

РЕШЕНИЕ НА СЪДА

29 юни 1994 година*

По дело C-120/94 R

Комисията на Европейските общности, за която се явява г-н С. Timmermans, помощник генерален директор на правния отдел, г-н S. Van Raepenbusch и г-жа E. Buissart, от правния отдел, в качеството на представители, със служебен адрес в Люксембург при г-н G. Kremis, от правния отдел, Wagner Centre, Kirchberg,

ищец,

срещу

Гръцката република, за която се явява г-н G. Kranidiotis, генерален секретар по въпросите на Общността в Министерството на външните работи, г-н К. Ioannou, г-н V. Skouris и г-н S. Petrakis, университетски преподаватели, в качеството на представители, със служебен адрес в Люксембург в посолството на гръцкото правителство, 117 Val Sainte-Croix,

ответник,

с предмет искова молба за временни мерки, които нареждат на Гръцката република да прекрати до постановяване на решение по главното производство мерките, приети на 16 февруари 1994 г. по отношение на Бившата югославска република Македония,

СЪДЪТ,

в състав: г-н O. Due, председател, г-н G. F. Mancini, г-н J. C. Moitinho de Almeida, г-н M. Diez de Velasco, г-н D. A. O. Edward, председатели на състав, г-н C. N. Kakouris, г-н R. Joliet, г-н F. A. Schockweiler, г-н G. C. Rodríguez Iglesias, (докладчик), г-н F. Grévisse, г-н M. Zuleeg, г-н P. J. G. Kapteyn и г-н J. L. Murray, съдии,

генерален адвокат: г-н F. G. Jacobs,

секретар: г-жа D. Louterman-Hubeau, главен администратор,

след като изслуша генералния адвокат,

постанови настоящото

Определение

1. С искова молба, постъпила в секретариата на Съда на 22 април 1994 г., Комисията на Европейските общности завежда иск по член 225, алинея 2 от

* Език на производството то: гръцки.

Договора за ЕО за установяване, че Гръцката република е злоупотребила с правомощията, предоставени по член 224 от Договора за ЕО, за да докаже едностранните мерки, приети на 16 февруари 1994 г., които забраняват търговията, по-специално, през пристанището на Солун на продукти, които произхождат, идват или са предназначени за Бившата югославска република Македония, и вноса в Гърция на продукти, които произхождат или идват от тази република, и по този начин не е изпълнила задълженията си по член 113 от Договора за ЕО и общите правила за износ, установени в Регламент (ЕИО) № 2603/69 на Съвета от 20 декември 1969 г. (ОВ L 324, стр. 25), общите правила за внос, установени в Регламент (ЕИО) № 288/82 на Съвета от 5 февруари 1982 г. (ОВ 1982 г., L 35, стр. 1), договореностите, приложими спрямо внос в Общността на продукти, които произхождат от Република Босна и Херцеговина, Република Хърватска, Република Словения и Бившата югославска република Македония, установени в Регламент (ЕО) № 3698/93 на Съвета от 22 декември 1993 г. (ОВ 1993 г. L 344, стр. 1) и правилата за преминаване на Общността, установени в Регламент (ЕИО) № 2726/90 на Съвета от 17 септември 1990 г. (ОВ 1990 г., L 262, стр. 1).

2. На същия ден Комисията внася искова молба в секретариата на Съда по член 186 от Договора и член 83 от Процедурния правилник за определение, което изисква Гръцката република да преустанови до постановяване на решение по главното производство мерките, приети на 16 февруари 1994 г. по отношение на Бившата югославска република Македония.

3. Гръцкото правителство представя писмените си становища по исковата молба за временни мерки на 24 май 1994 г.

4. С Решение от 1 юни 1994 г. председателят на Съда отправя исковата молба за временни мерки до Съда в съответствие с член 85 от Процедурния правилник.

5. Устните становища на страните са изслушани при закрити врата на 14 юни 1994 г.

I - Обстоятелства, предхождащи спора

6. Бившата югославска република Македония („БЮРМ“) обявява независимостта си на 17 септември 1991 г. след референдум, проведен на 8 септември 1991 г.

7. Членове 3 и 49 от Конституцията на БЮРМ и Изменения I и II са следните:

“ *Член 3*

Територията на Република Македония е неделима и неотчуждима.

Настоящите граници на Република Македония са неприкосновени.

Те се изменят единствено в съответствие с Конституцията.”

„ *Член 49*

Републиката закриля статута и правата на гражданите на съседни страни, които са от македонски произход, и на изселниците от Македония, подпомага културното им развитие и поддържа връзки с тях.

Републиката закриля културните, икономически и социални права на гражданите на републиката в чужбина.”

„Изменение I

1. Република Македония няма териториални претенции спрямо съседните държави.
2. Границите на Република Македония се променят само в съответствие с Конституцията и принципа на доброволност и общопризнатите международни норми.
3. Точка 1 от настоящата изменение допълва член 3; точка 2 замества алинея 3 от член 3 от Конституцията на Република Македония.”

