



Spis treści

Wstęp

I.	Wprowadzenie w życie zwiększenia liczby sędziów Sądu.....	- 4 -
A.	Geneza reformy	- 4 -
B.	Etapy zwiększania liczby sędziów	- 5 -
1.	Prognozy zawarte w rozporządzeniu 2015/2422.....	- 5 -
2.	Faktyczne objęcie urzędu przez dodatkowych sędziów	- 6 -
3.	Zmiany obsady Sądu od 2016 r.	- 6 -
4.	Zmiany w składzie personelu Sądu	- 7 -
II.	Środki towarzyszące przyjęte przez Sąd.....	- 9 -
A.	Środki służące wspieraniu efektywności sądu	- 9 -
1.	Narzędzia monitorowania wydajności.....	- 9 -
2.	Wzmocnienie zaangażowania prezesa i wiceprezesa w działalność orzeczniczą ...	- 10 -
3.	Dostosowanie wewnętrznego modelu zarządzania	- 11 -
B.	Środki służące wspieraniu spójności orzecznictwa.....	- 12 -
1.	Zmiana struktury sądowniczej.....	- 12 -
2.	Rola wiceprezesa	- 13 -
3.	Ustanowienie wyspecjalizowanych izb	- 14 -
III.	Ocena skutków reformy	- 15 -
A.	Wskaźniki ilościowe	- 15 -
1.	Zmiany liczby wniesionych spraw	- 15 -
2.	Zmiany liczby spraw zakończonych.....	- 20 -
3.	Zmiany dotyczące liczby zawisłych spraw	- 23 -
4.	Zmiany dotyczące czasu trwania postępowań.....	- 29 -
B.	Wskaźniki jakościowe	- 34 -
1.	Liczebność składów orzekających.....	- 34 -
2.	Odwołania od orzeczeń Sądu	- 39 -
3.	Intensywność kontroli sądowej	- 43 -
4.	Postrzeganie przez uczestników postępowań przed Sądem	- 44 -
IV.	Przewidywane skutki zmian	- 48 -
A.	Racjonalizacja przydzielania spraw: tworzenie wyspecjalizowanych izb i zrównoważenie obciążenia pracą.....	- 48 -
B.	Rozwój mechanizmów służących wspieraniu spójności orzecznictwa.....	- 51 -

1.	Przekazywanie spraw składom powiększonym liczącym 5 sędziów	51 -
2.	Przekazywanie spraw wielkiej izbie lub izbie pośredniej	53 -
C.	Wspieranie wczesnego, aktywnego i płynnego zarządzania procedurą.....	53 -
1.	Pisemny etap postępowania.....	54 -
2.	Ustny etap postępowania	56 -
V.	Podsumowanie i wnioski operacyjne.....	57 -

WPROWADZENIE

W dniu 16 grudnia 2015 r. ustawodawca Unii wprowadził istotną reformę konstrukcji sądowej Unii, decydując o podwojeniu – w trzech kolejnych etapach – liczby sędziów Sądu oraz o przekazaniu Sądowi z dniem 1 września 2016 r. właściwości do rozpoznawania w pierwszej instancji sporów między Unią a jej pracownikami, dotychczas podlegających właściwości Sądu do spraw Służby Publicznej. Jak wskazano w motywie 5 rozporządzenia 2015/2422¹, „[s]korzystanie z przewidzianej przez Traktaty możliwości zwiększenia liczby sędziów Sądu pozwoliłoby na ograniczenie w krótkim czasie zarówno liczby zawisłych spraw, jak i przewlekłości postępowań przed Sądem”.

W ramach monitorowania wdrożenia tej reformy Trybunał Sprawiedliwości został zobowiązany, na podstawie art. 3 rozporządzenia nr 2015/2422, do przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji dwóch sprawozdań.

Pierwsze z tych sprawozdań, o którym mowa w art. 3 ust. 2 rozporządzenia 2015/2422, zostało przedstawione w dniu 14 grudnia 2017 r. i dotyczyło ewentualnych zmian podziału kompetencji przy orzekaniu w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził w nim, że na tym etapie nie ma potrzeby przekazywania Sądowi części kompetencji, które wykonuje on w dziedzinie odesłań prejudycjalnych. Konkluzja ta opierała się w szczególności na stwierdzeniu, że wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym kierowane do Trybunału są rozpatrywane szybko, przy czym dialog z sądami państw członkowskich jeszcze nigdy nie był tak intensywny.

Z przeprowadzonej przez Trybunał Sprawiedliwości i Sad analizy wynika przy tym, że liczne odwołania są wnoszone w sprawach, które były już rozpatrywane dwukrotnie, najpierw przez niezależną izbę odwoławczą, a następnie przez Sąd, oraz że wiele z tych odwołań zostaje oddalonych lub odrzuconych przez Trybunał Sprawiedliwości, ponieważ są one odpowiednio oczywiście bezzasadne lub oczywiście niedopuszczalne. W trosce o zapewnienie prawidłowego przebiegu postępowań, aby umożliwić Trybunałowi Sprawiedliwości skoncentrowanie się na sprawach, które wymagają jego pełnej uwagi, rozporządzeniem 2019/629² wprowadzono zatem, w odniesieniu do odwołań dotyczących takich spraw, procedurę umożliwiającą Trybunałowi Sprawiedliwości przyjęcie odwołania do rozpoznania,

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2015/2422 z dnia 16 grudnia 2015 r. zmieniające Protokół nr 3 w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Dz.U. 2015, L 341, s. 14).

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2019/629 z dnia 17 kwietnia 2019 r. zmieniające Protokół nr 3 w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Dz.U. 2019, L 111, s. 1).

w całości lub w części, tylko wtedy, gdy występuje w nim kwestia istotna dla jedności, spójności lub rozwoju prawa Unii (procedurę tę określa się mianem wstępnego przyjmowania odwołań do rozpoznania).

Do drugiego ze sprawozdań, których sporządzenie przewidziano w rozporządzeniu 2015/2422, odniesiono się w art. 3 ust. 1 tego aktu w następujący sposób:

„Do dnia 26 grudnia 2020 r. Trybunał Sprawiedliwości – przy pomocy konsultanta zewnętrznego – sporządza sprawozdanie z funkcjonowania Sądu dla Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji.

Sprawozdanie to koncentruje się w szczególności na efektywności funkcjonowania Sądu, potrzebie i efektywności zwiększenia liczby sędziów do 56, wykorzystaniu i efektywności zasobów oraz tworzeniu kolejnych sądów wyspecjalizowanych lub innych zmianach strukturalnych.

W stosownych przypadkach Trybunał Sprawiedliwości przedstawia wnioski ustawodawcze w celu dokonania odpowiedniej zmiany swojego Statutu”.

Niniejszy dokument stanowi odpowiedź na to wezwanie. W pracach poprzedzających jego przyjęcie przez Trybunał Sprawiedliwości uczestniczyli – w charakterze konsultantów zewnętrznych – K. Rennert, Prezes Bundesverwaltungsgericht (Niemcy) i L.M. Díez-Picazo Giménez, Prezes trzeciej izby Tribunal Supremo (Hiszpania)³, w pracach tych uczestniczył też Sąd⁴, a nadto zwracano się o opinie do osób i podmiotów, które regularnie występują przed Sądem (prawników, pełnomocników instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, pełnomocników rządów i państw członkowskich).

Przedstawiono w nim istniejący na dzień 30 września 2020 r., stan wdrożenia zwiększenia liczby sędziów Sądu i środków towarzyszących przyjętych przez ten sąd w ramach reformy struktury sądowej Unii. Dokonano w nim również oceny wyników zaobserwowanych w tym samym dniu⁵ i zalecono środki mające na celu optymalizację wykorzystania udostępnionych zasobów w perspektywie ciągłej poprawy jakości i szybkości działania europejskiej służby publicznej w zakresie wymiaru sprawiedliwości.

Zważywszy na stosunkowo krótki okres wprowadzenia reformy (pierwsi z dodatkowych sędziów wstąpili do służby w kwietniu 2016 r.) i jej stopniowy charakter (7 ostatnich dodatkowych sędziów objęło stanowiska we wrześniu 2019 r., przy czym 8. i ostatni sędzia w ramach trzeciego etapu wciąż jeszcze nie został mianowany, podobnie jak 12. i ostatni sędzia w ramach pierwszego etapu), możliwość przedstawienia w niniejszym sprawozdaniu

³ W dniu 16 stycznia 2020 r. konsultanci zewnętrzni spotkali się z przedstawicielami Trybunału Sprawiedliwości. Na podstawie wymiany korespondencji, która miała miejsce przy tej okazji, oraz na podstawie analizy udostępnionych dokumentów każdy z konsultantów zewnętrznych przekazał Trybunałowi Sprawiedliwości swe stanowisko zawierające spostrzeżenia poczynione na tym wstępnym etapie procesu opracowywania sprawozdania. Owe dokumenty przygotowawcze K. Rennerta (z dnia 27 lutego 2020 r.) i L.M. Díez-Picaza Giméneza (z dnia 15 marca 2020 r.) przedstawiono w załączniku 1 do niniejszego sprawozdania. Po przedstawieniu przez Trybunał Sprawiedliwości projektu sprawozdania K. Rennert uznał, w kontekście pandemii COVID-19, że jego stanowisko zostało wystarczająco odzwierciedlone w jego dokumencie z dnia 27 lutego 2020 r. Po otrzymaniu od Trybunału Sprawiedliwości odpowiedzi na pytania zadane przez L.M. Díez-Picaza Giméneza w jego dokumencie, na spotkaniu, które odbyło się w dniu 2 września 2020 r., przedstawił on swe uwagi przedmiocie projektu sprawozdania.

⁴ Do Sądu zwrócono się o dostarczenie informacji i danych dotyczących prac przygotowawczych, zaś w dniu 20 października 2020 r. miał on okazję przedstawić swoje uwagi w przedmiocie projektu sprawozdania. Uwagi te przedstawiono w załączniku 2 do niniejszego sprawozdania.

⁵ Przyjęta data umożliwia zgromadzenie danych statystycznych obejmujących trzy pełne kwartały działalności w 2020 r., a jednocześnie uwzględnienie ograniczeń czasowych związanych z przyjęciem i tłumaczeniem niniejszego sprawozdania.

ostatecznej analizy wyników reformy jest siłą rzeczy ograniczona. Zastrzeżenie to jest tym bardziej konieczne, że w 2020 r. miało miejsce trzyletnie odnowienie składu Sądu (8 sędziów zakończyło pełnienie funkcji), a od marca 2020 r. na prace orzecznicze wpływ wywierał kryzys sanitarny. Chociaż żaden z dwóch sądów nie zaprzestał ani na chwilę działalności, to jednak Sąd nie był w stanie wyznaczać rozpraw w okresie od dnia 16 marca do dnia 25 maja 2020 r., przy czym nawet po tej drugiej dacie wielu uczestników postępowań wniosło o odraczanie wyznaczonych rozpraw ze względu na napotkane trudności w przemieszczaniu się i środki izolacji wdrożone w niektórych państwach członkowskich. Tymczasem z uwagi na charakter rozpoznawanych sporów i przepisy proceduralne Sąd nie orzeka bez wysłuchania stron na rozprawie, chyba że strony główne nie zawnioskowały o wysłuchanie lub gdy sprawa nadaje się do rozstrzygnięcia w drodze postanowienia. Okoliczności te miały zatem pewien wpływ na liczbę i charakter spraw zakończonych przez Sąd w 2020 r.

I. WPROWADZENIE W ŻYCIE ZWIĘKSZENIA LICZBY SĘDZIÓW SĄDU

A. Geneza reformy

Jak wynika z motywów rozporządzenia 2015/2422, konieczność reformy struktury sądowniczej Unii ma swe źródło w ciągłym wzroście liczby spraw wnoszonych do Sądu od chwili jego utworzenia (wynikającym ze zwiększenia liczby i różnorodności aktów prawnych przyjmowanych przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii), jak również we wzroście objętości i złożoności owych spraw.

Zmiany te doprowadziły do wydłużenia czasu trwania postępowań, których przewlekłość przejawia się w licznych stwierdzeniach⁶ przez Trybunał Sprawiedliwości naruszenia przez Sąd zasady rozsądnego terminu wynikającej z prawa do rzetelnego procesu sądowego ustanowionego w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Niektóre z tych stwierdzeń były same w sobie przyczynkiem do wnoszenia skarg o odszkodowanie⁷.

Środki o charakterze zarówno organizacyjnym⁸, jak i proceduralnym⁹, umożliwiły Sądowi zwiększenie efektywności przed przyjęciem reformy, przy czym okazały się one jednak

⁶ Wyrok z dnia 17 grudnia 1998 r., Baustahlgewebe/Komisja (C-185/95 P, EU:C:1998:608, pkt 47), wyrok z dnia 16 lipca 2009 r., Der Grüne Punkt – Duales System Deutschland/Komisja (C-385/07 P, EU:C:2009:456, pkt 188), postanowienie z dnia 26 marca 2009 r., Efkon/Parlamant i Rada (C-146/08 P, niepublikowane, EU:C:2009:201, pkt 53), wyrok z dnia 26 listopada 2013 r., Gascogne Sack Deutschland/Komisja (C-40/12 P, EU:C:2013:768, pkt 102), wyrok z dnia 26 listopada 2013 r., Groupe Gascogne/Komisja (C-58/12 P, EU:C:2013:770, pkt 96), wyrok z dnia 26 listopada 2013 r., Kendrion/Komisja (C-50/12 P, EU:C:2013:771, pkt 106), wyrok z dnia 30 kwietnia 2014 r., FLSmidth/Komisja (C-238/12 P, EU:C:2014:284, pkt 123), wyrok z dnia 12 czerwca 2014 r., Deltafina/Komisja (C-578/11 P, EU:C:2014:1742, pkt 90), wyrok z dnia 19 czerwca 2014 r., FLS Plast/Komisja (C-243/12 P, EU:C:2014:2006, pkt 142), wyrok z dnia 9 października 2014 r., ICF/Komisja (C-467/13 P, niepublikowany, EU:C:2014:2274, pkt 60), wyrok z dnia 12 listopada 2014 r., Guardian Industries i Guardian Europe/Komisja (C-580/12 P, EU:C:2014:2363, pkt 20), wyrok z dnia 21 stycznia 2016 r., Galp Energía España i in./Komisja (C-603/13 P, EU:C:2016:38, pkt 58), wyrok z dnia 9 czerwca 2016 r., CEPESA/Komisja (C-608/13 P, EU:C:2016:414, pkt 67), wyrok z dnia 9 czerwca 2016 r., PROAS/Komisja (C-616/13 P, EU:C:2016:415, pkt 84), i wyrok z dnia 9 czerwca 2016 r., Repsol Lubricantes y Especialidades i in./Komisja (C-617/13 P, EU:C:2016:416, pkt 101).

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

⁸ Pomijając optymalizację metod pracy, należy wspomnieć w tym względzie, że od 2014 r. do czasu wdrożenia pierwszego etapu reformy w 2016 r. do izb przydzielono dziewięciu dodatkowych referendarzy, tj. po jednym referendarzu na każdą izbę.

niewystarczające do sprostania zwiększeniu obciążenia pracą z poszanowaniem wymogów jakościowych, które obowiązują sądy Unii. Prawodawca uznał zatem, że skorzystanie z przewidzianej przez traktaty możliwości zwiększenia liczby sędziów Sądu pozwoliłoby na ograniczenie w krótkim czasie zarówno liczby zawisłych spraw, jak i przewlekłości postępowań przed Sądem.

B. Etapy zwiększania liczby sędziów

1. Prognozy zawarte w rozporządzeniu 2015/2422

W celu uwzględnienia zmiany obciążenia pracą Sądu prawodawca przewidział podwojenie liczby sędziów rozłożone w czasie na trzy etapy.

W pierwszej kolejności, aby szybko ograniczyć zaległości dotyczące zawisłych spraw, dwunastu dodatkowych sędziów miało objąć urząd wraz z wejściem w życie rozporządzenia, czyli z dniem 24 grudnia 2015 r.¹⁰.

W drugiej kolejności, we wrześniu 2016 r. orzekanie w pierwszej instancji w sprawach dotyczących służby cywilnej Unii Europejskiej oraz siedem stanowisk sędziów Sądu do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej (zwanego dalej „Sądem do spraw Służby Publicznej”) ma zostać przeniesione do Sądu na podstawie wniosku ustawodawczego zapowiedzianego już przez Trybunał Sprawiedliwości, przy czym wniosek ten miał uwzględniać warunki przeniesienia siedmiu stanowisk sędziów Sądu do spraw Służby Publicznej, w tym pracowników i zasobów tego sądu¹¹.

W trzeciej i ostatniej kolejności, dziewięciu pozostałych sędziów miało objąć urząd we wrześniu 2019 r., przy czym nie powinno się to wiązać z zatrudnieniem dodatkowych referendarzy ani innego personelu pomocniczego. Wewnętrzne środki reorganizacyjne w ramach instytucji powinny zapewniać efektywne wykorzystanie istniejących zasobów ludzkich i powinny być równe dla wszystkich sędziów, bez uszczerbku dla decyzji podjętych przez Sąd w sprawie jego organizacji wewnętrznej¹².

Tak więc zgodnie z art. 48 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwanego dalej „statutem”), zmienionym przez art. 1 ust. 2 rozporządzenia 2015/2422:

„W skład Sądu wchodzi:

- a) 40 sędziów od dnia 25 grudnia 2015 r.;
- b) 47 sędziów od dnia 1 września 2016 r.;
- c) po dwóch sędziów z każdego państwa członkowskiego od dnia 1 września 2019 r.”.

⁹ W lipcu 2015 r. Sąd ustanowił nowy regulamin postępowania w celu usprawnienia przebiegu toczących się przed nim postępowań. Zobacz komunikat prasowy TSUE z dnia 19 czerwca 2015 r.: „Wysiłki podejmowane od wielu lat w celu podniesienia wydajności sądu kontynuowano w dziedzinie proceduralnej celem wzmocnienia zdolności do rozpoznawania spraw w rozsądnym terminie i z poszanowaniem wymogów uczciwego procesu, zgodnie z postanowieniami Karty praw podstawowych Unii Europejskiej” (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-06/cp150073pl.pdf>).

¹⁰ Motyw ósmy rozporządzenia 2015/2422.

¹¹ Motyw dziewiąty rozporządzenia 2015/2422.

¹² Motyw dziesiąty rozporządzenia 2015/2422.

2. Faktyczne objęcie urzędu przez dodatkowych sędziów

Ze względu na ograniczenia i czynniki zewnętrzne związane z procedurą mianowania sędziów (ewentualne wstępne postępowanie rekrutacyjne na szczeblu krajowym, wysłuchanie i opinia komitetu, o którym mowa w art. 255 TFUE, mianowanie w drodze wspólnego porozumienia przez rządy państw członkowskich, złożenie ślubowania przed Trybunałem Sprawiedliwości), poszczególne etapy tej reformy nie były w rzeczywistości realizowane zgodnie z przewidzianym harmonogramem.

I tak, spośród 12 sędziów w ramach pierwszego etapu:

- 7 sędziów objęło urząd w dniu 13 kwietnia 2016 r.;
- 3 sędziów objęło urząd w dniu 8 czerwca 2016 r.;
- 1 sędzia objął urząd w dniu 19 września 2016 r.;
- 1 sędzia nie został mianowany do dnia dzisiejszego.

Co się tyczy 7 sędziów w ramach etapu drugiego (zbiegającego się z rozwiązaniem Sądu do spraw Służby Publicznej i przekazania Sądowi właściwości do rozpoznawania w pierwszej instancji sporów między Unią a jej pracownikami¹³):

- 5 sędziów objęło urząd w dniu 19 września 2016 r.;
- 1 sędzia objął urząd w dniu 8 czerwca 2017 r.;
- 1 sędzia objął urząd w dniu 4 października 2017 r.

Co się tyczy wreszcie 9 sędziów, którzy mieli objąć urząd w ramach etapu trzeciego i których liczba została ograniczona do 8 z powodu wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej¹⁴:

- 7 sędziów objęło urząd w dniu 26 września 2019 r.;
- 1 sędzia nie został mianowany do dnia dzisiejszego.

3. Zmiany obsady Sądu od 2016 r.

a) Zmienność i niekompletność

Opróżnienia urzędu związane z odnowieniami dokonywanymi co trzy lata, objęcia urzędu przez dodatkowych sędziów w ramach reformy, ograniczenia związane z procesem mianowania oraz wystąpienie Zjednoczonego Królestwa wywarły łącznie następujące konsekwencje:

- w dniu 30 września 2020 r. Sąd składał się z 50 sędziów, przy czym wciąż oczekiwano na 4 nominacje;
- spośród tych 50 sędziów 19 objęło urząd w 2016 r., 2 objęło urząd w 2017 r., zaś 15 objęło urząd w 2019 r., w związku z czym ponad 70% urzędujących sędziów pełni

¹³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2016/1192 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie przekazania Sądowi właściwości do rozpoznawania w pierwszej instancji sporów między Unią Europejską a jej pracownikami (Dz.U. L 200, s. 137).

¹⁴ Zobacz akapit ósmy preambuły Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej, w którym przypomniano „wszelkie konsekwencj[e] wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii jeżeli chodzi o udział Zjednoczonego Królestwa w instytucjach, organach i jednostkach organizacyjnych Unii, a w szczególności wygaśnięcie, z dniem wejścia w życie niniejszej Umowy, mandatów wszystkich członków instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii mianowanych, powołanych lub wybranych w związku z członkostwem Zjednoczonego Królestwa w Unii”.

urząd od kwietnia 2016 r. lub dłużej, a 30% urzędujących sędziów pełni urząd od września 2019 r.

Dane te mają istotne znaczenie dla ramach analizy wyników reformy, przy czym stabilność składu sądu i doświadczenie urzędujących sędziów są czynnikami efektywności¹⁵, zarówno w ujęciu ilościowym, jak i jakościowym.

b) Równowaga płci

Zgodnie z motywem 11 rozporządzenia nr 2015/2422 „[w]ażne jest zapewnienie w Sądzie równowagi płci. Aby zrealizować ten cel, częściowe odnowienia składu sędziowskiego w Sądzie powinny odbywać się w taki sposób, aby rządy państw członkowskich rozpoczęły stopniowo proponować dwóch sędziów w ramach tego samego częściowego odnowienia składu sędziowskiego, aby wybrać jedną kobietę i jednego mężczyznę, przestrzegając przy tym warunków i procedur określonych w Traktacie”¹⁶.

Na dzień 31 grudnia 2015 r. spośród 28 sędziów Sądu 22 było mężczyznami (79%), zaś 6 sędziów było kobietami (czyli 21%).

Na dzień 30 września 2020 r. spośród 50 sędziów Sądu 35 było mężczyznami (70%), zaś 15 sędziów było kobietami (czyli 30%).

Od wejścia w życie rozporządzenia 2015/2422 w dniu 24 grudnia 2015 r. rządy państw członkowskich mianowały w drodze wspólnego porozumienia 39 sędziów Sądu: 26 nominacji dotyczyło mężczyzn (czyli 67%), zaś 13 nominacji dotyczyło kobiet (czyli 33%).

Piętnaście z tych 39 nominacji miało miejsce w 2019 r., przy okazji zastąpienia sędziego powołanego do Trybunału Sprawiedliwości, a także ostatniego częściowego odnowienia składu Sądu i trzeciego etapu reformy we wrześniu: 8 nominacji dotyczyło mężczyzn (czyli 53%), zaś 7 nominacji dotyczyło kobiet (czyli 47%).

Chociaż dane te, w szczególności najnowsze, ukazują tendencję do większego poszanowania równowagi płci przy okazji mianowania, to jednak aktualny skład Sądu nie spełnia tego kryterium. Należy jednak podkreślić, że ani Sąd, ani Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie mają wpływu na mianowanie sędziów i rzeczników generalnych, które należy do kompetencji rządów państw członkowskich po konsultacji z komitetem przewidzianym w art. 255 TFUE.

4. Zmiany w składzie personelu Sądu

a) Etap pierwszy

Etap pierwszy doprowadził do utworzenia przez władzę budżetową etatów w gabinetach niezbędnych do utworzenia 12 nowych gabinetów [obejmujących 3 referendarzy (grupa funkcyjna AD) i 2 asystentów (grupa funkcyjna AST)], z uwzględnieniem przeniesienia do nowych gabinetów 9 dodatkowych etatów referendarzy przyznanych przez władzę

¹⁵ Okoliczność ta została podkreślona przez prezesa Sądu w pismach skierowanych przez niego do urzędującego przewodniczącego Rady Unii Europejskiej i konferencji przedstawicieli rządów państw członkowskich, odpowiednio w kwietniu 2015 r. i w marcu 2018 r., informujących o zbliżającym się wygaśnięciu kadencji sędziów Sądu w kontekście częściowego odnowienia składu (dokumenty dostępne w rejestrze Rady).

¹⁶ Cel, jakim jest zapewnienie w Sądzie równowagi płci, został przypomniany w motywie piątym rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2019/629 z dnia 17 kwietnia 2019 r. zmieniającego Protokół nr 3 w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Dz.U. 2019, L 111, s. 1).

budżetową w 2012 r. W tym celu utworzono zatem 27 etatów AD i 24 etaty AST. Jednocześnie, aby umożliwić sekretariatowi Sądu sprostanie wzrostowi nakładu pracy wynikającemu z dostosowania struktury sądowniczej, zwiększono także liczebność jego personelu poprzez utworzenie 5 nowych etatów AD i 12 etatów AST¹⁷.

b) Etap drugi

W ramach etapu drugiego utworzono etaty niezbędne do powstania 7 nowych gabinetów, z uwzględnieniem etatów przeniesionych do Sądu w związku z rozwiązaniem Sądu do spraw Służby Publicznej. Utworzono zatem 13 etatów AD i 7 etatów AST.

c) Etap trzeci

Zgodnie z motywem dziesiątym rozporządzenia 2015/2422 „[a]by zapewnić efektywność kosztową, [etap trzeci] nie powin[ie]n się [...] wiązać z zatrudnieniem dodatkowych sekretarzy prawnych [referendarzy] ani innego personelu pomocniczego. Wewnętrzne środki reorganizacyjne w ramach instytucji powinny zapewniać efektywne wykorzystanie istniejących zasobów ludzkich i powinny być równe dla wszystkich sędziów, bez uszczerbku dla decyzji podjętych przez Sąd w sprawie jego organizacji wewnętrznej”.

Instytucja nie złożyła zatem żadnego wniosku o utworzenie etatów w związku z wprowadzeniem w życie trzeciego etapu reformy.

W celu stopniowego zapewniania równości w składzie gabinetów przy poszanowaniu indywidualnych sytuacji Sąd przyjął przepisy przejściowe, zgodnie z którymi do dnia 31 grudnia 2020 r.:

- w skład gabinetów sędziów, których mandat trwa do 2022 r., oraz sędziów, których mandat został przedłużony do 2025 r., wchodzi trzech referendarzy i dwóch asystentów;
- w skład gabinetów sędziów, którzy objęli urząd we wrześniu 2019 r., wchodzi dwóch referendarzy i dwóch asystentów (początkowo przewidywano, że w skład gabinetów dodatkowych sędziów wejdzie dwóch referendarzy i jeden asystent, lecz przegrupowanie stanowisk wewnętrznych w instytucji pozwoliło ostatecznie na udostępnienie tym gabinetom dwóch etatów referendarzy i dwóch etatów asystentów);
- z dniem 1 stycznia 2020 r. wdrożony został elastyczny mechanizm, polegający na udostępnieniu referendarzy przydzielonych gabinetom wyposażonym w trzy etaty referendarskie gabinetom, które wyposażono jedynie w dwa takie etaty.

