

Begæring fremsat af Domstolen i henhold til artikel 281, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde med henblik på en ændring af protokol (nr. 3) vedrørende statuten for Den Europæiske Unions Domstol

Indledning

Den foreliggende begæring om ændring af protokol (nr. 3) vedrørende statuten for Den Europæiske Unions Domstol (herefter »statuten«) er støttet på artikel 281, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og har et dobbelt formål.

Den har for det første til formål at fastlægge de særlige områder, inden for hvilke Retten i henhold til artikel 256, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde har kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål, som medlemstaternes retter forelægger i medfør af den nævnte traktats artikel 267.

Den har for det andet til formål at lade anvendelsesområdet for den ordning med forudgående bevilling af appeller, der trådte i kraft den 1. maj 2019, omfatte appeller iværksat til prøvelse af Rettens afgørelser vedrørende afgørelser fra de appelinstanter i Unionens organer, kontorer eller agenturer, der allerede var blevet oprettet på den nævnte dato, men som endnu ikke er nævnt i statuttens artikel 58a, stk. 1, og at udvide denne ordning med forudgående bevilling til at omfatte de tvister, der er omhandlet i artikel 272 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde vedrørende voldgiftsbestemmelser, som indeholdes i en af Unionen eller i en på dens vegne indgået offentligretlig eller privatretlig aftale.

Disse to forslag er fremsat på baggrund af en konstant forøgelse af Domstolens arbejdsbyrde og har til formål at sætte Domstolen i stand til fortsat at udføre den opgave, som traktatens ophavsmænd har pålagt den, og som består i inden for en rimelig frist at sikre »overholdelse af lov og ret ved fortolkningen og anvendelsen af traktaterne«¹.

I. Overførsel til Retten af kompetencen til at afgøre præjudicielle spørgsmål, som forelægges i medfør af artikel 267 TEUF, inden for særlige områder fastlagt i statuten

¹ Jf. artikel 19, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Union.

Selv om anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af EU-medlemsstaternes retter hidtil altid er blevet behandlet af Domstolen, har muligheden for at overlade behandlingen af visse af disse anmodninger til Den Europæiske Unions Ret imidlertid formelt set eksisteret i mere end 20 år. På den regeringskonference, der førte til undertegnelsen af Nicetraktaten den 26. februar 2001, blev artikel 225 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab nemlig ændret for at tildele Retten en kompetence, som den indtil da ikke havde haft, nemlig kompetencen til at »afgøre præjudicielle spørgsmål, som forelægges den i medfør af artikel 234, inden for særlige områder fastlagt i statuten«².

Muligheden for en delvis overførsel af Domstolens præjudicielle kompetence til Retten blev indføjet i traktaten i en kontekst, der allerede dengang var præget af en betydelig forøgelse af de to retsinstansers arbejdsbyrde samtidig med indledningen af Den Økonomiske og Monetære Unions tredje fase og den nylige ikrafttræden af Amsterdamtraktaten, og denne mulighed blev af Domstolen selv betragtet som en af flere muligheder for at undgå overbelastning af Unionens retsinstanser sammen med foranstaltninger som overførsel af nye kategorier af direkte søgsmål til Retten, oprettelse af særlige retsinstanser eller en filtrering med hensyn til adgangen til appel³.

På trods af, at denne bestemmelse blev vedtaget, blev der imidlertid på daværende tidspunkt ikke foretaget nogen ændring i kompetencefordelingen mellem Domstolen og Retten med hensyn til præjudicielle spørgsmål. I årene efter Nicetraktatens ikrafttræden den 1. februar 2003 blev der givet prioritet til oprettelsen af Retten for EU-Personalesager og overførslen til Retten af alle annullations- og passivitetssøgsmål, som indtil da havde henhørt under Domstolen, med undtagelse af visse kategorier af søgsmål af interinstitutionel karakter eller søgsmål anlagt af medlemsstater til prøvelse af retsakter vedtaget af EU-lovgiver. Præjudicielle forelæggelser forblev udelukkende forbeholdt Domstolen, der i øvrigt efterfølgende har vedtaget flere væsentlige ændringer af sit procesreglement såvel som flere interne organisatoriske foranstaltninger, der har haft betydelige virkninger for såvel antallet af afsluttede sager som for den gennemsnitlige varighed af sagsbehandlingen, der var en væsentlig kilde til de betænkeligheder, der gav anledning til de ovennævnte drøftelser om fremtidsperspektiverne for Den Europæiske Unions domstolssystem.

Spørgsmålet om en delvis overførsel af Domstolens præjudicielle kompetence til Retten kom igen på dagsordenen i forbindelse med den reform af Den Europæiske Unions

² Denne artikel svarer i det væsentlige til den nuværende artikel 256 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, mens artikel 234, hvortil den henviser, med forbehold af terminologiske ændringer svarer til den nuværende artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

³ Jf. i denne henseende det oplæg om »[f]remtidsperspektiverne for Den Europæiske Unions domstolssystem«, som blev fremsendt til Rådet i maj 1999 (Rådets dok. 8208/99 af 11.5.1999), og Domstolens og Rettens bidrag i forbindelse med regeringskonferencen et år senere.

retslige struktur, der blev vedtaget i 2015⁴, men heller ikke da førte det til en faktisk ændring af statuten med henblik på at fastlægge de særlige områder, inden for hvilke Retten kan udøve præjudiciel kompetence. Domstolen, der af EU-lovgiver var blevet anmodet om senest den 26. december 2017 at udarbejde en rapport om mulige ændringer af kompetencefordelingen for præjudicielle afgørelser, navnlig i lyset af den i forbindelse med den nævnte reform foretagne fordobling af antallet af dommere ved Retten, kom i denne rapport, der blev fremlagt for Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen den 14. december 2017, frem til den konklusion, at der *på det pågældende tidspunkt* ikke var behov for at foretage ændringer i denne fordeling⁵.

