



Stadgeändringar för EU-domstolen

2022/23:FPM50

Statsrådsberedningen

2023-02-06

Dokumentbeteckning

ST 15936/22

Ändring av protokoll nr 3 om stadgan för Europeiska unionens domstol

Sammanfattning

I en skrivelse daterad den 30 november 2022 framställer EU-domstolen en begäran att rådet och Europaparlamentet beslutar om ändringar i domstolens stadga. Det handlar om behörighetsfördelningen mellan domstolen och tribunalen när det gäller att handlägga och avgöra mål om förhandsavgöranden samt tillämpningsområdet för systemet med prövningstillstånd.

Syftet med förslagen är att hantera den ökade arbetsbördan för domstolen och möjliggöra för EU-domstolen att utföra sin uppgift enligt fördraget. Det beror framför allt på det ökade antalet mål om förhandsavgöranden som lett till längre handläggningstider

EU-domstolen föreslår att den möjlighet som föreskrivs i artikel 256.3 första stycket EUF-fördraget utnyttjas och att det fastställs i stadgan på vilka särskilda områden som tribunalen ska vara behörig att pröva och avgöra frågor som hänskjutits för förhandsavgöranden enligt artikel 267 EUF-fördraget. Dessa områden föreslås omfatta det gemensamma systemet för mervärdesskatt, punktskatter, tullkodexen och tullklassificering av varor i Kombinerade nomenklaturen, kompensation och assistans till passagerare samt systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser.

EU-domstolen presenterar också förslag på processuella garantier för att säkerställa att domstolen och tribunalen handlägger en begäran om förhandsavgörande på samma sätt, till exempel inrättandet av specialavdelningar på tribunalen liksom att en generaladvokat ska utses i samtliga mål om förhandsavgörande. Avslutningsvis föreslår EU-domstolen att tillämpningsområdet för systemet med prövningstillstånd ska utvidgas till

att omfatta avgöranden från tribunalen angående beslut meddelade av ytterligare ett antal oberoende överklagandenämnder samt mål som rör fullgörandet av avtal som innehåller en skiljeklausul i den mening som avses i artikel 262 EUF-fördraget.

Regeringen anser det vara av central betydelse att EU-domstolen fungerar väl och fortsatt kan utföra den uppgift som den tilldelats genom fördraget. Regeringen ser därför positivt på förslagen som syftar till att bättre balansera arbetsbördan hos domstolen och tribunalen samtidigt som rättssäkerhet och krav på ett effektivt domstolsskydd iakttas.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Institutionen Europeiska unionens domstol (EU-domstolen) består av två instanser; domstolen och tribunalen. Enligt artikel 19 i EU-fördraget ska EU-domstolen säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen. Strukturen för EU-domstolens dömande verksamhet har utvecklats löpande och organisationen har genomgått reformer under åren. Mot bakgrund av en stadigt ökad arbetsbörda vid domstolen ser EU-domstolen det nödvändigt att göra ändringar i protokoll nr 3 om stadgan för Europeiska unionens domstol (domstolens stadga) för att möjliggöra för domstolen att fortsätta utföra den uppgift som den tilldelats i fördraget. I en skrivelse daterad den 30 november 2022 begär därför EU-domstolen att rådet och Europaparlamentet beslutar om ändringar i domstolens stadga gällande behörighetsfördelningen mellan domstolen och tribunalen samt tillämpningsområdet för systemet med prövningstillstånd.

1.2 Förslagets innehåll

EU-domstolens begäran om ändring av domstolens stadga kan delas upp i två delar. För det första föreslås att tribunalen ska ges behörighet att pröva och avgöra frågor som hänskjutits för förhandsavgörande enligt artikel 267 i EUF-fördraget på särskilda områden som fastställs i domstolens stadga. För det andra föreslås en utvidgning av systemet med prövningstillstånd vid domstolen.

1.2.1 Behörighet för tribunalen att handlägga och avgöra mål om förhandsavgöranden

EU-domstolen hänvisar i sin begäran till att grunden för tribunalens behörighet att handlägga och avgöra mål om förhandsavgöranden redan finns i EUF-fördraget. Genom Nicefördraget ändrades dåvarande artikel 225 i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen i syfte att ge

tribunalen en behörighet, som den dittills inte hade haft, att pröva och avgöra frågor som hänskjutits för förhandsavgörande enligt dåvarande artikel 234 på särskilda områden som fastställs i stadgan. Bestämmelserna motsvaras i allt väsentligt idag av artikel 256 och artikel 267 i EUF-fördraget. Ändringarna infördes då arbetsbördan för EU-domstolen redan då stadigt ökade. Vid den tiden gjordes trots allt inga konkreta ändringar i behörighetsfördelningen mellan domstolen och tribunalen [utan i stället prioriterades inrättandet av den numera upphävda Europeiska unionens personaldomstol och överföring till tribunalen av samtliga mål om talan om ogiltigförklaring och passivitetstalan med vissa undantag].

