DOMSTOLENS BESLUT
av den 29 juni 1994*

Mål C-120/94 R

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av vice generaldirektören C. Timmermans, S. Van Raepenbusch och E. Buissart, samtliga vid rättstjänsten och i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg hos G. Kremlis, rättstjänsten, Centre Wagner, Kirchberg,

sökande,

mot

Grekland, företrätt av generalsekreteraren vid utrikesministeriets avdelning för gemenskapsrättsliga tvister G. Kranidiotis och universitetsprofessorerna K. Ioannou, V. Skouris samt S. Perrakis, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg vid Greklands ambassad, 117, Val Sainte-Croix,

svarande.

Talan avser en ansökan om interimistiska åtgärder som syftar till att Grekland i avvaktan på det slutliga avgörandet i saken skall åläggas att upphöra med de åtgärder som nämnda stat den 16 februari 1994 beslutat vidta mot f.d. jugoslaviska republiken Makedonien.

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden O. Due, avdelningsordförandena G. F. Mancini, J. C. Moithino de Almeida, M. Diez de Velasco och D. A. O. Edward samt domarna C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias (referent), F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn och J. L. Murray,

* Rättegångsspråk: grekiska.

generaladvokat: F. G. Jacobs,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

meddelar,

efter att ha hört generaladvokaten,

följande

beslut

1 Genom ansökan, som kom in till domstolens kansli den 22 april 1994, har Europeiska gemenskapernas kommission med stöd av artikel 225 andra stycket i EG-fördraget väckt talan om fastställelse av att Grekland har missbrukat sina befogenheter enligt artikel 224 i EG-fördraget för att motivera de ensidiga åtgärder som infördes den 16 februari 1994 avseende förbud mot handel, närmare bestämt via hamnen i Thessaloniki, med produkter som har sitt ursprung i, härrör från eller är avsedda för f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, liksom import till Grekland av produkter med ursprung i eller härrörande från nämnda republik, och av att Grekland därigenom har underlåtit att uppfylla de skyldigheter som följer av artikel 113 i EG-fördraget, av de gemensamma exportregler som infördes genom rådets förordning (EEG) nr 2603/69 av den 20 december 1969 (EGT nr L 324, s. 25, fransk version; svensk specialutgåva, del 11, volym 01, s. 37), av de gemensamma importregler som infördes genom rådets förordning (EEG) nr 288/82 av den 5 februari 1982 (EGT nr L 35, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå), av de regler för import till gemenskapen av produkter med ursprung i republikerna Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Slovenien och f.d. jugoslaviskas republiken Makedonien som införts genom rådets förordning (EG) nr 3698/93 av den 22 december 1993 (EGT nr L 344, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå) och av de regler för transittrafik inom gemenskapen som infördes genom rådets förordning (EEG) nr 2726/90 av den 17 september 1990 (EGT nr L 262, s. 1, fransk version; vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå).

2 I en särskild handling, som kom in till domstolens kansli samma dag, har kommissionen med stöd av artikel 186 i fördraget och artikel 83 i rättegångsreglerna yrkat att domstolen skall ålägga Grekland att i avvaktan på det

slutliga avgörandet i saken upphöra med de åtgärder som nämnda stat den 16 februari 1994 beslutat vidta mot f.d. jugoslaviska republiken Makedonien.

3 Den grekiska regeringen har den 24 maj 1994 inkommit med skriftligt yttrande över ansökan om interimistiska åtgärder.

4 Genom beslut av den 1 juni 1994 har domstolens ordförande med tillämpning av artikel 85 första stycket i rättegångsreglerna hänskjutit ansökan om interimistiska åtgärder till domstolen.

5 Parterna har vid sammanträde den 14 juni 1994 avgett muntliga yttranden inom stängda dörrar.

I — Bakgrunden till tvisten

6 F.d. jugoslaviska republiken Makedonien (nedan kallad FYROM) förklarade sig självständig den 17 september 1991 efter en folkomröstning som anordnades den 8 september 1991.

7 Artiklarna 3 och 49 i FYROM:s författning samt tillägg I och II har följande lydelse:

"Artikel 3

Republiken Makedoniens territorium är odelbart och oförytterligt.

Republiken Makedoniens befintliga gränser är okränkbara.

De kan endast ändras i enlighet med författningen."

"Artikel 49

Republiken skall skydda den ställning och de rättigheter som tillkommer medborgare i grannländerna av makedonisk härkomst och makedoniska utvandrare, stödja deras kulturella utveckling och åta sig att främja förbindelserna med dem.

Republiken skall skydda de kulturella, ekonomiska och sociala rättigheter som republikens medborgare har utomlands."

"Tillägg I

1. Republiken Makedonien har inga territoriella anspråk med avseende på grannländerna.

2. Republiken Makedoniens gränser kan endast ändras i enlighet med författningen, den goda viljans princip samt allmänt erkända internationella normer.

3. Punkt 1 i detta tillägg utgör komplement till artikel 3, medan punkt 2 ersätter tredje stycket i artikel 3 i Republiken Makedoniens författning."

"Tillägg II

1. Republiken skall härvid inte blanda sig i de andra staternas suveräna rättigheter eller inre angelägenheter.

2. Detta tillägg utgör ett komplement till första stycket i artikel 49 i Republiken Makedoniens författning."

8 Grekland har anfört att FYROM systematiskt söker verka för föreställningen om ett enat Makedonien. Enligt den grekiska regeringen cirkulerar kort, kalendrar och bildekaler föreställande inte enbart FYROM:s territorium, utan ett större område som sträcker sig ända till Egeiska havet och omfattar staden Thessaloniki samt berget Olympos och som försetts med grekiska Makedoniens ortsnamn, med de benämningar dessa hade under den turkiska perioden. FYROM har även utarbetat nya skolböcker i historia, utgivna av FYROM:s undervisningsministerium 1992–1993, vilka behandlar grekiska Makedoniens territorium samt det bulgariska området i Pirin som om de utgör en integrerad del av en enda nationell och geografisk helhet, FYROM inbegripen.

