

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
F.G. JACOBS

fremSAT den 6. april 1995 \*

1. Den 22. april 1994 har Kommissionen anlagt sag ved Domstolen i medfør af EF-traktatens artikel 225, stk. 2, med påstand om, at det fastslås, at Den Helleniske Republik har misbrugt sine beføjelser i henhold til traktatens artikel 224 ved at henvise til denne bestemmelse som begrundelse for de ensidige foranstaltninger, den traf den 16. februar 1994 med henblik på at forbyde handel, nærmere bestemt via Thessaloniki's 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 Helleniske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til traktatens artikel 113 samt i henhold til den fælles udførselsordning, som fastlagt i Rådets forordning (EØF) nr. 2603/69 af 20. december 1969 <sup>1</sup>, den fælles importordning, som fastlagt i Rådets forordning (EØF) nr. 288/82 af 5. februar 1982 <sup>2</sup>, 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 (EØF) nr. 3698/93 af 22. december 1993 <sup>3</sup>, og ordningen om fællesskabsforsendelse, som fastlagt i Rådets forordning (EØF) nr. 2726/90 af 17. september 1990 <sup>4</sup>.

De væsentligste, faktiske forhold

2. I løbet af 1991 begyndte Den Socialistiske Forbundsrepublik Jugoslavien at opløse sig i fem områder. Den 25. juni 1991 erklærede Slovenien og Kroatien sig uafhængige. Den 17. september 1991 gjorde Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien («FYROM») det samme. Dernæst erklærede Bosnien-Hercegovina den 16. oktober 1991 sig uafhængig. Herefter var Serbien alene tilbage sammen med Montenegro og Kossovo som én enhed. Der udbrød borgerkrig i Kroatien og senere i Bosnien-Hercegovina, som ikke er afsluttet den dag i dag.

3. Af betydning for denne sag er artikel 3 og 49 i FYROM's grundlov, som — før den blev ændret — lød således:

»Artikel 3

Republikken Makedoniens territorium er udeleligt og uafståeligt.

\* Originalsprog: engelsk.

1 — EFT 1969 II, s. 573.

2 — EFT L 35, s. 1.

3 — EFT L 344, s. 1.

4 — EFT L 262, s. 1.

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.«

4. Den 17. november 1991 blev artikel 3 og 49 i FYROM's grundlov ændret som følger:

»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.«

5. Grækenland har fremført klager over visse handlinger, som FYROM har foretaget, lige fra det blev en uafhængig republik. Grækenland finder, at FYROM har forsøgt at styrke forestillingen om et forenet Makedonien, som strækker sig ind på selve det græske territorium og omfatter byen Thessaloniki. Navnlige protesterer Grækenland mod

FYROM's brug af visse makedonske symboler og af navnet »Makedonien«, som Grækenland betragter som del af sin kulturelle arv.

6. Den 16. december 1991 vedtog Rådet for De Europæiske Fællesskaber under et ekstraordinært ministermøde om europæisk samarbejds politik to erklæringer, den ene vedrørende Jugoslavien og den anden vedrørende »retningslinjer for anerkendelsen af nye stater i Østeuropa og i Sovjetunionen«. Den førstnævnte erklæring lyder:

»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 territorielt 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.«

7. I september 1991 oprettedes Voldgiftsudvalget under Konferencen for Fred i Jugoslavien, bestående af fem dommere, som var præsidenter for medlemsstaternes forfatningsdomstole (eller tilsvarende organer), og hvis formand var Robert Badinter, der er præsident for det franske Conseil Constitutionnel.

8. Den 11. januar 1992 afgav Voldgiftsudvalget under Konferencen for Fred i Jugoslavien en udtalelse (nr. 6) »vedrørende Det Europæiske Fællesskabs og dets medlemsstaters anerkendelse af Den Socialistiske Republik Makedonien«, som indeholdt 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 territorielt krav i utvetydige erklæringer, som er bindende efter folkeretten;

... anvendelsen af navnet 'Makedonien' kan herefter ikke indebære noget territorielt krav over for en anden stat; og

... desuden har Makedonien folkeretligt bindende forpligtet sig til generelt, og navnlig i henhold til grundlovens artikel 49, at forbyde enhver fjendtlig propaganda mod en anden 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.«

9. Rådets formandskab meddelte den 15. januar 1992, at Slovenien og Kroatien ville blive anerkendt, og afgav 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.«

10. Den 2. maj 1992 bekendtgjorde Rådet for De Europæiske Fællesskaber den afgørelse, hvorefter Fællesskabet og dets medlemsstater var rede til at anerkende FYROM »som suveræn og uafhængig stat inden for dens nuværende grænser og under en benævnelse, som kan accepteres af de berørte parter«.

11. Den 27. juni 1992 erklærede Det Europæiske Råd i Lissabon, at Fællesskabet var

rede til at anerkende FYROM med dens nuværende grænser under en benævnelse, som ikke indeholdt betegnelsen »Makedonien«.

12. Rådets formandskab sendte derefter en »særlig repræsentant for formandskabet« til Skopje, der er FYROM's hovedstad, og til Athen med henblik på at etablere et grundlag for en aftale mellem de to parter, som kunne tjene til støtte for Fællesskabets anerkendelse af FYROM, og som var i overensstemmelse med erklæringen i Lissabon af 27. juni 1992.

13. I august 1992 vedtog FYROM's parlament i sit statsflag at føre emblemet »Vergina-solen«, et solmotiv med seksten stråler, som var brugt som udsmykning på den gyldne sarkofag med Philip II's jordiske rester, der blev fundet i 1977 i Makedoniens gamle hovedstad Aigai, det nuværende Vergina, i græsk Makedonien. Grækenland betragter dette symbol som indbegrebet af alt græsk og anmodede følgelig FYROM om ikke at anvende det i republikkens flag samt gentog sine anmodninger om, at FYROM skulle give afkald på territoriale krav mod Grækenland og indstille al fjendtlig propaganda.

14. Den særlige repræsentant for formandskabet aflagde rapport for Det Europæiske Råd i Edinburgh den 11. og 12. december 1992. Han fremhævede, at FYROM var rede

til at anvende betegnelsen »Republikken Makedonien (Skopje)« i alle internationale forhold, at indgå en traktat med Grækenland, der bekræftede, at deres fælles grænser var ukrænkelige, at ændre grundlovens artikel 49 således, at henvisningen til dens beskyttelse af »den stilling« og de »rettigheder som borgerne i nabolandene af makedonisk oprindelse har« udgik og at indgå en traktat med Grækenland om godt naboskab.

