

## RJEŠENJE SUDA

29. lipnja 1994. (\*)

„Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija — Ozbiljna međunarodna napetost koja predstavlja ratnu prijetnju — Tužba na temelju drugog stavka članka 225. Ugovora o EZ-u — Privremene mjere”

U predmetu C-120/94 R,

**Komisija Europskih zajednica**, koju zastupaju C. Timmermans, pomoćnik glavnog direktora pravne službe, S. Van Raepenbusch i E. Buissart, članovi pravne službe, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg u uredu G. Kremlisa, člana pravne službe, Centre Wagner, Kirchberg,

tužitelj,

protiv

**Helenske Republike**, koju zastupaju G. Kranidiotis, glavni tajnik za poslove Zajednice pri Ministarstvu vanjskih poslova, K. Ioannou, V. Skouris i S. Perrakis, sveučilišni profesori, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg pri grčkom veleposlanstvu, 117, Val Sainte-Croix,

tuženika,

povodom zahtjeva za određivanje privremenih mjera kojima se Helenskoj Republici nalaže da do donošenja presude u glavnom postupku privremeno prestane provoditi mjere koje je 16. veljače 1994. usvojila protiv Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije,

SUD,

u sastavu: O. Due, predsjednik, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco, D. A. O. Edward (predsjednici vijeća), C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias (izvjestitelj), F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn i J. L. Murray, suci,

nezavisni odvjetnik: F. G. Jacobs,

tajnik: D. Louterman-Hubeau, glavna administratorica,

saslušavši nezavisnog odvjetnika,

donosi sljedeće

**Rješenje**

- 1 Zahtjevom podnesenim tajništvu Suda 22. travnja 1994. Komisija Europskih zajednica je na temelju drugog stavka članka 225. Ugovora o EZ-u podnijela tužbu čija je svrha utvrditi da je Helenska Republika zloupotrijebila ovlasti predviđene člankom 224. Ugovora o EZ-u kako bi opravdala jednostrane mjere usvojene 16. veljače 1994. kojima se želi zabraniti trgovina, konkretno preko solunske luke, proizvodima s podrijetlom, koji dolaze iz Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije ili su joj namijenjeni kao i uvoz u Grčku proizvoda s podrijetlom ili koji dolaze iz te republike te da je time povrijedila obveze koje ima na temelju članka 113. Ugovora o EZ-u, kao i na temelju zajedničkih pravila za izvoz iz Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2603/69 od 20. prosinca 1969. (SL L 324, str. 25.), zajedničkih pravila za uvoz iz Uredbe Vijeća (EEZ) br. 288/82 od 5. veljače 1982. (SL L 35, str. 1.), pravila koja se primjenjuju na uvoz proizvoda s podrijetlom iz Republike Bosne i Hercegovine, Republike Hrvatske, Republike Slovenije i Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije u Zajednicu, iz Uredbe Vijeća (EZ) br. 3698/93 od 22. prosinca 1993. (S L 344, str. 1.) te pravila Zajednice o provožu iz Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2726/90 od 17. rujna 1990. (SL L 262, str. 1.).
- 2 Istoga dana Komisija je na temelju članka 186. Ugovora i članka 83. Poslovnika tajništvu Suda podnijela zahtjev kojim je od Suda zatražila da Helenskoj Republici naloži da privremeno, do donošenja presude u glavnom postupku, prestane provoditi mjere koje je 16. veljače 1994. usvojila protiv Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije.
- 3 Dana 24. svibnja 1994. grčka je vlada podnijela pisana očitovanja na zahtjev za određivanje privremenih mjera.
- 4 Odlukom od 1. lipnja 1994. predsjednik Suda je u skladu s prvim stavkom članka 85. Poslovnika odluku o zahtjevu za određivanje privremenih mjera prepustio Sudu.
- 5 Stranke su svoja usmena očitovanja iznijele 14. lipnja 1994. uz isključenje javnosti.

### **I - Okolnosti spora**

- 6 Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija (u daljnjem tekstu: BJRM) proglasila je neovisnost 17. rujna 1991. nakon referenduma održanog 8. rujna 1991.
- 7 Članci 3. i 49. Ustava BJRM-a kao i njegovi Amandmani I. i II. glase kako slijedi:  
„Članak 3.  
Državno područje Republike Makedonije je nedjeljivo i neutuđivo.  
Postojeće granice Republike Makedonije su nepovredive.  
Mijenjati se mogu samo u skladu s Ustavom.”  
„Članak 49.

Republika skrbi za položaj i prava građana makedonskog podrijetla u susjednim državama te makedonskih iseljenika, podupire njihov kulturni razvoj i razvija odnose s njima.

Republika skrbi za kulturna, gospodarska i socijalna prava državljana Republike u inozemstvu.”

„*Amandman I.*

1. Republika Makedonija nema teritorijalne zahtjeve prema susjednim državama.
2. Granice Republike Makedonije mogu se mijenjati samo u skladu s Ustavom, na temelju načela dobre volje i općepriznatih međunarodnih normi.
3. Točka 1. ovog amandmana dopunjuje članak 3., a točka 2. zamjenjuje treći stavak članka 3. Ustava Republike Makedonije.”

