



Jurisprudentie

ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer)

26 februari 2016*

„Niet-contractuele aansprakelijkheid — Toetreding van Kroatië tot de Unie — Intrekking vóór de toetreding van een nationale wettelijke regeling die voorzag in de instelling van het gerechtshoofdambt — Schade geleden door de personen die voordien als gerechtshoofdambtenaar 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”

In de gevoegde zaken T-546/13, T-108/14 en T-109/14,

Ante Šumelj, wonende te Zagreb (Kroatië), en de andere verzoekers wier namen zijn vermeld in de bijlage, vertegenwoordigd door M. Krmek, advocaat,

verzoekers,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door K. Ćutuk en G. Wils en, in de zaken T-546/13 en T-108/14, door S. Ječmenica als gemachtigde,

verweerster,

betreffende een beroep tot vergoeding van de schade die verzoekers stellen te hebben geleden omdat de Commissie zich bij het uitoefenen van haar toezicht op de naleving door de Republiek Kroatië van de toetredingsverplichtingen onrechtmatig heeft gedragen,

wijst

HET GERECHT (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: M.E. Martins Ribeiro, president, S. Gervasoni (rapporteur) en L. Madise, rechters,

griffier: S. Bukšek Tomac, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 september 2015,

het navolgende

* Procestaal: Kroatisch.

Arrest

Toepasselijke bepalingen

- 1 Artikel 36 van de Akte betreffende de voorwaarden voor de toetreding van de Republiek Kroatië en de aanpassing van het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie (PB 2012, L 112, blz. 21; hierna: „Toetredingsakte”), die als bijlage is gehecht aan het Verdrag tussen de lidstaten van de Europese Unie en de Republiek Kroatië betreffende de toetreding van de Republiek Kroatië tot de Europese Unie (PB 2012, L 112, blz. 10; hierna: „Toetredingsverdrag”), bepaalt:

„1. De Commissie ziet nauwlettend toe op alle verplichtingen die Kroatië tijdens de toetredingsonderhandelingen is aangegaan, waaronder die welke het vóór of uiterlijk op de datum van toetreding moet nakomen. Het door de Commissie uitgeoefende toezicht zal bestaan uit regelmatig geactualiseerde monitoringtabellen, de dialoog in het kader van de Stabilisatie- en associatieovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Kroatië anderzijds [...], collegiale toetsingen, het economische pretoetredingsprogramma, begrotingskennisgevingen en, indien nodig, schriftelijke waarschuwingen aan de Kroatische autoriteiten. In het najaar van 2011 en 2012 legt de Commissie een voortgangsverslag voor aan het Europees Parlement en de Raad. In het najaar van 2012 legt zij een uitgebreid monitoringverslag voor aan het Europees Parlement en de Raad. De Commissie maakt tijdens het gehele monitoringproces ook gebruik van inbreng van de lidstaten en houdt, in voorkomend geval, rekening met de bijdrage van internationale en maatschappelijke organisaties.

Het toezicht door de Commissie heeft in het bijzonder betrekking op de door Kroatië aangegane verplichtingen op het gebied van rechterlijke macht en grondrechten (bijlage VII), waarbij het land ook resultaten moet blijven voorleggen op het gebied van justitiële hervorming en efficiëntie, de onpartijdige behandeling van rechtszaken betreffende oorlogsmisdaden en de bestrijding van corruptie.

[...]

Als integrerend deel van haar regelmatige monitoringtabellen en -verslagen maakt de Commissie tot de datum van toetreding van Kroatië halfjaarlijkse beoordelingen bekend van de door Kroatië aangegane verplichtingen op deze gebieden.

2. De Raad kan, op voorstel van de Commissie met een gekwalificeerde meerderheid, alle passende maatregelen nemen indien tijdens het monitoringproces punten van zorg aan het licht komen. Deze maatregelen worden niet langer gehandhaafd dan strikt noodzakelijk is, en zij worden in elk geval door de Raad volgens dezelfde procedure ingetrokken indien de betrokken punten van zorg daadwerkelijk zijn aangepakt.”
- 2 In bijlage VII bij de Toetredingsakte, met als opschrift „Specifieke toezeggingen van de Republiek Kroatië tijdens de toetredingsonderhandelingen (als bedoeld in artikel 36, lid 1, tweede alinea, van de Toetredingsakte)”, is bepaald:

„1. Blijven garanderen dat [haar] strategie voor justitiële hervorming en [haar] actieplan effectief worden uitgevoerd.

2. De onafhankelijkheid, de verantwoordingsplicht, de onpartijdigheid en het professionalisme van het justitiële stelsel blijven versterken.

3. De efficiëntie van het justitiële stelsel blijven verbeteren.

[...]

6. De resultaten blijven verbeteren wat betreft versterkte preventiemaatregelen in de strijd tegen corruptie en belangenverstrengeling.

[...]

9. De bescherming van de mensenrechten verder verbeteren.

[...]”

3 Artikel 36 van de Toetredingsakte is volgens artikel 3, lid 5, van het Toetredingsverdrag van toepassing vanaf de datum van ondertekening van dat verdrag, te weten 9 december 2011.

Voorgeschiedenis van het geding

4 De Republiek Kroatië ondertekende met het oog op haar toetreding tot de Europese Unie op 29 oktober 2001 de stabilisatie- en associatieovereenkomst tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Republiek Kroatië, anderzijds (PB 2005, L 26, blz. 3), waarmee zij zich er met name toe heeft verbonden de democratische beginselen en de mensenrechten, alsmede de beginselen van het internationale recht en de rechtsstaat te eerbiedigen.

5 Na een gunstig advies van de Europese Commissie inzake de naleving van de criteria voor het openen van de toetredingsonderhandelingen, zijn de onderhandelingen betreffende hoofdstuk 23 van de toetredingsonderhandelingen, met als opschrift „Rechterlijke macht en fundamentele rechten”, geopend tijdens de intergouvernementele conferentie van 30 juni 2010.