„Изменение II

1. Също така Републиката не се меси в суверенните права на други държави, нито във вътрешните им работи.
2. Настоящата изменение допълва алинея първа от член 49 от Конституцията на Република Македония.”
8. Гръцката република поддържа, че БЮОРМ систематично опитва да прокара идеята за обединена Македония. Гръцкото правителство сочи движението на карти, календари и лепенки за автомобили, които изобразяват не само териториите на БЮОРМ, а по-голяма площ, която достига до Егейско море и обхваща град Солун и планината Олимп, като наименованията на селища в гръцка Македония се появяват под наименованията, които са носели по време на турската епоха. Твърди също, че новите образователни учебници по история, издадени между 1992 г. и 1993 г. от Министъра на образованието на БЮОРМ, които разглеждат територията на гръцка Македония и областта Пирин в България като неразделна част от единна национална и географска цялост, която включва БЮОРМ.
9. Гръцкото правителство добавя, че през м. август 1992 г. парламентът на БЮОРМ приема като емблема на националния си флаг „Звездата на Вергина”, емблема, открита при разкопки във Вергина, гръцка Македония, през 1977 г.
10. Поведението на БЮОРМ поражда напрежение между нея и Гръцкото правителство, която заедно с гръцкия народ, го тълкува като враждебно и провокативно поведение, което накърнява не само отношенията между двете държави, а също и историята и традициите на целите Балкани.
11. Съответно Гръцката република отправя молба до БЮОРМ да не използва името Македония, да премахне гръцкия символ (Звездата на Вергина) от флага

си, да оттегли териториалните си претенции към Гръцката република и да прекрати всяка враждебна пропаганда спрямо нея.

12. На 16 декември 1991 г. Съветът на Европейските общности установява следните условия за признаване (Декларация за Югославия, издадена от Извънредната среща на министри в Брюксел за европейско политическо сътрудничество):

„Общността и държавите-членки също изискват Югославската република преди признаването си да приеме конституционни и политически гаранции, че тя няма териториални претенции спрямо съседна държава от Общността, и че няма да провежда враждебни пропагандни действия срещу съседна държава от Общността, включително употребата на наименования, които намекуват за териториални претенции.”

13. Арбитражната комисия на Конференцията за мира в Югославия, създадена през м. септември 1991 г. в рамките на Конференцията за Югославия, съставена от 5 съдии, председатели на конституционни съдилища на държави-членки, председателствана от г-н R. Badinter, издава на 11 януари 1992 г. Становище № 6 „за признаване на Социалистическа република Македония от Европейската общност и държавите-членки”.

14. Становището съдържа следните заключения:

„Република Македония отговаря на условията в Указанията за признаване на нови държави в източна Европа и Съветски съюз и Декларацията за Югославия, приета от Съвета на Европейските общности на 16 декември 1991 г.;

... Република Македония освен това е оттеглила всички териториални претенции от всякакъв вид в двусмислени изявления с обвързваща сила по международното право;

... използването на името „Македония”, следователно, не може да съдържа никаква териториална претенция срещу друга държава; и

... Република Македония е дала официално изявление в съответствие с международното право, за да се разграничи като цяло и съгласно член 49 от Конституцията ѝ, по-специално, от враждебна пропаганда срещу друга държава: това следва от изявление, което министърът на външните работи на републиката прави пред Арбитражната комисия на 11 януари 1992 г. в отговор на иска на Комисията за изясняване на изменение II от Конституцията от 6 януари 1992 г.”

15. На 15 януари 1992 г. Председателството на Съвета обявява, че Словения и Хърватска трябва да бъдат признати и прави следната официална декларация:

„относно другите две републики, изразили желание да станат независими (Босна-Херцеговина и БЮРМ), редица важни проблеми остават да бъдат разрешени преди Общността и държавите-членки да достигнат до подобно решение”.

16. На 2 май 1992 г. Съветът на Европейските общности (Общи въпроси) обявява публично решението, според което Общността и държавите-членки са „готови да признаят тази държава за независима в настоящите ѝ граници под наименование, приемливо за всички засегнати страни”.

17. На Европейския съвет в Лисабон на 27 юни 1992 г. Общността обявява, че е готова да признае въпросната република в настоящите ѝ граници под наименование, което не включва понятието „Македония”.

18. Председателството на Съвета, поето по това време от Обединеното кралство, изпраща тогава „Специален представител на Председателството” в Скопие и Атина, за да положи основите за споразумение между двете столици, което да послужи за признаване на БЮРМ от държавите-членки на Общността и да съответства на Декларацията от Лисабон от 27 юни 1992 г.

19. Докладът, изготвен от специалния представител, предаден на срещата на Европейския съвет в Единбург на 11 и 12 декември 1992 г., твърди, че правителството на БЮРМ е готово за предприеме следните стъпки, ако държавите-членки се съгласят да признаят републиката:

- да приеме наименованието „Република Македония (Скопие)” по всички международни изисквания;
- да сключи договор с Гръцката република, който потвърждава неприкосновеността на общите им граници;
- да измени член 49 от Конституцията си, за да премахне препратката към закрилата от Републиката на „статута” и “правата на гражданите на съседни държави, които са от македонски произход”;
- да сключи с Гръцката република договор за добри взаимоотношения и да размени писма по важни въпроси.