9 Enligt den grekiska regeringen beslutade vidare FYROM:s parlament i augusti 1992 att den nationella flaggan skulle förses med emblemet "Verginas sol", som upptäcktes vid utgrävningar 1977 i Vergina i grekiska Makedonien.

10 Dessa olika ageranden från FYROM:s sida har skapat en spänd atmosfär mellan FYROM och Grekland, eftersom såväl den grekiska staten som det grekiska folket har uppfattat dem som fientliga och provocerande handlingar, som inte endast skadar relationerna mellan de båda staterna utan även strider mot samtliga Balkanländers historia och traditioner.

11 Grekland har följaktligen anmodat FYROM att inte använda namnet Makedonien, att avlägsna den grekiska symbolen (Verginas sol) från sin flagga, att avstå från territoriella anspråk gentemot Grekland samt att upphöra med all fientlig propaganda mot Grekland.

12 Den 16 december 1991 utfärdade Europeiska gemenskapernas råd följande villkor för erkännande (förklaring angående Jugoslavien antagen vid det extraordinära ministermötet om europeiskt politiskt samarbete i Bryssel):

"Gemenskapen och dess medlemsstater kräver också av en jugoslavisk republik att denna före erkännandet av densamma åtar sig att ge konstitutionella och politiska garantier som säkrar att den inte har några territoriella anspråk gentemot en angränsande stat som är medlem i gemenskapen och att den inte mot en angränsande stat som är medlem i gemenskapen kommer att utöva någon fientlig propagandaverksamhet, däri inbegripet användandet av en benämning som innebär territoriella anspråk."

13 Skiljedomskommissionen inom konferensen för fred i Jugoslavien, som inrättades i september 1991 inom ramen för konferensen om Jugoslavien och bestod av fem domare, ordförande i några medlemsstaters författningsdomstolar, samt med Robert Badinter som ordförande, avgav den 11 januari 1992 ett yttrande (nr 6) "om Europeiska gemenskapernas och dess medlemsstaters erkännande av Socialistiska republiken Makedonien".

14 I yttrandet redovisades följande slutsatser:

"— Republiken Makedonien uppfyller de villkor som uppställts i riktlinjerna för erkännande av nya stater i Östeuropa och Sovjetunionen samt i den förklaring angående Jugoslavien som antogs av Europeiska gemenskapernas ministerråd den 16 december 1991;

— ... dessutom har Republiken Makedonien avstått från alla slag av territoriella anspråk i otvetydiga förklaringar som är bindande enligt folkrätten;

— ... användandet av namnet "Makedonien" kan därför inte anses innebära något territoriellt anspråk gentemot någon annan stat;

— ... dessutom har Republiken Makedonien i enlighet med folkrätten formellt åtagit sig att generellt och i synnerhet i enlighet med artikel 49 i dess författning avstå från all fientlig propaganda mot någon annan stat: detta följer av en förklaring den 11 januari 1992 från Republiken Makedoniens utrikesminister till skiljedomskommissionen på den senares begäran med avseende på tolkningen av författningstilllägg II av den 6 januari 1992".

15 Den 15 januari 1992 meddelade rådets ordförandeskap att Slovenien och Kroatien skulle erkännas och avgav följande officiella förklaring:

"Beträffande de två övriga republiker som har uttryckt önskemål att bli självständiga (Bosnien-Hercegovina och FYROM) kvarstår ett antal viktiga problem att lösa innan gemenskapen och dess medlemsstater kan fatta ett motsvarande beslut såvitt gäller dessa."

16 Den 2 maj 1992 offentliggjorde Europeiska gemenskapernas råd ("allmänna frågor") det beslut enligt vilket gemenskapen och dess medlemsstater var "beredda att erkänna FYROM som en suverän och självständig stat inom dess aktuella gränser och med ett namn som kan godtas av alla berörda parter".

17 Under Europeiska rådets möte i Lissabon den 27 juni 1992 förklarade gemenskapen att den var beredd att erkänna ifrågavarande republik inom dess nuvarande gränser och under en benämning som inte innehöll ordet "Makedonien".

18 Rådets ordförandeskap, som vid tillfället i fråga utövades av Förenade kungariket, skickade därefter en "särskild representant" för ordförandeskapet till Skopje och Aten för att försöka utarbeta grundvalarna till en överenskommelse mellan de båda huvudstäderna som skulle kunna utgöra ett stöd för gemenskapens medlemsstaters erkännande av FYROM och som var förenlig med förklaringen i Lissabon den 27 juni 1992.

19 Det framgår av den rapport som utfärdades av ordförandeskapets särskilde representant och framlades för Europeiska rådet vid dess sammanträde i Edinburg den 11 och den 12 december 1992, att FYROM:s regering, för det fall medlemsstaterna skulle erkänna republiken, åtagit sig att vidta följande åtgärder:

— använda namnet "Republiken Makedonien (Skopje)" i samtliga internationella sammanhang,

— ingå ett fördrag med Grekland i vilket okränkbarheten av de gemensamma gränserna bekräftades,

— ändra artikel 49 i författningen i syfte att ta bort all hänvisning till republikens skydd av "den ställning" och "de rättigheter som tillkommer medborgare i grannländerna som är av makedonisk härkomst",

— med Grekland sluta ett avtal om god grannsämja och utväxla skrivelser angående de viktigaste frågorna.

20 Erbjudandet utmynnade emellertid inte i någon överenskommelse vid Europeiska rådets sammanträde i Edinburg. Rådet erinrade däremot om "nödvändigheten av att förhindra att ifrågavarande republik (FYROM) oavsiktligt drabbas av Förenta nationernas sanktioner" och underströk "vikten av att säkra tillgången till finansiering från de internationella finansinstituten samt en regelmässig och vederbörligen kontrollerad oljeförsörjning. Rådet enades om "att gemenskapen skulle ge f.d. jugoslaviska republiken Makedonien ett betydande ekonomiskt stöd" och "välkomnade" kommissionens avsikt att för FYROM:s räkning reservera 50 miljoner ecu till humanitärt och tekniskt bistånd.