6 In aansluiting op het herziene actieplan voor justitiële hervorming van 20 mei 2010 (hierna: „actieplan 2010”), dat met name voorzag in de instelling van het gerechtshoofdambt, heeft het Kroatische parlement op 23 november 2010 de Ovršni zakon (wet op de gedwongen tenuitvoerlegging) (NN 139/10; hierna: „wet op de gedwongen tenuitvoerlegging”) en de Zakon o javnim ovršiteljima (wet op het gerechtshoofdambt) (NN 139/10; hierna: „wet op het gerechtshoofdambt”) vastgesteld, die een nieuw stelsel voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen hebben ingevoerd. Volgens artikel 122 van de wet op het gerechtshoofdambt zouden een aantal bepalingen van die wet in werking treden op 1 januari 2012, terwijl andere bepalingen in werking zouden treden op de dag van de toetreding van de Republiek Kroatië tot de Unie. Voorts heeft het Kroatische parlement op 15 december 2010 de strategie voor justitiële hervorming voor de periode 2011-2015 (hierna: „strategie voor justitiële hervorming 2011-2015”) aangenomen, waarin is gepreciseerd dat de Kroatische autoriteiten hadden besloten de inefficiëntie van het stelsel voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen te verhelpen door een radicale hervorming ervan die erin bestaat dat de gedwongen tenuitvoerlegging niet langer aan rechterlijke instanties, maar aan gerechtshoofden wordt toevertrouwd.

7 De onderhandelingen betreffende hoofdstuk 23 zijn tijdens de intergouvernementele conferentie van 30 juni 2011 afgerond, nadat de Kroatische autoriteiten hun verslag van 12 mei 2011 betreffende de naleving van de in dat hoofdstuk neergelegde verplichtingen aan de Commissie hadden overhandigd.

8 Naar aanleiding van de op 19 augustus 2011 gepubliceerde openbare oproep tot kandidaatstelling met het oog op de benoeming van gerechtshoofden door het Kroatische ministerie van Justitie, zijn Ante Šumelj en de andere verzoekers wier namen in de bijlage zijn vermeld, na voor het betrokken vergelijkend examen te zijn geslaagd, aangesteld als gerechtshoofd bij ministeriële besluiten van 24 oktober 2011. Op 12 december 2011 hebben zij de eed afgelegd en zij hebben toestemming gekregen om hun activiteit aan te vatten.

- 9 In de monitoringtabel betreffende de geboekte vooruitgang op het gebied van de krachtens hoofdstuk 23 aangegane verplichtingen voor het tijdvak van 30 juni tot 1 september 2011, alsmede in haar verslag en haar advies van 12 oktober 2011, heeft de Commissie met name gesteld dat de Republiek Kroatië vooruitgang boekte bij het nakomen van haar verplichtingen en dat de justitiële hervorming werd voortgezet en doorlopend aandacht vergde, met name wat de efficiëntie van het justitiële stelsel betrof.
- 10 Op 9 december 2011 hebben de lidstaten van de Unie en de Republiek Kroatië het Toetredingsverdrag ondertekend. Het Toetredingsverdrag, dat in januari 2012 door de Republiek Kroatië is bekrachtigd, is op 24 april 2012 in het *Publicatieblad van de Europese Unie* gepubliceerd. 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 (zie de punten 1-3 hierboven).
- 11 Op 22 december 2011 heeft het Kroatische parlement tijdens zijn eerste zitting na de parlementsverkiezingen van 4 december 2011 besloten om de toepassing van de wet op de gedwongen tenuitvoerlegging en de wet op het gerechtsdeurwaardersambt tot 1 juli 2012 uit te stellen.
- 12 Tijdens een bijeenkomst tussen de vertegenwoordiger van de delegatie van de Unie bij de Republiek Kroatië en de Kroatische autoriteiten op 25 januari 2012, heeft de Kroatische minister van Justitie dat uitstel toegelicht en zich ertoe verbonden het advies van de Commissie in te winnen over nieuwe wetgevende initiatieven en over de analyse van en de visie op het tenuitvoerleggingsstelsel. In een brief die op 30 januari 2012 aan een aantal gerechtsdeurwaarders is gestuurd, heeft het hoofd van die delegatie van de Unie te kennen gegeven dat de Commissie, in het kader van de haar toevertrouwde taak om nauwlettend toe te zien op de door de Republiek Kroatië aangegane verplichtingen, toezicht hield op de hervorming van het stelsel voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en dat zij de Kroatische autoriteiten zo nodig in kennis zou stellen van de inzichten waartoe zij in het kader van dat toezicht was gekomen.
- 13 In de monitoringtabel betreffende het tijdvak van 1 september 2011 tot 29 februari 2012, alsmede, in wezen, in haar verslag van 24 april 2012 heeft de Commissie benadrukt dat prioriteit moest worden gegeven aan de uitvoering van de hervorming van het stelsel voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen, gelet in het bijzonder op het uitstel van de inwerkingtreding van de wet op het gerechtsdeurwaardersambt.
- 14 Tijdens twee bijeenkomsten van 9 maart 2012 en in haar brief van 16 mei 2012 heeft de Commissie verzocht om een verklaring voor dat uitstel. Voorts heeft zij haar ontevredenheid geuit over het feit dat de autoriteiten van de Unie niet vóór dat uitstel waren geraadpleegd en heeft zij gewezen op de noodzaak voor de Kroatische autoriteiten om zo spoedig mogelijk een duidelijk standpunt in te nemen over de kwestie van het stelsel voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen, met inachtneming van de eisen van efficiëntie.
- 15 Bij brieven van 21 en 22 mei 2012 hebben de Kroatische autoriteiten de Commissie uitleg verstrekt over de hervorming van het stelsel voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen en over de desbetreffende wetsontwerpen.
- 16 Tijdens een bijeenkomst van 5 juni 2012 heeft de Commissie de Kroatische autoriteiten meegedeeld dat voor wijzigingen van maatregelen waartoe tijdens de toetredingsonderhandelingen was besloten, een ernstige rechtvaardigingsgrond moest bestaan en dat die wijzigingen tot gelijkwaardige resultaten moesten kunnen leiden, en heeft zij verzocht om verstrekking van informatie over dergelijke resultaten.
- 17 Op 21 juni 2012 is de wet tot wijziging van de wet op het gerechtsdeurwaardersambt vastgesteld. Daarbij is de inwerkingtreding van laatstgenoemde wet uitgesteld tot 15 oktober 2012.

