FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (första avdelningen)
den 6 juli 1995 *

I mål T-572/93,

Odigitria AAE, bolag bildat enligt grekisk rätt, Aten, företrätt av advokaterna Epameinondas Marias, Georgios K. Stefanakis och Anastassia Chatzitzani, Aten, med delgivningsadress i Luxemburg hos advokatbyrån Ekaterini Thill-Kamitaki, 17, boulevard Royal,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av juridiske rådgivaren John Carbery och Sophia Kyriakopoulou, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Bruno Eynard, direktör för den juridiska avdelningen, Europeiska investeringsbanken, 100, boulevard Konrad Adenauer,

och

* Rättegångsspråk: grekiska.

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av juridiske rådgivaren Xénophon A. Yataganas, i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos Georgios Kremlis, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

svarande,

angående en talan om skadestånd enligt artikel 215 andra stycket, i EG-fördraget,

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

sammansatt av J.L. Cruz Vilaça, ordförande, samt H. Kirschner och A. Kalogeropoulos, domare,

justitiesekreterare: J. Palacio González, byrådirektör,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 21 februari 1995,

följande

Dom

Tvistens bakgrund

1 Denna tvist har sitt ursprung i en tvist mellan Republiken Senegal och Republiken Guinea-Bissau i fråga om den exakta gränsdragningen mellan deras maritima zoner. Den tvisten beror på skilda tolkningar av ett gränsavtal som slöts år 1960, det vill säga innan dessa stater blev självständiga, mellan Republiken Frankrike och Republiken Portugal.

2 För att lösa denna gränsdragningstvist gick båda parter år 1985 med på att underställa tvisten en skiljedomstol. Skiljedom gavs den 31 juli 1989.

3 Genom ett skriftligt meddelande av den 2 augusti 1989 ifrågasatte Guinea-Bissau skiljedomen och tillkännagav sin avsikt att vidta ytterligare rättsliga åtgärder. Guinea-Bissaus regering tillkännagav likaså att "mån om sitt folks rättigheter kommer Guinea-Bissau att å sin sida inleda en intensiv närvaro i området för att utnyttja de biologiska tillgångarna där utan att medge att någon verksamhet kan utgöra hinder för detta utnyttjande eller för landets kontroll genom behöriga myndigheter". Den 14 augusti 1989 skickades detta tillkännagivande och meddelandet av den 2 augusti 1989 till medlemsstaternas utrikesministerier, rådet och kommissionen.

4 Guinea-Bissau drog därefter tvisten inför Internationella domstolen i Haag (nedan kallad "CIJ") och yrkade att åtgärder i förebyggande syfte skulle vidtas. Talan i den del den rör det sistnämnda yrkandet avvisades genom beslut av CIJ av den 2 mars

1990. Genom dom av den 12 november 1991 bekräftade CIJ skiljedomen. Myndigheterna i Guinea-Bissau beslutade därför att väcka talan i sak vid CIJ. Så vitt kommissionen vet har detta förfarande ännu inte avslutats.

5 Under tiden hade Europeiska ekonomiska gemenskapen (nedan kallad "EEG") slutit ett avtal med Senegals regering rörande fiske längs med Senegals kust. Detta avtal godkändes för EEG: s del genom rådets förordning (EEG) nr 2212/80, av den 27 juni 1980, om slutande av avtal mellan Senegals regering och Europeiska ekonomiska gemenskapen om fiske längs Senegals kust, och protokollet och skriftväxlingen om detta (EGT nr L 226, s.16).

6 I artikel 1 i detta avtal anges att dess syfte är att fastställa principer och regler som i framtiden i alla avseenden kommer att reglera det fiske som bedrivs av fartyg som seglar under gemenskapens medlemsstaters flaggor i de vatten över vilka Senegal har suveränitet eller jurisdiktion beträffande fiske. I artikel 4 i avtalet fastställs att fiske som bedrivs av gemenskapsfartyg i Senegals fiskezon förutsätter innehav av en licens som på gemenskapens begäran utfärdas av myndigheterna i Senegal. I bilaga I, punkt E, i avtalet anges de zoner inom vilka licenserna är giltiga beroende på den ifrågavarande typen av fiske och fartyg.

7 Den 27 februari 1980 slöt EEG likaså ett fiskeavtal med Guinea-Bissau, som godkändes genom rådets förordning nr 2213/80 av den 27 juni 1980 om slutande av avtal mellan Guinea-Bissaus regering och Europeiska ekonomiska gemenskapen om fiske längs Guinea-Bissaus kust och om två skriftväxlingar därom (EGT nr L 226, s. 33).

8 Avtalet med Senegal ändrades vid upprepade tillfällen genom överenskommelse mellan parterna. Den 4 februari 1991 ingick EEG en överenskommelse om ett protokoll till avtalet med Senegal som fastställer fiskerättigheterna och ersättningen därför (nedan kallat "protokoll av den 4 februari 1991"), vilket rådet godkände genom förordning (EEG) nr 420/91 om överenskommelse av ett protokoll som fastställer fiskerättigheterna och ersättningen därför som föreskrivs i avtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Senegals regering om fiske längs Senegals kust, för perioden mellan den 1 maj 1990 och den 30 april 1992 (EGT nr L 53, s. 1). Protokollet tillämpades provisoriskt efter en skriftväxling mellan parterna.

9 På samma sätt ingick EEG en överenskommelse den 25 april 1990 om ett protokoll till avtalet med Guinea-Bissau som fastställer möjligheterna till fiske och ersättningen därför (nedan kallat "protokoll av den 25 april 1990"), vilket rådet godkände genom förordning (EEG) nr 1235/90 om överenskommelse av protokoll som fastställer möjligheterna till fiske och ersättningen därför, som föreskrivits i avtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Guinea-Bissaus regering om fiske längs Guinea-Bissaus kust under perioden den 16 juni 1989—15 juni 1991 (EGT nr L 125, s. 1).

