

DOMSTOLENS DOM
16. juni 1998^{*}

I sag C-162/96,

angående en anmodning, som Bundesfinanzhof i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

A. Racke GmbH & Co.

mod

Hauptzollamt Mainz,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 3300/91 af 11. november 1991 om suspension af handelsindrømmelserne i samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Socialistiske Føderative Republik Jugoslavien (EFT L 315, s. 1),

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann, H. Ragnemalm og M. Wathelet samt dommerne J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (refererende dommer), J. L. Murray, D. A. O. Edward, G. Hirsch, P. Jann og L. Sevón,

^{*} Processprog: tysk.

generaladvokat: F. G. Jacobs
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— A. Racke GmbH & Co. ved advokat Dietrich Ehle, Köln

— Rådet for Den Europæiske Union ved de juridiske konsulenter Jürgen Huber og Micael Vitsentzatos samt Antonio Tanca, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved juridisk konsulent Jörn Sack og Barbara Brandtner, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der er afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 15. juli 1997 af A. Racke GmbH & Co., af Rådet og af Kommissionen,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 4. december 1997,

afsagt følgende

Dom

- 1 Ved kendelse af 7. marts 1996, indgået til Domstolen den 13. maj 1996, har Bundesfinanzhof i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 3300/91 af 11. november 1991 om suspension af handelsindrømmelserne i samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Socialistiske Føderative Republik Jugoslavien (EFT L 315, s. 1, herefter »den anfægtede forordning«).
- 2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en tvist mellem A. Racke GmbH & Co. (herefter »Racke«) og Hauptzollamt Mainz vedrørende en toldskyld stiftet ved, at Racke til Tyskland indførte vin med oprindelse i Den Socialistiske Føderative Republik Jugoslavien.

Retsregler

- 3 Samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Socialistiske Føderative Republik Jugoslavien (herefter »samarbejdsaftalen«) blev undertegnet den 2. april 1980 i Beograd af medlemsstaterne i Det Europæiske Økono-

miske Fællesskab og Fællesskabet på den ene side og Den Socialistiske Føderative Republik Jugoslavien (herefter »Jugoslavien«) på den anden side og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets forordning (EØF) nr. 314/83 af 24. januar 1983 (EFT L 41, s. 1).

4 Samarbejdsaftalens artikel 22 i den affattelse, der fremgår af artikel 4 i tillægsprotokollen til aftalen om fastsættelse af en ny handelsordning (herefter »tillægsprotokollen«) — godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets afgørelse 87/605/EØF af 21. december 1987 (EFT L 389, s. 72) — lyder således:

»1. For vine af friske druer, henhørende under pos. 22.05 ex C I og ex C II i den fælles toldtarif, i beholdere af 2 liter og derunder, med oprindelse i Jugoslavien, nedsættes tolden ved indførsel i Fællesskabet med 30% inden for et årligt fællesskabstoldkontingent på 12 000 hl. For mængder, der indføres ud over kontingentet, anvender Fællesskabet de toldsatser, der følger af bestemmelserne i stk. 4.

...

3. Bestemmelserne i stk. 1 og 2 forbliver i kraft, indtil det niveau for toldsatser, der er fastsat i forbindelse med den i stk. 4 omhandlede gradvise ophævelse for de i stk. 1 anførte vine, har nået den i stk. 1 omhandlede nedsættelse på 30%.

4. For vine af friske druer, henhørende under pos. 22.05 C I og C II i den fælles toldtarif, med oprindelse i Jugoslavien, ophæves tolden ved indførelse i Fællesskabet efter de nærmere bestemmelser, der er fastsat i artikel 2, stk. 1 og 2, i tillægsprotokollen om fastsættelse af en ny handelsordning. Denne bestemmelse anvendes inden for et årligt fællesskabstoldkontingent på 545 000 hl. For mængder, der indføres ud over kontingentet, anvender Fællesskabet satsen i den fælles toldtarif.