15. Nogen aftale blev ikke indgået under Det Europæiske Råds møde i Edinburgh.

16. Den 7. april 1993 anbefalede De Forenede Nationers Sikkerhedsråd ved resolution 817 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«. De to formænd for Den Internationale Styringskomité for Den Internationale Konference for Det Tidligere Jugoslavien, Mr. Vance og Lord Owen, forsøgte at løse tvisten ved at udarbejde 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«. Ingen af parterne underskrev dette udkast.

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

hermed. Amerikas Forenede Stater anerkendte FYROM den 8. februar 1994.

18. Den 16. februar 1994 vedtog den græske regering de foranstaltninger, som er genstand for denne sag, og som omfatter alle varer, bortset fra livsnødvendigheder med humanitært sigte, såsom levnedsmidler og medicin, samt lukkede sit konsulat i Skopje.

19. Den græske regering underrettede Rådet og de andre medlemsstater om vedtagelsen af foranstaltningerne. Formanden for Rådet underrettede formelt medlemsstaterne den 21. februar 1994 om foranstaltningerne og om de grunde, der blev påberåbt til støtte herfor. Den 23. februar 1994 sendte Den Helleniske Republiks faste repræsentant en skrivelse til Kommissionens generalsekretær med beskrivelse af foranstaltningerne. Formanden for Kommissionen havde allerede den 22. februar 1994 sendt en skrivelse til den græske regering med opfordring til at begrunde foranstaltningerne i forhold til traktaterne og samtidig fastslået, at Kommissionen nærede alvorlige betænkeligheder med hensyn til, hvorvidt foranstaltningerne var forenelige med fællesskabsretten.

20. Den græske premierminister redegjorde den 25. februar 1994 for baggrunden for foranstaltningerne og forklarede, at de var blevet uomgængeligt nødvendige på grund af de farer, som FYROM's uforsonlige holdning

medførte for Grækenland. Den 26. februar 1994 tilstillede den græske regering Kommissionen en note med begrundelsen — såvel efter folkeretten som efter fællesskabsretten — for de foranstaltninger, der var vedtaget den 16. februar 1994. I noten blev det anført, 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. Der henvises til Domstolens dom af 26. maj 1987, Kommissionen mod Rådet<sup>5</sup>, og Grækenland udledte heraf, at spørgsmålet ikke faldt ind under EF-traktatens artikel 113, selv om foranstaltningerne påvirkede handelen. Endelig henvisede den græske regering til traktatens artikel 224, som efter dens opfattelse er en generel beskyttelsesklausul, der bemyndiger medlemsstaterne til ensidigt at træffe foranstaltninger, når der — som i denne sag — er »alvorlig international spænding, der udgør en krigstrussel«. Den græske regering understregede, at denne artikel kun behandlede spørgsmålet om rådførelse med henblik på at løse problemerne for fællesmarkedets funktion, men ikke de eventuelle følger, foranstaltningerne måtte have for tredjelande.

21. Kommissionen gentog sine forbehold i en skrivelse af 3. marts 1994 til den græske udenrigsminister. Den fastholdt, 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 de legitime interesser hos adskillige af medlemsstaternes eksportører, hvis lastbiler og ladninger var blevet blokeret i Grækenland, samt til, at der gennemførtes en systematisk kontrol med adskillige fællesskabscontainere med fødevarerhjelpe, som var sendt af private organisationer i henhold til Det Europæiske Råds afgørelser.

22. Ved skrivelse af 15. marts 1994 svarede den græske generalsekretær for fællesskabs-sager, at den græske regering fastholdt sine synspunkter, og han tilføjede:

»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, under hvilke betingelser foranstaltningerne kan tilpasses bestemmelserne i traktaten i overensstemmelse med artikel 225, stk. 1.«

23. Den 21. marts 1994 meddelte Kommissionen den græske premierminister, at eftersom Grækenland havde begrundet foranstaltningerne politisk, burde ministrene snarest tage stilling hertil inden for rammerne af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Kommissionen understregede, at den kun på baggrund af en sådan udtalelse fra

5 — Sag 45/86, Sml. s. 1493.

ministrene kunne vurdere den måde, på hvilken Grækenland havde anvendt traktatens artikel 224, og de følger, dette måtte have for Fællesskabets funktion.

## Retlige spørgsmål

24. Spørgsmålet blev diskuteret den 27. marts 1994 under det uformelle rådsmøde i Ioannina. Den græske regering fastholder, at man ikke på mødet nåede til enighed, og at der ikke blev truffet nogen beslutning. Kommissionen hævder derimod, at det fremgår af forhandlingerne, at Grækenland ikke havde godtgjort, at der forelå en krigstrussel eller alvorlige indre uroligheder, som forstyrrede den offentlige orden, som påstået af den græske regering.

26. Kommissionen har nedlagt påstand om, at Grækenland har misbrugt sine beføjelser i henhold til traktatens artikel 224 ved at pålægge handel med FYROM embargo, og at Grækenland således har tilsidesat de forpligtelser, som påhviler det efter traktatens artikel 113 og Rådets forordning nr. 2603/69, nr. 288/82, nr. 3698/93 og nr. 2726/90.

27. Traktatens artikel 224 lyder:

25. Den 22. april 1994 anlagde Kommissionen denne sag med påstand som ovenfor anført. Samme dag indgav Kommissionen ligeledes en begæring om en foreløbig foranstaltning med henblik på at udsætte anvendelsen af de græske foranstaltninger. Ved kendelse af 29. juni 1994<sup>6</sup> blev begæringen ikke taget til følge.

»Medlemsstaterne rådfører 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 tilfælde af alvorlige indre uroligheder, i tilfælde af krig eller alvorlig international spænding, der udgør en krigstrussel, eller for at opfylde de forpligtelser, som den har indgået med henblik på bevarelse af freden og den internationale sikkerhed.«

6 — Sag C-120/94 R, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 3037.

28. Traktatens artikel 225 lyder:

»Såfremt foranstaltninger, der er truffet i de i artikel 223 og 224 nævnte tilfælde, medfører, at konkurrencevilkårene inden for fællesmarkedet fordrejes, undersøger Kommissionen sammen med den pågældende stat betingelserne for, at disse foranstaltninger kan tilpasses bestemmelserne i denne traktat.

Uanset den i artikel 169 og 170 fastsatte fremgangsmåde kan Kommissionen eller en medlemsstat henvende sig direkte til Domstolen, hvis de finder, at en anden medlemsstat misbruger de i artikel 223 og 224 fastsatte beføjelser. Domstolen træffer afgørelse for lukkede døre.«

29. Med henblik på sagens afgørelse må en række spørgsmål undersøges.

30. Først er det nødvendigt at tage stilling til, hvorvidt de græske foranstaltninger uden beskyttelsesklausulen i artikel 224 ville stride mod fællesskabsretten, navnlig de bestemmelser i fællesskabsretten, som nævnes i stævningen.