„*Amandman II.*

1. Time se Republika ne upliće u suverena prava drugih država ni u njihova unutarnja pitanja.
  2. Ovim se amandmanom dopunjuje prvi stavak članka 49. Ustava Republike Makedonije.”
- 8 Helenska Republika tvrdi da je BJRM sustavno nastojao promicati ideju ujedinjene Makedonije. Grčka vlada navodi kolanje zemljovida, kalendara i automobilskih naljepnica na kojima su prikazana ne samo područja BJRM-a, nego i šire područje koje seže do Egejskoga mora te obuhvaća mjesto Solun i gorje Olimp, pri čemu mjesta u grčkoj Makedoniji nose nazive iz osmanskog doba. Navodi i nove školske udžbenike za povijest koje je 1992. i 1993. objavilo Ministarstvo obrazovanja BJRM-a, a u kojima se teritorij grčke Makedonije kao i okružje bugarskoga Pirina smatra sastavnim dijelom jednog jedinstvenog nacionalnog i zemljopisnog entiteta koji uključuje BJRM.
- 9 Grčka vlada dodaje da je u kolovozu 1992. parlament BJRM-a za simbol na nacionalnoj zastavi odabrao „verginsko sunce”, simbol koji je bio otkriven 1977. tijekom iskapanja u mjestu Vergina u grčkoj Makedoniji.
- 10 Sva ta postupanja BJRM-a stvorila su napeto ozračje između BJRM-a i Helenske Republike koja ih je, kao i grčki narod, protumačila kao neprijateljske i provokativne čine štetne ne samo za odnose između dviju država, nego i za povijest i nasljeđe cijeloga Balkana.
- 11 Zato je Helenska Republika zatražila od BJRM-a da ne koristi naziv Makedonija, da sa svoje zastave ukloni grčki simbol (verginsko sunce), da se odrekne teritorijalnih zahtjeva na štetu Helenske Republike i prekine sa svom neprijateljskom propagandom protiv Helenske Republike.

- 12 Dana 16. prosinca 1991. Vijeće Europskih zajednica postavilo je sljedeće uvjete za priznanje (Izjava o Jugoslaviji s izvanrednog ministarskog sastanka o europskoj političkoj suradnji u Bruxellesu):
- „Zajednica i njezine države članice također traže od svake jugoslavenske republike da se obveže, prije nego što bude priznata, da će dati ustavna i politička jamstva da nema nikakve teritorijalne zahtjeve ni prema kojoj susjednoj državi članici Zajednice i da neće provoditi nikakve neprijateljske propagandne aktivnosti protiv bilo koje susjedne države članice Zajednice, uključujući upotrebu naziva iz kojeg bi proizlazilo postojanje teritorijalnih zahtjeva.”
- 13 Arbitražna komisija Mirovne konferencije o Jugoslaviji, osnovana u rujnu 1991. u okviru Konferencije o Jugoslaviji i sastavljena od pet sudaca, predsjednika ustavnih sudova država članica, kojom je predsjedao R. Badinter, izdala je 11. siječnja 1992. Mišljenje br. 6 „o priznanju Socijalističke Republike Makedonije od strane Europske Zajednice i njezinih država članica”.
- 14 Zaključci toga mišljenja bili su sljedeći:
- „— da Republika Makedonija ispunjava uvjete postavljene u Smjernicama za priznavanje novih država u istočnoj Europi i Sovjetskom Savezu kao i u Izjavi o Jugoslaviji koje je 16. prosinca 1991. usvojilo Vijeće Europskih zajednica;
- ... Republika Makedonija se, osim toga, u nedvosmislenim izjavama koje su po međunarodnom pravu obvezujuće odrekla svih teritorijalnih zahtjeva bilo koje vrste;
- ... upotreba naziva „Makedonija” stoga ne može podrazumijevati nikakav teritorijalni zahtjev prema drugoj državi; i
- ... Republika Makedonija se formalno obvezala u skladu s međunarodnim pravom da će se općenito te posebno na temelju članka 49. svojega Ustava suzdržati od bilo kakve neprijateljske propagande protiv bilo koje druge države: to proizlazi iz izjave koju je 11. siječnja 1992. ministar vanjskih poslova Republike Makedonije dao Arbitražnoj komisiji kao odgovor na njezin zahtjev za pojašnjenje Amandmana II. na Ustav od 6. siječnja 1992.”
- 15 Dana 15. siječnja 1992. predsjedništvo Vijeća, objavivši da će Slovenija i Hrvatska biti priznate, dalo je sljedeću službenu izjavu:
- „Što se tiče druge dvije republike koje su izrazile želju da postanu neovisne (Bosna i Hercegovina i BJR), još treba riješiti određen broj važnih problema prije nego što Zajednica i njezine države članice donesu sličnu odluku”.
- 16 Dana 2. svibnja 1992. Vijeće Europskih zajednica (Opći poslovi) javno je objavilo odluku prema kojoj su Zajednica i njezine države članice „spremne priznati tu državu

kao suverenu i neovisnu, unutar njezinih sadašnjih granica te pod nazivom koji bi bio prihvatljiv svim predmetnim stranama”.

- 17 Na Europskom vijeću u Lisabonu 27. lipnja 1992. Zajednica je izrazila spremnost priznati tu Republiku u njezinim tadašnjim granicama pod nazivom koji ne bi sadržavao izraz „Makedonija”.
- 18 Nato je predsjedništvo Vijeća, koje je tada vodila Ujedinjena Kraljevina, poslalo „posebnog predstavnika predsjedništva” u Skopje i Atenu kako bi pokušao stvoriti temelje za sporazum između dvaju glavnih gradova, koji bi mogao poslužiti kao osnova za priznanje BJRM-a od strane država članica Zajednice i koji bi bio u skladu s Lisabonskom deklaracijom od 27. lipnja 1992.
- 19 U izvješću koje je sastavio taj posebni predstavnik predsjedništva i koje je Europskom vijeću podneseno na sastanku u Edinburgu 11. i 12. prosinca 1992. bilo je rečeno da je vlada BJRM-a spremna poduzeti sljedeće korake ako države članice pristanu priznati Republiku:
  - prihvatiti naziv „Republika Makedonija (Skopje)” za sve međunarodne potrebe;
  - sklopiti međunarodni ugovor s Helenskom Republikom kojim se potvrđuje nepovredivost njihovih zajedničkih granica;
  - izmijeniti članak 49. svojeg Ustava kako bi uklonilo pozivanje na zaštitu koju Republika pruža „položaju” i „pravima građana makedonskog podrijetla u susjednim državama”;
  - s Helenskom Republikom sklopiti međunarodni ugovor o dobrosusjedskim odnosima i početi razmjenjivati pisma o važnim pitanjima.
- 20 Međutim, iako je Europsko vijeće upozorilo na „potrebu sprječavanja da ta republika (BJRM) snosi neželjene posljedice UN-ovih sankcija” i naglasilo „važnost osiguranja pristupa financiranju od strane međunarodnih financijskih institucija i redovite i propisno nadzirane opskrbe naftom”, navedena ponuda nije bila dostatna da se na Europskom vijeću u Edinburgu postigne sporazum. Složilo se „da bi Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji Zajednica trebala osigurati znatnu gospodarsku pomoć” i „pozdravilo” odluku kojom joj Komisija namjerava dodijeliti 50 milijuna eka na ime humanitarne i tehničke pomoći.
- 21 Grčka je vlada istaknula da je na istom sastanku na vrhu u Edinburgu Vijeće također izjavilo da će se politika Zajednice u vezi s priznanjem BJRM-a sagledavati „u okviru Lisabonske deklaracije”.
- 22 Svojom rezolucijom 817 (1993.) od 7. travnja 1993. Vijeće Sigurnosti Ujedinjenih naroda predložilo je Općoj skupštini da prihvati BJRM u Organizaciju ujedinjenih naroda pod nazivom „Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija” „dok se ne riješi razilaženje koje je nastalo zbog njezina naziva.”

