RETTENS DOM (Første Afdeling)

6. juli 1995 *

I sag T-572/93,

Odigitria AAE, Athen, ved advokaterne Epameinondas Marias, Georgios K. Stefanakis og Anastassia Chatzitzani, Athen, og med valgt adresse hos advokat Ekaterini Thill-Kamitaki, 17, boulevard Royal,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved juridisk konsulent John Carbery og Sophia Kyriakopoulou, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos direktør Bruno Eynard, Den Europæiske Investeringsbanks Direktorat for Juridiske Anliggender, 100, boulevard Konrad Adenauer,

og

* Processprog: græsk.

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Xénophon A. Yataganas, som befuldmægtiget, og med valgt adresse i Luxembourg hos Carlos Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgte,

angående en påstand om erstatning i henhold til EF-traktatens artikel 215, stk. 2,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Første Afdeling)

sammensat af præsidenten, J.L. Cruz Vilaça, og dommerne H. Kirschner og A. Kalogeropoulos,

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 21. februar 1995,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

1 Den foreliggende sag har udgangspunkt i en tvist mellem Republikken Senegal og Republikken Guinea-Bissau vedrørende den nøjagtige afgrænsning af deres havområder. Tvisten er opstået på grund af uenighed om fortolkningen af en grænseaftale, indgået mellem Frankrig og Portugal i 1960 før de førstnævnte staters uafhængighed.

2 De to parter havde i 1985 accepteret at lade tvisten afgøre ved voldgift. Den 31. juli 1989 blev der afsagt voldgiftskendelse.

3 Republikken Guinea-Bissau har i verbalnote af 2. august 1989 gjort indsigelse mod voldgiftskendelsen og meddelt, at den havde til hensigt fortsat at søge sagen afgjort ad rettens vej. Guinea-Bissaus regering har ligeledes afgivet en erklæring om, at »... Guinea-Bissau, der ønsker at bekræfte folkets rettigheder, vil for sit vedkommende foranstalte en intensiv tilstedeværelse i området med henblik på udnyttelse af de biologiske ressourcer, hvor Guinea-Bissau ikke vil tolerere nogen form for aktivitet, der kan være en hindring for denne udnyttelse og for de kompetente myndigheders udøvelse af kontrol«. Denne erklæring og verbalnoten af 2. august 1989 blev den 14. august 1989 tilstillet medlemsstaternes udenrigsministerier, Rådet og Kommissionen.

4 Guinea-Bissau har dernæst indbragt tvisten for Den Internationale Domstol i Haag (herefter »ICJ«) og fremsat begæring om, at der blev truffet retssikrende foranstaltninger. Den 2. marts 1990 afsagde ICJ kendelse, hvorefter begæringen ikke blev

taget til følge. I dom af 12. november 1991 har ICJ stadfæstet voldgiftskendelsen. Guinea-Bissaus myndigheder besluttede derefter at anlægge sag vedrørende sagens realitet for ICJ. Denne sag er, efter det for Kommissionen foreliggende, endnu ikke afgjort.

5 I mellemtiden havde Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (herefter »Fællesskabet«) den 15. juni 1979 indgået en aftale med den senegalesiske regering om fiskeri ud for Senegals kyst. Denne aftale blev på Fællesskabets vegne godkendt ved Rådets forordning (EØF) nr. 2212/80 af 27. juni 1980 om indgåelse af aftalen mellem regeringen for Republikken Senegal og Det Europæiske Økonomiske Fællesskab om fiskeri ud for Senegals kyst samt protokollen og brevvekslingen vedrørende denne aftale (EFT L 226, s. 16).

6 I aftalens artikel 1 defineres dens formål, nemlig at fastlægge de principper og regler, der i fremtiden skal gælde for alt fiskeri, som udøves af fartøjer, der sejler under EF-medlemsstaters flag, i de farvande som med hensyn til fiskeri henhører under Senegals højhedsområde eller jurisdiktion. Ifølge aftalens artikel 4 er fællesskabsfartøjers udøvelse af fiskeri i Senegals fiskerizone betinget af, at de er i besiddelse af en licens udstedt af Senegals myndigheder på Fællesskabets anmodning. I aftalens bilag I, litra E), beskrives de zoner, hvor licenserne er gyldige alt efter arten af fiskeri og den pågældende fartøjstype.

7 Den 27. februar 1980 indgik Fællesskabet ligeledes en fiskeriaftale med Guinea-Bissau, som blev godkendt ved Rådets forordning (EØF) nr. 2213/80 af 27. juni 1980 om indgåelse af aftalen mellem regeringen for Republikken Guinea-Bissau og Det Europæiske Økonomiske Fællesskab om fiskeri ud for Guinea-Bissaus kyst samt to brevvekslinger vedrørende denne aftale (EFT L 226, s. 33).

8 Aftalen med Senegal er blevet ændret flere gange ved aftaler herom. Den 4. februar 1991 har Fællesskabet indgået og Rådet godkendt en protokol til aftalen med Senegal om fastsættelse af fiskerirettigheder og finansiel godtgørelse (herefter »protokol af 4. februar 1991«), jf. forordning (EØF) nr. 420/91 om indgåelse af protokollen om fastsættelse for perioden 1. maj 1990 — 30. april 1992 af de fiskerirettigheder og den finansielle godtgørelse, der er omhandlet i aftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og regeringen for Senegal om fiskeri ud for Senegals kyst (EFT L 93, s. 1). Protokollen har været anvendt midlertidigt på grundlag af en brevveksling mellem parterne.

9 På samme måde har Fællesskabet den 25. april 1990 indgået og Rådet godkendt en protokol til aftalen med Guinea-Bissau om fastsættelse af fiskerimuligheder og finansiel godtgørelse (herefter »protokol af 25. april 1990«), jf. forordning (EØF) nr. 1235/90 om indgåelse af protokollen om fastsættelse af de fiskerimuligheder og den finansielle godtgørelse, der er omhandlet i aftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og regeringen for Guinea-Bissau om fiskeri ud for Guinea-Bissaus kyst, for perioden 16. juni 1989 — 15. juni 1991 (EFT L 125, s. 1).

