Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS KENDELSE (Tiende Afdeling)

1. februar 2017 *

»Appel — artikel 181 i Domstolens procesreglement — erstatningssøgsmål — akt om Republikken Kroatiens tiltrædelsesvilkår — tilsagn om en strategi for reform af retsvæsenet — oprettelse og efterfølgende nedlæggelse af stillingen som offentlig foged — skade lidt af de personer, der var blevet udnævnt til offentlige fogeder — Europa-Kommissionens ikke culpøse opfølgning af Republikken Kroatiens tilsagn — frifindelse — åbenbart, at appellen skal afvises«

I sag C-241/16 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 26. april 2016,

Darko Graf, Zagreb (Kroatien), ved L. Duvnjak, odvjetnik,

appellant,

den anden part i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved S. Ječmenica og G. Wils, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt i første instans,

har

DOMSTOLEN (Tiende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, M. Berger (refererende dommer), og dommerne A. Borg Barthet og E. Levits,

generaladvokat: Y. Bot

justitssekretær: A. Calot Escobar,

idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet at træffe afgørelse ved begrundet kendelse i overensstemmelse med artikel 181 i Domstolens procesreglement,

afsagt følgende

* Processprog: kroatisk.

Kendelse

1 Ved appelskrift har Darko Graf nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 26. februar 2016, Vidmar m.fl. mod Kommissionen (T-507/14, ikke trykt i Sml., herefter »den appellerede dom«, EU:T:2016:106), hvorved Retten forkastede Darko Grafs søgsmål om erstatning for den skade, han har lidt som følge af Europa-Kommissionens culpøse adfærd i forbindelse med opfølgningen af Republikken Kroatiens overholdelse af tilsagn givet under tiltrædelsesforhandlingerne.

I. **EU-retten**

2 Artikel 36 i akten om Republikken Kroatiens tiltrædelsesvilkår samt om tilpasning af traktaten om Den Europæiske Union, traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og traktaten om oprettelse af Det Europæiske Atomenergifællesskab (EUT 2012, L 112, s. 21, herefter »tiltrædelsesakten«), der er knyttet som bilag til traktaten mellem medlemsstaterne i Den Europæiske Union og Republikken Kroatien vedrørende Republikken Kroatiens tiltrædelse af Den Europæiske Union (EUT 2012 L 112, s. 10, herefter »tiltrædelsestraktaten«), bestemmer:

»1. Kommissionen overvåger nøje alle de tilsagn, som Kroatien har givet under tiltrædelsesforhandlingerne, herunder de tilsagn, som skal opfyldes inden eller senest ved tiltrædelsen. Kommissionens overvågning består af overvågningstabeller, der regelmæssigt ajourføres, dialog under stabiliserings- og associeringsaftalen mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Republikken Kroatien på den anden side […], peerevalueringsmissioner, det økonomiske førtiltrædelsesprogram, finansielle indberetninger og om nødvendigt varslingsskrivelser til de kroatiske myndigheder. I efteråret 2011 forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en fremskridtsrapport. I efteråret 2012 forelægger Kommissionen Europa-Parlamentet og Rådet en samlet overvågningsrapport. Gennem hele overvågningsprocessen benytter Kommissionen sig også af bidrag fra medlemsstaterne og tager i passende omfang hensyn til bidrag fra internationale organisationer og civilsamfundets organisationer.

Kommissionens overvågning sætter særligt fokus på de tilsagn, som Kroatien har givet på områderne retsvæsen og grundlæggende rettigheder (bilag VII), herunder den fortsatte udvikling af resultatlister over reform af retsvæsenet og effektivitet, upartisk behandling af krigsforbrydelsessager og bekæmpelse af korruption.

[…]

Som en integrerende del af sine regelmæssige overvågningstabeller og -rapporter udsender Kommissionen frem til Kroatiens tiltrædelse halvårlige vurderinger vedrørende Kroatiens tilsagn på disse områder.