10 Genom artikel 7 i protokollet av den 25 april 1990 upphävdes bilagan till protokollet om vilket det ingåtts en överenskommelse med Guinea-Bissau och ersattes med en ny bilaga i vilken förfarandet för bordning av fartyg fastställdes i punkt K enligt följande:

"Företrädare för Europeiska gemenskapernas kommission i Guinea-Bissau skall inom en tidsfrist av 48 timmar informeras om varje bordning som inträffar inom Guinea-Bissaus fiskezon av fiskefartyg som seglar under gemenskapens medlemsstaters flaggor och samtidigt erhålla en kortfattad rapport om omständigheterna och orsakerna som lett till denna bordning.

För det fall att händelsen tas upp vid behörig domstol, kan myndigheterna i Guinea-Bissau fastställa en bankgaranti på begäran av gemenskapen eller redaren.

I detta fall åtar sig myndigheterna i Guinea-Bissau att låta fartyget avsegla inom en tidsfrist av 24 timmar efter det att bankgarantin har deponerats.

De behöriga myndigheterna fattar beslut om att bankgarantin inte längre krävs så snart som domstolen frikänt det ifrågavarande fartygets kapten.

För det fall att en av parterna anser det nödvändigt, kan parten begära att samrådan skall ske omgående i enlighet med artikel 10 i avtalet."

11 Det är i detta sammanhang som Guinea-Bissaus ambassad i Bryssel sände kommissionen ett skriftligt meddelande den 11 maj 1990 med nr 447/CIJ/90 för "information om utvecklingen av situationen inom det havsområde som ligger utanför Guinea-Bissaus och Senegals kuster". Det uppgavs att en ny incident inträffat den 11 april och att den senegalesiska marinen bordat ett sovjetiskt fiskefartyg som hade en fiskelicens från Guinea-Bissau och som — enligt ambassaden — befann sig på vatten som utan tvekan hörde under Guinea-Bissaus jurisdiktion. Sammanfattningsvis begärdes det att "informationen, som är av största betydelse, framförs till alla de som ni anser berörda ...". Detta skriftliga meddelande registrerades hos kommissionen den 28 maj 1990.

12 Den 14 maj 1990 bordades sökandens fiskefartyg Theodoros M — som seglade under grekisk flagg och som lämnat Dakars hamn den 10 maj med en fiskelicens som beviljats av senegalesiska myndigheter — av ett patrullerande fartyg från Guinea-Bissau i de omtvistade farvattnen. Efter att fartyget bordats togs det i beslag av myndigheterna i Guinea-Bissaus och dess last — det vill säga ungefär

6 ton fisk — samt dess handlingar konfiskerades. Theodoros M hade erhållit fiskelicensen vid det senegalesiska ministeriet ansvarigt för havsfiske i enlighet med de gällande bestämmelserna mellan Senegal och gemenskapen. Begäran om licens hade underställts de senegalesiska myndigheterna via kommissionen och licensen hade likaså utlämnats till sökandens fartyg via kommissionens delegation i Dakar.

13 Theodoros M: s kapten åtalades i "Tribunal populaire de Bissau" (Bissaus folkdomstol) för att ha fiskat i vatten som hör under Guinea-Bissaus jurisdiktion utan att inneha den för detta nödvändiga licensen. Genom dom av den 28 maj 1990 fann Tribunal populaire de Bissau åtalet styrkt och dömde kaptenen att betala 213 519 000 guineanska pesos i böter. I domen fastställs det att kaptenen var medveten om att det förelåg meningsskiljaktigheter mellan de två republikerna angående den zon där fartyget blev bordat. Fartyget tilläts avsegla den 25 juli 1990.

14 Genom telex av den 21 juni 1990 tillrådde det grekiska jordbruksministeriet, genom avdelningen för havsfiske, den nationella kooperativa föreningen för djuphavsfiskare och föreningen för räkfiskare att be sina medlemmar "att inte fiska i denna zon som båda stater gör anspråk på utan att dessförinnan ha erhållit fiskelicenser för både Guinea-Bissaus och Senegals territorialvatten".

Förfarandet

15 Det är under dessa omständigheter som sökanden har väckt denna talan — genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 6 december 1993 — mot 1) Europeiska gemenskapen, företrädd av sina behöriga institutioner, 2) Europeiska unionens råd och 3) Europeiska gemenskapernas kommission i syfte att erhålla

ersättning i enlighet med artikel 215 andra stycket i fördraget för den skada som uppstått på grund av svarandenas handlingar och underlåtenhet.

16 Det skriftliga förfarandet förlöpte som vanligt. Förstainstansrätten hörde parterna angående hänskjutande av målet till en avdelning sammansatt av tre domare. Då parterna inte reste några invändningar, fattade förstainstansrätten ett beslut om hänskjutande i enlighet med artiklarna 12, 14 och 51 i de vid den aktuella tidpunkten gällande rättegångsreglerna för förstainstansrätten.

17 Efter att referenten framlagt rapport beslöt förstainstansrätten (första avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet utan att dessförinnan vidta åtgärder för rättegångens beredning. Förstainstansrätten anmodade likväl sökanden att före den muntliga förhandlingen skriftligen besvara ett antal frågor. Kommissionen ombads ställa en handling till förstainstansrättens förfogande.

18 Parterna höll slutanföranden och svarade på de frågor förstainstansrätten ställde under den muntliga förhandlingen den 21 februari 1995.

Parternas yrkanden

19 Sökanden yrkar att förstainstansrätten skall

— förklara att talan kan upptas till prövning,

— fastställa Europeiska gemenskapens ansvar i enlighet med artikel 215 andra stycket i fördraget för den skada som sökanden orsakats och ålägga Europeiska gemenskapen att utge ersättning i form av skadestånd uppgående till 102 446 183 DR jämte ränta om 24 procent per år från det att ansökan ingivits,

— förplikta svarandena att ersätta rättegångskostnaderna.