Domstolen henviste i denne henseende til de vanskeligheder, der er uløseligt forbundet med en sådan operation, men også og især til den omstændighed, at de til Domstolen indgivne anmodninger om præjudiciel afgørelse blev behandlet hurtigt – den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for sådanne anmodninger var dengang 15 måneder – mens reformen af Unionens retslige struktur fortsat var under gennemførelse. Der skulle endnu udnævnes flere dommere ved Retten, og de foranstaltninger, der bl.a. vedrørte den interne organisation af retsinstanden som følge af reformen, var endnu ikke blevet gennemført.

Fem år senere ser situationen imidlertid meget anderledes ud.

For det første er antallet af anmodninger om præjudiciel afgørelse, der indgives til Domstolen, fortsat stigende, hvilket i nogle år har ført til en gradvis forlængelse af sagsbehandlingstiden, fordi Domstolen har vanskeligt ved med samme hastighed som tidligere at behandle anmodningerne, der ikke alene stiger i antal, men også bliver mere og mere komplekse eller rejser følsomme spørgsmål⁶.

For det andet er reformen af Den Europæiske Unions retslige struktur nu fuldt ud gennemført. Siden juli 2022 har Retten faktisk haft 2 dommere pr. medlemsstat, dvs. i alt 54 dommere, og den har i de senere år gjort sig indgående overvejelser om sin interne organisation og sine arbejdsmetoder, hvilket bl.a. har ført til en delvis specialisering af denne retsinstands' afdelinger, en mere proaktiv sagsbehandling og en øget henvisning af vigtige eller komplekse sager til udvidede dommerkollegier, der er sat med 5 dommere.

⁴ Jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2015/2422 af 16.12.2015 om ændring af protokol nr. 3 vedrørende statuten for Den Europæiske Unions Domstol (EUT L 341 af 24.12.2015, s. 14).

⁵ Rapport udarbejdet i henhold til artikel 3, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2015/2422 af 16.12.2015 (Domstolens fremhævelse). Rapporten, der foreligger på alle EU's officielle sprog, er tilgængelig på institutionens websted på følgende adresse: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-01/da_2018-01-12_08-43-52_145.pdf

⁶ Mens Domstolen i 2016 modtog 470 anmodninger om præjudiciel afgørelse, var antallet tre år senere steget til 641 anmodninger og til 567 i 2021. I samme periode er den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for præjudicielle sager steget fra 15 måneder i 2016 til 15,5 måneder i 2019 og 16,7 måneder i 2021. Pr. 30.9.2022 var der siden årets begyndelse blevet indgivet 420 anmodninger om præjudiciel afgørelse, mens den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for præjudicielle sager var 17,3 måneder. For en mere detaljeret oversigt over de sager, der er blevet indbragt for Domstolen i perioden fra den 1.1.2017 til den 30.9.2022, og over den andel, som anmodninger om præjudiciel afgørelse udgør i denne forbindelse, henvises der til tabellen i bilag 1 til den foreliggende begæring.

Denne udvikling giver Retten gode muligheder for ikke alene at behandle et større antal sager⁷, men også nye sager, som ikke udelukkende henhører under den kompetence, den hidtil er blevet tildelt.

Under disse omstændigheder finder Domstolen, at det af hensyn til en forsvarlig retspleje er nødvendigt at gøre brug af den mulighed, som er fastsat i artikel 256, stk. 3, første afsnit, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og i statuten at fastlægge de særlige områder, inden for hvilke Retten skal afgøre præjudicielle spørgsmål forelagt i medfør af denne traktats artikel 267 (1). Dette er formålet med den første del af den foreliggende lovgivningsmæssige begæring, som af hensyn til en øget retssikkerhed også præciserer, hvilken instans der skal sikre overholdelsen af kompetencefordelingen mellem Domstolen og Retten i præjudicielle sager (2) og de processuelle garantier, som er nødvendige for en optimal behandling af de til Retten overførte anmodninger om præjudiciel afgørelse (3).

(1) De særlige områder, inden for hvilke Retten skal træffe afgørelse om anmodninger om præjudiciel afgørelse

Som det fremgår af selve ordlyden af artikel 256, stk. 3, første afsnit, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, er Rettens kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål, der er forelagt i medfør af artikel 267, ikke en generel kompetence, der omfatter samtlige de områder, som er omfattet af EU-retten. Rettens præjudicielle kompetence skal udøves inden for særlige områder, hvilket pr. definition betyder, at de anmodninger om præjudiciel afgørelse, som medlemsstaternes retter fremsætter, skal vedrøre disse områder, og at de ikke må rejse tværgående spørgsmål om fortolkning eller gyldighed af EU-retten.

Mere specifikt har fire parametre eller vejledende principper været rettesnore for Domstolen i dennes overvejelser om de særlige områder, inden for hvilke Retten vil kunne anmodes om at overtage Domstolens præjudicielle kompetence.

Det første af disse parametre vedrører behovet for, at de områder, der skal behandles af Retten, klart kan identificeres ved læsningen af anmodningen om præjudiciel afgørelse og i tilstrækkelig grad kan adskilles fra de øvrige områder, som er reguleret i EU-retten, således at der ikke opstår tvivl om den præcise rækkevidde af de spørgsmål, som de nationale retter har forelagt, og følgelig om Rettens kompetence til at behandle dem.