10 Ved artikel 7 i protokollen af 25. april 1990 blev bilaget til aftalen med Guinea-Bissau ophævet og erstattet med et nyt bilag, som i punkt K. definerer den procedure, der skal følges i tilfælde af opbringning, således:

»Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers myndigheder i Guinea-Bissau skal underrettes inden for 48 timer, hvis et fiskerfartøj, der fører en medlemsstats flag, opbringes i Guinea-Bissaus fiskerizone, og modtager samtidig en kort rapport om omstændighederne ved og årsagerne til opbringningen.

Hvis sagen indbringes for en kompetent retsinstans, kan de guineanske myndigheder fastsætte en bankgaranti på anmodning af Fællesskabet eller rederen.

I så fald forpligter de guineanske myndigheder sig til at frigive fartøjet senest 24 timer efter, at bankgarantien er stillet.

Den kompetente myndighed frigiver garantien, så snart retsinstansen har frikendt fartøjsføreren.

Hvis en af parterne finder det nødvendigt, kan den anmode om, at der snarest afholdes konsultationer i henhold til aftalens artikel 10.«

11 I denne sammenhæng har Guinea-Bissaus ambassade i Bruxelles den 11. maj 1990 overbragt Kommissionen en verbalnote nr. 447/CIJ/90 for at underrette den om »udviklingen af situationen i farvandet ud for Guinea-Bissaus og Senegals kyster«. Deri omtales en ny episode, indtruffet den 11. april, og det senegalesiske søværns opbringning af et sovjetisk fiskerfartøj, der var i besiddelse af en fiskerilicens, udstedt af Guinea-Bissau, og som ifølge ambassaden befandt sig i et havområde, som ubestridt henhører under Guinea-Bissaus jurisdiktion. Afslutningsvis anmoder ambassaden om, at »oplysningerne, der må tillægges den allerstørste betydning, tilstilles alle de, som De finder det nyttigt at underrette ...«. Noten blev registreret i Kommissionen den 28. maj 1990.

12 Den 14. maj 1990 blev fiskerfartøjet Theodorus M, der fører græsk flag og tilhører sagsøgeren, som havde forladt Dakars havn den 10. maj, og som var i besiddelse af en fiskerilicens, udstedt af de senegalesiske myndigheder, opbragt af et af Guinea-Bissaus patruljefartøjer i det omstridte havområde. Efter opbringningen af fartøjet

foretog Guinea-Bissaus myndigheder beslaglæggelse og konfiskation af lasten, ca. 6 tons fisk, og af fartøjets papirer. Theodorus M's fiskerilicens var udstedt af det senegalesiske Ministerium for Havfiskeri i overensstemmelse med de forskrifter, der er gældende mellem Senegal og Fællesskabet. Ansøgningen om licens havde været forelagt de senegalesiske myndigheder ved Kommissionens mellemkomst, og licensen var blevet udstedt til sagsøgerens fartøj ligeledes via Kommissionens delegation i Dakar.

13 Føreren af Theodorus M blev ved Tribunal Popular de Bissau tiltalt for at have fisket uden at være i besiddelse af den nødvendige licens i farvande, der henhører under Guinea-Bissaus overhøjhed. Ved dom af 28. maj 1990 kendte Tribunal Popular fartøjsføreren skyldig og idømte ham en bøde på 213 519 000 guineanske pesos. Det udtales i dommen, at føreren havde kendskab til tvisten mellem de to republikker vedrørende det område, hvor fartøjet var blevet opbragt. Fartøjet blev frigivet den 25. juli 1990.

14 I telex af 21. juni 1990 anbefalede det græske Landbrugsministeriums Direktorat for Havfiskeri, den græske sammenslutning af havfiskere og foreningen af højsørejefiskere at anmode deres medlemmer om »ikke at fiske i det område, som de to lande gør krav på, uden først at være i besiddelse af en fiskerilicens såvel til Guinea-Bissaus territorialfarvande som til Senegals territorialfarvande«.

Retsforhandlingernes forløb

15 Det er i denne sammenhæng, at sagsøgeren ved stævning, indgivet til Rettens Justitskontor 6. december 1993, har anlagt sag mod 1) Det Europæiske Fællesskab ved dets kompetente institutioner, 2) Rådet for Den Europæiske Union og 3)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber med påstand om i henhold til traktatens artikel 215, stk. 2, at få tilkendt erstatning for det tab, sagsøgeren har lidt på grund af sagsøgtes akter og undladelser.

16 Den skriftlige forhandling er forløbet forskriftsmæssigt. Retten har hørt parterne om en henvisning af sagen til en afdeling bestående af tre dommere. Da parterne ikke har rejst indvendinger herimod, har Retten i henhold til artikel 12, 14 og 51 i det procesreglement for Retten, der var gældende på daværende tidspunkt, foretaget denne henvisning.

17 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Første Afdeling) besluttet at åbne den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse. Retten har dog anmodet sagsøgeren om skriftligt og før den mundtlige forhandling at besvare en række spørgsmål. Kommissionen er blevet anmodet om at tilstille Retten et dokument.

18 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten under den mundtlige forhandling den 21. februar 1995.

Parternes påstande

19 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Sagen fremmes til realitetsbehandling.

— Det fastslås i medfør af traktatens artikel 215, stk. 2, at Det Europæiske Fællesskab er ansvarlig for den skade, som sagsøgeren har lidt, og sagsøgte tilpligtes at erstatte sagsøgerens tab med et beløb på 102 446 183 DR med rente 24% p.a. fra sagens anlæg til betaling sker.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Rådet har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse med den begrundelse, at Rådet ved at godkende den med Senegal indgåede protokol af 4. februar 1991 på ingen måde har begået en kulpøs handling, der tilsidesætter en højere retsregel til beskyttelse af private.