20 Rådet yrkar att förstainstansrätten skall

— ogilla sökandens talan på den grunden att rådet på intet sätt har begått en felaktig handling som kan anses som en överträdelse av en rättsregel av högre rang som är till skydd för enskilda genom att ingå överenskommelse om protokollet av den 4 februari 1991 med Senegal,

— för det osannolika fall att förstainstansrätten finner att en sådan överträdelse föreligger, fastställa att den inte är tillräckligt tydlig, och att sökanden i vilket fall som helst har underlåtit att vidta alla nödvändiga försiktighetsåtgärder genom att inte ha iakttagit försiktighet och genom att inte ha informerat sig om alla de förhållanden under vilka sökandens fartyg bedriver sin verksamhet,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

21 Kommissionen yrkar att förstainstansrätten skall

— ogilla talan,

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Frågan om upptagande av talan till prövning

22 Förstainstansrätten har på eget initiativ rättat sökandens angivande av svarandepart, eftersom endast gemenskapens institutioner — som bör särskiljas från gemenskapen själv — kan vara svarande i en sådan här talan i enlighet med artikel 17 i EG-stadgan för domstolen.

Saken

23 Till stöd för sin talan har sökanden gjort gällande fyra grunder, varav endast den första avser både rådet och kommissionen. Denna första grund rör de fel som begåtts vid de förhandlingar som kommissionen fört och vid rådets överenskommelse — på förslag från kommissionen — om avtalsprotokollen av den 25 april 1990 och den 4 februari 1991 med Guinea-Bissau respektive Senegal. Den andra grunden bygger på att kommissionen felaktigt har underlåtit att informera sökanden om den tvist som förelåg mellan Guinea-Bissau och Senegal. Den tredje grunden bygger på att kommissionen felaktigt har underlåtit att samråda med Guinea-Bissaus myndigheter i enlighet med punkt K i tillägget till protokollet av den 25 april 1990 efter det att sökandens fartyg bordats. Den sista grunden bygger på att kommissionen felaktigt har underlåtit att begära att en bankgaranti skulle fastställas i enlighet med samma bestämmelse.

24 Sökanden yrkar att det skall fastställas att Europeiska gemenskapen, i enlighet med artikel 215 andra stycket i EG-fördraget, skall ersätta all den skada som sökanden lidit. Sökanden uppskattar att skadan uppgår till 102 446 183 DR, avseende sökan-

dens kostnader för verksamheten under de två och en halv månader som fartyget legat stilla, de förluster som sökanden har lidit och den ideella skada som åsamkats sökanden. Vad gäller räntenivån på den grekiska marknaden tillämpas enligt sökanden en årlig ränta om 24 procent.

Den första grunden som rör ansvaret som följer av en normativ rättsakt som förhandlats fram av kommissionen och antagits av rådet efter förslag från kommissionen

Parternas argument

25 Sökanden har gjort gällande att genom att ingå protokollet av den 25 april 1990 med Guinea-Bissau och det av den 4 februari 1991 med Senegal utan att ta hänsyn till den tvist vid CIJ som förelåg mellan dessa stater angående gränsdragningen av deras maritima zoner har rådet och kommissionen begått ett sådant fel som kan medföra att gemenskapens ansvar kan göras gällande. Enligt sökanden var rådet och kommissionen åtminstone tvungna att i de ifrågavarande fiskeavtalen undanta den tvistiga zonen till dess CIJ fattat ett slutgiltigt beslut. I detta hänseende stöder sig sökanden på det faktum att Republiken Finland och Republiken Estland i ett nyligen ingånget fiskeavtal uteslöt en fiskezon som var föremål för tvist mellan det sistnämnda landet och Republiken Lettland.

26 Sökanden har hävdat att rådet och kommissionen har begått en allvarlig och tillräckligt tydlig överträdelse av rättsregler av högre rang som är till skydd för enskilda genom att på ett uppenbart och allvarligt sätt överträda gränserna för sitt handlingsutrymme. De har nämligen inte uppfyllt den skyldighet som åligger dem i enlighet med allmänna gemenskapsrättsliga principer att säkerställa det fria fisket i vatten tillhörande tredje land genom att särskilt skydda rättssäkerheten och före-

tagares berättigade förväntningar. Under den muntliga förhandlingen har sökanden uppgivit att tre principer har överträtts, nämligen principen om omsorg och om god förvaltning inom ramen för ingåendet av internationella konventioner, principen om rättssäkerhet och principen om företagares berättigade förväntningar som innebär en rätt att utöva fiske efter att ha erhållit de nödvändiga fiskelicenserna för detta.

27 Rådet har ansett att den inte har överträtt en rättsregel av högre rang som är till skydd för enskilda genom att anta ovan nämnda förordning nr 420/91 av den 4 februari 1991. Gemenskapen kan nämligen inte när den ingår ett fiskeavtal med tredje land bedöma gränserna för dess jurisdiktion över havet, speciellt när det föreligger en tvist i detta hänseende mellan den avtalsslutande staten och andra stater, även om det rör sig om andra stater med vilka gemenskapen likaså har slutit fiskeavtal.

28 Rådet har således gjort gällande att det har handlat inom sitt handlingsutrymme utan att på något sätt ha överträtt de gränser som uppställts för utövandet av dess befogenheter. Rådet har tillagt att om det hade insisterat på att de omtvistade havszonerna skulle undantas, skulle förhandlingarna avbrutits, eftersom denna attityd skulle ha tolkats som ett ställningstagande angående en fråga som CIJ hade att avgöra. Någon annan inställning än att hålla sig neutral avseende tvister rörande tredje lands suveränitet skulle med all sannolikhet leda till att länderna skulle vägra att sluta sådana avtal med gemenskapen. Det faktum att sådana tvister utgör föremål för skiljeförfarande eller ett domstolsförfarande förändrar inte saken.

29 Rådet har följaktligen ansett att det inte har överträtt någon rättsregel av högre rang som är till skydd för enskilda genom att anta protokollet av den 4 februari 1991 med Senegal.

30 Rådet har likaså bestridit att det föreligger direkt kausalitet mellan dess lagstiftande roll och de skador som sökanden påstår sig ha lidit. I vilket fall som helst har, enligt rådet, den påstådda kausaliteten upphört genom sökandens uppträdande, eftersom sökanden inte har uppträtt med omsorg genom att inte innan man lämnade Dakars hamn ha informerat sig om förhållandena under vilka man skulle arbeta, såsom varje omsorgsfull redare skulle ha gjort.