20. Това предложение не е достатъчно обаче за постигането на споразумение на Европейския съвет в Единбург, въпреки че Съветът напомня „необходимостта да се предотврати републиката (БЮРМ) да понесе непреднамерените последици от санкциите на ООН” и подчертава „важността за предоставяне на достъп до финансиране от международни финансови институции и на редовното и правилно контролиране на доставките на петрол”. Съгласява се, че „Общността следва да предостави на Бившата югославска република Македония значителен пакет икономическа помощ” и „приветства” решението на Комисията да отдели 50 милиона ECU за хуманитарна и техническа помощ.

21. Гръцкото правителство изтъква, че на същата среща на върха в Единбург Съветът също обявява, че политиката на Общността относно признаването на БЮРМ е разгледана „в контекста на Декларацията от Лисабон”.

22. Съветът за сигурност към Организацията на Обединените нации в Резолюция 817 (1993 г.) от 7 април 1993 г. препоръчва на Общото събрание БЮРМ да бъде приета в Организацията на обединените нации под името

„Бивша югославска република Македония” „до изясняване на разногласията, възникнали във връзка с наименованието ѝ”.

23. Съпредседателите на Управителния комитет на Международната конференция за Бивша Югославия, г-н Vance и г-н Owen опитват да разрешат разногласията относно наименованието и да въведат мерки за изграждане на доверие. Посредничеството им завършва с проектодоговор „Потвърждаване на съществуващите граници и установяване на мерки за изграждане на доверие, приятелство и междусъседско сътрудничество”.

24. Страните обаче нямат възможност да го подпишат.

25. През декември 1993 г. шест държави-членки от Европейския съюз признават БЮОРМ и установяват дипломатически отношения с нея.

26. На 8 февруари 1994 г. Съединените американски щати признават БЮОРМ под наименованието „Бивша югославска република Македония”.

27. На 16 февруари 1994 г. Гръцкото правителство, като приема предложение на министър-председателя, решава да затвори гръцкото консулство в Скопие, столицата на БЮОРМ, и да „блокира движението на стоки от или за Скопие, които преминават през пристанище Солун, с изключение на стоки, жизненоважни по хуманитарни причини, като храни и фармацевтични продукти”.

28. След като Съветът е устно информиран за тази мярка, държавите-членки официално са посъветвани по телексната система COREU от Председателството на 21 февруари 1994 г. за приемането на тези мерки и причините в тяхна подкрепа. Съдържанието на мерките допълнително се обяснява в писмо от 23 февруари 1994 г. от Постоянния представител на Гръцката република на генералния секретар на Комисията.

29. С писмо от 22 февруари 1994 г. кани Гръцкото правителство да обоснове тези мерки, като взема предвид договорите, като изтъква, че има сериозни съмнения относно съвместимостта им с правото на Общността, по-специално, в областта на вътрешния пазар (преминаване през Общността) и общата търговска политика (режим на внос и износ).

30. Гръцкият министър-председател отговаря с писмо от 25 февруари 1994 г., в което описва обстоятелствата предхождащи спора и обяснява, че приемането на мерките е станало неизбежно поради рисковете, поставени пред Гръцката република от непреклонността на БЮОРМ.

31. На 26 февруари 1994 г. гръцкото правителство отправя дипломатическа нота до Комисията относно мерките, приети срещу БЮОРМ на 16 февруари 1994 г. Документът излага доводите за тези мерки от международното право и правото на Общността. Напомня, че начинът, по който санкции са наложени на Южна Родезия, Южна Африка и Аржентина, показва, че компетентни по въпроса са държавите-членки, а не Общността. Основава се на Решението по дело 45/86 Комисия/Съвет, Recueil, стр. 1493, в подкрепа на заключението от противното,

че ако не е свързан с търговската политика, въпросът не попада в обхвата на член 113 от Договора, дори ако мерките имат последици върху търговията. Гръцкото правителство се позовава, накрая, на член 224 от Договора, който според нея представлява обща предпазна клауза, която дава права на държавите-членки да приемат едностранни мерки. Заявява, че условието, приложимо в настоящия случай е „сериозно международно напрежение, което представлява заплаха за война”. Също упоменава, че този член е единствената разпоредба, която дава възможност проблемите, породени по отношение на функционирането на общия пазар, да се разрешат посредством консултацията, която осигурява; свързана обаче изключително с разрешаването на такива проблеми, където те съществуват, а не с последиците, които мерките могат да имат за държави, които не са членки.

32. С писмо от 3 март 1994 г., отправено до гръцкия министър на външните работи, Комисията потвърждава резервите си, като изтъква, че въпросните мерки нарушават общите правила, приложими спрямо внос в Общността на стоки от, страни, които не са членки, правилата за износ в, страни, които не са членки и общите правила за преминаване. Комисията също упоменава накарнените интереси на множество износители, установени в държавите-членки, чиито камиони и стоките са задържани в Гръцкото правителство, и за систематичните проверки на няколко контейнера хранителни помощи от Общността, изпратени от неправителствени организации в изпълнение на решения, приети от Европейския съвет.