31. Såfremt de græske foranstaltninger findes stridende mod de nævnte bestemmelser, vil det dernæst være nødvendigt at afgøre, hvorvidt Grækenland kan påberåbe sig artikel 224 som begrundelse for disse foranstaltninger, fordi de skulle imødegå »alvorlige indre uroligheder, der forstyrrer den offentlige orden« eller »alvorlig international spænding, der udgør en krigstrussel«.

32. Såfremt Grækenland kan påberåbe sig artikel 224, vil det endelig være nødvendigt i overensstemmelse med artikel 225, stk. 2, at tage stilling til, hvorvidt Grækenland har misbrugt sine beføjelser i henhold til artikel 224.

Hvorvidt de græske foranstaltninger uden beskyttelsesklausulen i traktatens artikel 224 ville stride mod fællesskabsretten

33. Kommissionen bemærker, at den fælles handelspolitik, som fastlagt i artikel 113, hører ind under Fællesskabets eksklusive kompetence. Kommissionen henviser til udtalelse 1/75 af 11. november 1975 <sup>7</sup>, dom af 15. december 1976, Donckerwolcke og Schou <sup>8</sup>, og udtalelse 2/91 af 19. marts 1993 <sup>9</sup>.

7 — Sml. s. 1355, navnlig s. 1363.

8 — Sag 41/76, Sml. s. 1921, præmis 32.

9 — Sml. I, s. 1061, præmis 8.

Kommissionen udleder af denne retspraksis, at Fællesskabets enekompetence fører til, at medlemsstaterne ikke har nogen parallel kompetence på det handelspolitiske område.

artikel 26, stk. 2, i forordning nr. 517/94 indeholder tilsvarende bestemmelser om tekstilvarer. Lignende bestemmelser fandtes i artikel 1, stk. 2, og artikel 21 i forordning nr. 288/82 og i artikel 1, stk. 2, og artikel 18, stk. 2, i forordning nr. 518/94.

34. Inden for rammerne af denne enekompetence har Fællesskabet indført fælles regler for import fra tredjelande. Da denne sag blev anlagt, fandtes disse regler i Rådets forordning (EF) nr. 518/94 af 7. marts 1994 (om andre varer end tekstilvarer)<sup>10</sup> og i Rådets forordning (EF) nr. 517/94 af 7. marts 1994 (om tekstilvarer)<sup>11</sup>. Disse forordninger ophævede Rådets forordning nr. 288/82, hvortil henvises i Kommissionens stævning<sup>12</sup>. Forordning nr. 518/94 er blevet afløst af Rådets forordning (EF) nr. 3285/94 af 22. december 1994<sup>13</sup>.

36. Indførsel fra Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Slovenien og FYROM reguleres ved særlige bestemmelser i Rådets forordning nr. 3698/93 af 22. december 1993<sup>14</sup>. Artikel 1 i denne forordning lyder:

»Med forbehold af de særlige bestemmelser i artikel 2 til 8 kan andre varer end de varer, der er nævnt i bilag II til traktaten og i bilag A til denne forordning, med oprindelse i republikkerne Bosnien-Hercegovina, Kroatien og Slovenien og Den Tidligere Jugoslaviske Republik Makedonien indføres til Fællesskabet uden kvantitative restriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning og uden told og afgifter med tilsvarende virkning

35. I medfør af artikel 1, stk. 2, i forordning nr. 3285/94 er indførsel i Fællesskabet fra tredjelande i princippet fri og ikke undergivet kvantitative restriktioner. I medfør af artikel 24, stk. 2, kan medlemsstaterne imidlertid vedtage forbud og restriktioner på tilsvarende betingelser som dem, der gælder for handel mellem medlemsstater i medfør af traktatens artikel 36. Artikel 2, stk. 1, og

...«

10 — EFT L 67, s. 77.

11 — EFT L 67, s. 1.

12 — Som nævnt i punkt 1.

13 — EFT L 349, s. 53.

14 — Som nævnt i punkt 1.

37. Artikel 2 lyder:

»De importafgifter, dvs. told- og landbrugsafgifter (variable elementer), der anvendes ved indførsel til Fællesskabet af de i bilag B opførte varer, er angivet i dette bilag ud for hver af disse varer.«

38. Med Rådets forordning nr. 2603/69 af 20. december 1969<sup>15</sup> blev der fastlagt en fælles udførselsordning til tredjelande, hvorefter udførsel i princippet er fri, men det er muligt at vedtage beskyttelsesforanstaltninger i tilfælde af mangel på væsentlige varer. Forordningens artikel 11 indeholder ligeledes bestemmelser, der svarer til traktatens artikel 36.

39. Rådets forordning nr. 2726/90 af 17. september 1990<sup>16</sup> vedrører fællesskabsforsendelse, herunder af varer importeret fra tredjelande. Disse bestemmelser er i det væsentlige af teknisk art og omhandler navnlig den dokumentation, som skal følge varerne under deres forsendelse på medlemsstaternes område. Disse bestemmelser medfører principielt, at varer indført fra et land

uden for Fællesskabet kan passere en medlemsstats område (som f.eks. det græske) mod det endelige bestemmelsessted på en anden medlemsstats område. Forordningens artikel 5, stk. 3, lyder:

»Denne forordning anvendes med forbehold af de af medlemsstaterne fastsatte forbud eller begrænsninger vedrørende indførsel, udførsel og transit i det omfang, de er forenelige med de tre traktater om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber.«

40. Efter min opfattelse er den embargo, som Grækenland har lagt på handel med FYROM, principielt utvivlsomt uforenelig med de bestemmelser i fællesskabsretten, som Kommissionen har nævnt, medmindre den kan anses for at falde inden for rammerne af beskyttelsesklausulen i traktatens artikel 224. Efter traktatens artikel 113 er det grundlæggende princip for den fælles handelspolitik, at medlemsstaternes område udgør et enkelt toldområde med fælles regler for indførsel af varer fra eller udførsel af varer til lande uden for Fællesskabet. Fællesskabets ydre grænse kan i princippet ikke opdeles toldmæssigt. Ved at tillægge Fællesskabet enekompetence inden for handelspolitikken har medlemsstaterne givet afkald på beføjelsen til at vedtage ensidige foranstaltninger, som begrænser handel med tredjelande, med undtagelse af særlige tilfælde, som fastlægges i fællesskabsretten.