- 23 Supredsjedatelji organizacijskog odbora Međunarodne konferencije o bivšoj Jugoslaviji, gospoda Vance i Owen, nastojali su riješiti razilaženje u vezi s nazivom i poticati mjere izgradnje povjerenja. Njihovo posredovanje rezultiralo je nacrtom ugovora „o potvrđivanju postojećih granica i donošenju mjera za izgradnju povjerenja, prijateljstva i dobrosusjedske suradnje”.
- 24 Međutim, stranke ga nisu mogle potpisati.
- 25 U prosincu 1993. šest država članica Europske unije priznalo je BJRM i s njim uspostavilo diplomatske odnose.
- 26 Dana 8. veljače 1994. Sjedinjene Američke Države priznale su BJRM pod nazivom „Bivša Jugoslavenska Republika Makedonija”.
- 27 Dana 16. veljače 1994. grčka je vlada, na prijedlog predsjednika vlade, odlučila zatvoriti grčki konzulat u Skopju, glavnom gradu BJRM-a, i „prekinuti kretanje kroz solunsku luku robe u provozu iz Skopja ili prema njemu, uz iznimku robe koja je bila nužno potrebna zbog humanitarnih razloga, poput prehrambenih i farmaceutskih proizvoda”.
- 28 Nakon što ih je Vijeće o tome usmeno obavijestilo, države članice dobile su službeno teleksom, putem COREU-a, poruku predsjedništva od 21. veljače 1994. o usvajanju tih mjera i o razlozima istaknutima njima u prilog. Sadržaj mjera bio je detaljno pojašnjen u pismu stalnog predstavnika Helenske Republike od 23. veljače 1994. upućenom glavnom tajniku Komisije.
- 29 Pismom od 22. veljače 1994. Komisija je pozvala grčku vladu da opravda navedene mjere s obzirom na ugovore i istaknula da je ozbiljno zabrinuta u pogledu njihove usklađenosti s pravom Zajednice, osobito u području unutarnjeg tržišta (provoz u Zajednici) i zajedničke trgovinske politike (pravila uvoza i izvoza).
- 30 Grčki predsjednik vlade odgovorio je pismom od 25. veljače 1994. u kojem je opisao okolnosti slučaja i objasnio da je usvajanje mjera postalo neizbježno zbog opasnosti kojima je Helenska Republika izložena zbog nepopustljivosti BJRM-a.
- 31 Dana 26. veljače 1994. grčka vlada uputila je Komisiji memorandum u vezi s mjerama koje su protiv BJRM-a usvojene 16. veljače 1994. Tim se dokumentom navedene mjere opravdavaju s obzirom na međunarodno pravo i pravo Zajednice. U vezi s tim podsjeća da način na koji su sankcije bile uvedene Južnoj Rodeziji, Južnoj Africi i Argentini govori u prilog nadležnosti država članica, a ne Zajednice. Navodi presudu od 26. svibnja 1987., Komisija/Vijeće (45/86, Zb., str. 1493.) u prilog zaključku *a contrario* prema kojem, ako ne postoji veza s trgovinskom politikom, stvar ne ulazi u područje primjene članka 113. Ugovora čak i ako se mjere odražavaju na trgovinu. Grčka se vlada naposljetku poziva na članak 224. Ugovora koji prema njezinu mišljenju predstavlja zaštitnu odredbu opće naravi kojom se države članice ovlašćuju donositi jednostrane mjere. Tvrdi da je ovdje riječ o „ozbiljnoj međunarodnoj napetosti koja predstavlja ratnu prijetnju”. Također tvrdi da taj članak jedini

omogućava, putem savjetovanja koje se u njemu predviđa, traženje rješenja za probleme nastale u funkcioniranju zajedničkog tržišta, ali da to savjetovanje ima za svrhu rješavanje isključivo takvih problema — ako se oni utvrde — a ne možebitnih posljedica koje bi takve mjere mogle imati za treće zemlje.

32 U pismu grčkom ministru vanjskih poslova od 3. ožujka 1994. Komisija je ponovila svoje zadržke tvrdeći da su spornim mjerama prekršena zajednička pravila primjenjiva na uvoz proizvoda iz trećih zemalja u Zajednicu, pravila o izvozu u treće zemlje i pravila o provozi u Zajednici. Komisija je aludirala i na štetu prouzročenu legitimnim interesima brojnih izvoznika sa sjedištem u državama članicama čiji su kamioni i u njima sadržana roba zadržani u Grčkoj te sustavnom provjeravanju više spremnika koji su sadržavali pomoć Zajednice u hrani koju su u skladu s odlukama Europskog vijeća poslale nevladine organizacije.