...«

- 5 Efter tillægsprotokollens artikel 2, stk. 1, ophæves den i henhold til samarbejdsaftalen gældende told ved indførelse i Fællesskabet gradvis i samme perioder og i samme tempo som fastsat i akten vedrørende vilkårene for Spaniens og Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne (EFT 1985 L 302, s. 23) for samme varer, der indføres fra disse lande til Fællesskabet i dets sammensætning pr. 31. december 1985. Såfremt toldsatserne ved indførelse til Fællesskabet i dets sammensætning pr. 31. december 1985 af varer fra Spanien og Portugal er forskellige for de to lande, anvendes den højeste toldsats på varer med oprindelse i Jugoslavien. I artikel 2, stk. 2, bestemmes, at såfremt Jugoslavien er indrømmet lavere toldsatser end Spanien, Portugal eller begge lande, indledes toldafviklingen, så snart de satser, der anvendes på samme varer fra Spanien og Portugal, når et niveau under de satser, der anvendes på varer med oprindelse i Jugoslavien.
- 6 I medfør af artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 3413/90 af 19. november 1990 om åbning og forvaltning af fælles toldkontingenter for visse varer med oprindelse i Jugoslavien (1991) (EFT L 335, s. 26) suspenderes tolden ved indførelse til Fællesskabet af vine af friske druer, henhørende under KN-kode ex 2204 21 og 2204 29,

med oprindelse i Jugoslavien, fra den 1. januar til den 31. december 1991 til niveauerne 3,6, 4,4, 4,8 eller 5,6 ECU/hl og inden for et kontingent på 545 000 hl. Desuden fastsætter artikel 2, 3 og 4 i forordning nr. 3413/90 nærmere, hvorledes importørerne af de pågældende produkter kan få adgang til kontingentet.

7 Efter samarbejdsaftalens artikel 60 gælder den på ubestemt tid. Hver part kan imidlertid opsigte samarbejdsaftalen ved meddelelse til den anden part. Aftalen ophører med at være i kraft seks måneder efter datoen for denne meddelelse.

8 Ved afgørelse 91/586/EKSF, EØF af 11. november 1991 om suspension af anvendelsen af aftalerne mellem Det Europæiske Fællesskab, dets medlemsstater og Den Socialistiske Føderative Republik Jugoslavien (EFT L 315, s. 47), truffet af Rådet og af repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, suspenderedes anvendelsen af samarbejdsaftalen med øjeblikkelig virkning af de nedestående grunde, som præciseres i anden, tredje, fjerde og femte betragtning til afgørelsen:

»I erklæringen af 5. og 28. oktober 1991 har Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater, forsamlet inden for rammerne af Det Europæiske Politiske Samarbejde, konstateret krisen i Jugoslavien, og at De Forenede Nationers Sikkerhedsråd i sin resolution 713 (1991) har udtrykt bekymring for, at en forlængelse af denne situation udgør en trussel mod den internationale fred og sikkerhed;

en fortsættelse af fjendtlighederne og disses følger for de økonomiske forbindelser og handelsforbindelser såvel mellem de jugoslaviske republikker som med Fællesskabet udgør en radikal ændring af de forhold, hvorunder samarbejdsaftalen

mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Socialistiske Føderative Republik Jugoslavien og protokollerne hertil samt aftalen vedrørende Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab blev indgået; de anfægter anvendelsen af disse;

den opfordring, som Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater, forsamlet inden for rammerne af Det Europæiske Politiske Samarbejde, fremsatte den 6. oktober 1991 i Haarzuilens, om overholdelse af den våbenhvileaftale, der blev indgået den 4. oktober 1991 i Haag, blev ikke hørt;

i erklæringen af 6. oktober 1991 gav Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater, forsamlet inden for rammerne af Det Europæiske Politiske Samarbejde, udtryk for deres beslutning om at ophæve aftalerne mellem Fællesskabet og Jugoslavien, såfremt den aftale, der blev indgået den 4. oktober 1991 i Haag mellem konfliktens parter i nærværelse af formanden for Rådet for De Europæiske Fællesskaber og formanden for Konferencen om Jugoslavien, ikke blev overholdt.«

