DOMSTOLENS KENDELSE
29. juni 1994 *

I sag C-120/94 R,

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved assisterende generaldirektør i Kommissionens Juridiske Tjeneste, C. Timmermans, S. Van Raepenbusch og E. Buissart, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg hos G. Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøger,

mod

Den Hellenske Republik ved generalsekretær i Udenrigsministeriets Juridiske Kontor for EF-spørgsmål, G. Kranidiotis, universitetsprofessorerne K. Ioannou, V. Skouris og S. Perrakis, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Grækenlands Ambassade, 117, Val Sainte-Croix,

sagsøgt,

---

angående en begæring om, at Den Hellenske Republik som en foreløbig forholdsregel pålægges at udsætte de foranstaltninger, den har truffet den 16. februar 1994 mod den tidligere jugoslaviske republik Makedonien, indtil der er afsagt dom i hovedsagen,

* Processprog: græsk.

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, O. Due, afdelingsformændene G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, Diez de Velasco, D. A. O. Edward, samt dommerne C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias (refererende dommer), F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn og J. L. Murray,

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at have hørt generaladvokaten,
afsagt følgende

Kendelse

1 Ved stævning indgivet til Domstolens Justitskontor den 22. april 1994 har Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber i medfør af EF-traktatens artikel 225, stk. 2, anlagt sag med påstand om, at det fastslås, at Den Hellenske Republik har misbrugt sine beføjelser i henhold til EF-traktatens artikel 224 som begrundelse for de ensidige foranstaltninger, den traf den 16. februar 1994 med henblik på at forbyde handel, nærmere bestemt via Thessaloniki havn, med produkter med oprindelse i, hidrørende fra eller med bestemmelsessted i den tidligere jugoslaviske republik Makedonien såvel som import til Grækenland af produkter med oprindelse i eller hidrørende fra dette land, hvorved Den Hellenske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EF-traktatens artikel 113 samt i henhold til den fælles udførselsordning, som fastlagt i Rådets forordning (EØF) nr. 2603/69 af 20. december 1969 (EFT 1969 II, s. 573), den fælles importordning, som fastlagt i Rådets forordning (EØF) nr. 288/82 af 5. februar 1982 (EFT L 35, s. 1), ordningen for indførsel til Fællesskabet af varer med oprindelse i republikkerne Bosnien-Hercegovina, Kroatien og Slovenien og den tidligere jugoslaviske republik Makedonien, som fastlagt i Rådets forordning (EF) nr. 3698/93 af 22. december 1993

(EFT L 344, s. 1), og ordningen om fællesskabsforsendelse, som fastlagt i Rådets forordning (EØF) nr. 2726/90 af 17. september 1990 (EFT L 262, s. 1).

2 Ved særskilt dokument indleveret samme dag til Domstolens Justitskontor har Kommissionen i henhold til traktatens artikel 186 og procesreglementets artikel 83 fremsat begæring om, at Domstolen bestemmer, at Den Hellenske Republik skal udsætte de foranstaltninger, den traf den 16. februar 1994 mod den tidligere jugoslaviske republik Makedonien, indtil der er afsagt dom i hovedsagen.

3 Den hellenske regering har den 24. maj 1994 fremsat sine skriftlige bemærkninger til begæringen om foreløbige forholdsregler.

4 Domstolens præsident har den 1. juni 1994 i medfør af procesreglementets artikel 85, stk. 1, henvist begæringen til Domstolen.

5 Parterne har afgivet mundtlige indlæg for lukkede døre den 14. juni 1994.

I — Sagens baggrund

6 Den tidligere jugoslaviske republik Makedonien (»Former Yugoslav Republik of Macedonia«, herefter benævnt »FYROM«) erklærede sig uafhængig den 17. september 1991 efter en folkeafstemning den 8. september 1991.

7 Artikel 3 og 49 i FYROM's grundlov samt ændring I og II, lyder således:

»*Artikel 3*

Republikken Makedoniens territorium er udeleligt og uafståeligt.

Republikken Makedoniens nuværende grænser er ukrænkelige.

De kan kun ændres i henhold til grundloven.«

»*Artikel 49*

Republikken beskytter den stilling og de rettigheder, som tilkommer borgere i nabolandene, der er af makedonsk oprindelse eller som er makedonske udvandrere, støtter deres kulturelle udvikling og påtager sig at styrke forbindelserne til dem.

Republikken beskytter de kulturelle, økonomiske og sociale rettigheder, som republikkens borgere har i udlandet.«

»*Ændring I*

1. Republikken Makedonien har intet territorialkrav på nabolandene.

2. Republikken Makedoniens grænser kan kun ændres i henhold til grundloven, på grundlag af princippet om frivillighed og i henhold til internationale regler, der er almindeligt anerkendt.

3. Ovennævnte punkt 1 supplerer artikel 3, mens ovennævnte punkt 2 erstatter artikel 3, stk. 3, i Republikken Makedoniens grundlov.«

»*Ændring II*

1. Republikken griber herved ikke ind i andre staters suveræne rettigheder eller i deres indre anliggender.

2. Denne ændring supplerer stk. 1 i artikel 49 i Republikken Makedoniens grundlov.«

8 Den Hellenske Republik har anført, at FYROM systematisk forsøger at styrke forestillingen om et forenet Makedonien. Den græske regering har her nævnt, at der cirkulerer kort, kalendere, selvklæbende bilmærkater, som ikke blot forestiller FYROM's territorium, men et større område, der strækker sig indtil Det Ægæiske Hav og omfatter byen Thessaloniki og bjerget Olympos med det græske Makedoniens stednavne, der benævnes under deres betegnelse i den tyrkiske periode. FYROM har også udarbejdet nye historiebøger til brug i skoleundervisningen, udgivet i 1992-1993 af Undervisningsministeriet i FYROM, hvori det græske Makedoniens område — samt det bulgarske område Pirin — behandles som én enkelt national og geografisk enhed, der omfattes af FYROM.