33 Pismom Komisiji od 15. ožujka 1994. grčki glavni tajnik za poslove Zajednice ponovio je stajalište grčke vlade. Dodao je:

„Ako Komisija može dokazati da su mjere koje su donijela grčka tijela vlasti narušile tržišno natjecanje na zajedničkom tržištu, grčka je vlada spremna, u skladu s odredbom prvog stavka članka 225., ispitati načine na koje se te mjere mogu uskladiti s pravilima iz Ugovora.”

34 U pismu od 21. ožujka 1994. predsjedniku vlade Helenske Republike Komisija je napisala:

„Budući da se Grčka poziva na političke argumente kako bi opravdala navedene mjere, Komisija je mišljenja da ministri moraju žurno dati svoju ocjenu navedenih argumenata u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike.

To će omogućiti da Komisija, kao čuvarica ugovorâ te s obzirom na njezine odgovornosti u pogledu osiguranja usklađenosti cjelokupnog vanjskog djelovanja Unije, ima na raspolaganju sve elemente potrebne za ocjenu primjene, u ovom slučaju od strane grčke vlade, članka 224. Ugovora o EZ-u i njezinih posljedica na funkcioniranje zajedničkog tržišta.

Zbog navedenih razloga predlažem da predsjedništvo što je prije moguće zatraži od Vijeća mišljenje ministara o političkim argumentima koje je grčka vlada navela u prilog mjerama ograničenja donesenima protiv BJRM-a.

35 Vijeće (Opći poslovi), koje se neformalno sastalo u Ioannini 27. ožujka 1994., raspravljalo je o tom pitanju. Grčka vlada tvrdi, međutim, da nije postigla sporazum i da nije donijela nikakvu odluku. Za razliku od nje, Komisija tvrdi da iz razgovora proizlazi da postojanje ratne prijetnje ili ozbiljnih unutarnjih nereda koji bi ugrožavali javnu sigurnost, na što se pozivaju grčka tijela vlasti kako bi opravdala sporne mjere, nije bilo utvrđeno.

## **II — Zahtjevi stranaka**

36 Komisija od Suda zahtijeva da:

- naloži Helenskoj Republici da privremeno, do donošenja presude u glavnom postupku, prestane provoditi mjere usvojene 16. veljače 1994. protiv Bivše Jugoslavenske Republike Makedonije;
- naknadno odluči o troškovima postupka.

37 Grčka vlada od Suda zahtijeva da:

- odbaci zahtjev za određivanje privremenih mjera;
- naloži Komisiji snošenje troškova.

### **III — Pravo**

#### *Privremene mjere u okviru postupka iz drugog stavka članka 225. Ugovora*

38 Grčka vlada tvrdi da zahtjev za određivanje privremenih mjera nije moguće postaviti u slučajevima kada se tužba temelji na članku 225. Ugovora.

39 Ističe da, za razliku od redovnog postupka zbog neispunjenja obveza prema članku 169., postupak koji se temelji na članku 225. Ugovora ne uključuje predsudski postupak pa je brži. Iz toga proizlazi da se, budući da se sve čini kako bi se učinkovito ubrzalo rješavanje tužbe, privremena zaštita ne može pružiti pod uvjetima primjenjivima na redovni postupak iz članka 169.

40 Također tvrdi da se člancima 224. i 225. predviđaju složene i detaljne ocjene i objašnjenja koji ne omogućavaju ni ispitivanje po skraćenom postupku ni analizu podataka u okviru postupka za određivanje privremenih mjera.

41 Takva argumentacija ne može se prihvatiti.

42 Člankom 186. Ugovora Sudu se daje ovlast određivanja potrebnih privremenih mjera u predmetima u kojima odlučuje. Ta odredba ne utvrđuje iznimke ili razlike s obzirom na narav predmeta.

43 Međutim, elementi koje je navela grčka vlada, odnosno brži tijek postupka koji se temelji na članku 225. te složenost ocjena i objašnjenja koje treba ispitati u okviru primjene članaka 224. i 225., mogu se uzeti u obzir prilikom razmatranja konkretnih okolnosti o kojima ovisi potreba određivanja privremenih mjera.

44 Prema članku 83. stavku 2. Poslovnika rješenje kojim se određuju privremene mjere može se donijeti samo u okolnostima koje zahtijevaju žurno postupanje te na temelju činjeničnih i pravnih razloga koji na prvi pogled opravdavaju određivanje traženih privremenih mjera (*fumus boni iuris*).

45 Prema članku 86. stavku 4. Poslovnika te trećeg stavka članka 36. Statuta (EEZ) Suda takvo rješenje ni u kojem slučaju ne smije prejudicirati odluku Suda o glavnoj stvari.