W okresie od 1 stycznia 2021 r. do września 2022 r. równość między gabinetami (z wyjątkiem gabinetów prezesa i wiceprezesa) jest realizowana w następujący sposób:

- w skład każdego z gabinetów wchodzi dwóch referendarzy i dwóch asystentów;
- Trzech referendarzy zostało przydzielonych do każdej z dziesięciu izb, przy czym świadczą oni swe usługi na rzecz wszystkich sędziów danej izby, stosownie do bieżących potrzeb¹⁸. Owe etaty referendarskie umożliwią sądowi w szczególności

¹⁷ Jeśli chodzi o służby instytucji, to należy jednak podkreślić, że pomimo intensyfikacji działalności orzeczniczej, ich liczebność musiała zostać zmniejszona w związku z przyjętymi środkami oszczędnościowymi (– 6,5% w ciągu 5 lat, w okresie 2013–2017).

¹⁸ W tym zakresie przyszła organizacja wewnętrzna Sądu odpowiada na wezwanie Trybunału Obrachunkowego zawarte w sprawozdaniu specjalnym nr 14/17 („Badanie efektywności w zakresie prowadzenia spraw w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej”) do „wdrożenia polityki pozwalającej na zwiększenie elastyczności w zakresie przydziału czynnych referendarzy”.

skupienie większych zasobów tam, gdzie pojawiają się potrzeby w związku z prowadzeniem trudnych lub złożonych spraw.

II. ŚRODKI TOWARZYSZĄCE PRZYJĘTE PRZEZ SĄD

Wdrożenie do pracy nowych sędziów i utworzenie ich gabinetów wymagało od Sądu wprowadzenia zmian o charakterze strukturalnym, organizacyjnym i proceduralnym w celu dostosowania go do parametrów wynikających z jego rozszerzenia i przeniesienia kompetencji w następstwie rozwiązania Sądu do spraw Służby Publicznej.

Środki te miały zasadniczo na celu wspieranie efektywności sądu i spójności orzecznictwa.

W tym kontekście należy podkreślić pewne szczególne cechy sporów, do rozstrzygania których właściwy jest Sąd. Sąd jest przede wszystkim odpowiedzialny za rozpoznawanie skarg bezpośrednich często w dziedzinach technicznych lub gospodarczych, w których poruszane są nie tylko kwestie prawne, lecz również złożone zagadnienia faktyczne. Wykonuje on zatem pracę w zakresie ustalenia stanu faktycznego, która w niektórych sprawach może okazać się szczególnie żmudna, jak wskazał L.M. Díez-Picazo Giménez. Świadczy o tym długość pism procesowych stron i objętość akt.

Ponadto sprawy poddawane ocenie Sądu regularnie prowadzą do powstawania sporów ubocznych, dotyczących incydentalnych kwestii procesowych, w szczególności gdy pojawiają się w nich liczne wnioski o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta (które same mogą prowadzić do szczególnie czasochłonnego badania wniosków o zachowanie poufności).

A. Środki służące wspieraniu efektywności sądu

1. Narzędzia monitorowania wydajności

Od początku drugiej dekady XXI wieku Sąd korzysta z szeregu narzędzi służących do monitorowania wydajności. Narzędzia te zostały zdywersyfikowane przy okazji wdrażania trzeciego etapu reformy.

Obejmują one zasadniczo kwartalne badanie przez konferencję prezesów izb, z inicjatywy prezesa Sądu, sprawozdań i danych statystycznych, którego przedmiotem jest:

- sporządzenie wykazu spraw opóźnionych z punktu widzenia terminów wewnętrznych¹⁹ oraz zapewnienie prawidłowego przebiegu ich rozpoznawania (w tym spraw zawieszonych);
- określenie w stosownych wypadkach łącznej liczby dni opóźnienia w odniesieniu do każdego sędziego sprawozdawcy (w tym zmian owej liczby w okresie dwóch ostatnich lat);

¹⁹ W tym względzie należy zaznaczyć, że w ramach wdrażania reformy Sąd dostosował niektóre ze swych terminów wewnętrznych w celu uwzględnienia zmiennej złożoności poszczególnych rodzajów spraw: termin na złożenie wstępnego sprawozdania został zatem skrócony o 25% w stosunku do standardowego terminu (tj. z 4 do 3 miesięcy) w sprawach z zakresu własności intelektualnej i został on przedłużony o 25% w sprawach z zakresu konkurencji, pomocy państwa i środków ochrony handlu, których złożoność i objętość znacznie przewyższają średnią. Zmiana ta stanowi również odpowiedź na zawarte w sprawozdaniu specjalnym nr 14/17 wezwanie Trybunału Obrachunkowego dotyczące wprowadzenia terminów dostosowanych do złożoności spraw.

- przedstawienie bilansu spraw zakończonych przez każdego z sędziów sprawozdawców (wraz z zmianami ich liczby w ciągu ostatnich trzech lat);
- wyszczególnienie spraw przydzielonych (lub ponownie przydzielonych) w odniesieniu do każdego z sędziów sprawozdawców od ostatniego trzyletniego odnowienia składu;
- przedstawienie wszystkich spraw zakończonych wyrokiem w ciągu ostatniego roku, ze wskazaniem czasu trwania postępowania z podziałem na etapy rozpoznawania każdej sprawy.

Oprócz tego monitorowania w trybie kwartalnym, co sześć tygodni przeprowadza się badanie polegające na pomiarze bieżącego obciążenia pracą (odpowiadającego liczbie spraw nadających się do rozstrzygnięcia) w celu optymalizacji wykorzystania zasobów w gabinetach sędziów, zapewnienia przestrzegania wewnętrznych terminów rozpatrywania spraw, a ujmując to bardziej ogólnie, przyspieszenia i usprawnienia toczących się postępowań.

Zadanie to opiera się na analizie tabel przedstawiających kompletne portfele spraw prowadzonych przez każdego z sędziów sprawozdawców i wyszczególniających tak zwane sprawy „dojrzałe”, to znaczy gotowe do przeprowadzenia analizy i natychmiastowego rozpoznania przez sędziego sprawozdawcę, w celu określenia ewentualnych przypadków nadmiernego obciążenia pracą w niektórych gabinetach lub, odwrotnie, wolnych mocy przerobowych, które mogą być czasowo dostępne w gabinetach innych sędziów. Badanie to pozwala ostatecznie ocenić konieczność ponownego przydzielania spraw poprzez wyznaczenie innego sędziego sprawozdawcy, zgodnie z art. 27 § 3²⁰ regulaminu postępowania przed Sądem, w celu zrównoważenia obciążenia pracą i przyspieszenia rozpoznawania spraw.

Ponadto również co sześć tygodni prezesi izb sporządzają tabele wyszczególniające sprawy, w których projekty decyzji mają być przekazane komórce odpowiedzialnej za czytanie i korektę wyroków, a następnie Dyrekcji generalnej ds. Wielojęzyczności w różnych terminach (6 tygodni, 3 miesiące, 6 miesięcy). Dane te pozwalają na zorganizowanie działalności służb, które przystępują do pracy po zakończeniu fazy obrad, poinformowanie we właściwym czasie o priorytetach sądu i uniknięcie przeciążeń pracą, które powstają w niektórych okresach roku.

2. Wzmocnienie zaangażowania prezesa i wiceprezesa w działalność orzeczniczą

Prezes i wiceprezes Sądu nie zasiadają na stałe w zwykłym składzie 3 lub 5 sędziów²¹. Jednakże ich udział w pracach izb został wzmocniony w ramach trzeciego etapu reformy (wcześniej udział ten ograniczał się, w przypadku prezesa, do rozpatrywania sporów w przedmiocie środków tymczasowych, a w przypadku wiceprezesa – do zastępowania sędziów, co do których wystąpiła przeszkoda w powołaniu ich do zasiadania w składzie 5 sędziów).

²⁰ Zgodnie z tym przepisem: „[w] trosce o zapewnienie prawidłowego przebiegu postępowania prezes Sądu może wyjątkowo, przed przedstawieniem sprawozdania wstępnego, o którym mowa w art. 87, w drodze decyzji z uzasadnieniem i po zapoznaniu się ze stanowiskiem zainteresowanych sędziów, wyznaczyć innego sędziego sprawozdawcę. Jeżeli sędzia ten nie jest przydzielony do izby, której pierwotnie przydzielono sprawę, sprawę rozpoznaje izba, w której skład wchodzi nowy sędzia sprawozdawca”.

²¹ Obaj zasiadają oni jednak w wielkiej izbie.

I tak, na mocy decyzji z dnia 30 września 2019 r. dotyczącej utworzenia izb²², w każdym roku sądowym wiceprezes zasiada w każdej z dziesięciu izb rozpoznających sprawy w składzie 5 sędziów w jednej sprawie²³.

Ponadto prezes – który nadal wykonuje kompetencje sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych – zastępuje sędziów, co do których wystąpiła przeszkoda w powołaniu ich do zasiadania w składzie 5 sędziów. Wiceprezes zapewnia zastępstwa w izbach orzekających w składzie 5 sędziów, jeżeli sam prezes nie jest w stanie zasiadać w danej izbie. Zastępuje on również prezesa jako sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych, w wypadku wystąpienia po stronie prezesa przeszkody w pełnieniu obowiązków.

Oba te środki zostały przyjęte w celu umożliwienia składom orzekającym skorzystania z doświadczenia prezesa i wiceprezesa, w szczególności w sprawach przekazanych do rozpoznania w składzie powiększonym²⁴. Mają one również na celu umożliwienie prezesowi i wiceprezesowi pracy bezpośrednio ze wszystkimi sędziami Sądu w ramach rozpatrywania spraw sądowych.

3. Dostosowanie wewnętrznego modelu zarządzania

W celu zapewnienia efektywnego zarządzania zasobami Sąd ustanowił organy, których rolą jest ułatwianie procesów podejmowania decyzji, w szczególności na poziomie zgromadzenia plenarnego.

Zgromadzenie plenarne stanowi forum Sądu, które zrzesza wszystkich jego członków (sędziów i sekretarza). Jest ono zwoływane raz w miesiącu, przy czym może być zwoływane częściej, jeżeli uzasadniają to okoliczności. Od dnia 1 lipca 2015 r. istnienie zgromadzenia ogólnego jest usankcjonowane w regulaminie postępowania, który określa też wyraźnie jego kompetencje²⁵. Niektóre kwestie prawne (przekazania składowi powiększonemu), instytucjonalne lub administracyjne (art. 8 zasad etyki członków i byłych członków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) i decyzje o zatrudnieniu referendarzy, prace różnych komitetów] są omawiane na zgromadzeniach plenarnych.

Ograniczenia związane z rozszerzeniem obsady sędziów doprowadziły Sąd do ustanowienia w dniu 11 grudnia 2019 r. Rady Zarządzającej składającej się z prezesa, wiceprezesa i 5 wybranych członków, której rolą jest, po pierwsze, wykonywanie przekazanej jej części uprawnień, którymi dysponuje zgromadzenie plenarne w odniesieniu do niektórych kwestii dotyczących personelu, a po drugie, udzielanie wsparcia prezesowi Sądu, w razie potrzeby

²² Dz.U. 2019, C 372, s. 3.

²³ W następującej kolejności:

- pierwsza sprawa przekazana decyzją Sądu powiększonej konfiguracji rozpoznającej sprawę w składzie pięciu sędziów pierwszej izby, drugiej izby, trzeciej izby, czwartej izby oraz piątej izby;
- trzecia sprawa przekazana decyzją Sądu powiększonej konfiguracji rozpoznającej sprawę w składzie pięciu sędziów szóstej izby, siódmej izby, ósmej izby, dziewiątej izby i dziesiątej izby.

²⁴ W myśl art. 28 regulaminu postępowania izba rozpatrująca daną sprawę, wiceprezes Sądu lub prezes Sądu może, w każdym stadium postępowania, z urzędu lub na wniosek strony głównej, zaproponować zgromadzeniu plenarnemu przekazanie sprawy powiększonemu składowi 5 sędziów lub wielkiej izbie.

²⁵ Artykuł 42 dotyczący zgromadzenia plenarnego stanowi w § 1, co następuje: „Sąd podejmuje decyzje dotyczące kwestii administracyjnych i decyzje, o których mowa w art. 7, 9, 11, 13, 15, 16, 18, 25, 28, 31–33, 41, 56a i 224, na zgromadzeniu plenarnym, w którym biorą udział, z prawem głosu, wszyscy sędziowie, z zastrzeżeniem odmiennych przepisów niniejszego regulaminu. Przy podejmowaniu decyzji jest obecny sekretarz, o ile Sąd nie zdecyduje inaczej”.

i na jego wniosek, w odniesieniu do pewnych kwestii, które mają być przedmiotem dyskusji na zgromadzeniu plenarnym Sądu.

Ponadto Sąd dysponuje różnymi komitetami i grupami refleksji, które są emanacją zgromadzenia plenarnego, a których rolą jest w szczególności przygotowywanie decyzji zgromadzenia. Są to w szczególności:

- Komitet ds. regulaminu postępowania, którego rolą jest nadzór proceduralny nad działalnością Sądu oraz opracowywanie projektów zmian regulaminu postępowania;
- Komitet ds. deontologii, którego zadaniem jest udzielanie członkom i byłym członkom Sądu porad i wsparcia w odniesieniu ich obowiązków deontologicznych;
- Komitet ds. ochrony danych, którego zadaniem jest rozpatrywanie zażaleń na decyzje podejmowane przez sekretarza, w sytuacji gdy jest on administratorem danych w związku z wykonywaniem przez Sąd władzy orzeczniczej²⁶;
- grupa refleksji ds. kwestii instytucjonalnych, która prowadzi rozważania merytoryczne na temat różnych kwestii o charakterze instytucjonalnym.

Członkowie tych komitetów oraz przewodniczący każdego z nich są powoływani przez Sąd na wniosek prezesa, po konsultacji z wiceprezesem.

Należy zaznaczyć, że istnieją również nieformalne panele dyskusyjne w dziedzinach, w których Sąd dysponuje wyspecjalizowanymi izbami (własność intelektualna i służba publiczna), którym przewodniczy wiceprezes w ramach powierzonego mu zadania utrzymania spójności orzecznictwa²⁷.

Wreszcie należy również podkreślić znaczenie zgromadzenia prezesów izb, które jest zwoływane dwa razy w miesiącu i w którym uczestniczą prezes, wiceprezes i dziesięciu prezesów izb. Jego rolą jest w szczególności omawianie stanu prac w ramach każdej z izb, analizowanie kwartalnych statystyk przekazywanych przez gabinet prezesa Sądu, omawianie metod pracy oraz zapewnianie koordynacji rozpatrywania zawisłych spraw, w tym również w odniesieniu do decyzji dotyczących publikacji w Zbiorze Orzeczeń.

B. Środki służące wspieraniu spójności orzecznictwa

Spójność orzecznictwa jest istotnym elementem jakości wymiaru sprawiedliwości, ponieważ umożliwia ona uzyskanie pewności prawa i zapewnienie równości wobec wymiaru sprawiedliwości. Znacznemu wzrostowi liczby sędziów Sądu towarzyszyły środki służące sprostaniu tej potrzebie, przy czym w odniesieniu do powiększonych składów orzekających środki te są szczególnie wyraźne.

1. Zmiana struktury sadowniczej

Od września 2007 r. do września 2016 r. wewnętrzna organizacja sadownicza Sądu opierała się na zasadzie, zgodnie z którą każda izba złożona z 3 sędziów zasiadała w tym samym składzie, to jest w składzie: prezes izby i dwóch stałych sędziów. Tak więc w trakcie trzyletniego okresu 2013–2016 i przed objęciem urzędu przez sędziów objętych pierwszym etapem reformy Sąd składał się z 9 izb, w których zasiadało po 3 sędziów, i którym przewodniczyło 9 prezesów izb.

²⁶ Decyzja Sądu z dnia 16 października 2019 r. w sprawie ustanowienia wewnętrznego mechanizmu kontroli w zakresie przetwarzania danych osobowych w związku z wykonywaniem przez Sąd władzy sadowniczej (Dz.U. 2019, C 383, s. 4).

²⁷ Zobacz pkt II.B.2 poniżej.

W celu uniknięcia nadmiernego wzrostu liczby składów orzekających i związanych z tym trudności w zakresie koordynacji, począwszy od września 2016 r. strukturę sądową tworzy 9 izb składających się z 5 sędziów, z których każdy może zasiadać w dwóch składach trzyosobowych, którym przewodniczy prezes izby złożonej z 5 sędziów.

Ta nowa struktura utrzymuje skład 3 sędziów jako zwykły skład orzekający, ułatwia przekazywanie spraw do izb w składzie 5 sędziów i zastępowanie sędziów niemogących zasiadać w składzie orzekającym, w ramach tej samej izby, a także wzmacnia rolę 9 prezesów izb w zakresie koordynacji zawisłych spraw i spójności orzecznictwa²⁸.

Podczas trzeciego etapu reformy we wrześniu 2019 r. dodana została izba dziesiąta, zgodnie z tym samym modelem. Ponadto model tworzenia składów 3 sędziów został dostosowany w celu zapewnienia wymiany w ramach izb²⁹. Izby składające się z 5 sędziów zasiadają obecnie w 6 składach orzekających zawierających 3 różnych sędziów, przy czym każdej z nich przewodniczy ten sam prezes izby. W ten sposób każdy z sędziów zasiada w izbie wraz ze wszystkimi pozostałymi jej sędziami, co przyczynia się do spójności i kolegialności prac izby.

2. Rola wiceprezesa

Do września 2016 r., w związku z nadmiernym obciążeniem składów orzekających, wiceprezes Sądu pełnił obowiązki prezesa izby i funkcję sędziego w pełnym zakresie. W ten sposób, podobnie jak pozostali prezesi izb, w pełni uczestniczył on w działalności orzecznictwa, a nadto jego rolą było wspieranie prezesa Sądu.

W celu zaspokojenia wzmożonych potrzeb w zakresie koordynacji, związanych z podwojeniem liczby sędziów, obowiązki wiceprezesa uległy zmianie we wrześniu 2016 r. Od tego czasu pełni on szczególną rolę, polegającą na prowadzeniu ośrodka przekrojowych analiz prawnych w celu zapewnienia koordynacji, spójności, pomocy w podejmowaniu decyzji, nadzoru prawnego, przedstawiania problematyki we właściwym kontekście i dzielenia się wiedzą³⁰.

W związku z tym pilotuje on prace grup refleksji (których rola polega w szczególności na monitorowaniu projektowanych orzeczeń i pojawiających się rozbieżności), opracowuje analizy orzecznictwa, organizuje szkolenia skierowane do referendarzy i opracowuje dokumenty zawierające wytyczne i pomoc w podejmowaniu decyzji³¹. Przeprowadza on również koordynację spraw na wcześniejszym etapie za pomocą systemu wczesnego ostrzegania, który opiera się na analizie wstępnych sprawozdań, uwag na temat dopuszczalności i memorandum wymienionych w ramach wszystkich spraw, zanim zostaną one poddane pod dyskusję na forum izby. Badanie to ma zasadnicze znaczenie, gdyż zmierza

²⁸ Zobacz komunikat prasowy TSUE nr 35/16 z dnia 4 kwietnia 2016 r. (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160035pl.pdf>).

²⁹ Należy zaznaczyć, że w dniu 30 września 2020 r. Sąd składał się z 50 sędziów. Ponieważ prezes i wiceprezes nie zostali przydzieleni na stałe do żadnej z izb, pozostałych 48 sędziów zostało przydzielonych do 8 izb złożonych z 5 sędziów i 2 izb złożonych z 4 sędziów.

³⁰ Jednocześnie pełni on także funkcje orzecznictwa: zastępowanie prezesa – w wypadku, gdy nie może on orzekać – w charakterze sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych, uczestnictwo w składzie wielkiej izby, udział w czynnościach składów orzekających liczących 5 sędziów, w jednej sprawie rocznie i na jedną izbę.

³¹ Zadanie to uzupełnia zatem to, które było dotąd powierzone zgromadzeniu prezesów izb (zwoływanym co dwa miesiące), polegające na zbadaniu – z inicjatywy prezesa, wiceprezesa lub jednego z prezesów izby – czy w niektórych sprawach poruszane są nowe lub złożone kwestie prawne wymagające uzgodnienia między izbami, a nawet przekazania do wielkiej izby.

do ustalenia, czy rozwiązania zaproponowane przez sędziego sprawozdawcę mogą być sprzeczne z istniejącym orzecznictwem lub z rozwiązaniami sugerowanymi przez innego sędziego sprawozdawcę. Pozwala ono zatem na wdrożenie systemu ostrzegania na wczesnym etapie postępowania.

Ponadto dwie zmiany – które weszły w życie w dniu 1 grudnia 2018 r. – zostały wprowadzone do regulaminu postępowania przed Sądem w celu przyznania wiceprezesowi Sądu kompetencji, odpowiednio, do pełnienia funkcji rzecznika generalnego³² oraz proponowania zgromadzeniu plenarnemu, podobnie jak czyni to prezes Sądu i skład orzekający pierwotnie rozpoznający sprawę, przekazania sprawy składowi powiększonemu liczącemu 5 sędziów lub wielkiej izbie³³. Są to instrumenty mające na celu wzmocnienie środków, jakimi dysponuje wiceprezes Sądu w celu realizacji jego misji koordynowania toczących się spraw i przyczyniania się do spójności orzecznictwa.

3. Ustanowienie wyspecjalizowanych izb

System przydzielania spraw jest przewidziany w art. 25 i 26 regulaminu postępowania przed Sądem.

Na mocy tych przepisów prezes Sądu przydziela sprawy izbom. Każdy prezes izby przedkłada wówczas prezesowi Sądu, w odniesieniu do spraw przydzielonych izbie, propozycję wyznaczenia sędziego sprawozdawcy i składu orzekającego (liczącego 3 sędziów), zaś decyzja w tym przedmiocie należy do prezesa Sądu.

Kryteria, na podstawie których sprawy są rozdzielane między izby przez prezesa Sądu, określa decyzja Sądu publikowana w Dzienniku Urzędowym³⁴.

Do września 2019 r. kryteria te przewidywały, że podział pomiędzy wszystkie izby będzie dokonywany rotacyjnie, w oparciu o cztery odrębne kategorie spraw (sprawy z zakresu konkurencji – pomocy państwa – handlowych środków ochronnych, sprawy z zakresu własności intelektualnej, sprawy z zakresu służby publicznej i „pozostałe sprawy”³⁵), według kolejności zarejestrowania spraw w sekretariacie, przy czym prezes Sądu może odstąpić od stosowania tych systemów rotacyjnych ze względu na powiązanie między sprawami, jak również celem zapewnienia zrównoważonego podziału pracy.

We wrześniu 2019 r. kryteria te uległy istotnym zmianom wraz z ustanowieniem dwóch grup wyspecjalizowanych izb:

- spory z zakresu służby publicznej (sprawy wniesione na podstawie art. 270 TFUE oraz, w stosownych przypadkach, art. 50a protokołu w sprawie statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej) rozdziela się między cztery izby (pierwszą, czwartą, siódmą i ósmą), zgodnie z systemem rotacyjnym ustalonym według kolejności zarejestrowania spraw w sekretariacie.
- pozostałym sześciu izbom (drugiej, trzeciej, piątej, szóstej, dziewiątej i dziesiątej) przydziela się sprawy z zakresu własności intelektualnej (znaki towarowe, wzory i odmiany roślin).

³² Należy zauważyć, że według stanu na dzień 30 września 2020 r. możliwość ta nie była jeszcze wykorzystywana.

³³ Zmiany wprowadzone do art. 3 § 3 i art. 28 ust. § 2 regulaminu postępowania przed Sądem (Dz.U. 2018, L 240, s. 67).

³⁴ Dz.U. 2019, C 372, s. 2.

³⁵ Ta kategoria obejmuje wiele różnych dziedzin, takich jak wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (środki ograniczające), spory bankowe i finansowe, zamówienia publiczne, dostęp do dokumentów i polityka rolna.

Wszystkim dziesięciu izmom przydziela się ponadto inne sprawy zgodnie z dwoma przewidzianymi wcześniej systemami rotacyjnymi, a mianowicie, odpowiednio, dla spraw z zakresu konkurencji – pomocy państwa – handlowych środków ochronnych oraz dla „pozostałych spraw”.

System ten pozwala na skoncentrowanie rozpoznawania dwóch szczególnych kategorii spraw (z zakresu służby publicznej i własności intelektualnej) w ramach dwóch bardziej ograniczonych grup izb (obejmujących odpowiednio 20 i 28 sędziów), a przy tym na zapewnienie, aby każdej z izb były jednocześnie przydzielane do rozpoznania sprawy z różnych dziedzin.

III. OCENA SKUTKÓW REFORMY

Jak stanowi motyw 5 rozporządzenia 2015/2422, reforma Sądu zmierza do osiągnięcia dwóch celów: ograniczenia w krótkim czasie zarówno liczby zawisłych spraw, jak i przewlekłości postępowań. Ponadto w interesie powagi, spójności, jasności i ostatecznie jakości orzecznictwa zwiększenie zdolności Sądu do wydawania orzeczeń powinno również sprzyjać wzrostowi liczby spraw przekazywanych do rozstrzygnięcia w składzie powiększonym liczącym 5 sędziów³⁶.

Skutki reformy zostaną zatem ocenione w świetle tych celów. Niemniej jednak w celu odzwierciedlenia w jak najpełniejszy sposób skutków reformy analizę należy oprzeć na bardziej zróżnicowanym zbiorze wskaźników zarówno ilościowych, jak i jakościowych, uznanych za istotne z punktu widzenia oceny skuteczności systemów sądowniczych³⁷.

A. Wskaźniki ilościowe

1. Zmiany liczby wniesionych spraw

Sama zmiana liczby wniesionych spraw nie jest wskaźnikiem efektywności sądu, mimo że może ona w pewien sposób odzwierciedlać trudny do dokładnego zmierzenia stopień zaufania jednostek do wymiaru sprawiedliwości lub poziom nieufności wobec pozwanych instytucji, organów czy jednostek organizacyjnych względnie poziom niezadowolenia z ich działalności. Ponadto liczba wniesionych spraw zależy od nasilenia działalności normatywnej tych podmiotów, jak też od rozwoju kompetencji Unii.