15 — Som nævnt i punkt 1.

16 — Som nævnt i punkt 1.

41. At vedtage en ensidig embargo mod handel med et tredjeland er desuden i strid med de almindelige bestemmelser i de rådsforordninger, som regulerer handelen med tredjelande (som nævnt i punkt 34-39). Ganske vist indeholder visse af disse forordninger (forordning nr. 288/82, nr. 517/94, nr. 518/94, nr. 3285/94 og nr. 2603/69) bestemmelser, som giver mulighed for undtagelser med samme begrundelser som i traktatens artikel 36. Grækenland har imidlertid ikke påberåbt sig disse bestemmelser, og det er under alle omstændigheder tvivlsomt, hvorvidt de dækker foranstaltninger som de omhandlede. Desuden indeholder forordning nr. 3698/93, som udtrykkeligt omhandler indførsel fra FYROM og de andre stater, der opstod som følge af Jugoslaviens opløsning, ingen klausul, som svarer til traktatens artikel 36.

42. Grækenland gør gældende, at handelsembargoen mod FYROM falder uden for rammerne af artikel 113, fordi den ikke skulle tjene som handelspolitisk instrument, men lægge politisk pres på FYROM. Dette anbringende er ikke overbevisende. Det afgørende er nemlig ikke embargoens formål, men dens virkninger. En foranstaltning, som direkte forhindrer eller indskrænker handelen med et tredjeland, falder inden for artikel 113, uanset hvad der er formålet med foranstaltningen. Som Kommissionen desuden har understreget, bekræftes dette af Fællesskabets praksis. Rådet har i adskillige tilfælde anvendt artikel 113 som hjemmel for forordninger, som pålægger økonomiske sanktioner

mod tredjelande af udenrigspolitiske grunde snarere end af handelspolitiske<sup>17</sup>.

43. Skønt Grækenland gør gældende, at handelsembargoen over for FYROM falder uden for traktatens artikel 113, er det vigtigt at bemærke sig, at Grækenland ikke desto mindre lige fra begyndelsen har medgivet, at det er nødvendigt at ty til traktatens artikel 224, hvis det skal påvises, at embargoen er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Den græske regering påberåbte sig udtrykkelig artikel 224 i det notat af 26. februar 1994, som blev fremsendt til Kommissionen vedrørende de foranstaltninger, Grækenland den 16. februar 1994 havde taget mod FYROM (se stævningens bilag 12). I dette notat gjorde den græske regering gældende, at FYROM's handlemåde mod Grækenland havde skabt en international spænding, der udgjorde en krigstrussel, og at artikel 224 var den eneste bestemmelse i traktaten, der gav mulighed for at finde en løsning på problemerne i fællesmarkedets funktion ved hjælp af den konsultationspligt, bestemmelsen foreskriver.

17 — Rådets forordning (EØF) nr. 596/82 af 15.3.1982 om ændring af importordningen for visse varer med oprindelse i Sovjetunionen, EFT L 72, s. 15; Rådets forordning (EØF) nr. 877/82 af 16.4.1982 om suspension af indførsel af alle varer med oprindelse i Argentina, EFT L 102, s. 1; Rådets forordning (EØF) nr. 2340/90 af 8.8.1990 om forhindring af Fællesskabets samhandel for så vidt angår Irak og Kuwait, EFT L 213, s. 1; Rådets forordning (EØF) nr. 3155/90 af 29.10.1990 om udvidelse og ændring af forordning (EØF) nr. 2340/90 om forhindring af Fællesskabets samhandel for så vidt angår Irak og Kuwait, EFT L 304, s. 1; Rådets forordning (EØF) nr. 945/92 af 14.4.1992 om forhindring af levering af visse varer og tjenesteydelser til Libyen, EFT L 101, s. 53; Rådets forordning (EØF) nr. 1432/92 af 1.6.1992 om forbud mod handel mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og republikkerne Serbien og Montenegro, EFT L 151, s. 4. Se tillige generaladvokat Lenz' bemærkninger i sag 45/86, Kommissionen mod Rådet (nævnt i note 5), punkt 62 i forslaget til afgørelse.

Hvorvidt Grækenland kan påberåbe sig traktatens artikel 224 med den begrundelse, at embargoen skulle imødegå »alvorlige indre uroligheder, der forstyrrer den offentlige orden« eller »alvorlig international spænding, der udgør en krigstrussel«

henvisningen i traktatens artikel 36 til »den offentlige orden« og henvisningen i artikel 224 til »alvorlige indre uroligheder, der forstyrrer den offentlige orden«. Kommissionen hævder, at de to bestemmelser er analoge, og at Domstolens praksis, hvorefter artikel 36 skal fortolkes strengt, derfor finder anvendelse på artikel 224.

44. I dom af 15. maj 1986, sag 222/84, Johnston<sup>18</sup>, fastslog Domstolen, at traktatens artikel 224 finder anvendelse i »rene undtagelsestilfælde«. I artikel 224 omhandles tre undtagelsessituationer, hvor en medlemsstat kan træffe foranstaltninger, som kan påvirke fællesmarkedets funktion. Medlemsstaten kan træffe sådanne foranstaltninger: a) i tilfælde af alvorlige indre uroligheder, der forstyrrer den offentlige orden, b) i tilfælde af krig eller alvorlig international spænding, der udgør en krigstrussel, eller c) for at opfylde de forpligtelser, som den har indgået med henblik på bevarelse af freden og den internationale sikkerhed. Dette tredje tilfælde er naturligvis ikke relevant i denne sag. Grækenland påberåber sig både det første og det andet. Jeg vil først undersøge, hvorvidt Grækenland kunne træffe foranstaltninger mod FYROM, som ville være uforenelige med traktatens almindelige bestemmelser, for at forhindre alvorlige indre uroligheder, der forstyrrer den offentlige orden.

