

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
F.G. JACOBS  
föredraget den 6 april 1995 \*

1. Den 22 april 1994 ansökte kommissionen med stöd av artikel 225 andra stycket i EG-fördraget om att domstolen skulle fastställa att Republiken Grekland hade missbrukat sina befogenheter enligt artikel 224 i fördraget för att rättfärdiga de ensidiga åtgärder som infördes den 16 februari 1994 avseende ett förbud mot handel, närmare bestämt via hamnen i Thessaloniki, med produkter med ursprung i, som härrör från eller som är avsedda för F. d. jugoslaviska republiken Makedonien, liksom import till Grekland av produkter med ursprung i eller härrörande från republiken och att Republiken Grekland därigenom hade underlåtit att uppfylla de skyldigheter som följer av artikel 113 i fördraget, av de gemensamma exportregler som fastställdes genom rådets förordning (EEG) nr 2603/69 av den 20 december 1969<sup>1</sup>, av de gemensamma importregler som fastställdes genom rådets förordning (EEG) nr 288/82 av den 5 februari 1982<sup>2</sup>, av de regler för import till gemenskapen av produkter med ursprung i Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Slovenien och F. d. jugoslaviska republiken Makedonien som fastställdes genom rådets förordning (EG) nr 3698/93 av den 22 december 1993<sup>3</sup> och av de regler för transittrafik inom gemenskapen som fastställdes genom rådets förordning (EEG) nr 2726/90 av den 17 september 1990<sup>4</sup>.

Huvudsaklig bakgrund

2. Under år 1991 började Socialistiska förbundsrepubliken Jugoslavien att sönderfalla i fem delar. Den 25 juni 1991 förklarade sig Slovenien och Kroatien för självständiga. Den 17 september 1991 gjorde F. d. jugoslaviska republiken Makedonien (nedan kallad "FDJRM") samma sak. Den 16 oktober 1991 gav Bosnien-Hercegovina en suveränitetsförklaring. Kvar som en enhet blev Serbien tillsammans med Montenegro och Kosovo. Ett inbördeskrig bröt ut i Kroatien och där efter i Bosnien-Hercegovina, där det pågår än i dag.

3. I detta mål är artiklarna 3 och 49 i FDJRM: s konstitution av vikt, i vilka det innan de ändrades föreskrevs följande:

”Artikel 3

Republiken Makedoniens territorium är odelbart och oavhändligt.

\* Originalspråk: engelska.  
1 — EGT nr L 324, s. 25.  
2 — EGT nr L 35, s. 1.  
3 — EGT nr L 344, s. 1.  
4 — EGT nr L 262, s. 1.

Republiken Makedoniens existerande gränser är okränkbara.

2. Republiken Makedoniens gränser kan endast ändras i enlighet med konstitutionen och principen om samförstånd samt allmänt erkända internationella regler.

De kan endast ändras i enlighet med konstitutionen.”

”Artikel 49

3. Punkt 1 i detta tillägg skall införas under artikel 3, punkt 2 skall ersätta tredje stycket i artikel 3 i Republiken Makedoniens författning.”

Republiken skall skydda den ställning och de rättigheter som tillkommer medborgare av makedonisk härkomst i grannländer och utvandrare från Makedonien, bistå deras kulturella utveckling och främja förbindelser med dem.

”Tillägg II

Republiken skall skydda de kulturella, ekonomiska och sociala rättigheter som Republikens medborgare har utomlands.”

1. Under dessa förhållanden skall Republiken inte blanda sig i andra staters suveräna rättigheter eller deras inre angelägenheter.

4. Den 17 november 1991 ändrades artiklarna 3 och 49 i FDJRM: s författning enligt följande:

2. Detta tillägg skall bifogas till det första stycket i artikel 49 i Republiken Makedoniens författning.”

”Tillägg I

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

5. Grekland har uttryckt sitt ogillande över visst agerande från FDJRM: s sida efter det att detta land blev självständigt. Grekland anser att FDJRM har främjat idén om ett enat Makedonien som skulle omfatta området i själva Grekland, inklusive staden Thessaloniki. Grekland har särskilt protesterat mot FDJRM: s användning av vissa

makedoniska symboler samt av namnet "Makedonien" som Grekland anser vara en del av sitt kulturarv.

6. Den 16 december 1991 antog Europeiska gemenskapernas råd vid ett extraordinärt ministermöte om europeiskt politiskt samarbete två förklaringar, en angående Jugoslavien och en angående "Riktlinjer om erkännande av nya stater i Östeuropa och Sovjetunionen". I den förstnämnda förskrivs följande:

"Gemenskapen och dess medlemsstater kräver också att en jugoslavisk republik innan den erkänns åtar sig att ge konstitutionella och politiska garantier genom vilka det säkerställs att den inte har några territoriella anspråk gentemot en angränsande stat inom gemenskapen och att den inte kommer att utöva någon fientlig propagandaverksamhet gentemot en angränsande stat inom gemenskapen, inbegripet användningen av ett namn som antyder territoriella anspråk."

7. I september 1991 upprättades inom ramen för konferensen om Jugoslavien skiljedoms-kommissionen inom konferensen för fred i Jugoslavien, sammansatt av fem domare som är ordföranden i konstitutionella domstolar (eller liknande institutioner) i medlemsstater, med Robert Badinter, ordförande för franska Conseil constitutionnel, som ordförande.

8. Den 11 januari 1992 antog skiljedoms-kommissionen inom konferensen för fred i Jugoslavien yttrande nr 6 "om Europeiska gemenskapernas och dess medlemsstaters erkännande av Socialistiska republiken Makedonien" i vilket det fastställdes att:

"Republiken Makedonien uppfyller villkoren som uppställs i riktlinjer för erkännande av nya stater i Östeuropa och Sovjetunionen och förklaringen om Jugoslavien som antogs av Europeiska gemenskapernas råd den 16 december 1991;

Republiken Makedonien har dessutom avstått från alla slags territoriella anspråk i förklaringar som är otvetydiga samt bindande enligt internationell rätt;

användningen av namnet 'Makedonien' kan därför inte innebära något territoriellt anspråk gentemot någon annan stat;

Republiken Makedonien har formellt åtagit sig att i enlighet med internationell rätt allmänt, och särskilt i enlighet med artikel 49 i dess författning, avstå från fientlig propaganda riktad mot någon annan stat: detta

följer av en förklaring som Republikens utrikesminister gav till skiljedomskommissionen den 11 januari 1992 som svar på kommissionens begäran om ett förtydligande av tillägg II av den 6 januari 1992 till konstitutionen.”

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

”Beträffande de två andra republiker som har uttryckt en önskan att bli självständiga (Bosnien-Hercegovina och FDJRM) kvarstår ett antal viktiga problem att lösa innan gemenskapen och dess medlemsstater kan fatta ett liknande beslut.”