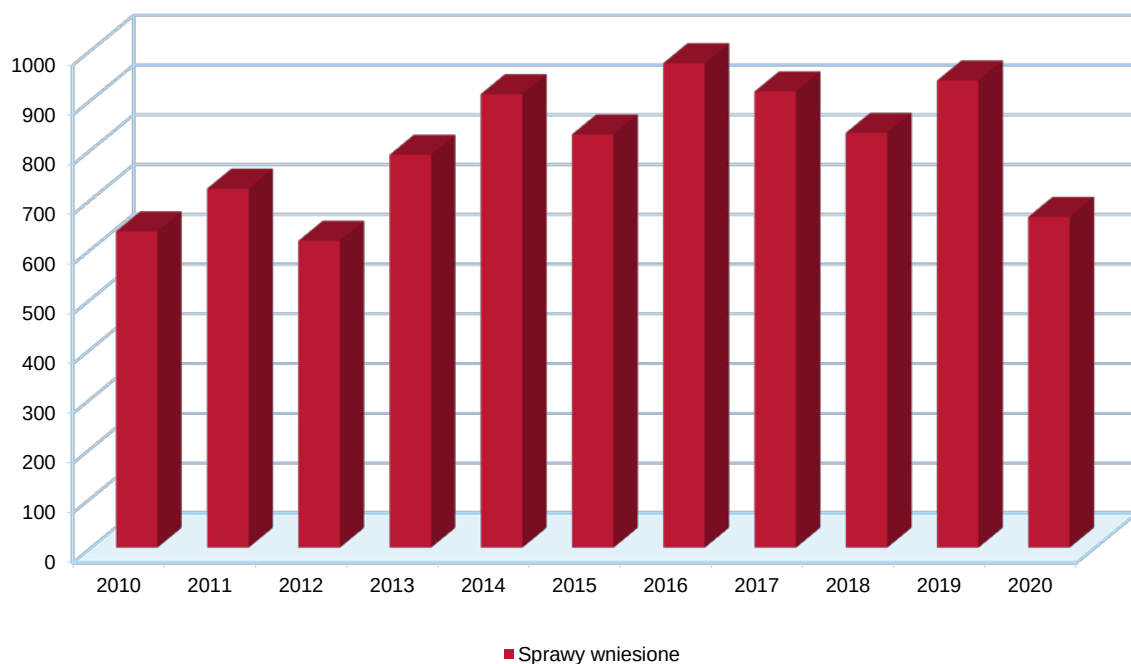
³⁶ „Działalność Sądu w 2018 r.” autorstwa prezesa Sądu Marca Jaegera, Sprawozdanie roczne z 2018 r. – Działalność sądownicza, s. 163. Zobacz także komunikat prasowy TSUE nr 35/16 z dnia 4 kwietnia 2016 r. (<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-04/cp160035pl.pdf>), w którym podkreślono, że nowa struktura sądownicza Sądu „ułatwi przekazywanie spraw do izb w składzie pięciu sędziów”, a także komunikat prasowy Rady Unii Europejskiej z dnia 3 grudnia 2015 r., w którym wskazano, że reforma „pozwoli też Sądowi orzekać o większej liczbie spraw w izbie 5-osobowej lub w wielkiej izbie, dzięki czemu można będzie wnikliwiej zajmować się ważnymi sprawami”. (<https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/12/03/eu-court-of-justice-general-court-reform/>).

³⁷ Zobacz w tym względzie prace prowadzone przez Komisję ds. Oceny Wydajności Wymiaru Sprawiedliwości (CEPEJ) pod egidą Rady Europy oraz przez Komisję Europejską, w szczególności tablica wyników wymiaru sprawiedliwości UE (https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf) i „EU Quality of Public Administration Toolbox” (<https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/886d2a37-d651-11e7-a506-01aa75ed71a1>), jak też różne badania przeprowadzone w ramach programu „Justice”.

Niemniej jednak liczba i charakter wniesionych spraw mają wpływ na analizę niektórych wskaźników efektywności (w szczególności liczby zawisłych spraw i potencjalnie liczby spraw zakończonych) i z tego względu należy je wstępnie przedstawić.

a) Dane ogólne

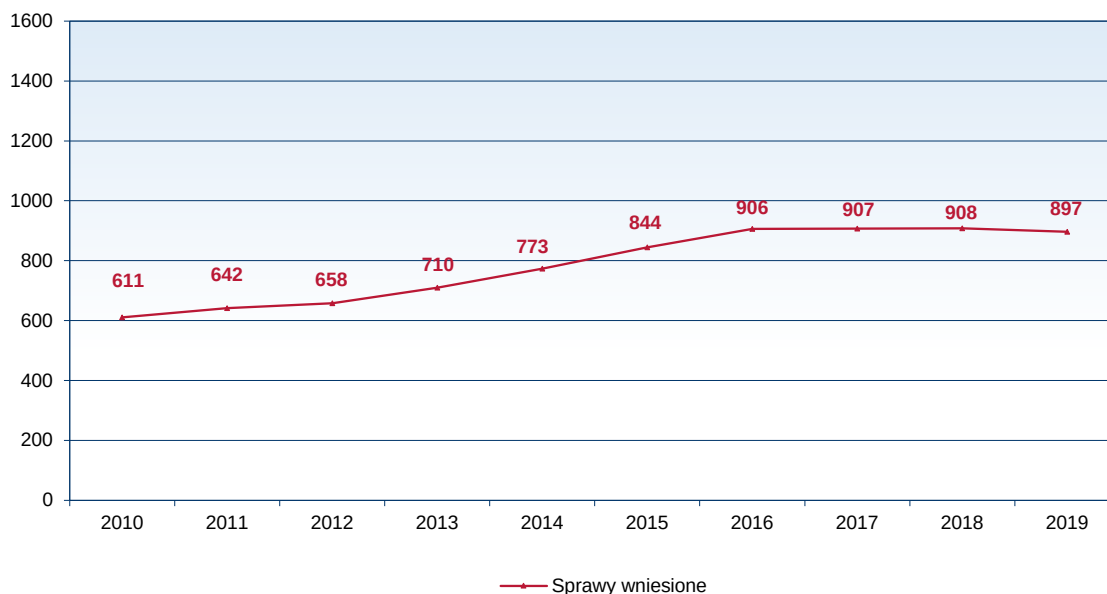
Działalność ogólna Sądu - Sprawy wniesione



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

Dane na dzień 30.9.2020 R.

Działalność ogólna Sądu - Średnie trzyletnie (sprawy wniesione)



Średnie trzyletnie określa się poprzez uwzględnienie danych z roku "n" oraz danych z lat "n-1" i "n-2".

Dane na dzień 30/09/2020

Z tych ogólnych danych można wyciągnąć następujące wnioski:

- w latach poprzedzających reformę liczba spraw wniesionych do Sądu wzrastała systematycznie o około 38% w latach 2010–2015³⁸;
- wprowadzenie w życie drugiego etapu reformy we wrześniu 2016 r. doprowadziło do zwiększenia liczby spraw wniesionych w związku z przekazaniem właściwości w zakresie służby publicznej o 163 sprawy w 2016 r. (w tym 123 spraw pierwotnie wniesionych do Sądu do spraw Służby Publicznej i przekazanych Sądowi) oraz o 80–100 spraw rocznie w latach 2017–2018;
- od 2016 r. liczba wniesionych spraw uległa pewnej stabilizacji;
- poziom wniesionych spraw zmniejszył się nieznacznie w 2020 r. w obliczu kryzysu sanitarnego³⁹.

³⁸ Podstawę obliczenia stanowią średnie trzyletnie, które pozwalają, dzięki złagodzeniu wpływu skokowych zmian danych rocznych (uwarunkowanych czynnikami koniunkturalnymi), na uzyskanie dokładniejszego obrazu ogólnych tendencji.

³⁹ Zgodnie z danymi uaktualnionymi na dzień 5.10.2020 R. liczba wniesionych spraw wynosiła 691.

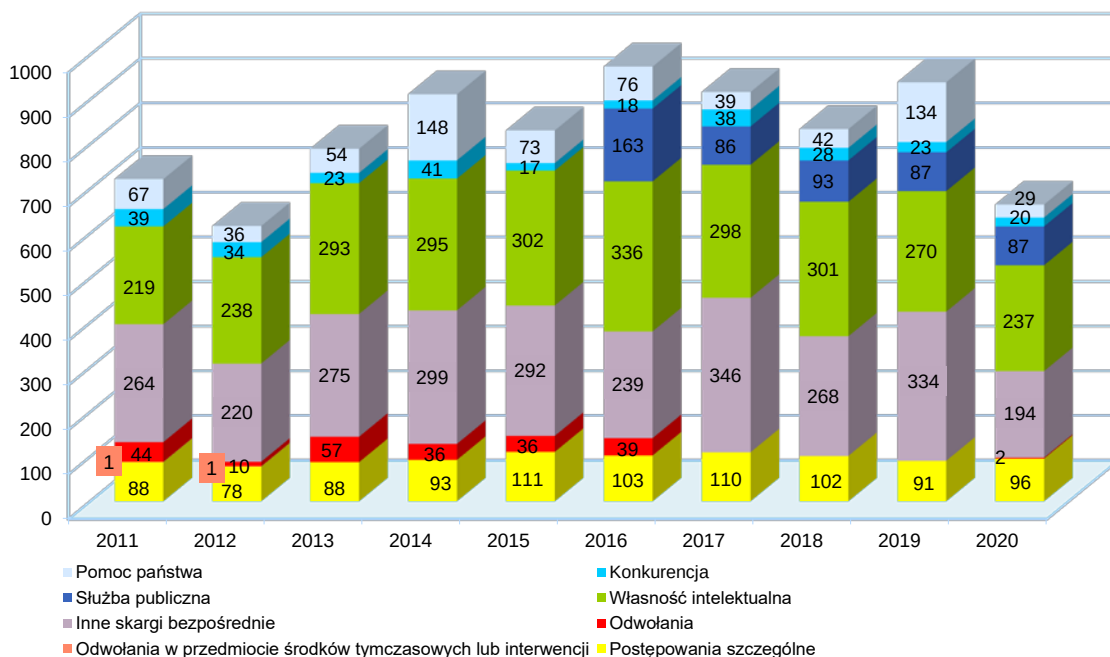
b) Podział na dziedziny

Sprawy wniesione - przedmiot skargi

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dostęp do dokumentów	21	18	20	17	48	19	25	21	17	6
Działania zewnętrzne Unii Europejskiej	2	1		2	1	2	2	2	6	2
Przystąpienie nowych państw			1							
Rolnictwo	22	11	27	15	37	20	22	25	12	12
Pomoc państwa	67	36	54	148	73	76	39	42	134	29
Stowarzyszenia z krajami i terytoriami zamorskimi			1							
Obywatelstwo Unii				1					1	1
Klauzula arbitrażowa	5	8	6	14	15	10	21	7	8	7
Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	3	4	3	3	5	2	3		3	
Konkurencja - koncentracja przedsiębiorstw	4	5	3	1	3	7	3	8	4	16
Konkurencja - kartele	29	29	18	33	12	8	31	12	11	2
Konkurencja - przedsiębiorstwa publiczne				1						
Konkurencja - pozycja dominująca	6		2	6	2	3	4	8	8	2
Kultura			1			1				
Przepisy finansowe (budżet, ramy finansowe, środki własne, zwalczanie nadużyć finansowych)		1		4	7	4	5	4	5	4
Prawo dotyczące przedsiębiorstw				1	1					
Prawo instytucjonalne	44	41	44	67	53	52	65	71	148	54
Edukacja, kształcenie zawodowe, młodzież i sport	2	1	2		3	1		1	1	
Zatrudnienie			2							
Energia	1		1	3	3	4	8	1	8	8
Rejestracja, ocena, udzielanie zezwoleń i stosowane ograniczenia w zakresie chemikaliów (rozporządzenie REACH)	3	2	12	3	5	6	10	4	6	3
Środowisko naturalne	6	3	11	10	5	6	8	7	10	6
Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości	1		6	1		7		2	1	
Podatki	1	1	1	1	1	2	1	2		
Swoboda przedsiębiorczości				1				1		
Swobodny przepływ kapitału					2	1		1		
Swobodny przepływ towarów			1		2	1				
Swobodny przepływ osób					1	1	1	1	2	
Swoboda świadczenia usług		1		1		1				
Zamówienia publiczne	18	23	15	16	23	9	19	15	10	8
Środki ograniczające (Działania zewnętrzne)	93	59	41	69	55	28	27	40	42	22
Polityka handlowa	11	20	23	31	6	17	14	15	13	15
Wspólna polityka rybołówstwa	3		3	3		1	2	3		
Polityka gospodarcza i pieniężna	4	3	15	4	3	23	98	27	24	33
Polityka gospodarcza i pieniężna - Nadzór nad instytucjami kredytowymi										1
Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa			2			1			1	
Polityka przemysłowa				2						
Polityka społeczna	5	1		1		1		1	1	
Własność intelektualna i przemysłowa	219	238	294	295	303	336	298	301	270	237
Ochrona konsumentów			1	1	2	1		1	1	1
Zbliżanie ustawodawstw			13		1	1	5	3	2	
Badania naukowe, rozwój technologii i przestrzeń kosmiczna	4	3	5	2	10	8	2	1	3	3
Sieci transeuropejskie			3				2	1	1	1
Zdrowie publiczne	2	12	5	11	2	6	5	9	5	5
Zabezpieczenie społeczne pracowników migrujących			1							
Turystyka			2							
Transport	1		5	1				1	1	2
Unia celna i wspólna taryfa celna	10	6	1	8		3	1		2	
Ogółem traktat WE/TFUE	587	527	645	777	684	669	721	638	761	480
Regulamin pracowniczy urzędników	47	12	57	42	36	202	86	94	87	89
Postępowania szczególne	88	78	88	93	111	103	110	102	91	96
ŁĄCZNIE OGÓŁEM	722	617	790	912	831	974	917	834	939	665

Dane na dzień 30.9.2020 R.

Sprawy wniesione - rodzaj postępowania¹



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

¹ W dniu 1 września 2016 r., 123 spraw z zakresu służby publicznej i 16 postępowań szczególnych w tej dziedzinie przekazano Sądowi.

Dane na dzień 30.9.2020 R.

Analiza tych danych pozwala na odnotowanie następujących tendencji:

- stabilizacja i dominacja, na poziomie około jednej trzeciej wniesionych spraw, liczby spraw z zakresu własności intelektualnej⁴⁰;
- stabilizacja liczby spraw z zakresu służby publicznej;
- pewna stabilizacja liczby spraw z zakresu konkurencji, która sytuuje się na niskim poziomie (średnio około dwudziestu skarg rocznie od 2015 r.), przy czym poszczególne sprawy z tej dziedziny wymagają średnio dużo większego nakładu pracy (ze względu na ich objętość i złożoność) niż sprawy z innych dziedzin;
- duże znaczenie spraw z zakresu pomocy państwa, które również charakteryzują się znaczną objętością i złożonością;
- ograniczona i stabilna liczba powtarzających się sporów z zakresu handlowych środków ochronnych, dostępu do dokumentów, zamówień publicznych, rolnictwa;
- ekspozycja sądu na działalność ustawodawczą, regulacyjną i decyzyjną instytucji, organów i jednostek organizacyjnych, o czym świadczą pojawiające się sprawy – często liczne i złożone – w nowych dziedzinach, jak na przykład spory dotyczące środków ograniczających w ramach WPZiB, spory w dziedzinie substancji chemicznych⁴¹ czy ostatnio spory związane z zasadami ostrożnościowymi w dziedzinie bankowości i finansów.

⁴⁰ Należy jednak podkreślić, że sprawy te wymagają indywidualnie dużo mniejszego nakładu pracy niż średnia spraw z innych dziedzin (z wyjątkiem procedur szczególnych, w wypadku których nakład pracy jest średnio niższy niż w sprawach z zakresu własności intelektualnej).

⁴¹ Rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH)

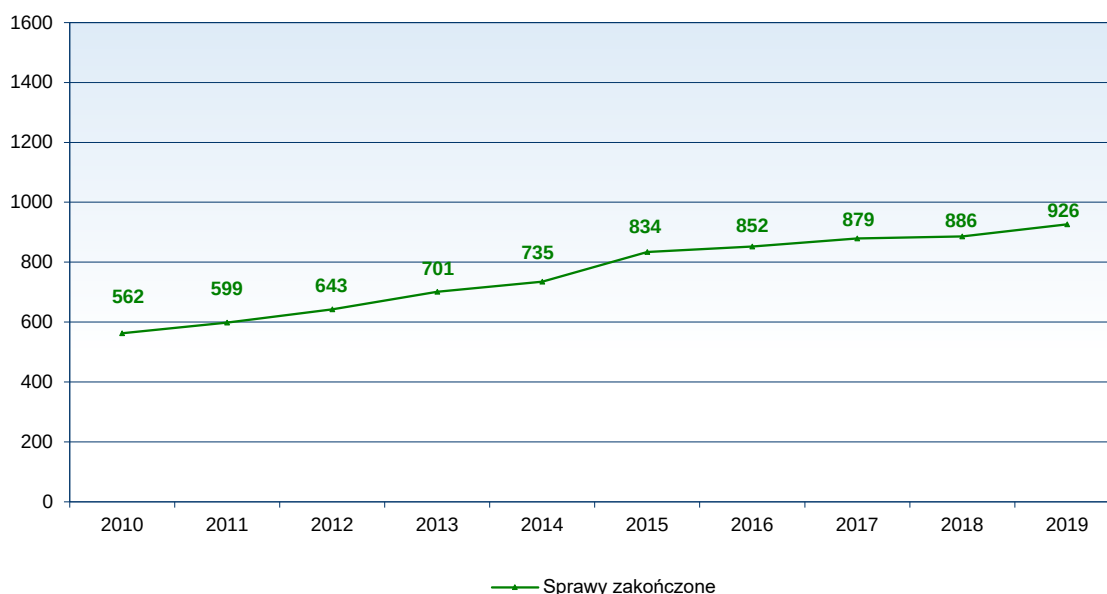
WNIOSKI

Wprowadzeniu w życie drugiego etapu reformy towarzyszył lekki wzrost (rzędu 5–10%) liczby wniesionych spraw, odzwierciedlający przekazanie kompetencji w dziedzinie służby publicznej. Od 2016 r. liczbę wniesionych spraw można ogólnie uznać za stabilną, przy czym w 2020 r. uległa ona nieznacznemu zmniejszeniu w związku z kryzysem sanitarnym.

2. Zmiany liczby spraw zakończonych

Roczna liczba zakończonych spraw zależy od przyznanых zasobów, wydajności metod pracy oraz, potencjalnie, liczby wniesionych spraw.

Działalność ogólna Sądu - średnie trzyletnie (sprawy zakończone)



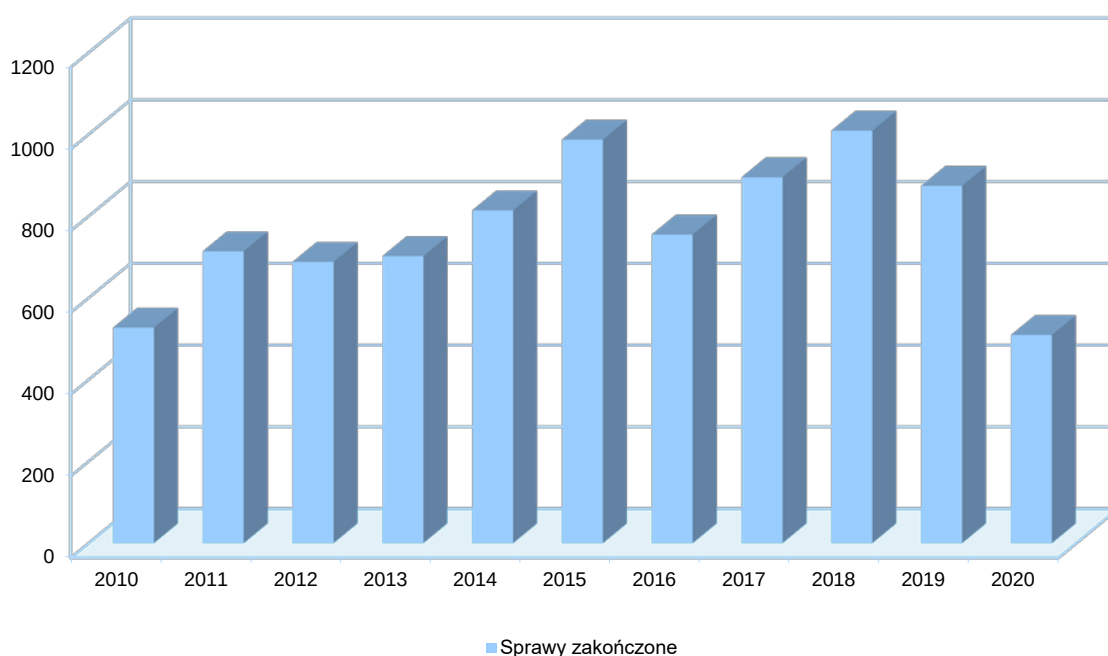
Średnie trzyletnie określa się poprzez uwzględnienie danych z roku "n" oraz danych z lat "n-1" i "n-2".
Dane na dzień 30.9.2020 R.

Z powyższych danych dotyczących średnich wartości trzyletnich wynika, że liczba zakończonych spraw stale wzrasta od 2010 r. Wzrost ten był kontynuowany także po wprowadzeniu reformy.

i utworzenia Europejskiej Agencji Chemikaliów, zmieniające dyrektywę 1999/45/WE oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) nr 793/93 i rozporządzenie Komisji (WE) nr 1488/94, jak również dyrektywę Rady 76/769/EWG i dyrektywy Komisji 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/WE i 2000/21/WE (Dz.U. 2007, L 136, s. 3).

Analiza danych rocznych pozwala jednak doprecyzować i uszczegółowić to stwierdzenie. I tak, jeśli chodzi o liczbę zakończonych spraw:

- w roku 2015, który poprzedzał rok realizacji dwóch pierwszych etapów reformy, odnotowano szczytową liczbę 987 spraw;
- w 2016 r. odnotowano spadek (755 spraw), po którym nastąpił pierwszy wzrost w 2017 r. (+18,5%), a następnie drugi w 2018 r. (+12,7%), tj. 1009 spraw, co stanowi historyczny rekord tego sądu;
- w 2019 r. nastąpił spadek (– 13,4%), a mianowicie odnotowano 874 sprawy;
- w trakcie 4 lat poprzedzających reformę (lata 2012–2015) Sąd rozstrzygał średnio 797,7 spraw rocznie; w ciągu 4 lat od wprowadzenia pierwszego etapu reformy (lata 2016–2019 r.) rozstrzygał on średnio 883,2 spraw rocznie, co oznacza wzrost o 10,7%;
- W roku 2020 odnotowano spadek w ciągu pierwszych trzech kwartałów, który w skali całego roku przełożył się na liczbę około 700 spraw⁴².



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

Dane na dzień 30.9.2020 R.

Trudno jest wyciągnąć ostateczne wnioski z tej analizy, biorąc pod uwagę brak perspektywy czasowej niezbędnej do oceny wyników rozłożonej w czasie reformy, której pierwszy etap miał miejsce w kwietniu 2016 r., a ostatni we wrześniu 2019 r.

Można jednak zauważyć, że dwa lata, w których odnotowano spadek wydajności (2016 i 2019), były jednocześnie latami częściowego odnowienia i wprowadzania w życie etapów reformy. W obu tych przypadkach miało miejsce opuszczenie urzędu przez doświadczonych

⁴² wynosiła 599. Zgodnie z danymi uaktualnionymi na dzień 15.10.2020 R. liczba spraw rozstrzygniętych wynosiła 599.

sędziów, których zastępowali sędziowie nowi, jak również mianowanie sędziów dodatkowych, a sąd musiał dostosować zarówno swą strukturę, jak i metody pracy w celu dostosowania ich do powiększonego grona sędziów. Ponadto każde trzyletnie odnowienie prowadzi do zmiany składu izb i ponownego przydzielenia niektórych spraw (20% wszystkich zawisłych spraw musiało zostać ponownie przydzielonych innemu sędziemu sprawozdawcy we wrześniu 2019 r., co miało wpływ na przebieg postępowania w wielu sprawach).

Te wyjątkowe okoliczności⁴³ wywarły nieuchronnie i obiektywnie wpływ na wydajność sądu. Wpływ ten jest szczególnie widoczny, jeśli porówna się wyniki odpowiednio trzech pierwszych kwartałów roku kalendarzowego i czwartego kwartału, czyli okresu następującego bezpośrednio po trzyletnim odnowieniu składu i wprowadzeniu w życie drugiego etapu i trzeciego etapu reformy (które realizowano we wrześniu 2016 r. i we wrześniu 2019 r.).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sprawy zakończone <i>Pełny rok</i>	688	702	814	987	755	895	1009	874
Sprawy zakończone <i>Kwartaly od I do III</i>	504	529	559	705	587	666	639	698
Sprawy zakończone <i>Kwartał IV</i>	184	173	255	282	168	229	370	176

Z powyższej tabeli wynika, że u źródeł spadku wydajności odnotowanego w 2019 r. leżał szczególnie mało wydajny czwarty kwartał (– 52,4% w stosunku do tego samego okresu w 2018 r.), podczas gdy trzy pierwsze kwartały wskazują na wysoki poziom działalności (+9,2% w stosunku do tego samego okresu w 2018 r.). To samo zjawisko można zaobserwować w 2016 r., ale także w 2013 r. – w którym również miało miejsce częściowe odnowienie składu.

Rzeczywista zdolność Sądu do wydawania orzeczeń w normalnych warunkach będzie mogła zostać oszacowana najwcześniej pod koniec 2020 r. Kryzys sanitarny, a w szczególności brak możliwości wyznaczania przez Sąd rozpraw w okresie od 16 marca do 25 maja 2020 r. oraz napotymane od tego czasu trudności praktyczne skutkują tym, że wyników z 2020 r. nie można uznać za reprezentatywne.

WNIOSKI

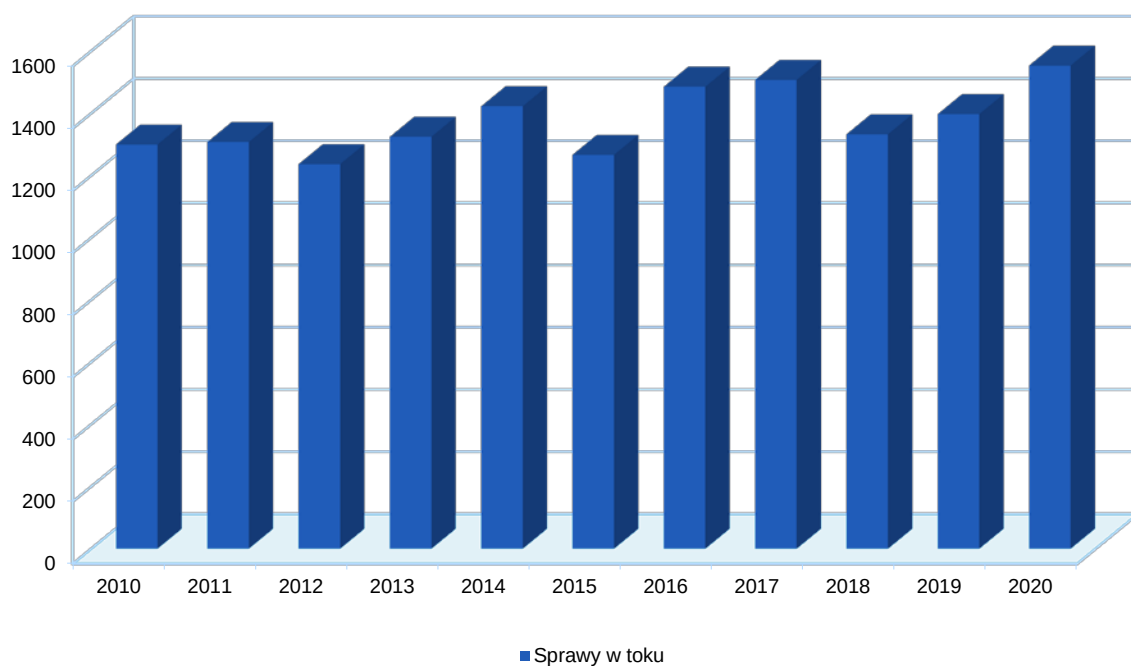
Wprowadzenie w życie reformy wiązało się ogólnie ze wzrostem liczby zakończonych spraw i umożliwiło sądowi ustanowienie w 2018 r. historycznego rekordu zakończonych spraw. Brak perspektywy czasowej koniecznej do oceny ostatniego etapu reformy, jak też wpływ wywarły na wydajność sądu przez trzyletnie odnowienia składu i jego restrukturyzację w latach 2016 i 2019, nie pozwalają jednak na dokonanie w obecnej chwili pełnej oceny skutków reformy dla zdolności do rozpatrywania spraw przez Sąd, tym bardziej że roku 2020 nie można uznać za reprezentatywny ze względu na zakłócenia spowodowane przez kryzys sanitarny.

