

CERCLE I

Working Document 08

**NOTE**

---

fra: sekretariatet  
til: Diskussionskredsen vedrørende Domstolen

---

Vedr.: **Udkast til rapport fra António Vitorino, formand for diskussionskredsen**

---

1. Til opfølgning af den ramme for arbejdet, som præsidiets har fastlagt (se bilaget), afholdes der fire møder i diskussionskredsen, nemlig den 17. og 24. februar og den 3. og 17. marts 2003. Den har påhørt indlæg fra Gil Carlos Rodriguez Iglesias, præsident for Domstolen, Bo Vesterdorf, præsident for Retten i Første Instans, og en delegation fra Rådet for Advokatsamfund i Den Europæiske Union (CCBE) bestående af Lord Brennan QC samt Georg Berrisch, Onno Brouwer, Nicholas Kahn og Denis Waelbroeck.
2. På det seneste møde den 3. marts 2003 behandlede diskussionskredsen desuden spørgsmålet om Domstolens kompetence med hensyn til EU-retsakter vedrørende FUSP-områderne<sup>1</sup> efter sammenlægningen af søjlerne. Der var enighed om at behandle dette punkt i en særskilt note og at indsætte konklusionerne af drøftelsen i denne rapport.
3. Formanden har bestræbt sig på i videst muligt omfang at tage hensyn til diskussionskredsens forskellige holdninger til spørgsmålene i rammen for arbejdet. Nærværende konklusioner forholder sig til punkterne i rammen for arbejdet i den deri anførte rækkefølge.

---

<sup>1</sup> Med hensyn til RIA har diskussionskredsen noteret sig anbefalingerne i rapporten fra Arbejdsgruppe X vedrørende Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed.

**Spørgsmål a) i rammen for arbejdet**

4. Diskussionskredsen har drøftet Nice-traktatens bestemmelser om antallet af dommere. For så vidt angår Domstolen, i egenskab af klageinstans og forfatningsdomstol, er der fremsat forslag om at begrænse antallet af dommere, men nødvendigheden af at have en dommer fra hver medlemsstat er også blevet fremført. For så vidt angår Retten i Første Instans, der kan forvente et stigende antal sager, er løsningen med "mindst" en dommer pr. medlemsstat blevet anset for at være tilfredsstillende. Et flertal synes at være af den opfattelse, at en ændring ikke er nødvendig i denne forbindelse<sup>1</sup>.
5. Hvad angår proceduren for udnævnelse af dommere og generaladvokater ved Domstolen og Retten i Første Instans er meningene delte i diskussionskredsen mellem en opretholdelse af den nuværende situation (udnævnelse foretaget af medlemsstaternes regeringer efter fælles overenskomst) og udnævnelse ved en rådsakt. Visse medlemmer foretrækker sidstnævnte mulighed. Heraf mener nogle, at Rådet bør træffe afgørelse med kvalificeret flertal, da det kunne medvirke til at fremme en grundig undersøgelse af indstillingerne.
6. Flere medlemmer støtter desuden tanken om at indføre en "filtreringsmekanisme" i form af et "vurderingsudvalg", som skal have til opgave at afgive udtalelse til Rådet/medlemsstaterne om, hvorvidt en kandidat har den rette profil til at varetage funktionerne. Dette udvalg - hvis drøftelser ikke vil være tilgængelige for offentligheden, og som ikke vil afholde høringer - kan bestå af tidligere medlemmer af Domstolen og af repræsentanter for de højeste nationale retter, og Europa-Parlamentet kan også inddrages i proceduren. Man kunne mene, at oprettelsen af et sådant udvalg vil have mindre betydning, hvis Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal, men det kan oprettes uafhængigt af, hvilken akt der er tale om (akt vedtaget af Rådet eller af medlemsstaterne), og af hvilke afstemningsregler der kræves; indførelsen af dette system kunne medføre, at medlemsstaternes krav i forbindelse med indstillingen af kandidater skærpes. Diskussionskredsen har ikke i denne sammenhæng uddybet spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne fortsat bør indstille en enkelt eller flere kandidater.