21 Den grekiska regeringen har påpekat att rådet vid samma sammanträde i Edinburg förklarade att gemenskapens politik angående erkännandet av FYROM skulle prövas "inom ramen för Lissabon-förklaringen".

22 I resolution 817 (1993) av den 7 april 1993 rekommenderade Förenta nationernas säkerhetsråd generalförsamlingen att uppta FYROM som medlem i Förenta nationerna under namnet "f.d. jugoslaviska republiken Makedonien" "i avvaktan på att de meningsskiljaktigheter som uppkommit i fråga om namnet skall lösas".

23 De båda ordförandena för ledningskommittén för den internationella konferensen om f.d. Jugoslavien, Vance och Lord Owen, försökte lösa konflikten om republikens namn och främja förtroendeskapande åtgärder. Dessa medlingsförsök resulterade i utarbetandet av ett förslag till fördrag "om bekräftelse av de nuvarande gränserna och vidtagande av åtgärder för att skapa en atmosfär av förtroende, vänskap och god grannsämja".

24 Parterna kunde emellertid inte acceptera förslaget.

25 I december 1993 erkändes FYROM av sex av Europeiska unionens medlemsstater samt upprättade dessa stater diplomatiska förbindelser med republiken i fråga.

26 Amerikas förenta stater erkände den 8 februari 1994 FYROM under namnet "Former Yugoslav Republic of Macedonia".

27 Den 16 februari 1994 beslöt den grekiska regeringen på förslag av premiärministern att stänga det grekiska konsulatet i Skopje, FYROM:s huvudstad, och "att avbryta varurörelser avseende varor som härrör från eller är avsedda för Skopje och som transiteras via Thessalonikis hamn, med undantag för varor som är absolut nödvändiga av humanitära skäl, såsom livsmedel och farmaceutiska produkter".

28 Efter att i rådet muntligen ha informerats om att dessa åtgärder vidtagits och om de skäl som åberopats till stöd för desamma, blev medlemsstaterna den 21 februari 1994 formellt underrättade härom genom ett COREU-telegram från ordförandeskapet. Innebörden av åtgärderna förklarades ytterligare i en skrivelse av den 23 februari 1994 från Greklands ständige representant till kommissionens generalsekreterare.

29 Genom skrivelse av den 22 februari 1994 anmodade kommissionen den grekiska regeringen att ange vilka bestämmelser i fördragen den stödde sig på för att motivera de vidtagna åtgärderna och uppgav samtidigt att den hyste allvarliga betänkligheter såvitt avsåg åtgärdernas förenlighet med gemenskapsrätten och i synnerhet med bestämmelserna om den inre marknaden (bestämmelserna om gemenskapens transitering) och den gemensamma handelspolitiken (import- och exportreglerna).

30 I skrivelse av den 25 februari 1994 avgav den grekiske premiärministern ett svar i vilket han redogjorde för bakgrunden till ärendet och förklarade att åtgärderna hade blivit ofrånkomliga på grund av de risker Grekland utsattes för till följd av FYROM:s oförsonliga hållning.

31 Den grekiska regeringen tillställde den 26 februari 1994 kommissionen en promemoria angående de mot FYROM den 16 februari 1994 beslutade åtgärderna. Enligt denna handling kunde stöd för de vidtagna åtgärderna finnas i såväl folkrätten som gemenskapsrätten. Den grekiska regeringen påpekade med avseende härpå att det tillvägagångssätt som använts vid sanktionerna mot Sydrhodesia, Sydafrika och Argentina talade för att det var medlemsstaterna och inte gemenskapen som var behöriga på området i fråga. Regeringen i fråga åberopade en dom av den 26 maj 1987 i mål 45/86 Kommissionen mot Rådet (Rec. s. 1493) och drog motsatsvis den slutsatsen att frågan, för det fall denna inte har något samband med handelspolitiken, inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 113 i fördraget, även om åtgärderna får återverkningar för handeln. Den grekiska regeringen åberopade slutligen artikel 224 i fördraget, vilken enligt dess mening utgör en allmän skyddsklausul som bemyndigar medlemsstaterna att vidta ensidiga åtgärder. Regeringen hävdade att det villkor som var tillämpligt i förevarande fall utgjordes av "en allvarlig spänning som innebär krigsfara". Den framhöll även att ifrågavarande artikel 224 är den enda artikeln som gör det möjligt att finna en lösning på problem som uppstår i fråga om den gemensamma marknadens funktion, genom det i artikeln föreskrivna samrådet, vilket emellertid uteslutande syftar till lösandet av dessa problem - om de konstaterats föreligga - och inte på de eventuella konsekvenser som åtgärderna kan få för tredje land.

32 I en skrivelse av den 3 mars 1994 till den grekiske utrikesministern vidhöll kommissionen sina reservationer och hävdade därvid att de omtvistade åtgärderna stred mot de gemensamma reglerna för import till gemenskapen av produkter med ursprung i tredje land, mot reglerna för export till tredje land samt mot reglerna för gemenskapstransitering. Kommissionen hänvisade även till den skada åtgärderna inneburit för de berättigade intressena för åtskilliga av de i medlemsstaterna etablerade exportörerna, vars lastbilar med varor utsatts för blockad i Grekland, samt till den systematiska kontroll av flera gemenskapscontainrar med livsmedel som skickats av icke-statliga organisationer i enlighet med Europeiska rådets beslut.

33 I en skrivelse av den 15 mars 1994 till kommissionen meddelade den grekiske generalsekreteraren vid utrikesministeriets avdelning för gemenskapsrättsliga frågor att den grekiska regeringen stod fast vid sin ståndpunkt. Han tillade:

"Om kommissionen kan visa att de åtgärder som vidtagits av de grekiska myndigheterna har till resultat att snedvrida konkurrensen inom den gemensamma marknaden, är den grekiska regeringen beredd att i enlighet med artikel 225 första stycket undersöka hur åtgärderna kan anpassas till bestämmelserna i fördraget."