3. Zmiany dotyczące liczby zawisłych spraw

Liczba spraw zawisłych jest wskaźnikiem całkowitego obciążenia sądu pracą w danej chwili. Liczba ta jest wynikiem wprowadzonych napływu spraw wnoszonych i odpływu spraw zakończonych. Zmniejszenie liczby zawisłych spraw jest jednym z celów wyznaczonych w ramach reformy, zgodnie z motywem 5 rozporządzenia nr 2015/2422.

a) Dane ogólne

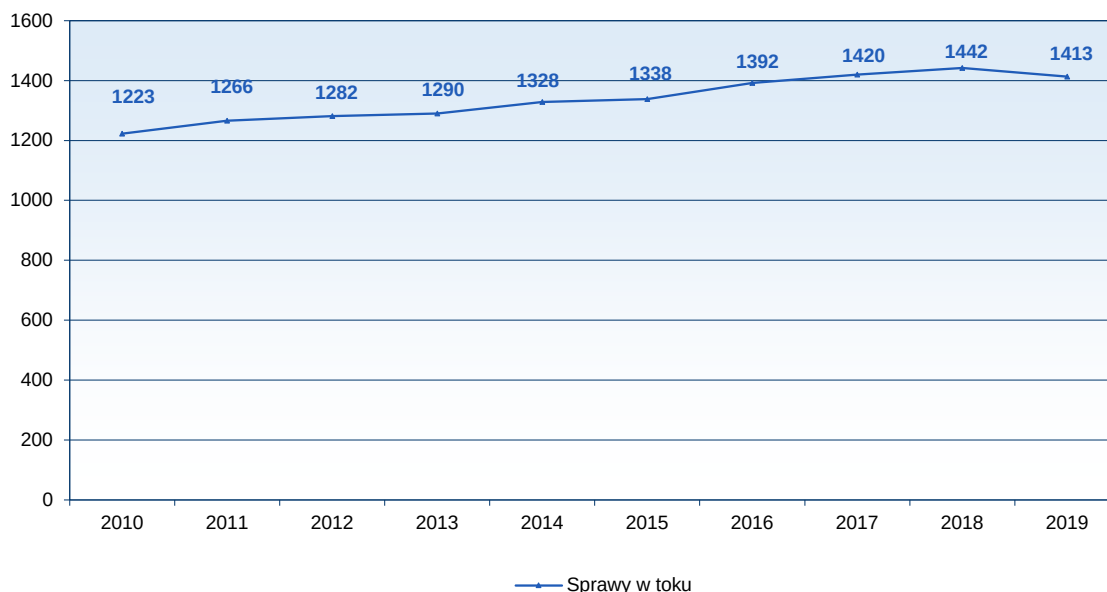
Działalność ogólna Sądu - sprawy w toku



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

Dane na dzień 30.9.2020 R.

Działalność ogólna Sądu - średnie trzyletnie (sprawy w toku)



Średnie trzyletnie określa się poprzez uwzględnienie danych z roku "n" oraz danych z lat "n-1" i "n-2".

Z powyższych danych wynika, że po wzroście odnotowanym w latach 2016 i 2017, związanym w szczególności z przekazaniem wszystkich spraw zawisłych przed Sądem do spraw Służby Publicznej (123 sprawy) i wniesieniem dużej grupy powiązanych spraw w dziedzinie bankowości i finansów (99 spraw), w 2018 r. liczba zawisłych spraw uległa znacznemu zmniejszeniu – 175 spraw, czyli spadek o 11,6%).

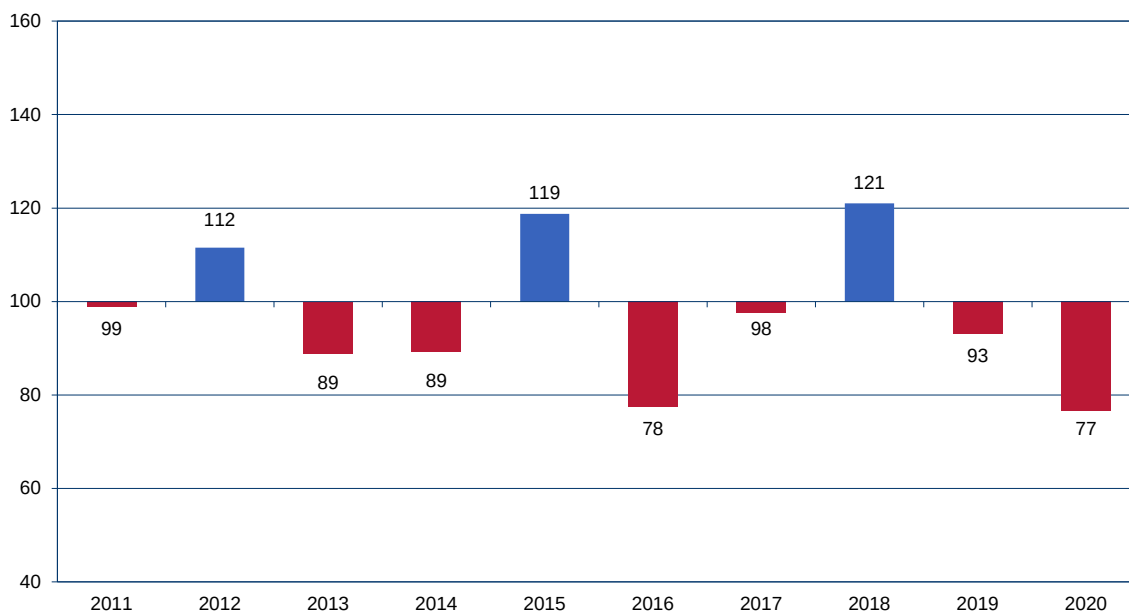
Wzrost liczby zawisłych spraw w 2019 r. i w 2020 r. jest jednak powodem do obaw⁴⁴. Można go jednak usprawiedliwić, przynajmniej w pewnym stopniu, omówionym wyżej spadkiem wydajności będącym następstwem, po pierwsze, częściowego odnowienia składu i pełnej reorganizacji sądu we wrześniu 2019 r., a po drugie, kryzysu sanitarnego. Zadaniem Sądu będzie wdrożenie w bardzo krótkim czasie wszelkich środków wewnętrznych pozwalających zareagować na to niesatysfakcjonujące stwierdzenie, tak aby można było uznać je za nieaktualne.

Zaobserwowany w 2018 r. wskaźnik zmiany liczby zawisłych spraw („clearance rate”) wynoszący 121% wskazuje na wyniki, jakie sąd jest w stanie uzyskać po osiągnięciu swego pełnego rytmu pracy.

⁴⁴ Zgodnie z danymi aktualnymi na dzień 15.10.2020 R. liczba zawisłych spraw wynosiła 1490.

Działalność ogólna Sądu -

Zmiana liczby spraw oczekujących na rozstrzygnięcie (« clearance rate »)



Wyraża stosunek spraw zakończonych do spraw nowych, w procentach. Wartość wyższa niż 100% wskazuje, że w danym roku zakończono więcej spraw niż wniesiono nowych.

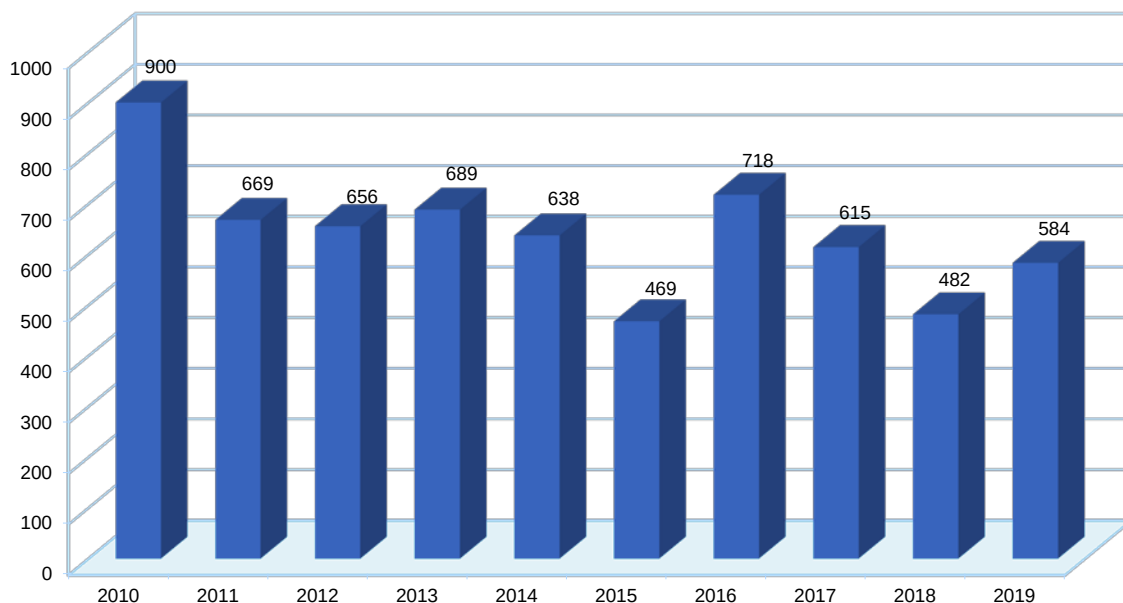
Clearance rate jest to wskaźnik określany przez CEPEJ (Komisję ds. Oceny Wydajności Wymiaru Sprawiedliwości) i ujmowany w tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości publikowanej przez Komisję Europejską.

Dane na dzień 30.9.2020 R.

Ponadto teoretyczny czas rozpoznawania zawisłych spraw ulega stopniowo poprawie, po odnotowanym w 2016 r. wzroście spowodowanym przeniesieniem spraw z zakresu służby publicznej. Dane te ukazują czas (liczony w dniach), jaki jest niezbędny do zakończenia liczby spraw zawisłych pod koniec roku, na podstawie liczby spraw zakończonych w tym samym roku.

Działalność ogólna Sądu -

teoretyczny czas rozstrzygania spraw w toku ("*disposition time*")

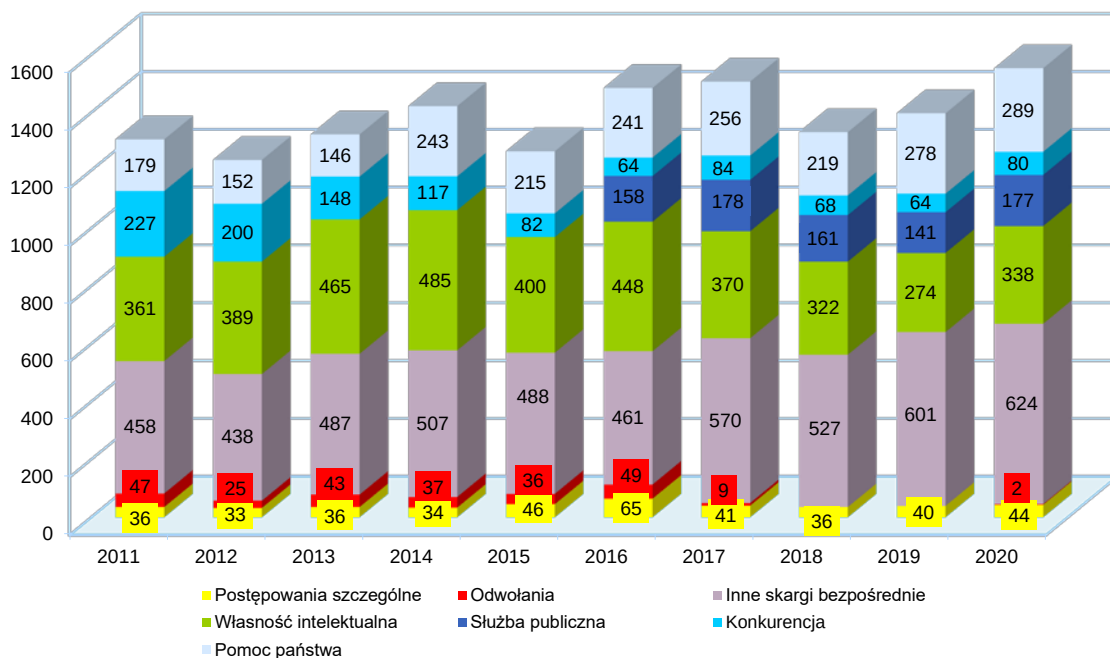


Wyraża określony w dniach czas konieczny do rozstrzygnięcia do końca roku liczby spraw będących w toku, w oparciu o liczbę spraw rozstrzygniętych w trakcie tego samego roku.

Disposition time jest to wskaźnik określany przez CEPEJ (Komisję ds. Oceny Wyajności Wymiaru Sprawiedliwości) Rady Europy i ujmowany w publikowanej przez Komisję Europejską tablicy wyników wymiaru sprawiedliwości.

b) Dane uzupełniające

Sprawy w toku - rodzaje postępowań



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

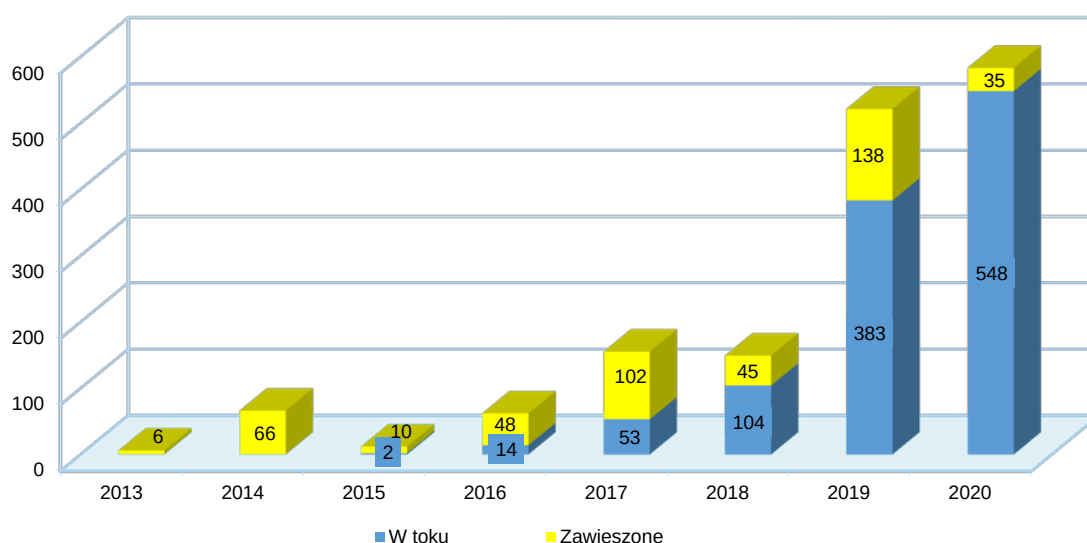
Dane na dzień 30.9.2020 R.

Podział spraw zawisłych według dziedzin w 2020 r. ukazuje:

- tendencję wzrostową w kategorii „inne skargi bezpośrednie”, która wynika po części z istnienia dwóch dużych grup spraw powiązanych (obejmujących blisko 200 spraw), po pierwsze, w dziedzinie bankowości i finansów, a po drugie, w dziedzinie praw emerytalnych byłych parlamentarzystów europejskich;
- utrzymanie na istotnym poziomie (wyższym niż 20%) udziału spraw z zakresu własności intelektualnej;
- względną stabilność od 2016 r. liczby zawisłych spraw z zakresu służby publicznej, konkurencji i pomocy państwa.

Sprawy w toku - z podziałem na rok wniesienia

Podział w 2020 r.



Rok wniesienia	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Łącznie	6	66	12	62	155	149	521	583

Dane na dzień 30.9.2020 R.

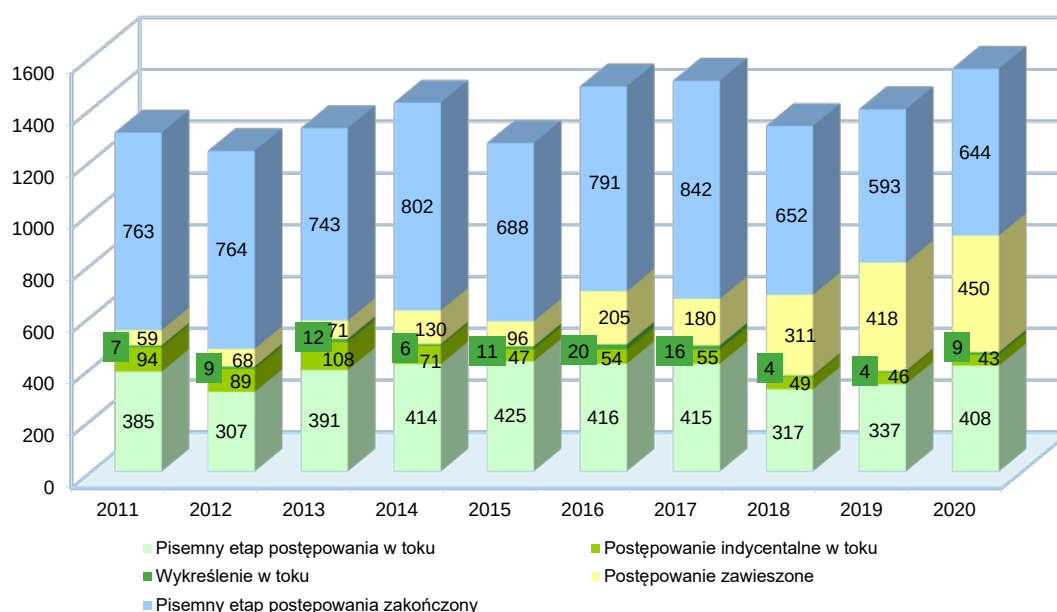
Dane te pozwalają stwierdzić, że blisko 80% spraw zawisłych przed Sądem są to sprawy wniesione niedawno (od 2018 r. do 2020 r.) i że ponad 70% zawisłych spraw to sprawy wniesione w 2019 r. i później. Sprawy wniesione przed 2017 r. są to albo sprawy zawieszone, albo sprawy będące w trakcie rozpoznawania, które były wcześniej przedmiotem zawieszenia.

W odniesieniu do zawisłych spraw interesujące jest spostrzeżenie, że liczba spraw zawieszonych jest znaczna i najwyższa w historii. Zawieszenie jest decyzją proceduralną podejmowaną na podstawie art. 69 regulaminu postępowania przed Sądem, której skutkiem jest przerwanie biegu wszystkich terminów procesowych⁴⁵. Zawieszenie postępowania może uzasadniać szereg sytuacji: wniosek strony głównej za zgodą przeciwnej strony głównej, istnienie sprawy podobnej lub powiązanej zawisłej przed Trybunałem Sprawiedliwości (odwołanie lub pytanie prejudycjalne), na rozstrzygnięcie której należy poczekać, aby móc rozstrzygnąć sprawę przed Sądem, bądź też w trosce o zapewnienie prawidłowego przebiegu

⁴⁵ Z wyjątkiem terminu na złożenie wniosku o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta przewidzianego w art. 143 § 1 regulaminu postępowania.

postępowania (na przykład w przypadku grup spraw powiązanych, gdy Sąd zidentyfikował jedną lub kilka spraw pilotażowych). Zastosowanie instytucji zawieszenia może stanowić czynnik efektywności przy rozpoznawaniu spraw, ponieważ rozumowanie prawne przyjęte bądź przez Sąd w ramach sprawy pilotażowej, bądź przez Trybunał w ramach sprawy podobnej lub powiązanej, może zostać zastosowane do zawieszonych spraw, w których poruszane zostało to samo zagadnienie prawne. Chociaż liczba zawieszonych spraw jest bardzo duża, to należy stwierdzić, że sześć grup spraw – z których każda dotyczy tych samych zagadnień prawnych – stanowi samo w sobie ponad 70% wszystkich zawieszonych spraw. Niemniej jednak Sąd powinien czuwać nad tym, aby zasada kontradiktoryjności mogła być w pełni przestrzegana po wznowieniu postępowania w sprawach zawieszonych.

Sprawy w toku - etap postępowania



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

Dane na dzień 30.9.2020 R.

W przedstawionym powyżej wykresie sprawy, w których stan postępowania pozwala na dokonanie pełnej analizy przez sędziego sprawozdawcę, to sprawy, których pisemny etap postępowania został zamknięty. Wyrażona jako wartość bezwzględna liczba spraw należących do tej kategorii, która jest wskaźnikiem aktualnego obciążenia sądu pracą, znacznie spadła od czasu wprowadzenia reformy. Spadek ten będzie jeszcze większy, jeśli liczbę spraw, w których pisemny etap postępowania został zamknięty, zestawimy z liczbą sędziów.

W ciągu trzech lat poprzedzających wprowadzenie reformy średnia liczba spraw, w których pisemny etap postępowania został zamknięty, wynosiła 26,6 spraw na pojedynczego sędziego. Na dzień 30 września 2020 r. liczba ta wynosiła 12,9 spraw na pojedynczego sędziego⁴⁶. O ile to zmniejszenie obciążenia pracą jest realne, o tyle należy zauważyć, że

⁴⁶ Obliczono na podstawie danych na dzień 30.9.2020 R.

średnia liczba referendarzy przydzielonych każdemu sędziemu również uległa zmniejszeniu⁴⁷ w tym samym czasie, choć w mniejszym zakresie.

Jednakże ocena przeciętnego nakładu pracy powinna również uwzględniać wszystkie sprawy, w których orzeka każdy z sędziów, a nie tylko sprawy, w których sędzia pełni funkcję sędziego sprawozdawcy. Orzeczenia wydawane przez sądy Unii są bowiem wynikiem pracy zespołowej, w której aktywnie uczestniczą wszyscy sędziowie należący do składu orzekającego. Tymczasem, jak wynika z przeprowadzonej poniżej analizy (zob. III.B.1. poniżej), liczba spraw przekazanych składowi powiększonemu, która przed reformą była bardzo niska, wzrosła od czasu wprowadzenia reformy. I tak, podczas gdy 1,1% spraw zakończonych w 2015 r. zostało rozpatrzonych przez izbę złożoną z 5 sędziów, to w 2019 r. współczynnik ten wyniósł około 6,7%, a w 2020 r. około 8,6%. W związku z dążeniem do celu zapewnienia wysokiej jakości orzeczeń poziom działalności sędziów pełniących funkcję sędziów zasiadających w składzie orzekającym uległ zatem zwiększeniu.

WNIOSKI

Liczba spraw zawisłych, po przejściowym wzroście związanym z przeniesieniem spraw z zakresu funkcji publicznej, uległa zmniejszeniu w 2018 r. w następstwie wprowadzenia w życie reformy. Analiza liczby spraw zawisłych na dzień sporządzenia niniejszego sprawozdania wykazuje wzrastający udział wśród nich spraw zawieszonych i znaczny spadek obciążenia pracą przypadającego przeciętnie na pojedynczego sędziego sprawozdawcę. Jednocześnie poziom działalności sędziów pełniących funkcję sędziów zasiadających w składzie orzekającym uległ zwiększeniu w związku z dążeniem do realizacji celu, jakim jest zapewnienie wysokiej jakości orzeczeń. Wzrost liczby spraw zawisłych w 2019 r. i w 2020 r. jest źródłem obaw, mimo że można uznać, że przynajmniej w pewnym stopniu jest on związany, po pierwsze, z częściowym odnowieniem składu i całkowitą reorganizacją sądu we wrześniu 2019 r., a po drugie, z kryzysem sanitarnym. Zadaniem Sądu będzie wdrożenie w krótkim czasie wszelkich środków wewnętrznych umożliwiających reakcję na to niesatysfakcjonujące stwierdzenie, tak aby można je było uznać za nieaktualne.

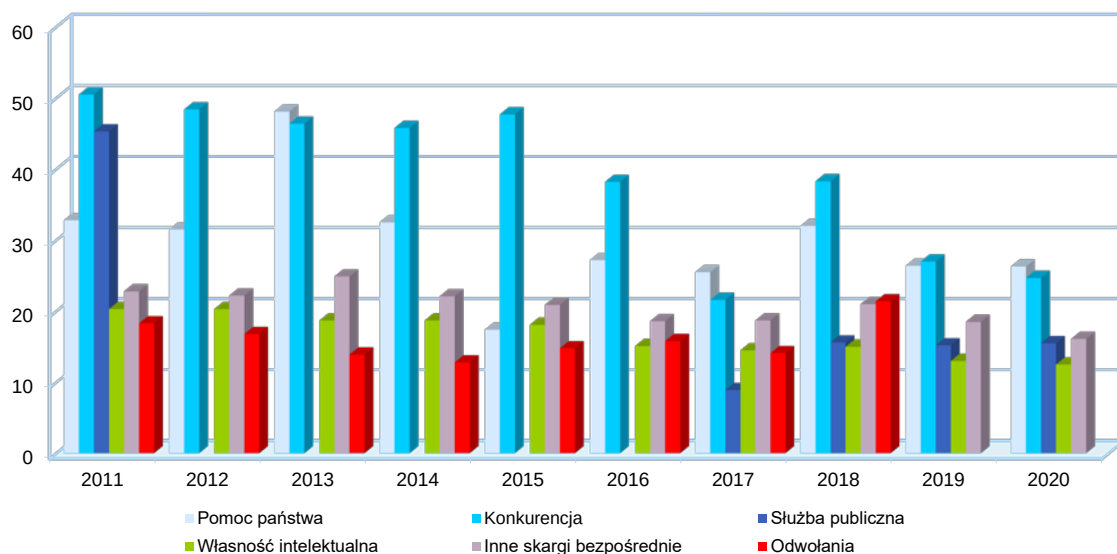
4. Zmiany dotyczące czasu trwania postępowań

Przewlekłość postępowań przed Sądem leży u podstaw reformy struktury sądowniczej Unii. Prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie jest składnikiem prawa do skutecznego środka prawnego, zapisanego w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Ponadto w sprawach gospodarczych nadmierny czas rozpatrywania sporów ma negatywny wpływ na sytuację przedsiębiorstw. Czas trwania postępowań jest zatem głównym wskaźnikiem wyników pracy sądów. Z tego względu jego skrócenie jest jednym z celów realizowanych przez reformę, zgodnie z motywem 5 rozporządzenia 2015/2422.

⁴⁷ Biorąc pod uwagę 9 referendarzy przydzielonych izbom w latach 2014–2016 oraz wdrożenie trzeciego etapu reformy w odniesieniu do stałych etatów referendarzy, to obniżenie liczby referendarzy przydzielanych średnio pojedynczemu sędziemu wynosi w przybliżeniu średnio 22%.

a) Dane ogólne

Czas trwania postępowań (w miesiącach) - sprawy rozstrzygnięte w drodze wyroku lub postanowienia



	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Pomoc państwa	32,8	31,5	48,1	32,5	17,4	27,2	25,5	32,0	26,4	26,3
Konkurencja	50,5	48,4	46,4	45,8	47,7	38,2	21,6	38,3	27,0	24,7
Służba publiczna	45,3						8,9	15,6	15,2	15,5
Własność intelektualna	20,3	20,3	18,7	18,7	18,1	15,1	14,5	15,0	13,0	12,5
Inne skargi bezpośrednie	22,8	22,2	24,9	22,1	20,9	18,6	18,7	21,0	18,5	16,1
Odwołania	18,3	16,8	13,9	12,8	14,8	15,8	14,1	21,4		
Wszystkie sprawy	26,7	24,8	26,9	23,4	20,6	18,7	16,3	20,0	16,9	15,1

Dane na dzień 30.9.2020 R.

