Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS BESLUT (tionde avdelningen)

den 1 februari 2017 [1]

”Överklagande — Artikel 181 i domstolens rättegångsregler — Skadeståndstalan — Anslutningsakten för Republiken Kroatiens anslutning till Europeiska unionen — Åtaganden angående en strategi för reform av rättsväsendet — Inrättandet och därefter avskaffandet av ett offentligt exekutionstjänstemannaämbete — Skada som lidits av de personer som utnämndes till offentliga exekutionstjänstemän — Europeiska kommissionens övervakning av Republiken Kroatiens åtagande har inte varit bristfällig — Ogillande av talan — Uppenbart att överklagandet inte kan tas upp till sakprövning”

I mål C-241/16 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 26 april 2016,

Darko Graf, Zagreb (Kroatien), företrädd av L. Duvnjak, odvjetnik,

klagande,

i vilket den andra parten är:

Europeiska kommissionen, företrädd av S. Ječmenica och G. Wils, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (tionde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Berger (referent) samt domarna A. Borg Barthet och E. Levits,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet enligt artikel 181 i domstolens rättegångsregler genom ett särskilt uppsatt beslut som är motiverat,

följande

1 — * Rättegångsspråk: kroatiska.

Beslut

1 Darko Graf har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 26 februari 2016, Vidmar m.fl./kommissionen (T-507/14, ej publicerad, EU:T:2016:106) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen Darko Grafs talan om ersättning för den skada som han anser sig ha lidit till följd av att Europeiska kommissionen agerat felaktigt i sin övervakning av Republiken Kroatiens efterlevnad av sina anslutningsåtaganden.

I. **Unionsrätt**

2 Artikel 36 i akten om villkoren för Republiken Kroatiens anslutning och om anpassning av fördraget om Europeiska unionen, fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (EUT L 112, 2012, s. 21) (nedan kallad anslutningsakten), som utgör en bilaga till fördraget mellan Europeiska unionens medlemsstater och Republiken Kroatien om Republiken Kroatiens anslutning till Europeiska unionen (EUT L 112, 2012, s. 10) (nedan kallat anslutningsfördraget) har följande lydelse:

”1. Kommissionen ska noga övervaka alla åtaganden Kroatien har ingått under anslutningsförhandlingarna, även sådana som ska förverkligas före eller senast vid anslutningsdagen. Kommissionens övervakning ska bestå av regelbundet uppdaterade övervakningstabeller, dialog enligt stabiliserings- och associeringsavtalet mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Kroatien, å andra sidan …, sakkunnigbedömningar, det ekonomiska programmet inför anslutningen, rapporter om de offentliga finanserna och vid behov skriftliga tidiga varningar till de kroatiska myndigheterna. Under hösten 2011 ska kommissionen lägga fram en lägesrapport för Europaparlamentet och rådet. Under hösten 2012 ska kommissionen lägga fram en övergripande övervakningsrapport för rådet och Europaparlamentet. Kommissionen ska också under hela övervakningsprocessen använda sig av information från medlemsstaterna och i förekommande fall ta information från internationella organisationer och det civila samhällets organisationer i beaktande.

Kommissionens övervakning ska särskilt inriktas på Kroatiens åtaganden på området rättsväsen och grundläggande rättigheter (bilaga VII), inbegripet genom fortsatt förbättring av resultaten när det gäller reformen av rättsväsendet och effektiviteten, opartisk hantering av mål om krigsförbrytelser samt kampen mot korruption.

…

Kommissionen ska fram till Kroatiens anslutning lämna halvårsbedömningar av Kroatiens åtaganden på dessa områden som en integrerad del av sina regelbundna övervakningstabeller och -rapporter.

2. Rådet får med kvalificerad majoritet på förslag av kommissionen vidta alla lämpliga åtgärder, om problem upptäcks under övervakningsprocessen. …”

3 I enlighet med sitt åtagande nr 1 i bilaga VII till anslutningsakten, med rubriken ”Särskilda åtaganden som gjorts av Republiken Kroatien vid anslutningsförhandlingarna (enligt artikel 36.1 andra stycket i anslutningsakten)” (nedan kallat åtagande nr 1) är Republiken Kroatien skyldig att ”[f]ortsätta att säkerställa ett effektivt genomförande av strategin och handlingsplanen för reform av rättsväsendet”.