10. Den 2 maj 1992 offentliggjorde Europeiska gemenskapernas råd det beslut enligt vilket gemenskapen och dess medlemsstater var beredda att erkänna FDJRM ”som en suverän och självständig stat inom dess nuvarande gränser och under ett namn som är godtagbart för alla berörda parter”.

11. Den 27 juni 1992 förklarade Europeiska rådet i Lissabon att gemenskapen var beredd

att erkänna FDJRM inom dess nuvarande gränser och under ett namn som inte innehöll ordet ”Makedonien”.

12. Rådets ordförandeskap skickade därefter en ”speciell företrädare för ordförandeskapet” till Skopje, huvudstaden i FDJRM, och till Aten för att arbeta fram en grundval för en överenskommelse mellan de två parterna som kunde utgöra stöd för gemenskapens erkännande av FDJRM och som skulle vara förenligt med Lissabon-förklaringen av den 27 juni 1992.

13. I augusti 1992 antog FDJRM: s parlament som emblem på den nationella flaggan ”Verginas sol” — en sextonuddig sol med strålar som prydde den guld-sarkofag som innehöll Filip II: s ben, vilken påträffades år 1977 i den gamla makedoniska huvudstaden Aigai, numera Vergina i grekiska Makedonien. Grekland betraktar denna symbol som väsentligen grekisk och bad följaktligen FDJRM att inte använda den på sin flagga samt upprepade sin begäran att FDJRM skulle avstå från alla territoriella anspråk gentemot Grekland och upphöra med all fientlig propaganda.

14. Den speciella företrädaren för ordförandeskapet föredrog sin rapport vid Europeiska rådets möte i Edinburgh den 11 och den 12 december 1992. Han påpekade att FDJRM var beredd att anta namnet ”Republiken Makedonien (Skopje)” för alla

internationella åtaganden, att ingå ett fördrag med Grekland i vilket okränkbarheten av deras gemensamma gränser bekräftades, att ändra artikel 49 i sin konstitution för att ta bort all hänvisning till "den ställning" och "de rättigheter som tillkommer medborgare av makedonisk härkomst i grannländer" och att sluta ett samförståndsavtal med Grekland.

15. Vid Europeiska rådets möte i Edinburgh kunde inget avtal slutas.

16. Den 7 april 1993 föreslog Förenta nationernas säkerhetsråd i resolution 817 generalförsamlingen att FDJRM skulle upptas i Förenta nationernas organisation under namnet "F. d. jugoslaviska republiken Makedonien", "till dess den uppkomna namntvisten har lösts". Ordförandena i styrkommittén för den internationella konferensen om F. d. Jugoslavien, Vance och Lord Owen, försökte medla vilket ledde till ett avtalsförslag: "Bekräftelse av de nuvarande gränserna och vidtagande av mått och steg för att skapa ett klimat av förtroende, vänskap och god grannsämja". Ingen av parterna undertecknade förslaget.

17. Sex medlemsstater i Europeiska unionen erkände FDJRM i december 1993 och upprättade diplomatiska förbindelser med landet.

Amerikas förenta stater erkände FDJRM den 8 februari 1994.

18. Den 16 februari 1994 vidtog den grekiska regeringen de åtgärder som är föremål för förevarande förfarande och tillämpade dem på alla varor förutom de som ansågs vitala av humanitära skäl, som mat och läkemedel, samt stängde sitt konsulat i Skopje.

19. Den grekiska regeringen informerade rådet och andra medlemsstater om de vidtagna åtgärderna. Rådets ordförandeskap informerade medlemsstaterna formellt den 21 februari 1994 om vilka slags åtgärder som vidtagits och skälen som angavs som stöd för dessa. Den 23 februari 1994 skickade Republiken Greklands ständiga representant en skrivelse till kommissionens generalsekretariat i vilken åtgärderna förklarades. Kommissionens ordförande hade redan skickat en skrivelse till den grekiska regeringen den 22 februari 1994 i vilken han hade uppmanat regeringen att motivera åtgärderna mot bakgrund av fördraget och förklarat att kommissionen starkt betvivlade deras förenlighet med gemenskapsrätten.

20. Greklands premiärminister svarade den 25 februari 1994 med att beskriva bakgrunden till åtgärderna och påpekade att det blivit nödvändigt att vidta dessa på grund av FDJRM: s omedgörlighet och den därav följande risken för Grekland. Den 26 februari

1994 skickade den grekiska regeringen ett memorandum till kommissionen i vilket den framställde grunden för de åtgärder som hade vidtagits den 16 februari 1994 både enligt internationell rätt och gemenskapsrätt. I memorandumet påpekades att det sätt på vilket sanktioner hade införts i förhållande till Södra Rhodesia, Sydafrika och Argentina visar att det är medlemsstaterna och inte gemenskapen som är behöriga i sådana frågor. Den grekiska regeringen hänvisade till domstolens dom i målet kommissionen mot rådet,<sup>5</sup> av vilken den drog slutsatsen att fallet inte föll inom området för artikel 113 i EG-fördraget, även om åtgärderna fick återverkningar på handeln. Slutligen hänvisade den grekiska regeringen till artikel 224 i fördraget och påpekade att den artikeln innebar en allmän skyddsregel genom vilken medlemsstaterna gavs behörighet att vidta ensidiga åtgärder om det, såsom i detta fall, föreligger en "allvarlig internationell spänning som innebär ett krigshot". Den grekiska regeringen påpekade att den artikeln endast rör samråd för att lösa problem angående den gemensamma marknadens funktion och inte de följder som åtgärderna kunde få för tredje land.

21. Kommissionen upprepade sina reservationer i en skrivelse av den 3 mars 1994 som adresserades till den grekiska utrikesministern. Den upprepade argumentet att åtgärderna stred mot gemensamma bestämmelser om import till gemenskapen av produkter från tredje land, om export till tredje land

och gemensamma transitbestämmelser. Kommissionen nämnde också den skada som åsamkats de berättigade intressen som ett stort antal exportörer etablerade inom gemenskapen har, vilkas lastbilar och varor hade stoppats i Grekland, och den systematiska kontroll av flera containrar med hjälpsändningar med mat från gemenskapen som skickats av icke-statliga organisationer till följd av Europeiska rådets beslut.

22. Den grekiska generalsekreteraren för gemenskapsärenden svarade med en skrivelse av den 15 mars 1994, i vilken han upprepade den grekiska regeringens åsikt och tillade:

"Om kommissionen kan visa att åtgärderna som de grekiska myndigheterna har vidtagit leder till att konkurrensen inom den gemensamma marknaden snedvrids, är den grekiska regeringen beredd att undersöka hur dessa åtgärder kan anpassas till bestämmelserna i fördraget, såsom föreskrivs i artikel 225 första stycket."

