RETTENS KENDELSE (Femte Afdeling)
30. april 1999 *

I sag T-311/97,

Pescados Congelados Jogamar, SL, spansk selskab med hjemsted i Las Palmas (Spanien), ved advokat Manuel de Cristóbal López, Madrid, og med valgt adresse i Luxembourg hos fiduciaire Beaumanoir, 48, rue de Bragance,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Thomas van Rijn og Juan Guerra Fernández, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: spansk.

angående en påstand om, at det fastslås, at Kommissionen retsstridigt undlod at gribe ind i medfør af sin kompetence på fiskeriområdet, herunder navnlig kompetencen ifølge samarbejdsaftalen mellem De Europæiske Fællesskaber og Kongeriget Marokko på dette område, i forbindelse med de marokkanske myndigheders opbringning af fartøjet *Albor Uno*,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.D. Cooke, og dommerne R. García-Valdecasas og P. Lindh,

justitssekretær: H. Jung,

afsagt følgende

Kendelse

Retlig baggrund

1 Rådets forordning (EF) nr. 150/97 af 12. december 1996 — om indgåelse af aftalen om samarbejde mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Marokko inden for havfiskeri og om vedtagelse af bestemmelsernes anvendelse (EFT 1997 L 30, s. 1) — godkendte denne aftale (herefter »aftalen«); teksten til aftalen er et led i forordningen.

2 Aftalen erstatter den aftale, der blev godkendt ved Rådets forordning (EØF) nr. 3954/92 af 19. december 1992 om indgåelse af aftalen om forbindelserne mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Kongeriget Marokko på havfiskeriområdet og om vedtagelse af bestemmelserne for dens anvendelse (EFT L 407, s. 1, herefter »forordning nr. 3954/92«).

3 Aftalens artikel 9, 10 og 11 bestemmer:

»*Artikel 9*

Administrativt samarbejde

De kontraherende parter, der ønsker at sikre en effektiv gennemførelse af foranstaltningerne til regulering og bevarelse af fiskeressourcerne:

— udvikler et administrativt samarbejde for at sikre, at deres respektive fartøjer overholder bestemmelserne i denne aftale og de af Marokko fastsatte bestemmelser om havfiskeri

— samarbejder om forebyggelse og bekæmpelse af ulovligt fiskeri, navnlig ved at udveksle oplysninger og etablere et nært administrativt samarbejde.

De nærmere bestemmelser om dette administrative samarbejde er fastsat i bilag II.

De kontraherende parter følger udviklingen i gennemførelsen af de nærmere bestemmelser om dette administrative samarbejde inden for rammerne af den blandede kommission, der er fastsat i artikel 10 i denne aftale.

Artikel 10

Den blandede kommission

Der nedsættes en blandet kommission, som skal påse, at denne aftale anvendes korrekt. Den blandede kommission har navnlig til opgave:

— at overvåge aftalens gennemførelse, fortolkning og funktion samt bilæggelsen af tvister

— at udgøre det nødvendige bindeled i sager af fælles interesse vedrørende fiskeri

— at vedtage de programmer og foranstaltninger, der er fastsat i artikel 3 i denne aftale

— at evaluere resultaterne af det i bilag II fastsatte samarbejde mellem de kontraherende parter om gennemførelse af kontrolforanstaltninger

— at undersøge afviklingen af landinger foretaget af EF-fartøjer i marokkanske havne

— at følge udviklingen i gennemførelsen af de nærmere bestemmelser om samarbejde om bekæmpelse af ulovligt fiskeri og om administrativt samarbejde med henblik på overholdelse af de marokkanske bestemmelser og bestemmelserne i denne aftale.

Den blandede kommission træder sammen en gang om året, skiftevis i Marokko og i Fællesskabet, og afholder ekstraordinære møder på anmodning af en af de kontraherende parter.