- 18 Bij brief van 27 juni 2012 aan de Kroatische autoriteiten heeft de Commissie nader aangegeven aan de hand van welke criteria de hervorming van het stelsel voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen moest worden beoordeeld, erom verzocht dat statistische gegevens inzake de tenuitvoerleggingsprocedures werden meegedeeld en te kennen gegeven dat haar diensten om hulp konden worden verzocht.
- 19 In de monitoringtabel betreffende het tijdvak van 1 maart tot 1 september 2012 heeft de Commissie in wezen het advies dat zij in de vorige monitoringtabel had gegeven, herhaald en heeft zij gesteld dat, aangezien de Republiek Kroatië over het algemeen haar verplichtingen was nagekomen, deze in staat zou moeten zijn om het acquis van de Unie vanaf haar toetreding ten uitvoer te leggen.
- 20 Bij brief van 16 september 2012 heeft een van de verzoekers een klacht ingediend bij de Commissie, waarin hij de Commissie erop attendeerde dat de Republiek Kroatië haar toetredingsverplichtingen niet was nagekomen en hij de Commissie verweet niet te zijn opgetreden om ervoor te zorgen dat dit gebeurde.
- 21 Op 25 september 2012 zijn ter gelegenheid van een bijeenkomst tussen de Commissie en de Kroatische autoriteiten de oplossingen besproken waarin was voorzien in de nieuwe wet op de gedwongen tenuitvoerlegging die zou worden aangenomen en is tevens de mogelijkheid besproken om bijkomende verbeteringen aan te brengen.
- 22 Bij wet van 28 september 2012 is de wet op het gerechtsdeurwaardersambt ingetrokken en werd dat beroep met ingang van 15 oktober 2012 afgeschaft.
- 23 In haar verslag van 10 oktober 2012 heeft de Commissie haar bezorgdheid geuit over de toename van het aantal onafgedane zaken dat verband hield met de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen, en heeft zij gesteld dat een van de acties waaraan de Kroatische autoriteiten in de komende maanden bijzondere aandacht dienden te besteden, de vaststelling was van de nieuwe wetgeving inzake de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen. Zij dienden dat te doen om te waarborgen dat rechterlijke beslissingen werden toegepast en om de achterstand van zaken betreffende de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen weg te werken.
- 24 Bij brieven van 8 en 19 oktober 2012 heeft de Commissie aan een aantal gerechtsdeurwaarders geantwoord dat zij zou toezien op de toepassing van de nieuwe wettelijke regeling inzake de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen, door verslagen op te stellen en door er met name over te waken dat de nieuwe regeling zou bijdragen tot het wegwerken van de gerechtelijke achterstand.
- 25 Bij brief van 10 oktober 2012 deelden de Kroatische autoriteiten de Commissie mee dat de nieuwe wettelijke regeling inzake de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen was vastgesteld. In antwoord op die brief heeft de Commissie bij brief van 3 december 2012 de criteria in herinnering gebracht aan de hand waarvan de resultaten van die nieuwe wettelijke regeling konden worden beoordeeld en heeft zij benadrukt dat spoedmaatregelen dienden te worden vastgesteld opdat die wettelijke regeling concrete resultaten zou opleveren vóór 1 juli 2013.
- 26 Bij beslissing van 23 januari 2013 heeft het Ustavni sud (grondwettelijk hof van Kroatië) het verzoek tot instelling van een procedure tot toetsing van de grondwettigheid van de wet waarbij de toepassing van de wet op het gerechtsdeurwaardersambt is uitgesteld, afgewezen. Het grondwettelijk hof heeft niettemin erkend dat het gewettigd vertrouwen van de aangestelde gerechtsdeurwaarders dat zij hun activiteit op 1 januari 2012 konden aanvatten, is geschonden en heeft daarom gelast dat hun een forfaitaire schadevergoeding wordt uitgekeerd, onverminderd hun recht om op grond van de algemene bepalingen van het verbintenissenrecht een vergoeding te vorderen.

- 27 In de monitoringtabel betreffende het tijdvak van 1 september 2012 tot 28 februari 2013 heeft de Commissie gewezen op de door de Republiek Kroatië geboekte vooruitgang en verwezen naar de afname van het aantal onafgedane civiele zaken betreffende de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen tussen september en december 2012 (afname tussen 4,28 % en 28,85 %).
- 28 In haar verslag van 26 maart 2013 heeft de Commissie gesteld dat de Republiek Kroatië de prioritaire actie had uitgevoerd die erin bestond dat zij inzake de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen een nieuwe wettelijke regeling moest vaststellen om te verzekeren dat rechterlijke beslissingen werden toegepast en om de achterstand van zaken betreffende de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen te verminderen.
- 29 Op 22 april 2013 heeft de Raad van de Europese Unie met voldoening kennis genomen van dat monitoringverslag van de Commissie en de bijbehorende monitoringtabellen, en akte genomen van de conclusie dat de Republiek Kroatië over het algemeen haar verplichtingen nakwam en voldeed aan de eisen die uit de toetredingsonderhandelingen voortvloeiden. Voorts heeft de Raad opgemerkt dat de toetreding van de Republiek Kroatië het resultaat was van een stringent onderhandelingsproces en van een nauwlettende monitoring tijdens de voorbereiding op de toetreding.
- 30 In haar antwoord van 23 april 2013 aan de voorzitter van de vereniging die was opgericht om de gerechtsdeurwaarders te vertegenwoordigen, 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 vrij liet in de keuze van zijn tenuitvoerleggingsstelsel, mits de vereiste resultaten werden bereikt en de Unienormen en beste praktijken werden geëerbiedigd.
- 31 Bij beslissing van 23 april 2013 heeft het Ustavni sud het verzoek tot instelling van een procedure tot toetsing van de grondwettigheid van de wet waarbij de wet op het gerechtsdeurwaardersambt werd ingetrokken, afgewezen. Het heeft met name verklaard dat het niet zou ingaan op de aantijgingen van de Kroatische vereniging van gerechtsdeurwaarders dat het Toetredingsverdrag niet was nageleefd, omdat de Commissie in haar verslag van 26 maart 2013 had vastgesteld dat de Republiek Kroatië haar toetredingsverplichtingen was nagekomen.
- 32 Kroatië is op 1 juli 2013 tot de Unie toegetreden.