2. Rådet, der træffer afgørelse med kvalificeret flertal på forslag af Kommissionen, kan træffe alle relevante foranstaltninger, hvis der i løbet af overvågningsprocessen identificeres spørgsmål, som giver anledning til bekymring. […]«

3 I henhold til tilsagn nr. 1 i bilag VII til tiltrædelsesakten med overskriften »Særlige tilsagn, som Republikken Kroatien har givet under tiltrædelsesforhandlingerne (jf. artikel 36, stk. 1, andet afsnit, i tiltrædelsesakten)« (herefter »tilsagn nr. 1«) forpligter Republikken Kroatien sig til »fortsat at sikre en effektiv gennemførelse af sin strategi og handlingsplan for reform af retsvæsenet«.

4 Tiltrædelsesaktens artikel 36 finder i henhold til tiltrædelsestraktatens artikel 3, stk. 5, anvendelse fra datoen for denne traktats undertegnelse, dvs. fra den 9. december 2011.

II. **Tvistens baggrund**

5 Sagens baggrund blev fremstillet i den appellerede doms præmis 4-33 og kan sammenfattes som følger.

6 Forhandlingerne om kapitel 23 i tiltrædelsesforhandlingerne med overskriften »Retsvæsen og grundlæggende rettigheder« blev indledt den 30. juni 2010 med henblik på Republikken Kroatiens tiltrædelse af Unionen.

7 I forlængelse af en handlingsplan om reform af retsvæsenet, der navnlig indeholder bestemmelser om oprettelse af stillingen som »offentlige fogeder«, vedtog det kroatiske parlament den 23. november 2010 Ovršni zakon (lov om tvangsfuldbyrdelse) og Zakon o javnim ovršiteljima (lov om offentlige fogeder), hvorved der blev indført en ny ordning for fuldbyrdelse af retsafgørelser. Ikrafttrædelsen af flere bestemmelser i lov om offentlige fogeder blev imidlertid fastsat til en senere dato. Det kroatiske parlament vedtog den 15. december 2010 en strategi for reform af retsvæsenet for perioden 2011-2015 (herefter »strategien for reform af retsvæsenet 2011-2015«), hvorefter navnlig tvangsfuldbyrdelse af retsafgørelser skulle overdrages fra domstolene til de offentlige fogeder.

8 Efter offentliggørelsen den 19. august 2011 af en offentlig indkaldelse af ansøgninger med henblik på det kroatiske justitsministeriums udpegelse af offentlige fogeder blev Darko Graf, da han havde bestået den pågældende udvælgelsesprøve, udpeget til offentlig foged og blev bemyndiget til at påbegynde sit arbejde.

9 Tiltrædelsestraktaten mellem Unionens medlemsstater og Republikken Kroatien, som Republikken Kroatien ratificerede i januar 2012, blev offentliggjort den 24. april 2012 i *Den Europæiske Unions Tidende*. Tiltrædelsesakten, der er vedhæftet som bilag til tiltrædelsestraktaten, bestemmer i artikel 36, at Kommissionen overvåger alle de tilsagn, som Kroatien har givet under tiltrædelsesforhandlingerne.

10 Den 22. december 2011 besluttede det kroatiske parlament at udskyde anvendelsen af lov om tvangsfuldbyrdelse og lov om offentlige fogeder. I maj 2012 fremsendte de kroatiske myndigheder en redegørelse til Kommissionen om reformen af ordningen for fuldbyrdelse af retsafgørelser og om de dertil knyttede lovforslag. Den 21. juni 2012 blev ikrafttrædelsen af lov om offentlige fogeder igen udskudt. I sidste ende blev lov om offentlige fogeder ophævet ved lov af 28. september 2012, idet dette erhverv blev nedlagt med virkning fra den 15. oktober 2012.

11 Kommissionen anførte i sin rapport af 26. marts 2013, at Republikken Kroatien havde vedtaget en ny lovgivning om fuldbyrdelse af domme med henblik på at sikre, at retsafgørelser anvendes, og på at nedbringe efterslæbet af sager vedrørende fuldbyrdelse af domme. Den 22. april 2013 godkendte Rådet med tilfredshed denne overvågningsrapport.

