

En reformerad EU-domstol

Av senior counsel MAGNUS SCHMAUCH¹

EU-domstolen har sedan det svenska medlemskapet i Europeiska unionen förändrats i grunden. Det gäller både den institutionella strukturen och förfarandet. Personaldomstolen har avskaffats och tribunalen har fått dubbelt antal ledamöter. Prövningstillstånd har införts för vissa överklaganden från tribunalen till domstolen. I år kommer kravet på prövningstillstånd att utvidgas och tribunalen ska ta över ansvaret för förhandsavgöranden i vissa sakfrågor, bland annat mervärdesskattefrågor. Reformen, som förhoppningsvis ska leda till en effektivisering av den dömande verksamheten, innebär samtidigt ett steg mot en mer renodlad roll för EU-domstolen som konstitutionell domstol.

1 Inledning

EU-domstolen (EUD)² har genomgått en stadig förändring under de senaste fyrtio åren. Olika domstolsinstanser har tillkommit och försvunnit och prövningstillstånd har införts för vissa måltyper. Genom förordning 2024/2019, som trätt i kraft den 1 september 2024, genomförs ytterligare förändringar som innebär en radikal reform av EUD:s arbetsätt.³ Tribunalen kommer nu att få behörighet att besvara begäran om förhandsavgöranden i frågor som rör tull, moms, utsläppsrätter, punktskatter, tolkning av den gemensamma nomenklaturen i tulltaxan och ersättning till passagerare vid försenade eller inställda flyg. Därtill utvidgas systemet med prövningstillstånd.

Reformen initierades av EUD sent år 2022 och har redan gett upphov till initierade artiklar i ämnet. Dessa har emellertid inte alltid kunnat beakta den slutliga utformningen av reformen.⁴ I denna artikel ges en kortare framställning av reformen, dess historiska kontext och hur den direkt och indirekt påverkar våra svenska myndigheter.

¹ Författaren är jur.dr och senior counsel på Wigge & Partners Advokat KB. Artikeln uttrycker endast författarens personliga åsikter. Tack till Hanna Pettersson för värdefulla synpunkter.

² I det följande avses med "EUD" den gemensamma institutionen, medan begreppen "domstolen", "tribunalen" och "personaldomstolen" avser dess enskilda dömande instanser. I framställningen används således en annan modell än i FEU, där domstolen med versal avser hela institutionen medan domstol med gemen avser själva domstolen, EUD, utan tribunalen och specialdomstolar.

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2024/2019 av den 11 april 2024 om ändring av protokoll nr 3 om stadgan för Europeiska unionens domstol.

⁴ Bobek, *Preliminary rulings before the General Court: What judicial architecture for the European Union?*, Common Market Law Review 60: 1515–1550, 2023, Kühn, *The upcoming reform of the judicial system of the European Union*, Europarättslig tidskrift 1/2024, s. 89, Petric, *The preliminary ruling procedure 2.0*, European Papers, Vol. 8, 2023, No 1, pp. 25–42, och Sarmiento, *Editorial Note: On the Road to a Constitutional Court of the European Union: The Court of Justice After the Transfer of the Preliminary Reference Jurisdiction to the General Court*, (2023) 19 CYELP VII.

2 Grundläggande reglering i fördragen m.m.

EUD är en av unionens sju institutioner.⁵ Den rättsliga regleringen av EUD finns i fördraget om Europiska unionen (FEU), fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF), protokoll nr 3 om stadgan för EU-domstolen (protokoll 3 eller stadgan) och i de respektive domstolarnas rättegångsregler.

Enligt artikel 19.1 första stycket FEU ska EUD bestå av domstolen, tribunalen och specialdomstolar. Den ska säkerställa att lag och rätt följs vid tolkning och tillämpning av fördragen. I institutionella sammanhang är domstolen därför en enda institution, trots att den i praktiken har bestått av flera olika domstolar. Förändringar avseende EUD:s organisation och dömande verksamhet brukar ske genom ändringar i stadgan. Regleringen av personaldomstolens verksamhet fanns till exempel i en bilaga till stadgan.

EUD har enligt artikel 281 FEUF tillsammans med kommissionen initiativrätten till ändringar av regler i EU-domstolens stadga, även de som rör tribunalen. Europaparlamentet och rådet beslutar om ändringar, antingen på begäran av EUD och efter att ha hört kommissionen, eller omvänt på förslag av kommissionen och efter att ha hört EUD.⁶

Av artikel 19.2 FEU framgår att domstolen ska bestå av en domare per medlemsstat, medan tribunalen ska bestå av *minst* en domare per medlemsstat. Domstolen ska även biträdas av generaladvokater. Domare och generaladvokater ska vara oberoende och utses av medlemsstaterna i samförstånd på sex år, men avgående domare och generaladvokater kan utnämnas på nytt. Här finns anledning att särskilt peka på skillnaden i fråga om antalet domare vid domstolen och tribunalen. Tribunalen ska alltså bestå av *minst* en domare per medlemsstat. Detta visar att det redan när Lissabonfördraget skrevs under år 2008 fanns en gryende insikt om att tribunalens sammansättning skulle kunna komma att behöva ändras. Öppningen för att ha mer än en domare per medlemsstat i tribunalen skulle spela stor roll vid den stora reformen av EU-domstolen år 2016.⁷

EUD:s uppgifter regleras i FEU. Enligt artikel 19.3 FEU ska domstolen avgöra mål där talan väcks av en medlemsstat, en institution eller fysiska eller juridiska personer, meddela förhandsavgöranden och besluta i de övriga fall som föreskrivs i fördragen. Förutsättningarna för hur uppgifterna ska utföras regleras dels i FEUF, dels i stadgan.⁸ I stad-

⁵ Artikel 13 FEU. De andra institutionerna är, enligt samma bestämmelse, Europaparlamentet, Europeiska rådet, Rådet, Kommissionen, Europeiska centralbanken och Revisionsrätten.

⁶ Undantaget är avdelning I och artikel 64 i stadgan, som reglerar domare, generaladvokater och språkregler.

⁷ Jfr artikel 254 FEUF som föreskriver att antalet domare i tribunalen ska fastställas i stadgan för EUD.