Procedure en conclusies van partijen

- 33 Bij verzoekschriften, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 20 september 2013 (zaak T-546/13) en 17 februari 2014 (zaken T-108/14 en T-109/14), hebben verzoekers de onderhavige beroepen ingesteld.
- 34 Bij beschikking van 5 mei 2014 heeft de president van de Tweede kamer de zaken T-546/13, T-108/14 en T-109/14 gevoegd voor de schriftelijke behandeling, de eventuele mondelinge behandeling en het eindarrest.
- 35 Bij beschikking van 18 juli 2014 heeft hij de drie excepties van niet-ontvankelijkheid in die drie zaken gevoegd.
- 36 Verzoekers verzoeken het Gerecht:
- de excepties van niet-ontvankelijkheid te verwerpen en de Commissie te verwijzen in de kosten betreffende die excepties;

- bij tussenarrest vast te stellen dat de Unie aansprakelijk is voor de schade die zij hebben geleden en de behandeling van de zaak houdende vaststelling van het bedrag van die schade te schorsen totdat het tussenarrest in kracht van gewijsde zal gaan;
- de beslissing omtrent de kosten aan te houden en, in het geval dat het Gerecht geen tussenarrest wijst, de Commissie te verwijzen in de kosten.

37 De Commissie verzoekt het Gerecht:

- primair, de beroepen niet-ontvankelijk te verklaren;
- subsidiair, de beroepen ongegrond te verklaren;
- verzoekers te verwijzen in de kosten.

38 In antwoord op door het Gerecht ter terechtzitting gestelde vragen, heeft de Commissie haar excepties van niet-ontvankelijkheid ingetrokken. Daarvan is akte genomen in het proces-verbaal van de terechtzitting.

In rechte

39 Volgens vaste rechtspraak is de niet-contractuele aansprakelijkheid van de Unie in de zin van artikel 340, tweede alinea, VWEU wegens onrechtmatige gedragingen van haar organen afhankelijk 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 (zie arresten van 19 april 2012, *Artegodan/Commissie*, C-221/10 P, Jurispr., EU:C:2012:216, punt 80 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 16 mei 2013, *Gap granen & producten/Commissie*, T-437/10, EU:T:2013:248, punt 16 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 Wat de voorwaarde betreffende de onrechtmatigheid van de aan de instellingen verweten gedraging betreft, kan de Unie volgens vaste rechtspraak slechts niet-contractueel aansprakelijk worden gesteld wanneer er sprake is van een voldoende gekwalificeerde schending van een rechtsregel die ertoe strekt aan particulieren rechten toe te kennen (zie arresten van 4 juli 2000, *Bergaderm en Goupil/Commissie*, C-352/98 P, Jurispr., EU:C:2000:361, punten 42 en 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 2 maart 2010, *Arcelor/Parlement en Raad*, T-16/04, Jurispr., EU:T:2010:54, punt 141 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

41 Om te beginnen moet worden gepreciseerd dat de beweerdelijk 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 gerechtsdeurwaardersambt werd ingetrokken. Anders dan verzoekers ter terechtzitting hebben aangevoerd, sluit het feit dat de Commissie in het laatste voortgangsverslag inzake de voorbereidingen voor de toetreding van de Republiek Kroatië (zie punt 28 hierboven) een gunstig advies heeft uitgebracht namelijk aan bij de andere gevallen van verzuim waaraan de Commissie zich bij het uitoefenen van haar toezicht op de toetreding schuldig zou hebben gemaakt. De Commissie heeft de toetreding niet tegengehouden of geschorst door een negatief advies uit te brengen. Het door de Commissie in voornoemd verslag uitgebrachte advies kan dus niet worden beschouwd als een autonome onrechtmatige handeling, temeer daar verzoekers in repliek zelf hebben benadrukt dat zij de Commissie een onrechtmatig verzuim verweten.

42 Volgens vaste rechtspraak kunnen de gevallen van verzuim van de instellingen slechts tot aansprakelijkheid van de Unie leiden voor zover die instellingen een uit een Unierechtelijke bepaling voortvloeiende wettelijke verplichting tot handelen niet zijn nagekomen (arresten van 15 september

1994, KYDEP/Raad en Commissie, C-146/91, Jurispr., EU:C:1994:329, punt 58, en 13 november 2008, SPM/Raad en Commissie, T-128/05, EU:T:2008:494, punt 128). Voorts volgt uit de rechtspraak dat de voorwaarde dat sprake is van een schending van een rechtsregel die particulieren rechten toekent, ook geldt wanneer het gaat om een onrechtmatig verzuim (zie arrest van 29 januari 1998, Dubois et Fils/Raad en Commissie, T-113/96, Jurispr., EU:T:1998:11, punt 60 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 43 In de onderhavige zaak voeren verzoekers in wezen aan dat de verplichting van de Commissie tot handelen voortvloeide uit artikel 36 van de Toetredingsakte. Voorts verwijzen zij naar de artikelen 13 VEU en 17 VEU en naar het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen.