9 Den hellenske regering har tilføjet, at FYROM's parlament i august 1992 vedtog i sit statsflag at føre emblemet »Vergina-solen«, der blev fundet under udgravningerne i 1977 i Vergina i det græske Makedonien.

10 Disse forskellige handlinger fra FYROM's side har skabt en spændt atmosfære mellem FYROM og Den Hellenske Republik, idet såvel den græske stat som det græske folk har opfattet dem som provokerende og fjendtlige handlinger, der ikke blot skader forholdet mellem de to stater, men også udgør overgreb på alle Balkanlandenes historie og tradition.

11 Den Hellenske Republik har derfor anmodet FYROM om ikke at anvende navnet Makedonien, om fra sit flag at fjerne det græske symbol (Vergina-solen), om at afstå fra territoriale krav over for Den Hellenske Republik og at indstille al fjendtlig propaganda mod Den Hellenske Republik.

12 Den 16. december 1991 vedtog Rådet for De Europæiske Fællesskaber følgende betingelser for anerkendelse (erklæring vedrørende Jugoslavien vedtaget under det ekstraordinære ministermøde om europæisk samarbejdspolitik i Bruxelles):

»Fællesskabet og dets medlemsstater kræver også, at en jugoslavisk republik, inden den anerkendes, forpligter sig til at give forfatningsmæssige og politiske garantier, som sikrer, at den ikke har noget territorialt krav over for et naboland, som er medlem af Fællesskabet, og at den afholder sig fra enhver fjendtlig propaganda over for et naboland, der er medlem af Fællesskabet, herunder anvendelse af en benævnelse, der indebærer territoriale krav.«

13 Voldgiftsudvalget under Konferencen for Fred i Jugoslavien, oprettet i september 1991, og som bestod af fem dommere, der var præsidenter for medlemsstaternes forfatningsdomstole, og hvis formand var R. Badinter, afgav den 11. januar 1992 en udtalelse (nr. 6) »vedrørende Det Europæiske Fællesskabs og dets medlemsstaters anerkendelse af den socialistiske republik Makedonien«.

14 Udtalelsen indeholder følgende konklusioner:

»— Republikken Makedonien opfylder betingelserne i retningslinjerne for anerkendelse af nye stater i Østeuropa og i Sovjetunionen samt betingelserne i erklæringen vedrørende Jugoslavien, vedtaget af Det Europæiske Fællesskabs Ministerråd den 16. december 1991

— ... desuden har Republikken Makedonien afstået fra ethvert territorialt krav i utvetydige erklæringer, som er bindende efter folkeretten

— ... anvendelsen af navnet 'Makedonien' kan herefter ikke indebære noget territorialt krav over for en anden stat

— ... desuden har Republikken Makedonien folkeretligt bindende forpligtet sig til generelt, og navnlig i henhold til grundlovens artikel 49, at forbyde enhver fjendtlig propaganda mod enanden stat; dette fremgår af en erklæring af 11. januar 1992 fra udenrigsministeren for Republikken Makedonien, som Voldgiftsudvalget havde anmodet om at få tilstillet med henblik på fortolkningen af grundlovsændring II af 6. januar 1992.«

15 Rådets formandskab meddelte den 15. januar 1992, at Slovenien og Kroatien ville blive anerkendt, og afgav herved følgende officielle erklæring:

»Vedrørende de to andre republikker, som har udtrykt ønske om at blive uafhængige (Bosnien-Hercegovina og FYROM), er der stadig vigtige problemer, som må løses, før Fællesskabet og dets medlemsstater kan træffe en tilsvarende afgørelse.«

16 Den 2. maj 1992 bekendtgjorde Rådet for De Europæiske Fællesskaber (»generelle anliggender«) afgørelsen, hvorefter Fællesskabet og dets medlemsstater var »rede til at anerkende denne stat som suveræn og uafhængig inden for dens nuværende grænser og under en benævnelse, som kan accepteres af de berørte parter«.

17 Under Det Europæiske Råds møde i Lissabon den 27. juni 1992 erklærede Fællesskabet, at det var rede til at anerkende nævnte republik med dens nuværende grænser, under en benævnelse, som ikke indeholdt betegnelsen »Makedonien«.

18 Rådets formandskab, der på det tidspunkt blev udøvet af Det Forenede Kongerige, pålagde dernæst en »særlig repræsentant for formandskabet« at rejse til Skopje og til Athen med henblik på at etablere et grundlag for en aftale mellem de to hovedstæder, som kunne tjene til støtte for Fællesskabets medlemsstaters anerkendelse af FYROM, og som var i overensstemmelse med erklæringen fra Lissabon af 27. juni 1992.

19 Det fremgik af den rapport, som blev udarbejdet af denne særlige repræsentant for formandskabet, og som blev forelagt Det Europæiske Råd i Edinburgh den 11. og

12. december 1992, at FYROM's regering forpligtede sig til at træffe følgende foranstaltninger, hvis medlemsstaterne anerkendte republikken:

— at anvende betegnelsen »Republikken Makedonien (Skopje)« i alle internationale forhold

— at indgå en traktat med Den Hellenske Republik, hvori ukrænkeligheden af deres fælles grænser bekræftedes

— at ændre grundlovens artikel 49 således, at henvisningen til dens beskyttelse af »den stilling og de rettigheder, som borgerne i nabolandene af makedonsk oprindelse har«, ophævedes

— at indgå en traktat med Den Hellenske Republik om godt naboskab og indlede en brevveksling om de vigtigste spørgsmål.

20 Dette tilbud kunne der imidlertid ikke opnås enighed om på Det Europæiske Råds møde i Edinburgh. Rådet henviste derimod til »behovet for at undgå, at republikken (FYROM) utilsigtet rammes af FN's sanktioner« og understregede »betydningen af at sikre FYROM adgang til midler fra de internationale finansinstitutioner samt en regelmæssig olieforsyning under passende kontrol«. Rådet anførte endvidere, »at Fællesskabet skal stille en betydelig økonomisk bistandspakke til rådighed for den tidligere jugoslaviske republik Makedonien« og »udtrykte sin tilfredshed med«, at Kommissionen agtede at øremærke 50 mio. ECU til humanitær og teknisk bistand.