⁸ I det här sammanhanget kan det vara värt att nämna bestämmelserna om tribunalens behörighet att pröva vissa mål som första instans och domstolens överprövning i artikel 256 FEUF, rätten att inrätta specialdomstolar i artikel 257 FEUF, fördrags-

gan regleras domstolarnas organisation och inbördes förhållanden mer i detalj, bland annat förutsättningar för överklagande från tribunalen till domstolen och överprövningsförfarandet.⁹

Grunden för de olika strukturella reformer som ägt rum avseende tribunalens behörighet finns i artikel 256 FEUF, som reglerar tribunalens verksamhet. Enligt artikel 256.1 FEUF är tribunalen behörig att i första instans pröva och avgöra bland annat ärenden som anges i artikel 263 FEUF med undantag för de ärenden som åvilar en specialdomstol och de som enligt stadgan faller under domstolens behörighet. Enligt artikel 256.2 FEUF ska tribunalen pröva och avgöra överklaganden mot avgöranden som fattas av specialdomstolarna. Dessa avgöranden kan i undantagsfall omprövas av domstolen om det finns en allvarlig risk för att ett avgörande undergräver enhetligheten eller konsekvensen i unionsrätten. I artikel 256.3 FEUF finns en möjlighet att i stadgan fastställa en behörighet för tribunalen att meddela förhandsavgöranden enligt artikel 267 FEUF på särskilda områden.¹⁰ Ett förhandsavgörande från tribunalen kan omprövas av domstolen enligt samma kriterier som tribunalens domar. Omprövning kan således ske om det finns en allvarlig risk för att ett avgörande undergräver enhetligheten eller konsekvensen i unionsrätten.

Handläggningen regleras främst i stadgan och domstolens egna rättegångsregler. Med tiden har även en omfattande rättspraxis utvecklats avseende förfarandet vid domstolen och tribunalen.¹¹

3 Långa handläggningstider och nya underinstanser (1988–2012)

Frågan om handläggningstiden vid EUD har haft återkommande aktualitet de senaste decennierna. I takt med domstolens ökande betydelse har måltillströmningen ökat och även målens komplexitet. I mitten av 1980-talet var det tydligt att domstolen inte klarade av att fullgöra sin uppgift och samtidigt uppfylla grundläggande effektivitetskrav. Handläggningstiden i slutet av decenniet kunde uppgå till över tre år. Samtidigt ökade antalet stora, komplexa mål i takt med att konkurrensrätten utvecklades. På grund av de långa handläggningstiderna utsattes domstolen för allt häftigare kritik.

Det första steget för att hitta en lösning på de långa handläggningstiderna var att bilda en underinstans till EU-domstolen, förstainstans-

brottstalan i artikel 258 FEUF, passivitetstalan i artikel 260 FEUF, normprövning i artikel 263 FEUF och begäran om förhandsavgörande i artikel 267 FEUF.

⁹ Se artiklarna 62 till 62b i stadgan.

¹⁰ Denna möjlighet fanns redan innan Lissabonfördraget beslutades. Möjligheten för den dåvarande förstainstansrätten (numera tribunalen) att få denna behörighet infördes med Nicefördraget år 2003.

¹¹ Den tillgängliga litteraturen är främst på franska, som är domstolens arbetspråk. Se Naomé, *Le pourvoi devant la cour de justice de l'Union européenne*, larcier, 2016 (även utgiven på engelska av Oxford University Press), van Raepenbusch, *Le contrôle juridictionnel dans l'Union européenne*, Editions de l'université de Bruxelles, 2018, Sauron m.fl., *Guide pratique de procédure devant les juridictions de l'Union européenne*, LGDJ, 2018.

rätten, år 1988.¹² Den tog upp sina första mål år 1989. Förstainstansrätten fick ta över behörigheten för ett antal måltyper som kännetecknades av att de krävde en prövning i sak. De ansågs därför vara särskilt tungrodda. Förstainstansrättens behörighet omfattade därmed framför allt de allt mer komplexa konkurrensmålen och mål om statligt stöd, men även mål som rörde personalfrågor för EU:s tjänstemän. Vid överklagande till EU-domstolen prövade den enbart rättsfrågor och bara i undantagsfall gjordes en prövning i sak. Förstainstansrättens organisation påminde till stor del om den på EU-domstolen. Varje medlemsstat hade en domare. Till domaren hörde ett kabinett med ett antal jurister och administrativ personal som motsvarade kabinettets utformning i EU-domstolen. Även administrativt var domstolarna mycket lika.

Med tiden fick även förstainstansrätten problem med att uppnå målet med en snabb och effektiv handläggning. Ett försök att korta handläggningstiderna genom att tillåta att mål avgjordes av ensamdomare (en möjlighet som fortfarande finns) ledde inte till någon avgörande förbättring.¹³ Ett nytt försök gjordes genom att bilda en tredje domstolsinstans, personaldomstolen, som var behörig att pröva tvister mellan EU:s institutioner och deras anställda.¹⁴ Personaldomstolen påbörjade sitt arbete år 2005. Personalmålen flyttades då från förstainstansrätten till personaldomstolen. Den utgjorde administrativt en del av förstainstansrätten men var i sin dömande verksamhet självständig och hade endast sju domare. Dess domar kunde överklagas till förstainstansrätten och därefter till EU-domstolen. År 2008 bytte förstainstansrätten namn till tribunalen.

4 Tribunalen växer (2012–2019)

Under åren fram till 2012 och därefter fortsatte domstolsorganisationen att dras med stora utmaningar vad gällde handläggningstider och den administrativa organisationen. Domstolen fick kritik för långsam handläggning och ett onödigt komplext förfarande. Enklare administrativa åtgärder, som att begränsa längden på parternas inlagor samt begränsa mängden åberopade handlingar och bevis, visade sig ha begränsad effekt.

Under åren som följde fördes en emellanåt hätsk och infekterad diskussion där EU-domstolens och tribunalens visioner om den framtida organisationen tidvis gick isär. En central skiljelinje gick vid frågan om den bästa lösningen var att skapa ytterligare specialdomstolar eller att öka tribunalens kapacitet. Vid den här tiden började det bristande förtroendet för tribunalen som effektiv domstol i bland annat konkurrens mål bli synligt på grund av de mycket långa handläggningstiderna.

¹² Rådets beslut 88/591/EKSG, EEG, Euratom av den 24 oktober 1988.

¹³ Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt; Ändring av rättegångsreglerna för Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt i syfte att göra det möjligt för rätten att avgöra mål med en domare av den 17 maj 1999, EUT 1999, L 135, s. 92.