23. Den 21 mars 1994 skrev kommissionen till den grekiske premiärministern och förklarade att eftersom Grekland hade hänvisat till politiska överväganden för att motivera åtgärderna, skulle frågan prövas som en brådskande fråga av ministrarna inom ramen för utrikespolitik och gemensam säkerhet. Kommissionen förklarade att den endast kunde bedöma det sätt på vilket Grekland

5 — Mål 45/86, Rec. 1987, s. 1493.

hade tillämpat artikel 224 i fördraget och återverkningarna på den gemensamma marknaden om den hade ett sådant yttrande från ministrarna.

## Rättsfrågor

24. Frågan diskuterades vid ett informellt rådsmöte den 27 mars 1994 som hölls i Ioannina. Den grekiska regeringen har vidhållit att inget avtal träffades och att inget beslut fattades vid detta möte. Kommissionen har emellertid vidhållit att det framgår av diskussionen att Grekland inte har kunnat visa att det förelåg krigsfara eller allvarliga interna störningar som påverkade upprätthållandet av lag och ordning, vilket den grekiska regeringen har påstått.

26. Kommissionen yrkar att domstolen skall fastställa att Grekland har missbrukat sina maktbefogenheter enligt artikel 224 i fördraget genom att införa ett handelsembargo mot FDJRM och att Grekland, genom att handla på detta sätt, har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 113 i fördraget och enligt rådets förordningar nr 2603/69, nr 288/82, nr 3698/93 och nr 2726/90.

27. I artikel 224 i fördraget föreskrivs följande:

25. Den 22 april 1994 väckte kommissionen den talan som ledde till att detta förfarande inleddes, i vilken den yrkade att domstolen skulle fastställa det som angivits ovan. Kommissionen ansökte också samma dag om interimistiska åtgärder för att uppskjuta tillämpningen av de grekiska åtgärderna. Domstolen avslog denna ansökan genom ett beslut av den 29 juni 1994.<sup>6</sup>

”Medlemsstaterna skall 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 vid allvarliga interna störningar som påverkar upprätthållandet av lag och ordning, i händelse av krig eller vid en allvarlig internationell spänning som innebär krigsfara eller för att fullgöra de skyldigheter den har tagit på sig i syfte att bevara fred och internationell säkerhet.”

6 — Kommissionen mot Grekland, C-120/94 R, Rec. s. I-3037.

28. I artikel 225 i fördraget föreskrivs följande:

”Om åtgärder som vidtas i de fall som avses i artiklarna 223 och 224 leder till att konkurrensvillkoren inom den gemensamma marknaden snedvrids, skall kommissionen tillsammans med den berörda medlemsstaten undersöka hur åtgärderna kan anpassas till bestämmelserna i detta fördrag.

Med avvikelse från det förfarande som anges i artiklarna 169 och 170 får kommissionen eller en medlemsstat vända sig direkt till domstolen, om kommissionen eller medlemsstaten anser att en annan medlemsstat missbrukat sina befogenheter enligt artiklarna 223 och 224. Domstolen skall meddela sitt avgörande inom stängda dörrar.”

29. För att avgöra talan måste ett antal frågor prövas.

30. För det första är det nödvändigt att avgöra huruvida Greklands agerande, i avsaknad av den skyddsbestämmelse som artikel 224 innehåller, skulle strida mot gemenskapsrätten, i synnerhet de bestämmelser i gemenskapsrätten som nämns i ansökan.

31. För det andra är det nödvändigt att avgöra huruvida Grekland, för det fall Greklands agerande bedöms vara oförenligt med de ovannämnda bestämmelserna, kunde åberopa artikel 224 för att rättfärdiga sitt agerande med att det var avsett att stävja ”allvarliga interna störningar som påverkar upprätthållandet av lag och ordning” eller ”allvarlig internationell spänning som innebär krigsfara”.

32. För det tredje, om Grekland kan åberopa artikel 224, kommer det att vara nödvändigt att avgöra om Grekland enligt artikel 225 andra stycket har missbrukat sina befogenheter enligt artikel 224.

Frågan om Greklands agerande skulle strida mot gemenskapsrätten om det inte fanns en skyddsklausul i artikel 224 i fördraget

33. Kommissionen har noterat att den gemensamma handelspolitiken som det föreskrivs om i artikel 113 omfattas av gemenskapens exklusiva behörighet. Den hänvisar till yttrande 1/75 av den 11 november 1975,<sup>7</sup> domen i målet Donckerwolcke och Schou mot Procureur de la République<sup>8</sup> och yttrande 2/91 av den 19 mars 1993<sup>9</sup>. Kommissionen har på grundval av denna praxis

7 — Rec. s. 1355, särskilt s. 1363.

8 — Mål 41/76, Rec. s. 1921, punkt 32.

9 — Rec. s. I-1061, punkt 8.



dragit slutsatsen att förekomsten av exklusiv behörighet för gemenskapen gör att medlemsstaterna fräntas all parallell behörighet inom det handelspolitiska området.

i förordning nr 517/94 innehåller motsvarande bestämmelser med avseende på textilvaror. Liknande bestämmelser fanns i artikel 1.2 och 21 i förordning nr 288/82 och artikel 1.2 och 18.2 i förordning nr 518/94.

34. På grundval av denna exklusiva behörighet har gemenskapen fastställt gemensamma regler för import från tredje land. Vid tiden för stämmingsansökan fanns dessa regler i rådets förordning (EG) nr 518/94 av den 7 mars 1994 (vad beträffar andra varor än textilvaror)<sup>10</sup> och i rådets förordning (EG) nr 517/94 av den 7 mars 1994 (vad beträffar textilvaror)<sup>11</sup>. Dessa förordningar ersatte rådets förordning nr 288/82, till vilken det hänvisas i kommissionens ansökan.<sup>12</sup> Förordning nr 518/94 har i sin tur ersatts av rådets förordning (EG) nr 3285/94 av den 22 december 1994.<sup>13</sup>

35. Enligt artikel 1.2 i förordning nr 3285/94 [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå] skall import till gemenskapen från tredje land i princip vara fri och inte vara föremål för kvantitativa restriktioner. Enligt artikel 24.2 tillåts medlemsstater emellertid att införa förbud och restriktioner under liknande villkor som de som tillämpas på handel mellan medlemsstaterna enligt artikel 36 i fördraget. Artikel 2.1 och artikel 26.2

36. Import från Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Slovenien och FDJRM regleras av särskilda bestämmelser i rådets förordning nr 3698/93 av den 22 december 1993<sup>14</sup> [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå]. I artikel 1 i denna förordning föreskrivs:

”Med förbehåll för de särskilda bestämmelser som finns i artiklarna 2 och 8 skall import till gemenskapen av andra produkter än de som räknas upp i bilaga II till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen och i bilaga A till denna förordning, vilka har som ursprungsland republikerna Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Slovenien och F. d. jugoslaviska republiken Makedonien, vara tillåten, utan kvantitativa restriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan och fria från tull och avgifter med motsvarande verkan.