Artikel 11

Bilæggelse af tvister

De kontraherende parter konsulterer hinanden i tilfælde af tvister vedrørende fortolkningen eller anvendelsen af denne aftale.«

4 Kapitel VIII i bilag II til aftalen med overskriften »Samarbejde om Kontrollen med EF-fartøjernes Fiskeri i den Marokkanske Fiskerizone« fastsætter:

»Kapitel VIII

Procedurer ved opbringning

1. *Underretning*

Ministeriet [for Havfiskeriet og Handelsflåden] underretter inden 48 timer delegationen om enhver opbringning af et EF-fiskerfartøj i den marokkanske fiskerizone og fremsender en kortfattet rapport om de nærmere omstændigheder ved opbringningen og om årsagerne.

Delegationen holdes ligeledes underrettet om forløbet af de procedurer, der iværksættes, og om eventuelle sanktioner.

2. *Opbringningsrapport*

Efter at der er optaget rapport af de marokkanske myndigheder, som varetager opgaven som fiskeripoliti, underskriver skibsføreren rapporten.

En sådan underskrivelse indskrænker ikke de rettigheder og det forsvar, skibsføreren kan gøre gældende i forbindelse med den overtrædelse, han anklages for.

Han fører sit fartøj til den marokkanske havn, som udpeges af de marokkanske myndigheder, der varetager kontrollen på havet.

3. *Opbringningssagens afvikling*

I overensstemmelse med bestemmelserne i Dahir af 23. november 1973 om havfiskeri kan overtrædelsessagen afvikles på følgende måde:

a) ved administrativ afgørelse

bødens størrelse fastlægges inden for et minimum og et maksimum, der er fastsat i den marokkanske lovgivning

b) ved domstolsafgørelse

har sagen ikke kunnet afvikles ved en administrativ afgørelse, og indbringes den for en kompetent retsinstans, fastsætter den kompetente myndighed efter artikel 110 i Dahir af 31. marts 1919 snarest en bankgaranti, som rederen stiller hos en bank, der udpeges af de marokkanske myndigheder.

Bankgarantien kan ikke frigives, før retssagen har ført til en afgørelse.

Den frigives af den kompetente myndighed, hvis og når proceduren afsluttes, uden at skibsføreren er blevet dømt, idet eventuelle sagsomkostninger fratrækkes.

I tilfælde af dom, hvor bøden er mindre end sikkerheden, frigives saldoen efter domsafgørelsen, idet eventuelle sagsomkostninger fratrækkes.

Fartøjet frigives og besætningen kan forlade havnen:

— når de forpligtelser, der følger af den administrative procedure, er opfyldt og beviset herfor er fremlagt, eller

— når der er stillet en bankgaranti i afventning af en domstolsafgørelse, og beviset for sikkerhedsstillelsen er fremlagt.«

Sagens faktiske omstændigheder

5 Selskabet Pascados Congelados Jogamar, SL, er ejer af fartøjet *Albor Uno*; fru Galván Carratalá står som reder.

6 Den 16. juli 1997 opbragte et marokkansk patruljefartøj *Albor Uno* og eskorterede det til havnen El-Aaiun med den begrundelse, at skibet havde drevet fiskeri 4,5 sømil fra den marokkanske kyst, altså inden for 12-milegrænsen.

7 Ved skrivelse af 17. juli 1997 underrettede de marokkanske myndigheder EF-myndighederne om opbringningen; dette skete i overensstemmelse med kapitel VIII, stk. 1, i bilag II til aftalen.

8 Den 18. juli 1997 sendte Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber en sagkyndig, Pagliarani, til El-Aaiun for at undersøge situationen og udarbejde en rapport.

9 Samme dag havde Pagliarani, Galván Carratalá, Fontân — forretningsføreren for Asociación Nacional de Armadores de Cefalópodos (Anacef) —, Miranda — ambassaderåd med ansvar for fiskeri ved Den Spanske Ambassade i Rabat — og Spaniens konsul i Agadir, Fernández, et møde med orlogskaptajn Berrada Gouzi fra Den Kongelige Marokkanske Marine, der meddelte dem, at fartøjet var genstand for et bødekrav på 701 195 DH.