¹⁴ Rådets beslut 2004/752/EG, Euratom, av den 2 november 2004 om upprättande av Europeiska unionens personaldomstol.

Tyngdpunkten avseende måltyper på tribunalen försköts dessutom allt mer i riktning mot överprövning av olika administrativa beslut fattade av olika organ inom EU, främst inom immaterialrättens område, och bort från konkurrensrätt. Under vissa av de år då diskussionerna om tribunalens framtida organisation pågick utgjorde konkurrensmålen bara enskilda procent av den sammanlagda måltillströmningen till tribunalen.

I en skrivelse till det italienska ordförandeskapet, angav EU-domstolen år 2014 att när det gällde tribunalens arbetsbörda hade situationen förvärrats ytterligare sedan domstolen överlämnade sitt första lagstiftningsinitiativ år 2011.¹⁵ Antalet anhängiga mål vid tribunalen var vid den tidpunkten dubbelt så många som vid domstolen.¹⁶ Under den senare delen av den här perioden ökade tribunalens måltillströmning igen och gick med tiden tillbaka till att ligga något högre än domstolens.

Medan diskussionerna om tribunalens framtid pågick hade problem uppstått i personaldomstolen. Personaldomstolens ledamöter skulle utses av medlemsstaterna i samförstånd, något som visade sig vara mycket problematiskt.¹⁷ Medlemsstaterna kunde inte komma överens om tillsättningen av domare och runt år 2014 hade personaldomstolen kollapsat på grund av turbulensen kring domarutnämningarna. Detta utgjorde ett effektivt varnande exempel för hur skör och sårbar en liten specialdomstol kunde vara i EU:s politiska struktur. Med tiden stod det klart att det saknades politiskt och institutionellt stöd för att satsa på fler, små specialiserade domstolar.

Av det beslut att fördubbla antalet ledamöter i tribunalen, förordning 2015/2422, som slutligen fattades år 2015 framgår tydligt vilka avgörande överväganden som gjordes då.¹⁸ Handläggningstiderna ansågs inte "godtagbara" för de rättssökande, särskilt inte med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.¹⁹ Detta låg i linje med EU-domstolens

¹⁵ EU-domstolens svar den 13 oktober 2014 på det italienska rådsordförandeskapets uppmaning att lägga fram nya förslag i syfte att göra det lättare att komma fram till en överenskommelse inom rådet om hur antalet domare i tribunalen ska ökas.

¹⁶ Detta var en farhåga som å ena sidan besannades, men som samtidigt måste ses i ljuset av att EU-domstolens måltillströmning utvecklades till att bli lika stor eller större än tribunalens. När tribunalen hade störst svårigheter att hantera sina mål, minskade tribunalens måltillströmning på grund av ett bristande förtroende för dess effektivitet.

¹⁷ Ett försök att komma till rätta med situationen var möjligheten att utse tillfälliga domare i personaldomstolen. Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 741/2012 av den 11 augusti 2012 om ändring av protokollet om stadgan för Europeiska unionens domstol och bilaga I till detta.

¹⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2015/2422 av den 16 december 2015 om ändring av protokoll nr 3 om stadgan för Europeiska unionens domstol.

¹⁹ Skäl 2 i förordning 2015/2422.

tidigare kritik mot tribunalen om att dess handläggningstider utgjorde ett brott mot rätten till en rättvis rättegång.²⁰

Antalet domare bestämdes till 56. Fördubblingen av antalet ledamöter skedde i tre steg. Den första ökningen skedde med 12 domare från och med den 25 december 2015. Sju domare tillkom den 1 september 2016, när personaldomstolen införlivades med tribunalen. Därmed avskaffades personaldomstolen.²¹ De sista domarna i tribunalen tillkom den 1 september 2019.

5 Prövningstillstånd införs i EU-domstolen (2019)

Parallellt med arbetet att öka kapaciteten på tribunalen inleddes ett arbete som gick ut på att reducera antalet mål vid EU-domstolen. Den 14 december 2017 — innan ökningen av antalet domare vid tribunalen hade slutförts — lämnade EU-domstolen en rapport till Europaparlamentet, rådet och kommissionen där den bedömde att det ännu var för tidigt att lämna över någon behörighet att besvara begäran om förhandsavgöranden till tribunalen. EUD pekade på två huvudsakliga faktorer. För det första pågick omorganisationen av tribunalen samtidigt som måltillströmningen ökade. För det andra hade EUD en relativt god handläggningstid, vilket innebar att det inte var brådskade. En ytterligare aspekt som lyftes av domstolen var att det behövde utredas inom vilka sakområden tribunalen skulle få den behörigheten. Samtidigt betonades i rapporten att EUD inte slutligt tagit ställning i frågan.

Den 26 mars 2018 föreslog EU-domstolen andra reformer. I stället för att föra över behörigheten att handlägga begäran om förhandsavgörande, föreslog domstolen en justering av de typer av mål som skulle omfattas av tribunalens behörighet i första instans. Förslaget innebar en begränsning av tribunalens rätt att i första instans pröva vissa typer av mål som väcktes av medlemsstater, främst passivitetstalan.

År 2019 infördes för första gången regler om prövningstillstånd vid EU-domstolen.²² Anledningen till detta var ordningen med integrerade överklagandenämnder hos flera av EU:s organ. Sådana överklagandenämnder har till uppgift att i första instans pröva ett överklagande av myndighetens beslut. Det är i vissa fall valfritt för en part att överklaga till överklagandenämnden eller till tribunalen. Den viktigaste överklagandenämnden är den vid EU:s immaterialrättsmyndighet (EUIPO) som sköter EU-rättigheterna för varumärken och formgivning. Myndigheten meddelar varje år ett stort antal beslut om varumärken och figurmärken och många av dessa överklagas. Överklagandena hanteras

²⁰ EU-domstolens mål C-40/12 P, *Gascogne Sack Deutschland mot kommissionen*, EU:C:2013:768, punkt 102, och mål C-58/12 P, *Groupe Gascogne mot kommissionen*, EU:C:2013:770, punkt 96.

²¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2016/1192 av den 6 juli 2016 om överföring till Europeiska unionens tribunal av behörigheten att i första instans avgöra tvister mellan Europeiska unionen och dess anställda.

²² Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2019/629 av den 17 april 2019 om ändring av protokoll nr 3 om stadgan för Europeiska unionens domstol.

oftast först av myndighetens överklagandenämnd vars beslut sedan kan överklagas till tribunalen. När dessa beslut överklagades till domstolen hade alltså ärendena redan prövats två gånger i sak. Då överklaganden till domstolen är begränsade till rättsfrågor ogillades eller avvisades en mycket stor andel av överklagandena. Lösningen blev därför att införa prövningstillstånd för dessa måltyper när de överklagades från tribunalen till domstolen.

Skälen för prövningstillstånd liknar de som gäller i svenska domstolar. Enligt stadgan ska prövningstillstånd meddelas helt eller delvis om överklagandet aktualiserar en fråga som är av vikt för enhetligheten eller konsekvensen i, eller utvecklingen av, unionsrätten. Beslut att meddela eller neka prövningstillstånd ska motiveras och offentliggöras. Till skillnad från praxis vid svenska domstolar går det att av domstolens beslut utläsa utförliga skäl för nekande av prövningstillstånd. Prövningstillstånd ges oftast inte.

Det har relativt fort utvecklats etablerad praxis för vad som krävs för prövningstillstånd. Det ankommer på klaganden att visa att det finns skäl att bevilja prövningstillstånd. Ansökan om prövningstillstånd ska innehålla alla uppgifter som domstolen behöver för att kunna ta ställning till ansökan och, om prövningstillstånd meddelas för viss del av överklagandet, bestämma vilka grunder eller delgrunder för överklagandet som ska behandlas i svarsskrivelsen. Bara grunder som aktualiserar frågor som är av vikt för enhetligheten eller konsekvensen i, eller utvecklingen av, unionsrätten och som klaganden har styrkt prövas av domstolen. Klaganden ska i ansökan om prövningstillstånd på ett klart och tydligt sätt ange de grunder som åberopas till stöd för överklagandet och ange vilken rättsfråga som varje grund aktualiserar samt precisera hur den frågan är av vikt för enhetligheten eller konsekvensen i, eller utvecklingen av, unionsrätten. Klaganden ska även ange skälen till att frågan är av betydelse för det åberopade kriteriet.²³

6 Tribunalen omorganiseras (2019)

När tribunalen nådde full personalstyrka år 2019 togs ytterligare ett steg på vägen i tribunalens utveckling. Genom ändringar i tribunalens rättegångsregler skapades för första gången specialiserade avdelningar för personalmål och varumärkesmål. Vissa avdelningar får sådana mål fördelade enligt etablerade turordningsregler. Konkurrensmålen fördelas jämnt över domstolen, liksom övriga mål.²⁴

7 Beslutet att tribunalen ska handlägga vissa begäran om förhandsavgöranden (2021–2024)

EUD hade som ovan beskrivits år 2018 uttalat att det inte skulle behövas någon omfördelning av ansvaret för att handlägga begäran om förhandsavgöranden. Redan ett par år senare var dock tonläget ett annat.

²³ Se beslut av den 24 oktober 2019, Porsche/EUIPO, C-613/19 P, EU:C:2019:905.

²⁴ Se EUT 2023 C 286, s. 2.

I november 2021 förklarade tribunalens ordförande att tribunalen var redo att ta ett utökat ansvar i det europeiska rättsväsendet.²⁵ Han menade att det nu fanns två domstolar som strävade efter gemensamma mål. Domstolen skulle snart nå de yttersta gränserna för sin kapacitet. Tribunalen hade kortat sina handläggningstider och det ökade antalet domare gjorde det möjligt att låta avgörandena få större vikt. Samtidigt fanns det förbättringspotential, bland annat när det gällde hanteringen av komplicerade bank-, konkurrens- och statsstödsrättsliga mål. De två domstolarna spelade enligt tribunalens ordförande olika roller. Domstolen är dels en konstitutionell domstol och dels en överinstans åt tribunalen. Tribunalen är både en första instans och en överinstans för de mål som kommer från en europeisk myndighet och som redan har prövats av en överklagandenämnd. I takt med att domstolens konstitutionella roll utvecklas kommer domstolen att behöva bli mer selektiv. Ordföranden föreslog därför att systemet med prövningstillstånd skulle utvidgas samt att tribunalen skulle ges behörighet att handlägga vissa begäran om förhandsavgöranden, till exempel i konkurrensrättsliga och bankrättsliga mål.

Den 30 november 2022 överlämnade EUD en framställan om en ändring av stadgan till Europaparlamentet och rådet. Framställan bestod av två delar. För det första menade domstolen att fler mål skulle omfattas av reglerna om prövningstillstånd. För det andra angavs att tribunalen skulle ges behörighet att pröva begäran om förhandsavgöranden för vissa mål.²⁶

När det gällde frågan om prövningstillstånd konstaterade domstolen relativt kortfattat att det fanns flera europeiska myndigheter som hade en överklagandenämnd men vars beslut inte omfattades av det gällande systemet med prövningstillstånd. EUD hänvisade här till de myndigheter som inrättats före den 1 maj 2019, bland annat den gemensamma överklagandenämnden för de europeiska tillsynsmyndigheterna på finansmarknadsområdet. Det fanns inga skäl till att dessa överklagandenämnder skulle undantas från reglerna om prövningstillstånd. EUD föreslog därför att antalet myndigheter med överklagandenämnd vars beslut skulle omfattas av prövningstillstånd skulle utökas.

I fråga om överförandet av behörighet att handlägga begäran om förhandsavgöranden konstaterade EUD att situationen drastiskt hade förändrats sedan slutet av 2017. Handläggningstiderna på domstolen hade ökat på grund av det ökade antalet begäran om förhandsavgöranden från nationella domstolar. Samtidigt hade den ökade sammansättningen på tribunalen skapat en ökad kapacitet. Följaktligen fanns det nu anledning att föreslå vissa rättsområden där tribunalen skulle kunna få handlägga begäran om förhandsavgöranden. Detta skulle göras

²⁵ van der Woude, *The place of the General Court in the institutional framework of the Union*, FIDE 4 November 2021.

²⁶ Förfarande 2022/0906(COD). Handlingarna är tillgängliga på rådets hemsida.

genom en ny bestämmelse i stadgan. I framställan nämner EUD fyra kriterier för valet av sakområden:

- sakområdet måste vara avgränsat och lätt att bedöma,
- inom sakområdet ska principiella frågor inte vara vanligt förekommande,
- det ska finnas en etablerad rättspraxis på området och
- det ska finnas tillräckligt med underlag för att en överflyttning ska vara statistiskt signifikant för balanserna.