*Fumus boni iuris*

Argumentacija Komisije

- 46 Komisija tvrdi da u ovom slučaju uvjeti primjene članka 224. Ugovora nisu ispunjeni.
- 47 Priznaje da mjere navedene u tom članku ulaze u područje slobodne ocjene zainteresirane države članice. Tvrdi, međutim, da ako predviđene mjere nisu u skladu s pravom Zajednice:
- (i) zainteresirana država članica treba dokazati da se zapravo nalazi u jednoj od triju situacija iz članka 224., koje su iznimne, jasno određene i nisu podložne širokom tumačenju (presuda od 19. prosinca 1968., Salgoil, 13/68, Zb., str. 661., 676.);
  - (ii) usvojene mjere ne smiju prelaziti ono što je nužno potrebno za popravljjanje situacije, u skladu s načelom proporcionalnosti;
  - (iii) država članica mora se uključiti u savjetovanja predviđena člankom 224. i prvim stavkom članka 225. kako bi minimizirala učinke nacionalnih mjera na funkcioniranje zajedničkog tržišta, u skladu s dužnošću suradnje i stvarne pomoći koja države članice obvezuje u odnosima sa Zajednicom, kako je zajamčeno načelom iz članka 5. Ugovora.
- 48 Komisija tvrdi da u ovom slučaju bitni uvjeti primjene članka 224. Ugovora nisu ispunjeni zato što grčka vlada nije dokazala ni „ozbiljne unutarnje poremećaje koji utječu na očuvanje javnog poretka” u Grčkoj ni „ozbiljnu međunarodnu napetost koja predstavlja ratnu prijetnju” u trenutku usvajanja dotičnih mjera. Komisija nije, dakle, smatrala korisnim započeti savjetovanja na temelju prvog stavka članka 225. Ugovora, kao što su to predlagala grčka tijela vlasti.
- 49 Što se tiče unutarnje sigurnosti, Komisija se poziva na sudsku praksu Suda u pogledu dosega članka 36. Ugovora prema kojemu se prijetnja javnom poretku mora sastojati od zadiranja u temeljne interese Države (presuda od 23. studenoga 1978., Thompson i dr., 7/78, Zb., str. 2247., t. 34.) kojima se ona ne može suprotstaviti primjenom sredstava koja su joj na raspolaganju (presuda od 29. siječnja 1985., Cullet, 231/83, Zb., str. 315., t. 33.). Prema mišljenju Komisije situacija iz članka 224. Ugovora, koja postoji samo u slučaju ozbiljnih poremećaja koji utječu na javni poredak, dodatno je ograničena. Komisija navodi presudu od 15. svibnja 1986., Johnston (222/84, Zb., str. 1651.) u kojoj je Sud istaknuo (t. 27.) da se članak 224. odnosi na situaciju koja je u cijelosti iznimna.
- 50 Komisija nadalje tvrdi da u ovom slučaju grčka vlada nije dokazala, pozivanjem na objektivne okolnosti koje se tiču zahtjeva javne sigurnosti, da tijela vlasti nisu imala mogućnost poduzeti učinkovite mjere protiv navodnih ozbiljnih unutarnjih poremećaja koji su ugrožavali samo postojanje države i njezine temeljne interese i da bez gospodarskih sankcija uvedenih protiv BJRM-a ne bi više mogla kontrolirati situaciju.

- 51 Što se tiče postojanja ozbiljne međunarodne napetosti koja predstavlja ratnu prijetnju, Komisija smatra da ni to nije dokazano. Iako ne niječe postojanje rata na Balkanu koji bi se mogao proširiti, ona ipak ne prihvaća da bi se postupanje BJRM-a zbog kojega Helenska Republika prigovara, sagledano u cjelini, razumno moglo smatrati ratnom prijetnjom. Između Helenske Republike i BJRM-a postoji politički sukob čije postojanje kao i težinu Komisija ne osporava. Komisija također napominje da taj sukob pobuđuje u Grčkoj duboke osjećaje, čiju je snagu moguće objasniti poviješću helenske nacije. U kontekstu tog političkog sukoba Helenska Republika pribjela je gospodarskim sankcijama kao sredstvu nametanja svojih mišljenja i dobivanja željenih ustupaka od BJRM-a. To je, nastavlja Komisija, posve druga stvar od odgoaranja na ratnu prijetnju. Osim toga ističe da je u tom kontekstu BJRM mala država bez pričuva, u dubokoj gospodarskoj krizi i s vojnim resursima koji su, usporedimo li ih s onima Helenske Republike, koja, osim toga, uživa i jamstvo sigurnosti koje joj pruža članstvo u NATO-u, izuzetno mali. Iako priznaje ozbiljnost sukoba, Komisija ne smatra da se BJRM-ovo suprotstavljanje grčkim zahtjevima može smatrati izrazom ratne prijetnje.
- 52 Slijedom toga Komisija smatra ne samo da je tužba na temelju članka 224. neutemeljena, nego i da je Helenska Republika u ovom slučaju zloupotrijebila ovlasti koje su joj priznate tom odredbom. Zapravo, pozivajući se na taj članak kako bi opravdala gospodarske sankcije uvedene radi ostvarivanja ustupaka u sukobu s BJRM-om, iznimne ovlasti koje su joj dopuštene tim člankom Helenska Republika iskoristila je u svrhe koje nisu predviđene Ugovorom te je slijedom toga zloupotrijebila te ovlasti.

#### Argumentacija grčke vlade

- 53 Grčka vlada kritizira činjenicu da Komisija svoj zahtjev za određivanje privremenih mjera temelji na neispunjenju od strane Helenske Republike uvjeta za primjenu članka 224. Podsjeća da teret dokazivanja snosi podnositelj zahtjeva za određivanje privremenih mjera.
- 54 Također kritizira to što se u svrhu utvrđivanja *fumus boni iuris* općenito poziva na argumente iznesene u glavnom postupku. Takvo miješanje prisiljava Sud da u okviru postupka za određivanje privremenih mjera ocjenjuje utemeljenost tužbe u glavnom postupku. Grčka vlada smatra da ima pravo (i dužnost) odbaciti temeljnu pravnu argumentaciju Komisije u okviru glavnog postupka koji se, za razliku od skraćenog postupka za određivanje privremenih mjera, vodi prema drukčijim postupovnim pravilima koja pružaju bolja jamstva.
- 55 Grčka vlada također ističe da način na koji Komisija postupa krši pravilo prema kojem privremene mjere ne smiju prejudicirati odluku o glavnoj stvari (članak 86. stavak 4. Poslovnika i treći stavak članka 36. Statuta EEZ Suda). Ističe da upravo zbog naravi pitanja postavljenih u glavnom postupku te zahtjevom za određivanje privremenih mjera kao i zbog znatnog podudaranja između političkog opravdanja i pravnih elemenata, po definiciji postoji vjerojatnost da će *fumus boni iuris* utjecati na ishod glavnog postupka. Ta je opasnost tim veća u postupku koji se vodi na temelju drugog stavka članka 225. Ugovora, prema kojem je cilj postupka odrediti je li tužena država članica zloupotrijebila članak 224. Ugovora ili nije.