45. I denne sammenhæng må der tages stilling til, hvilken forbindelse der er mellem

46. Efter min opfattelse må analogien mellem artikel 36 og artikel 224 ikke drives for vidt. Ganske vist slog Domstolen i Johnstonsagen<sup>19</sup> artikel 36 og 224 sammen med de andre undtagelsesbestemmelser i traktaten, for så vidt angår den offentlige orden (nemlig artikel 48, stk. 3, artikel 56, stk. 1, og artikel 223). Efter at have bemærket, at de nævnte bestemmelser »angår usædvanlige, klart afgrænsede tilfælde« bemærkede Domstolen i dommens præmis 26, at »de nævnte bestemmelser ... på grund af deres snævert afgrænsede indhold ikke kan fortolkes udvidende«. Det er afgjort korrekt at hævde, at såvel artikel 36 som artikel 224 må fortolkes strengt, eftersom de udgør undtagelser fra traktatens almindelige bestemmelser. Så meget har de to bestemmelser til fælles. Der er imidlertid væsentlige forskelle imellem dem. Som den første kan nævnes, at mens de tilfælde, der dækkes af artikel 36 (og af artikel 48, stk. 3, og artikel 56, stk. 1), kan beskrives som undtagelsestilfælde, dækker artikel 224, som Domstolen fastslog det i præmis 27 i Johnston-dommen, *rene* undtagelsestilfælde. Dette bekræftes af det faktum, at artikel 224 yderst sjældent påberåbes, hvorimod der ofte henvises til artikel 36. En anden forskel angår rækkevidden af de undtagelser, som de to artikler åbner mulighed

18 — Sml. s. 1651, præmis 27.

19 — Nævnt i note 18.

for. Artikel 36 tillader undtagelser fra ét aspekt ved fællesmarkedet (ganske vist et fundamentalt aspekt); artikel 224 derimod åbner mulighed for undtagelser fra bestemmelserne om fællesmarkedet i almindelighed.

47. Når der i artikel 224 henvises til »alvorlige indre uroligheder, der forstyrrer den offentlige orden«, må det efter min opfattelse fortolkes som en henvisning til et sammenbrud af den offentlige orden i en langt større målestok end den form for borgerligt røre, som kan begrunde anvendelsen af artikel 36. Bestemmelsen synes at rette sig mod en situation på kanten af et fuldstændigt sammenbrud af den nationale sikkerhed; i modsat fald ville det være vanskeligt at begrunde anvendelsen af en omfattende undtagelsesbestemmelse, hvorefter det er tilladt at sætte alle de sædvanlige bestemmelser om fællesmarkedet ud af kraft.

48. I dette tilfælde er det åbenbart, at Grækenland ikke har bevist, at der ville opstå indre uroligheder i en sådan målestok, at beredskabet til opretholdelse af den offentlige orden ville være utilstrækkeligt, såfremt der ikke blev erklæret handelsembargo mod FYROM. Grækenland gør til sit forsvar gældende, at stort set hele den græske befolkning protesterer mod FYROM's forsøg på at undergrave Grækenlands nationale identitet, og at der naturligvis opstår risiko for alvorlige indre uroligheder, som forstyrrer den offentlige orden, når der organiseres demonstrationer, som størstedelen af befolkningen deltager i, med krav om lukning af grænsen og frygt for muligheden for krig med FYROM, uroligheder, som statsmagten ikke kunne dæmpe såvel på grund af demonstrati-

onernes omfang som på grund af deres formål, nemlig beskyttelsen af Grækenlands nationale identitet.

49. Disse påstande beviser efter min opfattelse ikke, at de græske myndigheder faktisk stod over for alvorlige indre uroligheder, som myndighederne ikke effektivt ville have kunnet bekæmpe uden at vedtage økonomiske sanktioner mod FYROM. Grækenland er fremkommet med vage og ikke underbyggede påstande om, at der blev organiseret omfattende demonstrationer. Der er ikke fremkommet præcise oplysninger om specifikke uroligheder, der forstyrrede den offentlige orden. Faktisk har Grækenland ikke tilnærmelsesvis godtgjort et så omfattende sammenbrud af den offentlige orden, at det kan begrunde anvendelsen af artikel 224 i tilfælde af alvorlige indre uroligheder, der forstyrrer den offentlige orden. Jeg slutter heraf, at Grækenland ikke var berettiget til at påberåbe sig artikel 224 med denne begrundelse.

50. Det er dernæst spørgsmålet, hvorvidt Grækenland kunne påberåbe sig artikel 224 med den begrundelse, at der var tale om krig eller alvorlig international spænding, der udgjorde en krigstrussel. Dette spørgsmål er langt mere sammensat og rejser det grundlæggende problem vedrørende omfanget af Domstolens beføjelse til at øve retlig kontrol i sådanne tilfælde. Tydeligvis kan det ikke gøres gældende — hvad Grækenland da heller ikke har gjort — at spørgsmålet ikke er underlagt domstolsprøvelse. Det fremgår klart af ordlyden af traktatens artikel 225, at Domstolen kan prøve retmæssigheden af medlemsstaternes foranstaltninger efter artikel 224; dette må logisk set indebære, at

Domstolen har beføjelse til at øve kontrol med, hvorvidt betingelserne for at påberåbe sig artikel 224 er opfyldt. På grund af de rejste problemers karakter er der imidlertid strenge grænser for, hvor omfattende og dybtgående Domstolens prøvelse kan være. Der eksisterer ikke retlige kriterier, som gør det muligt for denne Domstol — eller for nogen anden domstol — at afgøre, om der foreligger alvorlig international spænding, og om denne spænding udgør en krigstrussel. Problemet karakteriseres sammenfattes i bemærkningerne fremsat af en engelsk dommer i en ganske anden sammenhæng: *»there are ... no judicial or manageable standards by which to judge these issues, or to adopt another phrase ... the court would be in a judicial no-man's land«* <sup>20</sup>.

51. Det er ligeledes af interesse, at domstolene i Forbundsrepublikken Tyskland, som er usædvanligt tilbageholdende med at medgive, at foranstaltninger truffet af den udøvende magt ikke skulle være underlagt domstolsprøvelse, anerkender, at denne prøvelse på det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område er alvorligt indskrænket, fordi der ikke eksisterer egnede retlige kriterier, som domstolene kan anvende <sup>21</sup>.

52. Krig er efter sin karakter uforudseelig. Overgangen fra sabelraslen til væbnet kon-

flikt kan være hurtig og dramatisk, som selv den mest overfladiske gennemgang af nyere historie viser det. Meget få ville have forudset, at Det Forenede Kongerige og Argentina snart ville være i krig på grund af Falklandsøerne, da en gruppe argentinske produkt-handlere i foråret 1982 begyndte at afmontere en nedlagt hvalstation på øen South Georgia. Da Irak begyndte at flytte tropper mod grænsen til Kuwait i sommeren 1990, kan ikke mange have forudset, at der ville udbryde en konflikt af Golfkrigens omfang. Og kun den mest synske ville i midten af 1980'erne have haft anelse om, at Jugoslavien i løbet af få år ville være styrtet ud i en række bitre borgerkrige.