- 9 Den anfægtede forordning bestemmer i artikel 1, at de handelsindrømmelser, der er tilstået i samarbejdsaftalen eller i henhold til denne aftale, suspenderes. Ifølge artikel 3 træder forordningen i kraft på dagen for offentliggørelsen i *De Europæiske Fællesskabers Tidende*, dvs. den 15. november 1991.
- 10 I første, anden, tredje og fjerde betragtning til forordningen gentages de grunde, der er opført i præambelen til afgørelse 91/586, jf. ovenfor.

- 11 I medfør af samarbejdsaftalens artikel 60 vedtog Rådet den 25. november 1991 afgørelse 91/602/EØF om opsigelse af samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Socialistiske Føderative Republik Jugoslavien (EFT L 325, s. 23). Ifølge artikel 2 får denne afgørelse om opsigelse af aftalen samt af alle dertil hørende protokoller og akter virkning fra datoen for offentliggørelsen, dvs. den 27. november 1991.
- 12 For visse produkter, men dog ikke for vin indrømmede Rådet ved forordning (EØF) nr. 3567/91 af 2. december 1991 — om ordningen for indførsel af varer med oprindelse i Republikkerne Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Makedonien og Slovenien (EFT L 342, s. 1) — disse republikker handelsbegunstigelser, som i det væsentlige svarede til dem, der fremgik af den af Fællesskabet suspenderede samarbejdsaftale.
- 13 Rådets forordning (EØF) nr. 545/92 af 3. februar 1992 — om ordningen for indførsel til Fællesskabet af varer med oprindelse i republikkerne Kroatien og Slovenien og i de jugoslaviske republikker Bosnien-Hercegovina, Makedonien og Montenegro (EFT L 63, s. 1) — opretholdt disse foranstaltninger for året 1992 og udvidede dem til visse landbrugsvarer, herunder vin af friske druer under KN-kode ex 2204 21 og 2204 29 med oprindelse i de nævnte republikker. Således bestemmer artikel 6 i forordning nr. 545/92, at tolden for disse vine ved indførsel nedsættes til en sats på 3,2 ECU/hl eller 3,7 ECU/hl inden for det årlige kontingent på 545 000 hl.
- 14 I henhold til artikel 1 i Rådets forordning (EØF) nr. 547/92 af 3. februar 1992 om åbning og forvaltning af fællesskabstoldkontingenter for visse varer med oprindelse i republikkerne Kroatien og Slovenien og i de jugoslaviske republikker Bosnien-Hercegovina, Makedonien og Montenegro (EFT L 63, s. 41) suspenderes toldsatterne ved indførsel i Fællesskabet af vine af friske druer henhørende under KN-kode ex 2204 21 og 2204 29 med oprindelse i disse republikker fra den

1. januar til den 31. december 1992 på niveauerne 2,4, 2,9, 3,2 eller 3,7 ECU/hl inden for rammerne af et kontingent på 545 000 hl. I forordningens artikel 2, 3 og 4 fastsættes betingelserne for, at importørerne af de pågældende varer har adgang til kontingentet.