Frågan om behörighetsöverföring diskuterades återigen i samband med den reform av strukturen för EU-domstolens dömande verksamhet som beslutades 2015 och som innebar en fördubbling av antalet domare i tribunalen. Unionslagstiftaren valde dock att uppmana EU-domstolen att senast december 2017 lägga fram en rapport om möjliga ändringar av behörighetsfördelningen vad gäller förhandsavgöranden, särskilt mot bakgrund av 2015 års reform. I den slutliga rapporten gjorde EU-domstolen bedömningen att det i det rådande läget inte fanns anledning att göra några ändringar gällande behörighetsfördelningen bland annat eftersom reformen fortfarande höll på att genomföras och flera domare vid tribunalen inte hade hunnit utnämnas liksom beslut om tribunalens interna organisation inte ännu hade fattats.

EU-domstolen anser att läget idag är annorlunda. Reformen har genomförts fullt ut och tribunalen har sett över sin interna organisation och sina arbetsmetoder vilket lett till viss specialisering av dess avdelningar och mer proaktiv målhantering. Dessutom har tribunalen nu 54 domare totalt, två domare per medlemsstat. Utvecklingen innebär således att tribunalens förutsättningar att handlägga och avgöra ett större antal mål liksom nya typer av mål är goda. Arbetsbördan har ökat markant på domstolen. Antalet mål om förhandsavgörande fortsätter att öka och har under de senaste åren lett till gradvis längre handläggningstider eftersom målen dessutom är alltmer komplicerade eller känsliga.

Under dessa omständigheter anser EU-domstolen att det, mot bakgrund av principen om god rättskipning, finns anledning att använda den möjlighet som föreskrivs i artikel 256.3 första stycket i EUF-fördraget och att i domstolens stadga fastställa på vilka särskilda områden tribunalen ska vara behörig att pröva och avgöra frågor som hänskjutits för förhandsavgörande enligt artikel 267 i EUF-fördraget.

De särskilda områden på vilka tribunalen ska vara behörig att handlägga och avgöra mål om förhandsavgörande

För att fastställa på vilka särskilda områden som tribunalen skulle kunna ta över domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden har EU-domstolen låtit sig vägledas av fyra parametrar. Den första parametern är behovet av att det vid en genomläsning av begäran om förhandsavgörande ska vara möjligt att på ett tydligt sätt identifiera området där tribunalen är behörig och att området är tillräckligt avgränsat från andra områden som regleras av unionsrätten, så att det inte uppstår osäkerhet om den exakta omfattningen av de nationella domstolarnas frågor och därmed även om huruvida tribunalen är behörig att pröva dem. Den andra respektive den tredje parametern är att det ska vara fråga om områden som ger upphov till få principiella frågor och där det finns en omfattande praxis från domstolen som kan vägleda tribunalen när den ska utöva sin nya behörighet för att minska den potentiella risken för inkonsekvenser eller skillnader i rättspraxis. Den fjärde parametern är att det ska vara fråga om områden där antalet inkomna mål om förhandsavgörande är tillräckligt stort för att överföringen av sådana mål till tribunalen på de berörda områdena ska ha en verklig effekt på domstolens arbetsbörda.

På grundval av detta och efter att ha gjort en fördjupad analys av relevant statistik över avgjorda mål vid domstolen mellan den 1 januari 2017 och den 30 september 2022 har EU-domstolen identifierat sex områden som motsvarar de nyss nämnda parametrarna. Dessa områden är det gemensamma systemet för mervärdesskatt, punktskatter, tullkodexen och tullklassificering av varor i Kombinerade nomenklaturen, kompensation och assistans till passagerare samt systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser. EU-domstolen föreslår således att dessa områden införs i domstolens stadga i en ny artikel 50b.1.

Enligt EU-domstolen måste det dock även fastställas närmare regler för hur behörigheten att meddela förhandsavgöranden ska fördelas mellan domstolen och tribunalen liksom regler för handläggningen av mål om förhandsavgörande vid tribunalen.