34 I en skrivelse av den 21 mars 1994 till Greklands premiärminister anförde kommissionen följande:

"Eftersom Grekland som motivering för åtgärderna stöder sig på politiska argument anser kommissionen att ministrarna snarast bör ta ställning till dessa argument inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

Detta kommer att möjliggöra för kommissionen att, i dess egenskap av fördragens väktare och med hänsyn till dess ansvar för att unionen genomgående handlar konsekvent mot omvärlden, få tillgång till alla de uppgifter som är nödvändiga vid bedömningen av den grekiska regeringens tillämpning av artikel 224 i EG-fördraget i förevarande fall och denna tillämpnings återverkningar på den gemensamma marknadens funktion.

Därför föreslår jag att ordförandeskapet så snart som möjligt i rådet hemställer om ministrarnas yttrande över de politiska argument som framförts av den grekiska regeringen till stöd för de mot FYROM vidtagna restriktionerna."

35 Rådet ("allmänna frågor") diskuterade frågan vid ett informellt möte i Ioannina den 27 mars 1994. Enligt den grekiska regeringen lyckades man dock inte uppnå enighet och fattade inte något beslut. Enligt kommissionen, däremot, framgår det av överläggningarna att det inte visats att det verkligen förelåg krigsfara eller allvarliga interna störningar som kunde påverka allmän säkerhet, vilket gjorts gällande av de grekiska myndigheterna till stöd för de omtvistade åtgärderna.

II — Parternas yrkanden

36 Kommissionen har yrkat att domstolen

— skall ålägga Grekland att i avvaktan på det slutliga avgörandet i saken upphöra med de åtgärder som nämnda stat den 16 februari 1994 beslutat vidta mot f.d. jugoslaviska republiken Makedonien,

— skall förordna att beslut om rättegångskostnaderna skall fattas senare.

37 Den grekiska regeringen har yrkat att domstolen

— skall avslå ansökan om interimistiska åtgärder,

— skall förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

III — Rättsfrågan

Interimistiska åtgärder inom ramen för förfarandet i artikel 225 andra stycket i fördraget

38 Den grekiska regeringen har hävdat att det inte går att ansöka om interimistiska åtgärder när huvudyrkandet grundar sig på artikel 225 i fördraget.

39 Nämnda regering har gjort gällande att ett förfarande som grundar sig på artikel 225, till skillnad från ett ordinärt förfarande i fråga om fördragsbrott enligt artikel 169, inte innehåller något inledande förfarande och därför är snabbare. I den mån som allt görs för att på ett effektivt sätt påskynda prövningen av talan i saken, kan följaktligen inte något interimistiskt skydd beviljas på de villkor som gäller i ett ordinärt förfarande enligt artikel 169.

40 Den grekiska regeringen har även hävdat att artiklarna 224 och 225 kräver bedömningar och överväganden som är så komplicerade och detaljerade att de inte tillåter en summarisk prövning eller en prövning av omständigheterna inom ramen för ett interimistiskt förfarande.

41 Dessa argument kan inte godtas.

42 Enligt artikel 186 i fördraget har domstolen rätt att föreskriva nödvändiga interimistiska åtgärder i ärenden som anhängiggjorts vid denna. Bestämmelsen innehåller inga föreskrifter om undantag eller åtskillnader beroende på målets karaktär.

43 De av den grekiska regeringen anförda omständigheterna, dvs. att förfarandet enligt artikel 225 är snabbare och att de bedömningar och överväganden som görs inom ramen för tillämpningen av artiklarna 224 och 225 är komplicerade, kan däremot beaktas vid prövningen av de konkreta omständigheter som är avgörande för om det föreligger något behov av att förordna om de interimistiska åtgärderna.

44 I enlighet med artikel 83.2 i rättegångsreglerna kan beslut om interimistiska åtgärder enbart fattas om det föreligger sådana omständigheter som ställer krav på skyndsamhet och sådana faktiska och rättsliga grunder på vilka den begärda åtgärden omedelbart framstår som befogad (fumus boni juris).

45 I enlighet med artiklarna 86.4 i rättegångsreglerna och 36 tredje stycket i stadgan för EG-domstolen får ett interimistiskt beslut inte föregripa domstolens avgörande i saken.

Fumus boni juris

Kommissionens argumentation

46 Kommissionen har gjort gällande att villkoren för tillämpning av artikel 224 i fördraget inte är uppfyllda i förevarande fall.

47 Kommissionen har medgett att de åtgärder som avses i denna artikel omfattas av den berörda medlemsstatens fria skön, men har dock hävdat att för det fall de åsyftade åtgärderna är oförenliga med gemenskapsrätten

i) skall den berörda medlemsstaten styrka att det i själva verket rör sig om en av de tre situationer som avses i artikel 224, som utgör väl avgränsade undantagsfall vilka inte ger utrymme för extensiv tolkning (dom av den 19 december 1968 i mål 13/68 Salgoil, Rec. s. 661, 676),

ii) får de vidtagna åtgärderna i enlighet proportionalitetsprincipen inte gå utöver vad som är absolut nödvändigt för att avhjälpa den aktuella situationen och

iii) skall den berörda staten, med tillämpning av den skyldighet till lojalt samarbete och bistånd som det i enlighet med den princip som kommer till uttryck i artikel 5 i fördraget åligger medlemsstaterna att iaktta gentemot gemenskapen, delta i de samråd som föreskrivs i artiklarna 224 och 225 första stycket, så att följderna av de nationella åtgärderna för den gemensamma marknadens funktion minimeras.

48 Kommissionen har framhållit att förutsättningarna för tillämpning av artikel 224 i fördraget inte är uppfyllda i förevarande fall, eftersom den grekiska regeringen varken visat att det förelåg "allvarliga interna störningar som påverkar allmän säkerhet" i Grekland eller "allvarlig internationell spänning som innebär krigsfara" vid tidpunkten för vidtagandet av ifrågavarande åtgärder. Kommissionen ansåg det därför inte nödvändigt att, som de grekiska myndigheterna föreslagit, inleda samråd i enlighet med artikel 225 första stycket i fördraget.