Schending van artikel 36 van de Toetredingsakte

- 44 Nagegaan moet worden 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 wet op het gerechtsdeurwaardersambt hadden uitgesteld en vervolgens ingetrokken, om hun overeenkomstig artikel 36, lid 1, van de Toetredingsakte vroegtijdige waarschuwingen te sturen waarin zij hen op die niet-nakoming wees, en om op grond van artikel 36, lid 2, van die Akte ter zake passende maatregelen voor te stellen aan de Raad.
- 45 In de eerste plaats bestaat er volgens verzoekers een dergelijke verplichting omdat de Kroatische autoriteiten op grond van het Toetredingsverdrag verplicht waren om een gerechtsdeurwaardersambt in te voeren.
- 46 Niet betwist wordt dat de in hoofdstuk 23 van de toetredingsonderhandelingen neergelegde beginselen betreffende het invoeren van een onafhankelijke en efficiënte rechterlijke macht en de naleving van de grondrechten bindend zijn voor de Kroatische autoriteiten. Die beginselen zijn overgenomen in bijlage VII bij de Toetredingsakte in de vorm van tien specifieke toezeggingen van de Republiek Kroatië. Bovenop de toezegging dat „[haar] strategie voor justitiële hervorming en [haar] actieplan effectief worden uitgevoerd” (toezegging nr. 1), heeft de Republiek Kroatië zich er tevens toe verbonden om „[d]e onafhankelijkheid, de verantwoordingsplicht, de onpartijdigheid en het professionalisme van het justitiële stelsel [te] blijven versterken” (toezegging nr. 2), „[d]e efficiëntie van het justitiële stelsel [te] blijven verbeteren” (toezegging nr. 3), „[d]e resultaten [te] blijven verbeteren wat betreft versterkte preventiemaatregelen in de strijd tegen corruptie en belangenverstrengeling” (toezegging nr. 6) en „[d]e bescherming van de mensenrechten verder [te] verbeteren” (toezegging nr. 9) (zie punt 2 hierboven). Alleen uit de niet-nakoming van die toezeggingen kon in onderhavige zaak voor de Commissie een verplichting tot handelen voortvloeien.
- 47 Wat toezegging nr. 1 betreft, kan worden opgemerkt dat uit de bewoordingen ervan volgt dat deze niet ziet op een welbepaalde strategie voor justitiële hervorming of een welbepaald actieplan. Zoals de Commissie terecht opmerkt, wordt in die toezegging namelijk in het algemeen verwezen naar de „strategie voor justitiële hervorming” en naar het „actieplan” van de Kroatische autoriteiten, zonder verdere precisering, ofschoon had kunnen worden verduidelijkt om welke strategie en om welk plan het ging door de strategie en het plan te vermelden die van kracht waren ten tijde van de ondertekening van het Toetredingsverdrag, te weten de strategie voor justitiële hervorming 2011-2015 en het actieplan 2010, die beide voorzagen in het invoeren van een gerechtsdeurwaardersambt (zie punt 6 hierboven).
- 48 Dergelijke algemene vermeldingen worden gebruikt omdat er tussen de datum van ondertekening van de toetredingsakte en de datum van de daadwerkelijke toetreding, en meer in het bijzonder tijdens het uitoefenen van het toezicht tijdens die periode, regelmatig uitwisselingen plaatsvinden tussen de autoriteiten van de Unie en die van de toetredende staat, zoals uit de voorgeschiedenis van het onderhavige geding blijkt. Ook al konden die uitwisselingen niet als toetredingsuitwisselingen in de

strikte zin worden beschouwd, daar de onderhandelingen per definitie afgesloten waren op de datum van de toetredingsakte waarin de betrokken verplichtingen waren opgenomen, zij brachten, zoals de Commissie benadrukt, voor beide partijen wijzigingen mee op basis van de door de toetredende lidstaat behaalde resultaten en de beoordelingen van de met het toezicht belaste autoriteit. Zo komt het vaak voor dat de toetredende staat in de loop van de periode waarin toezicht op de toetredingsverplichtingen wordt uitgeoefend, aanvullende of corrigerende maatregelen vaststelt, met name wanneer de Commissie heeft vastgesteld dat de resultaten teleurstellend zijn.

- 49 Bijgevolg verwijzen de strategie voor hervorming en het actieplan die in bijlage VII bij de Toetredingsakte zijn genoemd, niet uitsluitend naar de strategie voor justitiële hervorming 2011-2015 en naar het actieplan 2010, die ten tijde van de Toetredingsakte van toepassing waren, temeer daar het actieplan 2010 voornamelijk kortetermijndoelstellingen bevatte die in 2010 moesten worden verwezenlijkt, zodat er na dat plan tot aan de datum van toetreding noodzakelijkerwijze een of meerdere nieuwe plannen moesten volgen. In de strategie voor justitiële hervorming 2011-2015 was overigens bepaald dat tenuitvoerleggingsmaatregelen zouden worden uitgewerkt in het kader van meerdere jaarlijkse actieplannen. Tevens heeft de Commissie, zonder op dat punt door verzoekers te zijn tegengesproken, ter terechtzitting gepreciseerd dat de Kroatische autoriteiten in december 2012 een nieuwe strategie voor justitiële hervorming en een bijbehorend nieuw actieplan hadden vastgesteld.
- 50 Dat, zoals verzoekers benadrukken, de strategie voor justitiële hervorming 2011-2015 en het actieplan 2010 worden genoemd in meerdere handelingen die zijn vastgesteld ter gelegenheid van het openen en het afronden van de onderhandelingen betreffende hoofdstuk 23, waaronder met name het verslag van de Kroatische autoriteiten van 12 mei 2011 (zie punt 7 hierboven), alsmede in de verslagen en monitoringtabellen van de Commissie, doet niet af aan die analyse. Dat naar de strategie voor justitiële hervorming 2011-2015 en naar het actieplan 2010 wordt verwezen, vindt zijn verklaring namelijk in het feit dat dit de strategie voor justitiële hervorming en het actieplan waren die ten tijde van de betrokken documenten van toepassing waren. Hiervan getuigt het feit dat meerdere latere documenten van de Commissie melding maken van een andere strategie voor hervorming en een ander actieplan (zie met name de monitoringtabel voor de periode van 1 september 2012 tot 28 februari 2013, waarin sprake is van de in december 2012 aangenomen strategie en van het actieplan dat in maart 2013 zou worden aangenomen).
- 51 Uit toezegging nr. 1 kan dus niet worden afgeleid dat op de Kroatische autoriteiten een verplichting rust om een gerechtsdeurwaardersambt in te voeren.
- 52 Dit betekent echter niet dat de Kroatische autoriteiten, daaronder begrepen de autoriteiten die uit een nieuwe politieke meerderheid waren ontstaan, zoals het geval was voor de autoriteiten die de wet op het gerechtsdeurwaardersambt hadden uitgesteld en vervolgens ingetrokken, volkomen vrij waren om de strategie voor justitiële hervorming 2011-2015 en het actieplan 2010 te wijzigen. Gelet op de bepalingen van de Toetredingsakte, meer in het bijzonder artikel 36 en bijlage VII, waren die autoriteiten verplicht om niet alleen toezegging nr. 1 na te leven, maar ook alle andere toezeggingen die in genoemde bijlage waren opgenomen, met name de toezeggingen nrs. 2, 3, 6 en 9, waarnaar verzoekers verwijzen.
- 53 Wat toezegging nr. 3 betreft, moet worden opgemerkt dat deze 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. Zoals de Commissie terecht opmerkt, valt het stelsel voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in de lidstaten namelijk niet onder het Unierecht en dus ook niet onder het acquis van de Unie dat door de toetredende staat moet worden overgenomen, wat door verzoekers overigens niet wordt betwist. Zowel in de Verdragen als in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn een aantal beginselen vastgelegd voor de rechtspraak in de lidstaten, zoals de onpartijdigheid van de rechterlijke instanties of het vermoeden van onschuld alsmede een aantal regels die tot doel hebben de justitiële