53. Domstolen skal vurdere parternes anbringender og krigstruslen i lyset af disse betragtninger. Kommissionen anerkender, at der er krig på Balkan og en risiko for, at denne krig kan udvikle sig til andre områder af Balkan, som i øjeblikket er relativt rolige. Kommissionen anerkender, at der er en alvorlig politisk konflikt mellem Grækenland og FYROM. Men Kommissionen afviser, at FYROM's handlemåde over for Grækenland med rimelighed kan betragtes som en krigstrussel. Kommissionen hævder, at FYROM er et lille land i dyb økonomisk krise, med meget begrænsede valutareserver og særdeles ringe militære midler i forhold til Grækenland, som desuden har den garanti for sikkerhed, som dets medlemskab af NATO indebærer.

20 — Lord Wilberforce, i *Buttes Gas and Oil Co v Hammer* [1982] AC 888, s. 938. se om dette problem i almindelighed generaladvokat Darmon's forslag til afgørelse i sag C-241/87, *Maclaine Watson mod Rådet og Kommissionen*, Sml. 1990 I, s. 1798, punkt 66 ff.

21 — Se Franck, *Political Questions/Judicial Answers: Does the Rule of Law Apply to Foreign Affairs?* Kapitel 7, og generaladvokat Darmon's forslag til afgørelse i *Maclaine Watson-sagen*, punkt 71, 72 og 73.

54. Jeg vil på dette sted understrege, at Domstolen ikke skal afgøre striden mellem Grækenland og FYROM. Domstolen skal ikke tage stilling til, hvem der er berettiget til navnet »Makedonien«, Vergina-solen og arven efter Alexander den Store, eller hvorvidt FYROM forsøger at forgrube sig på en del af Grækenlands nationale identitet, eller hvorvidt FYROM har langsigtede planer med hensyn til græsk territorium eller øjeblikkelig hensigt om at gå i krig med Grækenland. Hvad Domstolen skal afgøre er alene, hvorvidt Grækenland — i lyset af alle disse omstændigheder, herunder den geopolitiske og historiske baggrund — har noget grundlag for ud fra sit subjektive syn at antage, at det anstrengte forhold til FYROM kunne udvikle sig til væbnet konflikt. Jeg understreger, at der må tages stilling ud fra den omhandlede medlemsstats synsvinkel. På grund af geografiske og historiske forskelle er hver enkelt medlemsstat optaget af sine egne specielle problemer inden for udenrigs- og sikkerhedspolitikken. Den enkelte medlemsstat er bedre i stand til at foretage en afvejning af de farer, som en tredje stats adfærd medfører for denne medlemsstat, end Fællesskabets institutioner eller de andre medlemsstater. Desuden er sikkerhed snarere et spørgsmål om, hvad man fornemmer, end »hard fact«. Hvad der i én medlemsstat opleves som en umiddelbar trussel mod statens ydre sikkerhed, kan i en anden medlemsstat forekomme relativt uskadeligt.

offentlig faretilstand, der truer nationens eksistens«. I Irland mod Det Forenede Kongerige<sup>22</sup> fastslog Domstolen i Strasbourg:

»It falls in the first place to each Contracting State, with its responsibility for 'the life of [its] nation', to determine whether that life is threatened by a 'public emergency' and, if so, how far it is necessary to go in attempting to overcome the emergency. By reason of their direct and continuous contact with the pressing needs of the moment, the national authorities are in principle in a better position than the international judge to decide both on the presence of such an emergency and on the nature and scope of derogations necessary to avert it.«

56. De faktorer, som Kommissionen henviser til, kan muligvis bevirke, at udsigten til krig mellem Grækenland og FYROM forekommer usandsynlig. Hvis spørgsmålet imidlertid betragtes fra Grækenlands subjektive synsvinkel, og under skyldig hensyntagen til de geopolitiske forhold og den etniske strids historiske forløb, samt til de grænsestridigheder og den almindelige manglende stabilitet, som har været karakteristisk for Balkan i århundreder, herunder naturligvis den række af væbnede konflikter, som i de seneste år er skyllet ind over det tidligere

55. Nationale sikkerhedsspørgsmål skal først og fremmest vurderes af myndighederne i den pågældende stat, som understreget af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i forbindelse med artikel 15 i den europæiske menneskerettighedskonvention, hvorefter de kontraherende stater kan træffe forholdsregler, der fraviger deres forpligtelser ifølge konventionen »under krig eller anden

22 — Dom af 18.1.1978, ECHR, Series A, vol. 25 (1978), s. 78 og 79. »Det påhviler i første række den enkelte kontraherende stat, som er ansvarlig for 'nationens eksistens', at afgøre, hvorvidt denne eksistens trues af en 'offentlig faretilstand', og hvis det er tilfældet, hvor langt det er nødvendigt at gå for at overvinde faretilstanden. Fordi de er i direkte og kontinuerlig kontakt med øjeblikkets presserende behov, er de nationale myndigheder principielt bedre stilled end en international domstol, når såvel spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en faretilstand, som spørgsmålet om arten og omfanget af de fravigelser, som det er nødvendigt at foretage for at afværge faretilstanden, skal bedømmes.«

Jugoslavien, mener jeg ikke, det med rette kan hævdes, at det er fuldstændig urimeligt, at Grækenland indtager det standpunkt, at spændingen mellem denne stat og FYROM indebærer en krigstrussel, selv om den måtte være langsigtet og fjern.

Generalsekretariat for Presse og Information i april 1994 (svarskriftets bilag 1a, s. 11 og 12):

57. Jeg understreger endnu engang, at det ikke er nødvendigt at udtale sig om, hvem der har ret i striden mellem Grækenland og FYROM, eller tage stilling til, hvem der er berettiget til navnet »Makedonien« og de makedonske symboler. Af de ovenfor angivne grunde er det imidlertid nødvendigt at betragte spørgsmålene set under Grækenlands synsvinkel. Så vidt jeg har forstået, er det Grækenlands opfattelse, at FYROM — som nyskabt, uafhængig stat med store etniske forskelle — forsøger at skabe en følelse af national identitet for at sammensveje sin heterogene befolkning ved hos indbyggerne at fremelske en makedonisk bevidsthed og indpode dem en tro på, at de er de rette arvinger til Philips og Alexanders antikke kongerige. Med rette eller urette anser Grækenland dette som tyveri af en del af Grækenlands egen nationale identitet. Grækenland henviser ligeledes til brugen af skolebøger med kort over Makedonien, som ud over FYROM's nuværende territorium viser Pirin-området i Bulgarien og en del af græsk territorium så langt mod syd som Thessaloniki og Olympos-bjerget. Grækenlands åbenbare frygt på langt sigt beskrives i en folder med titlen »Makedonien: mere end en navnestrid«, udgivet af Det Græske