...”

10 — EGT nr L 67, 1994, s. 77.

11 — EGT nr L 67, 1994, s. 1.

12 — Nämnd ovan i punkt 1.

13 — EGT nr L 349, 1994, s. 53.

14 — Nämnd ovan i punkt 1.

37. I artikel 2 föreskrivs:

”De importtullar, nämligen tull och avgifter (rörliga komponenter), som är tillämpliga på import till gemenskapen av varor som räknas upp i bilaga B är de som anges för varje vara i den nämnda bilagan.”

38. Gemensamma regler om export till tredje land finns i rådets förordning nr 2603/69 av den 20 december 1969,<sup>15</sup> i vilken det föreskrivs att export i princip skall vara fri, med förbehåll för möjligheten att anta skyddsåtgärder i fall det uppstår brist på väsentliga varor. I artikel 11 i förordningen finns också bestämmelser som liknar dem i artikel 36 i fördraget.

39. Gemensamma regler om transitering av varor genom medlemsstaternas territorium, inbegripet varor som importerats från tredje land, finns i rådets förordning nr 2726/90 av den 17 september 1990<sup>16</sup> [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå]. Dessa regler är huvudsakligen av teknisk art och rör särskilt de handlingar som måste medfölja varorna under transitering genom medlemsstaternas territorier. Enligt dessa regler är den principen underförstådd att varor som

importeras från tredje land får passera en medlemsstats territorium (till exempel Grekland) på väg till den slutliga destinationen inom en annan medlemsstats territorium. I artikel 5.3 i förordningen föreskrivs:

”Denna förordning skall tillämpas utan att bestämmelser om förbud och restriktioner avseende import, export eller transitering som medlemsstater har antagit påverkas, i den mån dessa är förenliga med de tre fördragen om upprättandet av de europeiska gemenskaperna.”

40. Enligt min mening finns det ingen tvekan om att det embargo mot handel med FDJRM som Grekland införde i princip är oförenligt med de gemenskrätsliga bestämmelser som kommissionen har nämnt, om inte embargot kan anses omfattas av skyddsklausulen i artikel 224 i fördraget. Den grundläggande principen i den gemensamma handelspolitiken enligt artikel 113 i fördraget innebär att medlemsstaternas territorium utgör ett enda tullområde med enhetliga regler för import av varor från, eller export av varor till, tredje land. Gemenskapens yttre gräns är i princip odelbar när det gäller tull. Genom att överföra exklusiv kompetens till gemenskapen i fråga om handelspolitik har medlemsstaterna avstått från befogenheten att ensidigt vidta åtgärder som begränsar handeln med tredje land, förutom under vissa omständigheter som anges i gemenskrätsrätten.

15 — Se fotnot 14.

16 — Ibidem.

41. Att införa ett ensidigt embargo mot handel med ett tredje land strider dessutom mot de allmänna bestämmelserna i rådets förordningar om handel med tredje land (nämnda ovan i punkt 34—39). Det är riktigt att några av dessa förordningar (förordning nr 288/82, nr 517/94, nr 518/94, nr 3285/94 och nr 2603/69) innehåller bestämmelser som tillåter undantag på liknande grunder som de som finns i artikel 36 i fördraget. Grekland har emellertid inte åberopat dessa bestämmelser och det är i vilket fall som helst tveksamt om de kan omfatta den typ av åtgärder som är i fråga. Förordning nr 3698/93 — som särskilt rör import från FDJRM och de andra staterna som skapades som en följd av Jugoslavien s önderfall — innehåller dessutom ingen artikel som motsvarar artikel 36 i fördraget.

42. Grekland har anfört att embargot mot handel med FDJRM inte omfattas av artikel 113 på grund av att embargot inte uppfattades som ett handelspolitiskt instrument utan var avsett att sätta politiskt tryck på FDJRM. Jag finner inte detta argument övertygande. Enligt min mening är den avgörande frågan inte vilket syfte embargot hade, utan dess resultat. En åtgärd som får till följd att direkt hindra eller begränsa handeln med ett tredje land omfattas av artikel 113, oavsett syftet. Det bekräftas dessutom av gemenskapens praxis, vilket kommissionen har påpekat. Rådet har vid upprepade tillfällen hänvisat till artikel 113 som den rättsliga grunden för förordningar genom vilka ekonomiska sanktioner i förhållande till tredje land har införts

av utrikespolitiska skäl snarare än av handelspolitiska.<sup>17</sup>

43. Trots att Grekland har argumenterat för att embargot mot handel med FDJRM inte omfattas av artikel 113 i fördraget är det viktigt att notera att Grekland trots allt från början har godtagit nödvändigheten av att stödja sig på artikel 224 i fördraget för att fastställa att embargot är förenligt med gemenskapsrätten. Artikel 224 åberopades uttryckligen i memorandumet av den 26 februari 1994 som den grekiska regeringen sände till kommissionen i fråga om åtgärder som vidtagits mot FDJRM den 16 februari 1994 (se bilaga 12 till ansökan). I det memorandumet hävdade den grekiska regeringen att FDJRM:s agerande gentemot Grekland hade skapat internationella spänningar som innebar en krigsfara och att artikel 224 var den enda fördragsbestämmelse enligt vilken en lösning kunde sökas på de problem som uppstått för den gemensamma marknadens funktion, genom de samråd som föreskrivs i denna artikel.

17 — Rådets förordning (EEG) nr 596/82 av den 15 mars 1982 om ändring av importsystemet för vissa varor med ursprung i Sovjetunionen (EGT nr L 72, s. 15), rådets förordning (EEG) nr 877/82 av den 16 april 1982 om att tillvidare upphöra med importen av alla varor med ursprung i Argentina (EGT nr L 102, s. 1), rådets förordning (EEG) nr 2340/90 av den 8 augusti 1990 om hinder mot gemenskapens handel vad beträffar Irak och Kuwait (EGT nr L 213, s. 1), rådets förordning (EEG) nr 3155/90 av den 29 oktober 1990 om utvidgning och ändringar av förordning nr 2340/90 om hinder mot gemenskapens handel vad beträffar Irak och Kuwait (EGT nr L 304, s. 1), rådets förordning (EEG) nr 945/92 av den 14 april 1992 om hinder mot att tillhandahålla vissa varor och tjänster till Libyen (EGT nr L 101, s. 53), rådets förordning (EEG) nr 1432/92 av den 1 juni 1992 om förbud mot handel mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och republikerna Serbien och Montenegro (EGT nr L 151, s. 4). Se också generaladvokat Lenz kommentarer i mål 45/86, kommissionen mot rådet (nämnt ovan i fotnot 5), punkt 62 i förslaget till avgörande.