12 Republikken Kroatien tiltrådte Unionen den 1. juli 2013.

III. **Retsforhandlingerne for Retten og den appellerede dom**

13 Ved stævning indgivet til Rettens justitskontor den 1. juli 2014 anlagde 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 og Damjan Saridžić sag med påstand om, at Kommissionen blev dømt til at betale dem erstatning for den skade, de hævder at have lidt, og som vurderes til et beløb på 600 000 EUR om året for hver enkelt sagsøger, forhøjet med renter.

14 Ved den appellerede dom frifandt Retten Kommissionen.

IV. **Parternes påstande**

15 Ved appelskrift har appellanten nedlagt følgende påstande:

— Principalt, at den appellerede dom ophæves, og der gives appellanten medhold i de for Retten nedlagte påstande.

— Subsidiært ophæves den appellerede dom, og sagen hjemvises til Retten.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

16 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Principalt, at appellen afvises.

— Subsidiært, at appellen forkastes som åbenbart ugrundet.

— Appellanten tilpligtes at betale appelsagens omkostninger.

V. **Om appellen**

17 Appellanten har til støtte for sin appel i det væsentlige gjort to anbringender om henholdsvis en tilsidesættelse af EU-retten og rettergangsfejl, der har krænket appellantens interesser, gældende.

18 I henhold til artikel 181 i Domstolens procesreglement kan Domstolen, når det er åbenbart, at en appel helt eller delvis skal afvises eller forkastes, når som helst på grundlag af den refererende dommers rapport og efter at have hørt generaladvokaten ved begrundet kendelse beslutte at afvise eller forkaste appellen helt eller delvis og dette uden at indlede mundtlig forhandling.

19 I den foreliggende sag bør denne mulighed anvendes.

A. **Det første anbringende om tilsidesættelse af EU-retten**

20 Med det første anbringende har appellanten i det væsentlige gjort gældende, at tiltrædelsesaktens artikel 36, sammenholdt med bilag VII hertil, i modsætning til, hvad Retten har fastslået i den appellerede doms præmis 47-52, indeholder særlige tilsagn givet af Republikken Kroatien, og tilsidesættelsen af disse tilsagn har ført til, at Kommissionen er forpligtet til at gribe ind i medfør af nævnte artikels stk. 2. Derfor har Retten med urette dels vurderet, at Kommissionen i den foreliggende sag ikke kunne betragtes som ophavsmand til en tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af princippet om den berettigede forventning, dels udelukket, at Kommissionen skulle have tilsidesat artikel 17 TEU.

21 I denne forbindelse skal det bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 47-49 i det væsentlige fastslog, at tilsagn nr. 1, hvoraf det fremgår, at Republikken Kroatien skulle fortsætte med at sikre en effektiv gennemførelse af sin strategi og handlingsplan for reform af retsvæsenet, ikke henviste til en bestemt strategi og handlingsplan for reform af retsvæsenet. Den generelle formulering af dette tilsagn kan forklares ved den omstændighed, at perioden mellem datoen for underskrivelsen af en tiltrædelsesakt og datoen for den faktiske tiltrædelse, og særlig overvågningen i denne periode af de tilsagn, der er afgivet i forbindelse med tiltrædelsesforhandlingerne, er kendetegnet ved regelmæssige udvekslinger mellem Unionens myndigheder og myndighederne i den tiltrædende stat. Disse udvekslinger munder nødvendigvis ud i tilpasninger, der foretages af den ene eller den anden part.

22 I den appellerede doms præmis 50-52 fandt Retten endvidere navnlig, at strategien og handlingsplanen for reformen omhandlet i bilag VII til tiltrædelsesakten ikke udelukkende henviste til strategien for reform af retsvæsenet 2011-2015 og til handlingsplanen for reform af retsvæsenet, idet denne plan hovedsageligt fastsatte de mål på kort sigt, der skulle nås i løbet af 2010, og som derfor nødvendigvis skulle følges op af en ny plan frem til den faktiske tiltrædelsesdato, og at tilsagn nr. 1 således ikke indebar nogen forpligtelse for de kroatiske myndigheder til at oprette stillingen som offentlig foged.