- 56 Grčka vlada skreće pozornost Suda na brojne argumente političke naravi iznesene u zahtjevu za određivanje privremenih mjera. Primjerice, Komisija smatra da se postupanje BJRM-a ne može smatrati ratnom prijetnjom. Grčka vlada smatra da pitanja koja se tiču vanjske sigurnosti države članice nisu predmet sudskog odlučivanja. Prema njezinom mišljenju, riječ je o ozbiljnom političkom pitanju koje Komisija pokušava uputiti na ocjenjivanje Sudu – k tome u postupku za određivanje privremenih mjera – i to suprotno općeprihvaćenim pravilima o sudskom rješavanju međunarodnih sukoba.
- 57 U ovom konkretnom slučaju postojanje ratne prijetnje potvrđeno je izvješćem glavnog tajnika UN-a od 1. travnja 1994. (dokument S/1994/376) u kojem on potvrđuje stajalište posrednika, g. Vancea, koji tvrdi da „bi, ako stranke ne uspiju doći do obostrano prihvatljivog rješenja, mir u regiji mogao biti ugrožen”. Potvrđuje to i prisutnost „plavih kaciga”, odnosno pripadnika zaštitnih snaga Ujedinjenih naroda za Jugoslaviju, na području BJRM-a.
- 58 Grčka vlada smatra da je Komisijino nerazlikovanje članka 36. i članka 224. Ugovora neprihvatljivo.
- 59 Ističe da se člankom 225. Ugovora sudska kontrola, za razliku od ostalih postupaka, ograničava na slučajeve zloporabe. Smatra da se članci 36. i 224. razlikuju s obzirom na postupak izvršavanja sudske kontrole, teret dokazivanja ispunjenosti predviđenih uvjeta i njihova načina primjene.
- 60 Podredno, grčka vlada tvrdi da osim spornih mjera Helenska Republika nema nikakvih drugih miroljubivih sredstava da održi svoj kulturni identitet i povijesno nasljeđe te da se zaštiti od neprijateljske propagande BJRM-a. Jedino drugo sredstvo kojim je raspolagala bilo je nepriznavanje od strane ostalih država članica, a to je sredstvo, nakon priznanja koja su uslijedila u prosincu 1993., postalo neprimjenjivo.
- 61 Što se tiče poveznice između članka 224. Ugovora i zajedničke vanjske i sigurnosne politike, grčka vlada ističe da kad bi, kao što to Komisija tvrdi, postojala takva poveznica, ovaj predmet ne bi podlijegao sudskoj kontroli jer bi potpadao pod glavu V. Ugovora o Europskoj uniji.
- 62 Grčka vlada iz navedenog zaključuje da se argumenti Komisije koji se temelje na glavi V. Ugovora o Uniji ni u kojem slučaju ne mogu ocjenjivati u okviru postupka za određivanje privremenih mjera.
- 63 Grčka vlada smatra da o zloporabi ovlasti u smislu drugog stavka članka 225. Ugovora može biti riječi samo kada je očito da pozivanje na članak 224. nema za svrhu ostvarivanje političkih ciljeva navedene odredbe, nego zaštitu gospodarskih interesa.
- 64 Prema njezinu mišljenju zloporabu može predstavljati i opće odstupanje od svih obveza Zajednice, no ne i usvajanje selektivnih i umjerenih mjera odmazde kakve su bile usvojene u ovom slučaju.
- 65 Grčka vlada drži da, budući da vanjska politika još nije integrirana u Zajednicu i Europsku uniju, zajednička trgovinska politika ostavlja državama članicama određenu slobodu u pogledu donošenja gospodarskih sankcija.

- 66 U tim okolnostima međudjelovanje trgovinske politike i vanjske politike preoblikuje prvu u oruđe druge. Iz toga zaključuje da u slučaju gospodarskih mjera odmazde područje primjene članka 224. isključuje primjenu članka 113.

#### Ocjena Suda

- 67 Mjere koje je Helenska Republika jednostrano usvojila protiv BJRM-a nedvojbeno su suprotne temeljnim pravilima Zajednice o slobodnom kretanju robe i zajedničkoj trgovinskoj politici.
- 68 Međutim, Helenska Republika poziva se na članak 224. Ugovora, odredbu koja na prvi pogled dopušta državi članici da u određenim iznimnim okolnostima odstupi čak i od temeljnih pravila Zajednice.
- 69 Kako bi se provjerilo jesu li sami uvjeti primjene članka 224. u ovom slučaju ispunjeni, što Komisija nije čela, te je li, kao što to Komisija ističe, grčka vlada zloupotrijebila ovlasti iz tog članka, potrebno je razmotriti složena pravna pitanja, uključujući određivanje opsega sudske kontrole u okviru postupka iz drugog stavka članka 225. Ugovora.
- 70 Ta pitanja zahtijevaju temeljito ispitivanje argumenata obje strana. U fazi zahtjeva za određivanje privremenih mjera dostatno je napomenuti da su argumenti koje je iznijela Komisija na prvi pogled dovoljno relevantni i ozbiljni da predstavljaju *fumus boni iuris* takve naravi da opravdava određivanje traženih privremenih mjera.
- 71 Stoga valja razmotriti je li ispunjen uvjet hitnosti.