10 Henholdsvis den 21., 23. og 24. juli 1997 sendte Kommissionens Delegation i Rabat en telefax og to skrivelser til Ministeriet for Havfiskeriet og for Handelsflåden i Marokko (herefter »det marokkanske Fiskeriministerium«) for at anmode om samtlige oplysninger vedrørende opbringningen af fartøjet *Albor Uno* og at foreslå dannelse af et tremandsudvalg sammensat af det marokkanske Fiskeriministerium, Kommissionen og Den Kongelige Marine for at undersøge indførelsen af procedurer, som kunne sikre en mere gennemsigtig behandling af opbringningssager.

11 Den 28. juli 1997 havde Charles — tjenestemand med ansvar for fiskeri ved Kommissionens delegation i Rabat — en samtale med Laghgrib — det marokkanske Fiskeriministeriums chef for Afdelingen for Kontrol og Overvågning af Fiskerioperationer — hvis emne var overholdelse af aftalen samt pålideligheden af systemet for positionssøgning og lokalisering af fiskeforekomster »GPS« samt positionsmodtageren »Plotter«.

12 Ved skrivelse af 29. juli 1997, samt i forbindelse med et møde afholdt samme dag mellem delegationsleder Gallimore fra Kommissionens Delegation i Rabat og generalsekretær Rhanmi fra det marokkanske Fiskeriministerium, indkaldte EF-myndighederne til et ekstraordinært møde i Den Blandede Kommission, der er indført ved aftalens artikel 10. Opfordringen blev gentaget flere gange. Ikke desto mindre afviste de marokkanske myndigheder hver gang opfordringen, da de ikke anså aftalen for krænket.

13 Ved telefax af 11. august 1997, som sagsøgeren sendte til Kommissionens delegation i Rabat, og som man anså for en rykker, anmodede sagsøgeren dels om navnene på samt telefon- og faxnumrene hos de med sagen beskæftigede tjenestemænd og organer, dels om en genpart af den sagkyndiges rapport og navn og adresse mv. på den tjenestemand, som var i besiddelse af den, alt med henblik på at kunne kontakte disse tjenestemænd.

14 Ved telefax af 13. august 1997 svarede Kommissionens delegation i Rabat, at Kommissionen havde taget alle egnede initiativer med henblik på at søge en løsning vedrørende opbringningen af fartøjet *Albor Uno* og herved ville påse, at aftalens bestemmelser ville blive overholdt. I telefaxen konkluderer delegationen, at marokkansk lov finder anvendelse, og at det følgelig stod rederen frit for direkte at henvende sig til de marokkanske myndigheder.

15 Ved telefax af 14. august 1997 til Kommissionens delegation i Rabat anførte sagsøgeren, at man efter at have ventet en måned krævede, at delegationen oversendte de oplysninger, som der var blevet anmodet om i sagsøgerens telefax af 11. august 1997, sammen med enhver anden oplysning vedrørende forhand-

lingerne mellem Kommissionen og de marokkanske myndigheder, med henblik på, at sagsøgeren selv kunne handle.

16 Ved telefax afsendt den 19. august 1997 tilstillede Kommissionen sagsøgeren Pagliarani's rapport. I rapporten anføres det, at *Albor Uno* den 15. juli 1997, ifølge systemet for positionssøgning og lokalisering af fiskeforekomster »GPS« samt »Plotter«-systemet, som fartøjet er i besiddelse af, har fisket uden for 12-milegrænsen, og at der ikke var tegn på manipulation af registeret. Pagliarani konkluderer i rapporten, at parternes påstande åbenbart er radikalt modstridende, og uenigheden kan kun fjernes, såfremt de marokkanske myndigheder afgiver yderligere oplysninger vedrørende radaropdagelsen af *Albor Uno* og de i forbindelse hermed stående navigationsdata.