— I det usandsynlige tilfælde, at Retten finder det godtgjort, at en sådan tilsidesættelse foreligger, fastslås det, at denne ikke er tilstrækkelig kvalificeret, og at sagsøgeren under alle omstændigheder har undladt at træffe alle nødvendige forholdsregler ved ikke at udvise forsigtighed og ikke at fremskaffe oplysninger om samtlige de forhold, hvorunder sagsøgerens fartøjer opererede.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

22 Retten har af egen drift korrigeret betegnelsen af sagens parter, da det følger af artikel 17 i EF-statutten for Domstolen, at alene Fællesskabets institutioner og ikke Fællesskabet som sådant kan være sagsøgt i et direkte søgsmål.

Realiteten

23 Sagsøgeren har til støtte for søgsmålet gjort fire anbringender gældende, hvoraf kun det første er rettet mod både Rådet og Kommissionen. Med det første anbringende gør sagsøgeren gældende, at Kommissionens forhandlinger og Rådets indgåelse på forslag af Kommissionen af protokollerne af 25. april 1990 og 4. februar 1991 med henholdsvis Guinea-Bissau og Senegal er ansvarspådragende. Med det andet anbringende, at Kommissionens undladelse af at underrette sagsøgeren om tvisten mellem Guinea-Bissau og Senegal er ansvarspådragende. Med det tredje anbringende, at Kommissionens undladelse af efter opbringningen af sagsøgerens fartøj at afholde konsultationer med Guinea-Bissaus myndigheder i henhold til punkt 2 i bilaget til protokollen af 25. april 1990 er ansvarspådragende. Det sidste anbringende er, at Kommissionens undladelse af at anmode om fastsættelse af en bankgaranti i henhold til samme bestemmelse er ansvarspådragende.

24 Sagsøgeren ønsker fastslået, at Det Europæiske Fællesskab er forpligtet til i henhold til EF-traktatens artikel 215, stk. 2, at erstatte det tab, denne har lidt. Sagsøgeren har beregnet tabet til 102 446 183 DR, nemlig driftsomkostninger i de to og

en halv måned, hvor fartøjet lå stille, de af sagsøgeren lidte tab og den ikke-økonomiske skade, som er påført sagsøgeren. Ifølge sagsøgeren er en rentesats på 24% p.a. påkrævet på baggrund af det græske renteniveau.

Første anbringende om ansvarspådragelse som følge af en generel retsakt, der er forhandlet af Kommissionen og udstedt af Rådet på forslag af Kommissionen

Parternes argumenter

25 Sagsøgeren gør gældende, at Rådet og Kommissionen — ved at indgå protokollerne af 25. april 1990 og 4. februar 1991 med henholdsvis Guinea-Bissau og Senegal uden at tage hensyn til den verserende tvist mellem disse stater vedrørende afgrænsningen af deres havområder — har begået en fejl, hvorved Fællesskabet pådrager sig ansvar. Efter sagsøgerens opfattelse var Rådet og Kommissionen i hvert fald forpligtet til at udelukke det anfægtede område i de pågældende fiskeriaftaler, indtil ICJ's endelige afgørelse foreligger. I denne sammenhæng har sagsøgeren henvist til, at Republikken Finland og Republikken Estland har undtaget en omstridt fiskerizone mellem Estland og Republikken Letland fra en fiskeriaftale, der er indgået for nylig.

26 Sagsøgeren anfører, at Rådet og Kommissionen har begået en grov og tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private, idet der er tale om en åbenbar og grov overskridelse af grænserne for deres skønsmæssige beføjelser. Institutionerne har nemlig svigtet den pligt, der påhviler dem i henhold til fællesskabsrettens almindelige retsgrundsætninger, til at sikre friheden til fiskeri i tredjelandes farvande ved navnlig at beskytte de erhvervsdrivendes retssikkerhed og

berettigede forventning. Under den mundtlige forhandling har sagsøgeren præciseret, at tre principper er blevet tilsidesat, nemlig princippet om omhu og god forvaltningsskik i forbindelse med indgåelsen af en international aftale, princippet om retssikkerhed og princippet om beskyttelse af de erhvervsdrivendes berettigede forventning, idet disse havde ret til at udøve fiskeri efter at have fået udstedt de nødvendige licenser.

27 Rådet har gjort gældende, at det ikke har tilsidesat en højere retsregel til beskyttelse af private ved at udstede forordning nr. 420/91 af 4. februar 1991. Fællesskabet kan nemlig ikke ved indgåelsen af en fiskeriaftale med et tredjeland tage stilling til de respektive jurisdiktionsforhold på havet, især ikke, såfremt der er en tvist herom mellem den kontraherende stat og andre stater, uanset om der måtte være tale om stater, hvormed Fællesskabet ligeledes har indgået fiskeriaftaler.

28 Rådet gør således gældende, at det har udøvet sit skøn på en sådan måde, at det på ingen måde har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser. Rådet tilføjer, at såfremt det havde insisteret på, at de omstridte havområder skulle udelukkes, ville forhandlingerne ikke have ført til en aftale, idet en sådan holdning var blevet fortolket som en stillingtagen til et spørgsmål, der blev behandlet af ICJ. Enhver anden end en neutral holdning i forhold til suverænitetstvister mellem tredjelande fører højst sandsynligt til, at de pågældende tredjelande afviser at indgå sådanne aftaler med Fællesskabet. Det ændrer ikke tingenes tilstand, at tvisten er genstand for voldgift eller retssag.

29 Rådet er derfor af den opfattelse, at det ikke har tilsidesat en højere retsregel til beskyttelse af private ved at indgå protokollen af 4. februar 1991 med Senegal.

30 Rådet bestrider ligeledes, at der er en direkte årsagsforbindelse mellem dets rolle som lovgiver og det tab, sagsøgeren hævder at have lidt. Efter Rådets opfattelse er den hævdede årsagsforbindelse under alle omstændigheder blevet brudt ved sagsøgerens adfærd, idet denne har været uforsigtig ved ikke før afsejlingen fra Dakar havn at undersøge de betingelser, hvorunder der skulle arbejdes, således som enhver forsigtig fartøjsejer ville have gjort.