Twisten i hovedsagen

- 15 Mellem den 6. november 1990 og den 27. april 1992 angav Racke i Tyskland vine, firmaet havde importeret fra dyrkningsområdet i Kosovo, til oplagring på privat toldoplag. Den 7. maj 1992 anmeldte Racke de partier, der blev udtaget til fri omsætning, under beregning af told til præferencetoldsats, således som det er fastsat i samarbejdsaftalen.
- 16 Ved afgørelse af 27. maj 1992 fremsatte Hauptzollamt Mainz imidlertid krav om forskellen mellem den for tredjelande gældende toldsats og præferencesatsen med den begrundelse, at vinene var blevet indført fra Serbien.
- 17 Herpå anlagde Racke sag ved Finanzgericht til prøvelse af denne afgørelse. Finanzgericht gav sagsøgeren medhold vedrørende den vin, der var indført før den 15. november 1991, hvorimod retten i øvrigt frifandt sagsøgte med henvisning til, at den ved den omtvistede forordning skete suspension af de handelsindrømmelser, der var tildelt ved samarbejdsaftalen, var begrundet, fordi der var indtrådt en grundlæggende ændring af omstændighederne, nemlig krigen i Jugoslavien.

18 Racke indgav revisionsanke ved Bundesfinanzhof til prøvelse af denne afgørelse. Bundesfinanzhof har først rejst spørgsmålet, om den ensidige suspension af samarbejdsaftalen er i overensstemmelse med betingelserne i artikel 62, stk. 1, i Wienerkonventionen af 23. maj 1969 om traktatretten (herefter »Wienerkonventionen«).

19 Wienerkonventionens artikel 62 fastsætter følgende:

»1. En indtruffet fundamental ændring af de omstændigheder, der forelå ved traktatens indgåelse, og som ikke var forudset af deltagerne, kan ikke påberåbes som grund til at bringe traktaten til ophør eller træde tilbage fra den, medmindre:

a) disse omstændigheders eksistens udgjorde et væsentligt grundlag for deltagernes samtykke til at være bundet af traktaten, og

b) virkningen af ændringen gennemgribende vil forandre omfanget af forpligtelser, som stadig skal opfyldes i henhold til traktaten.

...

3. Hvis en deltager i henhold til de foregående bestemmelser kan påberåbe sig en fundamental ændring af omstændigheder som grund til at bringe traktaten til

ophør eller træde tilbage fra den, kan deltageren også påberåbe sig ændringen som grund til at suspendere traktaten.«

- 20 Ifølge den forelæggende ret indebærer opsplittelsen af Jugoslavien i flere nye stater og fjendtlighederne internt i Jugoslavien, der må bedømmes som et politisk vendepunkt, en grundlæggende ændring af de væsentlige omstændigheder, der lå til grund for samtykket fra de kontraherende parter, der er bundet af samarbejdsaftalen. Derimod synes den indtrådte ændring ikke gennemgribende at forandre omfanget af forpligtelserne efter samarbejdsaftalen, som i det væsentlige må anses for at være en handelstraktat.
- 21 Bundesfinanzhof's næste spørgsmål er, om det henset til Wienerkonventionens artikel 65 var lovligt at suspendere samarbejdsaftalen uden forudgående meddelelse og uden varsel, om der forelå et særligt hastende tilfælde, og om eventuelle proceduremæssige mangler kunne afhjælpes ved den tid, der var forløbet inden fortoldningstidspunktet.
- 22 Wienerkonventionens artikel 65, stk. 1, bestemmer, at en deltager, som i henhold til konventionens bestemmelser påberåber sig en grund til at opsiges en traktat, træde tilbage fra den eller at suspendere den, skal meddele de øvrige deltagere i traktaten sit forlangende. Denne meddelelse skal angive, hvilken forholdsregel der agtes taget vedrørende traktaten, og grundene herfor. Det fastsættes desuden i Wienerkonventionens artikel 65, stk. 2, at hvis der efter udløbet af et tidsrum, som, bortset fra særlig hastende tilfælde, skal være på ikke mindre end tre måneder efter modtagelsen af meddelelsen, ikke er rejst indsigelse fra nogen deltager, kan den deltager, som har fremsat meddelelsen, iværksætte den foreslåede forholdsregel på den i artikel 67 foreskrevne måde. Wienerkonventionens artikel 65, stk. 3, bestemmer, at hvis indsigelse er rejst af en anden deltager, skal deltagerne søge en løsning ved hjælp af de i De Forenede Nationers pagt, artikel 33, anviste midler.