17 Ved telefax af samme dag besvarede generaldirektør Cavaco, Generaldirektoratet for Fiskeri (GD XIV), sagsøgerens telefax af 14. august 1997. Cavaco henviser i svaret til aftalens ordlyd, hvorefter det tilkommer rederen at vælge midlet — forlig eller retssag — for at løse opbringningssagen. Det udtales også, at Kommissionen ikke har deltaget i forhandlinger med de marokkanske myndigheder.

18 Den 1. september 1997 blev fartøjet frigivet efter forlig.

Retsforhandlinger og parternes påstande

19 Sagsøgeren har anlagt denne sag den 10. december 1997.

20 Ved processkrift indleveret den 20. februar 1998 til Rettens Justitskontor har Kommissionen fremsat indsigelse om sagens afvisning med henvisning til

procesreglementets artikel 114, stk. 1. Sagsøgeren har fremsat bemærkninger til denne indsigelse den 3. april 1998.

21 I stævningen har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:

— Det fastslås, at Kommissionen har gjort sig skyldig i retsstridig passivitet, da den undlod at handle i forbindelse med opbringningen af *Albor Uno*, hvilket er en overtrædelse af EF-traktaten (artikel 38 ff.) og af forordning nr. 3954/92.

— Det fastslås, at Kommissionen burde have undladt at delegere sine beføjelser på fiskeriområdet til de nationale myndigheder.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22 I forbindelse med formalitetsindsigelsen har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

— Sagen afvises.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

23 I bemærkningerne til formalitetsindsigelsen har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:

— Formalitetsindsigelsen forkastes.

— Sagen fremmes til påkendelse i realiteten.

— Kommissionen tilpligtes at betale omkostningerne ved behandlingen af formalitetsspørgsmålet.

Formaliteten

24 Ifølge procesreglementets artikel 114, stk. 3, forhandles der mundtligt om formalitetsindsigelser, medmindre Retten bestemmer andet. I denne sag finder Retten (Femte Afdeling), at den ved sagens akter er i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger, og skal derfor beslutte, at der ikke er grund til at indlede den mundtlige forhandling.

Parternes argumenter

25 Ifølge Kommissionen bør sagen åbenbart afvises.

26 For det første har Kommissionen gjort gældende, at den i strid med kravet i traktatens artikel 175, stk. 2, ikke forinden blev opfordret til at handle. Sagsøgerens telefax af 11. august 1997 opfylder ikke de væsentlige betingelser, som Retten kræver for at antage, at der foreligger en opfordring til at handle. Dels påberåber man sig dokumentet ikke traktatens artikel 175 eller det forhold, at dokumentet er et led i den administrative fase i proceduren til fastslåelse af retsstridig passivitet, dels nævner man i dokumentet ikke de foranstaltninger, sagsøgeren finder nødvendige for at bringe den påståede manglende handling eller retsstridige passivitet fra Kommissionens side til ophør.

27 For det andet gør Kommissionen gældende, at der i strid med de i Domstolens praksis fastsatte krav ikke er overensstemmelse mellem kravet i forbindelse med opfordringen til at handle og påstanden i stævningen (jf. Domstolens dom af 16.12.1960, forenede sager 41/59 og 50/59, Hamborner Bergbau og Thyssen Bergbau mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 201, org. ref.: Rec. s. 989). I telefaxen af 11. august 1997 anmodede sagsøgeren alene Kommissionen om navnene på samt telefon- og faxnumerene hos de tjenestemænd og organer, som behandlede sagen, ligesom sagsøgeren udbad sig en genpart af den af den sagkyndige udarbejdede rapport samt navn og adresse mv. på den tjenestemand, som er i besiddelse af den, alt med henblik på at kunne kontakte dem. I stævningen derimod nedlægger sagsøgeren påstand om, dels at Retten fastslår, at Kommissionen ved at undlade at handle i forbindelse med opbringningen af *Albor Uno* ikke har overholdt traktatens regler, dels at Retten pålægger Kommissionen at handle direkte på fiskeriområdet i stedet for at delegere sine beføjelser til de nationale myndigheder.