31 Rådet tvivlar dessutom på att det är möjligt att ett fartyg som vid tiden för bordningen fiskat i Senegals vatten under åtminstone nio år har kunnat förbli ovetande om att det föreligger en tvist mellan Senegal och grannen Guinea-Bissau vad beträffar gränsdragningen dem emellan. Denna tvist var nämligen allmänt känd på grund av den publicitet som förekommit kring de många bordningarna av fiskefartyg i de ifrågavarande vattnen. Vid bordningen befann sig inte mindre än fjorton sjömän och en senegalesisk observatör ombord på Theodoros M. Slutligen framgick det mycket tydligt av beslut av Tribunal populaire de Bissau av den 28 maj 1990 att fartygets kapten var medveten om den föreliggande tvisten.

32 Kommissionen har förklarat att gränsen för Senegals fiskezon fastställs i artikel 1 i avtalet mellan gemenskapen och Senegal och att denna artikel är i överensstämmelse med Förenta nationernas havsrättskonvention från 1982 och närmare bestämt med artiklarna 2 och 5 B. Formuleringen av detta avtal motsvarar de formuleringar som finns i alla de fiskeavtal som gemenskapen har ingått och man blandar sig inte i tvisten rörande gränsdragningen mellan de berörda staternas maritima zoner. Varje annan formulering hade med nödvändighet berört frågan om gränsdragningen av de berörda staternas maritima zoner och således gått utöver gemenskapens behörighet, vilket de berörda staterna med all rätt skulle ha tolkat såsom en inblandning i deras interna angelägenheter.

33 Kommissionen har också gjort gällande att alla berörda parter kände till tvisten mellan Senegal och Guinea-Bissau, som går tillbaka till år 1960 och som varit föremål för skiljedomar och domar. Den kunde därför inte vara okänd för

omsorgsfulla aktörer som fiskat i dessa vatten praktiskt taget utan uppehåll sedan 1981.

Förstainstansrättens bedömning

34 I artikel 215 andra stycket i fördraget föreskrivs att i fråga om utomobligatoriskt ansvar skall gemenskapen ersätta skada som orsakats av dess institutioner eller dess anställda under tjänsteutövning, i enlighet med de allmänna principer som är gemensamma för medlemsstaternas rättsordningar. Då det rör sig om normativa rättsakter som innebär val av ekonomisk politik, framgår det av domstolens fasta rättspraxis att gemenskapens ansvar bara kan göras gällande om det föreligger en tillräckligt tydlig överträdelse av en rättsregel av högre rang som är till skydd för enskilda (se i synnerhet dom av den 25 maj 1978, Bayerische HNL m. fl. mot rådet och kommissionen, 83/76 och 94/76, 4/77, 15/77 och 40/77, Rec. s. 1209, punkt 4—6, och av den 19 maj 1992, Mulder m. fl. mot rådet och kommissionen, C-104/89 och C-37/90, Rec. s. I-3061, punkt 12). Med andra ord kan gemenskapens ansvar i fråga om en normativ rättsakt, såsom den i det aktuella fallet, vilken kännetecknas av ett stort mått av handlingsutrymme vilket krävs för genomförandet av den gemensamma jordbrukspolitiken, bara göras gällande om den berörda institutionen på ett uppenbart och allvarligt sätt har överträtt gränserna för dess befogenheter (se den ovan nämnda domen Bayerische HNL m. fl. mot rådet och kommissionen, punkt 6).

35 Av rättspraxis framgår det likaså att gemenskapsinstitutionernas underlåtenhet bara kan medföra ansvar för gemenskapen i den mån institutionerna har åsidosatt en rättslig skyldighet att agera som följer av en gemenskapsrättslig bestämmelse (se till exempel domstolens dom av den 15 september 1994, KYDEP mot rådet och kommissionen, C-146/91, Rec. s. I-4199, punkt 58). Följaktligen finns det anledning att pröva om svarandeinstitutionerna i det föreliggande fallet har åsidosatt en skyldighet att införa en klausul angående den fiskezon som de två berörda republikerna tvistar om i det ifrågavarande avtalet.

36 I detta hänseende bör det påpekas att med hänsyn till den handlingsfrihet som rådet givits för att genomföra den gemensamma jordbrukspolitiken bör domstolens kontroll begränsas till en prövning av om den ifrågavarande åtgärden inte är behäftad med ett uppenbart fel eller om maktmissbruk skett eller om den ifrågavarande myndigheten inte uppenbarligen har överträtt gränserna för sitt handlingsutrymme (se till exempel domstolens dom av den 13 november 1990, Fedesa m. fl., C-331/88, Rec. s. I-4023, punkt 8, och av den 5 oktober 1994, Tyskland mot rådet, C-280/93, Rec. s. I-4973, punkt 90). Det bör dessutom påpekas att det är endast då den vidtagna åtgärden inom området ifråga är uppenbart olämplig i förhållande till det syfte som den behöriga institutionen eftersträvar som rättsenligheten av en sådan åtgärd kan påverkas (se domstolens dom av den 11 juli 1989, Schräder, 265/87, Rec. s. 2237, punkterna 21 och 22).

37 I det föreliggande fallet har gemenskapslagstiftaren med hänsyn till utövandet av de befogenheter som han fått genom artiklarna 43 och 228 i fördraget ansett att det var i gemenskapens intresse att förhandla och godkänna det fiskeavtal som ingåtts mellan gemenskapen och Senegal.