»... i FYROM opdrages en ny generation til at tro, at territorier, som tilhører nabolande, er del af deres 'fædreland' og med urette er blevet afskåret fra det. Følgelig er det ikke svært at forestille sig, at den nye generation — og kommende generationer — vil være aggressive, hævngherrige og revanchistiske følelser mod sine 'usurpatoriske' naboer.«

58. Måske er Grækenlands frygt fuldstændig ubegrundet, som også Kommissionen udleder bl.a. af det forhold, at FYROM's grundlov i den ændrede udgave kun giver mulighed for at ændre FYROM's grænser på grundlag af princippet om frivillighed og i henhold til internationale regler, der er almindeligt anerkendte. Det er imidlertid ikke af så stor betydning, at Grækenlands frygt kan være ubegrundet. Det er derimod af betydning, at denne frygt forekommer ægte og synes fast forankret i den græske regering og hovedparten af det græske folk. Når en regering og en befolkning er brændende overbeviste om, at en fremmed stat vil tilrane sig en del af deres kulturelle arv og på langt sigt stræber efter deres nationale territorium, er det vanskeligt at hævde, at krig er

en så usandsynlig hypotese, at en krigstrussel fuldstændig kan udelukkes. Hvis sådanne spørgsmål skulle bedømmes udelukkende under hensyntagen til, hvad udenforstående observatører ville betragte som rimelig adfærd, ville der muligvis aldrig udbryde krige. Imidlertid er det ofte parternes subjektive vurdering af striden, som er afgørende.

60. Når henses til den overordentligt begrænsede domstolsprøvelse på dette område må jeg konkludere, at det ville være fejlagtigt at kende for ret, at Grækenland ikke skulle kunne påberåbe sig traktatens artikel 224 med den begrundelse, at der ikke forelå alvorlig international spænding, der udgjorde en krigstrussel.

#### Hvorvidt Grækenland har misbrugt sine beføjelser i henhold til artikel 224

59. I denne sag kommer hertil Balkanområdets mange grænsestridigheder igennem historien og den ustabilitet, som har hjem-søgt det tidligere Jugoslaviens område, efter at denne stat blev opløst. Man kan ikke se bort fra det forhold, at der har været en række borgerkrige på området som følge af de etniske og religiøse forskelle i befolkningen. Det geopolitiske miljø, som Grækenland må manøvrere i, er ikke enkelt. Kommissionens argumentation, hvorefter de græske foranstaltninger sandsynligvis vil forøge spændingen og derfor have en negativ virkning på Grækenlands indre og ydre sikkerhed, er i høj grad en politisk vurdering af et yderst politisk spørgsmål. Der findes simpelthen ikke juridiske analyseinstrumenter til at angribe sådanne problemer. Der findes ikke retlige kriterier til afgørelse af, hvorvidt en medlemsstat, som strides med et tredjeland, har større sandsynlighed for med held at afslutte denne strid ved hjælp af dialog og venskabelig overtalelse end ved hjælp af økonomiske sanktioner.

61. Indledningsvis må omfanget af den prøvelse, som Domstolen kan udøve efter artikel 225, fastlægges. Kommissionen anerkender, at denne prøvelse er begrænset, fordi medlemsstaterne efter artikel 224 har et vidt skøn.

62. Kommissionen gør imidlertid gældende, at Domstolen med undtagelse af de forbehold, der følger af sagens karakter, i sager i henhold til artikel 225 må udøve sine sædvanlige beføjelser med henblik på at prøve retmæssigheden af en medlemsstats handlinger. Ifølge Kommissionen kan Domstolen f.eks. undersøge, ikke blot hvorvidt en handling er udtryk for magtfordrejning (*détournement de pouvoir*), men også hvorvidt den er udtryk for en åbenbar fejlsvurdering, eller hvorvidt den strider mod almindelige retsgrundsætninger, såsom ligebehandlings- eller proportionalitetsgrundsætningen. Heroverfor gør Grækenland gældende, at udtrykket

»misbruger ... beføjelser« i traktatens artikel 225 har samme betydning som »magtfordrejning« i artikel 173. Grækenland bemærker, at traktatens græske, tyske og nederlandske versioner rent faktisk anvender samme udtryk i de to artikler. Grækenland slutter ud fra denne terminologi, at Domstolen har en yderst begrænset mulighed for prøvelse efter artikel 225, og at den medlemsstat, som påberåber sig artikel 224, alene har misbrugt sine beføjelser efter denne bestemmelse, hvis den påstår, at dens handlemåde skal opfylde et af de mål, der er omfattet af formuleringen af artikel 224, mens medlemsstatens virkelige formål er et andet.

63. Uafhængigt af spørgsmålet om, hvorvidt udtrykket »misbruger ... beføjelser« (*usage abusif*) i artikel 225 er identisk med udtrykket »magtfordrejning« (*détournement de pouvoir*) i artikel 173, er det åbenbart, at omfanget af den domstolsprøvelse, der udøves i henhold til artikel 225, er overmåde begrænset — ikke blot på grund af denne og den forudgående artikels ordvalg, men også på grund af sagens karakter.

64. I artikel 224 anerkendes det, at udenrigspolitikken i det væsentlige er underlagt de enkelte medlemsstater, i det mindste efter traktaten i dens oprindelige affattelse. Medlemsstaterne har det endelige ansvar for deres forhold til tredjelande. Uanset det samarbejde, som tilstræbes inden for rammerne af de bestemmelser, som er indført ved den

europæiske fælles akt og traktaten om Den Europæiske Union, kan hver medlemsstat stadig i lyset af sine egne interesser afgøre, hvorvidt den vil anerkende et tredjeland, og hvorledes dens forbindelser med et sådant land skal være.

65. Såfremt en medlemsstat med rette eller urette finder, at et tredjeland's holdning udgør en trussel mod statens vitale interesser, dens grænser eller selve dens eksistens, må medlemsstaten afgøre, hvordan den vil reagere over for det, der opleves som en trussel: f.eks. ved diplomatisk pression, ved at afskære sportslige og kulturelle forbindelser, ved økonomiske sanktioner eller endog ved militære aktioner. Det er ikke Domstolens opgave at udøve kritik af det hensigtsmæssige i medlemsstatens reaktion og udtale sig om, at den valgte handlemåde sandsynligvis ikke vil føre til det ønskede mål, eller at medlemsstaten bedre kunne forsvare sine interesser med andre midler. Endnu en gang må det fremhæves, at der ikke findes retlige kriterier til brug for vurderingen af sådanne spørgsmål. Det er vanskeligt præcist at fastlægge, hvorledes man retligt set skulle kunne afgøre, hvorvidt en handelsembargo er en egnet fremgangsmåde i en politisk strid mellem en medlemsstat og et tredjeland. Beslutningen om en sådan forholdsregel er i det væsentlige af politisk karakter.