23 Ifølge Domstolens faste praksis skal et appelskrift imidlertid præcist angive, hvilke elementer der anfægtes i den dom, som påstås ophævet, samt de retlige argumenter, der særligt støtter denne påstand (jf. navnlig dom af 5.3.2015, Ezz m.fl. mod Rådet, C-220/14 P, EU:C:2015:147, præmis 111 og den deri nævnte retspraksis). Et anbringende, der ikke indeholder nogen retlig argumentation, der har til formål at godtgøre, på hvilken måde Retten har foretaget en urigtig retsanvendelse, og som blot udgør en almindelig anmodning om fornyet pådømmelse af den stævning, der blev indleveret i første instans, hvilket er i strid med de krav, der er pålagt såvel i henhold til Domstolens statut som i henhold til dennes procesreglement, opfylder ikke disse krav (jf. i denne retning dom af 13.9.2007, Il Ponte Finanziaria mod KHIM, C-234/06 P, EU:C:2007:514, præmis 45 og 46).

24 Det følger endvidere af artikel 256, stk. 1, andet afsnit, TEUF og artikel 58, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, at det alene er Retten, der er kompetent til dels at fastlægge de faktiske omstændigheder i sagen, når bortses fra tilfælde, hvor den indholdsmæssige urigtighed af dens konstateringer følger af akterne i den sag, den har behandlet, dels at tage stilling til disse faktiske omstændigheder. Når Retten har fastlagt eller vurderet de faktiske omstændigheder, har Domstolen i henhold til den nævnte artikel 256 TEUF kompetence til at gennemføre en kontrol med den retlige vurdering af disse faktiske omstændigheder og de retlige konsekvenser, som Retten har draget (jf. navnlig kendelse afsagt af Domstolens vicepræsident den 6.10.2015, Cap Actions SNCM mod Kommissionen, C-418/15 P(I), EU:C:2015:671, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

25 I forbindelse med dette anbringende har appellanten imidlertid for det første ikke fremsat nogen retlige argumenter, der kan støtte påstanden om den retlige fejl, som Retten skulle have begået. Appellanten har blot generelt bestridt, at den appellerede doms præmis 47-52 er velbegrundet, idet han i øvrigt har begrænset sig til at gentage de argumenter, som han fremførte for Retten. Det samme gælder Kommissionens påståede tilsidesættelse af artikel 17 TEU, en tilsidesættelse, som Retten fejlagtigt skulle have udelukket i nævnte doms præmis 68. Appellanten har imidlertid ikke fremført nogen konkrete argumenter til påvisning af de fejl, som Retten skulle have begået i de pågældende præmisser i den appellerede dom.

26 For det andet har appellanten, for så vidt som han navnlig i punkt 8-15 i sit appelskrift har søgt at godtgøre, at han har fået præcise, ubetingede og samstemmende løfter fra Kommissionen om, at de offentlige fogeder kunne påbegynde deres arbejde den 1. januar 2012, tilsigtet at bestride Rettens bedømmelse af de faktiske omstændigheder i denne henseende. Appellanten har til støtte for sine påstande dog ikke gjort gældende, at Retten skulle have fordrejet disse faktiske omstændigheder. Under alle omstændigheder har appellanten ikke påvist præcise elementer, som Retten skulle have fordrejet, og han har heller ikke påvist, hvordan den skulle have fordrejet dem.

27 Under disse omstændigheder er det åbenbart, at det første anbringende skal afvises.

B. **Det andet anbringende om en rettergangsfejl, der har krænket appellantens interesser**

28 Hvad angår det andet anbringende, der kortfattet rejses i appelskriftets punkt 1, må det konstateres, at det ikke indeholder nogen argumentation til påvisning af den rettergangsfejl, som Retten skulle have begået, og det er således åbenbart, at det ikke opfylder de krav, der er opstillet i procesreglementets artikel 168, stk. 1, litra d), og artikel 169, stk. 2. Følgelig er det åbenbart, at dette anbringende skal afvises.

29 Da det er åbenbart, at de to anbringender, der er rejst til støtte for denne appel, skal afvises, skal appellen afvises i sin helhed.

Sagens omkostninger

30 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellanten tilpligtes at betale sagens omkostninger, og appellanten har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

Af disse grunde bestemmer Domstolen (Tiende Afdeling):

1) Appellen forkastes.

2) Darko Graf betaler sagens omkostninger.

Underskrifter