38 Vad gäller detta avtals innehåll bör det påpekas att gemenskapens institutioner har en stor handlingsfrihet inom område för ekonomiska relationer utanför gemenskapen liksom inom det interna område som motsvarar den gemensamma jordbrukspolitiken. Genom att ingå avtal och överenskommelse om protokoll med de två ifrågavarande staterna har rådet och kommissionen inte gått utöver det handlingsutrymme över vilket de förfogar inom området och inte på något sätt vidtagit en åtgärd som är uppenbart olämplig i förhållande till det syfte de eftersträvar. Rådet och kommissionen hade nämligen inte kunnat begära att den tvistiga zonen skulle undantas från avtalen utan att ta ställning till frågor som hör till tredje lands interna angelägenheter. Om gemenskapen motsätter sig staters krav rörande zoner över vilka dessa påstår sig utöva jurisdiktion eller motsätter sig utövandet av denna jurisdiktion när det föreligger en tvist, skulle dessa länder troligtvis vägra att ingå sådana avtal med gemenskapen. Om gemenskapen skulle begära att de zoner som andra stater ifrågasätter skulle undantas, skulle dessutom det med all säkerhet

tolkas som en inblandning från gemenskapens sida i dessa tvister. Ett undantag av dessa zoner på gemenskapens begäran skulle också leda till att det krav som den ifrågavarande tredje staten har på att utöva en sådan jurisdiktion skulle försvagas. Det faktum att sådana tvister är underställda en skiljedomstol eller utgör föremål för en talan i domstol stöder detta resonemang och i den mån som en talan förs vid CIJ är det inte gemenskapens sak att ta ställning angående tvister mellan länder utanför gemenskapen.

39 Dessutom kan inte sökanden stödja sig på det faktum att gemenskapen godtagit att en fiskezon som Republiken Estland och Republiken Lettland tvistade om undantogs i ett fiskeavtal mellan Republiken Finland och Republiken Estland för att påstå att omsorgsprincipen innebär ett det skulle ha krävts att den tvistiga zonen skulle ha undantagits i avtalet som ingåtts med Senegal. I det fallet handlade det om ett avtal som slutits mellan två länder utanför gemenskapen som inte behövde följa gemenskapsrätten vid den aktuella tidpunkten. Dessutom kan inte sökanden stödja sig på artikel 234 i EG-fördraget eftersom inte gemenskapen utan endast medlemsstaterna åläggs en skyldighet genom denna bestämmelse, vilken därför inte hänför sig till gemenskapens förhandlingar med tredje land.

40 Av det sagda följer att principen om omsorg och om och god förvaltning inte har åsidosatts av gemenskapens institutioner.

41 Vad gäller det påstådda åsidosättandet av principen om skydd av berättigade förväntningar påminner förstainstansrätten om att enligt en fast rättspraxis omfattar rätten att begära skydd för berättigade förväntningar alla enskilda som befinner sig i en situation av vilken det framgår att gemenskapens förvaltning — genom att ge den enskilde noga angivna garantier — har givit upphov till grundade förväntningar hos denne (se förstainstansrättens dom av den 14 juli 1994, Grynberg och Hall mot kommissionen, T-534/93, RecFP, s. II-595, punkt 51, och av den 19 maj 1994, Consorzio gruppo di azione locale "Murgia Messapica" mot kommissionen, T-465/93, Rec. s. II-361, punkt 67). I det aktuella fallet har sökanden dock varken

påstått eller visat att rådet eller kommissionen har givit sökanden noga angivna garantier vad gäller innehållet i fiskeavtalet som ingåtts mellan gemenskapen och Senegal och det till avtalet hörande protokollet. Följaktligen kan sökanden inte anklaga rådet eller kommissionen för att inte ha beaktat sökandens berättigade förväntningar genom att ingå det nämnda fiskeavtalet med tillhörande protokoll.

42 Under antagande av att sökandens argumentation syftar till att visa att rådet och kommissionen — genom att ingå det ifrågavarande avtalet med tillhörande protokoll — inte beaktat de berättigade förväntningar som sökanden hade till följd av det faktum att avtalet och dess protokoll skulle överensstämma med principerna om god förvaltning och omsorg, sammanfaller denna argumentation dessutom med sökandens argument rörande åsidosättandet av dessa principer.

43 I den mån sökandens argumentation hänför sig till den fiskelicens som sökanden erhållit, kan förstainstansrätten konstatera att den sammanfaller med den andra grunden.

44 Vad beträffar rättssäkerhetsprincipen bör det påpekas att tvisten mellan Guinea-Bissau och Senegal verkligen har skapat en viss osäkerhet för de som bedriver fiske i de omtvistade vattnen. Denna osäkerhet beror emellertid inte på avtalen som gemenskapen har ingått och på de till avtalen hörande protokollen utan på den tvist för vilken gemenskapen inte är ansvarig (se punkterna 1—4 samt 37 och 38 i denna dom). Under dessa omständigheter kan inte rådet och kommissionen anklagas för att inte ha avstått från de fördelar som de tvistiga fiskeavtalen kunde ge gemenskapen, i synnerhet eftersom gemenskapens fiskare var i stånd att förebygga de skadliga verkningar som följer av den osäkra situation som skapats. Det ålåg i själva verket fartygets kapten att närmare bestämma fartygets position på havet. Om syftet var att fiska i de omtvistade vattnen fanns det möjlighet att dessförinnan begära

en licens från var och en av de berörda staterna för att undvika sanktioner från någon sida, under förutsättning att bestämmelserna i det protokoll som gemenskapen antagit om anställning av medborgare från någon av de två ifrågavarande staterna på fartyget iakttagits i förekommande fall, bestämmelser som för övrigt inte ifrågasätts i detta mål.

45 Med hänsyn till fördelarna med att ingå det ifrågavarande avtalet och de ekonomiska aktörernas möjligheter att förebygga nackdelarna, måste man konstatera att gemenskapen inte har åsidosatt rättssäkerhetsprincipen.

46 Av det som hittills sagts följer att varken rådet eller kommissionen — genom att förhandla, föreslå och anta förordning nr 2212/80 och nr 420/91 — har överträtt rättsregler av högre rang som är till skydd för sökanden och att första grunden därför inte kan godtas.