Det andet og det tredje parameter vedrører henholdsvis identifikation af områder, der kun rejser få principielle spørgsmål, og inden for hvilke der findes en omfattende praksis fra

⁷ Denne konstatering, der også er baseret på antallet af sager, der er blevet indbragt for Retten siden vedtagelsen af forordning 2015/2422, tager ikke hensyn til en eventuel stigning i dens arbejdsbyrde som følge af udviklingen i Unionens lovgivningsmæssige virksomhed, navnlig på det digitale område.

Domstolen, som kan vejlede Retten i udøvelsen af sin nye kompetence og forebygge den potentielle risiko for uoverensstemmelser eller afvigelser i retspraksis.

Endelig har Domstolen bestræbt sig på at identificere de områder, som giver anledning til et antal præjudicielle forelæggelser, der er tilstrækkeligt stort til, at overførslen til Retten af anmodningerne om præjudiciel afgørelse på de pågældende områder har en reel effekt på Domstolens arbejdsbyrde. En overførsel af få sager alene vil – selv om de vedrører særlige områder – således ikke medføre den ønskede reducere af Domstolens arbejdsbyrde.

På dette grundlag – og efter at have foretaget en grundig analyse af de relevante statistikker vedrørende de sager, som Domstolen afsluttede mellem den 1. januar 2017 og den 30. september 2022⁸ – har Domstolen identificeret seks områder, der opfylder de ovennævnte parametre: det fælles merværdiafgiftssystem, punktafgifter, toldkodeksen og tariferingen af varer i den kombinerede nomenklatur, kompensation og bistand til luftfartspassagerer samt ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner.

Disse områder, der er opregnet i stk. 1 i den nye artikel 50b, som foreslås indsat i statuten⁹, er således klart afgrænset og kan i tilstrækkelig grad adskilles fra andre områder, der er omfattet af EU-retten, de er reguleret af et begrænset antal afledte retsakter, og de giver – som det fremgår af ovennævnte statistikker – sjældent anledning til principielle domme, eftersom kun tre sager på disse områder, ud af en total på mere end 630 sager, blev behandlet af Domstolens store afdeling i den undersøgte periode. Desuden har disse områder givet anledning til en omfattende praksis fra Domstolen, hvilket i betydelig grad bør begrænse risikoen for afvigende retspraksis.

Overførslen til Retten af Domstolens præjudicielle kompetence til at træffe afgørelser om anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet på de ovennævnte områder bør føre til en betydelig reducere af Domstolens arbejdsbyrde, idet disse anmodninger i gennemsnit udgør ca. 20% af alle de anmodninger om præjudiciel afgørelse, der indgives til Domstolen hvert år, og det er hernæst ydermere nødvendigt at præcisere de nærmere regler for fordelingen af den præjudicielle kompetence mellem Domstolen og Retten og fremgangsmåden for sidstnævnte retsinstant's behandling af anmodningerne om præjudiciel afgørelse. Dette er formålet med stk. 2 og 3 i artikel 50b.

(2) En enkelt instans, der har til opgave at modtage anmodningerne om præjudiciel afgørelse og sikre overholdelsen af kompetencefordelingen mellem Domstolen og Retten i præjudicielle sager

Eftersom kompetencefordelingen mellem Domstolen og Retten i præjudicielle sager er styret af et materielt kriterium, og eftersom anmodninger om præjudiciel afgørelse kan være af blandet karakter og indeholde spørgsmål vedrørende flere områder, er det vigtigt, at de forelæggende retter ikke selv afgør, om deres anmodning om præjudiciel afgørelse henhører under Domstolens kompetence eller under Rettens. Af hensyn til

⁸ Disse statistikker er indeholdt i bilag 2 og 3 til den foreliggende begæring.

⁹ Jf. den foreslåede forordnings artikel 2.

retssikkerheden og af hensyn til en hurtig behandling præciseres det derfor i statuttens artikel 50b, stk. 2, at alle anmodninger indgivet i henhold til artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde – ligesom det er tilfældet på nuværende tidspunkt – skal indgives til Domstolen, og at det er Domstolen, der skal videresende anmodningen til Retten efter i overensstemmelse med reglerne i sit procesreglement at have kontrolleret, at anmodningen udelukkende vedrører et eller flere af de særlige områder, som er omhandlet i statuttens artikel 50b, stk. 1.

Det er i denne forbindelse vigtigt at bemærke, at den kontrol, som Domstolen foretager i denne sammenhæng, ikke består i en vurdering af, om sagen skal henvises til Retten eller forblive ved Domstolen i betragtning af vigtigheden af de præjudicielle spørgsmål. Denne kontrol har udelukkende til formål at sikre overholdelse af princippet om kompetencetildeling, idet artikel 256, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ikke tillægger Retten nogen kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål, som ikke henhører under et eller flere særlige områder fastlagt i statuten. En anmodning om præjudiciel afgørelse, der både omfatter områder, som er opregnet i statuttens artikel 50b, stk. 1, og områder, der ikke er omfattet af denne artikel, vil derfor blive behandlet af Domstolen, mens en anmodning, som udelukkende vedrører et eller flere af de områder, der er omhandlet i denne artikel, automatisk vil blive overført til Retten, uanset sagens rækkevidde eller vigtigheden af de forelagte spørgsmål.

Det siger sig selv, at overførslen af en anmodning om præjudiciel afgørelse til Retten ikke berører sidstnævntes ret til at henvise sagen til Domstolen, hvis den finder, at sagen »kræver en principafgørelse, der kan påvirke EU-rettens ensartede anvendelse eller sammenhæng«, eller Domstolens mulighed for selv at foretage en fornyet prøvelse af Rettens afgørelser, »hvis der er alvorlig risiko for, at EU-rettens ensartede anvendelse eller sammenhæng kan påvirkes«¹⁰. En sådan fornyet prøvelse bør dog kun finde sted i undtagelsestilfælde. Da indgivelsen af en anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen nemlig indebærer, at den sag, der verserer ved den forelæggende ret, udsættes, indtil Domstolen eller Retten har besvaret den nævnte rets spørgsmål, bør Rettens behandling af anmodningen som udgangspunkt være endelig.