EUD föreslog i sin hemställan att tribunalen skulle få handlägga begäran om förhandsavgöranden på fem sakområden, nämligen mervärdesskatt (moms), punktskatter, den gemensamma tulltaxan, ersättning till flygpassagerare och handeln med utsläppsrätter. På de nämnda områdena fanns sammanlagt 630 avgöranden, varav endast tre hade behandlats i domstolens stora sammansättning. Urvalet skiljer sig från tribunalens ordförandes ganska ambitiösa förslag som avsåg konkurrens- och bankrättsliga mål.

I fråga om handläggningen föreslog EUD att en begäran om förhandsavgörande fortsatt skulle ställas till domstolen och att domstolen skulle hänskjuta de relevanta målen vidare till tribunalen. Om ett mål väcker en principiell fråga som inte omfattas av tribunalens behörighet, ska det handläggas av domstolen. Om en sådan fråga skulle uppkomma vid tribunalen, ska tribunalen fortsatt kunna hänskjuta ärendet tillbaka till domstolen enligt nuvarande ordning. Domstolen ska också fortsatt kunna ompröva ett avgörande från tribunalen. I båda fallen gäller att målet ska ha betydelse för enhetligheten eller ”konsekvensen”, det vill säga koherensen, i unionsrätten.

För att hantera de svåra gränsdragningsfrågor som kan uppkomma vid en delad behörighet, föreslog EUD tre processuella skyddsmekanismer i en ny bestämmelse. För det första skulle tribunalen utse en avdelning som behörig att hantera begäran om förhandsavgörande. För det andra skulle tribunalen som huvudregel utse en generaladvokat. Enligt nuvarande ordning kan tribunalen utse en generaladvokat i ett mål om det är nödvändigt men har samma möjlighet som domstolen att avgöra mål utan generaladvokat. Den tredje mekanismen består i att skapa en ny möjlighet för tribunalen att sitta i en ny slags avdelning med en storlek mellan de två alternativ på 5 och 15 domare som tillämpas idag för mer komplexa mål. EUD:s förslag överlät till tribunalen att bilda en lämplig sammansättning för mål om förhandsavgörande.

Kommissionens yttrande över domstolens framställan kom i mars 2023. Kommissionen var i stora drag positiv till reformen och erkände den som nödvändig. Kommissionen pekade dock samtidigt på några utmaningar.²⁷ Kommissionen höll med om de fyra kriterierna för att bestämma relevanta sakområden för tribunalens behörighet, men tillade att det i skälen till den föreslagna förordningen skulle anges närmare kriterier för detta. Kommissionen ansåg att det var lämpligt att

²⁷ COM (2023) 135 final.

inte skilja mellan giltighetsfrågor och tolkningsfrågor, vilket innebar ett godkännande av tanken att tribunalen även ska få behörighet att ogiltigförklara unionslagstiftning. I rättegångsreglerna föreslog kommissionen att förutsättningarna för när tribunalen ska hänskjuta mål tillbaka till domstolen enligt artikel 256.3 FEUF uttryckligen skulle anges. När det gällde gränsdragningen av när ett mål omfattas av tribunalens behörighet eller domstolens, efterlyste kommissionen ett klargörande för hur detta ska ske.

Kommissionen ansåg att lösningen med en särskild avdelning på tribunalen som handlägger begäran om förhandsavgörande var lämplig. Kommissionen återkom till tidigare diskussioner om graden av specialisering på tribunalens avdelningar och uttryckte sitt stöd för denna lösning. Vidare betonade kommissionen vikten av en skyndsam handläggning vid tribunalen, bland annat genom att säkerställa att ett eventuellt yttrande från tribunalens generaladvokat ska finnas tillgängligt snabbt efter eventuella huvudförhandlingar (*"very quickly"*) för att tribunalens överläggning inte ska försenas i onödan.

Den 7 december 2023 avslutades förhandlingarna om reformen. Det slutliga resultatet av förhandlingarna blev känt i lagstiftningsprocessens slutfas, i januari 2024. Den slutliga versionen av förordning 2024/2019, som offentliggjordes den 12 augusti 2024, skiljer sig något från EUD:s framställan. I det följande redovisas slutresultatet i detalj.

Av skälen i förordningen framgår att reformen innebär "en betydande förändring av unionens rättsliga ram".²⁸ Som framgått efterlyste kommissionen förtydliganden kring vilka kriterier som skulle tillämpas för valet av rättsområden för delegation till tribunalen samt kring gränsdragningen för tribunalens behörighet. Skälen till förordningen innehåller inga direkta hänvisningar till eventuella kriterier för att avgöra framtida förändringar i delegationen. Däremot finns i den slutliga versionen av förordningen nya skrivningar om exakt vilka rättsakter som omfattas av tribunalens nya behörighet. Syftet är att klargöra delegationens omfattning tillsammans med den nya bestämmelsen om domstolens behörighet i principiella frågor.

Det har även lagts till ett antal materiella bestämmelser i förordningen. Följaktligen har skälen till förordningen förändrats kraftigt jämfört med det ursprungliga förslaget. I skälen finns en hel del intressanta ställningstaganden som betonar skyndsam handläggning och ett ökat bruk av möjligheten för domstolen att ställa kompletterande frågor till den nationella domstolen. Av skälen framgår även att domstolen behåller sin behörighet att besvara principiella frågor inom det delegerade området, om de även rör primärrätten, folkrätten, grundläggande principer eller EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, eftersom dessa frågor inte omfattas av delegationen.

I förordningen ändras artikel 23 i stadgan på så sätt att även Europaparlamentet och Europeiska centralbanken ska få del av samtliga

²⁸ Se skäl 27 i förordning 2024/2019.

begäran om förhandsavgöranden. Tidigare fick de endast underrättelse om de mål som rörde rättsakter som de själva beslutat. Enligt ett nytt femte stycke i bestämmelsen ska alla yttranden till EUD som inkommit från de berörda parterna som omfattas av artikel 23 i stadgan offentliggöras på EUD:s hemsida inom en viss tid efter att målet har avslutats. Dessa ändringar fanns inte med i EUD:s ursprungliga förslag. Syftet är att öka transparensen för förfarandet ytterligare. Sedan tidigare publiceras till exempel alla översatta begäran om förhandsavgörande på domstolens hemsida, men antalet tillgängliga handlingar kommer nu att öka ytterligare.