4 Artikel 36 i anslutningsakten ska enligt artikel 3.5 i anslutningsfördraget gälla från och med undertecknandet av nämnda fördrag, det vill säga den 9 december 2011.

II. **Bakgrund till tvisten**

5 Bakgrunden till tvisten återges i punkterna 4–33 i den överklagade domen och kan sammanfattas enligt följande.

6 Inför Republiken Kroatiens anslutning till unionen inleddes den 30 juni 2010 förhandlingar angående kapitel 23 i anslutningsförhandlingarna, med rubriken ”Rättsväsen och grundläggande rättigheter”.

7 I förlängningen av en handlingsplan för reform av rättsväsendet, enligt vilken det bland annat skulle utses offentliga exekutionstjänstemän, antog det kroatiska parlamentet den 23 november 2010 Ovršni zakon (lagen om exekutiva åtgärder) och Zakon o javnim ovršiteljima (lagen om offentliga exekutionstjänstemän), genom vilka lagar ett nytt system för verkställighet av domstolsavgöranden infördes. Ett antal av bestämmelserna i lagen om offentliga exekutionstjänstemän skulle dock träda i kraft vid en senare tidpunkt. Det kroatiska parlamentet antog vidare den 15 december 2010 en strategi för reform av domstolsväsendet för perioden 2011–2015 (nedan kallad strategin för domstolsreformen 2011–2015). Där angavs bland annat att domstolarnas uppgifter avseende åtgärder för verkställighet av domstolsavgöranden skulle överföras till offentliga exekutionstjänstemän.

8 Den 19 augusti 2011 publicerades en offentlig uppmaning att inkomma med intresseanmälningar inför det kroatiska justitieministeriets utnämning av offentliga exekutionstjänstemän. Darko Graf godkändes i uttagningsprovet och utnämndes därefter till offentlig exekutionstjänsteman, och han erhöll tillstånd att påbörja sin verksamhet.

9 Anslutningsfördraget mellan unionens medlemsstater och Republiken Kroatien, som ratificerades av Republiken Kroatien i januari 2012, offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 24 april 2012. I anslutningsakten, som utgör en bilaga till anslutningsfördraget, föreskrivs i artikel 36 att kommissionen ska övervaka de åtaganden som gjorts av Republiken Kroatien under anslutningsförhandlingarna.

10 Den 22 december 2011 beslutade det kroatiska parlamentet att skjuta upp tillämpningen av lagen om exekutiva åtgärder och lagen om offentliga exekutionstjänstemän. De kroatiska myndigheterna översände i, maj 2012, förklaringar till kommissionen om reformen av systemet för verkställighet av domstolsavgöranden och därtill hörande lagförslag. Den 21 juni 2012 sköts ikraftträdandet av lagen om offentliga exekutionstjänstemän återigen upp. Genom lag av den 28 september 2012 upphävdes lagen om offentliga exekutionstjänstemän och ämbetet upphörde från och med den 15 oktober 2012.

11 I sin rapport av den 26 mars 2013 angav kommissionen att Republiken Kroatien hade antagit en ny lagstiftning om verkställighet av domar, i syfte att garantera tillämpningen av domstolsavgöranden och minska eftersläpningen i handläggningen av ärenden om verkställighet av domar. Den 22 april 2013 tog Europeiska unionens råd emot kommissionens övervakningsrapport och fann denna vara nöjaktig.

12 Republiken Kroatien blev medlem av unionen den 1 juli 2013.

III. **Talan vid tribunalen och den överklagade domen**

13 Genom ansökan som ingavs till tribunalens kansli den 1 juli 2014 väckte Darko Graf samt Vedran Vidmar, Saša Čaldarević, Irena Glogovšek, Gordana Grancarić, Martina Grgec, Ines Grubišić, Sunčica Horvat Peris, Zlatko Ilak, Mirjana Jelavić, Romuald Kantoci, Svjetlana Klobučar, Ivan Kobaš, Tihana Kušeta Šerić, Damir Lemaić, Željko Ljubičić, Gordana Mahovac, Martina Majcen, Višnja Merdžo, Tomislav Perić, Darko Radić och Damjan Saridžić talan om att kommissionen skulle förpliktas ersätta dem för de skador de anser sig ha lidit, vilka de uppskattar till 600 000 euro per år och per klagande, jämte dröjsmålsränta.