21 Den hellenske regering har henvist til, at på samme møde i Edinburgh erklærede Rådet også, at Fællesskabets politik vedrørende FYROM's anerkendelse vil blive behandlet »i sammenhæng med Lissabon-erklæringen«.

22 De Forenede Nationers Sikkerhedsråd anbefalede ved resolution nr. 817 (1993) af 7. april 1993 Generalforsamlingen at optage FYROM i De Forenede Nationer under benævnelsen »den tidligere jugoslaviske republik Makedonien«, »indtil den konflikt, som er rejst vedrørende dens benævnelse, er blevet løst«.

23 De to formænd for den internationale styringskomité for det tidligere Jugoslavien, Vance og Owen, forsøgte at løse tvisten vedrørende landets betegnelse og træffe foranstaltninger, der kunne skabe en tillidsfuld atmosfære. Disse forligsforsøg førte til udarbejdelsen af et traktatforslag »vedrørende bekræftelsen af eksisterende grænser og vedtagelse af foranstaltninger med henblik på at skabe forhold, hvor der hersker tillid, venskab og godt naboskab«.

24 Parterne kunne imidlertid ikke acceptere dette traktatforslag.

25 I december 1993 anerkendte seks medlemsstater af Den Europæiske Union FYROM og optog diplomatisk forbindelse med den.

26 Den 8. februar 1994 anerkendte Amerikas Forenede Stater FYROM under betegnelsen »Former Yugoslav Republic of Macedonia«.

27 Den 16. februar 1994 besluttede den hellenske regering på premierministerens forslag at lukke det græske konsulat i Skopje, FYROM's hovedstad, og »afbryde varebevægelserne fra eller til Skopje via Thessaloniki havn, bortset fra absolut nødvendige levnedsmidler og medicin«.

28 Efter at formandskabet først mundtligt havde informeret Rådet om vedtagelsen af disse foranstaltninger og de grunde, der blev påberåbt til støtte herfor, blev medlemsstaterne den 21. februar 1994 formelt oplyst herom ved et COREU-telegram. Indholdet af foranstaltningerne blev yderligere uddybet ved en skrivelse af 23. februar 1994 fra Den Hellenske Republiks faste repræsentant til Kommissionens generalsekretær.

29 Ved skrivelse af 22. februar 1994 opfordrede Kommissionen den græske regering til at begrunde foranstaltningerne i forhold til traktaterne og ytrede samtidig alvorlige betænkeligheder med hensyn til foranstaltningernes forenelighed med fællesskabsretten, navnlig med det indre marked (fællesskabsforsendelse) og den fælles handelspolitik (indførsel og udførsel).

30 Den græske premierminister svarede ved skrivelse af 25. februar 1994, hvori han redegjorde for sagens baggrund og forklarede, at foranstaltningerne var blevet uomgængeligt nødvendige på grund af de farer, som FYROM's uforsonlige holdning medførte for Den Hellenske Republik.

31 Den 26. februar 1994 tilstillede den græske regering Kommissionen en note vedrørende de foranstaltninger, den havde truffet over for FYROM den 16. februar 1994. I noten anførte den græske regering, at foranstaltningerne var lovlige såvel efter folkeretten som efter fællesskabsretten. Den anførte herved, at den måde, hvorpå der var blevet indført sanktioner over for Sydrhodesia, Sydafrika og Argentina, talte til støtte for, at medlemsstaterne og ikke Fællesskabet er kompetente på dette område. Den henviste til dom af 26. maj 1987 (sag 45/86, Kommissionen mod Rådet, Sml. s. 1493) og udledte modsætningsvis heraf, at hvis der ikke er nogen sammenhæng med handelspolitikken, henhører spørgsmålet ikke under traktatens artikel 113, selv om foranstaltningerne påvirker handelen. Den græske regering henviste endelig til traktatens artikel 224, som efter dens opfattelse er en generel beskyttelsesklausul, som bemyndiger medlemsstaterne til ensidigt at træffe foranstaltninger. Den anførte, at den betingelse, der er tale om i denne sag, er

»alvorlig international spænding, der udgør en krigstrussel«. Den understregede også, at denne artikel er den eneste, der giver mulighed for at finde en løsning på problemerne i fællesmarkedets funktion ved hjælp af den konsultationspligt, den foreskriver, hvilken imidlertid udelukkende tager sigte på en løsning af disse problemer — hvis de er fastslået — men ikke de eventuelle følger, foranstaltningerne medfører i en tredjestat.

32 Ved skrivelse af 3. marts 1994 til den græske udenrigsminister gentog Kommissionen sit forbehold og gjorde gældende, at de anfægtede foranstaltninger var i strid med den fælles ordning for import til Fællesskabet af varer med oprindelse i tredjelande, ordningen for eksport til tredjelande og ordningen for fællesskabsforsendelse. Kommissionen henviste også til, at foranstaltningerne skadede adskillige af medlemsstaternes eksportørers legitime interesser, hvis lastbiler og ladninger blev blokeret i Grækenland, samt til, at der gennemførtes en systematisk kontrol med flere fællesskabscontainere med levnedsmidler, som var sendt af private organisationer i henhold til Det Europæiske Råds afgørelser.

33 Ved skrivelse af 15. marts 1994 til Kommissionen meddelte den græske generalsekretær for EF-spørgsmål, at den græske regering fastholdt sin stilling. Han tilføjede endvidere:

»Hvis Kommissionen kan påvise, at de foranstaltninger, som de græske myndigheder har truffet, fordrejer konkurrencevilkårene inden for fællesmarkedet, er den græske regering villig til at undersøge de betingelser, hvorved foranstaltningerne kan tilpasses bestemmelserne i traktaten i overensstemmelse med artikel 225, stk. 1.«

34 Ved skrivelse af 21. marts 1994 til Den Hellenske Republiks premierminister anførte Kommissionen følgende:

»Eftersom Grækenland har begrundet foranstaltningerne politisk, finder Kommissionen, at ministrene snarligt bør tage stilling til disse grunde inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik.