Frågan om Republiken Grekland kan åberopa artikel 224 i fördraget för att rättfärdiga embargot på grund av att det var avsett att bemöta "allvarliga interna störningar som påverkar upprätthållandet av lag och ordning" eller "allvarlig internationell spänning som innebär krigsfara"

hänvisningen till allmän säkerhet i artikel 36 i fördraget och hänvisningen i artikel 224 till allvarliga interna störningar som påverkar upprätthållandet av lag och ordning. Kommissionen har hävdad att de två bestämmelserna är jämförbara och att domstolens rättspraxis angående den restriktiva tolkningen av artikel 36 därför är tillämplig på artikel 224.

44. I domen av den 15 maj 1986 i målet Johnston<sup>18</sup> förklarade domstolen att artikel 224 i fördraget rör "en helt och hållet exceptionell situation". I själva verket avser artikel 224 tre exceptionella situationer i vilka en medlemsstat kan vidta åtgärder som kan påverka den gemensamma marknadens funktion. Den kan vidta sådan åtgärder a) vid allvarliga interna störningar som påverkar upprätthållandet av lag och ordning, b) i händelse av krig eller vid en allvarlig internationell spänning som innebär krigsfara, eller c) för att fullgöra de skyldigheter den har tagit på sig i syfte att bevara fred och internationell säkerhet. Den tredje situationen är naturligtvis inte relevant i det föreliggande fallet. De första två åberopas båda av Grekland. Jag kommer först att pröva huruvida Grekland kunde vidta åtgärder mot FDJRM som inte är förenliga med de allmänna reglerna i fördraget för att förhindra allvarliga interna störningar som påverkar upprätthållandet av lag och ordning.

45. Ett problem som måste lösas i detta sammanhang rör förhållandet mellan

46. Enligt min mening skall inte analogin mellan artiklarna 36 och 224 utsträckas för långt. Det är riktigt att domstolen i domen målet Johnston<sup>19</sup> jämställde artiklarna 36 och 224 och de andra fördragsartiklarna som innehåller undantag med hänsyn till allmän säkerhet (nämligen artiklarna 48.3, 56.1 och 223). Efter att ha konstaterat att alla dessa bestämmelser "rör exceptionella och tydligt angivna situationer" förklarade domstolen i punkt 26 i domen att "på grund av deras inskränkta beskaffenhet lämpar sig dessa artiklar inte för en vid tolkning". Det är visserligen korrekt att säga att både artikel 36 och artikel 224 måste tolkas strikt, eftersom det i dessa föreskrivs undantag från allmänna bestämmelser i fördraget. Så mycket har de båda bestämmelserna gemensamt. Det finns emellertid betydande skillnader. För det första, medan de situationer som omfattas av artikel 36 (och av artiklarna 48.3 och 56.1) kan beskrivas som exceptionella, är de situationer som omfattas av artikel 224 *helt och hållet* exceptionella, vilket domstolen bekräftat i punkt 27 i domen i målet Johnston. Detta bekräftas av det faktum att artikel 224 så sällan åberopas, medan det ofta hänvisas till artikel 36. En annan skillnad rör vidden av de undantag som kan tillåtas enligt de två

18 — Mål 222/84, Rec. s. 1651, punkt 27.

19 — Nämd ovan i fotnot 15.

artiklarna. I artikel 36 ges undantag från en aspekt (visserligen en grundläggande) av den gemensamma marknaden, medan det enligt artikel 224 är tillåtet att göra undantag från den gemensamma marknadens regler i allmänhet.

47. När det i artikel 224 talas om "allvarliga interna störningar som påverkar upprätthållandet av lag och ordning", måste detta enligt min mening förstås som att det avser ett sammanbrott av den allmänna ordningen till en grad som är mycket mer omfattande än den typ av civil oro som kan motivera att artikel 36 tillgrips. Vad som förefaller avses är en situation som är på gränsen till ett totalt sammanbrott av intern säkerhet; i annat fall skulle det vara svårt att motivera ett svepande undantag genom vilket det är möjligt att tillåta ett tillfälligt upphävande av alla allmänna bestämmelser som styr den gemensamma marknaden.

48. I det aktuella fallet är det tydligt att Grekland inte har kunnat visa att i avsaknad av det beslutade handelsembargot gentemot FDJRM skulle civil oro ha brutit ut i en sådan grad att de medel för upprätthållande av lag och ordning som Grekland förfogar över inte skulle ha räckt till. Grekland har i sin svarsinlaga hävdad att praktiskt taget hela Greklands befolkning protesterar mot FDJRM: s försök att undergräva Greklands nationella identitet och att organiserandet av demonstrationer i vilka huvuddelen av befolkningen deltar, med uppmaningar om att stänga gränsen och med rådsla för ett eventuellt krig med FDJRM, naturligtvis skapar en risk för allvarliga interna störningar som påverkar lag och ordning, störningar som staten inte kan stävja, vare sig

vad gäller omfattningen av demonstrationerna eller motivet för dessa, nämligen att skydda Greklands nationella identitet.

49. Dessa påståenden är enligt min mening inte av en sådan art att det kan fastställas att de grekiska myndigheterna stod inför allvarliga interna störningar som myndigheterna inte skulle ha kunnat agera effektivt mot utan att vidta ekonomiska sanktioner gentemot FDJRM. Greklands påståenden angående organiserandet av väldiga demonstrationer är vaga och ogrundade. Inga närmare angivelser har lämnats angående särskilda störningar av den allmänna ordningen. Grekland har i själva verket inte varit i närheten av att kunna bevisa det väldiga sammanbrott av allmän ordning som krävs för att rättfärdiga att artikel 224 tillgrips på grund av allvarliga interna störningar som påverkar upprätthållandet av lag och ordning. Jag drar slutsatsen att Grekland inte hade rätt att åberopa artikel 224 på sådana grunder.

50. Nästa fråga är huruvida Grekland hade rätt att åberopa artikel 224 på grund av krig eller allvarlig internationell spänning som innebär krigsfara. Denna fråga är mer komplicerad och tar upp ett grundläggande problem angående räckvidden av domstolens befogenhet att utföra en domstolsprövning av sådana situationer. Det kan naturligtvis inte hävdas — vilket Grekland inte heller har gjort — att frågan inte kan prövas av domstolen. Det framgår av ordalydelsen av artikel 225 i fördraget att domstolen har befogenhet att pröva lagenligheten av en medlemsstats agerande med stöd av artikel 224. Logiskt sett måste detta omfatta befogenheten att pröva om villkoren för att åberopa artikel 224 är uppfyllda. Omfattningen

och djupet av den prövning som domstolen kan göra begränsas emellertid starkt på grund av det ifrågavarande problemets art. Det föreligger en brist på juridiskt tillämpliga kriterier som skulle göra det möjligt för domstolen, eller någon annan domstol, att avgöra om en allvarlig internationell störning föreligger och huruvida denna störning innebär krigsfara. Problemets art sammanfattas av en engelsk domares yttrande i ett något annorlunda sammanhang: "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> ... ("Det finns ... inga juridiska eller rättsligt hanterbara kriterier enligt vilka dessa frågor kan bedömas, eller med andra ord ... domstolen skulle befinna sig i ett rättsligt ingenmansland".)