14 Genom den överklagade domen ogillade tribunalen talan.

IV. **Parternas yrkanden**

15 Klaganden har yrkat att domstolen ska

— i första hand upphäva den överklagade domen och bifalla de yrkanden som klaganden framställt vid tribunalen,

— i andra hand upphäva den överklagade domen och återförvisa målet till tribunalen, och

— under alla omständigheter förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

16 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

— i första hand avvisa överklagandet, eftersom det är uppenbart att det inte kan prövas i sak,

— i andra hand ogilla överklagandet, eftersom det är uppenbart att det är ogrundat, och

— förplikta klaganden att ersätta rättegångskostnaderna i målet om överklagande.

V. **Prövning av överklagandet**

17 Klaganden har åberopat två grunder till stöd för sitt överklagande. Han har därigenom gjort gällande att tribunalen har åsidosatt unionsrätten och att det har förekommit rättegångsfel som kränkt hans intressen.

18 Enligt artikel 181 i rättegångsreglerna får domstolen när som helst, om det är uppenbart att överklagandet helt eller delvis inte kan tas upp till prövning eller helt eller delvis är ogrundat, på förslag av referenten och efter att ha hört generaladvokaten, genom motiverat beslut helt eller delvis avvisa eller ogilla överklagandet. Ett sådant beslut kan meddelas utan att det muntliga förfarandet inleds.

19 Denna möjlighet ska användas i förevarande mål.

A. **Den första grunden: Åsidosättande av unionsrätten**

20 Genom sin första grund har klaganden gjort gällande att det, i motsats till vad tribunalen fann i punkterna 47–52 i den överklagade domen, i artikel 36 i anslutningsakten, jämförd med dess bilaga VII, föreskrivs specifika åtaganden för Republiken Kroatien, och underlåtenhet att iaktta dessa åtaganden medför att kommissionen blir skyldig att agera i enlighet med artikel 36.2. Tribunalen gjorde således fel när den dels fann att kommissionen inte kunde anses ha åsidosatt principen om skydd för berättigade förväntningar, dels fann att kommissionen inte hade åsidosatt artikel 17 FEU.

21 Domstolen erinrar härvidlag om följande. I punkterna 47–49 i den överklagade domen fann tribunalen att åtagande nr 1, som anger att Republiken Kroatien ska fortsätta att säkerställa ett effektivt genomförande av strategin och handlingsplanen för reform av rättsväsendet, inte avser någon bestämd strategi för reform av rättsväsendet eller någon bestämd handlingsplan. Att sådana allmänna ordalag har använts i detta åtagande beror på att den tidsperiod som förflyter mellan ett undertecknande av en anslutningsakt och den faktiska anslutningen, och framför allt den övervakning av

anslutningsåtagandena som pågår under denna period, kännetecknas av regelbunden kontakt mellan unionsmyndigheterna och myndigheterna i den anslutande staten. Dessa kontakter tar sig nödvändigtvis uttryck i olika anpassningar på båda sidor.

22 Vidare fann tribunalen, i punkterna 50–52 i den överklagade domen, bland annat att den reformstrategi och den handlingsplan som nämns i bilaga VII till anslutningsakten inte hänvisade enbart till strategin för domstolsreformen 2011–2015 och till handlingsplanen för reform av rättsväsendet, då denna handlingsplan till största delen innehöll kortsiktiga mål som skulle uppnås under år 2010, och därmed behövde följas av en ny plan, fram till dagen för den faktiska anslutningen, och att åtagande nr 1 således inte medför någon skyldighet för de kroatiska myndigheterna att inrätta ett offentligt exekutionstjänstemannaämbete.