#### *Hitnost*

#### Argumentacija Komisije

- 72 Komisija tvrdi da je uvjet hitnosti ispunjen jer gospodarske sankcije uvedene protiv BJRM-a predstavljaju očitu i osobito ozbiljnu prijetnju pravnom poretku Zajednice zbog sljedeća dva razloga.
- 73 Sporne su mjere prije svega očito prepreka zajedničkoj trgovinskoj politici (pa tako i načelu da se vanjskim gospodarskim granicama Zajednice upravlja na razini Zajednice), općem načelu slobodnog provoza robe unutar Zajednice kao posljedice carinske unije, te funkcioniranju unutarnjeg tržišta. Takvo jednostrano postupanje države članice narušava solidarnost među državama članicama i može, ako se nastavi, utjecati na samo funkcioniranje Zajednice.
- 74 Drugo, Komisija smatra da gospodarske sankcije uvedene jednostranom odlukom protiv BJRM-a temeljito odstupaju od općih političkih smjernica koje je zacrtalo Europsko vijeće kao i od konkretnih mjera donesenih u svrhu njihove provedbe. Komisija podsjeća da je Europsko vijeće na sastanku u Lisabonu 26. i 27. lipnja 1992. potvrdilo spremnost Zajednice i njezinih država članica da „s vlastima u Skopju uspostave plodne i kooperativne odnose u svrhu promicanja razgranate suradnje kojom bi se poboljšala politička stabilnost i gospodarski napredak u regiji”. Na sastanku u Edinburgu 11. i 12. prosinca 1992. osobito je naglašena „važnost osiguranja (u korist

BJRM-a) pristupa financijskim sredstvima međunarodnih institucija te redovite i propisno nadzirane opskrbe naftom” kao i potreba da Zajednica „osigura Bivšoj Jugoslavenskoj Republici Makedoniji znatnu gospodarsku pomoć”. Komisija navodi da je 1993. iz proračuna Zajednice BJRM-u bila dodijeljena humanitarna i tehnička pomoć u visini 50 milijuna eku.

- 75 Komisija ističe da primjena spornih mjera može BJRM-u, koji je sukobom u bivšoj Jugoslaviji već znatno oštećen, prouzročiti nepopravljivu štetu. Pojašnjava da je zbog embarga koji je Vijeće sigurnosti uvelo protiv Srbije i Crne Gore, koji sprječava prolaz robe sjeverom BJRM-a, kao i zbog lošeg stanja cesta u Albaniji i Bugarskoj, solunska luka prolaz koji je od ključne važnosti za trgovinu BJRM-a.
- 76 Prema mišljenju Komisije, činjenica da je šteta koju treba uzeti u obzir šteta nanesena trećoj zemlji ne predstavlja zapreku zahtjevu za određivanje privremenih mjera. Primjena članka 83. stavka 2. Poslovnika Suda može, općenito, podrazumijevati razmatranje situacija izvan teritorijalnog područja primjene prava Zajednice pod uvjetom da s njim postoji dovoljno tijesna veza.
- 77 Komisija navodi i slučaj gospodarskih subjekata Zajednice čija djelatnost prije svega ovisi o trgovini s BJRM-om i koji su zbog nepostojanja drugih gospodarski isplativih pristupnih puteva nakon zatvaranja solunske luke pretrpjeli izravnu i nepopravljivu štetu. Tu je štetu, međutim, teško količinski odrediti jer ne postoje pouzdani statistički podaci o trgovini između Zajednice i BJRM-a.
- 78 Komisija naposljetku dodaje da primjena spornih mjera, koje su u suprotnosti s vanjskim djelovanjem Europske unije, može ozbiljno pogoršati međunarodne napetosti u tom dijelu Balkana na kojem je do sada izbjegnuto izbijanje oružanog sukoba u koji su druga područja bivše Jugoslavije bila uvučena.

#### Argumentacija grčke vlade

- 79 Grčka vlada smatra da, budući da će odluka u glavnom postupku biti donesena uskoro, potreba za usvajanjem još i privremenih mjera treba biti očita i hitna. Navodi da je Komisija u potpunosti zanemarila taj aspekt slučaja te da se poziva na argumente koji su prikladni za tužbu na temelju članka 169. Ugovora.
- 80 Podsjeća da je Komisija dva mjeseca davala prednost političkim postupcima i iz toga zaključuje da ni ona sama nije smatrala da je hitnost bila takva da opravda trenutačno podnošenje tužbe i zahtjeva za određivanje privremenih mjera.
- 81 Što se tiče strane koja je pretrpjela štetu, grčka vlada smatra da Komisija može tražiti određivanje privremenih mjera protiv države članice samo ako je šteta prouzročena drugoj državi članici ili njezinim državljanima, a ne trećoj zemlji.
- 82 Osporava vezu u koju Komisija dovodi stvar i pravni poredak Zajednice, a prema kojoj proizlazi da u slučaju bilo koje okolnosti koja nastane u državi s kojom Zajednica ima neku vrstu gospodarskog odnosa, Komisija mora postupati u svojstvu čuvarice Ugovora. Ističe da Komisija ne može postupati kao čuvarica interesa trećih zemalja, osobito ne na štetu interesa država članica Europske unije.

- 83 Što se tiče visine štete, grčka vlada primjećuje da Komisija, koja snosi teret dokazivanja, nije navela nikakve konkretne elemente prosudbe. Navodi da trgovinska razmjena između Zajednice i BJRM-a čini vrlo mali udio u ukupnoj trgovinskoj razmjeni Zajednice tako da sporne mjere ne mogu utjecati na funkcioniranje zajedničkog tržišta niti prouzročiti ozbiljnu i nepopravljivu, pa ni znatnu štetu.
- 84 Uzimajući u obzir iznimke koje su predviđene spornim mjerama te pod pretpostavkom, argumenta radi, da cjelokupna trgovinska razmjena s BJRM-om prolazi kroz grčke luke, grčka vlada tvrdi da iz statističkih podataka Eurostata proizlazi da su sporne mjere prepreka za samo 0,067 % izvoza Zajednice, odnosno 0,048 % uvoza Zajednice. Iz toga zaključuje da je zahtjev za određivanje privremenih mjera u svrhu izbjegavanja navodno nepopravljive štete pretjeran.
- 85 Što se tiče možebitne štete koju su pretrpjeli gospodarski subjekti Zajednice, grčka vlada ističe da im se do sada nije obratio nijedan gospodarski subjekt i da se navodna šteta, koja je financijska, u svakom slučaju može nadoknaditi.
- 86 Grčka vlada osporava da odluka Europske unije da ponudi pomoć trećoj zemlji čini element zajedničke vanjske politike koji državu članicu obvezuje u odnosu na tu treću zemlju. Stoga osporava da će sporne mjere ugroziti vanjsku politiku Unije.
- 87 Na argument Komisije da sporne mjere mogu ugroziti iznalaženje miroljubivog rješenja sukoba odgovara da je ocjena učinaka neke mjere na miroljubivo rješenje spora političke naravi te stvar suverene procjene država članica.
- 88 Smatra da su upravo sporne mjere privukle pozornost europskoga javnog mijenja i pospješile početak savjetovanja u okviru Ujedinjenih naroda u trenutku kada je postupak miroljubivog rješavanja bio na mrtvoj točki.