49 Såvitt angår den inre säkerheten har kommissionen hänvisat till domstolens rättspraxis angående räckvidden av artikel 36 i fördraget, av vilken det följer att störande av allmän ordning skall innebära ett sådant intrång i en stats grundläggande intressen (dom av den 23 november 1978 i mål 7/78 Thompson m.fl., Rec. s. 2247, punkt 34) att ifrågavarande stat inte skulle kunna hålla stånd häremot med de medel den förfogar över (dom av den 29 januari 1985 i mål 231/83 Cullet, Rec. s. 315, punkt 33). Enligt kommissionen skall den situation som avses i artikel 224 i fördraget och som endast blir verklighet vid allvarliga störningar som påverkar upprätthållandet av lag och ordning, tolkas ännu mera restriktivt. Kommissionen har hänvisat till en dom av den 15 maj 1986 i mål 222/84 Johnston (Rec. s. 1651) i vilken domstolen underströk (punkt 27) att artikel 224 gäller rena undantagssituationer.

50 Enligt kommissionen har vidare den grekiska regeringen i förevarande fall inte kunnat hänvisa till några sådana objektiva omständigheter hänförliga till kraven på allmän säkerhet som visar att myndigheterna saknade möjlighet att på ett effektivt sätt ingripa mot eventuella allvarliga interna störningar som äventyrade själva statens existens eller dess grundläggande intressen samt att myndigheterna utan de ekonomiska sanktioner som vidtagits mot FYROM skulle tappa kontrollen över situationen.

51 Enligt kommissionen har det inte heller visats att fråga är om en allvarlig internationell spänning som innebär krigsfara. Även om kommissionen inte har bestritt att det utkämpas ett krig på Balkan som kan utvidgas, har den däremot bestritt att det agerande som Grekland anklagar FYROM för betraktat som en helhet rimligtvis skulle kunna anses utgöra krigsfara. Att det föreligger en allvarlig politisk konflikt mellan Grekland och FYROM har inte bestritts av kommissionen. Kommissionen har även konstaterat att denna konflikt väcker starka känslor i Grekland, vilkas intensitet har sin förklaring i den grekiska nationens historia. Det var inom ramen för denna politiska konflikt som Grekland tillgrep de ekonomiska sanktionerna för att hävda sin ståndpunkt och utverka de önskade eftergifterna från FYROM. Det är enligt denna emellertid en helt annan sak att reagera mot en krigsfara. Kommissionen har i detta sammanhang dessutom konstaterat att FYROM är ett litet land utan reserver, som befinner sig i djup ekonomisk kris och förfogar över ytterst modesta militära resurser jämfört med Grekland, som dessutom åtnjuter den säkerhetsgaranti som dess medlemsskap i Nordatlantiska fördragsorganisationen (NATO) innebär. Kommissionen har visserligen medgett att konflikten är allvarlig, men anser det uteslutet att FYROM:s motstånd mot de grekiska anspråken skulle kunna anses medföra någon krigsfara.

52 Kommissionen anser följaktligen inte bara att tillgripandet av artikel 224 är ogrundat utan även att Grekland i förevarande fall har missbrukat sina befogenheter enligt denna bestämmelse. Genom att åberopa artikel 224 som stöd för de ekonomiska sanktioner som vidtagits för att utverka eftergifter i konflikten med FYROM har Grekland nämligen använt de exceptionella befogenheterna i enlighet med denna artikel för andra ändamål än dem som fastställts i fördraget och följaktligen gjort sig skyldig till maktmissbruk.

Den grekiska regeringens argumentation

53 Enligt den grekiska regeringen har kommissionen felaktigt grundat sin ansökan om interimistiska åtgärder på att Grekland inte har kunnat visa att det finns förutsättningar för en tillämpning av artikel 224. Den grekiska regeringen har erinrat om att bevisbördan åvilar den som ansöker om de interimistiska åtgärderna.

54 Den grekiska regeringen har även bestritt att det vid bedömningen av om den begärda åtgärden omedelbart framstår som befogad generellt kan hänvisas till argumentationen i saken. En sådan sammanblandning skulle innebära att

domstolen var skyldig att inom ramen för det interimistiska förfarandet ta ställning till om talan i saken var välgrundad. Den grekiska regeringen anser sig ha rätt (och skyldighet) att vederlägga kommissionens grundläggande rättsliga argumentation inom ramen för förfarandet i saken, vilket förlöper enligt andra processuella regler som ger bättre garantier, och inte inom ramen för ett summariskt, interimistiskt förfarande.

55 Den grekiska regeringen har vidare gjort gällande att kommissionens förfarande strider mot den regel enligt vilken de interimistiska åtgärderna inte skall föregripa det slutliga avgörandet i saken (artikel 86.4 i rättegångsreglerna och artikel 36 tredje stycket i stadgan för Europeiska ekonomiska gemenskapens domstol). Regeringen har understrukit att prövningen av om den begärda åtgärden omedelbart framstår som befogad, just med hänsyn till karaktären hos de genom talan i saken och genom ansökan om interimistiska åtgärder uppkomna frågorna samt på grund av det snäva sambandet mellan politiska överväganden och rättsliga omständigheter, definitionsmässigt innebär en risk för ett föregripande av avgörandet i saken. Denna risk är större i ett förfarande enligt artikel 225 andra stycket i fördraget, i enlighet med vilken bestämmelse syftet med förfarandet är att avgöra om den medlemsstat som är svarande har missbrukat sina befogenheter enligt artikel 224 i fördraget.

56 Den grekiska regeringen har fäst domstolens uppmärksamhet på att ansökan om interimistiska åtgärder innehåller åtskilliga argument av politisk karaktär. Kommissionen anser sålunda att FYROM:s agerande inte kan anses utgöra någon krigsfara. Enligt nämnda regering kan frågor angående en medlemsstats yttre säkerhet inte bli föremål för domstolsprövning. Det är enligt denna regering en viktig politisk fråga som kommissionen försöker underkasta domstolens prövning – och till på köpet i ett interimistiskt förfarande – vilket avviker från de allmänt godtagna reglerna för domstols avgörande av internationella konflikter.