33. С писмо от 15 март 1994 г., отправено до Комисията, гръцкият главен секретар по въпросите на Общността потвърждава позицията на Гръцкото правителство. Той добавя:

„Ако Комисията докаже, че мерките, приети от гръцките власти, имат за последица нарушаване на конкуренцията на Общия пазар, гръцкото правителство е готово да проучи как тези мерки могат да бъдат приспособени към правилата, установени в Договора, както постановява член 225, алинея 1”.

34. На 21 март 1994 г. Комисията пише до министър-председателя на Гръцката република следното:

„Тъй като гръцкото правителство се позовава на политически доводи, за да обоснове тези мерки, Комисията счита, че министрите спешно трябва да обсъдят тези доводи в контекста на външната политика и общата сигурност.

Това ще позволи на Комисията в качеството ѝ на пазител на Договорите и с оглед задълженията ѝ по осигуряване на съгласуваност на външните действия на Съюза като цяло да разполага с всички елементи, необходими за оценяване на начина, по който гръцкото правителство се е възползвало в този случай от член 224 от Договора за ЕО и последиците от това върху функционирането на Общия пазар.

Поради тези причини предлагам председателството да поиска от Съвета възможно най-скоро становището на министрите за политическите доводи,

предложени от Гръцкото правителство, в подкрепа на ограниченията, прилагани спрямо БЮОРМ.”

35. На неформалната среща на Съвета (Общи въпроси) в Ioannina на 27 март 1994 г. се обсъжда въпросът. Гръцкото правителство поддържа, че не е успяло да достигне до споразумение и не е взела решение. Комисията обратно твърди, че обсъжданията сочат, че заплахата от война или сериозно вътрешно вълнение, които засягат поддържането на законността и реда, на които се позовава гръцкото правителство за обосноваване на мерките, не са установени.

II - Искания на страните

36. Комисията твърди, че Съдът следва да:

(i) нареди на Гръцката република да спре, до постановяване на решение по главното производство, мерките, приети на 16 февруари 1994 г. срещу Бившата югославска република Македония;

(ii) не се произнася по съдебните разноски.

37. Гръцкото правителство твърди, че Съдът следва да:

(i) отхвърли исковата молба за временни мерки;

(ii) да нареди на Комисията да заплати съдебните разноски.

III – Относно законността

За приемането на временни мерки в контекста на процедурата, установена в член 225, алинея 2 от Договора

38. Гръцкото правителство твърди, че исковите молби за временни мерки са изключени, ако главното дело е основано на член 225 от Договора.

39. Тя твърди, че процедурата, основана на член 225 за разлика от нормалната процедура за изпълнение на задължения по член 169 не образува предварително съдебно производство и следователно е по-бърза. След като всяко усилие се прави, за да ускори разглеждането на главното производство, следва, че защитата, осигурена от временните мерки, не се предоставя според условията, прилагани спрямо обикновената процедура по член 169.

40. Заявяват също, че членове 224 и 225 изискват трудни и подробни оценки и обяснения, които пречат, както съкратеното разглеждане, така и анализа на фактите в контекста на производството за временни мерки.

41. Тези доводи не могат да бъдат подкрепени.

42. Член 186 от Договора дава право на Съда да предприеме всички необходими вътрешни мерки по дела, разглеждани пред него. Не прави изключения или разграничения според характера на делото.

43. Въпреки това наблюденията на гръцкото правителство относно по-бързия характер на процедурата по член 225 и трудните оценки и обяснения, чието изследване се изисква по членове 224 и 225, са доводи, които могат да бъдат взети под внимание при отчитане на фактическите обстоятелства, които налагат предписването на временни мерки.

44. Съгласно член 83, параграф 2 от Процедурния правилник заповед, която предписва вътрешни мерки, може да бъде направена само при наличието на обстоятелства, които пораждат неотложност, и въз основа на фактически и правни доводи, които установяват *fumus boni juris* за исканите временни мерки.

45. Според член 86, параграф 4 от Процедурния правилник и член 36, алинея 3 от Статута на Съда такава заповед не може по никакъв начин да препятства решението по съществуващото на делото.

Относно наличието на fumus boni juris

Доводът на Комисията

46. Комисията твърди, че изискванията за прилагане на член 224 от Договора не са налице в настоящия случай.

47. Тя признава, че мерките, предвидени в този член, са предоставени на преценката на засегнатата държава-членка. Твърди обаче, че ако предвидените мерки са несъвместими с правото на Общността:

(i) държавата-членка трябва да установи, че всъщност се намира в една от трите ситуации, посочени в член 224, които са изключения, ясно определени и не се поддават на разширително тълкуване (Дело 13/68 Salgoil, Rescueil, стр. 463);

(ii) приетите мерки не трябва да надвишават точно необходимото за подобряване на ситуацията в съответствие с принципа на пропорционалност;

(iii) държавата-членка трябва да вземе участие в консултациите, предвидени в член 224 и член 225, алинея 1, за да сведе до минимум последиците от националните мерки върху функционирането на Общия пазар в съответствие със задължението за сътрудничество и реална помощ, наложено на държавите-членки по отношение на Общността, принцип, установен в член 5 от Договора.