Dette vil gøre det muligt for Kommissionen som vogter af traktaterne og under hensyntagen til dens ansvar for sammenhæng i alle Unionens eksterne initiativer at råde over alle de nødvendige oplysninger for at vurdere den anvendelse, som den græske regering i denne sag har foretaget af EF-traktatens artikel 224, og følgerne heraf for fællesmarkedets funktion.

Jeg foreslår derfor, at formandskabet så hurtigt som muligt anmoder ministrene i Rådet om at udtale sig om de politiske grunde, som den græske regering har påberåbt sig til støtte for sine restriktive foranstaltninger over for FYROM.«

---

35 Rådet (»generelle anliggender«) mødtes uformelt i Ioannina den 27. marts 1994 og drøftede spørgsmålet. Ifølge den græske regering nåede man imidlertid ikke til enighed, og der blev ikke truffet nogen beslutning. Kommissionen derimod mener, at det fremgår af forhandlingerne, at krigstruslen eller de alvorlige indre uroligheder, som forstyrrer den offentlige orden, og som de græske myndigheder har påberåbt sig til støtte for de anfægtede foranstaltninger, ikke fandtes godtgjort.

II — Parternes påstande

36 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Den Hellenske Republik tilpligtes at udsætte de foranstaltninger, den traf den 16. februar 1994 over for den tidligere jugoslaviske republik Makedonien, indtil der er afsagt dom i hovedsagen.

— Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

37 Den hellenske regering har nedlagt følgende påstande:

— Begæringen om foreløbige forholdsregler tages ikke til følge.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

III — Retlige bestemmelser

Foreløbige forholdsregler i forbindelse med et søgsmål i henhold til traktatens artikel 225, stk. 2

38 Den hellenske regering har gjort gældende, at der ikke kan fremsættes begæring om foreløbige forholdsregler, når hovedsagen er anlagt i henhold til traktatens artikel 225.

39 Den har anført, at modsat den normale traktatbrudsprocedure efter artikel 169 er der ikke ved søgsmål efter artikel 225 foreskrevet nogen forudgående procedure, hvorfor et sådant søgsmål kan behandles hurtigere. Heraf følger, at den foreløbige beskyttelse, hvis ellers alt gøres for effektivt at fremskynde behandlingen af hovedsagen, ikke kan indrømmes som ved den normale procedure i artikel 169.

40 Den har desuden anført, at artikel 224 og 225 indebærer vanskelige og detaljerede vurderinger og afvejninger, som umuliggør en kortfattet behandling og en gennemgang af de faktiske forhold på de betingelser, der gælder i en sag om foreløbige forholdsregler.

41 Disse argumenter kan ikke tiltrædes.

42 I henhold til traktatens artikel 186 kan Domstolen i sager, der er indbragt for den, foreskrive de nødvendige foreløbige forholdsregler. Denne bestemmelse angiver ingen undtagelse herfra og indeholder heller ingen sondring efter sagens karakter.

43 Ved behandlingen af de konkrete forhold, som er afgørende for, om det findes nødvendigt at anordne de foreløbige forholdsregler, kan man derimod tage hensyn til de forhold, som den græske regering har fremhævet, nemlig den hurtigere sagsbehandling efter artikel 225 samt vanskeligheden ved vurderingerne og afvejningen ved anvendelsen af artikel 224 og 225.

44 I henhold til procesreglementets artikel 83, stk. 2, kan der kun træffes bestemmelse om udsættelse eller om foreløbige forholdsregler, såfremt der foreligger omstændigheder, der medfører uopsættelighed; desuden skal nødvendigheden af udsættelsen eller af de foreløbige forholdsregler umiddelbart forekomme berettiget af faktiske og retlige grunde (fumus boni juris).

45 I henhold til procesreglementets artikel 86, stk. 4, og artikel 36, stk. 3, i statutten for EØF-Domstolen kan en kendelse om foreløbige forholdsregler på ingen måde foregribe Domstolens afgørelse i hovedsagen.

Fumus boni juris

Kommissionens argumentation

46 Kommissionen har anført, at betingelserne i traktatens artikel 224 ikke er opfyldt.

47 Kommissionen har erkendt, at de foranstaltninger, som omhandles af nævnte bestemmelse, henhører under den pågældende medlemsstats skøn. Den har dog anført, at såfremt de påtænkte foranstaltninger er uforenelige med fællesskabsretten:

i) skal den pågældende medlemsstat godtgøre, at der reelt er tale om et af de tre tilfælde i artikel 224, der er usædvanlige og klart afgrænsede tilfælde, der ikke giver grundlag for nogen udvidende fortolkning (dom af 19.12.1968, sag 13/68, Salgoil, Sml. 1965-1968, s. 553, på s. 558; org. ref.: Rec. 1968, s. 661, på s. 676)

ii) må foranstaltningerne ikke gå ud over, hvad der er strengt nødvendigt for at afhjælpe den pågældende situation, jf. proportionalitetsprincippet

iii) skal den pågældende medlemsstat indlede de konsultationer, der er nævnt i artikel 224 og artikel 225, stk. 1, således, at de nationale foranstaltninger påvirker fællesmarkedets funktion mindst muligt, under hensyntagen til den pligt til samarbejde og til loyal støtte, som påhviler medlemsstaterne over for Fællesskabet i henhold til traktatens artikel 5.

48 Kommissionen har anført, at betingelserne for at anvende traktatens artikel 224 ikke er opfyldt i denne sag, idet den græske regering hverken har godtgjort, at der forelå »alvorlige indre uroligheder, der forstyrrer den offentlige orden« i Grækenland, eller »alvorlig international spænding, der udgør en krigstrussel«, på det tidspunkt, hvor de pågældende foranstaltninger blev truffet. Kommissionen fandt det derfor ikke nødvendigt at indlede de i traktatens artikel 225, stk. 1, nævnte konsultationer, som foreslået af de græske myndigheder.