57 Att det föreligger krigsfara har i förevarande fall bekräftats i en rapport av den 1 april 1994 från Förenta nationernas generalsekreterare till säkerhetsrådet (dokument S/1994/376) i vilken denne bekräftar medlarens, C. Vance, uppfattning att "freden i området skulle kunna äventyras om parterna inte lyckas ingå ett för envar av dem tillfredsställande avtal". Krigsfaran bekräftas även av de "blå baskrarnas", dvs. Förenta nationernas interventionsstyrka i Jugoslavien, närvaro på FYROM:s territorium.

58 Den grekiska regeringen anser inte att kommissionens sammanblandning av artiklarna 36 och 224 i fördraget är acceptabel.

59 Regeringen i fråga har framhållit att artikel 225, i motsats till vad som gäller för andra förfaranden, innehåller en begränsning av domstolsprövningen till sådana fall som gäller maktmissbruk. Den anser att artiklarna 36 och 224 skiljer sig från varandra genom formen för domstolsprövningen, genom bevisbördan för att de föreskrivna villkoren är uppfyllda samt genom villkoren för respektive bestämmelses tillämpning.

60 I andra hand har den grekiska regeringen gjort gällande att Grekland, bortsett från de omtvistade åtgärderna, inte har tillgång till några andra fredliga medel då det gäller att bevara sin kulturella identitet och sitt historiska arv samt att skydda sig mot FYROM:s fientliga propaganda. Det enda andra medel som stått till dess förfogande var det förhållandet att övriga medlemsstater inte hade erkänt FYROM, vilket medel emellertid blev verkningslöst efter de erkännanden som ägde rum i december 1993.

61 Vad beträffar sambandet mellan artikel 224 i fördraget och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken har den grekiska regeringen gjort gällande att förevarande mål, för det fall – som kommissionen hävdat – ett sådant samband finns, inte kan bli föremål för domstolsprövning, eftersom det i så fall omfattas av avdelning V i fördraget om Europeiska unionen.

62 Den grekiska regeringen har därav dragit slutsatsen att de av kommissionens argument som grundar sig på avdelning V i unionsfördraget inte under några omständigheter kan prövas inom ramen för ett interimistiskt förfarande.

63 Den grekiska regeringen anser att det endast i fall där artikel 224 inte uttryckligen åberopas för att uppnå de politiska mål som anges i denna bestämmelse, utan för att skydda ekonomiska intressen, kan vara fråga om missbruk av befogenheter i den mening som avses i artikel 225 andra stycket i fördraget.

64 Enligt den grekiska regeringen kan även fall där det generellt görs avsteg från alla gemenskapsrättsliga förpliktelser utgöra missbruk av befogenheter, men inte där det vidtas sådana selektiva och avpassade vedergällningsåtgärder som dem i förevarande fall.

65 Den grekiska regeringen har gjort gällande att den gemensamma handelspolitiken ger medlemsstaterna en viss handlingsfrihet vid vidtagandet av ekonomiska sanktioner, eftersom utrikespolitiken ännu inte synes ha blivit en del av gemenskapen och Europeiska unionen.

66 Under dessa omständigheter innebär samspelet mellan handelspolitiken och utrikespolitiken att den förstnämnda omvandlas till ett instrument för den sistnämnda. Därav har den grekiska regeringen dragit den slutsatsen att artikel 113 inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 224 i fråga om ekonomiska vedergällningsåtgärder.

Domstolens bedömning

67 De åtgärder som Grekland ensidigt har vidtagit gentemot FYROM strider helt klart mot de grundläggande gemenskapsrättsliga bestämmelserna om fri rörlighet för varor och den gemensamma handelspolitiken.

68 Grekland har emellertid åberopat artikel 224 i fördraget, som vid första påseende ger en medlemsstat möjlighet att under vissa exceptionella förhållanden till och med göra avsteg från grundläggande gemenskapsrättsliga bestämmelser.

69 Ett avgörande av om, som kommissionen har gjort gällande, själva villkoren för en tillämpning av artikel 224 inte är uppfyllda i förevarande fall och om, som kommissionen vidare har gjort gällande, den grekiska regeringen har missbrukat sina befogenheter enligt denna artikel, förutsätter en prövning av komplicerade rättsfrågor, bland annat den om domstolsprövningens räckvidd inom ramen för förfarandet i artikel 225 andra stycket i fördraget.

70 Dessa frågor fordrar en fördjupad prövning efter ett förfarande där bägge parter har fått framlägga sina argument. På stadiet för det interimistiska förfarandet är det tillräckligt att slå fast att kommissionens argument omedelbart framstår som tillräckligt relevanta och tungt vägande för att "fumus boni juris" skall anses föreligga och beviljandet av den begärda interimistiska åtgärden anses befogad.

71 Det skall därför prövas om villkoret att det skall föreligga krav på skyndsamhet är uppfyllt.

Kravet på skyndsamhet

Kommissionens argumentation

72 Kommissionen har gjort gällande att villkoret att det skall föreligga krav på skyndsamhet är uppfyllt, eftersom de ekonomiska sanktionerna mot FYROM utgör ett uppenbart och synnerligen allvarligt intrång i gemenskapens rättsordning av följande skäl.

73 För det första utgör de omtvistade åtgärderna på ett uppenbart sätt ett hinder mot den gemensamma handelspolitiken (och således mot principen om gemenskapens förvaltning av gemenskapens yttre ekonomiska gränser), den allmänna principen om fri transitering av varor inom gemenskapen, som är en följd av tullunionen, och den inre marknadens funktion. Ett sådant ensidigt agerande från en medlemsstats sida bryter solidariteten mellan medlemsstaterna och kan, om det fortgår, påverka själva gemenskapens funktion.