samenwerking tussen de lidstaten te versterken, waar nodig door een harmonisatie van de nationale wettelijke regelingen. Zo heeft de Commissie de gelegenheid gehad om op te treden ten aanzien van de Kroatische autoriteiten – zoals verzoekers overigens hebben opgemerkt door te verwijzen naar de zaak „van de Lex Perković” – omdat de omzetting van een aantal geharmoniseerde bepalingen inzake justitiële samenwerking voor problemen zorgde. Nergens wordt in het primaire of in het afgeleide recht echter voorzien in een geharmoniseerd stelsel voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen. Verzoekers hebben overigens benadrukt dat heel wat lidstaten van de Unie gekozen hebben voor een stelsel voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen dat gelijkwaardig is aan dat van gerechtsdeurwaarders, waarmee zij te kennen gaven dat een dergelijk stelsel niet door alle lidstaten werd gedeeld.

- 54 Uit toezegging nr. 3 kan niet worden afgeleid dat er een verplichting bestaat om tenuitvoerleggingsprocedures aan gerechtsdeurwaarders toe te vertrouwen. Kroatische autoriteiten moeten er enkel voor zorgen dat tenuitvoerleggingsprocedures doeltreffend zijn, ongeacht de middelen die daarvoor worden ingezet.
- 55 Wat toezegging nr. 9 betreffende de bescherming van de mensenrechten betreft, voeren verzoekers weliswaar aan dat de grondrechten van de Unie zijn geschonden en stellen zij zelfs dat zij de Commissie in kennis hebben gesteld van de schending van die grondrechten door de Kroatische autoriteiten, doch zij voeren, behalve de schending van het beginsel van gewettigd vertrouwen (zie voor de bespreking van die stelling de punten 72-77 hierna), geen enkel concreet gegeven aan waaruit blijkt dat de afschaffing van het gerechtsdeurwaardersambt een schending van die rechten inhield.
- 56 Ten slotte kunnen uit de – eveneens door verzoekers aangevoerde – toezeggingen nrs. 2 en 6, die zien op de onpartijdigheid en het professionalisme van het justitiële stelsel, respectievelijk de strijd tegen corruptie en belangenverstrengeling, geen duidelijke gevolgtrekkingen worden afgeleid voor het gerechtsdeurwaardersambt, aangezien in dat verband geen verdere toelichting wordt gegeven.
- 57 Uit geen van de door verzoekers aangevoerde toezeggingen van bijlage VII bij de Toetredingsakte volgt dus dat op de Republiek Kroatië een verplichting rust om een gerechtsdeurwaardersambt 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 gerechtsdeurwaardersambt wordt ingetrokken. Voorts volgt daaruit dat aan de Commissie niet kan worden verweten dat zij, door geen beroep op die actiemiddelen te doen, de wijziging van de toetredingsverplichtingen heeft goedgekeurd en daardoor het Toetredingsverdrag en artikel 26 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht van 23 mei 1969, met als opschrift „Pacta sunt servanda”, heeft geschonden.
- 58 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 gerechtsdeurwaardersambt werd ingetrokken, omdat het stelsel voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen dat na die intrekking uiteindelijk werd vastgesteld, niet dezelfde mate van doeltreffendheid waarborgde. Zij voeren in dat verband aan zij de aandacht van de Commissie hadden gevestigd op de moeilijkheden die het uitstel en de intrekking van de wet op het gerechtsdeurwaardersambt meebracht.
- 59 Om te beginnen moet worden opgemerkt dat verzoekers ter ondersteuning van die stelling een enkel document aanvoeren, te weten de klacht die een van de verzoekers bij brief van 16 september 2012 bij de Commissie indiende (zie punt 20 hierboven).
- 60 Vervolgens zij vastgesteld dat de lastercampagne die tegen de gerechtsdeurwaarders zou zijn gevoerd, waarvan melding is gemaakt in die klacht en die in repliek is herhaald, hoe betreurenswaardig zij ook is, niet relevant is om te beoordelen of het stelsel voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in Kroatië doeltreffend is. Die doeltreffendheid wordt namelijk hoofdzakelijk beoordeeld op basis van het aantal hangende zaken betreffende de tenuitvoerlegging van beslissingen, de duur en

de kosten van de tenuitvoerleggingsprocedures en het invorderingspercentage, zoals de Commissie in haar brieven van 27 juni en 3 december 2012 heeft gesteld (zie punten 18 en 25 hierboven), zonder op dat punt te zijn tegengesproken. De ten aanzien van gerechtsdeurwaarders in de media gevoerde lastercampagne houdt duidelijk geen verband met die beoordelingscriteria.