I denne sammenhæng og med henblik på at fremme en ensartet behandling af anmodningerne om præjudiciel afgørelse i Domstolen og i Retten har disse to retsinstanser i forbindelse med udarbejdelsen af denne lovgivningsmæssige begæring fundet det nødvendigt, at der bør tilbydes en række processuelle garantier til de nationale retter samt til parterne i tvisten i hovedsagen og de øvrige berørte, som er omfattet af statuttens artikel 23.

(3) De processuelle garantier, som er nødvendige for, at Domstolen og Retten behandler anmodninger om præjudiciel afgørelse på samme måde

¹⁰ Jf. i denne henseende ordlyden af artikel 256, stk. 3, andet og tredje afsnit, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Tre processuelle garantier er således blevet indføjet i statuten.

For det første bestemmer statuttens artikel 50b, stk. 3, første punktum, at Retten fordeler anmodningerne om præjudiciel afgørelse til de afdelinger, der er udpeget med henblik herpå. En sådan udpegning af afdelinger – som ikke er ukendt for Retten, idet den allerede er blevet anvendt med succes i forbindelse med behandlingen af personalesager og sager om intellektuel ejendomsret – vil gøre det lettere for Retten at tage hånd om denne nye type tvister, samtidig med at den vil fremme en større ensartethed i behandlingen af de anmodninger om præjudiciel afgørelse, der indgives på de pågældende særlige områder, idet de alle vil blive behandlet af den (de) samme afdeling(er) i Retten.

Den anden garanti for, at Domstolen og Retten foretager den samme processuelle behandling af anmodningerne om præjudiciel afgørelse, er indskrevet i statuttens artikel 50b, stk. 3, andet punktum, og den følger af Rettens udnævnelse af en generaladvokat i hver præjudiciel sag, som den skal behandle. Ligesom ved Domstolen vil denne udnævnelse ikke indebære en systematisk fremsættelse af forslag til afgørelse i sådanne sager, eftersom det af statuttens artikel 20, stk. 5 – der finder anvendelse på Retten i medfør af statuttens artikel 53, stk. 1 – fremgår, at en sag kan pådømmes uden generaladvokatens forslag til afgørelse, hvis den ikke rejser nogen nye retsspørgsmål, men den vil bidrage til, at den af Retten foretagne vurdering bliver mere solid, idet hver enkelt sag også her vil blive set af to par øjne, og den udnævnte generaladvokats gennemgang af sagsakterne kan med fordel supplere, nuancere eller berige den analyse, som den refererende dommer foretager i sin foreløbige rapport.

Idet visse anmodninger om præjudiciel afgørelse, men også andre sager, kan kræve tilstedeværelse af mere end fem dommere, fastsætter den foreliggende lovgivningsmæssige begæring endelig en ændring af statuttens artikel 50, således at Retten får mulighed for at sættes i et dommerkollegium af mellemstor størrelse mellem afdelingerne med fem dommere og den store afdeling med femten dommere. Rettens store afdeling bør nemlig ikke blive sat til at afgøre præjudicielle spørgsmål indgivet til Retten, for så vidt som de sager, der kræver en principiel afgørelse, som normalt henhører under den store afdelings kompetence, for det første skal henvises til Domstolen i henhold til artikel 256, stk. 3, andet afsnit, TEUF, og det for det andet – på grund af antallet af dommere i den store afdeling – forholder sig således, at dommere, der ikke tilhører de med henblik herpå udpegede afdelinger, ville skulle træffe afgørelse i præjudicielle sager, hvilket ville kunne svække den garanti, som påtænkes i statuttens artikel 50b, stk. 3, første punktum. Artikel 50, stk. 3, præciserer i denne henseende, at Rettens procesreglement vil fastsætte regler om sammensætningen af afdelingerne og om de omstændigheder og betingelser, hvorunder Retten vil blive sat i disse forskellige dommerkollegier.

Samlet set bør alle ovennævnte foranstaltninger sætte Retten i stand til at forvalte denne nye kompetence bedst muligt og samtidig fremme en ensartet fortolkning og anvendelse

af EU-retten, uanset hvilken retsinstans der skal træffe afgørelse om anmodningen om præjudiciel afgørelse.

II. Udvidelse til Domstolen af ordningen med forudgående bevilling af appeller

Mens den første del af den foreliggende begæring om ændring af statuten er relativt nyskabende, har den anden del derimod et mere begrænset omfang. Den har blot til formål at lade anvendelsesområdet for ordningen med forudgående bevilling af appeller omfatte appeller, der iværksættes til prøvelse af Rettens domme eller kendelser vedrørende afgørelser truffet af de uafhængige appelinstanser i Unionens organer, kontorer eller agenturer, som allerede var blevet oprettet, da ovennævnte ordning trådte i kraft den 1. maj 2019, men som ikke blev nævnt i statuttens artikel 58a, og at udvide ordningen med forudgående bevilling til appeller, der iværksættes til prøvelse af de afgørelser fra Retten, der træffes i henhold til voldgiftsbestemmelser.