49 For så vidt angår den indre sikkerhed har Kommissionen henvist til Domstolens praksis vedrørende rækkevidden af traktatens artikel 36, hvoraf fremgår, at angrebet på den offentlige orden skal være et angreb på statens grundlæggende interesser (dom af 23.11.1978, sag 7/78, Thompson m.fl., Sml. s. 2247, præmis 34), som den pågældende stat ikke kan imødegå med de til dens rådighed stående midler (dom af 29.1.1985, sag 231/83, Cullet, Sml. s. 315, præmis 33). Kommissionen har anført, at det i traktatens artikel 224 nævnte tilfælde, alvorlige indre uroligheder, der forstyrrer den offentlige orden, må fortolkes endnu mere indskrænkende. Kommissionen har henvist til dom af 15. maj 1986 (sag 222/84, Johnston, Sml. s. 1651), hvori Domstolen understregede (præmis 27), at artikel 224 vedrører rene undtagelsestilfælde.

50 Ifølge Kommissionen har den hellenske regering imidlertid ikke påvist objektive omstændigheder, der kan true den offentlige sikkerhed, eller godtgjort, at de offentlige myndigheder ikke var i stand til effektivt at imødegå eventuelle alvorlige indre uroligheder, der kunne true selve statens eksistens eller dens grundlæggende interesser, eller at myndighederne uden de økonomiske foranstaltninger over for FYROM ikke ville have været i stand til at kontrollere situationen.

51 For så vidt angår spørgsmålet, om der foreligger en alvorlig international spænding, der udgør en krigstrussel, har Kommissionen anført, at heller ikke dette forhold er godtgjort. Kommissionen har ikke bestridt, at der udkæmpes en krig på Balkan, der kan brede sig, men har derimod bestridt, at den holdning, som Den Hellenske Republik bebrejder FYROM, taget under ét, reelt kan anses for en krigstrussel. At der foreligger en alvorlig politisk konflikt mellem Den Hellenske Republik og FYROM, bestrider Kommissionen ikke. Kommissionen har også fastslået, at denne konflikt vækker dybe følelser i Grækenland, hvis intensitet beror på forbindelsen til den hellenske nations historie. Det er i forbindelse med denne politiske konflikt, at Den Hellenske Republik besluttede at anvende økonomiske sanktioner for at vinde gehør for sit synspunkt og opnå de ønskede indrømmelser fra FYROM. Noget helt andet er, har Kommissionen imidlertid anført, at imødegå en krigstrussel. Den har herved henvist til, at FYROM er et lille land uden reserver, i dyb økonomisk krise, som kun råder over særdeles ringe militære midler i forhold til Den Hellenske Republik, der desuden har den garanti for sikkerhed, som dets medlemskab af NATO medfører. Kommissionen underkender ikke konfliktens alvorlighed, men finder, at man ikke kan anse FYROM's modstand over for de græske krav for en krigstrussel.

52 Kommissionen mener derfor ikke blot, at Den Hellenske Republiks anvendelse af artikel 224 er ubegrundet, men endog, at Den Hellenske Republik i denne sag har misbrugt sine beføjelser efter denne bestemmelse. Den Hellenske Republik har nemlig ved at henvise til denne bestemmelse som begrundelse for økonomiske sanktioner, den har truffet for at opnå indrømmelser i konflikten med FYROM, anvendt de ganske særlige beføjelser, som denne artikel indrømmer staterne, til andre formål end fastsat i traktaten, hvorfor Den Hellenske Republik har gjort sig skyldig i magtfordrejning.

Den græske regerings argumentation

53 Den græske regering har anført, at Kommissionen med urette har støttet sin begæring om foreløbige forholdsregler på, at Den Hellenske Republik ikke har godtgjort, at betingelserne for anvendelsen af artikel 224 foreligger. Den har herved understreget, at det i en sag om foreløbige forholdsregler er den begærende part, som har bevisbyrden.

54 Den har desuden anført, at man ikke ved vurderingen af »fumus boni juris« generelt kan henvise til argumenterne i hovedsagen. En sådan sammenblanding indebærer nemlig, at Domstolen under en sag om foreløbige forholdsregler må tage stilling til hovedsagen. Den hellenske regering mener, at den har ret (og pligt) til at gendrive de af Kommissionen fremsatte grundlæggende anbringender under selve hovedsagen, som finder sted efter andre processuelle regler, som giver væsentligere garantier, og ikke under en sag om foreløbige forholdsregler.

55 Den hellenske regering har endvidere anført, at Kommissionens argumentation indebærer en tilsidesættelse af reglen om, at en sag om foreløbige forholdsregler på ingen måde må foregribe afgørelsen i hovedsagen (procesreglementets artikel 86, stk. 4, og artikel 36, stk. 3, i statutten for Domstolen). Den har anført, at netop på grund af karakteren af de spørgsmål, hovedsagen og sagen om foreløbige forholdsregler angår, og den snævre forbindelse mellem de politiske begrundelser og de retlige omstændigheder, indebærer prøvelsen af, om der foreligger »fumus boni juris« nødvendigvis fare for, at afgørelsen i hovedsagen foregribes. Denne fare foreligger i særlig grad under et søgsmål i henhold til traktatens artikel 225, stk. 2, hvorunder det må afgøres, om den sagsøgte medlemsstat har misbrugt sine beføjelser efter traktatens artikel 224.