51. Det är också intressant att notera att Förbundsrepubliken Tysklands domstolar, vilka är ovanligt motvilliga att medge att handlingar som utförts av den verkställande delen av regeringen skall vara befriade från domstolsprövning, har erkänt att inom området för utrikes- och säkerhetspolitik kan prövningen vara mycket inskränkt på grund av avsaknaden av lämpliga rättsliga kriterier som kan tillämpas av en domstol.<sup>21</sup>

52. Krig är till sin natur en oförutsebar händelse. Övergången från vapenskrammel till

20 — Enligt Lord Wilberforce, i *Buttes Gas and Oil Co mot Hammer* [1982] AC 888, s. 938. Se rent allmänt generaladvokat Darmons förslag till avgörande i mål C-241/87 *Maclaine Watson mot rådet och kommissionen*, Rec. s. I-1798, punkt 66 och följande punkter.

21 — Se Franck, *Political Questions/Judicial Answers: Does the rule of Law Apply to Foreign Affairs?*, kapitel 7, och generaladvokat Darmons förslag till avgörande i målet *Maclaine Watson*, punkt 71—73.

väpnad konflikt kan vara hastig och dramatisk, vilket framgår även av en mycket ytlig genomgång av senare tids historia. Få kunde på våren 1982 — när en grupp argentinska skrothandlare började att montera ned en oanvänd valfångststation på ön South Georgia — ha förutsett att Förenade kungariket och Argentina snart skulle befinna sig i krig om Falklandsöarna. Det är inte många som sommaren 1990 — när Irak började flytta trupper till gränsen mot Kuwait — kan ha förutsett att en konflikt av Gulf-krigets omfattning skulle följa. Och endast en mycket klärvoajant person kunde på mitten av 80-talet ha misstänkt att Jugoslavien några år senare skulle vara inblandat i en rad bittra inbördeskrig.

53. Det är mot bakgrund av dessa överväganden som domstolen måste bedöma parternas argument beträffande krigsfara. Kommissionen har medgivit att det råder krig på Balkan och att det finns en risk för att kriget kan sprida sig till andra områden på Balkan som för närvarande är relativt lugna. Kommissionen har medgivit att det finns en allvarlig politisk konflikt mellan Grekland och FDJRM. Kommissionen har emellertid bestritt att det är rimligt att anse att FDJRM: s betecende gentemot Grekland kan utgöra en krigsfara. Kommissionen har hävdad att FDJRM är ett litet land som befinner sig mitt i en ekonomisk kris, med begränsade reserver av utländsk valuta och en extremt blygsam krigsmakt i jämförelse med Grekland, som dessutom drar nytta av den säkerhetsgaranti som följer av ett medlemskap i NATO.

54. Jag skulle i detta sammanhang vilja betona att det inte ankommer på domstolen att döma i sak över tvisten mellan Grekland och FDJRM. Det ankommer inte på domstolen att avgöra vem som är berättigad till namnet "Makedonien", Verginas sol och Alexander den stores arv, eller huruvida FDJRM försöker tillskansa sig en del av Greklands nationella identitet eller om FDJRM har långsiktiga planer avseende det grekiska territoriet eller för avsikt att omedelbart inleda ett krig mot Grekland. Det som domstolen måste besluta om är huruvida Grekland mot bakgrund av samtliga omständigheter, även geopolitiska och historiska, skulle ha haft någon grund för att, från sin egen subjektiva synvinkel, anse att de spända relationerna mellan Grekland och FDJRM kunde urarta till en väpnad konflikt. Jag vill betona att denna fråga måste bedömas från den ifrågakvarande medlemsstatens synvinkel. På grund av geografiska och historiska skillnader har varje medlemsstat egna specifika problem och intressen inom området för utrikes- och säkerhetspolitik. Varje medlemsstat befinner sig i en bättre position än gemenskapernas institutioner eller andra medlemsstater när det gäller att bedöma de risker som ett tredje lands beteende medför för den. Säkerhet är dessutom en fråga om uppfattning snarare än kalla fakta. Vad en medlemsstat uppfattar som ett omedelbart hot för dess yttre säkerhet kan förefalla relativt ofarligt för en annan medlemsstat.

55. Att frågor om nationell säkerhet huvudsakligen är frågor som skall bedömas av den berörda statens myndigheter har betonats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i samband med artikel 15 i den Europeiska konventionen om mänskliga rättigheter, vilket innebär att det är tillåtet för konventionsstaterna att vidta åtgärder som innebär avvikelser från deras skyldigheter

enligt konventionen "under krig eller i annat allmänt nödläge, som hotar nationens existens". I målet Irland mot Storbritannien<sup>22</sup> förklarade 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". ("Det ankommer i första hand på varje fördragsslutande stat, 'ansvarig för nationens existens,' att avgöra om denna existens är hotad på grund av ett 'allmänt nödläge' och, om så är fallet, hur långt det är nödvändigt att gå i försöken att komma till rätta med detta nödläge. Genom sin direkta och stadigvarande kontakt med stundens trängande behov, är de nationella myndigheterna i princip i en bättre position än den internationella domaren att bedöma förekomsten av ett sådant nödläge och arten och räckvidden av de avvikelser som är nödvändiga för att avstyra det.")

56. De omständigheter som kommissionen nämnt kan få tanken på ett krig mellan Grekland och FDJRM att förefalla osannolik. Om man emellertid beaktar problemet ur Greklands subjektiva synvinkel och om tillbörlig vikt fästs vid den geopolitiska bakgrunden och till en historia med etniska stridigheter, gränstvister och allmän instabilitet

22 — Dom av den 18 februari 1978, ECHR, serie A, volym 25 (1978), s. 78—79.

som har varit kännetecknande för Balkan under århundraden, naturligtvis inbegripet raden av väpnade konflikter som har drabbat f. d. Jugoslavien under senare år, anser jag inte att det kan sägas att Grekland agerar helt oförnuftigt genom att inta ståndpunkten att spänningar mellan Grekland och FDJRM innebär en risk — även om den är avlägsen och ligger långt fram i tiden — för krig.

”Makedonia: more than a difference over a name” som det grekiska generalsekretariatet för press och information gav ut i april 1994 (bilaga 1a till svaromålet, punkterna 11 och 12):

”... a new generation is being educated in FYROM believing that territories belonging to neighbouring countries form part of their 'fatherland' and have been unjustly detached from it. Accordingly, it is not difficult to presume that the new generation — and the generations to come — will nurture feelings of aggressiveness, vindictiveness and revanchism towards 'usurping' neighbours.” (“... en ny generation i FDJRM utbildas till att tro att territorier som tillhör grannländer utgör en del av deras 'fädernesland' vilka de orättmätigen fråntagits. Det ligger följaktligen nära till hands att anta att den nya generationen — och kommande generationer — kommer att nära känslor av aggressivitet, hämndlystnad och revanschlystnad gentemot 'inkräktande' grannar.”)