48. Комисията твърди, че основните изисквания за прилагането на член 224 от Договора не са изпълнени в настоящия случай, защото гръцкото правителство не е установило наличието нито на „сериозни вътрешни смущения, които засягат поддържането на законността и реда” в Гръцкото правителство, нито „сериозно международно напрежение, което представлява заплаха за война” по време на приемането на мерките. Поради тази причина Комисията не счита за необходимо да започва консултации по член 225, алинея 1 от Договора, когато те са предложени от гръцките власти.

49. По отношение на вътрешната сигурност Комисията се обръща към практиката на Съда за обхвата на член 36 от Договора, според който заплахата за законността и реда трябва да се състои в нарушаване на основополагащите интереси на държавата (Дело 7/78 Regina/Thompson, Recueil 2247, точка 34), с което тя не може да се занимае с разполагаемите ѝ средства (Дело 231/83 Cullet/Leclerc, Recueil, 315, точка 33). Според Комисията обстоятелствата, предвидени в член 224 от Договора, които възникват само при наличие на сериозни смущения, които засягат законността и реда, са дори по-ограничителни. Тя цитира Решението по дело 222/84 Johnston, Recueil, стр. 1651, в което Съдът подчертава (точка 27), че член 224 е свързан с изцяло изключителни обстоятелства.

50. Комисията продължава с довода, че гръцкото правителство не е установило в настоящия случай с оглед на обективните обстоятелства, свързани с изискванията за обществена сигурност, че е невъзможно властите да предприемат ефективни действия срещу заявените сериозни вътрешни смущения, които заплахват самото съществуване на държавата или нейни основополагащи интереси, и без икономическите санкции, наложени на БЮРМ, не биха могли повече да овладеят положението.

51. Що се отнася до съществуването на сериозно международно напрежение, което представлява заплахата за война, Комисията счита, че това също не е установено. Същевременно не отрича, че има война на Балканите, която може да се разпространи; не приема обаче, че поведението на БЮРМ, от което Гръцката република се оплаква, като цяло може наистина да се счита за заплахата за война. Има политически конфликт между Гръцката република и БЮРМ, като Комисията не отрича нито съществуването му, нито сериозността му. Комисията отбелязва също, че този конфликт поражда дълбоки вълнения в Гръцкото правителство, чиято сила се обяснява с историята на гръцката нация. В контекста на този политически конфликт Гръцката република прибегва до икономически санкции като средство за налагане на възгледите си и получаване на отстъпките, които желае от БЮРМ. Комисията поддържа, че това е доста различно от отговор на заплахата за война. Също отбелязва, че в този контекст БЮРМ е малка държава без резерви, в дълбока икономическа криза, с изключително малки военни ресурси в сравнение с тези на Гръцката република, държава, която още повече разполага с гаранцията за сигурност, предоставена от членството ѝ в НАТО. Като признава сериозността на конфликта Комисията не счита, че опозицията на БЮРМ спрямо исканията на гръцкото правителство може да се счита, че въплъщава заплахата за война.

52. Следователно, Комисията е на мнение, че мярката въз основа на член 224 е необоснована и освен това Гръцката република е злоупотребила с правомощията, предоставени ѝ по силата на тази разпоредба. Като се позовава на този член, за да обоснове прилаганите икономически санкции и да постигне отстъпки по конфликта си с БЮРМ, Гръцката република упражнява изключителните правомощия, установени в този член, за цели, различни от предвидените в Договора и в резултат от това злоупотребява с тези правомощия.

Доводът на гръцкото правителство

53. Гръцкото правителство се противопоставя на факта, че Комисията приема като основание за прилагането на временни мерки от гръцкото правителство невъзможността на въпросната държава да изпълни изискванията за прилагането на член 224. Изтъква се, че тежестта на доказване в тази връзка пада върху лицето, поискало временни мерки.

54. Също така повдига въпроси относно достоверността, изобщо относно образуването на производство с *fumus boni juris* въз основа на доводите, изтъкнати във връзка с главния иск. Смесването на двата иска по този начин задължава Съда да разгледа основателността на главния иск. Гръцкото правителство счита, че има правото (и задължението) да отхвърли основния правен довод на Комисията по главния иск, който се разглежда по различни процедурни правила, които предлагат по-добри гаранции и не в рамките на бързото производство по налагане на временни мерки.

55. Гръцкото правителство изтъква също, че подходът на Комисията нарушава правилото, че временните мерки не могат да накърнят решението по същество (член 86, параграф 4 от Процедурния правилник и алинея 3 от Устава на Съда на ЕИО). Подчертава вероятността от установяване на рисковете по дело с *fumus boni juris*, които по правило нарушават изхода от главното производство, именно поради характера на въпросите, повдигнати по главния иск, и поради прилагането на временните мерки, и значителното съвпадение между политическите доводи и правните елементи. Този риск е по-голям при производства по член 225 от Договора, според които целта на процеса е да определи дали държавата-членка ответник е злоупотребила с член 224 от Договора или не.

