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 delvis inte kan tas upp till prövning och delvis är ogrundat”

I mål C-239/16 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 25 april 2016,

Ante Šumelj, Zagreb (Kroatien),

Dubravka Bašljan, Zagreb,

Đurđica Crnčević, Sv. Ivan Zelina (Kroatien),

Miroslav Lovreković, Križevci (Kroatien),

Drago Burazer, Zagreb,

Nikolina Nežić, Zagreb,

Blaženka Bošnjak, Sv. Ivan (Kroatien)

Bosiljka Grbašić, Križevci,

Tea Tončić, Pula (Kroatien),

Milica Bjelić, Dubrovnik (Kroatien),

Marijana Kruhoberec, Varaždin (Kroatien),

Davor Škugor, Sisak (Kroatien),

Ivan Gerometa, Vrsar (Kroatien),

Kristina Samardžić, Split (Kroatien),

1 — * Rättegångsspråk: kroatiska.

Sandra Cindrić, Karlovac (Kroatien),

Sunčica Gložinić, Varaždin,

Tomislav Polić, Kaštel Novi (Kroatien),

Vlatka Pižeta, Varaždin,

företrädda av M. Krmek, 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

Beslut

1 Ante Šumelj, Dubravka Bašljan, Đurđica Crnčević, Miroslav Lovreković, Drago Burazer, Nikolina Nežić, Blaženka Bošnjak, Bosiljka Grbašić, Tea Tončić, Milica Bjelić, Marijana Kruhoberec, Davor Škugor, Ivan Gerometa, Kristina Samardžić, Sandra Cindrić, Sunčica Gložinić, M. Tomislav Polić och Vlatka Pižeta har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 26 februari 2016, Šumelj m.fl./kommissionen (T-546/13, T-108/14 och T-109/14, EU:T:2016:107) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen klagandenas talan om ersättning för den skada som de 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 4–32 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 (nedan kallad 2010 års handlingsplan), 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. Klagandena godkändes i uttagningsprovet och utnämndes därefter till offentliga exekutionstjänstemän, och de 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 Klagandena väckte sin respektive talan genom ansökningar som inkom till tribunalens kansli den 20 september 2013 (mål T-546/13) och den 17 februari 2014 (målen T-108/14 och T-109/14). Klagandena yrkade att tribunalen skulle fastställa att unionen är ansvarig för de skador som de anser sig ha lidit och fastställa dessa skadors belopp.

14 Genom beslut av den 5 maj 2014 förenades målen T-546/13, T-108/14 och T-109/14 vad gäller det skriftliga förfarandet, det muntliga förfarandet och det avgörande genom vilket målen avgörs slutligt.

15 Genom den överklagade domen ogillade tribunalen talan i samtliga mål.

IV. **Parternas yrkanden**

16 Klagandena har yrkat att domstolen ska

— bifalla överklagandet på de argument som har framförts, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

17 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 klagandena att ersätta rättegångskostnaderna i målet om överklagande.

V. **Prövning av överklagandet**

18 Klagandena har åberopat två grunder till stöd för sitt överklagande. De har därigenom gjort gällande att tribunalen har åsidosatt artikel 36 i anslutningsakten samt artiklarna 13 och 17 FEU.

19 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.

20 Denna möjlighet ska användas i förevarande mål.

A. **Den första grunden: Åsidosättande av artikel 36 i anslutningsakten**

21 Genom sin första grund har klagandena gjort gällande att kommissionen, i motsats till vad tribunalen fann, i enlighet med artikel 36.1 i anslutningsakten borde ha fastställt att de kroatiska myndigheterna underlåtit att iaktta sina åtaganden, på grund av att de först sköt upp ikraftträdandet för lagen om offentliga exekutionstjänstemän, och därefter upphävde lagen, och kommissionen borde även ha föreslagit rådet lämpliga åtgärder, i enlighet med artikel 36.2. Tribunalen hade nämligen fel när den fann att åtagande nr 1 inte avsåg någon bestämd strategi för reform av rättsväsendet eller någon bestämd handlingsplan.