Ansvar för att behörighetsfördelningen iakttas

Enligt EU-domstolen ska en hänskjutande nationell domstol inte själv behöva avgöra om dess begäran om förhandsavgörande omfattas av domstolens eller tribunalens behörighet. Med hänsyn till kraven på rättssäkerhet och snabb handläggning anges därför i den föreslagna nya artikel 50b.2 i domstolens stadga att en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 EUF-fördraget ska ges in till domstolen och att denna ska överlämna begäran till tribunalen, om den efter en prövning i enlighet med vad som närmare anges i dess rättegångsregler finner att den uteslutande avser ett eller flera av de särskilda områden som avses i den nya artikel 50b.1 i domstolens stadga.

Processuella garantier för enhetlig handläggning

EU-domstolen föreslår vidare att tre processuella garantier införs i stadgan. Den första garantin föreslås införas i artikel 50b.3 första meningen i domstolens stadga och består i att mål om förhandsavgörande som överlämnats till tribunalen ska tilldelas för ändamålet särskilt inrättade avdelningar. Den andra processuella garantin som ska säkerställa att domstolen och tribunalen handlägger en begäran om förhandsavgörande på samma sätt återfinns i artikel 50b.3 andra meningen i domstolens stadga och består i att tribunalen ska utse en generaladvokat i samtliga mål om förhandsavgörande som handläggs av tribunalen. Den tredje processuella garantin har sin grund i att vissa mål om förhandsavgörande, men även andra mål, kan behöva prövas i en sammansättning av mellanstorlek, dvs. bestående av fler domare än fem men utan att behöva ta i anspråk den stora avdelningen (som är sammansatt av femton domare). Enligt EU-domstolens förslag ska det därför framgå av den nya lydelsen av artikel 50 tredje stycket i domstolens stadga att avdelningarnas sammansättning samt under vilka omständigheter och villkor tribunalen ska sammanträda i dessa olika dömande sammansättningar ska bestämmas i tribunalens rättegångsregler.

1.2.2 Utvidgningen av systemet med prövningstillstånd vid domstolen

Den andra delen av EU-domstolens förslag syftar till att tillämpningsområdet för systemet med prövningstillstånd ska utvidgas. Systemet föreslås omfatta överklaganden av tribunalens avgöranden angående beslut meddelade av samtliga oberoende överklagandenämnder vid unionsorgan eller unionsbyråer som existerade redan vid tidpunkten för ikraftträdandet av systemet med prövningstillstånd, den 1 maj 2019, men som inte finns angivna i artikel 58a i domstolens stadga och även överklaganden av avgöranden från tribunalen som meddelats med stöd av skiljedomsklausuler.

I artikel 58a i domstolens stadga som reglerar frågan om prövningstillstånd för överklaganden av avgöranden av tribunalen som avser beslut av oberoende överklagandenämnder nämns i dagsläget endast fyra unionsbyråer, nämligen Europeiska unionens immaterialrättsmyndighet, Gemenskapens växtsortsmyndighet, Europeiska kemikaliemyndigheten och Europeiska unionens byrå för luftfartssäkerhet. Vid tidpunkten för ikraftträdandet av systemet med prövningstillstånd fanns dock andra unionsorgan eller unionsbyråer som också hade inrättat en oberoende överklagandenämnd men som inte nämns i artikeln t.ex. Europeiska unionens järnvägsbyrå, Europeiska bankmyndigheten, Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten samt Europeiska unionens byrå för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter. För konsekvensens skull föreslår EU-domstolen därför att artikel 58a i domstolens stadga ska ändras på så sätt att samtliga unionsorgan eller unionsbyråer som existerade den 1 maj 2019 läggs till i förteckningen.