74 För det andra avviker, enligt kommissionen, de ensidigt beslutade ekonomiska sanktionerna mot FYROM fundamentalt från de av Europeiska rådet utformade allmänna politiska riktlinjerna samt från de konkreta åtgärder som vidtagits för att följa dessa. Kommissionen har erinrat om att Europeiska rådet vid sitt möte i Lissabon den 26 och 27 juni 1992 bekräftade gemenskapens och dess medlemsstaters vilja att "upprätta en givande och harmonisk relation med Skopjes myndigheter i avsikt att främja ett betydelsefullt samarbete ägnat att öka den politiska stabiliteten och det ekonomiska framåtskridandet i regionen". Vid sammanträdet i Edinburg den 11 och 12 december 1992 framhöll Europeiska rådet särskilt "betydelsen av att (för FYROM:s räkning) säkerställa att det finns tillgång till finansiering från internationella institutioner samt en regelmässig och vederbörligen kontrollerad oljeförsörjning" och nödvändigheten av att gemenskapen "ger f.d. jugoslaviska republiken Makedonien ett betydande ekonomiskt bistånd". Enligt kommissionen har FYROM under 1993 från gemenskapens budget beviljats humanitärt och tekniskt bistånd på 50 miljoner ecu.

75 Kommissionen har anmärkt att de omtvistade åtgärderna riskerar att tillfoga FYROM, som redan är hårt prövad av konflikten i f.d. Jugoslavien, irreparabel skada. Enligt denna utgör hamnen i Thessaloniki en nödvändig transitpunkt för FYROM:s handel, dels på grund av det av säkerhetsrådet beslutade embargot mot Serbien och Montenegro vilket förhindrar varutrans-

port genom norra FYROM, dels på grund av vägarnas dåliga skick i Albanien och Bulgarien.

76 Enligt kommissionen kan den omständigheten att det är tredje land som drabbas av ifrågavarande skada inte utgöra något hinder för ansökan om interimistiska åtgärder. Vid en tillämpning av artikel 83.2 i EG-domstolens rättegångsregler kan generellt sett hänsyn tas till förhållanden som inte omfattas av gemenskapsrättens territoriella tillämpningsområde, försåvitt det finns ett tillräckligt nära samband med gemenskapsrätten.

77 Kommissionen har vidare åberopat att de näringsidkare inom gemenskapen vars verksamhet huvudsakligen är beroende av handeln med FYROM åsamkats direkt och irreparabel skada till följd av att hamnen i Thessaloniki stängts och i avsaknad av andra, ekonomiskt lönsamma tillfartsvägar. Omfattningen av denna skada är emellertid svår att bestämma i avsaknad av tillförlitliga statiska uppgifter om handeln mellan gemenskapen och FYROM.

78 Kommissionen har slutligen tillagt att vidtagandet av de omtvistade åtgärderna, i strid med Europeiska unionens agerande mot omvärlden, allvarligt kan förvärra den internationella spänningen i denna del av Balkan, som hitintills har undgått att drabbas av de uppflammande oroligheter andra delar av f.d. Jugoslavien har fått känna av.

79 Den grekiska regeringen anser att det, med hänsyn till att det slutliga avgörandet i saken kommer att meddelas inom kort, dessutom krävs att nödvändigheten av att vidta de interimistiska åtgärderna skall framstå som uppenbar och brådskande. Enligt denna har kommissionen fullständigt bortsett från denna omständighet och framlagt argument som är hänförliga till en talan enligt artikel 169 i fördraget.

80 Den grekiska regeringen har erinrat om att kommissionen först under två månader prioriterade ett politiskt förfarande och har därav dragit slutsatsen att kommissionen inte själv bedömde situationen som så brådskande att den motiverade ett omedelbart ingivande av talan och en ansökan om interimistiska åtgärder.

81 Såvitt gäller de skadelidande anser den grekiska regeringen att kommissionen endast kan ansöka om interimistiska åtgärder gentemot en medlemsstat om den åberopade skadan berör andra medlemsstater eller deras medborgare, men inte om den berör tredje stat.

82 Den grekiska regeringen har ställt sig kritisk till det av kommissionen framlagda argumentet om sambandet med gemenskapens rättsordning, vilket skulle medföra att vilken omständighet som helst som uppkommer i ett medlemsland med vilket gemenskapen har vissa ekonomiska förbindelser utgör en omständighet som kommissionen bör ta hänsyn till i sin egenskap av fördragens väktare. Regeringen i fråga har understrukit att kommissionen inte kan uppträda i egenskap av väktare av tredje lands intressen och dessutom på bekostnad av Europeiska unionens medlemsstaters intressen.

83 Såvitt gäller skadans omfattning har den grekiska regeringen anmärkt att kommissionen, som har bevisbördan, inte har inkommit med några konkreta omständigheter som kan ligga till grund för en bedömning. Enligt regeringen utgör handeln mellan gemenskapen och FYROM en ringa del av den totala gemenskapshandeln, varför de omtvistade åtgärderna inte påverkar den gemensamma marknadens funktion och inte heller förorsakar någon allvarlig och irreparabel – eller ens märkbar – skada.

84 Om hänsyn tas till de undantag som de omtvistade åtgärderna innehåller och under förutsättning att all gemenskapens handel med FYROM sker via de grekiska hamnarna, framgår det enligt den grekiska regeringen av Eurostats statistik att de omtvistade åtgärderna endast hindrar 0,067 % av gemenskapsexporten och 0,048 % av gemenskapsimporten. Regeringen har därav dragit den slutsatsen att en ansökan om interimistiska åtgärder för att undvika den skada som påstås vara irreparabel framstår som överdriven.

85 Beträffande den eventuella skadan för gemenskapens näringsidkare, har den grekiska regeringen anfört att ingen näringsidkare framträtt hittills och att den påstådda ekonomiska skadan under alla omständigheter kan ersättas.