---

<sup>1</sup> Det må i denne sammenhæng overvejes, om det nuværende antal på 11 dommere, som sætter den store afdeling, der er oprettet ved Nice-traktaten (artikel 16, stk. 2, i protokollen vedrørende statuten for Domstolen) skal bevares efter udvidelsen.

7. *Formanden foreslår: a) opretholdelse af det nuværende system for udnævnelse af dommere og generaladvokater ved Domstolen og Retten i Første Instans efter fælles overenskomst mellem regeringerne; b) oprettelse af et "vurderingsudvalg", der skal afgive udtalelse om, hvorvidt kandidaterne er egnede til at udøve hvervet som dommer eller generaladvokat ved Domstolen og som dommer ved Retten i Første Instans; og c) begrænsning af hver medlemsstats indstilling af kandidater til et enkelt navn.*
8. Hvad angår varigheden af embedsperioden for Domstolens medlemmer foreslår nogle medlemmer at ændre det nuværende system og indføre en embedsperiode på 9 år, der ikke kan forlænges. Nogle foretrækker en enkelt, men længere embedsperiode på 12 år, idet der dog skal ske en vis tilpasning, og idet en længere embedsperiode giver større garanti for stabilitet i Domstolens arbejde. Endelig finder visse medlemmer, at det ikke er nødvendigt at ændre det nuværende system (seks år med mulighed for forlængelse).
9. Såvel præsidenten for Domstolen som præsidenten for Retten i Første Instans foretrækker det nuværende system, men er åbne over for en mulig forlængelse af embedsperioden. De går ind for en embedsperiode på 12 år, fordi en embedsperiode på 9 år, der ikke kan forlænges, bl.a. kan give anledning til store praktiske problemer som følge af nybesættelsen af halvdelen af Domstolen, hver gang der er gået 4 ½ år. Diskussionskredsen gør opmærksom på, at man, navnlig når det drejer sig om en embedsperiode, der ikke kan forlænges, vil skulle beslutte, hvor lang embedsperioden skal være for en dommer, som afløser en anden i tilfælde af dødsfald eller fratræden<sup>1</sup>. Endvidere skal udnævnelsen gælde funktionen, og den mulighed, at en generaladvokat (eller en dommer) kan udnævnes til dommer (eller generaladvokat), kan derfor ikke udelukkes.
10. Diskussionskredsen er enig om, at der i forfatningen kan foretages en sontring mellem embedsperiodesystemet for Domstolen og for Retten i Første Instans. Et flertal af diskussionskredsens medlemmer har en positiv holdning til en udvidelse af varigheden af embedsperioden for Domstolens medlemmer og til, at den ikke skal kunne forlænges. Hvad angår dommerne ved Retten i Første Instans giver diskussionskredsen sin tilslutning til, at det nuværende system bevares (en embedsperiode på seks år, der kan forlænges).

---

<sup>1</sup> Enten skal udløbet af embedsperioden falde sammen med udløbet af perioden for den dommer, der afløses, eller der skal udtrykkelig være mulighed for forlængelse, eller også skal embedsperioden for den dommer, der afløser, begynde på det tidspunkt, hvor vedkommende udnævnes for en fuld periode.

**Spørgsmål b) i rammen for arbejdet**

11. Diskussionskredsen er generelt positivt indstillet over for en ændring af EF-traktatens artikel 225 A, 229 A og 245. Medlemmerne er åbne over for muligheden for, at Rådet skal kunne træffe afgørelse med kvalificeret flertal i stedet for med enstemmighed, sådan som det er reglen på nuværende tidspunkt. Dette vil navnlig gælde EF-traktatens artikel 225 A om oprettelse af særlige retsinstanser.
12. Med hensyn til EF-traktatens artikel 229 A går et flertal af medlemmerne ligeledes i princippet ind for, at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.
13. Endelig skal Rådet, hvad angår EF-traktatens artikel 245 vedrørende Domstolens statut, på nuværende tidspunkt træffe afgørelse med enstemmighed, bortset fra i forbindelse med afsnit I heri, som kun kan ændres ved proceduren for revision af traktaten. Med hensyn hertil går diskussionskredsen principielt ind for en ændring af EF-traktatens artikel 245, således at Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal, bortset fra i forbindelse med afsnit I heri og de sproglige spørgsmål (artikel 64 i statuten), hvor Rådet træffer afgørelse med enstemmighed.