Da ordningen med forudgående bevilling af appeller blev indført i 2019, blev den nemlig gjort anvendelig på appeller iværksat til prøvelse af Rettens afgørelser vedrørende afgørelser truffet af uafhængige appelinstanser i fire EU-kontorer eller -agenturer, der udtrykkeligt er nævnt i statuttens artikel 58a, stk. 1¹¹, og på appelsager, der iværksættes til prøvelse af Rettens afgørelser vedrørende en afgørelse truffet af en uafhængig appelinstans, der er nedsat efter den 1. maj 2019, i ethvert andet af Unionens kontorer eller agenturer, og som obligatorisk skal behandle sagen, før den kan indbringes for Retten. Den 1. maj 2019 var der imidlertid allerede andre EU-organer, -kontorer og -agenturer, der også havde en uafhængig appelinstans, og som ikke er opført på listen over de EU-organer, -kontorer eller -agenturer, der er nævnt i statuttens artikel 58a, stk. 1. Her tænkes der f.eks. på Den Europæiske Unions Jernbaneagentur, Den Europæiske Banktilsynsmyndighed, Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed og Den Europæiske Unions Agentur for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder.

Da der ikke er nogen særlig grund til, at de ikke er medtaget på ovennævnte liste, foreslås det derfor, med henblik på at skabe større sammenhæng, at ændre statuttens artikel 58a for at tilføje disse organer, kontorer og agenturer, der var oprettet den 1. maj 2019, til listen over de fire organer, som allerede er nævnt i denne artikel, og at det også her fastsættes, at behandlingen af en appel, der iværksættes til prøvelse af Rettens afgørelser vedrørende en afgørelse truffet af (en af) disses appelinstanser (appelinstans), er betinget af en forudgående bevilling fra Domstolen. I overensstemmelse med artikel 58a, stk. 3, vil en appel derfor kun admittes helt eller delvis, når den rejser et vigtigt spørgsmål for EU-rettens ensartede anvendelse, sammenhæng eller udvikling.

I samme retning foreslår Domstolen i øvrigt at udvide anvendelsesområdet for ordningen med forudgående bevilling af appeller til at omfatte appelsager, der iværksættes til

¹¹ Det drejer sig om henholdsvis Den Europæiske Unions Kontor for Intellektuel Ejendomsret, EF-Sortsmyndigheden, Det Europæiske Kemikalieagentur og Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur.

prøvelse af Rettens afgørelser vedrørende opfyldelsen af en kontrakt, der er indgået af eller på vegne af Unionen, og som indeholder en voldgiftsbestemmelse som omhandlet i artikel 272 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

I modsætning til de sager, der er omhandlet i artikel 58a, stk. 1, har sager, der indbringes for Retten på grundlag af en voldgiftsbestemmelse, som indeholdes i en af Unionen eller i en på dens vegne indgået offentligretlig eller privatretlig aftale, ikke været genstand for forudgående prøvelse ved en uafhængig appelinstans inden indbringelsen for Retten, men de kræver, at Retten kun anvender den nationale lovgivning, hvortil voldgiftsbestemmelsen henviser, på tvistens realitet og ikke EU-retten. Da appeller iværksat på dette område derfor i princippet ikke kan rejse spørgsmål af stor betydning for EU-rettens ensartede anvendelse, sammenhæng eller udvikling, påtænker Domstolen at lade dem være omfattet af den samme ordning som den, der gælder for appeller iværksat til prøvelse af Rettens afgørelser vedrørende de ovennævnte afgørelser fra appelinstanserne.

Liste over bilag:

- 1) Sager anlagt ved Domstolen mellem den 1. januar 2017 og den 30. september 2022 – Fordeling efter sagstype
- 2) Sager afsluttet af Domstolen mellem den 1. januar 2017 og den 30. september 2022 – Fordeling efter sagstype
- 3) Præjudicielle sager, som Domstolen har afsluttet mellem den 1. januar 2017 og den 30. september 2022 inden for de særlige områder, der er omfattet af den lovgivningsmæssige begæring

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING (EU, Euratom) 2022/...

af ...

om ændring af protokol (nr. 3) vedrørende statuten for Den Europæiske Unions Domstol

EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET FOR DEN EUROPÆISKE UNION HAR –

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 256, stk. 3, og artikel 281, stk. 2,

under henvisning til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab, særlig artikel 106a, stk. 1,

under henvisning til Domstolens begæring af 30. november 2022,

efter fremsendelse af udkast til lovgivningsmæssig retsakt til de nationale parlamenter,

under henvisning til Europa-Kommissionens udtalelse af ...,

efter den almindelige lovgivningsprocedure, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Som følge af den opfordring, som Europa-Parlamentet og Rådet fremsatte til Domstolen den 16. december 2015¹², forelagde Domstolen den 14. december 2017 Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen en rapport om mulige ændringer af kompetencefordelingen for præjudicielle afgørelser i henhold til artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Selv om Domstolen i denne rapport fandt, at der ikke på den nævnte dato var anledning til at foreslå ændringer for så vidt angår behandlingen af anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet i henhold til nævnte artikel 267, understregede den dog i rapporten, at muligheden for på et senere tidspunkt at overføre den præjudicielle kompetence til Retten på visse særlige områder ikke kunne udelukkes, hvis antallet og kompleksiteten af de anmodninger om præjudiciel afgørelse, der indgives til Domstolen, udvikler sig på en sådan måde, at det vil være påkrævet af hensyn til en forsvarlig retspleje. En sådan overførsel svarer i øvrigt til ønsket hos Nicetraktatens ophavsmænd, der ønskede at styrke effektiviteten af Unionens domstolssystem ved at fastsætte en mulighed for at involvere Retten i behandlingen af sådanne anmodninger.