- 61 Het eveneens in de klacht en in repliek aangevoerde argument dat er een belangenconflict bestond voor de Kroatische minister van Justitie, volstaat op basis van voornoemde criteria op zich niet als bewijs 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 gerechtsdeurwaarders zonder bijstand van een advocaat, en 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 voortvloeien 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 doorslaggevend criterium. Door in haar verslag van 10 oktober 2012 (zie punt 23 hierboven) te stellen dat het verminderen van de achterstand van zaken betreffende de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen een door de Kroatische autoriteiten uit te voeren prioritaire actie is, heeft de Commissie namelijk aangegeven dat het aantal zaken dat betreffende de tenuitvoerlegging van beslissingen hangend was, een beslissend criterium was om de doeltreffendheid van het tenuitvoerleggingsstelsel in Kroatië te beoordelen. Op basis van de kostprijs van de tenuitvoerleggingsprocedures alleen staat niet vast dat toezegging nr. 3 van bijlage VII bij de Toetredingsakte niet is nageleefd wat de doeltreffendheid van die procedures betreft.
- 62 Ten slotte is de in de klacht aangevoerde en in repliek herhaalde grief dat het nieuwe tenuitvoerleggingsstelsel dat in de plaats zou komen van het stelsel van tenuitvoerlegging via gerechtsdeurwaarders, in wezen zou leiden tot een toename van het aantal tenuitvoerleggingsprocedures en hangende zaken betreffende de tenuitvoerlegging van beslissingen, niet gestaafd.
- 63 Bijgevolg kan uit de in de klacht van 16 september 2012 aangevoerde gegevens niet worden afgeleid dat toezegging nr. 3 van bijlage VII bij de Toetredingsakte niet is nageleefd en de Commissie daarom verplicht was op te treden om te voorkomen dat de wet op het gerechtsdeurwaardersambt werd ingetrokken. De Commissie heeft zich dus, door in dat verband geen gebruik te maken van de in artikel 36 van de Toetredingsakte bedoelde actiemiddelen, niet schuldig gemaakt aan onrechtmatig verzuim.
- 64 Daaraan moet worden toegevoegd dat aan de Commissie evenmin een gebrek aan zorgvuldigheid kan worden verweten bij het uitoefenen van haar toezicht op de naleving door de Kroatische autoriteiten van toezegging nr. 3 wat de doeltreffendheid van tenuitvoerleggingsprocedures betreft.
- 65 Anders dan verzoekers aanvoeren, heeft de Commissie, met name tijdens de bijeenkomst van 5 juni 2012 (zie punt 16 hierboven), namelijk niet zonder meer van de Kroatische autoriteiten verlangd dat hun nieuwe tenuitvoerleggingsstelsel gelijkwaardige resultaten oplevert als die welke zouden zijn bereikt door het stelsel van tenuitvoerlegging via gerechtsdeurwaarders. In de eerste plaats heeft zij gedurende de gehele toetredingsprocedure en meer in het bijzonder vanaf het tweede uitstel van de inwerkingtreding van de wet op het gerechtsdeurwaardersambt – bij ontstentenis van gerechtsdeurwaarders – de Kroatische autoriteiten regelmatig verzocht om preciseringen over de voortgang van de hervorming van het stelsel voor de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen, met name door om statistische gegevens te verzoeken, en heeft zij benadrukt dat concrete resultaten moesten worden behaald vóór de datum van toetreding (zie brieven van 27 juni en 3 december 2012 en het verslag van 10 oktober 2012, die zijn genoemd in de punten 18, 25 en 23 hierboven). In de tweede plaats zijn die statistische gegevens aan de Commissie meegedeeld, meer in het bijzonder de gegevens betreffende het beslissende doeltreffendheids criterium van het aantal hangende zaken (zie

punt 61 hierboven), en de Commissie heeft die gegevens regelmatig onderzocht en in haar verslag van 26 maart 2013 vastgesteld dat het aantal onafgedane zaken op het gebied van tenuitvoerlegging was afgenomen (zie punt 28 hierboven). Derhalve kan aan de Commissie niet worden verweten dat zij de doeltreffendheid van het stelsel van de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen in Kroatië niet zorgvuldig heeft onderzocht.

- 66 Derhalve is in de onderhavige zaak geen sprake van schending van de verplichting tot zorgvuldig handelen die krachtens artikel 36 van de Toetredingsakte op de Commissie rust wanneer zij toezicht uitoefent op de naleving van de toetredingsverplichtingen, en evenmin van artikel 36 van de Toetredingsakte zelf – gesteld al dat die bepaling tot doel heeft rechten aan particulieren toe te kennen.

Schending van de artikelen 13 VEU en 17 VEU

- 67 Volgens artikel 13 VEU beschikt de Unie over een institutioneel kader, waaronder met name het Europees Parlement, de Raad en de Commissie, dat ertoe strekt haar waarden uit te dragen, haar doelstellingen na te streven, haar belangen en de belangen van haar burgers en van de lidstaten te dienen, en de samenhang, de doeltreffendheid en de continuïteit van haar beleid en haar optreden te verzekeren.
- 68 Aangezien verzoekers alleen aan de Commissie verwijten dat zij de krachtens de Verdragen op haar rustende verplichtingen niet is nagekomen, moet worden vastgesteld dat dit artikel, dat het institutioneel kader van de Unie vastlegt, in de onderhavige zaak niet relevant is, temeer daar verzoekers tevens de schending van artikel 17 VEU hebben aangevoerd, dat meer bepaald ziet op de rol en de bevoegdheden van de Commissie.
- 69 Volgens artikel 17 VEU bevordert de Commissie namelijk het algemeen belang van de Unie en neemt zij daartoe passende initiatieven. Voorts oefent zij onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden coördinerende, uitvoerende en beheerstaken uit.
- 70 Volgens de rechtspraak volgt uit artikel 17, lid 1, VEU dat de Commissie, als hoedster van de Verdragen en van de op de grondslag daarvan gesloten overeenkomsten, dient te verzekeren dat een derde staat naar behoren de verplichtingen nakomt die hij is aangegaan op grond van een overeenkomst waarin in die Verdragen is voorzien, met gebruikmaking van de in die overeenkomst bedoelde middelen (zie beschikking van 12 juli 2012, Mugarby/Raad en Commissie, C-581/11 P, EU:C:2012:466, punt 68 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 71 Aangezien artikel 36 van de Toetredingsakte de krachtens artikel 17 VEU op de Commissie rustende verplichtingen nader uitwerkt op het gebied van de toetreding tot de Unie van de Republiek Kroatië en eerstgenoemd artikel in de onderhavige zaak niet is geschonden (zie punt 66 hierboven), kan bijgevolg evenmin worden aangenomen dat artikel 17 VEU is geschonden.