31 Rådet tvivler i øvrigt på, at en fartøjsejer, der har fisket i Senegals farvande i hvert fald i ni år på opbringningstidspunktet, kan være uvidende om en tvist mellem Senegal og nabostaten Guinea-Bissau om afgrænsningen af deres havområder. Denne tvist var nemlig kendt på grund af den offentlighed, der har været omkring de talrige opbringninger af fiskerfartøjer i de pågældende farvande; på opbringningstidspunktet befandt der sig ikke mindre end fjorten besætningsmedlemmer og en senegalesisk observatør ombord på Theodorus M; endelig fremgår det meget klart af den afgørelse, som Tribunal Popular de Bissau traf den 28. maj 1990, at fartøjsføreren havde kendskab til tvisten.

32 Kommissionen har anført, at afgrænsningen af Senegals fiskerizone fremgår af artikel 1 i aftalen mellem Fællesskabet og Senegal, og at denne er i overensstemmelse med De Forenede Nationers havretskonvention, nærmere bestemt dens artikel 2 og artikel 5 B. Formuleringen i denne aftale svarer ifølge Kommissionen til alle de fiskeriaftaler, Fællesskabet har indgået, og der er ikke tale om indblanding i en tvist om afgrænsningen af de pågældende staters havområder. Enhver anden formulering ville nødvendigvis berøre spørgsmålet om afgrænsningen af de pågældende landes havområder, ville falde uden for Fællesskabets kompetence på området og ville med rette af de pågældende stater kunne fortolkes som indblanding i deres indre anliggender.

33 Kommissionen har ligeledes anført, at tvisten mellem Senegal og Guinea-Bissau, der går tilbage til 1960, og som har været genstand for voldgifts- og domstolsaf-

gørelser, var kendt af alle involverede. Påpasselige fartøjsejere, som har fisket i disse farvande praktisk taget uden afbrydelse siden 1981, kan derfor ikke være uvidende herom.

Rettens bemærkninger

34 For så vidt angår Fællesskabets ansvar uden for kontraktforhold fremgår det af traktatens artikel 215, stk. 2, at dette i overensstemmelse med de almindelige retsgrundsætninger, der er fælles for medlemsstaternes retssystemer, skal erstatte skade forvoldt af dets institutioner under udøvelsen af disses hverv. Når der er tale om en generel retsakt, som bygger på et økonomisk-politisk valg, ifalder Fællesskabet ifølge Domstolens faste praksis kun ansvar, såfremt der foreligger en tilstrækkelig kvalificeret krænkelse af en højere retsregel til beskyttelse af private (jf. bl.a. dom af 25.5.1978, forenede sager 83/76 og 94/76, 4/7, 15/77 og 40/77, Bayerische HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. s. 1209, præmis 4, 5 og 6, og af 19.5.1992, forenede sager C-104/89 og C-37/90, Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 3061, præmis 12). Navnlig kan Fællesskabet i en retlig sammenhæng som den foreliggende, som er kendetegnet ved udøvelsen af en vid skønsbeføjelse, der er uomgængelig for iværksættelsen af den fælles landbrugspolitik, kun ifalde ansvar, hvis den pågældende institution åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser (jf. ovennævnte dom i sagen Bayerische HNL m.fl. mod Rådet og Kommissionen, præmis 6).

35 Det følger ligeledes af retspraksis, at fællesskabsinstitutionernes undladelser kun kan begrunde ansvar for Fællesskabet, såfremt institutionerne ikke har overholdt en i en fællesskabsretlig bestemmelse fastsat retlig forpligtelse til at handle (jf. f.eks. Domstolens dom af 15.9.1994, sag C-146/91, KYDEP mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 4199, præmis 58). Det må derfor undersøges, om de sagsøgte institutioner har tilsidesat en forpligtelse til i de pågældende aftaler at indføje en passus vedrørende den omstridte fiskerizone mellem de to berørte republikker.

I denne sammenhæng bemærkes, at henset til Rådets skøn ved gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik må domstolskontrollen begrænses til en undersøgelse af, om den pågældende foranstaltning er behæftet med åbenbare fejl eller magtfordrejning, eller om den pågældende myndighed åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn (jf. f.eks. Domstolens dom af 13.11.1990, sag C-331/88, Fedesa m.fl., Sml. I, s. 4023, præmis 8, og af 5.10.1994, sag C-280/93, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 4973, præmis 90). Dernæst bemærkes, at kun såfremt en foranstaltning på det pågældende område er åbenbar uhensigtsmæssig i forhold til de mål, som vedkommende institution forfølger, vil en sådan foranstaltning kunne kendes ulovlig (jf. Domstolens dom af 11.7.1989, sag 265/87, Schräder, Sml. s. 2237, præmis 21 og 22).

37 I denne sag har fællesskabslovgiver under udøvelsen af de beføjelser, der følger af traktatens artikel 43 og 228, fundet, at det var i Fællesskabets interesse at forhandle og godkende den mellem Fællesskabet og Senegal indgåede fiskeriaftale.

38 For så vidt angår indholdet af aftalen bemærkes, at Fællesskabets institutioner har et vidt skøn med hensyn til Fællesskabets økonomiske forbindelser udadtil på samme måde som på det tilsvarende interne område for den fælles landbrugspolitik. Rådet og Kommissionen har ved at indgå aftaler og protokoller med de pågældende to stater ikke overskredet grænserne for det skøn, de har på området, og har på ingen måde truffet en foranstaltning, der er åbenbar uhensigtsmæssig i forhold til det mål, de forfølger. Rådet og Kommissionen har nemlig ikke kunnet anmode om, at det omstridte område udelukkes fra disse aftaler uden at tage stilling til spørgsmål, der henhører under tredjelandes indre anliggender. Hvis Fællesskabet modsætter sig staters krav vedrørende de zoner, hvorover de hævder at udøve jurisdiktion, eller modsætter sig udøvelsen af jurisdiktionen, når der eksisterer en tvist, vil sådanne tredjelande sandsynligvis afvise at indgå aftaler med Fællesskabet. Såfremt dette ydermere anmoder om udelukkelse af de områder, der anfægtes af andre stater, vil dette uden tvivl blive fortolket som en indblanding fra Fællesskabets side i disse tvister. En udelukkelse af sådanne områder på

Fællesskabets anmodning kan ydermere medføre, at det pågældende tredjelands krav om at have ret til at udøve en sådan jurisdiktion svækkes. Dette argument er så meget vægtigere, når sådanne tvister behandles ved voldgift eller under en retssag, for så vidt det ikke tilkommer Fællesskabet at tage stilling i tvisten mellem tredjelande, når en sag verserer for ICJ.