En ytterligare nyhet är en ny bestämmelse, artikel 49a i stadgan, som reglerar utnämningen av generaladvokater vid tribunalen. Enligt bestämmelsen ska tribunalen utse en eller flera generaladvokater vars uppgift är att delta i handläggningen av begäran om förhandsavgöranden. Bestämmelsen påverkar således inte tribunalens nuvarande möjlighet att utse en generaladvokat *ad hoc* i komplicerade mål i den befintliga verksamheten. Generaladvokaterna ska utses bland tribunalens domare i enlighet med de regler som ska framgå i tribunalens rättegångsregler. En domare som tjänstgör som generaladvokat får inte döma i ett mål om förhandsavgörande. Generaladvokaten ska även vara ledamot i en annan avdelning än den som ansvarar för handläggningen av målet. En domare ska utses till generaladvokat för en period om tre år och kan väljas om en gång, för en längsta sammanlagd period om sex år.

Att generaladvokater ska utses för en period om tre år föreslogs av kommissionen i dess yttrande. Skälet som angavs var att det tar tid för en domare att utvecklas som generaladvokat och att alltför korta mandatperioder skulle skapa en osäkerhet i tribunalens verksamhet. Att en domare kan vara generaladvokat i högst sex år sammanfaller med domarnas mandatperioder om sex år. Det återstår att se hur de här olika rollerna kommer gå att förena. Framför allt är det generaladvokatens personliga mandat som kan komma i konflikt med det kollektiva dömandet i tribunalen och domstolen.

De största strukturella förändringarna sker i artikel 50, som ersätts, och 50b, som är ny. I artikel 50 i stadgan framgår att tribunalen ska bestå av avdelningar om tre eller fem domare. Tribunalen kan även döma i stor kammare eller med ensamdomare. Det finns även en möjlighet att etablera mellanstora avdelningar med fler än fem ledamöter men som är mindre än stora kammaren. Hur detta regleras framgår av rättegångsreglerna. En nyhet i bestämmelsen är fjärde stycket där det framgår att tribunalen, när den avgör en begäran om förhandsavgörande, ska bestå av en sådan mellanstor avdelning med mer än fem domare om en medlemsstat eller en av EU:s institutioner begär det.

Diskussionen om tribunalens sammansättning är inte helt ointressant. Flera har påpekat att om ett mål är så principiellt att det ska handläggas av stora kammaren i tribunalen, borde det hänskjutas till dom-

stolen för avgörande enligt artikel 256.3 andra stycket FEUF.²⁹ Det ska noteras att det saknas stöd i lagstiftningen för det här antagandet, eftersom den artikeln visserligen ger tribunalen en rätt att hänskjuta dessa mål till domstolen men inte kräver att så ska ske. Det är även fullt rimligt, eftersom tribunalen måste kunna fatta principiella beslut om sina egna rättegångsregler och även i övrigt utöva den delegerade befogenheten med viss självständighet.

Lagstiftaren verkar ha insett att så är fallet och den slutliga versionen av förordningen har tagit höjd för den typen av utmaningar. I den nya artikel 50b i stadgan, där de sex sakområdena för delegationen definieras, finns ett tillägg. Enligt artikel 50b kommer domstolen fortsatt att vara behörig att besvara begäran om förhandsavgörande på de definierade områdena om de väcker ”självständiga frågor” som rör primär-rätten (det vill säga fördragen), folkrätt, allmänna unionsrättsliga principer eller EU:s stadga för grundläggande rättigheter. Skälet till detta är att det är frågor som inte omfattas av delegationen. Begreppet fristående frågor kan delvis förklaras när man läser kommissionens yttrande om reformen, där används begreppet det delegerade området ”som sådant” (*”as such”*). Frågan om i vilken utsträckning tribunalen kommer att kunna besvara frågor i sak utan att beröra dessa punkter kommer förmodligen att diskuteras framöver och hanteras i rättspraxis.

Av den nya artikel 50b framgår även att en begäran om förhandsavgörande alltid ska ställas till domstolen. Domstolen ska, så fort som möjligt och i enlighet med dess rättegångsregler, pröva om en begäran om förhandsavgörande ska handläggas av domstolen eller tribunalen. Av artikeln framgår även att begäran om förhandsavgörande ska handläggas av särskilda avdelningar på tribunalen i enlighet med vad tribunalen bestämmer i sina rättegångsregler.

Det kan såklart förekomma att det först inom ramen för handläggningen vid tribunalen blir tydligt att ett mål inte uteslutande handlar om ett av de delegerade sakområdena. I artikel 54 i stadgan ersätts därför andra stycket med en bestämmelse som innebär att tribunalen ska lämna tillbaka mål som inte omfattas av dess behörighet till domstolen. Det är intressant att notera att bestämmelsen även innehåller en motsvarande skyldighet för domstolen. Om domstolen inser att ett mål som inte lämnats över inom ramen för den inledande bedömningen när målet anhängiggörs finner att målet egentligen ska handläggas av tribunalen, ska domstolen hänskjuta målet till tribunalen. Tribunalen kan då inte vägra att ta emot målet. Bestämmelsen säger inget om vad som sker om den fortsatta handläggningen då återigen visar att målet skulle handläggas av domstolen. Det finns dock inget formellt hinder i fördragen eller domstolens stadga mot att målet återgår till domstolen igen.

²⁹ Bobek, a.a., s. 1525, Kuhn, a.a., s. 100.

I artikel 58a i stadgan kompletteras listan på vilka måltyper som ska omfattas av systemet med förhandsavgörande. De intressantaste tilläggen i det här sammanhanget är att de beslut som överprövats av en överklagandenämnd för Byrån för samarbete mellan energitillsynsmyndigheter (Acer), Europeiska bankmyndigheten (Eba), Europeiska försäkrings- och tjänstepensionsmyndigheten (Eiopa) och Europeiska värdepappers- och marknadsmyndigheten (Esma) ska omfattas av kravet på prövningstillstånd. I dessa myndigheter deltar svenska förvaltningsmyndigheter i de beslutande organen, vars beslut ibland kan innebära myndighetsutövning mot enskild. I Acer deltar Energimarknadsinspektionen och i övriga myndigheter deltar Finansinspektionen.