28 For det tredje gør Kommissionen gældende, at den påståede undladelse af at handle under alle omstændigheder ikke er en passivitet, der kan søges prøvet under en sag i medfør af traktatens artikel 175, fordi det krav, der fremsættes i telefaxen af 11. august 1997, nemlig navne og adresser samt en rapport, ikke kan sidestilles med en retlig bindende afgørelse.

29 Endelig gør Kommissionen gældende, at sagsøgeren ikke har søgsmålskompetence, fordi den retsakt, sagsøgte foreholdes ikke at have truffet, ikke berører sagsøgeren umiddelbart og individuelt. Dels kunne Kommissionens tilbageholdenhed i forbindelse med opbringningen af *Albor Uno* kun være undgået ved at ændre eller opsige aftalen, hvilket ville have affødt retsvirkninger for tredjemand, dels ville det forhold, at der ikke var sket delegation af Kommissionens beføjelser til de nationale myndigheder på fiskeriområdet, også have berørt samtlige

fartøjer, der fisker på licens i de marokkanske farvande, såvel som de spanske myndigheder. Det kan altså ikke hævdes, at Kommissionens tilbageholdenhed individuelt angår *Albor Uno*.

30 Sagsøgeren har for det første hvad angår den manglende opfyldelse af det væsentlige formalitetskrav, der består i opfordringen til at handle, gjort gældende, at proportionalitetsprincippet kræver, at enhver byrde, der pålægges adressaten for en EF-regel, er begrænset til det, der er strengt nødvendigt for at opnå det tilsigtede mål, og kræver de mindst mulige byrder for de erhvervsdrivende, som er udsat for dem (Domstolens dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder MS Kraftfutter, Sml. s. 2237). Overdrevent formalistiske krav, som kan vanskeliggøre eller hindre lovens muligheder for at tage til genmæle, vil stride mod retten til en effektiv beskyttelse ved domstolene. Sagsøgeren gør gældende, at der vel består et krav i praksis om at fremsætte en opfordring til at handle, men ordlyden af traktatens artikel 175 indeholder ingen betingelse om angivelse af den handling, der skal foretages, ligesom handlingen ikke er begrænset til, hvad der er fremsat begæring om. Formålet med opfordringen til at handle er at få fristen i nævnte artikel til at løbe og at fastsætte indholdet af den ønskede behandling. Telefaxen af 11. august 1997 opfylder disse krav. Det tidspunkt, fra hvilket fristen løber, er det tidspunkt, da opbringningen blev foretaget, og indholdet består i frigivelse af det opbragte fartøj.

31 For det andet fremhæver sagsøgeren hvad angår den manglende overensstemmelse mellem kravet i forbindelse med opfordringen til at handle og stævningens indhold, at sagen er anlagt, ikke fordi Kommissionen ikke foretog en bestemt handling, men fordi den forblev passiv, da den ikke udnyttede de mulige udveje. Det kan ikke kræves af sagsøgeren, at man anmoder Kommissionen om at vedtage konkrete politiske foranstaltninger, og da slet ikke i en international konflikt. Sådanne foranstaltninger har jo ikke retlig karakter.

32 For endelig at imødegå Kommissionens opfattelse af, at dens manglende handlen ikke er en passivitet, som kan søges prøvet under en sag i medfør af traktatens artikel 175, og af, at sagsøgeren ikke har søgsmålskompetence, gør sagsøgeren gældende, at fysiske eller juridiske personers ret til alene at anlægge sag ved Retten, såfremt en EF-institution har undladt at tilstille disse en anden retsakt end en henstilling eller en udtalelse, kun betyder, at sag ikke kan anlægges for at anfægte en manglende vedtagelse af en akt, som ikke har retsvirkning.