47 Av detta följer att talan bör ogillas i den del den riktas mot rådet.

Den andra grunden om kommissionens ansvar till följd av underlåtenhet att informera sökanden om tvisten

Parternas argument

48 Sökanden har gjort gällande att kommissionen var skyldig att informera om att en tvist mellan Guinea-Bissau och Senegal förelåg, om det skriftliga meddelandet av

den 2 augusti 1989 och om det skriftliga meddelandet av den 11 maj 1990 i vilka Guinea-Bissau enligt sökanden hotade att ta varje fartyg i beslag som bedrev fiske i de omtvistade vattnen utan licens från Guinea-Bissau, och slutligen om Senegals bordning av tre sovjetiska fiskefartyg. Följaktligen har sökanden ansett att svaranden på ett uppenbart och allvarligt sätt har överträtt gränserna för sitt handlingsutrymme och sålunda på ett tillräckligt tydligt sätt brutit mot en rättsregel av högre rang som är till skydd för enskilda, nämligen allmänna folkrättsliga principer och närmare bestämt omsorgsprincipen vid ingående av internationella konventioner.

49 Sökanden har påstått att skadan som denna har lidit går utöver gränsen för de ekonomiska risker som är förenade med fiskeaktiviteter och hänvisar bland annat till den ovan nämnda domen i målet Mulder m. fl. mot rådet och kommissionen (punkt 13).

50 I sin replik har sökanden upprepat att ingen har gjort sökanden uppmärksam på de risker som denna utsatte sig för genom att fiska i den ifrågavarande zonen. Sökanden har bestridit eventuellt medansvar genom att göra gällande att det inte framgår av den dom som Tribunal populaire de Bissau givit att kaptenen skulle ha erkänt och att bedömningen av om han är skyldig inte är relevant för det här målet. Beslutet som fattats mot kaptenen var ett läglighetsbeslut som tjänade till att förstärka Guinea-Bissaus anspråk. Detta är anledningen till att sökanden inte överklagade detta. Ett sådant överklagande skulle bara ha förlängt beslaget av fartyget utan att kaptenen skulle ha haft minsta chans att frikännas, eftersom hans frikännande skulle ha lett till att grunderna för Guinea-Bissaus gränsanspråk skulle ha betvivlats.

51 Sökanden har gjort gällande att om denne haft kännedom om tvisten mellan Senegal och Guinea-Bissau skulle sökandens fartyg inte ha gått in på de omtvistade vattnen och sökanden skulle ha försökt erhålla en fiskelicens i enlighet med avtalet som slutits mellan gemenskapen och Guinea-Bissau. Sökanden har betonat att den

sista åtgärden rekommenderades av de behöriga grekiska myndigheterna efter det att sökandens fartyg beslagtagits.

52 Sökanden har dessutom påpekat att efter den 11 maj 1990 — det datum som Guinea-Bissaus ambassad sände det skriftliga meddelandet nr 447/CIJ/90 — borde kommissionen omedelbart ha vidtagit varje möjlig åtgärd för att informera alla gemenskapsfartyg till vilka den hade överlämnat fiskelicenser i enlighet med avtalet mellan EEG och Senegal för att ge dem möjlighet att själva vidta de åtgärder som var nödvändiga.

53 Sökanden har hävdat att det framgår av ett telegram från kommissionens generaldirektör för fiske av den 13 juni 1990 att kommissionen hade kännedom om det skriftliga meddelandet av den 11 maj 1990. Det framgick också av ett telex från den grekiske ministern av den 21 juni 1990 att kommissionen hade kännedom om detta redan före den 14 maj 1990.

54 Sökanden har påstått att kommissionen har visat prov på fullständig likgiltighet, passivitet och vårdslöshet genom att underlåta att informera sökanden. Om kommissionen — genom att handla i enlighet med principen om god förvaltning — omedelbart hade informerat sökandens fartyg, som inte lämnade hamnen förrän följande dag, skulle fartyget inte ha fiskat i de omtvistade vattnen och inte heller ha bordats.

55 Kommissionen har upprepat att tvisten mellan Senegal och Guinea-Bissau, som går tillbaka till år 1960 och som har varit föremål för skiljedomar och domar, inte har kunnat undgå omsorgsfulla aktörer som praktiskt taget utan uppehåll bedrivit fiske i dessa vatten sedan år 1981. Under den muntliga förhandlingen har kommissionen tillagt att det faktum att inget gemenskapsfartyg förutom sökandens har bordats sedan tillkomsten av dessa avtal är ett ovederläggligt bevis på att tvisten var allmänt känd.

56 Kommissionen har påstått att det skriftliga meddelandet från Guinea-Bissau av den 2 augusti 1989 var utformat i allmänna ordalag och således inte innehöll något hot om att eventuella ensidiga åtgärder kunde vidtas. Detta meddelande sändes till alla medlemsstaters diplomatiska delegationer, vilket innebär att de berörda parterna också hade underrättats av sina nationella myndigheter.

57 Kommissionen har understrukit att den erhöll det skriftliga meddelandet nr 447/CIJ/90 av den 11 maj 1990 den 28 maj 1990, dvs. fjorton dagar efter det att Theodoros M bordats.

58 Kommissionen har understrukit att den varken hade medlen eller skyldigheten att informera varje redare enskilt om de risker denne löpte utan att det ålåg de nationella myndigheterna att informera sina medborgare om dessa.

59 Kommissionen har för övrigt hävdat att andra redare sett till att erhålla fiskelicenser från de två berörda staterna och att de som föredragit att fiska i Senegal genomgående undvikit den omtvistade zonen.

60 Kommissionen har ansett att det är omöjligt att sökanden har kunnat undgå informationen enligt vilken fyra fartyg som tillhörde den senegalesiska företagsgruppen "Adrien" — med 76 besättningsmän ombord — bordats av Guinea-Bissaus myndigheter den 1 januari 1990 av samma skäl.

61 Kommissionen har under den muntliga förhandlingen slutligen lagt till ett nytt argument avseende den exakta position där fartyget bordades i den omtvistade zonen. Enligt kommissionen var denna inte längre bort än 1,5 till 2 mil från den omtvistade zonens gränser, vilket är mycket nära Senegals obestridda vatten inom den maritima zonen. Kommissionen har ansett att det framgår av kaptenens förklaringar att han har erkänt att det var på grund av ett misstag som han befann sig i den omtvistade zonen. Han hade sålunda begått ett navigeringsfel.