56. Гръцкото правителство насочва вниманието на Съда към многобройните доводи от политически характер, които се извличат от молбата за временни мерки. Комисията счита например, че поведението на БЮРМ не трябва да се приема като заплаха за война. Гръцкото правителство смята, че въпроси относно външната сигурност на държава-членка не попадат в област, която подлежи на разглеждане от Съда. Въпросът е важен политически проблем, който Комисията се стреми да постави в компетентността на Съда още повече в производство за временни мерки в разрез с общоприетите правила относно правното уреждане на международни конфликти.

57. В този конкретен случай наличието на заплаха от война е показано в доклада на главния секретар на ООН пред Съвета за сигурност на 1 април 1994 г. (документ S/1994/376), в който той потвърждава становището на посредника, г-н Vance, че „ако страните не достигнат до взаимно съгласувано споразумение, мирът в региона може да бъде поставен в риск.“ Същото се доказва и от присъствието в БЮРМ на военни сили на ООН от Силите на Организацията на обединените нации за защита в Югославия.

58. Гръцкото правителство счита, че неразграничаването между член 36 и член 224 от Договора от страна на Комисията е неприемливо.

59. Изтъква, че член 225 от Договора ограничава съдебното разглеждане в случаи на злоупотреба за разлика от други процедури. Счита, че членове 36 и

224 се различават по отношение на процедурата за упражняване на съдебен контрол, по отношение на тежестта на доказване, че са изпълнение задължителните условия, както и по отношение на начина им на прилагане.

60. Обратно, гръцкото правителство изтъква, че освен въпросните мерки, не разполага с други мирни средства за опазване на културната си идентичност и историческо наследство и опазването си от враждебната пропаганда, излъчвана от БЮРМ. Единственото друго средство, с която разполага, е отказът на другите държави-членки да я признаят, което е вече неприложимо поради признаването от страна на редица държави през м. декември 1993 г.

61. Що се отнася до връзката между член 224 от Договора и общата политика по международни въпроси и сигурност, гръцкото правителство изтъква, че ако, както Комисията заявява, съществува такава връзка, настоящият случай не би подлежал на разглеждане от съдилищата, защото би попадал в обхвата на Дял V от Договора за Европейски съюз.

62. Гръцкото правителство прави заключение, че доводите на Комисията, основани на Дял V от Договора, не могат по никакъв начин да се разглеждат в контекста на молба за приемането на временни мерки.

63. Гръцкото правителство счита, че може да се отнася за неправилно упражняване на правомощия по смисъла на член 225, алинея 2 от Договора, когато е имало изрично позоваване на член 224 не за постигане на политическите цели на тази разпоредба, а за защита на икономически интереси.

64. Изтъква, че също може да има неправилно упражняване на правомощия, ако държава-членка е на път да се отклони изцяло от всичките си задължения в рамките на Общността, но не и когато са приети избирателни и умерени ответни мерки като в настоящия случай.

65. Гръцкото правителство поддържа, че общата търговска политика предоставя на държавите-членки определена свобода да приемат икономически санкции, тъй като външната политика все още не е интегрирана в Общността и Европейския съюз.

66. При тези обстоятелства взаимодействието на търговската и външната политика превръща първата в инструмент на втората. Стига до заключението, че в случай на икономически ответни мерки обхватът на член 224 е достатъчен да изключи прилагането на член 113.

Съображения на Съда

67. Мерките, приети едностранно от Гръцката република по отношение на БЮРМ, несъмнено противоречат на основополагащите разпоредби на Общността във връзка със свободното движение на стоки и общата търговска политика.

68. Въпреки това Гръцката република се позовава на член 224 от Договора, разпоредба, която на пръв поглед разрешава на държава-членка при определени

изключителни обстоятелства да се отклонява дори от основополагащи правила на Общността.

69. За да се потвърди дали, както Комисията приема, основните изисквания за прилагането на член 224 не са изпълнени в настоящия случай и дали, както Комисията също твърди, гръцкото правителство неправилно е упражнило правомощията си, установени в този член, се налага разглеждането на сложни юридически въпроси, включително определяне обхвата на съдебния контрол, който трябва да се упражни в контекста на процедурата, установена в член 225, алинея 2 от Договора.

70. Тези въпроси изискват цялостно разглеждане на довода от двете страни. На етапа на исковата молба за временни мерки е достатъчно да се отбележи, че доводите на Комисията на пръв поглед изглеждат достатъчно уместни и сериозни да установят дело с *fumus boni juris*, което обосновава временните мерки.

71. Следователно е необходимо да се отчете дали е изпълнено условието за неотложност.

Относно неотложността на въпроса

Доводът на Комисията

72. Комисията поддържа, че условието за неотложност е изпълнено, тъй като икономическите санкции, наложени на БЮРМ, представляват явна и особено сериозна заплаха за правния ред на Общността поради следните две причини.