56 Den hellenske regering har henledt Domstolens opmærksomhed på de talrige politiske argumenter, som begæringen om foreløbige forholdsregler indeholder. Kommissionen mener således, at FYROM's holdning ikke kan anses for en krigstrussel. Regeringen har anført, at spørgsmålet vedrørende en medlemsstats ydre sikkerhed ikke kan gøres til genstand for en domstolsprøvelse. Den mener, at det drejer sig om et vigtigt politisk spørgsmål, som Kommissionen forsøger at få pådømt ved Domstolen, oven i købet i en sag om foreløbige forholdsregler, hvilket indebærer en undtagelse fra de almindelige anerkendte regler om retsafgørelse af internationale konflikter.

57 I denne sag bekræftes krigsfaren af en rapport fra Sikkerhedsrådet, udarbejdet af FN's generalsekretær den 1. april 1994 (dokument S/1994/376), hvori generalsekretæren støtter mægleren, C. Vance's opfattelse, hvorefter »hvis det ikke

lykkes for parterne at indgå en aftale, der er tilfredsstillende for dem, kan freden i området trues«. Krigsfaren bekræftes også af, at der på FYROM's territorium befinder sig soldater fra De Forenede Nationers interventionsstyrke i Jugoslavien.

58 Den hellenske regering har på det kraftigste bestridt den sammenblanding, som Kommissionen har foretaget af traktatens artikel 36 og 224.

59 Den har anført, at modsat andre søgsmål er det efter traktatens artikel 225 alene misbrug, der kan efterprøves af Domstolen. Den mener, at artikel 36 og 224 adskiller sig fra hinanden ved formen for domstolsprøvelsen, bevisbyrden for, om de pågældende betingelser er opfyldt, og ved deres anvendelse.

60 Subsidiært har regeringen anført, at Den Hellenske Republik bortset fra de anfægtede foranstaltninger ikke råder over andre fredelige midler til at beskytte sin kulturelle identitet og sin historiske arv og imødegå FYROM's fjendtlige propaganda. Det eneste andet middel, den rådede over, var det forhold, at de øvrige medlemsstater ikke havde anerkendt FYROM, hvilket middel imidlertid faldt bort efter anerkendelserne i december 1993.

61 Med hensyn til sammenhængen mellem traktatens artikel 224 og den fælles udenrigs-og sikkerhedspolitik har den hellenske regering anført, at hvis der, som hævdet af Kommissionen, var en sådan forbindelse, ville denne sag ikke kunne undergives en domstolsprøvelse, eftersom den omfattes af afsnit V i traktaten om Den Europæiske Union.

62 Den hellenske regering har videre konkluderet, at de anbringender, som Kommissionen har støttet på afsnit V i traktaten om Unionen, ikke under nogen omstændigheder kan behandles under en sag om foreløbige forholdsregler.

63 Regeringen mener, at der kun kan være tale om misbrug af beføjelser, jf. traktatens artikel 225, stk. 2, hvis artikel 224 helt klart ikke er påberåbt med henblik på at nå denne bestemmelses politiske mål, men for at beskytte økonomiske interesser.

64 Ifølge regeringen kan en generel undtagelse fra alle fællesskabsforpligtelserne også udgøre misbrug af beføjelser, men ikke præcise og afpassede gengældelsesforanstaltninger, som der er tale om i denne sag.

65 Den hellenske regering har anført, at den fælles handelspolitik giver medlemsstaterne et vist skøn med hensyn til at træffe økonomiske sanktioner, eftersom udenrigspolitikken tilsyneladende endnu ikke er blevet en del af Fællesskabet og Den Europæiske Union.

66 Under disse omstændigheder indebærer samspillet mellem handelspolitikken og udenrigspolitikken, at den førstnævnte bliver et middel for sidstnævnte. Regeringen har konkluderet, at ved økonomiske gengældelsesforanstaltninger udelukker artikel 224 anvendelsen af artikel 113.

Domstolens bemærkninger

67 De foranstaltninger, som Den Hellenske Republik ensidigt har truffet over for FYROM, er uden tvivl i strid med grundlæggende fællesskabsregler vedrørende de frie varebevægelser og den fælles handelspolitik.

68 Den Hellenske Republik har imidlertid påberåbt sig traktatens artikel 224, en bestemmelse, der ved første blik giver en medlemsstat, der står over for visse helt usædvanlige omstændigheder, mulighed for at indføre undtagelser fra endog grundlæggende fællesskabsregler.

69 En prøvelse af, om selve betingelserne, som hævdet af Kommissionen, for anvendelsen af artikel 224 ikke er opfyldt i denne sag, og af, hvilket Kommissionen også har hævdet, om den hellenske regering har misbrugt sine beføjelser efter artiklen, ville indebære en gennemgang af komplicerede juridiske spørgsmål, herunder omfanget af domstolsprøvelsen under et søgsmål i henhold til traktatens artikel 225, stk. 2.

70 Disse spørgsmål fortjener en dybtgående behandling efter en kontradiktorisk procedure. På sagens nuværende trin, hvor det drejer sig om foreløbige forholdsregler, findes det tilstrækkeligt at fastslå, at Kommissionens argumentation umiddelbart forekommer at være så relevant og vægtig, at den skaber en »fumus boni juris«, der kan gøre den begærede forholdsregel berettiget.

71 Det må derfor undersøges, om betingelsen om uopsættelighed er opfyldt.

Uopsættelighededen

Kommissionens argumentation

72 Kommissionen har gjort gældende, at betingelsen om uopsættelighed er opfyldt, idet de økonomiske sanktioner over for FYROM udgør en klar og særlig alvorlig tilsidesættelse af Fællesskabets retsorden af følgende to grunde.

73 De anfægtede foranstaltninger hæmmer helt klart den fælles handelspolitik (og altså princippet om fælles forvaltning af Fællesskabets ydre økonomiske grænser), det generelle princip om fri forsendelse af varer inden for Fællesskabet, der er en følge af Toldunionen, og det indre markeds funktion. En sådan ensidig adfærd fra en medlemsstats side bryder solidariteten mellem medlemsstaterne og er, hvis den fortsætter, en fare for selve Fællesskabets funktion.