**Spørgsmål c) i rammen for arbejdet**

14. Med hensyn til betegnelserne for Domstolen og Retten i Første Instans finder diskussionskredsen, at betegnelsen for Domstolen ikke bør ændres, men kun tilpasses den omstændighed, at "De Europæiske Fællesskaber" ikke længere vil findes. Diskussionskredsen er opmærksom på det forhold, at betegnelsen for Domstolen har eksisteret i 50 år, og at det ikke vil være hensigtsmæssigt at ændre denne. Domstolen kan derfor få følgende betegnelse "**Den Europæiske Unions Domstol**".
15. For så vidt angår betegnelsen for Retten i Første Instans konstaterer diskussionskredsen, at denne ret i nær fremtid, når der oprettes særlige retsinstanser for særlige tvister, ikke altid vil være en ret i første instans, men også vil kunne træffe afgørelse i sidste instans. Den nuværende betegnelse vil således ikke længere være passende. Det vil dog fortsat være sådan, at Retten i Første Instans for så vidt angår alle direkte klager, der ikke henhører under de særlige retsinstanser kompetence, vil træffe afgørelse i første instans. Diskussionskredsen går derfor ind for at ændre betegnelsen for Retten i Første Instans, samtidig med at den ønsker at undgå enhver form for forveksling med Domstolen. Under hensyntagen hertil - og også til nødvendigheden af at finde en betegnelse, der ikke giver anledning til oversættelsesproblemer - har

formanden foreslået at anvende betegnelsen "**Den Europæiske Unions Almindelige Ret**" for at udtrykke, at den skal fungere som den grundlæggende ret, der har et generelt sigte, og for at adskille den fra de "specialiserede retter". Diskussionskredsen mener, at man kunne anmode institutionernes jurist-lingvister om at justere dens titel.

16. Hvad angår de særlige retsinstanser, der er omhandlet i artikel 225 A, skal disse træffe afgørelse i første instans i visse arter af sager inden for særlige områder. Indtil videre er der ikke blevet oprettet nogen, men én overvejes for sager anlagt af Unionens ansatte og en anden vedrørende fællesskabsretlige industrielle ejendomsrettigheder (patenter). Andre kan tages op til overvejelse i fremtiden. Den nuværende betegnelse kan beholdes, hvilket ikke vil være til hinder for, at disse retsinstanser benævnes "ret" i lighed med "EF-Patentretten" i overensstemmelse med den politiske enighed, der blev opnået i Rådet den 3. marts 2003. Det forekommer dog ønskeligt at betegne dem "**specialiserede retter**". Denne betegnelse har den fordel, at man undgår forveksling på visse sprog med de "retsinstanser" for visse særlige tvister, der eventuelt kan oprettes inden for Domstolen (eller Retten i Første Instans) i lighed med, hvad der sker inden for medlemsstaternes højesteretter.

#### **Spørgsmål d) i rammen for arbejdet**

17. Med hensyn til de eventuelle ændringer af artikel 230, stk. 4, i EF-traktaten har diskussionskredsen drøftet flere muligheder på grundlag af et arbejdsdokument fra sekretariatet.
18. Af debatten er det fremgået, at diskussionskredsen klart er delt op i to medlemsgrupper. Ifølge den første gruppe opfylder den nuværende affattelse de væsentlige krav i forbindelse med adgang til retlig prøvelse under hensyntagen til, at det i det nuværende decentraliserede system, der bygger på nærhedsprincippet, navnlig er de nationale retter, der skal forsvare enkeltpersoners rettigheder; det vil derfor ikke være nødvendigt at foretage substansændringer i artikel 230, stk. 4.
19. Den anden gruppe mener, at formalitetsbetingelserne i artikel 230, stk. 4 ("umiddelbart og individuelt berørt"), for enkeltpersoners klageadgang for så vidt angår generelle retsakter er for restriktive. Nogle medlemmer har derfor f.eks. fremsat følgende forslag:

- a) adskillelse af de to betingelser, som ikke længere skal være kumulative
- b) erstatning af "og individuelt" med "og har indvirkning på hans retsstilling"
- c) bevarelse af den nuværende ordlyd med tilføjelse af "eller for så vidt angår en generel retsakt, der berører ham umiddelbart uden at omfatte en gennemførelsesforanstaltning"
- d) bevarelse af den nuværende affattelse for retsakter (fremover love og rammelove) og mulighed for, at regelfastsættende bestemmelser kan indbringes for Domstolen; der skal være adgang til at klage over sidstnævnte bestemmelser, når en enkeltperson berøres umiddelbart eller individuelt
- e) samme alternativ som det foregående, men enkeltpersoner får adgang til at klage over EU-retsakter, der ikke omfatter en gennemførelsesforanstaltning
- f) indførelse af en specifik klageadgang for at forsvare grundlæggende rettigheder.

20. Da der stadig ikke er enighed i diskussionskredsen, foreslår formanden, for at gøre det lettere for diskussionskredsen at nå frem til en beslutning, følgende kompromis:

*"Enhver fysisk eller juridisk person kan på samme grundlag indbringe klage over retsakter, der retter sig til ham, eller som berører ham umiddelbart og individuelt, samt over [generelle/regelfastsættende] bestemmelser, som berører ham umiddelbart uden at omfatte gennemførelsesforanstaltninger".*

21. Formålet med at tilføje ordene "uden at omfatte gennemførelsesforanstaltninger" er, at det kun skal være muligt at udvide enkeltpersoners klageadgang i de tilfælde (som giver anledning til problemer), hvor enkeltpersoner først skal overtræde retsreglerne for derefter at kunne få adgang til en dommer, uanset om der er tale om en retsakt eller en regelfastsættende bestemmelse. Med denne ordlyd får enkeltpersoner mulighed for for Domstolen (Retten i Første Instans) at indbringe en regelfastsættende bestemmelse, der indeholder et hypotetisk forbud, og som ikke omfatter nogen gennemførelsesforanstaltning, eftersom en enkeltperson kan anmode om at få den annulleret, hvis han kan påvise, at den pågældende regelfastsættende bestemmelse berører ham umiddelbart.
22. Hvis man gør brug af ordene "regelfastsættende bestemmelse", foretager man en sondring mellem retsakter og regelfastsættende bestemmelser og vælger - som præsidenten for Domstolen i øvrigt har foreslået - en restriktiv tilgang for så vidt angår enkeltpersoners adgang til at indgive klage over retsakter (for hvilke betingelsen "berørt umiddelbart og individuelt" fortsat gælder) og en mere åben tilgang med hensyn til adgang til at indgive klage over regelfastsættende bestemmelser (ikke-lovgivningsmæssige i henhold til terminologien i artikel 26 i

forfatningen), med hensyn til hvilke en enkeltperson blot skal påvise, at han berøres umiddelbart. Denne løsning imødekommer også de bemærkninger, som præsidenten for Retten i Første Instans er fremkommet med over for diskussionskredsen, idet man dermed bevarer de nuværende formalitetsbetingelser for retsakter og der således ikke er nogen fare for "tilbage-skridt".