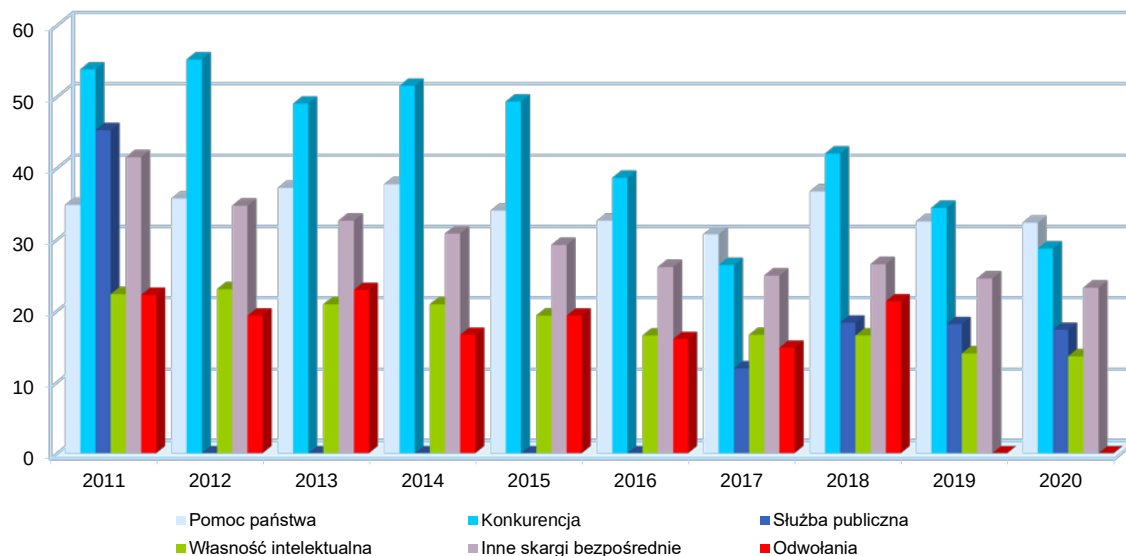
Skracanie czasu trwania postępowań, zapoczątkowane w 2013 r., było kontynuowane wraz z wprowadzeniem w życie reformy, przy czym parametr ten ma obecnie najniższy poziom w historii sądu. Czas trwania postępowań w 2019 r. wynosi średnio 16,9 miesiąca, co oznacza jego skrócenie o 3,7 miesiąca (– 18,0%) w stosunku do roku 2015. Skrócenie czasu postępowania, które potwierdzono ponownie w 2020 r.⁴⁸, dotyczy jednak w nierówny sposób poszczególnych dziedzin spraw⁴⁹.

Analiza czasu trwania postępowań jedynie w odniesieniu do spraw zakończonych wyrokiem (wydanym po przeprowadzeniu rozprawy lub bez niej) pozwala na zobrazowanie stanu rzeczy w odniesieniu do spraw, które były przedmiotem pełnego badania przez sąd (sprawy zakończone postanowieniem, które są wyłączone z tych danych, są przedmiotem bardziej zwięzłego badania i postępowania, biorąc pod uwagę powody zakończenia sprawy).

⁴⁸ Należy jednak zauważyć, że odsetek spraw zakończonych w drodze postanowienia był szczególnie wysoki w trzech pierwszych kwartałach 2020 r. (49% rozstrzygniętych spraw zostało zakończonych w drodze postanowienia), co częściowo wyjaśnia to stwierdzenie.

⁴⁹ Jeśli chodzi w szczególności o sprawy z zakresu służby publicznej, czas trwania postępowań nie uległ zmianie.

Czas trwania postępowania (w miesiącach) - sprawy rozstrzygnięte w drodze wyroku

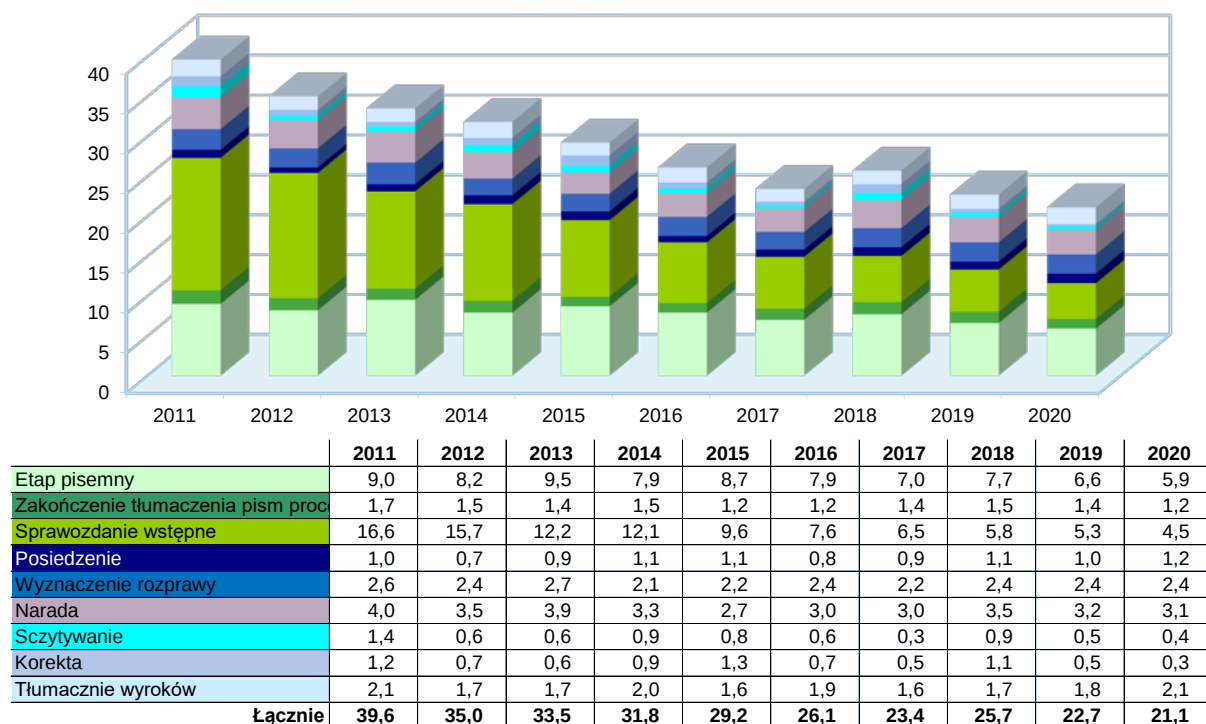


Dane na dzień 30.9.2020 R.

Stwierdzone skrócenie czasu trwania jest w tym wypadku jeszcze bardziej znaczące. Czas trwania postępowań w sprawach zakończonych wyrokiem w 2019 r. wynosi średnio 19,7 miesiąca, co oznacza skrócenie o 5,8 miesiąca (– 22,7%) w stosunku do 2015 r., przy czym tendencja ta została potwierdzona w trzech pierwszych kwartałach 2020 r. (średnio 17,9 miesiąca). Skrócenie czasu trwania postępowań jest szczególnie duże w sprawach z zakresu konkurencji i własności intelektualnej. W dziedzinach pomocy państwa i służby publicznej nie jest ono jednak tak znaczące.

b) Dane uzupełniające

**Czas trwania postępowania z podziałem na etapy (w miesiącach) -
sprawy rozstrzygnięte w drodze wyroku (z rozprawą)**



Dane na dzień 30.9.2020 R.

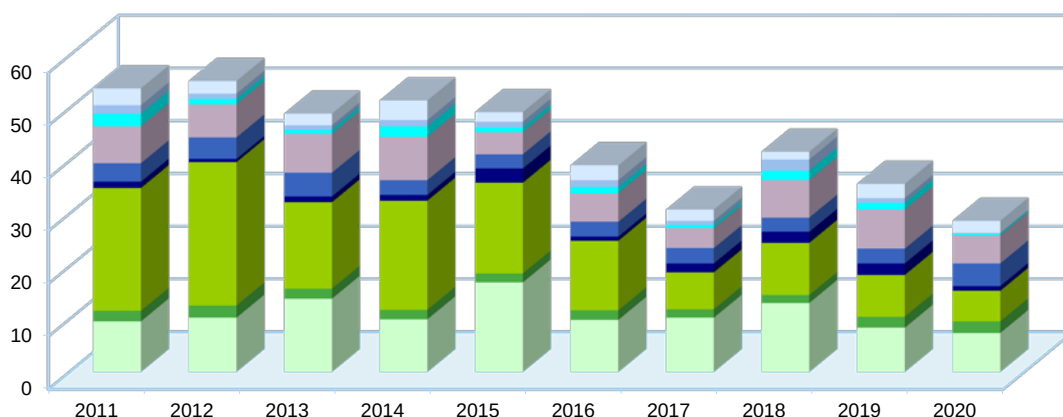
Powyższe dane ukazują czas trwania postępowań, w rozbiciu na poszczególne etapy, w odniesieniu do spraw zakończonych wyrokiem, w których odbyła się rozprawa. Chodzi tu o sprawy, które są przedmiotem najbardziej kompletnego badania przez Sąd i których znaczenie jest generalnie największe. Odnotowano podobne wielkości skrócenia czasu trwania postępowań odnotowano (– 6,5 miesiąca między 2015 r. a 2019 r., czyli – 22,3%). W trzech pierwszych kwartałach 2020 r. odnotowano dalszy spadek (– 1,6 miesiąca, czyli – 7,0%).

Co interesujące, etap postępowania oznaczony jako „sprawozdanie wstępne” uległ znaczącemu skróceniu: z 9,6 miesiąca w 2015 r. do 5,3 miesiąca w 2019 r. (– 4,3 miesiąca, czyli – 44,8%) i do 4,5 miesiąca w 2020 r. (czyli ponowne skrócenie o 15,0%). Etap ten dotyczy okresu pomiędzy dniem, w którym ostatnie pismo stron zostało przetłumaczone na język postępowania, a dniem przedłożenia izbie przez sędziego sprawozdawcę wstępnego sprawozdania⁵⁰. Obejmuje on nie tylko sam czas przygotowania tego dokumentu analitycznego, ale również ewentualny okres, w którym sprawa musiała oczekiwać na rozpoznanie ze względu na pierwszeństwo, jakie należało przyznać innym sprawom (w szczególności tym wniesionym wcześniej). Znaczące skrócenie tego etapu rozpoznawania sprawy świadczy o tym, że reforma sprzyja zwiększeniu dostępności sędziów sprawozdawców i ich gabinetów, a także zwiększeniu płynności w prowadzeniu spraw.

Stwierdzenie to jest jeszcze bardziej oczywiste w odniesieniu do zakończonych wyrokiem spraw z zakresu konkurencji, w których odbyła się rozprawa.

⁵⁰ Sprawozdanie wstępne jest dokumentem, w którym sędzia sprawozdawca przedstawia swoją analizę sporu pod względem faktycznym i prawnym, a także zalecane przez niego rozwiązania proceduralne. Jest to główny dokument sporządzany w toku rozpatrywania sprawy.

**Czas trwania postępowań z podziałem na etapy (w miesiącach) -
sprawy z zakresu konkurencji rozstrzygnięte w drodze wyroku (z rozprawą)**



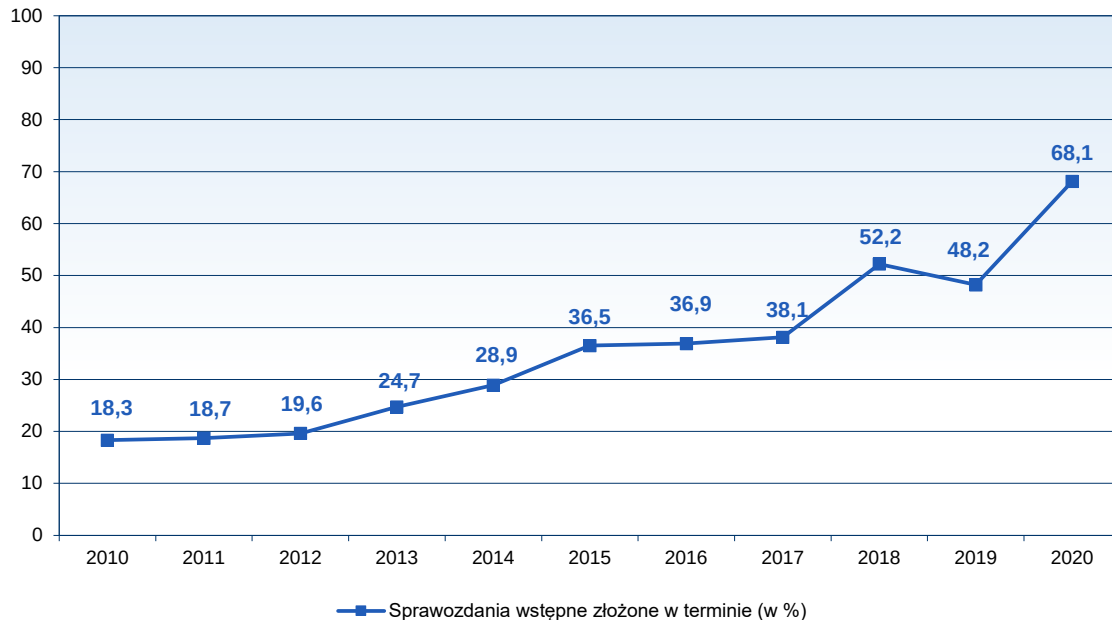
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Etap pisemny	9,6	10,3	13,9	10,0	17,0	9,9	10,3	13,1	8,4	7,4
Zakończenie tłumaczenia pism proc.	2,0	2,3	1,9	1,8	1,7	1,8	1,6	1,5	2,1	2,2
Sprawozdanie wstępne	23,3	27,2	16,4	20,7	17,2	13,2	7,0	9,9	7,9	5,8
Posiedzenie	1,2	0,6	1,1	1,1	2,7	0,8	1,7	2,1	2,2	0,9
Wyznaczenie rozprawy	3,5	4,1	4,5	2,8	2,7	2,8	2,9	2,7	2,8	4,3
Narada	7,0	6,3	7,4	8,2	4,2	5,4	3,8	7,1	7,4	5,3
Sczytywanie	2,4	1,0	0,8	2,0	0,9	1,2	0,6	1,8	1,3	0,3
Korekta	1,6	1,0	0,8	1,2	1,1	1,3	0,8	2,1	0,9	0,2
Tłumaczenie wyroków	3,2	2,4	2,2	3,7	1,8	2,8	2,1	1,5	2,7	2,3
Łącznie	53,8	55,2	49,0	51,5	49,3	39,2	30,8	41,8	35,7	28,7

Dane na dzień 30.9.2020 R.

Z 17,2 miesiąca w 2015 r. do 7,9 miesiąca w 2019 r., czyli o 9,3 miesiąca (– 54%) skrócił się czas trwania etapu „sprawozdanie wstępne”. Tendencja ta potwierdziła się w 2020 r. (– 26,6% w stosunku do 2019 r.).

Wcześniejsze rozpatrywanie spraw przez sędziów sprawozdawców znajduje również potwierdzenie w danych dotyczących przestrzegania terminów wewnętrznych przewidzianych dla złożenia sprawozdania wstępnego, i to pomimo skrócenia o 25% terminu wewnętrznego przewidzianego w dziedzinie własności intelektualnej, które obowiązuje od września 2018 r. Poniższy wykres przedstawia obserwowane od 2010 r. zmiany odsetka sprawozdań wstępnych, które przedłożono z zachowaniem terminów wewnętrznych przewidzianych w Sądzie. Chociaż poziom poszanowania terminów wewnętrznych wciąż wymaga zwiększenia, to jednak tendencja jest korzystna.

Poziom przestrzegania terminu do złożenia sprawozdania wstępnego



Dane na dzień 30.9.02020 r.

WNIOSKI

Wprowadzenie reformy wywarło znaczący korzystny wpływ na czas trwania postępowań. Stwierdzone skrócenie tego czasu nie dotyczy jednak w równym stopniu wszystkich dziedzin, w których toczą się spory. Jest ono szczególnie znaczące w wypadku spraw z zakresu konkurencji i własności intelektualnej. Szczegółowa analiza czasu trwania poszczególnych etapów postępowania ukazuje, że ów wzrost szybkości procedowania ma swe źródło w poprawie płynności w rozpoznawaniu spraw, która stała się możliwa dzięki zasobom przyznanym sądowi w ramach reformy. Tę tendencję należy zaakcentować, gdyż powinna ona objąć także te rodzaje spraw, w wypadku których w chwili obecnej generalnie czas trwania postępowań ulega jedynie nieznacznemu skróceniu lub pozostaje niezmienny (zwłaszcza w dziedzinach pomocy państwa i służby publicznej).

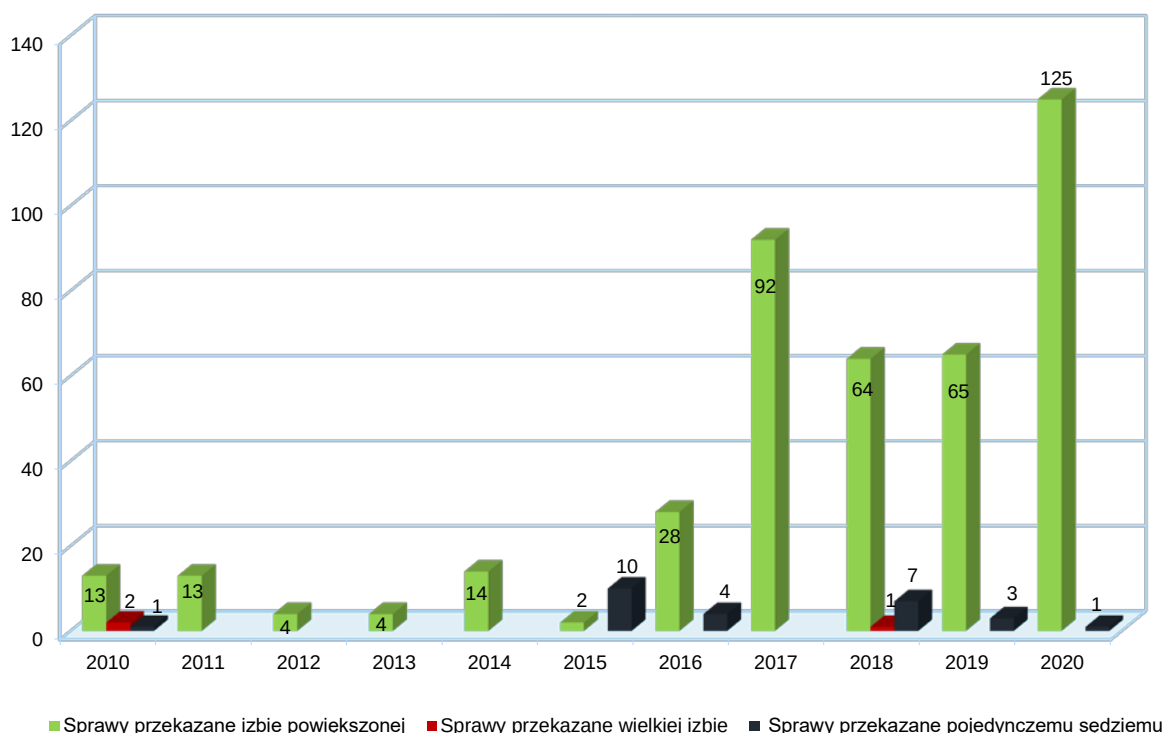
B. Wskaźniki ilościowe

1. Liczebność składów orzekających

Wśród celów reformy znajduje się również ułatwienie przekazania spraw składom orzekającym liczącym więcej niż 3 sędziów (składom liczącym 5 sędziów lub wielkiej izbie). Składy orzekające zawierające większą liczbę sędziów przyczyniają się bowiem do pogłębienia debaty, większej reprezentacji systemów prawnych, a także do wzmocnienia powagi i spójności orzecznictwa.

Zgodnie z art. 28 ust. 1 regulaminu postępowania „[j]eżeli jest to uzasadnione zawilnością prawną, znaczeniem sprawy lub szczególnymi okolicznościami, sprawa może zostać przekazana wielkiej izbie lub izbie rozpoznającej sprawę w składzie złożonym z innej liczby sędziów”. Decyzję o przekazaniu sprawy podejmuje zgromadzenie plenarne Sądu na wniosek izby rozpatrującej daną sprawę, wiceprezesa Sądu lub prezesa Sądu.

Liczba spraw przekazanych izbie powiększonej, wielkiej izbie lub pojedynczemu sędziemu



Dane na dzień 30.9.2020 R.

Można stwierdzić, że liczba spraw przekazanych składom powiększonym (podziału na poszczególne lata dokonano na podstawie daty postanowienia odsyłającego) pozostawała na bardzo niskim poziomie aż do 2015 r. i że od czasu wprowadzenia reformy liczba ta wzrastała, początkowo, w 2016 r., w sposób umiarkowany, a następnie, od 2017 r., bardziej zdecydowanie. Liczba odesłań do składu liczącego jednego sędziego pozostaje z kolei bardzo ograniczona, zaś wielkiej izbie od 2010 r. sprawy przekazywane są wyjątkowo rzadko.

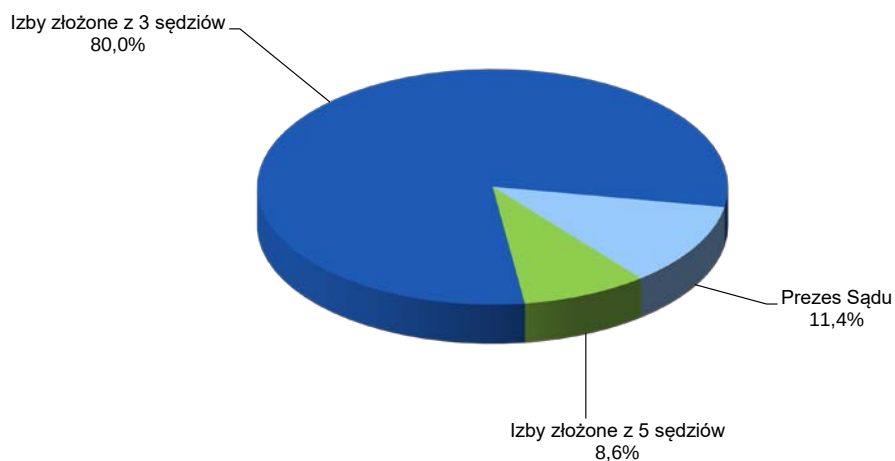
Konsekwencje decyzji o przekazaniu sprawy składom powiększonym liczącym 5 sędziów w odniesieniu do podziału wydanych wyroków ze względu na rodzaj składu orzekającego są nieco przesunięte w czasie, z uwagi na niezbędny do rozpoznania sprawy czas, jaki upływa między przekazaniem sprawy a ogłoszeniem wyroku (zwołanie izby, ewentualne środki organizacji postępowania, wyznaczenie i przeprowadzenie rozprawy, obrady, tłumaczenie).

Z poniższych danych wynika, że decyzje o przekazaniu sprawy składowi liczącemu 5 sędziów, wydawane w następstwie wprowadzenia reformy od 2016 r., znajdują odzwierciedlenie w odsetku spraw zakończonych (wyrokiem lub postanowieniem) w składzie 5 sędziów w 2018 r. (8,6%), w 2019 r. (6,7%) i w 2020 r. (8,6%), przy czym w latach 2011–2015 średnio jedynie 1,8% spraw rozstrzygnięto w składzie 5 sędziów. Ogólnie rzecz ujmując, skład orzekający liczący 3 sędziów pozostaje składem, z którego korzysta się

zdecydowanie najczęściej, gdyż w latach 2018–2020 (do dnia 30 września) w takim składzie rozstrzygano średnio około 85% spraw.

Sprawy zakończone - rodzaj składu orzekającego

Podział w 2020 r.



	2011			2012			2013			2014			2015		
	Wyroki	Postanowienia	Łącznie	Wyroki	Postanowienia	Łącznie	Wyroki	Postanowienia	Łącznie	Wyroki	Postanowienia	Łącznie	Wyroki	Postanowienia	Łącznie
Izba odwoławcza	15	16	31	17	23	40	13	47	60	21	32	53	23	14	37
Prezes Sądu		54	54		47	47		38	38		46	46		44	44
Izby złożone z 5 sędziów	19	6	25	9		9	7	1	8	9	7	16	8	3	11
Izby złożone z 3 sędziów	359	245	604	328	264	592	378	218	596	398	301	699	538	348	886
Pojedynczy sędzia													1	8	9
Total	393	321	714	354	334	688	398	304	702	428	386	814	570	417	987

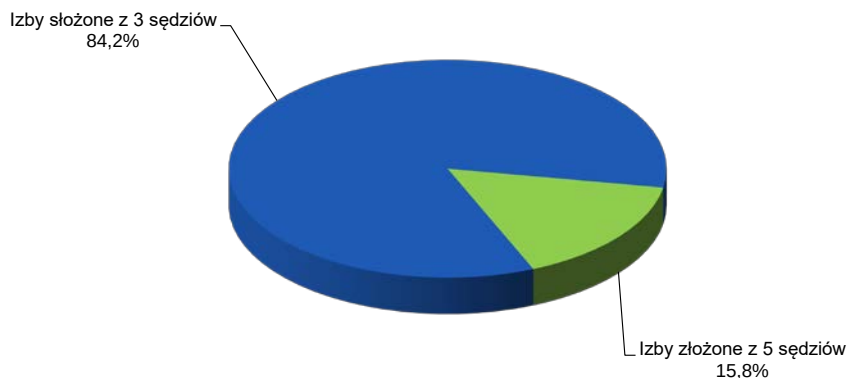
	2016			2017			2018			2019			2020		
	Wyroki	Postanowienia	Łącznie	Wyroki	Postanowienia	Łącznie	Wyroki	Postanowienia	Łącznie	Wyroki	Postanowienia	Łącznie	Wyroki	Postanowienia	Łącznie
Wielka izba											1	1			
Izba odwoławcza	25	13	38	29	17	46	9	2	11		2	2			
Prezes Sądu		46	46		80	80		43	43		47	47		58	58
Izby złożone z 5 sędziów	10	2	12	13	5	18	84	3	87	50	9	59	41	3	44
Izby złożone z 3 sędziów	408	246	654	450	301	751	546	317	863	499	261	760	218	189	407
Pojedynczy sędzia	5		5				5		5	5		5			
Total	448	307	755	492	403	895	644	365	1009	554	320	874	259	250	509

Dane na dzień 30.9.2020 R.

Co się tyczy wyłącznie spraw zakończonych wyrokiem, od 2018 r. do 2019 r. w składzie 5 sędziów zapadły 134 wyroki, czyli więcej niż w całym okresie od 2010 r. do 2017 r. (83 wyroki). Ogólnie rzecz biorąc, odsetek wyroków wydanych w składzie 5 sędziów w 2018 r. i 2019 r. znacznie wzrósł w stosunku do średniego odsetka notowanego od 2010 r. (blisko czterokrotnie), przy czym tendencja ta znajduje potwierdzenie w statystykach odnoszących się do trzech pierwszych kwartałów 2020 r. (15,8% wyroków wydanych przez izby złożone z 5 sędziów).

Sprawy rozstrzygnięte w drodze wyroku - rodzaj składu orzekającego

Podział w 2020 r.