74 Desuden afviger, ifølge Kommissionen, de økonomiske sanktioner, som blev ensidigt truffet over for FYROM, grundlæggende fra de generelle politiske retningslinjer, som Det Europæiske Råd har udformet, og de konkrete foranstaltninger, der blev truffet som følge heraf. Kommissionen har anført, at Det Europæiske Råd under mødet i Lissabon den 26. og 27. juni 1992 bekræftede Fællesskabets og dets medlemsstaters vilje til at »etablere et frugtbart og nært forhold til myndighederne i Skopje med henblik på oprettelse af et betydningsfuldt samarbejde, der kunne skabe politisk stabilitet og økonomisk fremgang i området«. Under mødet i Edinburgh den 11. og 12. december 1992 understregede Det Europæiske Råd navnlig »betydningen af at sikre [FYROM] adgang til midler fra de internationale finansinstitutioner samt en regelmæssig olieforsyning under passende kontrol« samt, at Fællesskabet burde »stille en betydelig økonomisk bistandspakke til rådighed for den tidligere jugoslaviske republik Makedonien«. Kommissionen har anført, at der i 1993 af Fællesskabets budget blev ydet FYROM humanitær og teknisk bistand for 50 mio. ECU.

75 Kommissionen har anført, at de anfægtede foranstaltninger indebærer en fare for et uopretteligt tab for FYROM, der allerede lider hårdt under konflikten i det tidligere Jugoslavien. Den har understreget, at havnen i Thessaloniki er et nødvendigt transitpunkt for FYROM's handel på grund af den af Sikkerhedsrådet anordnede embargo mod Serbien og Montenegro, som hindrer vareforsyninger via det nordlige FYROM, samt på grund af det dårlige vejnet i Albanien og i Bulgarien.

76 Kommissionen har anført, at den omstændighed, at det er en tredjestat, der lider det pågældende tab, ikke er til hinder for en begæring om foreløbige forholdsreg-

ler. Der er i almindelighed intet til hinder for, at der ved anvendelsen af artikel 83, stk. 2, i Domstolens procesreglement tages hensyn til forhold, der ikke omfattes af fællesskabsrettens territoriale gyldighed, såfremt der består en tilstrækkelig snæver sammenhæng med fællesskabsretten.

77 Kommissionen har også anført, at de fællesskabserhvervsdrivende, hvis virksomhed hovedsagelig består i handel med FYROM, har lidt et direkte og uopretteligt tab, fordi der efter blokeringen af havnen i Thessaloniki ikke eksisterer andre indførselsveje, som er økonomisk rentable. Dette tab er imidlertid vanskeligt at bestemme, idet der ikke foreligger nogen pålidelig statistik over Fællesskabets handel med FYROM.

78 Kommissionen har endelig tilføjet, at anvendelsen af de anfægtede foranstaltninger, i strid med Den Europæiske Unions eksterne tiltag i alvorlig grad kan skærpe den internationale spænding i denne del af Balkan, der indtil nu har undgået den krigslue, som flammer i andre områder i det tidligere Jugoslavien.

Den hellenske regerings argumentation

79 Den hellenske regering har anført, at da afgørelsen i hovedsagen vil blive afsagt om ganske kort tid, må nødvendigheden af herudover at anordne foreløbige forholdsregler være klar og uopsættelig. Den anfører, at Kommissionen fuldstændigt har overset dette forhold, og har fremført argumenter, der vedrører et søgsmål anlagt i henhold til traktatens artikel 169.

80 Regeringen har anført, at Kommissionen i to måneder først forsøgte at finde en politisk løsning på problemet, hvilket viser, at Kommissionen ikke selv fandt, at der forelå en sådan uopsættelighed, som gjorde det nødvendigt straks at indbringe et søgsmål og en begæring om foreløbige forholdsregler.

81 For så vidt angår spørgsmålet om skadelidte har den hellenske regering anført, at Kommissionen kun kan fremsætte begæring om, at der træffes foreløbige forholdsregler over for en medlemsstat, hvis det påberåbte tab vedrører andre medlemsstater eller deres statsborgere, men ikke når det vedrører tredjelande.

82 Den har bestridt det af Kommissionen fremsatte anbringende om en sammenhæng med Fællesskabets retsorden, idet denne konstruktion indebærer, at et hvilket som helst forhold i et land, med hvilket Fællesskabet har en vis handel, er et forhold, som Kommissionen i sin egenskab af vogter af traktaterne skal tage hensyn til. Den hellenske regering har anført, at Kommissionen ikke kan optræde som vogter af tredjelandes interesser, især ikke, hvis dette sker på bekostning af Den Europæiske Unions medlemsstater.

83 For så vidt angår skadens omfang, har den hellenske regering anført, at Kommissionen, som har bevisbyrden, ikke har fremlagt konkrete oplysninger. Regeringen har forklaret, at samhandelen mellem Fællesskabet og FYROM kun udgør en ringe del af den samlede fællesskabshandel, hvorfor de anfægtede foranstaltninger ikke påvirker det fælles markeds funktion og heller ikke medfører et alvorligt og uopretteligt tab eller mærkbar skade.

84 Den hellenske regering har anført, at hvis man tager hensyn til de undtagelser, de anfægtede foranstaltninger indeholder, og det antages, at hele Fællesskabets handel med FYROM går via græske havne, fremgår det af Eurostat's statistikker, at de anfægtede foranstaltninger kun hindrer 0,067% af fællesskabsudførslerne og 0,048% af fællesskabsindførslerne. Begæringen om foreløbige forholdsregler for at undgå et påstået uopretteligt tab forekommer overdreven.

85 Vedrørende det tab, som de erhvervsdrivende i Fællesskabet eventuelt har lidt, har den græske regering oplyst, at indtil nu har ingen erhvervsdrivende reageret, og

anført, at det påståede tab af økonomisk karakter under alle omstændigheder kan erstattes.

86 Den græske regering har bestridt, at Den Europæiske Unions beslutning om at tilbyde et tredjeland bistand omfattes af den fælles udenrigspolitik, således at en medlemsstat forpligtes over for dette tredjeland. Den har derfor bestridt, at de anfægtede foranstaltninger udgør en fare for Unionens udenrigspolitik.