39 Dernæst kan sagsøgeren ikke, som anført under den mundtlige forhandling, henvise til, at Fællesskabet i fiskeriaftalen mellem Finland og Estland har accepteret at udelukke en omstridt fiskerizone mellem sidstnævnte og Letland, som grundlag for at hævde, at omsorgspligten medfører, at Fællesskabet skal udelukke det omstridte område i aftalen med Senegal. Det drejer sig nemlig her om en aftale, som på det pågældende tidspunkt blev indgået af to tredjelande, der ikke var forpligtet til at overholde fællesskabsretten. Dernæst kan sagsøgeren ikke udlede noget argument af EF-traktatens artikel 234, idet denne bestemmelse ikke pålægger Fællesskabet, men alene medlemsstaterne forpligtelser, og den vedrører således ikke Fællesskabets forhandlinger med tredjelande.

40 Det følger af det foregående, at fællesskabsinstitutionerne ikke har tilsidesat princippet om omhu og god forvaltningsskik.

41 For så vidt angår den hævdede tilsidesættelse af princippet om beskyttelse af den berettigede forventning skal Retten bemærke, at det følger af fast praksis, at retten til at kræve beskyttelse af den berettigede forventning gælder for enhver person, som befinder sig i en situation, af hvilken det fremgår, at Fællesskabets tjenestegrene gennem præcise forsikringer har fremkaldt begrundede forhåbninger hos den pågældende (jf. bl.a. Rettens dom af 14.7.1994, sag T-534/93, Grynberg og Hall mod Kommissionen, Sml. Pers. II, s. 595, præmis 51, og af 19.5.1994, sag T-465/93,

Consorzio gruppo di azione locale »Murgia Messapica« mod Kommissionen, Sml. II, s. 361, præmis 67). I den foreliggende sag har sagsøgeren imidlertid hverken hævdet eller påvist, at Rådet og Kommissionen havde givet denne præcise forsikringer for så vidt angår indholdet af fiskeriaftalen mellem Fællesskabet og Senegal og dens protokol. Det kan ikke bebrejdes Rådet og Kommissionen, at de har tilsidesat sagsøgerens berettigede forventning ved at indgå den nævnte fiskeriaftale og dens protokoller.

42 Hvis det dernæst antages, at hensigten med sagsøgerens argumentation er at påvise, at Rådet og Kommissionen ved at indgå den pågældende fiskeriaftale og dens protokoller har tilsidesat den berettigede forventning, som sagsøgeren har haft til, at aftalen og protokollerne ville være i overensstemmelse med principperne om god forvaltningsskik og omhu, blandes denne argumentation sammen med sagsøgerens argumenter om tilsidesættelsen af disse sidstnævnte principper.

43 For så vidt sagsøgerens argumenter omhandler den fiskerilicens, der er udstedt til sagsøgeren, konstaterer Retten, at de falder sammen med det andet anbringende.

44 For så vidt angår retssikkerhedsprincippet bemærkes, at tvisten mellem Guinea-Bissau og Senegal faktisk har medført en vis usikkerhed for de fartøjsejere, der fisker i de omstridte farvande. Denne usikkerhed skyldes imidlertid ikke de aftaler og protokoller, som Fællesskabet har indgået, men en konflikt, som Fællesskabet ikke er ansvarlig for (jf. ovenfor, præmis 1-4 og 37-38). Under disse omstændigheder kan det ikke bebrejdes Rådet og Kommissionen, at de ikke har givet afkald på de fordele, som Fællesskabet kunne få ved indgåelsen af de anfægtede fiskeriaftaler, så meget desto mere fordi Fællesskabets fiskere var i stand til at foregribe skadevoldende konsekvenser af den usikre situation, der således var skabt. Det påhviler nemlig føreren af fartøjet at foretage en præcis positionsbestemmelse til søs. Såfremt det var hans hensigt at fiske i de omstridte farvande, havde han mulighed for forud at ansøge om en licens i begge de berørte stater for at undgå

modforholdsregler fra en af de to lande, på betingelse af i givet fald at overholde bestemmelserne i de protokoller, Fællesskabet har indgået, vedrørende påmønstring af statsborgere fra de to pågældende lande; disse bestemmelser har i øvrigt ikke spillet nogen rolle i denne sag.

45 Under hensyn til fordelene ved indgåelsen af de pågældende aftaler og de muligheder, som fartøjsejerne har for at foregribe vanskeligheder, må det nødvendigvis fastslås, at Fællesskabet ikke har tilsidesat retssikkerhedsprincippet.

46 Det følger af det anførte, at hverken Rådet eller Kommissionen har tilsidesat en højere retsregel til beskyttelse af sagsøgeren ved at forhandle, fremsætte forslag om og udstede forordningerne nr. 2212/80 og nr. 420/91, og det første anbringende kan således ikke tiltrædes.