I förordningens avslutande bestämmelser finns ett tillägg till stadgan i en ny artikel 62d om att framtida ändringar av stadgan ska föregås av ”omfattande samråd”. Ett år efter att förordningen trätt i kraft ska EUD även lämna en rapport om bland annat verksamhetsstatistik för hanteringen av förhandsavgöranden inom tribunalen. Av övergångsbestämmelserna framgår att det nya förfarandet med förhandsavgöranden ska träda i kraft en månad efter förordningens ikraftträdande. Mål som anhängiggjorts innan förordningen trätt i kraft ska inte omfattas av de nya, utökade reglerna om prövningstillstånd.

8 Avslutande betraktelser

Det går att anlägga olika perspektiv på de kommande förändringarna av EUD:s hantering av begäran om förhandsavgörande. Av de artiklar som citeras i den här texten framkommer tydligt att det från akademiskt håll uttrycks skepsis mot reformen, framför allt på ett abstrakt plan. Det är främst skälen för reformen som ifrågasätts. Såväl Bobek som Sarmiento är av uppfattningen att reformen framstår som ett sätt att försöka hålla en överdimensionerad tribunal sysselsatt. Som en följd av detta är de också kritiska i motsvarande mån. Särskilt Bobek kritiserar vad han anser är fel fokus, nämligen fokus på otillräcklig output i stället för lämplig input.³⁰ Både Bobek och Sarmiento påminner om att den ursprungliga tanken bakom möjligheten att delegera begäran om förhandsavgörande till tribunalen byggde på tanken med tre instanser inom det europeiska rättsväsendet med specialdomstolar i första instans, tribunalen i andra instans och domstolen i högsta och sista instans. De betonar att det idag i stället är fråga om ett tvåinstanssystem och att flera frågor om domstolens framtida roll som konstitutionell högsta domstol därmed kvarstår. De missar dock att det i vart fall i de frågor där unionen har en egen beslutanderätt på administrativ nivå, nämligen i de europeiska förvaltningsmyndigheterna som har integrerade överklagandenämnder, idag i praktiken finns ett treinstansförfarande (i de fall prövningstillstånd meddelas).

Det ligger således ur ett svenskt nationellt perspektiv nära till hands att se införandet av prövningstillstånd som ett första steg mot en nor-

³⁰ Bobek, a.a., s. 1516 f och 1542.

malisering av hur man ska se på EUD:s roll. Framför allt måste införandet av prövningstillstånd ses mot bakgrund av att domstolen efter Lissabonfördragets införande börjat inta en mer återhållsam inställning till att utöka sina befogenheter genom rättspraxis.³¹ Genom att införa prövningstillstånd för vissa typiska administrativa måltyper — och sedan öka antalet måltyper som omfattas (mer om det nedan) — har domstolen fortsatt att skjuta mål ifrån sig. Detta ska emellertid inte tolkas som att domstolen ser sin roll som mindre viktig. Domstolen är fortfarande mycket mån om att inte släppa ifrån sig tolkningsföreträdet för unionsrätten. Men det betyder att den har accepterat — om än något sent kan tyckas — att allt inte alltid kan vara lika viktigt.

Flera svenska myndigheter är dessutom medlemmar i de beslutande organ på unionsnivå som omfattas av det utvidgade systemet med prövningstillstånd. Besluten från dessa organ, som faktiskt kan innebära myndighetsutövning mot enskild, kommer i framtiden att behandlas av EU i begränsad omfattning i takt med att systemet med prövningstillstånd utvidgas. Detta kan ses ur det perspektivet att vi här ser hur domstolen överlämnar inte bara frågor om tolkningen av unionsrätten till tribunalen utan även en del av överprövningsrätten och därmed även rättsutvecklingen när det gäller tillämpningen av unionsrätten inom ramen för unionens myndighetsutövning mot enskilda.

Enligt Bobek sänder reformen signalen till nationella domstolar att ett förhandsavgörande kanske är obehövt om den fråga den nationella domstolen vill hänskjuta är tillräckligt klar för att omfattas av delegationen. Tribunalen kommer dock även i fortsättningen att ha uppgiften att säkerställa en enhetlig rättstillämpning inom EU på de områden den ansvarar för.

Enligt Sarmiento kommer reformen innebära att 16 procent av de pågående målen om begäran om förhandsavgörande kommer att läggas över på tribunalen. Det finns emellertid inget belägg för att de här frågorna kommer att betraktas som mindre viktiga för enskilda bara för att det blir tribunalen som handlägger målen. Det vore ett misstag att anta att det inte kommer att dyka upp praktiska tillämpningsfrågor som är av ett allmänt intresse utan att för den skull vara principiella i den mening som avses i artikel 256 FEUF. Som Sarmiento påpekar kommer domstolen också att ha en viss kontroll över frågorna i och med att den ska ta emot alla begäran om förhandsavgörande innan de lämnas över till tribunalen. Han påminner om att frågan inte alltid har varit självklar. Praxis i principiella frågor har alltid haft ett ursprung i en konkret tillämpningsfråga.

Det innebär att Bobek och Kühn, som hävdar att alla principiella frågor måste handläggas av domstolen eller återförvisas dit från tribunalen och att tribunalens stora kammare därför per definition inte kan handlägga begäran om förhandsavgöranden, förmodligen saknar stöd

³¹ Schmauch, *Tillämpningen av begränsningssystemet i EU:s stadga om grundläggande rättigheter*, SvJT 2016 s. 265.

för sin uppfattning. Som redan påpekats finns det i artikel 256 FEUF inget krav på att mål ska överlämnas från tribunalen till domstolen. De frågor som omfattas av delegationen till tribunalen kännetecknas dessutom av att de i allra högsta grad påverkar enskilda, inte minst ekonomiskt. Frågorna kan vara av mycket stor praktisk betydelse, till exempel på grund av antalet mål eller de ekonomiska värden som står på spel. Det visar också på en ytterligare fråga som varken Bobek eller Kühn tar upp, nämligen parternas perspektiv, något som inte är helt oproblematiskt med tanke på vilken typ av mål som nu ska handläggas av tribunalen. Förfarandet med förhandsavgöranden är visserligen ett förfarande i första hand mellan EUD och de nationella domstolarna, men det finns anledning att tro att även parternas agerande i de nationella domstolarna kommer ha betydelse för hur reformen faller ut. Ett bra exempel på detta är hur antalet överklaganden till tribunalen i konkurrens- och statsstöds mål i mitten av 2010-talet sjönk till ett absolut minimum i takt med att tribunalen fick svårt att upprätthålla sin legitimitet på grund av de oerhört långa handläggningstiderna. Det blev helt enkelt inte processekonomiskt rationellt att väcka talan vid tribunalen.