23. Endvidere synes diskussionskredsen på baggrund af et forslag, der er blevet fremsat i denne forbindelse, at være åben over for en rent redaktionel ændring, som ikke vil ændre noget ved rækkevidden af artikel 230, stk. 4, og som består i at udelade ordene "skønt de er udfærdiget i form af en forordning eller en beslutning rettet til en anden person". Der er desuden fremsat ønske om, at ordet "beslutning" erstattes med "akt". Disse ændringer afspejler Domstolens retspraksis<sup>1</sup>.
24. Med hensyn til anvendelsen af EF-traktatens artikel 230 på Unionens agenturer og organer har diskussionskredsen konstateret, at de retsakter, hvormed der oprettes agenturer, generelt indeholder bestemmelser om adgang til at indgive klager for Domstolen for så vidt angår retsakter, som disse agenturer har vedtaget<sup>2</sup>. En analyse af disse retsakter viser, at der er flere eksempler:
- ifølge en bestemmelse har Domstolen kompetence til at udtale sig om klager, der indgives mod agenturet, på de betingelser, der er fastlagt i artikel 230<sup>3</sup>
  - ifølge en bestemmelse kan enhver udtrykkelig eller stiltiende disposition fra agenturet forelægges for Kommissionen med henblik på prøvelse af denne handlings lovlighed, idet Kommissionens afgørelse derefter kan gøres til genstand for et annulationssøgsmål ved Domstolen<sup>4</sup>
  - retsakten indeholder ingen bestemmelser om prøvelse af lovligheden af agenturets retsakter<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Se i denne forbindelse sag 60/81, IBM mod Kommissionen (Sml. 1981, s. 2639, præmis 9): "Ved afgørelsen af, om de anfægtede foranstaltninger er retsakter i artikel 173's forstand, skal vægten følgelig lægges på deres indhold. Ifølge Domstolens faste praksis foreligger der retsakter eller beslutninger, der kan gøres til genstand for annulationssøgsmål i medfør af artikel 173, når foranstaltningerne har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling. Derimod er akternes eller beslutningernes form principielt uden betydning for adgangen til at indbringe dem for Domstolen i form af annulationssøgsmål".

<sup>2</sup> Se i denne forbindelse sekretariatets arbejdsdokument om klageadgang for så vidt angår retsakter udstedt af EU-agenturer (WD 9).

<sup>3</sup> Dette er tilfældet med Rådets forordning nr. 1035/97 af 2. juni 1997 om oprettelse af et europæisk observatorium for racisme og fremmedhad (artikel 15) (EFT L 151 af 10.06.1997, s. 1).

<sup>4</sup> Se Rådets forordning (EF) nr. 2062/94 af 18. juli 1994 om oprettelse af et europæisk arbejdsmiljøagentur (artikel 22).

<sup>5</sup> Se Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1406/2002 af 27. januar 2002 om oprettelse af et europæiskagentur for søfartssikkerhed.

25. I betragtning af denne ret uensartede praksis vedrørende prøvelse af lovligheden af agenturer-  
nes retsakter har Kommissionen<sup>1</sup> anbefalet Europa-Parlamentet og Rådet at standardisere  
systemet ved at lade EF-traktatens artikel 230 finde anvendelse på alle de retsakter fra agentu-  
rerne, som der klages over. Det argument, der især taler til fordel for denne fremgangsmåde,  
er, at princippet om en virkelig retssikkerhed, således som det er fastslået i en fast retspraksis  
(nu medtaget i artikel 47 i chartret), kræver, at ingen retsakt fra en institution, et organ eller et  
agentur, der klages over, kan fritages for domstolsprøvelse af lovligheden. Det er i øvrigt  
umuligt i forbindelse med oprettelsen af etagentur kategorisk at udelukke, at dette vil udstede  
sådanne retsakter, selv om forordningen om oprettelse af dette ikke indeholder hjemmel til at  
vedtage afgørelser i formel forstand.
26. Under hensyntagen til ovenstående anbefaler diskussionskredsen, at EF-traktatens artikel 230  
ændres, således at den ud over de retsakter, der vedtages af institutionerne, også omfatter rets-  
akter vedtaget af Unionens *organer og agenturer*. Det er klart, at en klage, der indgives mod  
et organ eller etagentur, kun kan behandles, hvis de har vedtaget en "retsakt" som omhandlet  
i Domstolens retspraksis; retsакten om oprettelse af agenturet kan i øvrigt præcisere de speci-  
fikke betingelser for udøvelsen af kontrollen med det pågældendeagentur eller organ<sup>2</sup>.