47 Herefter frifindes Rådet.

Andet anbringende om, at Kommissionen har pådraget sig ansvar ved at undlade at underrette sagsøgeren om tvisten

Parternes argumenter

48 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen havde pligt til at oplyse denne om tvisten mellem Guinea-Bissau og Senegal, om den skriftlige meddelelse af

2. august 1989 og verbalnoten af 11. maj 1990, hvori Guinea-Bissau efter sagsøgerens opfattelse truer med at pågribe ethvert skib, der fisker i det omstridte farvand uden licens, udstedt af Guinea-Bissau, og endelig om Senegals opbringning af tre sovjetiske fiskerfartøjer. Sagsøgeren finder derfor, at sagsøgte åbenbart og groft har overskredet grænserne for udøvelsen af sine beføjelser og således på en tilstrækkeligt kvalificeret måde har tilsidesat en højere retsregel til beskyttelse af private, nemlig folkerettens almindelige principper, især princippet om omhu under indgåelsen af internationale aftaler.

49 Sagsøgeren hævder, at det lidte tab går ud over grænserne for de økonomiske risici, der normalt er forbundet med virksomhed i fiskerisektoren, og henviser bl.a. til ovennævnte dom i sagen Mulder m.fl. mod Rådet og Kommissionen, præmis 13.

50 I replikken gentager sagsøgeren, at ingen har gjort opmærksom på de risici, man løb ved at fiske i det pågældende område. Sagsøgeren afviser et muligt medansvar, idet det gøres gældende, at det ikke af Tribunal Popular de Bissaus dom fremgår, at fartøjsføreren har tilstået, og at det er uden betydning for sagen, om han er skyldig. Domfældelsen af fartøjsføreren er en afgørelse, der er truffet af opportunitetshensyn for at styrke Guinea-Bissaus krav. Dette er også grunden til, at sagsøgeren ikke har appelleret denne. En appel ville kun have forlænget beslaglæggelsen af fartøjet, uden at fartøjsføreren ville have den mindste chance for at blive frikendt, da en frikendelse ville have rejst tvivl om grundlaget for Guinea-Bissaus krav vedrørende grænsedragningen.

51 Sagsøgeren gør gældende, at såfremt denne havde haft kendskab til tvisten mellem Senegal og Guinea-Bissau, ville fartøjet ikke være sejlet ind i det omstridte område, og sagsøgeren ville have ansøgt om en fiskerilicens i henhold til aftalen mellem

Fællesskabet og Guinea-Bissau. Sagsøgeren anfører, at de græske myndigheder har anbefalet dette efter opbringningen af sagsøgerens fartøj.

52 Sagsøgeren anfører dernæst, at Kommissionen allerede den 11. maj 1990 — den dato, hvor Guinea-Bissaus ambassade fremsendte verbalnote nr. 447/CIJ/90 — umiddelbart burde have truffet alle foranstaltninger med henblik på at underrette samtlige de fællesskabsfartøjer, som Kommissionen havde fremsendt fiskerilicenser til i overensstemmelse med EØF-Senegal-aftalen for at give dem mulighed for selv at træffe de nødvendige dispositioner.

53 Sagsøgeren anfører, at det fremgår af et telegram af 13. juni 1990 fra generaldirektøren for fiskeri i Kommissionen, at Kommissionen havde kendskab til verbalnoten af 11. maj 1990. Det fremgår ligeledes af et telex af 21. juni 1990 fra det græske ministerium, at Kommissionen havde kendskab hertil allerede før den 14. maj 1990.

54 Sagsøgeren konkluderer, at Kommissionen ved at undlade at underrette sagsøgeren har udvist en fuldstændig ligegyldighed, passivitet og forsømmelighed. Såfremt Kommissionen i overensstemmelse med princippet om god forvaltningsskik umiddelbart havde informeret sagsøgerens fartøj, som havde forladt havnen den foregående dag, ville det ikke have fisket i det omstridte farvand og ville derfor ikke være blevet opbragt.

55 Kommissionen har gentaget, at påpasselige fartøjsejere, som har udøvet fiskeri i de pågældende farvande, praktisk taget uden afbrydelse siden 1981, ikke kunne være uvidende om tvisten mellem Senegal og Guinea-Bissau, der går tilbage til 1960, og har været genstand for voldgifts- og domstolsafgørelser. Kommissionen har under den mundtlige forhandling tilføjet, at den omstændighed, at ingen andre fællesskabsfartøjer, bortset fra sagsøgerens, er blevet opbragt i aftalernes gyldighedsperiode, udgør et uigendriveligt bevis på, at tvisten er offentligt kendt.

56 Kommissionen anfører, at Guinea-Bissaus skriftlige underretning af 2. august 1989 var affattet i generelle vendinger og således ikke indeholdt en trussel om eventuelt at træffe ensidige foranstaltninger. Verbalnoten blev fremsendt til samtlige medlemsstaters diplomatiske repræsentationer, hvilket betyder, at de berørte også var blevet advaret af deres nationale myndigheder.

57 Kommissionen bekræfter, at den den 28. maj 1990 har modtaget verbalnote nr. 447/CIJ/90 af 11. maj 1990, dvs. fjorten dage efter opbringningen af Theodorus M.

58 Kommissionen understreger, at den hverken havde midler eller pligt til individuelt at underrette hver reder om de risici, de løb, men at det påhviler de nationale myndigheder at underrette deres statsborgere herom.

59 Kommissionen anfører dernæst, at andre redere har draget omsorg for at få tildelt fiskerilicenser fra de pågældende to lande, og at de, der foretrækker at fiske i senegalesisk farvand, konsekvent har undgået det omstridte område.

60 Kommissionen er af den opfattelse, at sagsøgeren umuligt kan have undgået at have kendskab til oplysningerne om, at fire fartøjer, tilhørende den senegalesiske koncern »Adrien« med 76 besætningsmedlemmer om bord, var blevet opbragt af samme årsag af myndighederne i Guinea-Bissau den 1. januar 1990.

61 Kommissionen har endelig under den mundtlige forhandling fremført et nyt argument vedrørende faktum, nemlig om det præcise sted i det omstridte område, hvor fartøjet blev opbragt. Ifølge Kommissionen er dette punkt kun 1,5 eller 2 sømil fra grænsen for det omstridte område, hvilket er meget tæt på ubestridt senegalesisk farvand. Heraf følger efter Kommissionens opfattelse, at fartøjsføreren med sine udtalelser har indrømmet, at han befandt sig i det omstridte område på grund af en fejl. Han havde altså begået en navigationsfejl.

