

GERECHT

72 Gevoegde zaken T-546/13, T-108/14 en T-109/14, Ante Šumelj e.a./Commissie

Arrest van 26 februari 2016 (Tweede kamer)

Niet-contractuele aansprakelijkheid – Toetreding van Kroatië tot de Unie – Intrekking vóór de toetreding van een nationale wettelijke regeling die voorzorg in de instelling van het gerechtshoofdsambt – Schade geleden door de personen die voordien als gerechtshoofdsambt waren aangesteld – Verzuim van de Commissie om maatregelen vast te stellen die zien op de naleving van de toetredingsverplichtingen – Voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die particulieren rechten toekent – Artikel 36 van de Toetredingsakte

De achtergrond van deze zaak wordt gevormd door de toetreding van Kroatië tot de Europese Unie. Op 9 december 2011 hebben de lidstaten van de Unie en de Republiek Kroatië het Toetredingsverdrag ondertekend. De Toetredingsakte, die aan het Toetredingsverdrag is gehecht, bepaalt in artikel 36 dat de Commissie toezicht uitoefent op de verplichtingen die Kroatië tijdens de toetredingsonderhandelingen is aangegaan. De toetredingsverplichtingen betroffen onder meer het invoeren van een onafhankelijke en efficiënte rechterlijke macht.

Op 23 november 2010 heeft het Kroatische parlement de 'Ovršni zakon' (wet op de gedwongen tenuitvoerlegging) en de 'Zakon o javnim ovršiteljima' (wet op het gerechtshoofdsambt) vastgesteld. Hierbij is een nieuw stelsel voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen ingevoerd: de gedwongen tenuitvoerlegging zou niet langer plaatsvinden door rechterlijke instanties, maar door gerechtshoofdsambts. Bij ministeriële besluiten van 24 oktober 2011 zijn Ante Šumelj en de andere verzoekers in onderhavige zaak aangesteld als gerechtshoofdsambts. In december 2011 waren er echter parlementsverkiezingen in Kroatië, waarna er een nieuwe politieke meerderheid in het Kroatische parlement was ontstaan.

Op 22 december 2011 heeft het Kroatische parlement besloten om de toepassing van de wet op de gedwongen tenuitvoerlegging en de wet op het gerechtshoofdsambt uit te stellen. Uiteindelijk is bij wet van 28 september 2012 de wet op het gerechtshoofdsambt zelfs helemaal ingetrokken en werd het beroep van gerechtshoofdsambts afgeschaft.

Een van de verzoekers heeft een klacht ingediend bij de Commissie, waarin hij de Commissie erop attendeerde dat Kroatië haar toetredingsverplichtingen niet was nagekomen en hij de Commissie verweet niet te zijn opgetreden om ervoor te zorgen dat zij dit wel zou doen. In dat verband heeft de Commissie benadrukt dat zij nauw toezicht had uitgeoefend op de hervorming van het stelsel voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen, en gepreciseerd dat zij de kandidaat-lidstaat vrijliet in de keuze van zijn tenuitvoerleggingsstelsel, mits de vereiste resultaten werden bereikt en de Unienormen werden geëerbiedigd.

Ante Šumelj en de andere verzoekers – die oorspronkelijk als gerechtshoofdsambts waren aangesteld – hebben het Gerecht verzocht om bij tussenarrest vast te stellen dat de Unie aansprakelijk is voor de schade die zij hebben geleden. Het Gerecht roept allereerst in herinnering dat volgens vaste rechtspraak de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie in de zin van artikel 340 tweede alinea VWEU wegens onrechtmatige gedragingen van haar organen afhankelijk is van een aantal voorwaarden: onrechtmatigheid van de aan de instellingen verweten gedraging, werkelijk geleden schade en een oorzakelijk verband tussen die gedraging en de gestelde schade.

Het Gerecht preciseert dat de beweerdelijke onrechtmatige gedraging die in casu aan de Commissie wordt verweten slechts in een onrechtmatig verzuim bestaat, te weten het verzuim om maatregelen vast te stellen die konden voorkomen dat de wet op het gerechtshoofdsambt werd ingetrokken. In de onderhavige zaak voeren verzoekers in wezen aan dat de verplichting van de Commissie tot handelen voortvloeide uit artikel 36 van de Toetredingsakte. Het Gerecht gaat daarom na of de Commissie in de omstandigheden van de onderhavige zaak verplicht was om in haar monitoringtabellen en in haar verslagen vast te stellen dat de Kroatische autoriteiten hun verplichtingen niet waren nagekomen omdat zij de invoering van de wet op het gerechtshoofdsambt hadden uitgesteld en vervolgens het voorstel daartoe hadden ingetrokken.