23 Under hensyn til den således beskrevne usikkerhed har Bundesfinanzhof besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen nedenstående præjudicielle spørgsmål:

- »1) Er Rådets forordning (EØF) nr. 3300/91 af 11. november 1991 om suspension af handelsindrømmelserne i samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Socialistiske Føderative Republik Jugoslavien (EFT L 315, s. 1) gyldig?
- 2) Såfremt spørgsmål 1) besvares benægtende: Hvilke konsekvenser har en ugyldighed for en fortoldning, der i begyndelsen af maj 1992 er foretaget af vin af serbisk oprindelse, der blev indført i perioden fra medio november 1991 til april 1992 og angivet til oplæggelse på toldoplag?

Kan de toldmæssige begunstigelser, som i 1992 blev ydet inden for rammerne af et kontingent, anvendes på vine fra det tidligere Jugoslavien med undtagelse af Serbien?»

Første spørgsmål

24 Indledningsvis bemærkes, at selv om Wienerkonventionen ikke er bindende for Fællesskabet og heller ikke binder samtlige medlemsstater, afspejler en række af bestemmelserne i den, herunder artikel 62, de folkeretlige regler, som på visse betingelser knæsætter det princip, at ændrede omstændigheder kan medføre, at en traktat bortfalder eller suspenderes. Således har Den Internationale Domstol udtalt følgende: »Dette princip og de ganske særlige betingelser for, at det kan anvendes,

indeholdes i artikel 62 i Wienerkonventionen om traktatretten, som i flere henseender kan betragtes som en kodifikation af den eksisterende sædvaneret med hensyn til ophør af traktatmæssige forbindelser som følge af ændrede omstændigheder« (dom af 2.2.1973, sagen om kompetencen i fiskerianliggender, Det Forenede Kongerige mod Island, Samling af Domme, Rådgivende Udtalelser og Kendelser, 1973, s. 3, præmis 36).

Domstolens kompetence

- 25 Kommissionen nærer tvivl om, hvorvidt Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende det første spørgsmål, da dette angår gyldigheden af den anfægtede forordning set i relation til reglerne i den folkeretlige sædvaneret. Selv om forordningen klart er en retsakt udstedt af Fællesskabet i den forstand, som er lagt til grund i traktatens artikel 177, stk. 1, litra b), kan den præjudicielle procedure imidlertid ikke anvendes på udvikling af en argumentation, der alene hviler på folkeretten, navnlig på principperne vedrørende ophør af traktater og suspension af deres anvendelse.
- 26 Det må påpeges, at Domstolens kompetence — således som Domstolen allerede fastslog i dommen af 12. december 1972, forenede sager 21/72-24/72, International Fruit Company m.fl. (Sml. 1972, s. 295, præmis 5, org. ref.: Rec. s. 1219) — til i medfør af traktatens artikel 177 at træffe afgørelse vedrørende gyldigheden af retsakter udstedt af Fællesskabets institutioner ikke indeholder nogen begrænsning med hensyn til de grunde, der kan påberåbes til anfægtelse af gyldigheden af de nævnte retsakter.
- 27 Da kompetencen omfatter alle de ugyldighedsgrunde, som retsakterne kan være behæftet med, har Domstolen pligt til at undersøge, om deres gyldighed kan anfægtes under henvisning til, at de strider mod en regel i folkeretten (International Fruit Company-dommen, a.st., præmis 6).

28 Det må således fastslås, at Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse vedrørende det første præjudicielle spørgsmål.

Gyldigheden af den anfægtede forordning

29 Det bemærkes, at spørgsmålet om gyldigheden af den anfægtede forordning set i forhold til den folkeretlige sædvaneret er rejst i form af en indsigelse under en retssag, hvori Racke kræver anvendelse af den ordning for præferencetoldsats, der er fastsat i samarbejdsaftalens artikel 22.