Rettens bemærkninger

62 Det bemærkes indledningsvis, at Kommissionen ved at forhandle aftalen og den tilhørende protokol og ved ikke at udelukke det omstridte område fra aftalen og protokollen ikke har tilsidesat en højere retsregel til beskyttelse af private.

63 Det må imidlertid undersøges, om Kommissionen på det administrative plan har begået en fejl, der er ansvarspådragende for Fællesskabet, ved ikke at beskytte de fællesskabsfartøjer, der har fisket i det omstridte område på grundlag af licenser, der er udstedt ved Kommissionens mellemkomst inden for rammerne af de aftaler, Fællesskabet har indgået. Ansøgninger om fiskerilicenser indgives nemlig i rederens navn og udstedes i Senegals navn med Kommissionen som mellemmand (jf. punkt A i bilaget til protokollen af 4.2.1991 om betingelserne for udøvelse af fiskeri i Senegals fiskerizone for fartøjer, der fører en EF-medlemsstats flag). Sagsøgerens licens er således udstedt via Kommissionens delegation i Senegal. I modsætning til hvad Kommissionen hævder, var dens delegation således i stand til med hver licens, den videresendte, at vedlægge en notits til licensindehaveren om de risici, der er forbundet med fiskeri i det omstridte område. I denne sammenhæng kan det ikke gøres gældende, at en sådan underretning ikke kunne formuleres uden at støde de pågældende to stater. Kommissionen er nemlig som institution i stand til at formulere en sådan underretning på en tilstrækkelig neutral og diplomatisk måde for at undgå at tage stilling i tvisten mellem de to stater.

64 Såfremt Kommissionen i øvrigt havde fundet det uhensigtsmæssigt at knytte sådanne notitser til licenserne, kunne den have anmodet medlemsstaterne om at informere de pågældende om mulige risici ved fiskeri i det omstridte farvand mellem de to stater, hvilket den græske regering i øvrigt har gjort efter opbringningen af sagsøgerens fartøj (jf. ovenfor, præmis 14).

65 Såfremt det antages, at Kommissionen således faktisk har overtrådt en informationspligt, må det undersøges, om en sådan overtrædelse har forårsaget skaden. Hvis nemlig fartøjsføreren havde kendskab til tvisten på det tidspunkt, da fartøjet blev opbragt, har det forhold, at Kommissionen ikke har underrettet denne herom, ikke kunnet spille nogen rolle i forbindelse med fremkaldelsen af det påståede tab.

66 I denne sammenhæng har Rådet og Kommissionen gjort gældende, at det bl.a. fremgår af Tribunal Popular de Bissaus dom, at fartøjsføreren havde kendskab til tvisten mellem Guinea-Bissau og Senegal på det tidspunkt, da fartøjet blev opbragt. Sagsøgeren har i replikken bestridt dette uden dog konkret at anføre, hvad fartøjsføreren faktisk vidste. Derfor har Retten som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse anmodet sagsøgeren om klart at tage stilling til den bevisbedømmelse, som Tribunal Popular de Bissau har foretaget for så vidt angår fartøjsførerens viden. Sagsøgerens svar har på ny været uklart, og denne uklarhed er ikke blevet afklaret under den mundtlige forhandling. Endelig må det anføres, at sagsøgeren ikke har ført fartøjsføreren som vidne med henblik på at godtgøre, at han på det pågældende tidspunkt ikke havde kendskab til tvisten mellem Guinea-Bissau og Senegal.

67 Det skal tilføjes, at sagsøgeren til Rettens spørgsmål om, hvor længe fartøjsføreren har fisket i senegalesisk farvand, har svaret, at det spørgsmål ikke var afgørende, idet fartøjsføreren burde kunne sætte sin lid til Fællesskabets kompetente tjenestegrene. Uanset hvor meget fartøjsføreren muligvis har vidst, har det ikke kunnet rejse tvivl om gyldigheden af indholdet i den »fællesskabstilladelse«, han har handlet på grundlag af. Retten konstaterer, at dette svar endnu engang er kendetegnet af den samme uklarhed som anført i den foregående præmis.

68 Retten finder, at selv om indholdet af Tribunal Popular de Bissaus dom kan forklares som anført af sagsøgeren med dennes taktiske ønske om ikke at trække sagen

for Tribunal Popular i langdrag, skal det dog tages i betragtning, at de senegalesiske myndigheder havde opbragt flere fartøjer, før den pågældende hændelse fandt sted. Stillet over for Kommissionens erklæringer om, at dette og tvisten mellem de to republikker var kendt i de berørte kredse, har sagsøgeren ikke, til trods for foranstaltningen med henblik på sagens tilrettelæggelse kunnet forklare, hvad fartøjsføreren faktisk vidste, og sagsøgeren har heller ikke indkaldt vidner, f.eks. fartøjsføreren, for at afkræfte Kommissionens erklæringer, selv om disse vedrørte sagsøgerens forhold.

69 På denne baggrund må det antages, at føreren af sagsøgerens fartøj havde kendskab til tvisten mellem Guinea-Bissau og Senegal vedrørende det omstridte område og den risiko, han løb, for at blive opbragt af en af de to republikker, uden at der er grund til, at Retten af egen drift indkalder fartøjsføreren som vidne.

70 Retten finder imidlertid, at såfremt fartøjsføreren faktisk havde kendskab til, at det pågældende område var genstand for strid mellem de to stater, kan opbringningen af fartøjet kun forklares enten som førerens overvejede hensigt at fiske i området på eget ansvar eller som en navigationsfejl, hvorefter han fiskede i området uden at være klar over det.

71 I begge tilfælde har Kommissionens undladelse, hvorefter den ikke har underrettet sagsøgeren om tvisten mellem de to stater, ikke forårsaget det påståede tab.