In de eerste plaats bestaat er volgens verzoekers een dergelijke verplichting omdat de Kroatische autoriteiten op grond van het Toetredingsverdrag verplicht waren om een gerechtshoofdsambt in te voeren. Bijlage VII bij de Toetredingsakte bevat namelijk tien specifieke toezeggingen van Kroatië. Zo had Kroatië onder meer toegezegd dat de strategie voor justitiële hervorming en het actieplan effectief zouden worden uitgevoerd. Wat deze toezegging betreft, merkt het Gerecht op dat uit de bewoordingen ervan volgt dat deze niet ziet op een welbepaalde strategie voor justitiële hervorming of een welbepaald actieplan. Een andere toezegging was om de efficiëntie van het justitiële stelsel te blijven versterken. Het Gerecht merkt op dat deze toezegging enkel de efficiëntie van het justitiële stelsel betreft en niet oplegt dat de bevoegdheid voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen volgens vooraf vastgestelde procedures aan een specifiek orgaan wordt toegewezen. Uit geen van de door verzoekers aangevoerde toezeggingen van bijlage VII bij de Toetredingsakte volgt dat op Kroatië een verplichting zou rusten om een gerechtshoofdsambt in te voeren. Evenmin volgt daaruit dus een verplichting voor de Commissie om op die grond de in artikel 36 van de Toetredingsakte bedoelde actiemiddelen in te zetten om te voorkomen dat de wet op het gerechtshoofdsambt zou worden ingetrokken.

In de tweede plaats was de Commissie volgens verzoekers verplicht om in de onderhavige zaak op te treden om te voorkomen dat de wet op het gerechtshoofdsambt werd ingetrokken, omdat het stelsel voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen dat na die intrekking uiteindelijk werd vastgesteld, niet dezelfde mate van doeltreffendheid waarborgde. Het Gerecht oordeelt dat het door verzoekers aangevoerde argument dat er een belangenconflict bestond voor de Kroatische Minister van Justitie, op zich niet als bewijs volstaat dat het stelsel voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in Kroatië ondoeltreffend is. Dat belangenconflict kan hoogstens verklaren waarom is geopteerd voor een tenuitvoerlegging door de rechtbanken met een verplichte vertegenwoordiging van de partijen in plaats van voor een tenuitvoerlegging door gerechtshoofdsambts zonder bijstand van een advocaat, en het kan de indruk wekken dat de kostprijs van tenuitvoerleggingsprocedures, wegens het optreden van advocaten, in het kader van het nieuwe tenuitvoerleggingsstelsel hoger zijn dan die welke voort-

vloeien uit het stelsel van de tenuitvoerlegging door gerechtsdeurwaarders. De kostprijs van de tenuitvoerleggingsprocedures is echter slechts een van de criteria om de doeltreffendheid van een tenuitvoerleggingsstelsel te beoordelen en niet noodzakelijk het doorslaggevende criterium.

Verzoekers verwijzen voorts naar het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen. Het Gerecht roept in herinnering dat dit een algemeen beginsel van Unierecht is dat rechten aan particulieren toekent. In

de onderhavige zaak hebben verzoekers in wezen enkel gewag gemaakt van precieze toezeggingen die de nationale autoriteiten hen hadden gedaan door hen als gerechtsdeurwaarder aan te stellen. Verzoekers hebben echter geen elementen aangevoerd waaruit blijkt of op grond waarvan kan worden aangenomen dat de Commissie bij hen gegronde verwachtingen heeft gewekt dat zij erover zou waken dat het gerechtsdeurwaardersambt werd gehandhaafd. Verzoekers hebben derhalve niet aangetoond dat

de Commissie bij hen een gewettigd vertrouwen had gewekt en dus door haar verzuim het beginsel van de bescherming van het gewettigd vertrouwen had geschonden. Uit een en ander volgt dat de Commissie geen onrechtmatig verzuim kan worden verweten. Bijgevolg is niet voldaan aan één van de drie cumulatieve voorwaarden voor de aansprakelijkheidsstelling van de Unie. De onderhavige beroepen worden daarom verworpen.