22 Domstolen erinrar härvidlag om följande. I punkterna 46–48 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.

23 Vidare fann tribunalen i punkterna 49–51 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 2010 års handlingsplan, 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.

24 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).

25 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).

26 Klagandena har vad gäller förevarande grund inte anfört någon rättslig argumentation som klart anger på vilket sätt tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning. Klagandena har endast angett att tribunalen gjorde ett sådant fel när den i punkterna 47–51 i den överklagade domen fann att åtagande nr 1 inte avsåg någon bestämd strategi för reform av rättsväsendet eller någon bestämd handlingsplan. Klagandena har emellertid inte anfört något konkret argument avseende vilket fel tribunalen ska ha begått i nämnda punkter i den överklagade domen.

27 I den mån klagandena härvidlag i punkt 9 i överklagandet har gjort gällande att Republiken Kroatien aldrig har antagit någon annan strategi för reform av rättsväsendet eller någon annan handlingsplan än strategin för domstolsreformen 2011–2015 och 2010 års handlingsplan, förklarar de inte på vilket sätt detta skulle kunna påverka huruvida tribunalens slutsatser i punkterna 47–51 i den överklagande domen är välgrundade. Under alla omständigheter syftar detta argument i själva verket till att ifrågasätta tribunalens bedömning av de faktiska omständigheterna, utan att det ens påstås att tribunalen skulle ha missuppfattat dessa omständigheter.

28 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: Åsidosättande av artiklarna 13 och 17 FEU**

29 I sin andra grund har klagandena hävdat att tribunalen felaktigt slagit fast dels att artikel 13 FEU inte var relevant i det aktuella fallet, dels att kommissionen inte hade gett upphov till berättigade förväntningar hos klagandena, eftersom kommissionen inte åsidosatt vare sig artiklarna 13 och 17 FEU eller principen om skydd för berättigade förväntningar. Klagandena har anfört att kommissionen även har åsidosatt artikel 13 FEU genom att åsidosätta den allmänna rättssäkerhetsprincipen. Eftersom kommissionen inte heller att agerat i enlighet med artikel 17 FEU, bland annat genom att den inte övervakat att Republiken Kroatien tillämpade unionsrätten korrekt, har kommissionen även åsidosatt denna artikel. Enligt klagandena innebar nämligen anslutningsfördraget, eftersom det föreskrev en skyldighet för denna stat att inrätta ett offentligt exekutionstjänstemannaämbete, att de garanterades, bland annat, rätten till arbete, varför de kunde ha berättigade förväntningar på att få påbörja den verksamhet för vilken de utnämnts.

30 Vad gäller denna grund konstaterar domstolen att samtliga argument som klagandena anfört i denna del bygger på antagandet att artikel 36 i anslutningsakten har skapat en skyldighet för de kroatiska myndigheterna att inrätta ett offentligt exekutionstjänstemannaämbete. Såsom framgår av punkt 23 i förevarande beslut har dock tribunalen slagit fast att någon sådan skyldighet inte föreligger, och klagandena har inte lyckats vederlägga detta konstaterande. Följaktligen är det uppenbart att överklagandet ska ogillas i den mån det avser denna grund.

31 Av vad som ovan anförts följer att de två grunder som har anförts till stöd för överklagandet inte kan godtas och att överklagandet därmed ska ogillas i sin helhet, eftersom det är uppenbart att det delvis inte kan tas upp till prövning och delvis är ogrundat.VI.

Rättegångskostnader

32 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 klagandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom klagandena har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tionde avdelningen) följande:

1) **Överklagandet ogillas.**

2) **Ante Šumelj, Dubravka Bašljan, Đurđica Crnčević, Miroslav Lovreković, Drago Burazer, Nikolina Nežić, Blaženka Bošnjak, Bosiljka Grbašić, Tea Tončić, Milica Bjelić, Marijana Kruhoberec, Davor Škugor, Ivan Gerometa, Kristina Samardžić, Sandra Cindrić, Sunčica Gložinić, Tomislav Polić och Vlatka Pižeta ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Underskrifter