72 Det følger heraf, at det påståede tab ikke er fremkaldt af Kommissionens adfærd (jf. f.eks. Domstolens dom af 4.2.1975, sag 169/73, Compagnie continentale France mod Rådet, Sml. s. 117, præmis 22, 23, 28 og 32, og af 29.9.1982, sag 26/81, Oleifici Mediterranei mod EØF, Sml. s. 3057, præmis 23 og 24).

73 Det andet anbringende skal således forkastes.

Tredje anbringende om, at Kommissionen ifalder ansvar ved at undlade at anmode om hastekonsultation med Guinea-Bissaus myndigheder

Parternes argumenter

74 Sagsøgeren gør gældende, at Kommissionen i henhold til punkt K i bilaget til protokollen af 25. april 1990 burde have afholdt hastekonsultation med Guinea-Bissaus kompetente myndigheder med henblik på at kræve en øjeblikkelig ophævelse af den ulovlige beslaglæggelse af sagsøgerens fartøj og dets øjeblikkelige frigivelse, hvilket den nemt kunne have opnået. I stedet har Kommissionen udvist passivitet, ligegyldighed, forsømmelse og manglende opmærksomhed, hvilket medførte, at fartøjet var tilbageholdt i mere end to og en halv måned. Kommissionen har ved at handle på denne måde overtrådt protokollen af 25. april 1990 og tilsidesat dens omsorgspligt, hvorfor den ifalder ansvar i forhold til sagsøgeren.

75 I replikken tilføjer sagsøgeren, at frigivelsen af fartøjet skete, efter at denne havde betalt det nødvendige beløb og uden bistand fra Kommissionens side.

76 Kommissionen anfører, at dens delegation i Bissau har ført intensive konsultationer for at fremme frigivelsen af fartøjet, og at den således har mere end opfyldt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til gældende aftaler. En af Kommisisonens repræsentanter har overværet retssagen og har flere gange efter den 15. maj 1990 rettet henvendelse til regeringen og præsidenten i Republikken Bissau. Kommissionen mener således at have opfyldt sine forpligtelser til at føre hastekonsultationer.

Rettens bemærkninger

77 Retten konstaterer, at sagsøgeren på intet tidspunkt under sagens behandling konkret har bestridt Kommissionens oplysninger om de forskellige henvendelser, denne har foretaget af hensyn til sagsøgerens interesser (se punkt 8 og 9 i svarskriftet), og det kan således ikke betvivles, at Kommissionens delegation i Guinea-Bissau har opfyldt de forpligtelser, der påhviler den i henhold til bilagets punkt K og dens pligt til diplomatisk beskyttelse af fartøjsføreren og sagsøgeren.

78 Det tredje anbringende kan således ikke tages til følge.

Fjerde anbringende om, at Kommissionen ifalder ansvar ved at undlade at anmode om fastsættelse af en bankgaranti

79 Sagsøgeren anfører, at Kommissionen i henhold til punkt K i bilaget til protokollen af 25. april 1990 var forpligtet til at anmode om fastsættelse af en bankgaranti for at få fartøjet frigivet. Kommissionen har ved ikke at handle i overensstemmelse med sine forpligtelser begået en fejl, som har forårsaget det tab, sagsøgeren har lidt. Denne anfører, at det ikke bebrejdes Kommissionen, at denne ikke selv har stillet en sådan garanti, men alene, at den ikke har anmodet om fastsættelse heraf i henhold til protokollen af 25. april 1990.

80 Kommissionen understreger, at den kun tager initiativ til fastsættelse af en bankgaranti, såfremt den berørte ikke har nogen mulighed for selv at gøre det, f.eks. når

denne ikke har en repræsentant i det pågældende land. I denne sag var en repræsentant for virksomheden »Somecom«, der handlede på sagsøgerens vegne, til stede i Bissau allerede den 17. maj 1990. Den følgende dag erklærede fartøjsføreren, at han ikke havde brug for en advokat, idet han i Guinea-Bissau var repræsenteret af virksomheden Semapesca. Kommissionen tilføjer, at den ikke disponerer over midler til at oprette bankgarantier for private virksomheder, og at den heller ikke er bemyndiget til at rette henvendelse til banker for at få disse til at stille garanti.

81 Sagsøgeren har i replikken tilføjet, at virksomheden »Sorecom« kun var beføjet til at tage sig af økonomiske spørgsmål, men ikke til at udføre nogen anden handling som befuldmægtiget.

Rettens bemærkninger

82 Det bemærkes, at fastsættelsen af en bankgaranti som omhandlet i punkt K i bilaget til protokollen af 25. april 1990 henhører under de beføjelser, som den kompetente ret i Guinea-Bissau har. Anmodningen herom kan fremsættes enten af fartøjets reder eller af Fællesskabet.

83 Kommissionen har således med føje gjort gældende, at den kun var forpligtet til at anmode om fastsættelse af en bankgaranti, når det selskab, der er genstand for en tvangsmæssig foranstaltning, ikke er i stand til at gøre det selv.

84 I denne sammenhæng bemærkes, at sagsøgeren var repræsenteret på stedet af et selskab (»Somecom« eller »Sorecom«), og at sagsøgeren kunne give dette de nødvendige beføjelser til at indgive en anmodning om fastsættelse af en bankgaranti, såfremt selskabets fuldmagt ikke omfattede dette. Kommissionens delegation var derfor ikke forpligtet til at indgive en sådan anmodning.

85 Det følger heraf, at Kommissionen ikke har tilsidesat sin forpligtelse til at yde diplomatisk beskyttelse.

86 Det følger heraf, at de fire anbringender, der er fremsat over for Kommissionen, må forkastes.

87 Herefter frifindes Kommissionen.

Sagens omkostninger

88 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 bør derfor dømmes til at betale sagens omkostninger, da Rådet og Kommissionen har nedlagt påstand herom.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Afdeling)

1) Rådet og Kommissionen frifindes.

2) Sagsøgeren betaler sagens omkostninger.

Cruz Vilaça Kirschner Kalogeropoulos

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 6. juli 1995.

H. Jung J.L. Cruz Vilaça

Justitssekretær Præsident