Schending van het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen

- 72 Volgens vaste rechtspraak is het beginsel van bescherming van het gewettigd vertrouwen een algemeen beginsel van Unierecht dat rechten aan particulieren toekent (arresten van 19 mei 1992, Mulder e.a./Raad en Commissie, C-104/89 en C-37/90, Jurispr., EU:C:1992:217, punt 15, en 6 december 2001, Emesa Sugar/Raad, T-43/98, Jurispr., EU:T:2001:279, punt 64). De schending van dat beginsel kan bijgevolg leiden tot de aansprakelijkheid van de Unie (zie arrest SPM/Raad en Commissie, punt 42 hierboven, EU:T:2008:494, punt 146 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 73 Het recht op bescherming van het gewettigd vertrouwen komt toe aan iedere particulier die in een situatie verkeert waaruit blijkt dat de administratie van de Unie, door hem nauwkeurige toezeggingen te doen, bij hem gegronde verwachtingen heeft gewekt (zie arresten van 13 juli 1995, O'Dwyer e.a./Raad, T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 en T-477/93, Jurispr., EU:T:1995:136, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 16 oktober 1996, Efisol/Commissie, T-336/94, Jurispr., EU:T:1996:148, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Daarentegen kan geen schending van het vertrouwensbeginsel worden aangevoerd wanneer de administratie geen specifieke toezeggingen heeft gedaan. Nauwkeurige, onvoorwaardelijke, onderling overeenstemmende en van bevoegde en betrouwbare bronnen afkomstige inlichtingen zijn dergelijke toezeggingen (zie arrest SPM/Raad en Commissie, punt 42 hierboven, EU:T:2008:494, punt 149 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 74 In de onderhavige zaak hebben verzoekers in wezen enkel gewag gemaakt van precieze toezeggingen die de nationale autoriteiten hun hadden gedaan door hen als gerechtsdeurwaarder aan te stellen. Zoals verzoekers hebben benadrukt, heeft het Ustavni sud in zijn beslissing van 23 januari 2013 overigens erkend dat „sprake was van een schending van het gewettigd vertrouwen [van de gerechtsdeurwaarders], dat was gebaseerd op rechtsgeldige wetgevingshandelingen van de staat en van schending van het vertrouwen dat particulieren hadden in de staatsinstellingen en in het recht dat zij scheppen” (zie punt 26 hierboven).
- 75 Verzoekers hebben echter geen elementen aangevoerd waaruit blijkt of op grond waarvan kan worden aangenomen dat de instellingen van de Unie, waaronder met name de Commissie, bij hen gegronde verwachtingen heeft gewekt dat zij erover zou waken dat het gerechtsdeurwaardersambt werd gehandhaafd. De loutere omstandigheid – die overigens niet is bewezen – dat de Commissie betrokken zou zijn geweest bij het opstellen van de wet op het gerechtsdeurwaardersambt, deze wet zou hebben gefinancierd en er zelfs aan de basis van zou liggen, kan niet worden beschouwd als een precieze toezegging van de Commissie dat zij het invoeren van het gerechtsdeurwaardersambt zag als de enige manier om de toetredingsverplichtingen na te leven. Opdat sprake is van dergelijke toezeggingen, moeten de aanvankelijke steunbetuigingen aan de wet op het gerechtsdeurwaardersambt, gelet op het feit dat de Republiek Kroatië niet verplicht was om een gerechtsdeurwaardersambt in te voeren, worden vervolledigd met latere onderling overeenstemmende en uitdrukkelijke handelingen in die zin.
- 76 Geen van de door verzoekers aangevoerde elementen kan als dusdanig worden gekwalificeerd. Het door verzoekers aangehaalde verslag van 24 april 2012 beperkt zich er namelijk toe nota te nemen van het uitstel van de wet op het gerechtsdeurwaardersambt (zie punt 13 hierboven) zonder op enig moment kritiek te leveren op dat uitstel of a fortiori te eisen dat de betrokken wet in werking treedt. Integendeel, de Commissie stelt, na nota te hebben genomen van dat uitstel, zelfs vast dat de Kroatische autoriteiten verschillende maatregelen ten uitvoer hebben gelegd die tot doel hadden de doeltreffendheid van het justitiële stelsel te verhogen en de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen te verbeteren. Ook heeft de Commissie tijdens de bijeenkomst van 5 juni 2012 waarnaar verzoekers ter terechtzitting hebben verwezen, ermee volstaan de Kroatische autoriteiten te verzoeken om informatie betreffende het tenuitvoerleggingsstelsel dat in de plaats zou komen van dat welk op de tenuitvoerlegging via gerechtsdeurwaarders was gebaseerd, zodat zij kon nagaan of met dit nieuwe stelsel gelijkwaardige resultaten konden worden bereikt (zie punt 16 hierboven). De wet op het gerechtsdeurwaardersambt is tijdens die bijeenkomst dus enkel genoemd als een van de middelen waarmee de door de Commissie nagestreefde doeltreffendheid van het tenuitvoerleggingsstelsel kon worden bereikt en niet als een door de Commissie aan de Republiek Kroatië opgelegde doelstelling.
- 77 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.
- 78 Uit een en ander volgt dat de Commissie geen onrechtmatig verzuim kan worden verweten.

79 Bijgevolg is niet voldaan aan een van de drie cumulatieve voorwaarden voor de aansprakelijkheidsstelling van de Unie en moeten de onderhavige beroepen worden verworpen, zonder dat hoeft te worden nagegaan of aan de andere voorwaarden voor die aansprakelijkheidsstelling is voldaan.

Kosten

80 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd. Aangezien verzoekers in het ongelijk zijn gesteld, dienen zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in hun eigen kosten en in die van de Commissie te worden verwezen.

HET GERECHT (Tweede kamer),

rechtdoende, verklaart:

- 1) **De beroepen worden verworpen.**
- 2) **Ante Šumelj en de andere verzoekers wier namen in de bijlage zijn vermeld, worden verwezen in de kosten.**

Martins Ribeiro

Gervasoni

Madise

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 26 februari 2016.

ondertekeningen

Bijlage

Dubravka Bašljan, wonende te Zagreb (Kroatië),

Durđica Crnčević, wonende te Sv. Ivan Zeline (Kroatië),

Miroslav Lovreković, wonende te Križevaci (Kroatië),

verzoekers in zaak T-546/13,

Drago Burazer, wonende te Zagreb,

Nikolina Nežić, wonende te Zagreb,

Blaženka Bošnjak, wonende te Sv. Ivan (Kroatië),

Bosiljka Grbašić, wonende te Križevaci,

Tea Tončić, wonende te Pula (Kroatië),

Milica Bjelić, wonende te Dubrovnik (Kroatië),

Marijana Kruhoberec, wonende te Varaždin (Kroatië),

verzoekers in zaak T-108/14,

Davor Škugor, wonende te Sisak (Kroatië),

Ivan Gerometa, wonende te Vrsar (Kroatië),

Kristina Samardžić, wonende te Split (Kroatië),

Sandra Cindrić, wonende te Karlovac (Kroatië),

Sunčica Gložinić, wonende te Varaždin,

Tomislav Polić, wonende te Kaštel Novi (Kroatië),

Vlatka Pižeta, wonende te Varaždin,

verzoekers in zaak T-109/14.