66. I artikel 224 og 225 anerkendes det, at såfremt en medlemsstat vælger økonomiske

foranstaltninger som middel til at lægge pres på et tredjeland, kan sådanne foranstaltninger have indvirkning på områder, som er underlagt den retligt bindende fællesskabspolitik, for eksempel den fælles handelspolitik og selve fællesmarkedet. I disse bestemmelser anerkendes det, at medlemsstaternes autonomi inden for udenrigspolitikken står i stærk kontrast til den integration, der er opnået inden for den økonomiske politik og handelspolitikken. I bestemmelserne gøres der forsøg på at klarlægge de ydre grænser for medlemsstaternes autonomi inden for udenrigspolitikken, under hensyntagen til, at »fællesmarkedets funktion [kan] påvirkes« af denne autonomi (artikel 224) og eventuelt medføre, at »konkurrencevilkårene inden for fællesmarkedet fordrejes« (artikel 225).

67. Medlemsstaternes autonomi begrænses alene af det forhold, at de ikke må »misbruge« deres beføjelser. Det er åbenbart, at en medlemsstat misbruger sine beføjelser, hvis dens virkelige formål med handelsembargoen over for et tredjeland ikke indgår i nogen politisk strid med dette tredjeland, men derimod er at beskytte medlemsstatens egen økonomi eller nationale virksomheders interesser. Det er ikke blevet antydnet, at dette er Grækenlands formål med at forbyde handel med FYROM.

68. Dertil kommer, at det er vanskeligt at forestille sig, hvorledes en medlemsstat kan misbruge sine beføjelser i henhold til artikel

224, når den opstiller økonomiske sanktioner over for et tredjeland, som den strides med. Kommissionen gør gældende, at Grækenland misbruger sine beføjelser, fordi formålet med embargoen ikke er at kvæle en krigstrussel fra FYROM, men ganske enkelt at lægge pression på FYROM under den politiske strid mellem to lande. Dette anbringende bygger på en misforståelse; man søger at påvise, ikke at Grækenland misbruger sine beføjelser i henhold til artikel 224, men at Grækenland i det hele taget ikke kan påberåbe sig denne artikel, fordi kravet om, at der skal foreligge alvorlig international spænding, der udgør en krigstrussel, ikke er opfyldt. Såfremt dette krav var opfyldt, kan Grækenland ikke siges at have misbrugt sine beføjelser, blot fordi det ved pression forsøger at påvirke det tredjeland, som det er i strid med. Tværtimod er dette netop den form for formål, der henvises til i artikel 224, når medlemsstaterne efter denne bestemmelse — i tilfælde af alvorlig international spænding, der udgør en krigstrussel — kan træffe foranstaltninger, som kan påvirke fællesmarkedets funktion.

69. Kommissionen henviser tillige til grundsatningerne om ligebehandling og proportionalitet. Tilsidesættelse af disse grundsatninger kan ganske bestemt bevirke, at en i øvrigt retmæssig udøvelse af de beføjelser, der er tillagt i artikel 224, bliver uretmæssig. Hvis

Grækenland f.eks. udstødte et diskriminerende forbud mod handel med FYROM og tillod eksport af græske produkter, men forbød eksport af produkter fra andre medlemsstater, eller gjorde vilkårlig forskel mellem forskellige former for varer eller virksomheder, ville dette kunne udgøre et misbrug af beføjelser. Noget sådant er imidlertid ikke gjort gældende.

Grækenland bedre kunne beskytte sine interesser ad diplomatisk vej. Men dette synspunkt bygger på en politisk analyse, som Domstolen er dårligt udrustet til at foretage.

70. Der er meget få områder af fællesskabsretten, hvor proportionalitetsgrundsætningen ikke finder anvendelse. Kommissionen hævder, at embargoen krænker proportionalitetsgrundsætningen, fordi den ikke står i rimeligt forhold til den trussel mod de græske interesser, som udgøres af den adfærd fra FYROM's side, som Grækenland klager over. Kommissionen hævder, at den græske embargo under alle omstændigheder er for vidtgående, fordi den truer selve FYROM's eksistens, navnlig ved at afskære olieforsyningerne. Kommissionen finder, at en delvis embargo begrænset til militært udstyr og strategiske forsyninger ville være tilstrækkelig. Heroverfor gør Grækenland gældende, at dens handlemåde står i rimeligt forhold til det tilstræbte formål, fordi fødevarer og lægemidler er undtaget fra embargoen.

71. Uden tvivl vil mange velorienterede kommentatorer være enige med Kommissionen i, at Grækenland har overreageret, og at

72. Når der skal tages stilling til, hvorvidt et sådant synspunkt med rette kan siges at have hjemmel i retsgrundsætningen om proportionalitet (i modsætning til en politisk vurdering af det hensigtsmæssige i Grækenlands handling), må man først tage stilling til, hvilke interesser, som skal indgå i den afvejning, der skal foretages for at afgøre, om en foranstaltning står i rimeligt forhold til det tilstræbte mål. Efter min opfattelse fremgår det klart af opbygningen af artikel 224 og 225, at det er de interesser — *Fællesskabets interesser* — som fremgår af disse artiklers ordlyd, nemlig fællesmarkedets funktion og undgåelse af at fordreje konkurrencen, som skal indgå i afvejningen med henblik på fastlægge, hvorvidt Grækenlands handling står i rimeligt forhold til det tilstræbte formål. Det er ikke bestridt, at disse interesser kun lider meget ringe skade som følge af de omtvistede foranstaltninger. Embargoen påvirker en ganske ringe procentdel af den samlede fællesskabshandel og vil sandsynligvis ikke have nogen mærkbar indflydelse på Fællesskabets konkurrencemæssige situation. Grækenland har derfor ikke misbrugt sine beføjelser i henhold til artikel 224 ved at tilsidesætte proportionalitetsgrundsætningen.

## Forslag til afgørelse

73. Idet jeg understreger, at Domstolen ikke under denne sag skal tage stilling til, hvem der har ret i striden mellem Grækenland og FYROM, er jeg følgelig af den opfattelse, at Domstolen bør

- 1) frifinde Grækenland
- 2) pålægge Kommissionen at betale sagens omkostninger, herunder de omkostninger, der vedrører begæringen om foreløbige foranstaltninger.