	2010		2011		2012		2013		2014	
	Wyroki	w % ⁽¹⁾	Wyroki	w % ⁽¹⁾	Wyroki	w % ⁽¹⁾	Wyroki	w % ⁽¹⁾	Wyroki	w % ⁽¹⁾
Wielka izba										
Izba odwoławcza	22	7,6%	15	3,8%	17	4,8%	13	3,3%	21	4,9%
Izby złożone z 5 sędziów	8	2,8%	19	4,8%	9	2,5%	7	1,8%	9	2,1%
Izby złożone z 3 sędziów	255	88,5%	359	91,3%	328	92,7%	378	95,0%	398	93,0%
Pojedynczy sędzia	3	1,0%								
Total	288		393		354		398		428	

	2015		2016		2017		2018		2019		2020	
	Wyroki	w % ⁽¹⁾	Wyroki	w % ⁽¹⁾	Wyroki	w % ⁽¹⁾	Wyroki	w % ⁽¹⁾	Wyroki	w % ⁽¹⁾	Wyroki	w % ⁽¹⁾
Wielka izba												
Izba odwoławcza	23	4,0%	25	5,6%	29	5,9%	9	1,4%				
Izby złożone z 5 sędziów	8	1,4%	10	2,2%	13	2,6%	84	13,0%	50	9,0%	41	15,8%
Izby złożone z 3 sędziów	538	94,4%	408	91,1%	450	91,5%	546	84,8%	499	90,1%	218	84,2%
Pojedynczy sędzia	1	0,2%	5	1,1%			5	0,8%	5	0,9%		
Total	570		448		492		644		554		259	

(1) W stosunku do łącznej liczby spraw rozstrzygniętych w drodze wyroku.

Dane na dzień 30.9.2020 R.

WNIOSKI

W latach poprzedzających reformę, z uwagi na wzrost opóźnień w rozpoznawaniu spraw okoliczności wymagały rezygnacji w pewnym stopniu z przekazywania spraw składom powiększonym, co jednak w latach 1995–2005 było częstą praktyką. Nowa struktura Sądu umożliwiła wspieranie w sposób ukierunkowany przekazywania spraw takim składom, w sytuacji gdy jest to uzasadnione poziomem trudności zagadnień prawnych, znaczeniem sprawy lub innymi szczególnymi okolicznościami, zwłaszcza w wypadku niektórych spraw poruszających ważne kwestie prawne, gospodarcze, finansowe i instytucjonalne.

Zmiany te przyczyniają się do pogłębienia debaty, większej reprezentacji systemów prawnych, a także do wzmocnienia powagi i spójności orzecznictwa. Mogą one zostać jeszcze bardziej uwydatnione i ułatwione poprzez zmianę sposobu przydzielania spraw składom orzekającym (zob. tytuł IV. Przewidywane skutki zmian)

2. Odwołania od orzeczeń Sądu

a) Odsetek odwołań

Odsetek odwołań wnoszonych do Trybunału Sprawiedliwości od orzeczeń Sądu odzwierciedla poziom akceptowalności tych orzeczeń dla uczestników postępowań, to jest zarówno skarżących, pozwanych, jak i interwenientów.

Orzeczenia Sądu będące przedmiotem odwołania do Trybunału Sprawiedliwości

	2011			2012			2013			2014			2015		
	Orzeczenia będące przedmiotem odwołania	Orzeczenia zaskarżalne	Odwolania w %	Orzeczenia będące przedmiotem odwołania	Orzeczenia zaskarżalne	Odwolania w %	Orzeczenia będące przedmiotem odwołania	Orzeczenia zaskarżalne	Odwolania w %	Orzeczenia będące przedmiotem odwołania	Orzeczenia zaskarżalne	Odwolania w %	Orzeczenia będące przedmiotem odwołania	Orzeczenia zaskarżalne	Odwolania w %
Pomoc państwa	10	37	27%	18	52	35%	16	52	31%	15	77	19%	22	75	29%
Konkurencja	49	90	54%	24	60	40%	28	73	38%	15	44	34%	32	61	52%
Służba publiczna	1	1	100%												
Własność intelektualna	39	201	19%	41	190	22%	38	183	21%	33	209	16%	64	333	19%
Inne skargi bezpośrednie	59	204	29%	47	208	23%	62	202	31%	47	231	20%	85	290	29%
Odwolania				0	2	0%							0	2	0%
Postępowania szczególne				2	2	100%									
Total	158	533	30%	132	514	26%	144	510	28%	110	561	20%	203	761	27%

	2016			2017			2018			2019			2020		
	Orzeczenia będące przedmiotem odwołania	Orzeczenia zaskarżalne	Odwolania w %	Orzeczenia będące przedmiotem odwołania	Orzeczenia zaskarżalne	Odwolania w %	Orzeczenia będące przedmiotem odwołania	Orzeczenia zaskarżalne	Odwolania w %	Orzeczenia będące przedmiotem odwołania	Orzeczenia zaskarżalne	Odwolania w %	Orzeczenia będące przedmiotem odwołania	Orzeczenia zaskarżalne	Odwolania w %
Pomoc państwa	23	56	41%	8	25	32%	20	55	36%	38	86	44%	6	16	38%
Konkurencja	17	41	41%	5	17	29%	21	35	60%	28	39	72%	1	6	17%
Służba publiczna	0	0	0%	8	37	22%	15	79	19%	32	110	29%	15	56	27%
Własność intelektualna	48	276	17%	52	297	18%	68	295	23%	57	315	18%	33	168	20%
Inne skargi bezpośrednie	75	253	30%	61	236	26%	69	249	28%	97	297	33%	35	155	23%
Postępowania szczególne				3	3	100%	1	1	0%	3	3	100%			
Łącznie	163	626	26%	137	615	22%	194	714	27%	255	850	30%	91	402	23%

* W rubryce tej ujęto orzeczenia Sądu oddalające wnioski o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta przedstawione w ramach odwołań wniesionych od orzeczeń Sądu ds. Służby Publicznej

** W rubryce tej ujęto orzeczenia Sądu w przedmiocie wniosków należących do kategorii "postępowania szczególne", bez uszczerbku dla rzeczywiście zaskarżalnego charakteru takiego orzeczenia.

Dane na dzień 30.9.2020 R.

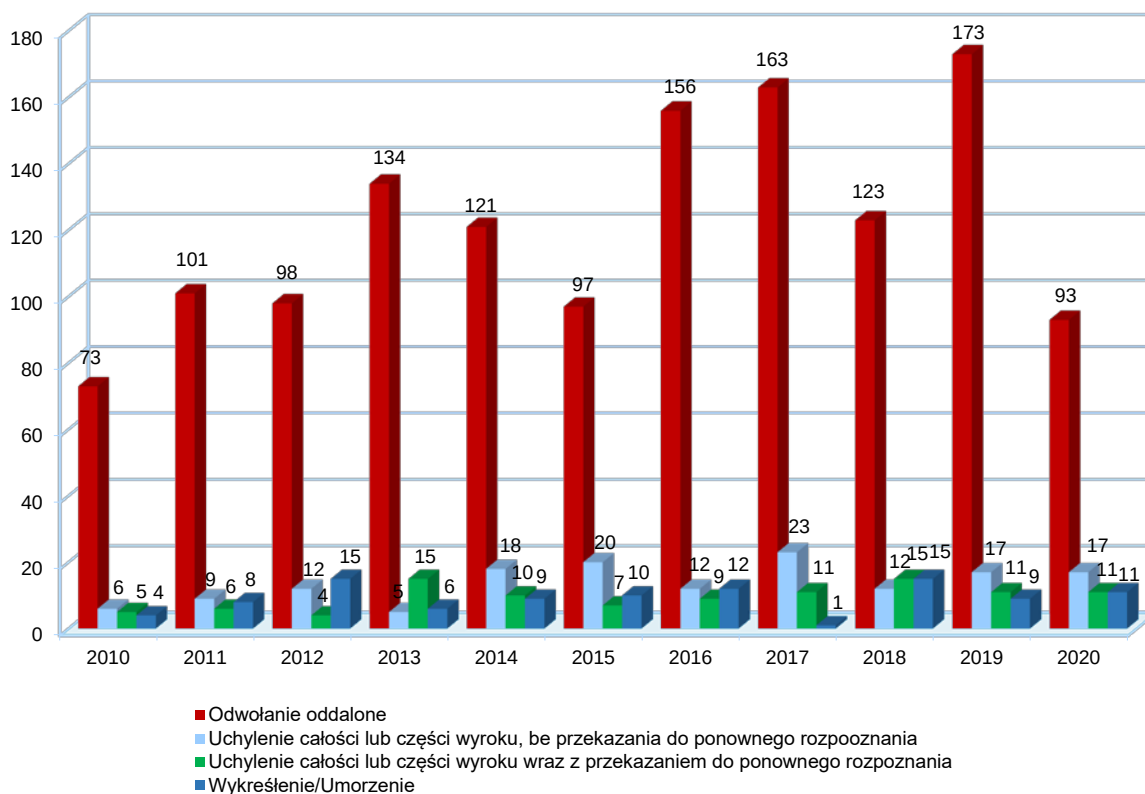
Z danych wynika, że średni odsetek odwołań w latach 2010–2015 (tj. 26,7%) jest równy odsetkowi odnotowanemu w latach 2016–2019 (czyli 26,2%). Należy zwrócić uwagę na wysoki odsetek odwołań w 2019 r. (30%), którego wyjaśnieniem jest po części bardzo duża waga niektórych spraw z zakresu pomocy państwa i konkurencji, leżąca siłą rzeczy

u podstaw wyjątkowo wysokiego poziomu zaskarżeń. Ten stan rzeczy nie znajduje potwierdzenia w świetle danych liczbowych z pierwszych trzech kwartałów 2020 r. (odsetek odwołań wynoszący 23%). Te ostatnie dane liczbowe można jednak, przynajmniej częściowo, wyjaśnić czynnikami koniunkturalnymi, a mianowicie:

- efektami procedury, w której o przyjęciu odwołania do rozpoznania decyduje się wcześniej (która weszła w życie w dniu 1 maja 2019 r.), w postaci zmniejszenia liczby odwołań wniesionych do Trybunału Sprawiedliwości w dziedzinie własności intelektualnej;
- szczególnie dużym odsetkiem spraw zakończonych postanowieniem w trzech pierwszych kwartałach 2020 r. (49% spraw zakończono w drodze postanowienia), zważywszy że odsetek odwołań od postanowień jest zazwyczaj znacznie niższy od odsetka odwołań od wyroków, ze względu na sam charakter postanowień (umorzenie postępowania lub odrzucenie skargi z uwagi na niedopuszczalność, brak właściwości lub oczywisty brak wszelkich podstaw prawnych).

b) Odsetek odwołań zakończonych sukcesem

Wynik odwołań do Trybunału Sprawiedliwości



Dane na dzień 30.9.2020 R.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Odwołanie oddalone	73	101	98	134	121	97	156	163	123	173	93
Uchylenie całości lub części wyroku, bez przekazania do ponownego rozpoznania	6	9	12	5	18	20	12	23	12	17	17
Uchylenie całości lub części wyroku wraz z przekazaniem do ponownego rozpoznania	5	6	4	15	10	7	9	11	15	11	11
Wykreślenie/Umorzenie	4	8	15	6	9	10	12	1	15	9	11
Łącznie	88	124	129	160	158	134	189	198	165	210	132

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Odsetek odwołań uwzględnionych (uchylenie całości lub części wyroku)	12,5%	12,1%	12,4%	12,5%	17,7%	20,1%	11,1%	17,2%	16,4%	13,3%	21,2%

Dane na dzień 30.9.2020 R.

Odsetek odwołań zakończonych sukcesem jest wskaźnikiem, który pozwala w pewnym stopniu ocenić prawidłowość pod względem prawnym orzeczeń wydanych w pierwszej instancji. Wiarygodne wnioski mogą zostać wyciągnięte dopiero po przeprowadzeniu analizy przyczyn uchylenia zaskarżonych orzeczeń Sądu, w szczególności w przypadku stwierdzenia nietypowo wysokiego odsetka odwołań zakończonych sukcesem.

Biorąc pod uwagę średni czas trwania postępowania odwoławczego przed Trybunałem Sprawiedliwości, lata mogące mieć znaczenie dla oceny ewentualnego wpływu reformy to lata 2018 i 2019. Tymczasem odsetek odwołań zakończonych sukcesem notowany w tych latach (odpowiednio 16,4% i 13,3%) nie różni się znacząco od poziomów zaobserwowanych w latach 2010–2017. Należy jednak zaznaczyć, że dane dotyczące trzech pierwszych kwartałów 2020 r. wskazują na wysoki odsetek uchylonych orzeczeń (21,2%). Na porównywalność tego odsetka za rok 2020 z poziomami z lat poprzednich wpływ wywiera jednak procedura, w której o przyjęciu odwołania do rozpoznania decyduje się wcześniej, a która weszła w życie w dniu 1 maja 2019 r. Postępowanie to doprowadziło bowiem do spadku liczby odwołań w dziedzinie własności intelektualnej, w wypadku których odsetek pomyślnych dla wnoszącego odwołanie rozstrzygnięć był zawsze niższy od średniego odsetka takich rozstrzygnięć w innych dziedzinach. Chociaż na obecnym etapie z tych danych nie można wyciągnąć żadnego ostatecznego wniosku, to jednak należy obserwować przyszłe zmiany tego odsetka, a w razie potrzeby zbadać przyczyny jego pogarszania się.

c) Odsetek uznanych za dopuszczalne odwołań w dziedzinie własności intelektualnej na podstawie art. 58a statutu

Od wejścia w życie z dniem 1 maja 2019 r. mechanizmu wcześniejszego decydowania o przyjęciu odwołań do rozpoznania, wprowadzonego na podstawie rozporządzenia 2019/629, wniesiono 71 odwołań objętych tą procedurą⁵¹. Wszystkie te odwołania dotyczyły

⁵¹ Dla przypomnienia, przewidziany w art. 58a statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej mechanizm wcześniejszego decydowania o przyjęciu odwołań do rozpoznania odnosi się wyłącznie do

wyroków lub postanowień Sądu zawierających rozstrzygnięcia w przedmiocie skarg wniesionych na decyzje izb odwoławczych EUIPO lub Wspólnotowego Urzędu Ochrony Odmian Roślin.

Żaden z tych odwołań nie zostało przyjęte do rozpoznania: 5 odwołań odrzucono jako niedopuszczalne, 49 odrzucono jako nieprzyjęte do rozpoznania, a 17 odwołań jest w toku badania. Dane te zależą w pewnym stopniu od znaczenia i jakości wniosków o dopuszczenie do rozpoznania, ale można je także uznać za wskaźnik zachowania przez Sąd jedności, spójności i rozwoju prawa Unii w tej dziedzinie.

WNIOSKI

Analiza danych dotyczących odsetka odwołań wniesionych od orzeczeń Sądu, jak też odsetka odwołań rozstrzygniętych pomyślnie dla wnoszącego odwołanie, nie pozwala na tym etapie na wskazanie, czy istnieje ogólna tendencja do pogarszania się czy też do poprawy jakości tych orzeczeń. Kwestii tej należy jednak poświęcić uwagę. Pożądane jest zatem zapewnienie na przyszłość precyzyjnego i konkretnego monitorowania odsetka wnoszonych odwołań i odsetka odwołań rozstrzygniętych pomyślnie dla wnoszącego odwołanie, jako wskaźników jakości pracy Sądu.

Ponadto niski odsetek przyjętych do rozpoznania odwołań w dziedzinie własności intelektualnej można uznać za wskaźnik świadczący o zachowaniu przez Sąd jedności, spójności i rozwoju prawa Unii w tej dziedzinie, przy czym odsetek ten zależy również od znaczenia i jakości wniosków o przyjęcie do rozpoznania.

3. Intensywność kontroli sądowej

Badanie spraw

Środki organizacji postępowania, środki dowodowe, świadkowie, biegli

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Liczba spraw, w których zastosowano środki organizacji postępowania*	269	306	307	288	363	368	319	425	480	476	565
Liczba stron, do których skierowano środki organizacji postępowania	490	606	593	541	711	772	666	882	942	917	1177
Liczba środków dowodowych	10	11	14	8	26	16	11	45	38	28	17
Liczba przesłuchań świadków	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
Liczba powołań biegłych	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Dane na dzień 30.9.2020 R.

W ramach badania spraw regulamin postępowania przewiduje w szczególności możliwość przyjmowania przez Sąd, w drodze zwykłej decyzji, środków organizacji postępowania (mających na celu zapewnienie przygotowania spraw do rozpoznania, prawidłowego

orzeczeń Sądu dotyczących decyzji niezależnej izby odwoławczej wymienionych w tym artykule agencji i urzędów oraz każdej niezależnej izby odwoławczej urzędu lub agencji Unii utworzonych po dniu 1 maja 2019 r., do której to izby należy się zwrócić, zanim skarga zostanie wniesiona do Sądu. Zgodnie z tym przepisem odwołanie przyjmuje się do rozpoznania, jeżeli występuje w nim kwestia istotna dla jedności, spójności lub rozwoju prawa Unii.

przebiegu postępowania oraz rozstrzygania sporów⁵²) lub, w drodze postanowienia, środków dowodowych⁵³. Liczba środków tego rodzaju przyjętych przez Sąd stanowi zatem wskaźnik aktywności w zakresie prowadzenia spraw przez Sąd, a tym samym intensywności kontroli sądowej, w szczególności zaś kontroli faktycznie przeprowadzonej.

Dane ukazują, w okresie od 2010 r. do 2015 r. i w okresie od 2016 r. do 2019 r.:

- w odniesieniu do środków organizacji postępowania wzrost o 34,1% pod względem liczby spraw, których środki te dotyczą, i wzrost o 37,6% pod względem liczby stron będących ich adresatami;
- w odniesieniu do liczby środków dowodowych wzrost o 114,8%;
- podtrzymanie braku przesłuchiwania świadków (z wyjątkiem roku 2014) oraz powoływania biegłych.

Ponadto dane z 2020 r. świadczą o nasileniu się tego zjawiska w odniesieniu do środków organizacji postępowania, jako że aktywność w pierwszych trzech kwartałach tego roku jest wyższa niż aktywność całoroczna odnotowana w latach 2017–2019. Stwierdzenie to znajduje częściowe wyjaśnienie w pytaniach, jakie były kierowane do stron w znacznej liczbie spraw w celu uporania się z konsekwencjami proceduralnymi kryzysu sanitarnego. Niektóre sprawy musiały zatem być badane w drodze zadawania pytań na piśmie, ze względu na napotykane przez przedstawicieli stron trudności związane z przemieszczaniem się, a w niektórych przypadkach wręcz brak możliwości dotarcia na rozprawę.

WNIOSKI

Wprowadzeniu w życie reformy towarzyszy znaczący wzrost aktywności związanej z badaniem spraw przez Sąd, co – w połączeniu z częstszym przekazywaniem spraw powiększonym składom orzekającym – świadczy o pogłębieniu kontroli sądowej.

4. Postrzeganie przez uczestników postępowań przed Sądem

Wskaźnik dotyczący postrzegania przez uczestników postępowań przed Sądem pozwala uzupełnić analizę wskaźników ilościowych i obiektywnych z uwzględnieniem subiektywnej oceny dokonywanej przez adresatów europejskiego powszechnego wymiaru sprawiedliwości.

⁵² Zgodnie z art. 89 § 3 regulaminu postępowania przed Sądem „[ś]rodki organizacji postępowania mogą w szczególności obejmować:

- a) zadawanie pytań stronom;
- b) wzywanie stron do przedstawienia na piśmie lub ustnie stanowisk w przedmiocie niektórych aspektów sporu;
- c) wzywanie stron lub podmiotów trzecich określonych w art. 24 akapit drugi statutu do przedstawienia informacji;
- d) wzywanie stron do przedstawienia wszelkich materiałów dotyczących sprawy;
- e) wzywanie stron na posiedzenia.

⁵³ Zgodnie z art. 91 regulaminu postępowania przed Sądem „[b]ez uszczerbku dla postanowień art. 24 i 25 statutu do środków dowodowych należą:

- a) osobiste stawiennictwo stron;
- b) wezwanie strony do udzielenia informacji lub przedstawienia wszelkich materiałów dotyczących sprawy;
- c) wezwanie do przedstawienia dokumentów, których udostępnienia odmówiła instytucja w ramach postępowania w przedmiocie legalności tej odmowy;
- d) zeznania świadków;
- e) opinie biegłych;
- f) oględziny.

a) Liczba wniosków o sprostowanie, wniosków dotyczących braku rozstrzygnięcia w przedmiocie jednego z żądań i wniosków o dokonanie wykładni

Sprostowanie jest procedurą wdrażaną po ogłoszeniu wyroku lub doręczeniu kwestionowanego postanowienia, której przedmiotem jest sprostowanie przez Sąd w drodze postanowienia błędów pisarskich, rachunkowych lub oczywistych omyłek, z urzędu lub na wniosek strony⁵⁴.

Ponadto, jeżeli Sąd nie rozstrzygnął w przedmiocie jednego z żądań lub w przedmiocie kosztów, zainteresowana strona składa stosowny wniosek⁵⁵.

Wreszcie w przypadku wątpliwości co do znaczenia lub skutków wyroku albo postanowienia Sąd dokonuje jego wykładni na wniosek jednej ze stron lub jednej z instytucji Unii Europejskiej, która uzasadni swój interes w tym zakresie⁵⁶.

Liczba tych procedur, które dotyczą wyroków i postanowień wydanych przez Sąd, stanowi wskazówkę co do ich postrzegania przez adresatów orzeczeń, niezależnie od samego wyniku tych procedur.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Wnioski o sprostowanie	2	2	1	9	5	7	5	10	12	8	3
Wnioski dotyczące braku rozstrzygnięcia w przedmiocie jednego z żądań	0	0	0	0	0	0	0	1	1	1	0
Wnioski o dokonanie wykładni	1	0	0	0	2	0	1	2	1	1	0
Ogółem	3	2	1	9	7	7	6	13	14	10	3

Biorąc pod uwagę niewielką łączną liczbę zidentyfikowanych przypadków, należy zachować ostrożność przy interpretacji tych danych. Niemniej średnia liczba postępowań w przedmiocie sprostowania, braku rozstrzygnięcia któregoś z żądań i dokonania wykładni wszczętych w latach 2016–2019 (10,7) wzrosła ponad dwukrotnie w stosunku do lat 2010–2015 (4,8), co przekracza proporcjonalnie wzrost liczby zakończonych spraw odnotowany między tymi dwoma okresami.

b) Zasięganie opinii uczestników postępowań przed Sądem

Z pracy Sądu korzystają zasadniczo podmioty prawa (strony prywatne – osoby fizyczne lub prawne – a także państwa członkowskie, instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii). W związku z tym w celu opracowania niniejszego sprawozdania konsultowano się z ich przedstawicielami (adwokatami, pełnomocnikami instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii, pełnomocnikami rządów państw członkowskich) podczas dwustronnych spotkań z przedstawicielami Trybunału Sprawiedliwości.

⁵⁴ Artykuł 164 regulaminu postępowania przed Sądem.

⁵⁵ Artykuł 165 regulaminu postępowania przed Sądem.

⁵⁶ Artykuł 168 regulaminu postępowania przed Sądem.

Z przeprowadzonej wymiany informacji wynika, że niektóre spostrzeżenia były ogólnie podzielane przez przedstawicieli, których opinii zasięgnięto. Elementy te można streścić następująco:

- duże zaufanie i wysoki stopień zadowolenia wyrażono w odniesieniu do Sądu i sposobu, w jaki wypełnia on swe zadania;
- chociaż na dokonanie całościowej oceny skutków reformy jest jeszcze zbyt wcześnie, pierwsze zaobserwowane tendencje są oceniane pozytywnie;
- o ile uczestnicy postępowań przed Sądem dostrzegają skrócenie czasu trwania postępowań w dziedzinie własności intelektualnej, o tyle w wypadku postępowań prowadzonych w złożonych sprawach gospodarczych, w szczególności w dziedzinie pomocy państwa, nie zaobserwowano raczej tej korzystnej tendencji;
- podkreślono znaczenie aspektów jakościowych orzeczeń Sądu w ramach wprowadzania w życie reformy;
- zauważono, że liczba zakończonych spraw nie wzrosła w znaczący sposób i że liczba zawisłych spraw nie uległa zmniejszeniu;
- sformułowano postulaty dotyczące wcześniejszego, bardziej systematycznego i aktywnego zarządzania postępowaniem (ocena zasadności szerszego korzystania z ograniczenia się do pojedynczej wymiany pism procesowych, podjęcie próby skrócenia czasu między zakończeniem pisemnego etapu postępowania a rozprawą, rozszerzenie korzystania z pytań na piśmie przed rozprawą, rozwój praktyki polegającej na zapraszaniu stron na nieformalne spotkania zmierzające do przygotowania sprawy w toku pisemnego etapu postępowania), w związku z zaobserwowanym niedawno zwiększeniem liczby środków organizacji postępowania;
- zasygnalizowano niebezpieczeństwo wystąpienia pewnych rozbieżności między izbami (w szczególności w odniesieniu do zarządzania kwestiami proceduralnymi) i podkreślono znaczenie zachowania spójności orzecznictwa;
- częstsze przekazywanie spraw składom powiększonym liczącym 5 sędziów przyjęto entuzjastycznie i podkreślono, że przekazywanie spraw wielkiej izbie może również okazać się właściwym rozwiązaniem, umożliwiającym przedstawienie silnych wytycznych („leading cases”) w niektórych dziedzinach, podobnie jak utworzenie izby pośredniej w składzie 9 sędziów powstałej z połączenia dwóch izb;
- specjalizacja niektórych izb w dziedzinie własności intelektualnej i służby publicznej została również przyjęta w bardzo przychylnie, jako czynnik jakości, spójności i wydajności; uznano za właściwe przeprowadzenie oceny możliwości rozszerzenia tego podejścia na inne dziedziny, tak aby skoncentrować rozpoznawanie niektórych spraw w obrębie konkretnych izb, a przy tym uniknąć przydzielania danego rodzaju sporów wyłącznie jednej izbie, a jednocześnie zapewnić wystarczające zróżnicowanie działalności każdej z izb;
- uznano, że przeprowadzanie rozpraw w niektórych sprawach ma niewielką wartość dodaną i wskazano możliwości wprowadzenia zmian w celu zaradzenia tej niedogodności (żądanie rzeczywistego uzasadniania wniosków o wyznaczenie rozprawy i umożliwienie koncentracji wystąpień ustnych, częstsze wydawanie postanowień odrzucających skargę jako oczywiście pozbawioną podstawy prawnej oraz częstsze wydawanie wyroków bez przeprowadzenia rozprawy);
- wskazano na możliwości zwiększenia efektywności w związku z wczesnym i szybkim podejmowaniem decyzji w odniesieniu do skarg niedopuszczalnych.

WNIOSKI

Postrzeganie skutków reformy przez uczestników postępowań przed Sądem nie może być obecnie przedmiotem precyzyjnej i definitywnej oceny. Uzyskane informacje zwrotne pozwalają uznać, że na obecnym etapie skutki reformy są generalnie odbierane pozytywnie. Uczestnicy postępowań przed Sądem wyrazili jednak oczekiwania co do dalszego wzrostu wydajności sądu i jakości orzeczeń w kontekście wprowadzania w życie reformy.

IV. PRZEWIDYWANE SKUTKI ZMIAN

W dziedzinach objętych mechanizmem wcześniejszego decydowania o przyjęciu odwołań do rozpoznania⁵⁷ Sąd ponosi większą odpowiedzialność w ramach kontroli zgodności z prawem aktów odnośnych urzędów i agencji, w szczególności w odniesieniu do decyzji wydanych przez EUIPO. W tych dziedzinach interwencja Trybunału Sprawiedliwości ogranicza się bowiem jedynie do sytuacji, w których odwołanie dotyczy kwestii istotnej dla jedności, spójności lub rozwoju prawa Unii. Sąd powinien zatem wykorzystać zdolność do orzekania, jaką dysponuje on od czasu ostatniej reformy struktury sądowniczej, do dalszego zwiększania jakości swych orzeczeń, a nadto do zmniejszenia odsetka odwołań w dziedzinach, które nie są objęte tym mechanizmem.