(2) Domstolens statistikker viser, at såvel antallet af verserende præjudicielle sager som den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for disse er stigende. Denne situation hænger ikke

¹² Jf. artikel 3, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2015/2422 af 16.12.2015 om ændring af protokol nr. 3 vedrørende statuten for Den Europæiske Unions Domstol (EUT L 341 af 24.12.2015, s. 14).

kun sammen med det store antal anmodninger om præjudiciel afgørelse, der hvert år indgives til Domstolen, men også med den store kompleksitet og den særlige følsomhed, som er knyttet til et stigende antal spørgsmål, der indbringes for Domstolen. For at gøre det muligt for Domstolen at fortsætte med at varetage sin opgave er det af hensyn til en forsvarlig retspleje nødvendigt at gøre brug af den mulighed, der er fastsat i artikel 256, stk. 3, første afsnit, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og at overføre kompetence til Retten til at afgøre præjudicielle spørgsmål, som forelægges den i medfør af den nævnte traktats artikel 267, inden for særlige områder fastlagt i statuten.

(3) Retten er nu i stand til at håndtere den øgede arbejdsbyrde, som vil følge af denne kompetenceoverførsel, takket være fordoblingen af antallet af retsinstansens dommere og de foranstaltninger, der blev truffet i forbindelse med den reform af Unionens retslige struktur, som fulgte af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2015/2422¹³. Da Rettens arbejdsbyrde imidlertid er tæt forbundet med udviklingen af Unionens aktiviteter, vil det være nødvendigt at sikre sig, at den fortsat kan udøve sin retslige kontrol med Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer fuldt ud, i givet fald ved at øge antallet af ansatte.

(4) Af hensyn til retssikkerheden skal de områder, inden for hvilke Retten tildeles en præjudiciel kompetence, være klart afgrænset og i tilstrækkelig grad kunne adskilles fra andre områder. Endvidere skal disse områder have givet anledning til en betydelig praksis fra Domstolen, som kan være vejledende for Retten i forbindelse med udøvelsen af dennes præjudicielle kompetence.

(5) De særlige områder skal desuden fastlægges under hensyntagen til behovet for at aflaste Domstolen for et antal præjudicielle sager, der er tilstrækkeligt stort til at have en reel effekt på retsinstansens arbejdsbyrde.

(6) Det fælles merværdiafgiftssystem, punktafgifter, toldkodeksen og tariferingen af varer i den kombinerede nomenklatur opfylder samtlige ovennævnte kriterier for at kunne anses for særlige områder som omhandlet i artikel 256, stk. 3, første afsnit, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

(7) Det samme gælder for kompensation og bistand til luftfartspassagerer samt ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner. Ud over at disse to områder også opfylder de ovennævnte kriterier, er Retten fuldt ud i stand til at træffe afgørelse om anmodninger om præjudiciel afgørelse på disse områder, idet deres faktiske og tekniske kontekst i vidt omfang er afgørende for en hensigtsmæssig fortolkning af de relevante bestemmelser i EU-retten.

¹³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) 2015/2422 af 16.12.2015 om ændring af protokol nr. 3 vedrørende statuten for Den Europæiske Unions Domstol (EUT L 341 af 24.12.2015, s. 14).

(8) Henset til det materielle kriterium, der finder anvendelse på fordelingen af den præjudicielle kompetence mellem Domstolen og Retten, er det af hensyn til retssikkerheden og af hensyn til en hurtig behandling vigtigt, at de forelæggende retter ikke selv afgør spørgsmålet om, hvilken af Unionens retsinstanter der har kompetence til at behandle anmodningen om præjudiciel afgørelse. Alle anmodninger om præjudiciel afgørelse skal derfor indgives til en enkelt instans, nemlig Domstolen, som efter regler, der skal fastsættes i dens procesreglement, afgør, om anmodningen udelukkende henhører under et eller flere af de særlige områder, som er fastsat i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, og om den derfor skal behandles af Retten. Domstolen vil således fortsat have kompetence til at træffe afgørelse om anmodninger om præjudiciel afgørelse, der – selv om de kan knyttes til de nævnte særlige områder – også vedrører andre områder, idet artikel 256, stk. 3, første afsnit, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde ikke fastsætter nogen mulighed for at overføre en præjudiciel kompetence til Retten inden for andre områder end de særlige områder.

(9) For at give de nationale retsinstanter og de berørte parter, som er omfattet af statuttens artikel 23, de samme garantier som dem, Domstolen giver, vil Retten vedtage processuelle bestemmelser svarende til dem, som Domstolen anvender i forbindelse med behandlingen af anmodninger om præjudiciel afgørelse, navnlig med hensyn til udnævnelse af en generaladvokat.

(10) Henset til den præjudicielle procedures særlige karakteristika i forhold til direkte søgsmål, som Retten har kompetence til at træffe afgørelse om, bør anmodningerne om præjudiciel afgørelse fordeles til de afdelinger ved Retten, der er udpeget med henblik herpå.

(11) For at bevare sammenhængen i de præjudicielle afgørelser, som Retten træffer, og af hensyn til en forsvarlig retspleje bør der desuden fastsættes bestemmelser om et dommerkollegium af en mellemstor størrelse, som ligger mellem afdelingerne med fem dommere og den store afdeling.

(12) Domstolens statistikker viser også, at et stort antal appeller bliver iværksat til prøvelse af Rettens afgørelser. For at bevare appelprocedurens effektivitet og give Domstolen mulighed for at koncentrere sig om de appeller, der rejser vigtige retsspørgsmål, bør ordningen med forudgående bevilling af appeller udvides, samtidig med at det sikres, at de krav, som er knyttet til en effektiv domstolsbeskyttelse, overholdes.

(13) På denne baggrund er det for det første hensigtsmæssigt at udvide denne ordning til appeller iværksat til prøvelse af en afgørelse fra Retten vedrørende en afgørelse truffet af en uafhængig appelinstant i et EU-organ, -kontor eller -agentur, der den 1. maj 2019 havde en sådan uafhængig appelinstant, men som endnu ikke er nævnt i artikel 58a i statuten for Den Europæiske Unions Domstol. Sådanne appeller vedrører nemlig sager,

der allerede er blevet prøvet to gange, først af en uafhængig appelinstans og derefter af Retten, således at retten til effektiv domstolsbeskyttelse er sikret fuldt ud.