Förstainstansrättens bedömning

62 Först och främst bör det påpekas att kommissionen inte har överträtt rättsregler av högre rang som är till skydd för enskilda när den förhandlade fram avtalet och de tillhörande protokollen och när den inte undantog de omtvistade vattnen från avtalet och protokollet.

63 Det finns emellertid anledning att pröva om kommissionen har begått ett fel på det administrativa planet — som är av det slag att gemenskapens ansvar kan göras gällande — genom att inte skydda gemenskapsfartyg som bedrev fiske i den omtvistade zonen på grundval av licenser som överlämnats via kommissionen inom ramen för de avtal som gemenskapen slutit. Fiskelicenserna begärdes nämligen i redarens namn och överlämnades i Senegals namn via kommissionen (se punkt A i bilagan till protokollet av den 4 februari 1991, rörande villkoren för utövandet av fiske i Senegals fiskezon för fartyg som seglar under gemenskapens medlemsstaters flaggor). Sökandens licens har sålunda överlämnats till sökanden via kommissionens delegation i Senegal. Följaktligen var kommissionens delegation — i motsats till vad kommissionen hävdar — i stånd att till varje licens som den överlämnade bifoga ett meddelande som upplyste licensinnehavaren om riskerna som var förenade med fiske i den omtvistade zonen. I detta hänseende kan det inte invändas att en sådan underrättelse inte skulle ha kunnat utformas utan att stöta sig med de två ifrågavarande staterna. Kommissionen var nämligen i stånd att som institution utforma en sådan underrättelse i ordalag som var tillräckligt neutrala och diplomatiska för att undvika ett ställningstagande i tvisten mellan dessa stater.

64 Om kommissionen hade bedömt det vara otillbörligt att bifoga sådana meddelanden till licenserna skulle den dessutom ha kunnat be medlemsstaterna att själva informera de berörda om riskerna med att fiska i det vatten som de ifrågavarande staterna tvistade om, såsom för övrigt den grekiska regeringen gjort efter det att sökandens fartyg bordats (se punkt 14 ovan).

65 Under antagande att kommissionen på så sätt verkligen åsidosatt en skyldighet att informera finns det anledning att pröva om ett sådant åsidosättande var orsak till skadan. Om fartygets kapten ägde kännedom om tvisten vid tidpunkten för bordningen av hans fartyg kan inte det faktum att kommissionen inte informerat om tvisten spela någon roll för den påstådda skadans inträffande.

66 I detta sammanhang har rådet och kommissionen gjort gällande att det i synnerhet framgår av den dom som Tribunal populaire de Bissau avkunnat att kaptenen kände till tvisten mellan Guinea-Bissau och Senegal vid tidpunkten för bordningen av hans fartyg. I sin replik har sökanden bestridit detta påstående utan att konkret förklara vad kaptenen verkligen kände till. Det är därför som förstainstansrätten, såsom en åtgärd för rättegångens beredning, har begärt av sökanden att klart ta ställning till de faktiska konstateranden som Tribunal populaire de Bissau gjort med hänsyn till vad kaptenen kände till. Sökanden gav ånyo ett tvetydigt svar och denna tvetydighet har inte avhjälpts under den muntliga förhandlingen. Slutligen måste det påpekas att sökanden inte har åberopat kaptenen som vittne för att fastställa att denne inte kände till tvisten mellan Guinea-Bissau och Senegal vid tidpunkten för händelserna.

67 Det bör tilläggas att sökanden på förstainstansrättens fråga sedan när kaptenen fiskade i senegalesiskt vatten svarade att denna fråga inte var av betydelse, eftersom kaptenen borde kunna lita på de behöriga inom gemenskapen. Vilken kunskap han än må ha haft, skulle han inte kunna ifrågasätta giltigheten av innehållet i "gemenskapens tillstånd" på grundval av vilket han handlade. Förstainstansrätten konstaterar att även detta svar kännetecknas av samma tvetydighet som den som konstaterades i punkten ovan.

68 Förstainstansrätten påpekar att även om de konstateranden som gjordes i Tribunal populaire de Bissau kan förklaras — såsom sökanden har gjort gällande — med

dennes taktiska önskan att inte förlänga förfarandet inför tribunal populaire, är det nödvändigt att också ta hänsyn till det faktum att de senegalesiska myndigheterna före den ifrågavarande incidenten hade bordat flera fartyg. Efter kommissionens påståenden, enligt vilka dessa händelser och tvisten mellan de två republikerna var kända inom kretsen av berörda, har sökanden, trots processledning, inte angivit vad kaptenen kände till konkret och inte heller har sökanden åberopat vittnen, såsom kaptenen, för att försvaga kommissionens påståenden, trots att dessa påståenden berört sökandens talan.

69 Med beaktande av dessa omständigheter finns det anledning att anse att fartygets kapten hade kännedom om tvisten mellan Guinea-Bissau och Senegal rörande den omtvistade zonen och riskerna som han löpte att bli bordad av den ena eller den andra av de två republikerna utan att det var nödvändigt att på eget initiativ kalla kaptenen som vittne.

70 Förstainstansrätten anser emellertid att om fartygets kapten verkligen hade kännedom om tvisten mellan de två republikerna avseende den ifrågavarande zonen, kan inte bordningen av hans fartyg förklaras med annat än antingen kaptenens vilja att fiska där på egen risk eller ett navigeringsmisstag, som ledde till att han fiskade där utan att vara medveten om att det var ett misstag.

71 Varken i det ena eller det andra fallet är det kommissionens underlåtenhet att informera sökanden om tvisten mellan de två staterna som lett till den påstådda skadan.