57. Jag vill än en gång betona att det inte är nödvändigt att uttala sig om vem som har rätt och fel i tvisten mellan Grekland och FDJRM eller att ta parti i frågan vem som har rätt till namnet ”Makedonien” och till de makedoniska symbolerna. Det är emellertid nödvändigt att titta på problemet ur Greklands synvinkel på grund av de skäl som har angivits ovan. Greklands ståndpunkt är, såsom jag förstår den, att FDJRM, som en nyligen skapad självständig stat vilken kännetecknas av en stor etnisk mångfald, försöker att utveckla en känsla av nationell identitet för att svetsa samman den heterogena befolkningen genom att utveckla ett makedoniskt medvetande bland dess medborgare och ingjuta en tro hos dem att de är arvtagare till Filips och Alexanders forntida kungarike. Grekland ser detta, med rätt eller orätt, som en stöld av en del av Greklands egen nationella identitet. Grekland hänvisar dessutom till användningen av skolböcker som innehåller kartor över Makedonien som utöver FDJRM:s nuvarande territorium inbegriper området Pirin i Bulgarien och en del av Greklands territorium som sträcker sig så långt söderut som till Thessaloniki och berget Olympus. Greklands synbara rädsla på lång sikt beskrivs i en broschyr med titeln

58. Det kan mycket väl vara så att Greklands farhågor är ogrundade, vilket kommissionen har slutit sig till av bland annat den omständigheten att FDJRM:s konstitution i sin ändrade utformning endast tillåter FDJRM:s gränser att ändras i enlighet med samförståndsprincipen och allmänt erkända folkrättsliga regler. Det som är av betydelse är emellertid inte så mycket att Greklands farhågor är ogrundade, utan snarare att den grekiska regeringen uppriktigt, fullt och fast förefaller hysa dessa farhågor, och det verkar som om huvuddelen av den grekiska befolkningen delar dessa. När en regering och ett folk är innerligt övertygade om att en annan



stat inkräktar på en del av deras kulturarv och har långsiktiga planer avseende en del av deras inhemska territorium, är det svårt att säga att det är så osannolikt att det kommer att bli krig, att fara för krig kan uteslutas helt och hållet. Om sådana frågor skulle bedömas uteslutande utifrån vad utomstående betraktare finner vara ett rimligt beteende, skulle krig kanske aldrig uppstå. Ofta är emellertid de tvistande parternas subjektiva bedömning av avgörande betydelse.

59. Ytterligare faktorer i det föreliggande fallet är den långa historia av gränstvister i Balkanområdet och den instabilitet som har plågat f. d. Jugoslaviens territorium alltsedan denna stats upplösning. Det är omöjligt att bortse från den omständigheten att en rad inbördeskrig har ägt rum inom detta område till följd av etniska och religiösa skillnader som delar dess befolkning. Den geopolitiska miljö som Grekland måste verka i är inte enkel. Vad beträffar kommissionens argument att det är troligt att Greklands agerande kommer att öka spänningarna och därför påverka Greklands inre och yttre säkerhet negativt, är i hög grad en politisk bedömning av en synnerligen politisk fråga. Det finns helt enkelt inga juridiska analytiska metoder för att ta itu med sådana problem. Det finns inget rättsligt kriterium för att avgöra om det är troligare att en medlemsstat som tvistar med ett tredje land får ett lyckosamt slut på tvisten genom att föra en politik som innebär dialog och vänlig övertalning, än genom ekonomiska sanktioner.

60. Med hänsyn till den extremt begränsade domstolskontroll som kan utföras inom detta område drar jag slutsatsen att det skulle vara fel att fastställa att Grekland inte kunde åberopa artikel 224 i fördraget på grund av att det inte förelåg någon allvarlig internationell spänning som innebar krigsfara.

Frågan om Republiken Grekland missbrukade de befogenheter som ges enligt artikel 224

61. Det är för det första nödvändigt att avgöra räckvidden av den domstolsprövning som domstolen kan utföra enligt artikel 225. Kommissionen har bekräftat att denna kontroll kan vara begränsad på grund av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som medlemsstaterna har enligt artikel 224.

62. Kommissionen har emellertid hävdat att bortsett från detta förbehåll som beror på ämnets art i mål som har väckts med stöd av artikel 225 har domstolen sina vanliga befogenheter att pröva giltigheten av en medlemsstats rättsakter. Domstolen kan enligt kommissionen till exempel undersöka inte bara om en rättsakt innebär ett maktmissbruk (détournement de pouvoir) utan också om det skett en uppenbart oriktig bedömning eller om rättsakten strider mot allmänna rättsprinciper, som likabehandlingsprincipen

eller proportionalitetsprincipen. Grekland har å andra sidan hävdad att uttrycket "missbrukar" i artikel 225 i fördraget betyder samma sak som "maktmissbruk" i artikel 173. Grekland har noterat att samma uttryck faktiskt används i de båda artiklarna enligt de grekiska, tyska och nederländska översättningarna av fördraget. Av denna terminologi drar Grekland slutsatsen att domstolens kontrollbefogenhet enligt artikel 225 är extremt begränsad och att den medlemsstat som åberopar artikel 224 endast kan sägas ha missbrukat sina befogenheter enligt denna artikel om den hävdar att avsikten med dess agerande var att nå ett syfte som omfattas av ordalydelsen av artikel 224, fastän avsikten egentligen var att nå ett annat syfte.

63. Oberoende av frågan huruvida begreppet "missbrukar" (usage abusif) befogenheter i artikel 225 är identiskt med begreppet "maktmissbruk" (détournement de pouvoir) i artikel 173, är det klart att räckvidden av den domstolskontroll som utförs med stöd av artikel 225 är extremt begränsad — inte bara på grund av terminologin i denna och den föregående artikeln, utan också på grund av ämnets art.

64. I artikel 224 bekräftas att utrikespolitik huvudsakligen är en fråga för de enskilda medlemsstaterna, åtminstone enligt den ursprungliga versionen av fördraget. Medlemsstaterna behåller det slutliga ansvaret för sina relationer med tredje land. Trots det

samarbete som eftersträvas inom ramen för de bestämmelser som infördes genom Europeiska enhetsakten och Fördraget om Europeiska unionen ankommer det fortfarande på varje medlemsstat att mot bakgrund av sina egna intressen besluta om en tredje stat skall erkännas och vilka relationer man vill ha med en sådan stat.