#### **Spørgsmål e) i rammen for arbejdet**

27. Hvad angår sanktionsmulighederne i de tilfælde, hvor Domstolens dom ikke efterkommes, har  
medlemmerne konstateret, at det nuværende system ikke er tilstrækkeligt effektivt, idet de  
stater, der dømmes af Domstolen, kan vente i flere år, før de pålægges en økonomisk sank-  
tion. Medlemmerne af diskussionskredsen anbefaler, at de to faser, der går forud for indbrin-  
gelse af sagen for Domstolen med henblik på gennemførelse af sanktioner, dvs. fasen med en  
åbningsskrivelse til den pågældende stat og fasen med en begrundet udtalelse fra Kommissio-  
nen, bortfalder for at skærpe de sanktionsmuligheder, der er fastsat i artikel 228. Der er ikke  
noget nyt i en sådan direkte indbringelse af sagen for Domstolen foretaget af Kommissionen  
eller en medlemsstat: denne fremgangsmåde er allerede fastsat i traktaten i visse tilfælde, for  
eksempel hvis en stat misbruger de undtagelser, der er åbnet mulighed for af forsvarsmæssige  
årsager eller i krisetilfælde (artikel 298)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Se KOM (2002) 718 endelig af 11.12.2002 om rammer for europæiske reguleringsorganer,  
s. 14 og 15.

<sup>2</sup> Bl.a. vedrørende Domstolens mulighed for at ændre en anfægtet retsakt (som i tilfældet med  
Varemærkemyndigheden) eller vedrørende personer, der aktivt og legitimt kan indgive klage  
(f.eks. Varemærkemyndigheden eller Sortsmyndigheden), eller hvad angår nødvendigheden af  
på forhånd at indgive klage til Kommissionen, hvis man vil beholde dette særlige system.

<sup>3</sup> Se også i analogi hermed artikel 95, stk. 9, og artikel 88, stk. 2, i EF-traktaten.



28. Endelig er der også i denne sammenhæng fremsat et forslag, som eventuelt kan føjes til det foregående, og som går ud på, at Kommissionen, i tilfælde af "manglende meddelelse" fra medlemsstaternes side om gennemførelsesbestemmelserne til en rammelov, i henhold til forfatningen får mulighed for at indbringe sagen for Domstolen *med henblik på både* (i samme procedure) en klage over manglende overholdelse i henhold til EF-traktatens artikel 226 og en anmodning om, at der pålægges sanktioner. Hvis Domstolen efter anmodning fra Kommissionen pålægger en sanktion samtidig med, at den afsiger dom, vil en sådan sanktion skulle finde anvendelse efter en vis frist, der løber fra afsigelsen af dommen, hvis den sagsøgte stat ikke efterkommer dommen. En sådan ordning vil gøre det muligt at lette og fremskynde proceduren for sanktioner, der vedrører tilfælde af "manglende meddelelse" om en national gennemførelsesbestemmelse<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> I praksis skelnes der mellem disse tilfælde af "manglende meddelelse", dvs. at medlemsstaten ikke har vedtaget nogen gennemførelsesbestemmelse, og tilfælde med ukorrekt gennemførelse, dvs. at de gennemførelsesbestemmelser, medlemsstaten har vedtaget, efter Kommissionens opfattelse ikke er i overensstemmelse med direktivet (eller rammeloven). Den foreslåede ordning finder ikke anvendelse i dette andet tilfælde.

### **Andre spørgsmål**

Diskussionskredsen skal udtale sig om udstrækningen af Domstolens kompetence efter sammenlægningen af søjlerne og eventuelt om en styrkelse af Kommissionens rolle i forbindelse med overtrædelsesproceduren samt om foranstaltninger, der kan sikre den nationale domstolsbeskyttelse, der er nævnt i punkt 18.

---