(14) For det andet bør ovennævnte ordning udvides til at omfatte tvister vedrørende opfyldelse af aftaler, der indeholder en voldgiftsbestemmelse som omhandlet i artikel 272 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. I forbindelse med sådanne tvister skal Retten nemlig på tvistens realitet kun anvende den nationale lovgivning, hvortil voldgiftsbestemmelsen henviser, og disse sager vil derfor principielt ikke rejse spørgsmål, der er vigtige for EU-rettens ensartede anvendelse, sammenhæng eller udvikling.

– VEDTAGET DENNE FORORDNING:

Artikel 1

Artikel 50 i protokol (nr. 3) vedrørende statuten for Den Europæiske Unions Domstol (herefter »statuten«) affattes således:

»Retten sættes i form af afdelinger bestående af tre eller fem dommere. Dommerne vælger af deres midte formænd for afdelingerne. Formændene for afdelinger med fem dommere vælges for et tidsrum af tre år. De kan genvælges én gang.

Retten kan også sættes som stor afdeling, som en mellemafdeling mellem afdelingerne med fem dommere og store afdeling eller af en enedommer.

I procesreglementet fastsættes regler om sammensætningen af afdelingerne og om de tilfælde og betingelser, hvor og hvorunder Retten sættes i disse forskellige dommerkollegier.«

Artikel 2

Følgende artikel indsættes i statuten:

»Artikel 50b

1. Retten har kompetence til at træffe afgørelse om anmodninger om præjudiciel afgørelse, der er indgivet i henhold til artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og som udelukkende henhører under et eller flere af følgende særlige områder:

- det fælles merværdiafgiftssystem
- punktafgifter
- toldkodeksen og tarifieringen af varer i den kombinerede nomenklatur
- kompensation og bistand til luftfartspassagerer
- ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner.

2. Ethvert søgsmål anlagt i henhold til artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde indgives til Domstolen. Når Domstolen i overensstemmelse med den fremgangsmåde, der er fastsat i dens procesreglement, har kontrolleret, at anmodningen om præjudiciel afgørelse udelukkende henhører under et eller flere af de i stk. 1 omhandlede områder, tilstiller den Retten denne anmodning.

3. De anmodninger om præjudiciel afgørelse, der indgives til Retten, fordeles til de afdelinger, som er udpeget med henblik herpå, i overensstemmelse med de regler, der er fastsat i Rettens procesreglement. I disse sager udnævnes en generaladvokat efter de nærmere regler, som er fastsat i procesreglementet.«

Artikel 3

Artikel 58a i statuten affattes således:

»1. Behandlingen af en appel, der iværksættes til prøvelse af Rettens afgørelser vedrørende en afgørelse truffet af en uafhængig appelinstans i et af følgende af Unionens organer, kontorer eller agenturer, er betinget af en forudgående bevilling fra Domstolen:

- a) Den Europæiske Unions Kontor for Intellektuel Ejendomsret
- b) EF-Sortsmyndigheden
- c) Det Europæiske Kemikalieagentur
- d) Den Europæiske Unions Luftfartssikkerhedsagentur
- e) Den Europæiske Unions Agentur for Samarbejde mellem Energireguleringsmyndigheder
- f) Den Fælles Afviklingsinstans
- g) Den Europæiske Banktilsynsmyndighed
- h) Den Europæiske Værdipapir- og Markedstilsynsmyndighed
- i) Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger
- j) Den Europæiske Unions Jernbaneagentur.

2. Den i stk. 1 omhandlede ordning finder også anvendelse på appelsager, der iværksættes til prøvelse af:

- Rettens afgørelser vedrørende en afgørelse truffet af en uafhængig appelinstans, der er nedsat efter den 1. maj 2019, i ethvert andet af Unionens organer, kontorer eller agenturer, og som skal behandle sagen, før den kan indbringes for Retten

- Rettens afgørelser vedrørende opfyldelsen af en aftale, der indeholder en voldgiftsbestemmelse som omhandlet i artikel 272 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

3. Appellen admitteres helt eller delvist i henhold til den i procesreglementet fastsatte fremgangsmåde, når den rejser et vigtigt spørgsmål for EU-rettens ensartede anvendelse, sammenhæng eller udvikling.

4. Afgørelsen om, hvorvidt appellen kan admittes eller ej, begrundes og offentliggøres.«

Artikel 4

1. Anmodninger om præjudiciel afgørelse, der er indgivet i henhold til artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og som verserer for Domstolen den første dag i måneden efter datoen for denne forordnings ikrafttræden, behandles af Domstolen.

2. Appeller til prøvelse af Rettens afgørelser vedrørende en afgørelse truffet af en appelinstans i et af Unionens organer, kontorer eller agenturer som omhandlet i artikel 58a, stk. 1, litra e)-j), og de i artikel 58a, stk. 2, andet led, omhandlede appeller, som verserer for Domstolen på datoen for denne forordnings ikrafttræden, er ikke omfattet af ordningen med forudgående bevilling af appeller.

Artikel 5

Denne forordning træder i kraft den første dag i måneden efter offentliggørelsen i *Den Europæiske Unions Tidende*.

Denne forordning er bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat.