87 Regeringen har vedrørende Kommissionens argument om, at de anfægtede foranstaltninger kan hindre en mindelig løsning, anført, at vurderingen af, hvorledes en foranstaltning påvirker en fredelig løsning af en tvist af politisk karakter, henhører under medlemsstatens suverænitet.

88 Den hellenske regering mener, at de anfægtede foranstaltninger tværtimod har sensibiliseret den europæiske offentlige mening og ført til forhandlingerne i De Forenede Nationer, mens bestræbelserne på at opnå en fredelig løsning indtil da havde været forgæves.

Domstolens bemærkninger

89 Vedrørende uopsættelighedsbetingelsen bemærkes, at ifølge fast retspraksis (jf. bl.a. kendelse af 29.6.1993, sag C-280/93 R, Tyskland mod Rådet, Sml. I, s. 3667, præmis 22) skal spørgsmålet om uopsætteligheden af en foreløbig forholdsregel efter procesreglementets artikel 83, stk. 2, vurderes på baggrund af nødvendigheden af, at der træffes en foreløbig afgørelse for at undgå, at den begærende part udsættes for en alvorlig og uoprettelig skade på grund af den foranstaltning, hovedsagen omhandler.

90 Det findes herefter nødvendigt at gennemgå de forskellige skader, der er opstået ifølge Kommissionens opfattelse.

91 For så vidt først angår overtrædelsen af den fælles handelspolitik, den frie forsendelse af varer inden for Fællesskabet og det indre marked bemærkes, at Kommissionens argumenter fokuserer på sammenhængen mellem den påberåbte skade og Den Hellenske Republiks overtrædelse af fællesskabsretten. Kommissionen mener, at det fremgår umiddelbart af selve overtrædelsens karakter, at der foreligger en alvorlig skade.

92 Som det imidlertid fremgår af denne kendelses grunde 67-70, kan man ikke, selv om Kommissionens argumenter er tilstrækkelige til at skabe en »fumus boni juris«, fastslå, som Kommissionen har hævdet, at Den Hellenske Republik har begået en klar overtrædelse af fællesskabsretten, idet det ikke uden en grundig prøvelse er muligt at vurdere, om den hellenske regering med urette har anvendt traktatens artikel 224 eller misbrugt sine beføjelser efter bestemmelsen.

93 Anbringendet om denne skade kan derfor ikke lægges til grund.

94 For så vidt dernæst angår den skade, som skulle være påført de af Det Europæiske Råd angivne generelle politiske retningslinjer, samt den skade, der består i en øget spænding og krigsfare på Balkan, og som skulle være forvoldt af Den Hellenske Republiks opretholdelse af de trufne foranstaltninger over for FYROM, bemærkes, at Domstolen, selv om den skulle være kompetent til at anlægge de politiske vurderinger, som måtte være nødvendige for at fastslå en skade og navnlig en sammenhæng mellem denne skade og den græske regerings adfærd, under ingen omstændigheder kan danne sig en opfattelse heraf under en sag om foreløbige forholdsregler. De vurderinger, den måtte anlægge, ville nemlig uundgåeligt være

bestemmende for omfanget af Domstolens beføjelser i sager efter traktatens artikel 224 og 225, og ville altså foregribe afgørelsen af hovedsagen.

95 Vedrørende dernæst den uoprettelige skade, som Fællesskabets erhvervsdrivende skulle have lidt, bemærkes, at Kommissionen herom alene har fremført generelle påstande, som den ikke har underbygget med tilstrækkeligt konkrete forhold. Heraf følger, at denne skade ikke kan anses for at være bevist.

96 For så vidt endelig angår den skade, som FYROM har lidt, findes de af Kommissionen fremførte forhold tilstrækkelige til at godtgøre, at der er lidt en sådan skade.

97 Det må imidlertid først afgøres, om Kommissionen under denne sag om foreløbige forholdsregler — og uafhængigt af enhver anden skade for Fællesskabets interesser — kan påberåbe sig en skade, som lides af det tredjeland, der rammes af de foranstaltninger, som Den Hellenske Republik finder begrundet i henhold til traktatens artikel 224.

98 Det bemærkes hertil, at henset til den accessoriske rolle, en sag om foreløbige forholdsregler spiller i forhold til hovedsagen, må uopsætteligheden af den foreløbige forholdsregel vurderes i lyset af de interesser, der beskyttes af traktatens artikel 224 og 225, hvilke bestemmelser finder anvendelse i den for Domstolen verserende sag.

99 I henhold til artikel 224 skal medlemsstaterne rådføre sig med hinanden med henblik på i fællesskab at træffe de bestemmelser, der er nødvendige for at undgå, at fællesmarkedets funktion påvirkes af de foranstaltninger, som en medlemsstat kan føle sig foranlediget til at træffe i visse særlige undtagelsestilfælde. Efter artikel 225, stk. 1, skal Kommissionen kun gribe ind, såfremt foranstaltninger, der er truffet i henhold til artikel 223 og 224, medfører, at konkurrencevilkårene inden for fællesmarkedet fordrejes.

100 Med forbehold af en mere dybtgående fortolkning af disse bestemmelser under hovedsagen fremgår det ved første blik, at Kommissionens rolle efter artikel 225, sammenholdt med artikel 224, er at beskytte Fællesskabets interesser.

101 Domstolen finder derfor ikke, at der i denne sag om foreløbige forholdsregler kan tages hensyn til den skade, som FYROM har lidt.

102 Under disse omstændigheder kan begæringen om foreløbige forholdsregler ikke tages til følge.

Af disse grunde

bestemmer

DOMSTOLEN

1) Begæringen om foreløbige forholdsregler tages ikke til følge.

2) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.

Således bestemt i Luxembourg den 29. juni 1994.

R. Grass
Justitssekretær

O. Due
Præsident