73. В първия случай въпросните мерки явно нарушават общата търговска политика (и по този начин принципа на управление на външните икономически граници на Общността), общия принцип на свободно преминаване на стоки в рамките на Общността, в резултат на митническия съюз, и функционирането на вътрешния пазар. Подобно едностранно поведение на държава-членка е нарушение на солидарността между държавите-членки и може, ако представлява такова, да засегне основополагаща дейност на Общността.

74. Второ, Комисията поддържа, че икономическите санкции, наложени едностранно на БЮРМ, са сериозно отклонение от общите политически насоки, поставени от Европейския съвет, и конкретните мерки, приети за следването им. Комисията напомня, че по време на срещата в Лисабон на 26 и 27 юни 1992 г. Европейският съвет потвърждава желанието на Общността и държавите-членки в нея да „установят с властите в Скопие плодотворни и отзивчиви отношения с оглед въвеждането на широко сътрудничество, което да позволи подобряването на политическата стабилност и икономическото развитие в региона”. По време на срещата в Единбург на 11 и 12 декември набляга на „важността да се предостави достъп (на БЮРМ) до финансиране от международните финансови институции и до редовни и надлежно контролирани доставки на петрол” и на необходимостта Общността „да предостави на Бивша югославска република Македония сериозен пакет икономическа помощ”. Комисията твърди, че през

1993 г. хуманитарна и техническа помощ, възлизаща на 50 милиона ECU, е предоставена на БЮОРМ от бюджета на Общността.

75. Комисията изтъква, че прилагането на въпросните мерки може да причини непоправими щети на БЮОРМ, която вече е претърпяла значителни щети от конфликта в Бивша Югославия. Обяснява, че пристанище Солун е жизненоважен коридор за търговия с БЮОРМ поради ембаргото, наложено от Съвета за сигурност на Сърбия и Черна гора, което пречатства навлизането на стоки от север в БЮОРМ, и поради лошото състояние на пътищата в Албания и България.

76. Според Комисията фактът, че щетата, която трябва да се вземе под внимание, е щета за страна нечленка, не е пречка за прилагането на временни мерки. Прилагането на член 83, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда по принцип позволява разглеждането на положения извън териториалния обхват на правото на Общността, при условие че е налице достатъчно тясна връзка с него.

77. Комисията също упоменава положението на търговците, чиято дейност зависи основно от търговията с БЮОРМ, и които са претърпели преки и непоправими щети в отсъствието на други икономически надеждни средства за достъп вследствие затварянето на пристанище Солун. Щетите обаче са трудни за окачествяване при липсата на достоверна статистика за търговията между Общността и БЮОРМ.

78. Накрая, Комисията добавя, че прилагането на въпросните мерки, които са несъвместими с подхода на Европейския съюз, е вероятно да изостри международното напрежение на Балканите, които до сега остават встрани от разпадането, в което другите територии на Бивша Югославия са въввлечени.

Доводът на гръцкото правителство

79. Гръцкото правителство счита, че след като предстои постановяване на решение по главния иск, необходимостта от приемане на временни мерки също трябва да се прояви като очевидна и неотложна. Заявява, че Комисията изцяло е пренебрегнала този аспект от случая и се позовава на доводи, подходящи за иск по член 169 от Договора.

80. Напомня, че Комисията е дала за два месеца приоритет на политическите процедури и заключава, че тя не счита, че неотложността е такава, че да обоснове непосредственото завеждане на иск, придружен с молба за временни мерки.

81. Що се отнася до страната, претърпяла щети, гръцкото правителство счита, че Комисията може да предприеме временни мерки срещу държава-членка, само ако щетата е причинена на други държави-членки или техни граждани, но не и ако е причинена на страна нечленка.

82. Оспорва, че Комисията отнася въпроса до правния ред на Общността, подход, който би означавал, че всяко обстоятелство, възникнало в страна, с

която Общността има някакви икономически отношения, би било обстоятелство, по отношение на което Комисията трябва да действа в качеството си на пазител на Договорите. Изтъква, че Комисията не може да действа като пазител на интересите на страните нечленки и още повече не може да го прави за сметка на интересите на държавите-членки на Европейския съюз.

83. Що се отнася до размера на щетата гръцкото правителство посочва, че Комисията, която носи тежестта на доказване, не предоставя конкретни показатели, на които основава оценката си. Твърди, че търговията между Общността и БЮРМ е съвсем малка част от цялостната търговия на Общността, така че въпросните мерки не могат да повлияят на Общия пазар и да причинят сериозни и непоправими или дори значителни щети.

84. С оглед предоставените изключения по повод въпросните мерки и като приема за целите на спора, че цялата търговия на Общността с БЮРМ преминава през гръцките пристанища, гръцкото правителство твърди, че според статистиките на Евростат въпросните мерки възпрепятстват само 0,067 % от износа на Общността и 0,048 % от вноса ѝ. Заключва, че прилагането на временни мерки за избягване на предполагаеми непоправими щети е прекалено.

85. Що се отнася до щетата, която може да е претърпяна от търговците в Общността, гръцкото правителство изтъква, че нито един търговец до този момент не е подал жалба, и че заявената щета, която е финансова, може във всички случаи да бъде обезщетена.