23 Enligt domstolens fasta praxis ska det i ett överklagande klart anges på vilka punkter domen ifrågasätts samt de rättsliga grunder som åberopas till stöd för yrkandet om upphävande (se, bland annat, dom av den 5 mars 2015, Ezz m.fl./rådet, C-220/14 P, EU:C:2015:147, punkt 111 och där angiven rättspraxis). En grund som inte innehåller någon rättslig argumentation som visar på vilket sätt tribunalen gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning, och som endast åberopas för att utverka att domstolen gör en omprövning av den ansökan som ingetts till tribunalen, i strid med kraven i stadgan för Europeiska unionens domstol och i dess rättegångsregler, uppfyller inte dessa krav (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 september 2007, Il Ponte Finanziaria/harmoniseringskontoret, C-234/06 P, EU:C:2007:514, punkterna 45 och 46).

24 Enligt artikel 256.1 andra stycket FEUF och artikel 58 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol är dessutom tribunalen ensam behörig dels att fastställa de faktiska omständigheterna, utom då det av handlingarna i målet framgår att de fastställda omständigheterna är materiellt oriktiga, dels att bedöma de faktiska omständigheterna. När tribunalen har fastställt eller bedömt de faktiska omständigheterna är domstolen, enligt 256 FEUF, behörig att pröva den rättsliga kvalificeringen av dessa omständigheter och de rättsföljder som tribunalen har funnit att denna ska medföra (se, bland annat, beslut av domstolens ordförande av den 6 oktober 2015, Cap Actions SNCM/kommissionen, C-418/15 P(I), EU:C:2015:671, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

25 Klaganden har vad gäller förevarande grund inte anfört någon rättslig argumentation som klart anger på vilket sätt tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning. Klaganden har endast rent allmänt bestritt att punkterna 47–52 i den överklagade domen är välgrundade, och har dessutom i stora delar begränsat sig till att upprepa de argument som han framfört vid tribunalen. Detsamma gäller påståendet att kommissionen har åsidosatt artikel 17 FEU och att tribunalen felaktigt uteslutit ett sådant åsidosättande i punkt 68 i den överklagade domen. Klaganden har emellertid inte anfört något konkret argument avseende vilka fel tribunalen ska ha begått i nämnda punkter i den överklagade domen.

26 I den mån klaganden, bland annat i punkterna 8–15 i överklagandet, försöker visa att kommissionen gett honom tydliga, ovillkorliga och samstämmiga försäkringar att de offentliga exekutionstjänstemännen skulle inleda sin verksamhet den 1 januari 2012, innebär detta att han försöker ifrågasätta tribunalens bedömning av de faktiska omständigheterna härvidlag. Klaganden har emellertid till stöd för sina påståenden inte hävdat att tribunalen missuppfattat dessa faktiska omständigheter. Under alla förhållanden har klaganden inte klart angett vilka omständigheter tribunalen skulle ha missuppfattat eller hur tribunalen skulle ha missuppfattat dem.

27 Mot bakgrund av ovanstående ska överklagandet avvisas såvitt avser den första grunden, eftersom det är uppenbart att överklagandet inte kan prövas i sak i denna del.

B. **Den andra grunden: Tribunalen har gjort sig skyldig till ett rättegångsfel som har kränkt klagandens intressen**

28 Vad gäller den andra grunden, som endast kortfattat anges i punkt 1 i överklagandet, konstaterar domstolen att överklagandet inte innehåller någon argumentation som syftar till att visa att tribunalen skulle ha begått något rättegångsfel och det är således uppenbart att överklagandet inte uppfyller de krav som följer av artiklarna 168.1 d och 169.2 i rättegångsreglerna. Överklagandet ska således avvisas såvitt avser den andra grunden, eftersom det är uppenbart att överklagandet inte kan prövas i sak i denna del.

29 Eftersom det är uppenbart att de båda grunderna för överklagandet inte kan tas upp till sakprövning, ska överklagandet avvisas i sin helhet.

VI. **Rättegångskostnader**

30 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna, som är tillämplig på mål om överklagande enligt artikel 184.1, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen har yrkat att klaganden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom klaganden har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tionde avdelningen) följande:

1) Överklagandet avvisas.

2) Darko Graf ska ersätta rättegångskostnaderna.

Underskrifter