65. Om en medlemsstat anser, med rätt eller orätt, att ett tredje lands attityd hotar dess vitala intressen, territoriella integritet eller själva dess existens, är det upp till den medlemsstaten att avgöra hur detta upplevda hot skall bemötas, till exempel genom diplomatiska påtryckningar, genom att avbryta kontakter inom sport och kultur, genom ekonomiska sanktioner eller till och med genom militärt agerande. Det är inte domstolens sak att kritisera lämpligheten av en medlemsstats bemötande, eller att säga att det valda handlings sättet troligtvis inte kommer att leda till det önskade resultatet, eller att medlemsstaten skulle ha bättre utsikter att framgångsrikt försvara sina intressen med andra medel. Än en gång är det så att det saknas rättsliga kriterier med hjälp av vilka sådana frågor kan bedömas. Det är svårt att se någon precis rättslig prövning för att avgöra om ett handelsembargo är ett lämpligt sätt att fortsätta en politisk tvist mellan en medlemsstat och ett tredje land. Beslutet om att vidta sådana åtgärder är huvudsakligen av politisk karaktär.

66. I artikel 224 och artikel 225 bekräftas att om en medlemsstat väljer ekonomiska

åtgärder som ett sätt att utöva påtryckningar på tredje land, kan dessa åtgärder få efterverkningar inom områden som är föremål för rättsligt bindande gemenskapspolitik, som den gemensamma handelspolitiken och själva den gemensamma marknaden. I dessa artiklar bekräftas att den självständighet som medlemsstater har fått behålla inom området för utrikespolitik starkt kontrasterar mot den integration som uppnåtts inom området för ekonomisk politik och handelspolitik. Genom dessa artiklar försöker man definiera de yttre gränserna för den självständighet som lämnats kvar åt medlemsstaterna inom det utrikespolitiska området, samtidigt som det skall bäras i minnet att självständigheten kan "påverka den gemensamma marknadens funktion" (artikel 224) och leda till "att konkurrensvillkoren inom den gemensamma marknaden snedvrids" (artikel 225).

67. Den enda begränsning som uppställs med avseende på medlemsstaternas självständighet är att de inte får "missbruka ..." sina befogenheter. Det är klart att en medlemsstat skulle missbruka sina befogenheter, om det egentliga syftet med att införa ett handelsembargo mot ett tredje land inte var att fortsätta en politisk tvist med ett tredje land utan att skydda sin egen ekonomi eller inhemska affärsmäns intressen. Det finns ingenting som tyder på att detta var syftet med handelsembargot som Grekland införde gentemot FDJRM.

68. Utöver detta är det svårt att se hur en medlemsstat kan sägas missbruka sina

befogenheter enligt artikel 224 när den inför ekonomiska sanktioner mot ett tredje land som den ligger i tvist med. Kommissionen har hävdats att Grekland missbrukar sina befogenheter eftersom syftet med embargot inte är att upphäva krigshotet från FDJRM: s sida utan endast att utöva påtryckningar på FDJRM i den politiska tvisten mellan dessa båda länder. Detta argument bygger på en missuppfattning. Genom detta försöker man visa att Grekland inte alls kan åberopa artikeln på grund av att kravet på allvarlig internationell spänning som innebär krigsfara inte är uppfyllt och inte att Grekland har missbrukat sina befogenheter enligt artikel 224. När det väl har bekräftats att det kravet är uppfyllt, kan det inte hävdas att Grekland missbrukar sina befogenheter endast på grund av att landet försöker att utöva påtryckningar på ett tredje land som det ligger i tvist med. Tvärtom är det precis detta slags syfte som avses i artikel 224, när det enligt denna är tillåtet för medlemsstater att vidta åtgärder som kan påverka den gemensamma marknadens funktion, för att kunna bemöta en allvarlig internationell spänning som innebär en krigsfara.

69. Kommissionen har också hänvisat till likabehandlingsprincipen och proportionalitetsprincipen. Ett åsidosättande av dessa principer kan mycket väl medföra att ett annars lagenligt utövande av befogenheter som ges enligt artikel 224 blir orättmätigt.

Om Grekland till exempel inför ett diskriminerande förbud mot handel med FDJRM, genom vilket export av grekiska varor skulle tillåtas, medan export av andra medlemsstaters varor förbjöds eller som innebar att olika grupper av varor eller affärsmän godtyckligt diskriminerades, skulle detta mycket väl kunna utgöra missbruk av befogenheter. Ingen har hävdats att så är fallet.

reaktion och att Grekland skulle ha skyddat sina intressen bättre genom diplomatiska metoder. Den åsikten bygger emellertid på en politisk analys som domstolen är dåligt rustad för att göra.

70. Såvitt gäller proportionalitetsprincipen är det få gemenskapsrättsliga områden, om några över huvud taget, för vilka denna inte är relevant. Kommissionen anser att embargo strider mot proportionalitetsprincipen eftersom det är överdrivet i förhållande till det hot som FDJRM: s beteende — över vilket Grekland klagat — innebär för Greklands intressen. Kommissionen har hävdats att embargo som Grekland har infört i vilket fall som helst är överdrivet eftersom det hotar FDJRM: s själva existens, särskilt genom att oljeleveranserna skärs av. Kommissionen har gjort gällande att ett partiellt embargo som begränsas till militär material och strategiska varor skulle räcka. Grekland har å andra sidan hävdats att dess agerande är proportionerligt, eftersom mat och läkemedel undantas från embargo.

72. Vad beträffar frågan om denna åsikt egentligen kan grundas på rättsprincipen om proportionalitet (i motsats till en politisk bedömning av lämpligheten av Greklands agerande) är det för det första nödvändigt att avgöra vilka intressen som skall beaktas vid den avvägning som proportionalitetsprövningen innebär. Enligt min mening framgår det tydligt av uppbyggnaden av artikel 224 och artikel 225 att de intressen som måste vägas mot varandra för att avgöra om Greklands agerande är oproportionerligt är de intressen — gemenskapernas intressen — som tillerkänns genom dessa artiklars ordalydelse, nämligen den gemensamma marknadens funktion och bevarandet av en icke snedvriden konkurrens. Det är ostridigt att den skada som dessa intressen orsakas på grund av de ifrågasatta åtgärderna är liten. Embargot påverkar en obetydlig procentandel av gemenskapens totala handelsvolym, och det är inte troligt att det kommer att ha någon kännbar inverkan på konkurrensen inom gemenskapen. Det kan därför inte hävdas att Grekland har missbrukat sina befogenheter enligt artikel 224 av skäl som sammanhänger med proportionalitet.

71. Utan tvivel skulle många välinformerade betraktare hålla med kommissionen om att Greklands beteende utgör en överdriven

## Förslag till avgörande

73. Samtidigt som jag vill understryka att det under omständigheterna i det aktuella fallet inte ankommer på domstolen att i sak avgöra tvisten mellan Grekland och FDJRM, är jag följaktligen av den åsikten att domstolen skall

1. ogilla talan, och
2. förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna, inbegripet kostnaderna för ansökan om interimistiska åtgärder.