72 Av detta följer att den påstådda skadan inte har orsakats genom kommissionens uppförande (se t. ex. domstolens dom av den 4 februari 1975, Compagnie continentale France mot rådet, 169/73, Rec. s. 117, punkterna 22 och 23, 28 och 32, och av den 29 september 1982, Oleifici Mediterranei mot EEG, 26/81, Rec. s. 3057, punkterna 23 och 24).

73 Följaktligen saknar andra yrkandet grund.

Det tredje yrkandet om kommissionens ansvar på grund av underlåtenheten att skyndsamt samråda med Guinea-Bissaus myndigheter

Parternas argument

74 Sökanden har gjort gällande att kommissionen skyndsamt borde ha samrått med de behöriga myndigheterna i Guinea-Bissau, med tillämpning av punkt K i tillägget till protokoll av den 25 april 1990 för att begära ett omedelbart upphävande av det olagliga beslaget av fartyget och att det omedelbart skulle tillåtas att avsegla, vilket hade varit lätt för kommissionen att uppnå. I stället förhöll sig kommissionen passiv, likgiltig, vårdslös och overksam, vilket ledde till att beslaget förlängdes med två och en halv månad. Genom att uppträda på detta sätt har kommissionen brutit mot protokollet av den 25 april 1990 och brustit i sin omsorgsplikt, vilket medför ansvar gentemot sökanden.

75 I sin replik har sökanden tillagt att när man fick avsegla med sitt fartyg var det efter att ha betalat de för detta syfte nödvändiga beloppen och utan någon inblandning från kommissionen.

76 Kommissionen har svarat att dess delegation i Bissau har haft intensiva överläggningar för att underlätta fartygets tillstånd att avsegla och att kommissionen på så sätt mer än uppfyllt de skyldigheter som åligger denna i enlighet med de gällande avtalen. En av dess representanter har närvarat vid processen och från och med den 15 maj 1990 flera gånger uppvaktat Guinea-Bissaus regering och president. Kommissionen anser sig således ha uppfyllt sina skyldigheter avseende skyndsamt samråd.

Förstainstansrättens bedömning

77 Förstainstansrätten konstaterar att sökanden inte under hela förfarandet tydligt har bestridit kommissionens påståenden rörande de olika åtgärderna som kommissionen vidtagit till förmån för sökanden (se s. 8 och 9 i svarsinlagan), och att det därför inte finns anledning att betvivla att kommissionens delegation i Guinea-Bissau har uppfyllt de skyldigheter som ålegat denna i enlighet med punkt K i tilllägget och sin skyldighet att ge diplomatiskt skydd till kaptenen och sökanden.

78 Följaktligen kan inte det tredje yrkandet bifallas.

Det fjärde yrkandet rörande kommissionens ansvar till följd av underlåtenhet att begära fastställande av en bankgaranti

Parternas argument

79 Sökanden har gjort gällande att kommissionen var tvungen att begära att en bankgaranti skulle ställas — i enlighet med punkt K i tillägget till protokoll av den 25 april 1990 — för att fartyget skulle tillåtas att avsegla. Genom att inte handla i överensstämmelse med sina skyldigheter har kommissionen, enligt sökanden, begått ett fel, vilket lett till den skada som sökanden har lidit. Sökanden förklarar att denna inte förebrår kommissionen för att inte själv ha ställt en sådan garanti utan endast för att inte ha begärt fastställande av en sådan med tillämpning av protokollet av den 25 april 1990.

80 Kommissionen understryker att den bara tar initiativ till att ställa en bankgaranti om den berörde befinner sig i en situation som gör det absolut omöjligt för denne

att själv göra detta, t. ex. när denne inte har någon företrädare i det ifrågavarande landet. I det aktuella fallet fanns en företrädare för bolaget "Somecom" i Bissau från den 17 maj 1990 som handlade för sökandens räkning. Den påföljande dagen förklarade kaptenen att han inte hade behov av en advokat, eftersom han företrädes av bolaget Semapesca i Guinea-Bissau. Kommissionen har tillagt att den inte förfogar över finansiella medel för att ställa en bankgaranti till förmån för privata företag och att den inte har befogenhet att vidta åtgärder i de banker hos vilka garanti ställs.

81 I sin replik har sökanden tillagt att bolaget "Sorecom" endast hade behörighet att handla såsom företrädare i ekonomiska frågor och inte inom några andra områden.

Förstainstansrättens bedömning

82 Det kan konstateras att fastställandet av en bankgaranti som föreskrivs i punkt K i bilagan till protokollet av den 25 april 1990 hör till den handlingsfrihet som den domstol där talan väckts i Guinea-Bissau har. Garantin kan begäras antingen av fartygets redare eller av gemenskapen.

83 Det är således med rätta som gemenskapen har gjort gällande att den bara är tvungen att framställa en begäran om fastställande av en bankgaranti om bolaget som är föremål för en tvångsåtgärd inte är i stånd att göra det själv.

84 I det föreliggande fallet bör det påpekas att sökanden var företrädd på platsen av ett bolag ("Somecom" eller "Sorecom") och att om en framställning av en begäran om fastställande av en bankgaranti gick utöver detta bolags uppdrag kunde sökanden ha givit bolaget den nödvändiga fullmakten för att framställa en sådan begäran. Följaktligen var kommissionens delegation inte tvungen att framställa en sådan begäran.

85 Härav följer att kommissionen inte har åsidosatt sin skyldighet att ge diplomatiskt skydd.

86 Av det hittills sagda följer att de fyra yrkandena som riktats mot kommissionen saknar grund.

87 Följaktligen skall talan ogillas även i den del den riktar sig mot kommissionen.

Rättegångskostnader

88 I enlighet med vad som framgår av artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall den part som tappar målet ersätta rättegångskostnaderna, om så har yrkats. Eftersom sökanden har tappat målet, skall sökanden ersätta rättegångskostnaderna såsom rådet och kommissionen yrkat.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

följande dom:

1) Talan ogillas.

2) Sökanden skall ersätta rättegångskostnaderna.

Cruz Vilaça Kirschner Kalogeropoulos

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 6 juli 1995.

H. Jung J.L. Cruz Vilaça

Justitiesekreterare Ordförande