EU-domstolen föreslår också att tillämpningsområdet för systemet med prövningstillstånd ska utvidgas till att omfatta överklaganden av tribunalens avgöranden som rör fullgörandet av ett avtal som ingåtts av unionen eller för dess räkning och som innehåller en skiljedomsklausul i den mening som avses i artikel 272 EUF-fördraget.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Begäran om ändring av protokoll nr 3 om stadgan för Europeiska unionens domstol föranleder inga ändringar i det svenska regelverket.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förslagen synes inte medföra några budgetära konsekvenser.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen anser det vara av central betydelse att EU-domstolen fungerar väl och fortsatt kan utföra den uppgift som den tilldelats genom fördraget. Behörigheten för tribunalen att handlägga och avgöra mål om förhandsavgöranden är redan fastlagd sedan länge i fördraget. Tribunalen har dessutom under de senaste åren genomgått organisatoriska förändringar i syfte att effektivisera verksamheten och kunna handlägga fler mål. I ett läge när domstolens arbetsbörda blivit för stor anser regeringen att tiden är mogen för att ge tribunalen befogenheter att inom vissa särskilda områden handlägga mål om förhandsavgöranden. Det är viktigt att processuella åtgärder säkerställs så att tribunalen kan utöva behörigheten på lämpligt sätt samtidigt som en enhetlig tolkning och tillämpning av unionsrätten främjas, oavsett om ett mål om förhandsavgörande prövas av tribunalen eller domstolen.

Regeringen välkomnar också förslaget om att tillämpningsområdet för systemet med prövningstillstånd utvidgas. Ur ett konsekvent hänseende omfattas överklaganden av tribunalens avgöranden angående beslut meddelade av samtliga oberoende överklagandenämnder vid unionsorgan eller unionsbyråer som existerade redan vid tidpunkten för ikraftträdandet av systemet med prövningstillstånd. Regeringen ser inte heller något hinder mot att även överklaganden av avgöranden från tribunalen som meddelats med stöd av skiljedomsklausuler omfattas.

Förslaget kommer att förhandlas i rådet under det svenska ordförandeskapet våren 2023 och regeringen har som ambition att nå allmän riktlinje under våren.

Medlemsstaternas ståndpunkter är ännu inte kända. En första diskussion kommer att äga rum i rådsarbetsgruppen för domstolen den 3 februari 2023.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Domstolens begäran har remitterats. Attunda tingsrätt, Förvaltningsrätten i Malmö, Kammarrätten i Sundsvall, Länsstyrelsen Västra Götaland, Svea hovrätt och Skatteverket har inte haft några synpunkter på förslagen.

Högsta domstolen konstaterar i sitt remissvar att de sakområden som omfattas av behörighetsöverföringen innefattar måltyper där besluten kan få ingripande verkningar för enskilda och rör rättsområden som har stor betydelse för de nationella rättsordningarna. Högsta domstolen anser vidare att det är angeläget att ett uppdelat ansvar för förhandsavgöranden inte försämrar möjligheterna till överblick och inte heller försvårar analogier och samsyn mellan olika rättsområden. Med dessa utgångspunkter ser Högsta domstolen, som trots allt ser positivt på åtgärder som minskar arbetsbördan och leder till att resurser utnyttjas på ett effektivt sätt, att även andra åtgärder bör övervägas. *Högsta förvaltningsdomstolen*, som inte har några direkta invändningar mot förslagen, påtalar att det finns en risk att handläggningstiderna i mål om förhandsavgöranden förlängs i samband med omprövning i domstolen. *Tullverket* ser också positivt på de föreslagna ändringarna som kan bidra till kortare handläggningstider. Dock anser Tullverket att det saknas underlag gällande tribunalens ärendebalanser varför det inte går att bedöma om en överföring av ärenden till tribunalen kommer att medföra att ärenden avgörs inom rimlig tid.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Rättslig grund för ändring av bestämmelserna i domstolens stadga är artikel 281 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och artikel 106a.1 i fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen. Enligt artiklarna får rådet och Europaparlamentet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ändra bestämmelserna i stadgan, med undantag av avdelning 1 (domare och generaladvokaters ämbete) och artikel 64 (språkanvändning) i denna. Europaparlamentet och rådet ska besluta om ändring i stadgan antingen på begäran av domstolen efter att ha hört kommissionen, eller på förslag av kommissionen efter att ha hört domstolen.

De föreslagna ändringarna av bestämmelserna i domstolens stadga kan endast beslutas på EU-nivå och aktualiserar inte subsidiaritetsprincipen. EU-domstolens begäran framstår som att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördraget.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Begäran om ändring av bestämmelserna i domstolens stadga översändes av EU-domstolens ordförande till ordföranden av rådet i en skrivelse daterad 30 november 2022 och skickades därefter av rådets generalsekretariat till delegationerna den 12 december 2022. En presentation av förslagen och inledande diskussion kommer äga rum vid ett möte i rådsarbetsgruppen för domstolen den 3 februari 2023. Behandlingen av förslagen kommer att fortsätta i rådsarbetsgruppen under det svenska och det spanska ordförandeskapet.

4.2 Fackuttryck/termer