86 Den grekiska regeringen har bestritt att Europeiska unionens beslut att erbjuda stöd till ett tredje land ingår i den gemensamma utrikespolitiken på så sätt att det innebär förpliktelser för en medlemsstat visavi detta tredje land. Regeringen i fråga har följaktligen även bestritt att de omtvistade åtgärderna äventyrar unionens utrikespolitik.

87 Som svar på kommissionens argument att de omtvistade åtgärderna kan äventyra en fredlig lösning har den grekiska regeringen anfört att bedömningen av om en åtgärd kan påverka en fredlig lösning av en tvist är av politisk karaktär och omfattas av medlemsstatens suveränitet.

88 Enligt den grekiska regeringen var det just de omtvistade åtgärderna som väckte den allmänna opinionen i Europa och ledde till förhandlingarna inom ramen för Förenta nationerna, vid en tidpunkt då förfarandet för att uppnå en fredlig lösning befann sig i en återvändsgränd.

Domstolens bedömning

89 Såvitt gäller villkoret att det skall föreligga krav på skyndsamhet skall det erinras om att enligt fast rättspraxis (se bl.a. beslut av den 29 juni 1993 i mål C-280/93 R Tyskland mot Rådet, Rec. s. I-3667, punkt 22) skall det krav på skyndsamhet i fråga om en interimistisk åtgärd vilket anges i artikel 83.2 i rättegångsreglerna bedömas med hänsyn till nödvändigheten av att fatta ett interimistiskt beslut för att undvika att en allvarlig och irreparabel skada uppkommer till följd av vidtagandet av den åtgärd som är föremål för talan i saken.

90 Härefter skall de olika typer av skador som åberopats av kommissionen prövas i tur och ordning.

91 Såvitt för det första gäller intrånget i den gemensamma handelspolitiken, den fria transiteringen av varor inom gemenskapen och den inre marknaden, skall anmärkas att de av kommissionen framförda argumenten fokuserats på sambandet mellan den åberopade skadan och Greklands överträdelse av gemenskapsrätten. Enligt kommissionen framgår det klart av överträdelsens karaktär att det är fråga om en allvarlig skada.

92 Som det emellertid framgår av övervägandena i punkt 67–70 ovan går det, även om kommissionens argument är tillräckliga för att slå fast att den begärda åtgärden omedelbart framstår som befogad, däremot inte, i motsats till vad kommissionen hävdat, att slå fast att Grekland har gjort sig skyldig till en klar överträdelse av gemenskapsrätten eftersom det inte utan en fördjupad prövning går att fastställa att den grekiska regeringen otillbörligen åberopat artikel 224 i fördraget eller att den har missbrukat sina befogenheter enligt denna bestämmelse.

93 Påståendet om skada i detta hänseende kan följaktligen inte vinna gehör.

94 Såvitt för det andra gäller skadan med avseende på de av Europeiska rådet fastlagda allmänna politiska riktlinjerna och den skada med anledning av den ökade spänningen på Balkan och krigsfaran, som skulle bli följden av att de av Grekland vidtagna åtgärderna mot FYROM fick fortgå, skall det framhållas att domstolen – även om den skulle ha behörighet att göra sådana politiska överväganden som skulle kunna visa sig nödvändiga för att kunna bedöma om skada föreligger och framför allt om det föreligger samband mellan denna skada och den grekiska regeringens agerande – under alla omständigheter inte skulle kunna bilda sig någon uppfattning härom i ett interimistiskt förfarande. De bedömningar den skulle kunna göra skulle nämligen oundvikligen inkräkta på de befogenheter som domstolen har inom ramen för artiklarna 224 och 225 i fördraget och därmed föregripa det slutliga avgörandet i saken.

95 Såvitt för det tredje gäller den irreparabla skada som näringsidkarna inom gemenskapen skulle ha åsamkats, har kommissionen endast kommit med allmänna påståenden utan att i tillräcklig omfattning ange på vilka faktiska omständigheter den stödjer dessa påståenden. Följaktligen har någon skada i detta hänseende inte visats.

96 Såvitt slutligen gäller den skada som åsamkats FYROM framstår de av kommissionen åberopade omständigheterna som tillräckliga för att det skall anses visat att denna skada föreligger.

97 Det finns icke desto mindre anledning att pröva om kommissionen under förevarande interimistiska förfarande – oavsett om det föreligger någon skada för gemenskapens intressen – har någon grund för att åberopa en skada som åsamkats det tredje land vilket drabbats av de åtgärder Grekland anser befogade i enlighet med artikel 224 i fördraget.

98 Med hänsyn till att det interimistiska förfarandet är accessoriskt till tvisten angående saken, skall i detta hänseende kravet på skyndsamhet bedömas med avseende på vilka intressen det är som skyddas genom de i det vid domstolen anhängiggjorda målet tillämpliga artiklarna 224 och 225 i fördraget.

99 I enlighet med artikel 224 är medlemsstaterna skyldiga att samråda med varandra för att genom gemensamma åtgärder hindra att den gemensamma marknadens funktion påverkas av åtgärder som en medlemsstat kan se sig tvungen att vidta i vissa undantagssituationer. I enlighet med artikel 225 första stycket skall kommissionen endast ingripa om åtgärder som vidtagits

i enlighet med artiklarna 223 och 224 leder till att konkurrensvillkoren inom den gemensamma marknaden snedvrids.

100 Utan att föregripa en mera fördjupad tolkning av dessa bestämmelser inom ramen för förfarandet i saken, framgår det vid första påseende att den uppgift kommissionen tilldelats genom artikel 225 jämförd med artikel 224 är avsedd att skydda gemenskapens intressen.

101 Domstolen finner sig därför i föreliggande interimistiska förfarande inte kunna ta hänsyn till den skada som FYROM åsamkats.

102 Under dessa omständigheter skall ansökan om interimistiska åtgärder avslås.

På dessa grunder fattar

DOMSTOLEN

följande beslut:

1) **Ansökan om interimistiska åtgärder avslås.**

2) **Beslut om rättegångskostnaderna skall fattas senare.**

Luxemburg den 29 juni 1994.

R. Grass
Justitiesekreterare

O. Due
Ordförande