Jak stanowi art. 3 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia 2015/2422 niniejsze sprawozdanie ma na celu zbadanie możliwości „tworzeni[a] kolejnych sądów wyspecjalizowanych lub innych zmian[...] strukturalnych”.

Przedstawiona powyżej analiza, jak również uwagi zarówno zewnętrznych doradców, jak i uczestników postępowań przed Sądem pozwalają zarysować trzy kierunki rozważań, w dążeniu do osiągnięcia celów w zakresie jakości i efektywności wymiaru sprawiedliwości.

A. Racjonalizacja przydzielania spraw: tworzenie wyspecjalizowanych izb i zrównoważenie obciążenia pracą

Sąd wprowadził już, od września 2019 r., izby wyspecjalizowane w sprawach z zakresu służby publicznej i własności intelektualnej. Specjalizacja ta ma na celu ograniczenie ryzyka rozbieżności mogących wynikać z rozproszenia tej dużej masy spraw w ramach dziesięciu izb, z których każda zawiera sześć składów orzekających. Pozwala ona również na rozwój wiedzy eksperckiej w tych dziedzinach i na osiągnięcie zwiększonej efektywności.

Jak podkreślili zarówno uczestnicy postępowań przed Sądem, jak i K. Rennert, istnieją inne dziedziny sporów, które mogą nadawać się do poddania ich pewnej formie specjalizacji⁵⁸. Bez dążenia do wyłącznego przydzielenia spraw danego typu jednej izbie, należy rozważyć przydzielenie niektórych dziedzin nie wszystkim 10 izbom, lecz mniejszej liczbie izb. Ta liczba izb powinna być ustalana w zależności od liczby i stopnia złożoności spraw w każdej z odnośnych dziedzin. Przydatne rozważania w tym zakresie mogłyby być prowadzone na podstawie wstępnej oceny systemu ustanowionego w odniesieniu, po pierwsze, do spraw z zakresu własności intelektualnej (przydzielanych 6 izbom), a po drugie do spraw z zakresu służby publicznej (przydzielonych 4 innym izbom).

Ewentualne rozszerzenie tego podejścia miałoby na celu ograniczenie rozproszenia spraw w niektórych dziedzinach między wszystkie izby, przy jednoczesnym zapewnieniu gwarancji co do różnorodnego i przekrojowego charakteru działalności każdej izby. W tym kontekście należy zauważyć, że L.M. Díez-Picazo Giménez podkreślił znaczenie zachowania ogólnego charakteru urzędu sędziego Sądu i uniknięcia zawężenia go ograniczonej liczby dziedzin. Podczas spotkania z przedstawicielami Trybunału Sprawiedliwości L.M. Díez-Picazo Giménez dokonał zatem rozróżnienia między profilem specjalizacji sędziów w określonych dziedzinach, który nie powinien mieć wpływu na kryteria selekcji stosowane w związku z ich

⁵⁷ Zobacz przypis 51.

⁵⁸ K. Rennert proponuje w tym względzie konkretnie, aby co najmniej dwie izby były kompetentne (na zmianę) dla każdej dziedziny prawa, z uwzględnieniem konieczności zapewnienia równowagi geograficznej w ich składzie.

mianowaniem na sędziów Sądu, a specjalizacją niektórych izb w ramach Sądu. Przyznając, że ta częściowa specjalizacja „in situ” ma pewne zalety, L.M. Díez-Picazo Giménez podkreślił również, że jeśli zostanie ona posunięta zbyt daleko, to będzie sprzeczna z celem polegającym na poszerzeniu liczby sędziów składu orzekającego w trosce o wzbogacenie debaty w ramach tego składu dzięki zestawieniu punktów widzenia sędziów dysponujących zróżnicowanym przygotowaniem prawniczym.

W celu wypracowania właściwej równowagi pomiędzy tymi różnymi parametrami Sąd będzie musiał dokonać analizy charakterystycznych cech rozpoznawanych przezeń sporów w celu ustalenia, czy istnieją wystarczająco stabilne i jednolite obszary, które nadawałyby się do skupienia ich w ramach określonych izb.

Sprawy w toku - przedmiot skargi

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Dostęp do dokumentów	40	37	38	32	59	65	76	30	30	27
Działania zewnętrzne Unii Europejskiej	2	3	1	3	2	4	2	2	5	5
Przystąpienie nowych państw			1	1						
Rolnictwo	61	40	51	51	56	42	43	43	22	20
Pomoc państwa	178	151	146	243	215	241	256	219	278	289
Stowarzyszenia z krajami i terytoriami zamorskimi			1							
Obywatelstwo Unii										1
Klauzula arbitrażowa	18	15	13	17	30	23	27	27	22	24
Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	32	24	13	15	14	15	6	2	3	2
Konkurencja - koncentracja przedsiębiorstw	13	11	9	6	5	12	8	10	11	25
Konkurencja - kartele	190	174	133	102	69	45	68	47	37	38
Konkurencja - przedsiębiorstwa publiczne	1	1	1	1						
Konkurencja - pozycja dominująca	23	14	5	8	8	7	8	11	16	17
Kultura			1	1	1	1				
Przepisy finansowe Dispositions financières (budżet, ramy finansowe, środki własne, zwalczanie nadużyć	2	1	1	5	7	10	10	9	10	8
Prawo przedsiębiorstw				1	1	1	1	1		
Prawo instytucjonalne	41	41	50	84	79	85	96	103	180	175
Edukacja, szkolenia zawodowe, młodzież i sport	1	1	2		3	3	3	1	2	1
Energia	1	1	1	1	3	4	9	4	9	13
Rejestracja, ocena, udzielanie zezwoleń i stosowane ograniczenia w zakresie chemikaliów (rozporządzenie REACH)	7	8	14	14	10	8	14	14	10	12
Środowisko naturalne	18	13	18	18	5	7	12	8	12	14
Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości	3	1				7	2	1	2	1
Podatki	1		1			2		2		
Swoboda przedsiębiorczości				1				1		
Swobodny przepływ kapitału								1		
Swobodny przepływ osób	1					1			1	
Swoboda świadczenia usług	1									
Zamówienia publiczne	43	42	36	34	35	24	27	22	15	18
Środki ograniczające (działania zewnętrzne)	89	106	107	108	103	61	62	60	72	67
Polityka handlowa	35	41	45	58	40	36	35	40	41	53
Wspólna polityka rybołówstwa	25	16	17	5	2	1	1	2	2	
Polityka gospodarcza i pieniężna	3	4	18	9	3	24	116	127	138	155
Polityka gospodarcza i pieniężna - nadzór nad instytucjami kredytowymi										1
Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa	1	1	3	1		1	1		1	1
Polityka przemysłowa				2						
Polityka społeczna	4	4		1	1	1	1	1	1	
Własność intelektualna i przemysłowa	361	389	465	485	400	448	370	322	274	338
Ochrona konsumentów			1	2	2	2	1	1	1	2
Zbliżanie ustawodawstw			13		1	1	4	6	4	1
Badania naukowe, rozwój technologii i przestrzeń kosmiczna	7	7	8	9	17	19	9	3	3	6
Sieci transeuropejskie			3	2	2		2	2	1	2
Zdrowie publiczne	5	15	16	17	4	7	9	13	11	12
Turystyka			1							
Transport	1		5	3					1	3
Unia celna i wspólna taryfa celna	15	15	7	9	5	5	1		2	
Łącznie traktat WE/TFUE	1223	1176	1245	1349	1182	1213	1280	1135	1217	1331
Łącznie traktat EWWIS	1	1								
Regulamin pracowniczy urzędników	48	27	44	40	39	208	187	162	141	179
Postępowania szczególne	36	33	36	34	46	65	41	36	40	44
ŁĄCZNIE OGÓŁEM	1308	1237	1325	1423	1267	1486	1508	1333	1398	1554

Ta zmiana w kierunku bardziej skoncentrowanego przydzielania niektórych dziedzin jest spójna zarówno z art. 3 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia 2015/2422, jak i z przepisami art. 25 regulaminu postępowania przed Sądem, który stanowi, że Sąd „może powierzyć

jednej lub kilku izbom rozpoznawanie spraw w określonych dziedzinach”. Należy zaznaczyć w tym względzie, że przepis ten został wprowadzony przy okazji przyjęcia nowego regulaminu postępowania przed Sądem, który wszedł w życie w dniu 1 lipca 2015 r. i że w uzasadnieniu projektu wskazano w tym względzie, że „[z]większenie liczby sędziów lub wniesienie dużej liczby spraw w danej dziedzinie są istotnymi wydarzeniami, które mogłyby w konsekwencji uzasadniać podjęcie decyzji o dostosowaniu kryteriów przydzielania spraw. Z tego właśnie powodu Sąd proponuje uzupełnienie obecnego art. 12, tak aby stanowił on wyraźnie, iż może on powierzyć jednej izbie lub większej ich liczbie rozpoznawanie spraw w określonych dziedzinach. Chodzi zatem o to, aby stało się całkowicie jasne, że obowiązujący system może zostać dostosowany, w sytuacji gdy uzasadniają to okoliczności”.

Wreszcie, nawet jeśli istnieją i są wdrożone służące temu mechanizmy⁵⁹, należy dążyć do zapewnienia możliwie pełnej i trwałej równowagi w podziale obciążenia pracą pomiędzy sędziami, z uwzględnieniem zróżnicowania spraw (pod względem ilości i złożoności) w odniesieniu do których pełnią oni funkcję sędziego sprawozdawcy, szczególnego przypadku dużych grup powiązanych spraw i obciążenia pracą spoczywającego na niektórych sędziach ze względu na ich uczestnictwo w charakterze sędziego orzekającego w niektórych szczególnie skomplikowanych sprawach. Taka kontrola wydaje się szczególnie pożądana w kontekście zmniejszenia przeciętnego nakładu pracy sędziego sprawozdawcy i tworzenia nowych wyspecjalizowanych izb.

B. Rozwój mechanizmów służących wspieraniu spójności orzecznictwa

1. Przekazywanie spraw składom powiększonym liczącym 5 sędziów

Od początku reformy Sądu można było stwierdzić wzrost liczby spraw przydzielanych izbie złożonej 5 sędziów, co spotkało się z pozytywną oceną uczestników postępowań, do których zwrócono się o wyrażenie opinii. Podczas gdy w 2016 r. Sąd rozstrzygnął 12 spraw Sąd w takim składzie orzekającym, w 2018 r. liczba ta wyniosła 87, co stanowiło 8,6% zakończonych spraw. Jednakże w 2019 r. odnotowano spadek spraw rozstrzygniętych przez izby złożone z 5 sędziów: 59 spraw zostało rozstrzygniętych przez wskazany skład orzekający, co stanowiło 6,7% zakończonych spraw. Chociaż odsetek ten wzrósł w ciągu pierwszych trzech kwartałów 2020 r. (8,6%), to jednak izby złożone z 3 sędziów zdecydowanie pozostają preferowanym składem orzekającym Sądu (80% spraw zakończonych w ciągu trzech pierwszych kwartałów 2020 r., 85% spraw zakończonych od 2018 r.).

Stwierdzenie to można wyjaśnić przede wszystkim sposobem przydzielania spraw w Sądzie. Zgodnie z art. 26 regulaminu postępowania przed Sądem, w możliwie najkrótszym czasie po złożeniu pisma wszczynającego postępowanie w sprawie prezes Sądu przydziela sprawę jednej z izb według kryteriów przydzielania opublikowanych w Dzienniku Urzędowym, w myśl których chodzi o izbę złożoną z 3 sędziów.

⁵⁹ Przydzielanie spraw z uwzględnieniem odstępującego od systemu rotacyjnego kryterium opartego na zrównoważonym rozłożeniu obciążenia pracą, regularne monitorowanie aktualnego obciążenia pracą sędziów sprawozdawców, możliwość ponownego przydzielania spraw na podstawie art. 27 § 3 regulaminu postępowania.

Sprawa może zostać przekazana składowi powiększonemu „[j]eżeli jest to uzasadnione zawilocią prawną, znaczeniem sprawy lub szczególnymi okolicznościami”⁶⁰. Takie przekazanie sprawy może w pewnym stopniu wydłużyć czas jej rozpatrywania, co może zniechęcać do korzystania z tego rozwiązania. To przede wszystkim na podstawie wstępnego sprawozdania sporządzonego przez sędziego sprawozdawcę i podanego do wiadomości izby złożonej z 3 sędziów izba ta decyduje bowiem o zaproponowaniu zgromadzeniu plenarnemu przekazania sprawy składowi powiększonemu. Następnie sędzia sprawozdawca sporządza przedstawianą na zgromadzeniu plenarnym notatkę wyjaśniającą konieczność przekazania sprawy izbie złożonej z 5 sędziów (względnie wielkiej izbie). Jeżeli zgromadzenie plenarne zatwierdzi przekazanie sprawy do rozpoznania w składzie powiększonym, ów skład, obejmujący pierwotną izbę liczącą 3 sędziów uzupełnioną o dwóch kolejnych sędziów tej samej izby, będzie musiał spotkać się (w wypadku sędziów zasiadających w nim od początku – ponownie) w celu zbadania sprawy i przedyskutowania wytycznych zaproponowanych przez sędziego sprawozdawcę w sprawozdaniu wstępnym.

Rozpoznawanie sprawy przez skład 5 sędziów wiąże się siłą rzeczy z bardziej różnorodną i ożywioną debatą podczas narady sędziowskiej. Z pewnością przyczynia się to do uwzględnienia poglądów z różnych systemów prawnych, do podniesienia jakości orzeczenia oraz jego powagi. Stanowiska doradców zewnętrznych, których opinii zasięgnął Trybunał Sprawiedliwości, różnią się częściowo w odniesieniu do zakresu, w jakim ów skład orzekający powinien być angażowany: zdaniem K. Rennerta jest to skład orzekający „idealny” dla Sądu (z wyjątkiem spraw o szczególnie pilnym charakterze), natomiast L.M. Díez-Picazo Giménez uważa, że powinien on być zastrzeżony dla rozstrzygania złożonych zagadnień prawnych, a zasadą powinno pozostać orzekanie w składzie liczącym 3 sędziów.

W celu uzyskania równowagi pomiędzy tymi dwoma podejściami i mając na względzie, że zasoby Sądu pozwalają na bardziej systematyczne rozpatrywanie spraw przez powiększone składy orzekające, do Sądu należy zmiana przepisów dotyczących jego wewnętrznego funkcjonowania w ten sposób, aby sprawy z określonych dziedzin, w których poruszane są najbardziej złożone kwestie i których znaczenie jest największe, były automatycznie przydzielane izbie złożonej z 5 sędziów, zwłaszcza w dziedzinie prawa konkurencji i pomocy państwa. Takie zasady przydzielania były już zresztą dawniej stosowane przez Sąd w odniesieniu do spraw należących do wskazanych dziedzin.

To początkowe przydzielenie izbie 5 sędziów pozostawałoby bez uszczerbku dla ewentualnego późniejszego zastosowania art. 28 § 4 regulaminu postępowania przed Sądem dotyczącego przekazania sprawy izbie orzekającej w składzie złożonym z mniejszej liczby sędziów. Niewielkie zmiany tego przepisu regulaminu postępowania mogłyby przyznać kompetencje izbie liczącej 5 sędziów, w sytuacji gdy sprawa nie przedstawia żadnych szczególnych trudności, w celu przekazania sprawy izbie 3 sędziów bez konieczności zwoływania w tym celu zgromadzenia plenarnego (analogicznie do przekazania sprawy jednemu sędziemu, o którym mowa w art. 29 § 3 regulaminu postępowania).

Ponieważ skład powiększony zawiera w sobie izbę liczącą 3 sędziów, jedno posiedzenie izby wystarczyłoby do zbadania sprawy, zdecydowania o przekazaniu izbie 3 liczącej sędziów i podjęcia niezbędnych decyzji procesowych (co do przeprowadzenia rozprawy, zadania pytania na piśmie przed rozprawą i zastosowania innych środków organizacji postępowania).

⁶⁰ Artykuł 28 § 1 regulaminu postępowania.

2. Przekazywanie spraw wielkiej izbie lub izbie pośredniej

Znaczenie podniesionej kwestii prawnej, szczególnie delikatny charakter sprawy lub istnienie rozbieżnych linii orzeczniczych mogą w pełni uzasadniać przekazanie sprawy wielkiej izbie, złożonej z piętnastu sędziów. Jednakże żaden wyrok wielkiej izby Sądu nie zapadł od czasu wydania wyroków z dnia 12 września 2007 r., [API/Komisja](#) (T-36/04, EU:T:2007:258) i z dnia 17 września 2007 r., [Microsoft/Komisja](#) (T-201/04, EU:T:2007:289)⁶¹, w szczególności ze względu na rosnący nakład pracy, któremu sąd musiał stawić czoła przed przyjęciem reformy i jej wdrożeniem.

Pozyskanie piętnastu sędziów do rozstrzygania bardzo obszernych i złożonych pod względem faktycznym spraw, niekiedy w postaci grup powiązanych spraw, może rzeczywiście skutkować zaangażowaniem znacznych zasobów i mieć wpływ na prowadzenie innych spraw.

L.M. Díez-Picazo Giménez oraz liczni uczestnicy postępowań, których opinii zasięgnięto, podkreślili jednak, że przekazanie sprawy wielkiej izbie umożliwiłoby wyjaśnienie stanu prawnego w przypadku gdy poszczególne izby prezentują odmienne poglądy lub gdy w danej sprawie poruszane są zagadnienia o charakterze przekrojowym.

Należy zgodzić się z tym stwierdzeniem i zauważyć ponadto, że znaczenie kwestii prawnych, ekonomicznych i politycznych w niektórych sprawach wniesionych do Sądu uzasadnia to, by w takich wypadkach częściej angażowany był wskazany skład orzekający.

Jednocześnie utworzenie izby pośredniej, składającej się na przykład z dziewięciu sędziów, mogłoby również stwarzać odpowiednie forum do rozpoznawania spraw, w których pojawiły się nowe i złożone kwestie prawne, lub do zmiany istniejącego orzecznictwa, w szczególności w dziedzinach, w których zostały utworzone wyspecjalizowane izby. Taki środek, który wymagałby zmiany statutu, został zaproponowany przez K. Rennerta⁶². W myśl przedstawionej przez niego koncepcji chodziłoby tu o „izby połączone” złożone z sędziów przydzielonych do izb wyspecjalizowanych w danej dziedzinie. L.M. Díez-Picazo Giménez wyraził jednak pewne wątpliwości co do użyteczności takiego składu orzekającego, preferując powierzenie wielkiej izbie roli zachowania spójności orzecznictwa, jako że cieszy się ona większym autorytetem.

C. Wspieranie wczesnego, aktywnego i płynnego zarządzania procedurą

Niektóre wskaźniki (rozwój środków organizacji postępowania, skrócenie czasu trwania etapu postępowania obejmującego sporządzenie sprawozdania wstępnego) pokazują już, że nowe zasoby Sądu skłoniły go do przyjęcia bardziej aktywnego podejścia do prowadzenia postępowań. Uczestnicy postępowań, których opinii zasięgnięto, wyrazili zadowolenie z tej zmiany, wskazując jednocześnie pewne rozwiązania, które mogłyby przyczynić się do wzrostu zarówno jakości, jak i szybkości zarządzania postępowaniami.

⁶¹ Od tego czasu wielka izba wydała jedynie dwa postanowienia w przedmiocie niedopuszczalności, tj. w dniu 7 września 2010 r. w sprawach [Norilsk Nickel Harjavalta i Umicore/Komisja](#) (T-532/08, EU:T:2010:353) oraz [Etimine i Etiproducs/Komisja](#) (T-539/08, EU:T:2010:354), jak również jedno postanowienie o wykreśleniu sprawy, tj. w dniu 14 lutego 2019 r. w sprawie [VFP/Komisja](#) (T-726/16, niepublikowane, EU:T:2019:837).

⁶² Nie dostrzega on już zatem użyteczności wielkiej izby złożonej z piętnastu sędziów. Izby liczące dziewięciu sędziów zastąpiły wielką izbę.

1. Pisemny etap postępowania

a) Druga wymiana pism procesowych

Należy zauważyć, że nie wszystkie sprawy nie uzasadniają przeprowadzanie co do zasady drugiej wymiany pism procesowych⁶³. Badanie i aktywne prowadzenie akt sprawy od pierwszej wymiany pism procesowych pozwoliłoby na rezygnację z drugiej wymiany pism procesowych (poprzez przyjęcie w razie potrzeby środków organizacji postępowania mających na celu wyjaśnienie niektórych aspektów akt sprawy) bądź na skoncentrowanie się w ramach drugiej wymiany pism procesowych na istotnych aspektach sporu. Rezultat ten mógłby zostać osiągnięty, przynajmniej w niektórych dziedzinach (wspomniano w tym kontekście o sprawach dotyczących środków ograniczających, dostępu do dokumentów lub służby publicznej) poprzez bardziej systematyczne korzystanie z możliwości przewidzianych w art. 83 regulaminu postępowania przed Sądem. Przepis ten pozwala bowiem Sądowi na zdecydowanie, że druga wymiana pism procesowych nie jest konieczna ze względu na to, że akta sprawy są wystarczająco kompletne lub na sprecyzowanie kwestii, których powinny dotyczyć replika czy duplika. W bardziej złożonych sprawach, jak wskazali niektórzy uczestnicy postępowania, zwoływanie spotkań w celu przygotowania sprawy na podstawie art. 89 regulaminu postępowania przed Sądem mogłoby również przyczynić się do lepszego zarządzania kwestiami proceduralnymi i do skoncentrowania drugiej wymiany pism procesowych w zasadniczych aspektach sporu. Wszystkie te środki z zakresu prowadzenia postępowania w sposób bardziej aktywny stanowią reakcje na zalecenia sformułowane przez L.M. Díeza-Picaza Giméneza i polegają na podjęciu działań umożliwiających skrócenie czasu trwania pisemnego etapu postępowania.

b) Sprawy zawieszone

Analiza przedstawiona powyżej wskazuje na rosnący i znaczący odsetek spraw na tle całości zawisłych spraw. Czas zawieszenia jest wykluczany ze statystyk dotyczących czasu trwania postępowania, co znajduje pełne uzasadnienie z punktu widzenia oceny wydajności sądu, przy czym nie powinno to zaciemniać konsekwencji, jakie praktyka ta wywiera po stronie uczestników postępowania. Zawieszenie sprawy na podstawie art. 54 statutu i art. 69 regulaminu postępowania przed Sądem pozwala oczywiście zagwarantować, w trosce o prawidłowe administrowanie wymiarem sprawiedliwości i przy poszanowaniu zasad jurysdykcji i hierarchii sądowniczej pomiędzy sądem pierwszej instancji a sądem odwoławczym, spójność orzecznictwa wydanego przez sąd Unii i zapewnić jego powagę.

Jednakże bardzo duża liczba spraw zawieszonych przed Sądem, wynosząca blisko 30% zawisłych spraw, skłania do refleksji. Po pierwsze, istotna część obciążenia pracą sądu zostaje odłożona w czasie, co prowadzi do odciążenia sędziów i powstania ewentualnej tymczasowej nadwyżki zdolności do orzekania, a następnie do ponownego i nagłego pojawienia się całości lub części tego obciążenia pracą w momencie wznowienia zawieszonych postępowania, które mieć miejsce w chwili, gdy obciążenie pracą sędziów orzekających w danej sprawie znajduje się w szczytowej fazie. Po drugie, przed wyborem sprawy „pilotażowej” i zawieszeniem postępowania w sprawach mających identyczny lub podobny przedmiot należałoby ocenić, czy zasada kontrydiktoryjności może być w pełni przestrzegana po wznowieniu postępowania w sprawach zawieszonych. Tak więc w przypadku gdy w sprawach wszczętych równolegle kwalifikacja prawna okoliczności

⁶³ Warto odnotować, że w dziedzinie własności intelektualnej nowy regulamin postępowania przed Sądem, który wszedł w życie w dniu 1 lipca 2015 r., zniósł możliwość drugiej wymiany pism procesowych. Środek ten przyczynił się do znacznego skrócenia czasu trwania postępowania (z 19,3 miesiąca w 2015 r. do 13,6 miesiąca w 2020 r. w odniesieniu do spraw zakończonych wyrokiem).

faktycznych odnosi się do zachowania kilku podmiotów (takiego jak stwierdzenie porozumienia w rozumieniu art. 101 TFUE), należy unikać wyboru sprawy pilotażowej i zawieszenia innych powiązanych spraw. Nie można bowiem dokonać takiej kwalifikacji prawnej bez wysłuchania wszystkich podmiotów, które wniosły skargę. W tym kontekście należy zauważyć, że niektórzy uczestnicy postępowań wyrazili obawy z jednej strony co do wyznaczania i prowadzenia spraw pilotażowych, a z drugiej strony co do zmienności uzasadnienia decyzji podejmowanych w tym względzie przez poszczególne izby. Inni uczestnicy postępowań, mimo wyrażenia pozytywnej oceny tej praktyki, podkreślili znaczenie wyboru spraw pilotażowych (które powinny obejmować wszystkie istotne zarzuty i argumenty, które zostały podniesione), wyczerpującego charakteru odpowiedzi udzielonych przez Sąd w wyroku pilotażowym oraz priorytetowego traktowania spraw pilotażowych.

c) Łączenie spraw

Wielu uczestników postępowań słusznie zauważyło, że wcześniejsze zarządzanie połączenia spraw pozwoliłoby uniknąć zdwajania wysiłków w przypadku grup powiązanych spraw i że uproszczenie zarządzania poufnością w sprawach gospodarczych zawierających tajemnice handlowe prowadziłoby do znacznego wzrostu wydajności w sprawach z natury złożonych i obszernych.

d) Wczesne identyfikowanie skarg, które w sposób oczywisty zasługują na odrzucenie

Wczesne identyfikowanie przez prezesa przypadków niedopuszczalności, braku właściwości i oczywistego braku jakiejkolwiek podstawy prawnej przez prezesa oraz niezwłoczne przygotowywanie przez scentralizowany i wyspecjalizowany zespół pozostający pod zwierzchnictwem prezesa (złożony z administratorów sekretariatu lub referendarzy) dla składów orzekających projektów postanowień kończących postępowanie w danej sprawie zwiększyłoby wydajność działalności sądowniczej. Wprowadzenie tych zasad zarządzania zaoszczędziłoby sekretariatowi pracy związanej z doręczaniem skargi, a stronom pozwany – konieczności sformułowania zarzutu braku właściwości lub niedopuszczalności. Korzyścią płynącą z zastosowania takiego podejścia byłoby zwiększenie spójności w zakresie interpretacji przesłanek dopuszczalności skarg bezpośrednich.

e) Ponowna ocena terminów wewnętrznych

Z uwagi na zmniejszenie się przeciętnego obciążenia pracą sędziów sprawozdawców będącego efektem pozyskania przez Sąd nowych zasobów (z uwzględnieniem zmiany sposobu ustalania składu gabinetów), konieczna jest ponowna ocena terminów wewnętrznych (w szczególności terminu do złożenia sprawozdania wstępnego), jak zauważyli niektórzy uczestnicy postępowań. Korzystne wpływ skrócenia terminu do przedstawienia sprawozdania wstępnego na czas trwania postępowań jest dostrzegalny w przypadku spraw z zakresu własności intelektualnej, w odniesieniu do których Sąd – we wrześniu 2018 r. – skrócił o 25% wewnętrzny termin do złożenia sprawozdania wstępnego. To skrócenie terminu w dziedzinie własności intelektualnej zasługuje na podkreślenie i powinno objąć także dziedziny, w których objętość spraw jest co do zasady umiarkowana (w szczególności dziedzinę służby publicznej, w której obowiązujący w Sądzie termin do złożenia sprawozdania wstępnego wynosi 4 miesiące, podczas gdy w Sądzie do spraw Służby Publicznej wynosił on 6 tygodni, ale także szereg sporów niemających charakteru gospodarczego, należących do kategorii „innych skarg bezpośrednich”, takich jak spory z zakresu dostępu do dokumentów lub środków ograniczających), w zakresie odpowiadającym charakterystyce tych spraw. Tytułem porównania, nawet jeśli spór

rozpatrywany przez Sąd ma pewne cechy szczególne, które trzeba wziąć pod uwagę, to należy zauważyć, że w Trybunale Sprawiedliwości standardowy termin wewnętrzny do złożenia sprawozdania wstępnego wynosi 6 tygodni w odniesieniu do odesłań prejudycjalnych i skarg o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz 8 tygodni w odniesieniu do skarg bezpośrednich i odwołań (niezależnie od dziedziny).

