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 dels skal afvises, dels forkastes som ugrundet«

I sag C-239/16 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat 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),

Sandra Cindrić, Karlovac (Kroatien),

* Processprog: kroatisk.

Sunčica Gložinić, Varaždin,

Tomislav Polić, Kaštel Novi (Kroatien),

Vlatka Pižeta, Varaždin,

ved M. Krmek, odvjetnik,

appellanter,

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

Kendelse

1 Ved appelskrift har 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 og Vlatka Pižeta nedlagt påstand om ophævelse af dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 26. februar 2016, Šumelj m.fl. mod Kommissionen (T-546/13, T-108/14 og T-109/14, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2016:107), hvorved Retten forkastede deres søgsmål om erstatning for den skade, de 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 undertegnelsen af denne traktat, dvs. fra den 9. december 2011.

II. **Tvistens baggrund**

5 Sagens baggrund blev fremstillet i den appellerede doms præmis 4-32 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 (herefter »handlingsplanen af 2010«), 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 appellanterne, da de havde bestået den pågældende udvælgelsesprøve, udpeget til offentlige fogeder og blev bemyndiget til at påbegynde deres 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 20. september 2013 (sag T-546/13) og den 17. februar 2014 (sag T-108/14 og T-109/14) anlagde appellanterne sag med påstand om, at Kommissionen blev dømt til at betale dem erstatning for den skade, de hævder at have lidt, og om, at Retten fastsatte størrelsen af denne skade.

14 Ved kendelse af 5. maj 2014 er sag T-546/13, T-108/14 og T-109/14 blevet forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.

15 Ved den appellerede dom frifandt Retten Kommissionen.

IV. **Parternes påstande**

16 Appellanterne har med appellen nedlagt følgende påstande for Domstolen:

— Appellanterne gives medhold i de argumenter, de har fremsat til støtte for appellen.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

17 Kommissionen har nedlagt følgende påstande for Domstolen:

— Principalt, at appellen forkastes, da det er åbenbart, at den skal afvises.

— Subsidiært, at appellen forkastes som åbenbart ugrundet.

— Appellanterne tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

V. **Om appellen**

18 Appellanterne har til støtte for deres appel i det væsentlige gjort to anbringender gældende om tilsidesættelse af dels tiltrædelsesaktens artikel 36, dels artikel 13 TEU og 17 TEU.

19 I henhold til artikel 181 i 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.

20 I den foreliggende sag bør denne mulighed anvendes.

A. **Det første anbringende om tilsidesættelse af artikel 36 i tiltrædelsesakten**

21 Med det første anbringende har appellanterne i det væsentlige gjort gældende, at Retten – i modsætning til, hvad Retten har fastslået – i overensstemmelse med tiltrædelsesaktens artikel 36, stk. 1, burde have konstateret, at de kroatiske myndigheder ikke havde overholdt deres tilsagn som følge af udsættelsen og siden ophævelsen af loven om offentlige fogeder, samt at de i medfør af samme artikels stk. 2 ikke havde foreslået Rådet passende foranstaltninger. Det var således med urette, at Retten fastslog, at tilsagn nr.1 ikke henviste til en bestemt strategi og handlingsplan for reform af retsvæsenet.

22 I denne forbindelse skal det bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 46-48 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.

23 I den appellerede doms præmis 49-51 fandt Retten endvidere navnlig, at strategien og handlingsplanen for reformen som 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.

24 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).

25 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).

26 I forbindelse med dette anbringende har appellanterne imidlertid for det første ikke fremsat nogen retlige argumenter, der kan støtte påstanden om den retlige fejl, som Retten skulle have begået. De har blot gjort gældende, at Retten har begået en sådan fejl, idet den i den appellerede doms præmis 47-51 har anført, at tilsagn nr. 1 ikke henviste til en bestemt strategi og handlingsplan for reform af retsvæsenet. Appellanterne 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.

27 For det andet har appellanterne, for så vidt som de navnlig i punkt 9 i deres appelskrift har gjort gældende, at Republikken Kroatien aldrig har vedtaget en anden strategi eller handlingsplan for reform af retsvæsenet end strategien for reform af retsvæsenet 2011-2015 og handlingsplanen af 2010, ikke redegjort for, hvorledes denne omstændighed kunne rejse tvivl om rigtigheden af Rettens konstateringer i den appellerede doms præmis 47-51. Under alle omstændigheder har disse argumenter i realiteten til formål at rejse tvivl om Rettens bedømmelse af de faktiske omstændigheder, uden at det er blevet fastslået, at Retten har gengivet disse faktiske omstændigheder urigtigt.

28 Det fremgår af det ovenstående, at det er åbenbart, at dette anbringende skal afvises.

B. **Det andet anbringende om tilsidesættelse af artikel 13 TEU og 17 TEU**

29 Med deres andet anbringende har appellanterne i det væsentlige foreholdt Retten, at den med urette har konstateret dels, at artikel 13 TEU ikke er relevant i den foreliggende sag, dels, at Kommissionen ikke har skabt en berettiget forventning hos appellanterne og hverken har tilsidesat artikel 13 TEU, artikel 17 TEU eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning. Appellanterne har gjort gældende, at Kommissionen ved at tilsidesætte det almindelige retssikkerhedsprincip ligeledes har tilsidesat artikel 13 TEU. Eftersom denne institution i øvrigt ikke har handlet i overensstemmelse med artikel 17 TEU, bl.a. da den ikke har sikret Republikken Kroatiens korrekte gennemførelse af EU-retten, har den ligeledes tilsidesat denne artikel. Ifølge appellanterne sikrer tiltrædelsesakten, idet den for denne medlemsstat fastsætter en forpligtelse til at oprette embedet som offentlig foged, navnlig ret til arbejde, således at de med rette kunne forvente at påbegynde udførelsen af det hverv, som de var blevet udpeget til.

30 Om dette anbringende er det tilstrækkeligt at bemærke, at alle argumenter, som appellanterne har fremført, hviler på en præmis om, at tiltrædelsesaktens artikel 36 skaber en forpligtelse for de kroatiske myndigheder til at oprette hvervet som offentlig foged. Som det imidlertid fremgår af denne kendelses præmis 23, har Retten konstateret, at en sådan forpligtelse ikke foreligger, uden at appellanterne har formået at afkræfte denne konstatering. Det er således åbenbart, at dette anbringende er ugrundet.

31 Det fremgår af det ovenstående, at de to anbringender, der er fremført til støtte for denne appel, ikke kan tages til følge, og at appellen derfor dels skal afvises, dels forkastes som ugrundet.

Sagens omkostninger

32 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 appellanterne tilpligtes at betale sagens omkostninger, og da appellanterne har tabt sagen, pålægges det dem at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser bestemmer Domstolen (Tiende Afdeling):

1) Appellen forkastes.

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 og Vlatka Pižeta betaler sagens omkostninger.

Underskrifter