86. Гръцкото правителство отрича решението на Европейския съюз да предложи помощ на страна нечленка да е част от общата чуждестранна политика, така че да обвързва държава-членка с въпросната страна нечленка. Следователно отрича чуждестранната политика на Съюза да е застрашена от въпросните мерки.

87. В отговор на довода на Комисията, че мерките могат да изложат на риск постигането на мирно разрешаване на конфликта, заявява, че оценката на последиците от мярка за мирно решаване на спор е политическа и е въпрос на суверенна преценка на държавите-членки.

88. Счита, че именно мерките, въпрос на обсъждане сега, са спечелили вниманието на европейското обществено мнение и са довели до започването на консултации в рамките на Организацията на обединените нации по времето, когато процедурата за постигане на мирно разрешаване стига до безизходно положение.

Съображения на Съда

89. Що се отнася до изискването за неотложност, трябва да се отбележи, че Съдът последователно поддържа (вж., по-специално, определението по Дело С-280/93 Германия/Съвет, Recueil, стр. I-3667, точка 22), че неотложността на временните мерки, установена в член 83, параграф 2 от Процедурния правилник, трябва да се отчита в светлината на необходимостта от приемане на

временни мерки, за да се избегнат сериозни и непоправими щети от прилагането на мярката, предмет на главния иск.

90. На свой ред следва да се разгледат различните видове щети, заявени от Комисията.

91. Първо, по отношение на щетата за общата търговска политика, свободното преминаване на стоки в рамките на Общността и на външния пазар трябва да се отбележи, че доводите на Комисията се основават на връзката между заявената щета и нарушаването на правото на Общността от Гръцката република. Според Комисията сериозността на щетата произтича от явния характер на нарушението.

92. Все пак като прилага съображенията, изложени в точки 67 - 70 по-горе, въпреки че доводите на Комисията са достатъчни да образуват дело с *fumus boni juris*, е невъзможно да се потвърди, че Гръцката република е извършила явно нарушение на правото на Общността, както заявява Комисията, тъй като без подробно разглеждане на въпроса е невъзможно да се установи дали гръцкото правителство неправомерно се е позовало на член 224 от Договора или е злоупотребило с правомощията, предоставени от тази разпоредба.

93. Следователно, наличието на щета в тази връзка не е установено.

94. На второ място по отношение на общите политически насоки, поставени от Европейския съвет, и щетата, която произтича от изострянето на напрежението на Балканите и риска от война, за който се твърди, че е причинен от поддържането на мерките, приети от Гръцката република срещу БЮРМ, трябва да се отбележи, че дори ако Съдът е компетентен да вземе политическите решения, което би било належащо за оценяване наличието на щета и преди всичко на връзка между нея и поведението на гръцкото правителство, не би могъл във всички случаи да формира становище на този етап от процедурата за временни мерки. Оценките, които би могъл да направи, неизбежно ще нарушат правомощията на Съда по членове 224 и 225 от Договора и така ще повлияят на решението по съществуващото на делото.

95. Трето, по отношение на непоправимата щета, претърпяна от търговците на Общността, Комисията само е направила общи твърдения без опит да ги подкрепи с подходящи факти. Тази щета, следователно, не е установена.

96. Накрая, по отношение на щетата, претърпяна от БЮРМ, информацията, предоставена от Комисията, изглежда достатъчна да установи съществуването ѝ.

97. Въпреки това е необходимо да се отчете дали Комисията в това производство има право на иск за приемането на временни мерки, за да се позове независимо от щетите на интересите на Общността за щета, претърпяна от страна нечленка в резултат на мерки, които Гръцката република счита за обосновани по член 224 от Договора.

98. С оглед факта, че производството по прилагане на временни мерки е допълнително спрямо главния иск, неотложността на временните мерки трябва да се разглежда в светлината на интересите, които членове 224 и 225 от Договора целят да защитят, като тези разпоредби се прилагат по делото пред Съда.

99. Член 224 изисква държавите-членки да се съветват по отношение на приемането на съвместни стъпки, необходими за предотвратяване на засягането на функционирането на Общия пазар от мерките, които държава-членка може да е задължена да предприеме при определени изключителни обстоятелства. Член 225 предвижда в алинея 1 Комисията да се намеси, само когато мерки, предприети по членове 223 и 224, имат за последица нарушаването на условията на конкуренция на Общия пазар.

100. Без да се влияе на тълкуването на тези разпоредби в хода на главното производство, би изглеждало, че задачата, поверена на Комисията от член 225 във връзка с член 224, е предназначена да защитава интересите на Общността.

101. Следователно, Съдът счита, че не може да вземе под внимание щетата, претърпяна от БЮРМ, в това производство за временни мерки.

102. При тези обстоятелства исковата молба за временни мерки трябва да бъде отхвърлена.

По изложените съображения Съдът реши:

1. Молбата за приемане на временни мерки се отхвърля.

2. Не се произнася по съдебните разноски.

Люксембург на 29 юни 1994 година.

Подписи