En liknande fara finns efter reformen. Domstolsprocesser är beroende av sina parter. Inför tribunalen, eller för den delen domstolen, kommer det vara möjligt att utforma talan så att de övergripande principernas relevans blir mer eller mindre tydlig. Därigenom kommer det även vara möjligt att påverka domstolens beslut om behörigheten över ett pågående mål om förhandsavgörande. Risker kan materialiseras om de institutionella parterna (till exempel rådet, Europaparlamentet eller kommissionen) när de intervenerar i mål om förhandsavgöranden lyfter frågor av principiell vikt, som inte lyfts av parterna själva för att parterna är mer intresserade av ett praktiskt klagande av en i och för sig allmängiltig fråga. Även dessa processekonomiska frågor kommer att ha betydelse för hur reformen utvecklas. Sarmiento ser de enskilda parternas agerande som en potentiell riskfaktor ur ett annat perspektiv. Det finns enligt honom en risk för att parterna i det nationella förfarandet, efter tribunalens eventuella avgörande, kommer att ifrågasätta tribunalens tolkning inför den nationella domstolen som ska tillämpa tolkningen vid sitt avgörande. Det finns inte heller något hinder för en part att vända sig till domstolen med en begäran om att målet ska överprövas, något som kan leda till en längre handläggningstid för målet i den nationella domstolen. Det kan inte heller uteslutas att den nationella domstolen känner ett behov av att hänskjuta målet på nytt.

Bobek tar också upp frågan om förhandsavgöranden i allmänhet. Som Bobek konstaterar syftar förhandsavgöranden till att säkerställa en enhetlig tillämpning av unionsrätten inom hela EU. Nu splittras den uppgiften till två domstolar i stället för en. Det kommer därmed inte längre att vara möjligt att hävda att EUD bidrar med en fullständigt enhetlig tillämpning av unionsrätten. Enligt Bobek medför detta att det är dags att strama åt måltillströmningen till domstolen. I stället för

500 mål om året som alla handläggs med stor omsorg, borde domstolen fokusera på de 100 viktigaste målen och genom dessa skapa en principiell ram för tillämpningen av unionsrätten. Problemen med domstolens handläggningstider kan inte lösas genom att fler domare dömer utan genom att minska antalet mål som de handlägger.

Även Sarmiento lyfter dessa frågor, men ur ett annat perspektiv. Han menar att reformen kommer att kräva att tribunalen effektiviserar sin handläggning. Bland annat kommer det ofrånkomligen även fortsatt att krävas att tribunalens olika avdelningar specialiseras på olika målområden. Åren 2018 och 2019 hade tribunalen en lägre måltillströmning än domstolen, möjligen på grund av att förtroendet för tribunalen och dess förmåga att handlägga målen effektivt under dessa år var mycket lågt. Den trenden har numera emellertid brutits. Målen vid tribunalen har ökat medan antalet mål vid domstolen legat relativt konstant. Domstolens farhåga från år 2014 har nu besannats. År 2023 hade tribunalen för första gången över 1 000 nya mål. För domstolen var siffran drygt 810 nya mål.

Frågan är, fortfarande enligt Sarmiento, om den ökade betoningen på domstolen som konstitutionell domstol även kommer att leda till en geografisk spridning av EU:s domstolsväsende med lokala avdelningar i olika medlemsstater. En mer renodlad roll för domstolen som en konstitutionell domstol kommer också att väcka frågor om domstolens förhållande till de nationella högsta domstolarna. Sarmiento tar åter upp sitt tidigare förslag om att domstolen ska kunna döma i mål tillsammans med ledamöter från de nationella högsta domstolarna.

Sarmiento och Bobeks förslag innebär förändringar av fördragen. Samtidigt finns det anakronistiska inslag i det faktum att båda hänvisar till lösningar som diskuterades för över tjugo år sedan. Bobek hänvisar till exempel genomgående till olika lösningar som föreslogs på nittio-talet i samband med regeringskonferensen inför Nicefördraget, när den nuvarande möjligheten att delegera målen om förhandsavgörande infördes. Problemet med den tanken är att dagens unionslagstiftning inte längre har något gemensamt med den lagstiftning som gällde vid millennieskiftet. När Nicefördraget förhandlades var direktiv fortfarande den huvudsakliga lagstiftningsformen, ofta i form av allmänna ramdirektiv. Systemet med delegerad lagstiftning och genomförandelagstiftning hade knappt börjat ta form. Idag är unionsrätten i allt högre grad präglad av direkt tillämpliga förordningar med omfattande verkställighetsföreskrifter i form av delegerade förordningar och genomförandeförordningar. De här rättsakterna är tillämpliga i hela EU och tillämpas av förvaltningsmyndigheter gemensamt. Det innebär att behovet av en gemensam tolkning av lagstiftningen inte längre går att hålla på en övergripande, principiell nivå utan av rättssäkerhetsskäl även måste få ske på en lägre detaljnivå. Bobeks modell med en strypning av tillgången till domstolen som en prejudikatinstans i tillämp-

ningsfrågor hotar därför direkt den enhetliga tillämpningen av unionsrätten inom EU, utifrån hur unionslagstiftningen ser ut idag.

Sammantaget framstår reformen av EUD som ett naturligt inslag i utvecklingen av EU-rätten. I takt med att den direkt tillämpliga EU-rätten omfattar allt fler rättsområden och att EU:s egna institutioner får ökade befogenheter till myndighetsutövning mot enskilda ökar kraven på rättsväsendet. Det kommer förmodligen att ta ett tag innan reformen har satt sig. Mycket kommer att bero på hur tribunalen tar sig an sina nya arbetsuppgifter och hur nationella domstolar förhåller sig till detta. Det kommer att ställas högre krav på parterna att kunna identifiera och föra fram relevanta principiella unionsrättsliga frågor om de vill säkerställa att målet handläggs av rätt instans och för att undvika efterföljande diskussioner om målets karaktär. 16 procent av balanserna avseende pågående mål om förhandsavgöranden, som nämnts ovan, är ingen liten siffra och reformen kommer att få omedelbara konsekvenser för enskilda. Samma sak gäller systemet med prövningstillstånd. Det kommer att vara avgörande för systemets legitimitet att de europeiska förvaltningsmyndigheterna har professionella och genuint oberoende överklagandenämnder för att systemet med prövningstillstånd ska accepteras.