33 Domstolen har således anlagt en vid fortolkning af begrebet retsakt i den i traktatens artikel 175 forudsatte betydning for at sikre retsbeskyttelse til den, som, uden at være retsaktens formelle adressat, i realiteten er berørt af den på tilsvarende måde. Det er tilstrækkeligt, at den kritiserede retsakt umiddelbart og individuelt berører sagsøgeren, selv om han ikke er adressat for den (Domstolens dom af 14.2.1989, sag 247/87, Sml. s. 291, og af 16.2.1993, sag C-107/91, ENU mod Kommissionen, Sml. I, s. 599).

Rettens bemærkninger

34 Det bemærkes, at en påstand om at fastslå retsstridig passivitet kun kan tages under påkendelse, såfremt sagsøgeren på behørig vis har fulgt proceduren forud for sagens anlæg ved at opfylde det væsentlige formalitetskrav, der består i at rette en opfordring til den sagsøgte institution om at handle i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i traktatens artikel 175 (Domstolens dom af 4.2.1959, sag 17/57, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 125, org. ref.: Rec. s. 9, på s. 26, og Rettens kendelse af 6.2.1997, sag T-64/96, de Jorio mod Rådet, Sml. II, s. 127, præmis 39).

35 For at en sådan opfordring kan udløse proceduren i forbindelse med passivitetssøgsmål, kræves det, at den skal være tilstrækkelig udtrykkelig og præcis til, Kommissionen kan udlede et nøjagtigt indhold af den beslutning, der ønskes truffet. For det andet skal det fremgå af opfordringen, at formålet er at fremtvinge en stillingtagen fra Kommissionens side (Domstolens dom af 10.6.1986, forenede sager 81/85 og 119/85, Usinor mod Kommissionen, Sml. s. 1777, præmis 15).

36 I denne sag er forholdet det, at sagsøgeren i telefaxen af 11. august 1997 blot hos Kommissionen udbeder sig dels navnene på samt telefon- og faxnumrene hos de tjenestemænd og organer, der beskæftiger sig med sagen, dels om en genpart af den af den sagkyndige udarbejdede rapport samt navn og adresse mv. på den tjenestemand, som er i besiddelse af den, alt med henblik på at kunne kontakte dem.

37 Det må fastslås, at selv om der under sagen forud for et passivitetssøgsmål ikke er grund til at stille meget strenge krav vedrørende opfyldelsen af de ufravigelige betingelser, indeholder telefaxen af 11. august 1997 ikke en opfordring til at handle rettet til Kommissionen, men indskrænker sig til hos denne at søge visse oplysninger, der skal sætte sagsøgeren i stand til selv at handle. Desuden lader telefaxen ikke forstå, at den er en akt, som går forud for en retssag (Domstolens dom af 13.7.1961, forenede sager 22/60 og 23/60, Elz mod Den Høje Myndighed, Sml. 1954-1964, s. 259, org. ref.: Rec. s. 357, på s. 375, og af 6.5.1986, sag 25/85, Nuovo Campsider mod Kommissionen, Sml. s. 1531, præmis 8).

38 Det fremgår af de ovenstående betragtninger, at sagsøgeren ikke har fulgt den krævede procedure på behørig vis forud for sagens anlæg ved at rette en opfordring til Kommissionen om at handle i den forstand, hvori dette udtryk anvendes i traktatens artikel 175, stk. 2. Derved har sagsøgeren undladt at opfylde et væsentlig formalitetskrav, hvilket medfører, at påstanden om at fastslå retsstridig passivitet skal afvises (kendelsen i sagen de Jorio mod Rådet, præmis 39).

39 Heraf følger, at sagen i det hele skal afvises, uden at det er nødvendigt at påkende Kommissionens øvrige argumenter.

Sagens omkostninger

40 I medfør af procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen og pålægges derfor at betale Kommissionens omkostninger i overensstemmelse med dennes påstand.

Af disse grunde

bestemmer

RETTEN (Femte Afdeling)

1) Sagen afvises.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Således bestemt i Luxembourg den 30. april 1999.

H. Jung

Justitssekretær

J.D. Cooke

Formand for Femte Afdeling