#### Ocjena Suda

- 89 Što se tiče uvjeta koji se odnosi na hitnost, valja napomenuti da je u skladu s ustaljenom sudskom praksom (vidjeti osobito rješenje od 29. lipnja 1993., Njemačka/Vijeće, C-280/93 R, Zb., str. I-3667., t. 22.) da se hitnost privremenih mjera iz članka 83. stavka 2. Poslovnika ocjenjuje s obzirom na potrebu usvajanja privremenih mjera radi sprječavanja nastanka ozbiljne i nepopravljive štete uslijed primjene mjere koja je predmet glavnog postupka.
- 90 Valja razmotriti svaku pojedinu vrstu štete koju Komisija navodi
- 91 Prvo, što se tiče štete prouzročene zajedničkoj trgovinskoj politici, slobodi provoza robe unutar Zajednice i unutarnjem tržištu, valja primijetiti da se argumenti koje je iznijela Komisija temelje na vezi između navodne štete i povrede prava Zajednice od strane Helenske Republike. Prema mišljenju Komisije, ozbiljnost štete proizlazi iz očite naravi povrede.
- 92 Međutim, kao što proizlazi iz razmatranja u gore navedenim točkama 67. do 70., iako argumenti Komisije mogu biti dostatni za utvrđenje *fumus boni iuris*, nije moguće potvrditi, kao što to Komisija tvrdi, da je Helenska Republika očito prekršila pravo Zajednice jer bez detaljnog razmatranja nije moguće utvrditi da se grčka vlada

nepropisno pozivala na članak 224. Ugovora ili zloupotrijebila tim člankom predviđene ovlasti.

- 93 Stoga postojanje takve štete nije utvrđeno.
- 94 Drugo, što se tiče povrede općih političkih smjernica koje je zacrtalo Europsko vijeće i štete koja je posljedica povećanja napetosti na Balkanu i ratne opasnosti, koja je navodno prouzročena zadržavanjem mjera koje je Helenska Republika usvojila protiv BJRM-a, valja istaknuti da Sud, čak i kad bi bio nadležan donositi sudove političke naravi koji bi se pokazali nužnima za ocjenu postojanja štete te, prije svega, poveznice između te štete i postupanja grčke vlade, ni u kojem slučaju ne bi mogao oblikovati mišljenje u ovoj fazi postupka za određivanje privremenih mjera. Ocjene koje bi donio neizbježno bi dirnule u ovlasti Suda u okviru članaka 224. i 225. Ugovora i tako prejudicirale odluku o glavnoj stvari.
- 95 Treće, što se tiče nepopravljive štete koju su pretrpjeli gospodarski subjekti Zajednice, Komisija je iznijela tek opće navode a da ih nije pokušala poduprijeti odgovarajućim činjenicama. Stoga ta šteta nije utvrđena.
- 96 Naposljetku, što se tiče štete koju je pretrpio BJRM, informacije koje je dostavila Komisija nisu dostatne da se utvrdi njezino postojanje.
- 97 Unatoč tomu valja razmotriti ima li Komisija u ovome postupku za određivanje privremenih mjera pravo pozivati se — bez obzira na bilo kakvu štetu prouzročenu interesima Zajednice — na štetu koju je treća zemlja pretrpjela kao posljedicu mjera koje Helenska Republika smatra opravdanim na temelju članak 224. Ugovora.
- 98 Bez obzira na činjenicu da je postupak za određivanje privremenih mjera sporedan u odnosu na glavni postupak, hitnost privremenih mjera treba razmotriti s obzirom na interese koji se nastoje zaštititi člancima 224. i 225. Ugovora, kao odredbama primjenjivima na predmet upućen Sudu.
- 99 Prema članku 224. države članice dužne su se međusobno savjetovati kako bi zajedno poduzele korake potrebne kako bi spriječile da na funkcioniranje zajedničkog tržišta utječu mjere na čije bi poduzimanje neka država članica mogla biti primorana. Članak 225. pak svojim prvim stavkom predviđa uplitanje Komisije samo kada mjere poduzete u okolnostima članaka 223. i 224. dovedu do narušavanja uvjeta tržišnog natjecanja na zajedničkom tržištu.
- 100 Ne dovodeći u pitanje detaljnije tumačenje tih odredaba u okviru glavnog postupka, na prvi pogled proizlazi da se zadaćom koja je Komisiji dodijeljena na temelju članka 225., u vezi s člankom 224., žele zaštititi interesi Zajednice.
- 101 Prema tome, Sud smatra da u ovom postupku za određivanje privremenih mjera ne može uzeti u obzir štetu koju je pretrpio BJRM.
- 102 U tim okolnostima zahtjev za određivanje privremenih mjera treba odbaciti.

Slijedom navedenog,

SUD

rješava:

- 1. Zahtjev za određivanje privremenih mjera se odbacuje.**
- 2. O troškovima će se odlučiti naknadno.**

U Luxembourggu 29. lipnja 1994.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: grčki

RADNI PRIJEVOD