W celu zapewnienia skuteczności terminów wewnętrznych pożądane byłoby bardziej regularne monitorowanie przez prezesa Sądu ich przestrzegania w poszczególnych izbach przy okazji każdego z posiedzeń zgromadzenia prezesów izb, co jest zresztą jednym z jego zadań.

2. Ustny etap postępowania

Możliwe jest wprowadzenie środków mających na celu zapewnienie, aby przeprowadzanie rozpraw niosło ze sobą możliwie największą wartość dodaną. Zgodnie z art. 106 regulaminu postępowania przed Sądem postępowanie przed Sądem obejmuje, w ramach etapu ustnego, rozprawę wyznaczaną z urzędu lub na wniosek strony głównej. Wniosek o przeprowadzenie rozprawy złożony przez stronę główną wskazuje powody, dla których wnosi ona o przedstawienie swojego stanowiska ustnie.

Rozprawa jest ważnym wydarzeniem w toku postępowania. Umożliwia ona natychmiastowy kontakt stron sporu ze składem orzekającym, a w istotnych lub złożonych sprawach pozwala ona sądowi lepiej zrozumieć akt sprawy. Jest to zatem czynnik wpływający na jakość i poziom akceptacji orzeczenia sądu przez strony, a w szczególności przez stronę, która nie wygrała sprawy.

Niemniej jednak rozprawa generuje koszty dla stron i dla instytucji. Ma ona wpływ na obciążenie pracą sędziów i skutkuje wydłużeniem czasu trwania postępowań⁶⁴. Niektórzy uczestnicy postępowań, których opinii zasięgnięto, wskazali, że mają wrażenie, iż niekiedy wystąpienia stron polegają po prostu na powtórzeniu zarzutów i argumentów zawartych w pismach procesowych. Należy zatem stworzyć warunki do uniknięcia konieczności przeprowadzenia rozpraw w sprawach, w których nie są one użyteczne, a w wypadkach. Gdy są one przydatne – ograniczenia ich do elementów istotnych dla rozstrzygnięcia sporu.

Wśród zalecanych rozwiązań wymienić można zwiększenie częstotliwości korzystania z możliwości rozstrzygnięcia sprawy w drodze postanowienia na podstawie art. 126 regulaminu postępowania, w sytuacji gdy skarga jest oczywiście pozbawiona jakiejkolwiek podstawy prawnej, wymóg bardziej szczegółowego uzasadnienia składanych przez strony głównych wniosków o przeprowadzenie rozprawy w celu umożliwienia sądowi dokonania oceny ich zasadności i ograniczenia rozprawy wyłącznie do elementów uzasadniających jej przeprowadzenie, a także rozwinięcie praktyki polegającej na zadawaniu stronom pytań na piśmie w ramach środków organizacji postępowania zamiast przeprowadzenia rozprawy, w celu uzyskania wyjaśnień w przedmiocie bardzo szczegółowych kwestii.

⁶⁴ W 2019 r. średni czas trwania postępowania w sprawach zakończonych wyrokiem, w których odbyła się rozprawa, wyniósł 22,7 miesiąca, zaś w sprawach zakończonych wyrokiem, w których rozprawy nie przeprowadzono, czas ten wyniósł 15,1 miesiąca (czyli – 33,5%). O ile różnica ta wynika po części z większej złożoności spraw wymagających przeprowadzenia rozprawy, o tyle należy zauważyć, że jej przyczyną jest również dodanie kolejnej fazy postępowania (wyznaczenia rozprawy), która sama skutkowałą wydłużeniem czasu trwania postępowania o 2,4 miesiąca w 2019 r.

V. PODSUMOWANIE I WNIOSKI OPERACYJNE

Reforma struktury sadowniczej Unii była konieczna, aby wzmocnić Sąd i umożliwić mu radzenie sobie w sposób trwały ze wzrastającym obciążeniem pracą. Jednakże nie można na obecnym etapie wyciągnąć ostatecznych wniosków w odniesieniu do wydajności Sądu, skuteczności podwojenia liczby sędziów, ani też wykorzystania i efektywności zasobów, jak przewiduje art. 3 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia 2015/2422.

Jest szereg przyczyn takiego stanu rzeczy:

- ostatni etap reformy został wprowadzony w życie we wrześniu 2019 r., co nie daje wystarczającej perspektywy do dokonania ostatecznej analizy jego następstw w ramach niniejszego sprawozdania;
- z uwagi na sam charakter pracy orzeczniczej i przebieg postępowań, objęcie urzędu przez nowych sędziów i dostosowanie niektórych metod pracy nie przynoszą natychmiastowych efektów;
- kryzys sanitarny uniemożliwił przeprowadzanie rozpraw w okresie od 16 marca do 25 maja 2020 r., wobec czego wyniki za 2020 r. nie są reprezentatywne.

Analiza przeprowadzona przy okazji sporządzania niniejszego sprawozdania ujawniła pewne pozytywne tendencje, uznane przez uczestników postępowań przed Sądem (pełnomocników i adwokatów), których opinii zasięgnięto. Są to następujące tendencje:

- znaczne skrócenie czasu trwania postępowań;
- intensyfikacja postępowania dowodowego w sprawach;
- częstsze przekazywanie spraw powiększonym składom orzekającym.

Te pozytywne tendencje należy jednak zrelatywizować, biorąc pod uwagę odczuwalne zmniejszenie przeciętnego obciążenia pracą sędziów. Konieczne jest zatem wprowadzenie w krótkim czasie środków, które pozwolą na czerpanie w pełnym zakresie i w interesie uczestników postępowań korzyści z reformy Sądu, w celu:

- rozszerzenia tendencji do redukcji czasu trwania postępowań na te rodzaje spraw, w wypadku których ten czas trwania uległ dotąd jedynie nieznacznemu skróceniu, czy wręcz nie zmienił się (takie jak w szczególności sprawy z zakresu pomocy państwa i służby publicznej);
- wdrożenia bardziej aktywnego i płynnego zarządzania poszczególnymi etapami postępowania, aby jak najszybciej przyjąć wszelkie środki pozwalające na zapewnienie rozpoznawania spraw w możliwie najszybszy i najskuteczniejszy sposób;
- częstszego przekazywania spraw składom powiększonym i wielkiej izbie, które przyczyniają się do wzmocnienia spójności, jakości i powagi orzecznictwa (około 85% spraw jest jeszcze rozpoznawanych przez izby złożone z 3 sędziów).

Następujące środki mogą pozwolić Sądowi na osiągnięcie tych celów.

Sposób przydzielania spraw

- utworzenie nowych wyspecjalizowanych izb zgodnie z już wprowadzonym modelem specjalizacji w dziedzinach własności intelektualnej i służby publicznej;
- częstsze korzystanie z istniejących mechanizmów w celu zapewnienia możliwie najpełniejszej i najtrwalszej równowagi w zakresie obciążenia pracą poszczególnych sędziów.

Składy orzekające

- wprowadzenie automatycznego przekazywania izbie złożonej z 5 sędziów spraw należących do niektórych złożonych dziedzin (takich jak konkurencja i pomoc państwa);
- częstsze przekazywanie spraw wielkiej izbie lub umożliwienie ich przekazywania izbie pośredniej (na przykład izbie złożonej z dziewięciu sędziów) w przypadku rozbieżności w orzecznictwie między izbami lub gdy sprawa ma szczególnie istotne znaczenie.

Wczesne, aktywne i płynne zarządzanie procedurą

- przeprowadzanie systematycznego, wczesnego i scentralizowanego badania możliwości odrzucenia postanowieniem skargi oczywiście niedopuszczalnej, dotkniętej oczywistym brakiem właściwości lub oczywiście pozbawionej podstawy prawnej, przed doręczeniem skargi stronie pozwanej;
- przeprowadzanie w każdej sprawie konkretnej i szczegółowej analizy konieczności umożliwienia drugiej wymiany pism procesowych, a w wypadku stwierdzenia takiej konieczności, określenie kwestii, których wymiana ta powinna dotyczyć;
- przeprowadzanie konkretnej i szczegółowej analizy uzasadnienia przedstawionego na poparcie wniosków o wyznaczenie rozprawy złożonych przez stronę główną, a w przypadku wyznaczenia rozprawy – upowszechnienie praktyki polegającej na sprecyzowaniu kwestii, na których strony powinny się skupić w swych wystąpieniach;
- ograniczenie zawieszania postępowań do przypadków, w których jest to konieczne do prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości, przy uwzględnieniu uzasadnionych interesów stron;
- skrócenie niektórych terminów wewnętrznych, w tym terminu do złożenia sprawozdania wstępnego;
- zapewnienie bardziej regularnego monitorowania przez prezesa Sądu przestrzegania terminów w izbach i prawidłowego przebiegu postępowań.

Zmiana sposobu podziału kompetencji orzeczniczych między Trybunałem Sprawiedliwości a Sądem nie jest obecnie konieczna. Biorąc pod uwagę powyższą analizę oraz szczególnie pozytywne wyniki uzyskane przez Trybunał Sprawiedliwości w 2020 r., które przejawiają się znaczącym zmniejszeniem stanu oczekujących na rozstrzygnięcie spraw, możliwe i celowe wydaje się formułowanie oczekiwań co do tego, że wzrost liczby sędziów Sądu wywoła wszystkie zamierzone skutki – w szczególności w świetle opisanych wyżej zmian w zakresie organizacji i metod pracy – zanim dojdzie do przedstawienia, w razie potrzeby, wniosku ustawodawczego zmierzającego do zmiany statutu na podstawie art. 281 akapit drugi TFUE, co przewiduje art. 3 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia 2015/2422. W szczególności zwiększenie częstotliwości korzystania przez Sąd z możliwości przekazywania spraw składom orzekającym złożonym z 5 sędziów oraz doświadczenia dotyczące stosowania przez Trybunał Sprawiedliwości mechanizmu wcześniejszego decydowania o przyjęciu odwołań do

rozpoznanie mogą służyć za podstawę rozważań dotyczących ewentualnego rozszerzenia tego mechanizmu na inne dziedziny sporów.

* * *

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

Leipzig, 27. Februar 2020

Gutachten
über die Arbeitsweise des Allgemeinen Gerichts

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

- Entwurf -

Inhaltsübersicht

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

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

A. Auftrag

Nach Art. 3 Abs. 1 der Verordnung 2015/2422¹ soll der Gerichtshof² bis zum 26. Dezember 2020 dem Europaparlament, dem Rat und der Kommission unter Rückgriff auf "externe Berater" einen Bericht über die Arbeitsweise des Allgemeinen Gerichts³ erstatten, insbesondere

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

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

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

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

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

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

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

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

B. Die Reform durch die Verordnung 2015/2422

I. Maßnahmen der Verordnung

Das Allgemeine Gericht⁶ bestand bis zum Inkrafttreten der Verordnung aus je einem Richter aus jedem Mitgliedstaat, zuletzt also aus 28 Richtern. Durch die Verordnung wurde die Richterzahl in drei Schritten erhöht; das Gericht sollte

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

bestehen. Die erste Erhöhung um 12 weitere Richter entsprach dem ursprünglichen Wunsch des Gerichtshofs der Europäischen Union, der mit Rücksicht auf die Arbeitslast und die aufgelaufenen Rückstände geäußert worden war.⁷ Zur zweiten Erhöhung führte die Auflösung des Fachgerichts für den öffentlichen Dienst⁸ und die Eingliederung von dessen 7 Richtern in das Allgemeine Gericht. Die dritte Erhöhung um im Ergebnis weitere 7 Richter sollte die Gleichbehandlung der Mitgliedstaaten wiederherstellen.

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

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

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

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

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

II. Ziele der Verordnung

Nach den Erwägungsgründen wollte der europäische Gesetzgeber mit der Erhöhung der Richterzahl auf die gestiegene Arbeitsbelastung des Gerichts reagieren, die sich in der aufgelaufenen Zahl anhängiger Rechtssachen sowie in einer überlangen Verfahrensdauer niedergeschlagen hat (Erwägungsgrund Nr. 5). Als Ursache wird nicht nur ein Anstieg der Eingangszahlen genannt, die ihrerseits auf eine schrittweise Ausweitung der Zuständigkeiten des Gerichts⁹ zurückgeführt wird (Erwägungsgrund Nr. 1), sondern auch die Intensivierung und Diversifizierung der Rechtsakte der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie der Umfang und die Komplexität der beim Gericht eingehenden Rechtssachen, und zwar insbesondere in den Bereichen Wettbewerb, Beihilfen und geistiges Eigentum (Erwägungsgrund Nr. 3).

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

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

C. Analyse der Arbeitsweise des Gerichts

I. Quantitative Analyse

1. Relevanz

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

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

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

2. Eingangszahlen

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ Ein Richter je Mitgliedstaat, bei seinerzeit 12 Mitgliedstaaten.

¹² EU-Osterweiterung 2004.

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

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

¹⁵ Erhöhung der Richterzahl erst zum September 2015.

¹⁶ Erhöhung der Richterzahl erst zum September 2019.

Aufschlüsselung nach Verfahrensarten seit 2014:

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

¹⁷ Hochrechnung auf der Grundlage von ... Quartalen

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

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

²⁰ Überwiegend aus dem Bereich der "sonstigen Klagen".

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

²² Bis 31. August 2016.

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

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

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

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

²⁷ Keine Daten verfügbar.

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

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

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

Die größten Gruppen unter den "sonstigen Klagen" bilden:

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

Die "besonderen Verfahrensarten" setzen sich wie folgt zusammen:

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

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

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

³¹ Ohne EuGöD, da insoweit keine Daten vorliegen.

³² Ohne EuGöD, da insoweit keine Daten vorliegen.

³³ Inklusive der 16 vom EuGöD übernommenen besonderen Verfahrensarten.

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

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

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

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

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

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

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

3. Erledigungszahlen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Zunehmende Komplexität der Rechtssachen?

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

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

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

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

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

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

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

⁴² Nur EuG, für das EuGöD liegen keine Daten vor.

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

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

5. Durchschnittliche Verfahrenslaufzeiten

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

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

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

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

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

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

⁴⁴ Nur EuG; für das EuGöD liegen insoweit keine Zahlen vor.

Die Aufschlüsselung nach Sachgebieten für die Jahre ab 1999 ergibt:

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

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

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

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

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

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

⁴⁸ Ab 2007 nur noch EuGöD.

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵¹ Erst ab 2006 statistisch eigenständig erfasst.

⁵² Erst ab 2006 statistisch eigenständig erfasst.

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

6. Zusammenfassung

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

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

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

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

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

II. Qualitative Analyse

1. Maßstäbe

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

- Anteile der Behandlung von Rechtssachen in der Kammer in Dreier- oder in Fünferbesetzung bzw. in einer Großen Kammer⁵⁴
- Anteile der Behandlung von Rechtssachen im schriftlichen Verfahren oder aufgrund mündlicher Verhandlung
- Akzeptanz der Entscheidungen bei den Prozessbeteiligten ausweislich der Rechtsmittel: Anfechtungsquoten; Erfolgsquoten
- Akzeptanz der Entscheidungen in der Fachöffentlichkeit ausweislich des literarischen Echos

2. Besetzung der Richterbank

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

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

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

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

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

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

Von den in dem betreffenden Jahr durch streitige Entscheidung (Urteil oder Beschluss⁵⁵) erledigten Rechtssachen wurden entschieden:⁵⁶

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

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

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

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

⁵⁶ Vor das Jahr 2003 zurückzugehen, erscheint in diesem Kontext nicht sinnvoll.

3. Durchführung einer mündlichen Verhandlung

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

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

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

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

4. Rechtsmittel

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

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

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

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

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

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

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

5. Literarisches Echo

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

Auswertung der EuZW, Jahrgänge 2017-2020:⁵⁸

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

Auswertung juris:⁶⁰

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

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

⁵⁹ Bis Heft 3/2020.

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

⁶¹ Bis Heft 3/2020.

6. Zusammenfassung

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

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

D. Veränderungen in Aufgabe und Funktion des Gerichts

I. Grundsätzliche Überlegungen

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

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

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

- Entscheidungen im ersten Rechtszug über bestimmte Direktklagen; insofern wurde die bisherige Regelung von 1988 im Wesentlichen ins Primärrecht übernommen;
- Entscheidungen über Rechtsmittel gegen Entscheidungen der "gerichtlichen Kammern", die in Anwendung des neuen Art. 225a EGV gebildet werden konnten; auf dieser Grundlage wurde 2006 (nur) das Fachgericht⁶⁴ für den öffentlichen Dienst (EuGöD) eingerichtet;
- bestimmte Vorabentscheidungen, sofern die Satzung dies bestimmte.

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

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

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

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

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

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

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

2. Entlastung des Gerichtshofs

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

a) Notwendigkeit einer Entlastung des Gerichtshofs

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

Eingangszahlen beim EuGH und Relation zur Richterzahl seit 2014:

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

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

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

⁶⁶ Inklusive Rechtsmittel im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes oder betreffend Streithilfe.

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

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

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

b) Rechtsmittelbeschränkung

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Mitwirkung bei Vorabentscheidungen

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

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

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

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

⁷⁰ Vgl. oben Fn. 4.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II. Maßnahmen zur Aufwertung und Stärkung der Rolle des Gerichts

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

1. Richter

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

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

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

2. Innere Gerichtsverfassung

a) Fünferkammer als Regel

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

b) Spezialisierung der Kammern statt Fachgerichte

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

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

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

c) Große Kammer als "chambres réunies"

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

Eine andere noch größere Formation - vollends ein Plenum - sollte es als Rechtsprechungsorgan nicht länger geben. Dies birgt die Gefahr, dass dann nicht mehr alle Mitglieder des Kollegiums bei jeder Sachentscheidung wirklich integriert werden können. Grundsatzfragen, die ein Rechtsgebiet überschreiten, sollten im Rechtsmittelwege⁷³ durch den Gerichtshof geklärt werden.

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

⁷³ In Vorabscheidungsverfahren: im Vorlagewege nach Art. 256 Abs. 3 UAbs. 2 AEUV.

d) Plenarentscheidungen zur Geschäftsverteilung; interne Autonomie der Kammern

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

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

3. Verfahrensfragen

a) Doppelte Berichterstattung statt Generalanwalt

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

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

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

b) Mündliche Verhandlung; diskursive Entscheidungsgründe

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

III. Weiterführende Überlegungen: Reform der Klagearten?

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

E. Empfehlungen

I. Qualifikation und Status der Richter des Gerichts

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

Ferner sollte erwogen werden, den Status der Richter des Allgemeinen Gerichts von der Unterordnung unter den Gerichtshof zu lösen und das Allgemeine Gericht auch insofern dem Gerichtshof nicht unter-, sondern 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 [*« justitia rogata »* : le juge doit et ne peut trancher que les points qui lui ont été soumis] : le moyen traditionnellement utilisé pour résoudre les problèmes techniques pertinents dans un litige judiciaire est le témoignage d'experts, qui a des règles rigoureuses, y compris celle consistant à les soumettre à un interrogatoire croisé des parties. Tout cela pourrait être compromis si le juge disposait d'un consultant payé par le Tribunal lui-même, que les parties ne connaissent pas ni ne peuvent interroger.



SĄD

UNII EUROPEJSKIEJ

Luksemburg, dnia 20 października 2020 r.

Sąd pragnie skorzystać z przysługującej mu możliwości przedstawienia uwag do projektu sprawozdania przewidzianego w art. 3 ust. 1 rozporządzenia 2015/2422.

Zasadniczo Sąd opiera się na projekcie sprawozdania i uznaje przedstawione tamże propozycje zmian. Zgadza się on z diagnozą przedstawioną przez Trybunał Sprawiedliwości i docenia podjęty wysiłek analityczny, szczególnie w częściach dotyczących środków zmierzających do wspierania wydajności prac orzeczniczych i oceny skutków reformy. Zgadza się on również ze stwierdzeniem, że analiza ta nastrocza trudności, po pierwsze, ze względu na krótki czas, jaki upłynął od wdrożenia reformy, a po drugie, ze względu na brak stabilności obsady sędziów od 2016 r. Ponadto w projekcie sprawozdania słusznie zauważono, że kryzys sanitarny związany z pandemią Covid-19 siłą rzeczy wywarł wpływ na wyniki uzyskane w 2020 r.

Na obecnym etapie Sąd zdołał już osiągnąć istotne postępy zwłaszcza w zakresie skracania czasu postępowań i częstszego przekazywania spraw powiększonym składom orzekającym, przy czym znajduje się on jeszcze w fazie przejściowej i dąży do wykorzystania w większym stopniu potencjału reformy zatwierdzonej przez prawodawcę. Większość zmian zaproponowanych w projekcie sprawozdania może pozytywnie przyczynić się do osiągnięcia tego celu. W tym względzie należy podkreślić, że niektóre z rozważanych rozwiązań nawiązują do licznych środków przyjętych niedawno, które w istocie wymagają pogłębienia. Inne rozwiązania zostaną wkrótce poddane pod dyskusję.

Wśród rozważanych rozwiązań dotyczących „racjonalizacji przydzielania spraw” Sąd pragnie zwrócić uwagę na częściową specjalizację izb, która – jak się wydaje – sama w sobie nie musi wcale stać w sprzeczności z utrzymaniem ogólnego profilu sędziego Sądu Unii. Specjalizacje nie jest zresztą dla Sądu czymś nowym, gdyż poza specjalizacją wprowadzoną w 2019 r. w odniesieniu do prawa służby publicznej i prawa własności intelektualnej, przydzielanie dużej liczby spraw na podstawie kryterium ich powiązania pozwala Sądowi od wielu lat na czasowe i elastyczne wprowadzanie specjalizacji na potrzeby rozpoznawania określonych sporów. Z doświadczenia wynika, że specjalizacja może wprawdzie przyczynić się do wzrostu jakości, spójności i szybkości wydawania orzeczeń sądowych, lecz nie dotyczy to wszystkich dziedzin spraw. Stosownie do zaleceń sformułowanych w projekcie sprawozdania, Sąd wyciągnie pierwsze wnioski z wdrożenia w 2019 r. formalnej specjalizacji, a jednocześnie, przed dokonaniem oceny zasadności utworzenia nowych dziedzin

specjalizacji w ramach izb, stworzy on narzędzia niezbędne do zarządzania obciążeniem pracą sędziów.

Zmianom ukierunkowanym na „rozwój mechanizmów wspierania spójności orzecznictwa” Sąd poświęcił oczywiście pełną uwagę. Polityka przekazywania spraw składom powiększonym, a w szczególności wielkiej izbie, jak też utworzenie izby pośredniej, były przedmiotem refleksji od 2018 r. Biorąc pod uwagę, na przykład, 125 spraw przekazanych składom liczącym 5 sędziów w 2020 r. (wobec średnio mniej niż 10 spraw rocznie w latach 2020–2015), należy stwierdzić, że przekazywanie spraw takim składom stało się w Sądzie zasadniczą tendencją, której pełen potencjał nie został jeszcze osiągnięty. Zmiana ta może przyczynić się do wzmocnienia powagi orzeczeń Sądu, jak też do zapewnienia reprezentacji różnych systemów prawnych w ramach składów orzekających. W perspektywie możliwej zmiany struktury sądowniczej Unii Sąd będzie w szczególności pogłębiał rozważania nad utworzeniem izby pośredniej w oparciu o wiedzę uzyskaną w związku z ukończeniem ostatniego etapu reformy oraz doświadczenia związane z wprowadzeniem we wrześniu 2019 r. częściowej specjalizacji.

Trzeci kierunek planowanych zmian w zakresie „wczesnego, aktywnego i płynnego zarządzania postępowaniem” wiąże się z przedstawieniem licznych postulatów, które są już badane bądź staną się przedmiotem pogłębionej analizy w nadchodzących miesiącach. Charakter priorytetowy mają w szczególności postulaty dotyczące aktywnego prowadzenia spraw na wczesnym etapie oraz zarządzania sprawami zawieszonymi. Innym priorytetem, o którym nie wspomniano w projekcie sprawozdania, będzie dla Sądu sformułowanie, pod nadzorem wiceprezesa, wniosków z prowadzonych aktualnie rozważań co do zrozumiałości i długości tekstów wyroków. Celem tego zadania jest skupienie w jeszcze większym stopniu analizy Sądu na kluczowych aspektach spraw, tak aby lepiej sprostać oczekiwaniom uczestników postępowań.

W tym kontekście Sąd podkreśla, że rzeczywiste uwzględnienie charakteru wnoszonych spraw, czyli skarg bezpośrednich wymagających w szczególności definitywnego ustalenia często złożonych okoliczności faktycznych, będzie gwarancją sukcesu każdego z wdrożonych środków. W szczególności nie należy umniejszać kluczowego znaczenia, jakie mają rozprawy. W tym względzie należy przypomnieć, że prawo pierwotne powierza Sądowi szczególne zadanie, polegające na zapewnieniu uczestnikom postępowań skutecznej ochrony sądowej przed działaniami instytucji. Sąd będzie w dalszym ciągu podejmował wszelkie starania, aby wywiązywać się z tego zadania w możliwie najkrótszych terminach. Powinien on jednak cały czas służyć stronom i wsłuchiwać się w ich potrzeby. To właśnie strony, w granicach wyznaczonych przez regulamin postępowania, decydują bowiem o wnoszeniu spraw do Sądu i ostatecznie kształtują ich treść.

Sąd podkreśla również, że od 2015 r. znajduje się on w fazie restrukturyzacji, której towarzyszy niestabilność zmuszająca go do systematycznego przeglądu zasad swego funkcjonowania. Pomimo tej sytuacji Sąd zdołał doprowadzić do zmniejszenia liczby

ZAŁĄCZNIK 2

spraw oczekujących na rozstrzygnięcie. Istotne jest jednak to, aby mógł on ponownie doświadczyć okresu spokoju i równowagi, tak by skupić się na rozpoznawaniu spraw i spełnianiu swej roli, zgodnie z oczekiwaniami uczestników postępowań.

Sąd będzie konsekwentnie dążył do realizacji celów, które zostały mu wyznaczone przez prawodawcę i naszą instytucję. Unia Europejska jest unią opierającą się na zasadzie państwa prawnego. Zasadnicze znaczenie ma zatem to, aby nasza instytucja mogła zapewniać poszanowanie tej zasady zarówno w krótkim, jak i w długim okresie. Sąd będzie zatem czuwał nad tym, aby we właściwym czasie był on w stanie wspomóc Trybunał Sprawiedliwości w zdefiniowaniu na nowo roli obu sądów, o czym wspomniano w ostatnim akapicie projektu sprawozdania.