Bilag 1

Sager anlagt ved Domstolen mellem den 1. januar 2017 og den 30. september 2022

Fordeling efter sagstype

	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022 ⁽¹⁾	%
Præjudicielle forelæggelser	533	72,1%	568	66,9%	641	66,4%	557	75,6%	567	67,7%	420	66,7%
Direkte søgsmål	46	6,2%	63	7,4%	41	4,2%	38	5,2%	29	3,5%	28	4,4%
Appeller ⁽²⁾	147	19,9%	199	23,4%	266	27,5%	131	17,8%	232	27,7%	174	27,6%
Anmodninger om udtalelse	1	0,1%		0,0%	1	0,1%	1	0,1%		0,0%		0,0%
Særlige procedurer ⁽³⁾	12	1,6%	19	2,2%	17	1,8%	10	1,4%	10	1,2%	8	1,3%
Total	739		849		966		737		838		630	

⁽¹⁾ Sager anlagt mellem den 1.1.2022 og den 30.9.2022.

⁽²⁾ Denne rubrik omfatter såvel de appeller, der blev iværksat i henhold til artikel 56 i protokollen vedrørende statuten for Den Europæiske Unions Domstol, som de i protokollens artikel 57 omhandlede appeller af afgørelser om foreløbige forholdsregler og appeller af afgørelser om intervention.

⁽³⁾ Følgende anses for »særlige procedurer«: retshjælp, fastsættelse af sagsomkostningerne, berigtigelse, undladelse af at træffe afgørelse, anmodning om genoptagelse af sag, hvori der er afsagt udeblivelsesdom, tredjemandsindsigelse, tolkning, fornyet gennemgang, bedømmelse af et forslag fra førstegeneraladvokaten om at foretage en fornyet prøvelse af en afgørelse fra Retten, sager om arrest eller udlæg samt immunitetssager.

Bilag 2

Sager afsluttet af Domstolen mellem den 1. januar 2017 og den 30. september 2022

Fordeling efter sagstype ⁽¹⁾

	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022 ⁽²⁾	%
Præjudicielle forelæggelser	447	63,9%	520	68,4%	601	69,5%	534	67,4%	547	70,9%	382	68,0%
Direkte søgsmål	37	5,3%	60	7,9%	42	4,9%	37	4,7%	30	3,9%	32	5,7%
Appeller ⁽³⁾	198	28,3%	165	21,7%	210	24,3%	204	25,8%	183	23,7%	142	25,3%
Anmodninger om udtalelse	3	0,4%		0,0%	1	0,1%		0,0%	1	0,1%	1	0,2%
Særlige procedurer ⁽⁴⁾	14	2,0%	15	2,0%	11	1,3%	17	2,1%	11	1,4%	5	0,9%
Total	699		760		865		792		772		562	

⁽¹⁾ De angivne tal (bruttototal) angiver det samlede antal sager uafhængigt af foreninger af sager som følge af konneksitet (ét sagsnummer = én sag).

⁽²⁾ Sager afsluttet mellem den 1.1.2022 og den 30.9.2022.

⁽³⁾ Denne rubrik omfatter såvel de appeller, der blev iværksat i henhold til artikel 56 i protokollen vedrørende statuten for Den Europæiske Unions Domstol, som de i protokollens artikel 57 omhandlede appeller af afgørelser om foreløbige forholdsregler og appeller af afgørelser om intervention.

⁽⁴⁾ Følgende anses for »særlige procedurer«: retshjælp, fastsættelse af sagsomkostningerne, berigtigelse, undladelse af at træffe afgørelse, anmodning om genoptagelse af sag, hvori der er afsagt udeblivelsesdom, tredjemandsindsigelse, tolkning, fornyet gennemgang, bedømmelse af et forslag fra førstegeneraladvokaten om at foretage en fornyet prøvelse af en afgørelse fra Retten, sager om arrest eller udlæg samt immunitetssager.

Bilag 3

Præjudicielle sager, som Domstolen har afsluttet mellem den 1. januar 2017 og den 30. september 2022 inden for de særlige områder, der er omfattet af den lovgivningsmæssige begæring

Tabel 1: Antal omhandlede sager*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Merværdiafgift	53	47	53	50	51	32	286
Punktafgifter	5	3	4	3	5	5	25
Toldkodeksen	11	0	7	4	6	2	30
Tarifering	5	6	6	7	7	1	32
Kompensation og bistand til luftfartspassagerer	24	64	28	39	63	19	237
Kvoter for drivhusgasemissioner	3	5	3	3	6	1	21
	101	125	101	106	138	60	631

* Når bestemte sager vedrører flere særlige områder, medregnes de naturligvis kun én gang og indsættes i den kolonne, der vedrører det hovedområde, som de henhører under.

Tabel 2: Den procentdel, som de afsluttede sager inden for de særlige områder udgør i forhold til det samlede antal afsluttede præjudicielle sager i det pågældende år

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Antal sager inden for de særlige områder, der er omhandlet i den lovgivningsmæssige begæring	101	125	101	106	138	60	631
Samlet antal afsluttede præjudicielle sager	447	520	601	534	547	382	3031
	22,60%	24,04%	16,81%	19,85%	25,23%	15,71%	20,82%

Tabel 3: Processuel behandling af disse sager i løbet af den pågældende periode

	Samlet antal sager	Dommerkollegium *			Forslag til afgørelse
		Store Afdeling	Afdeling med fem dommere	Afdeling med tre dommere	
Merværdiafgift	286	2	113	139	113
Punktafgifter	25	0	12	8	8
Toldkodeksen	30	0	17	11	14
Tarifering	32	0	0	29	2
Kompensation og bistand til luftfartspassagerer	237	1	43	20	16
Kvoter for drivhusgasemissioner	21	0	11	7	10
	631	3	196	214	163

* Forskellen mellem det samlede antal sager henhørende under et område og summen af de sager, som er blevet afsluttet af de forskellige dommerkollegier, skyldes i det væsentlige hævelsen af visse sager, som er blevet afsluttet ved kendelser om slettelse vedtaget af præsidenten.