30 Det skal følgelig først undersøges, om artikel 22, stk. 4, som finder anvendelse i hovedsagen, således som det fremgår af genstanden for de forordninger om toldkontingenter, der omtales i forelæggelseskendelsen, direkte for borgerne kan stifte ret til en præferencetoldbehandling.

31 Ifølge Domstolens faste praksis må en bestemmelse i en aftale indgået af Fællesskabet med et tredjeland anses for umiddelbart anvendelig, når der af dens ordlyd samt aftalens formål og karakter kan udledes en klar og præcis forpligtelse, hvis opfyldelse og retsvirkninger ikke er betinget af, at der udstedes yderligere retsakter (jf. navnlig dom af 30.9.1987, sag 12/86, Demirel, Sml. s. 3719, præmis 14).

32 For at afgøre, om bestemmelsen i samarbejdsaftalens artikel 22, stk. 4, opfylder disse kriterier, må dens ordlyd først gennemgås.

- 33 Nævnte bestemmelse skal som følge af selve ordlyden gennemføres ved EF-retsakter, for at det omhandlede årlige fællesskabstoldkontingent kan blive åbnet, efter bestemmelserne i tillægsprotokollens artikel 2, stk. 1 og 2, og Fællesskabet råder herved ikke over noget skøn vedrørende vedtagelsen af disse foranstaltninger. Fællesskabet har faktisk pligt til rettidigt at foretage den nøjagtige beregning af toldafgifterne ifølge disse bestemmelser.
- 34 Det følger heraf, at samarbejdsaftalens artikel 22, stk. 4, med hensyn til den heri fastsatte præferencetoldbehandling kan stifte rettigheder for borgerne, som disse kan gøre gældende for de nationale domstole.
- 35 Denne antagelse modsiges i øvrigt ikke af gennemgangen af genstanden for og karakteren af den aftale, som artikel 22, stk. 4, er en del af.
- 36 Samarbejdsaftalens mål er således at fremme udviklingen af handelsforbindelserne mellem de kontraherende parter og gradvis at fjerne hindringerne for en væsentlig del af samhandelen. Efter udløbet af den første etape af denne liberalisering den 30. juni 1985 blev der ved tillægsprotokollen fastsat en fremtidig samhandelsordning. Det er i den forbindelse, at artikel 22, stk. 4, i affattelsen ifølge tillægsprotokollens artikel 4, for visse vine fastsætter et fællesskabstoldkontingent, inden for hvilket toldafgifterne ophæves ved indførsel til Fællesskabet.
- 37 Det skal dernæst undersøges, om en borger, når han for domstolene gør krav på den præferencetoldbehandling, som samarbejdsaftalens artikel 22, stk. 4, som ændret, indrømmer ham, på grundlag af de folkeretlige sædvaneretsregler kan gøre gældende, at den anfægtede forordning er ugyldig, da den med virkning fra den 15. november 1991 suspenderede de ved denne aftale tildelte handelsindrømmelser.

- 38 I så henseende har Rådet gjort gældende, at det logiske og juridiske forstadium for vedtagelsen af den anfægtede forordning var vedtagelsen af afgørelse 91/586, som på det folkeretlige plan suspenderede anvendelsen af samarbejdsaftalen. Udstedelsen af den anfægtede forordning var derfor i sig selv påkrævet, eftersom de ved aftalen fastsatte handelsindrømmelser var blevet gennemført tidligere ved intern fællesskabslovgivning.
- 39 Da folkeretten ifølge Rådet ikke bindende fastsætter, hvilke former for afhjælpning der kan komme på tale i tilfælde af tilsidesættelse af de folkeretlige regler, fører en eventuel tilsidesættelse af disse regler ved afgørelse 91/586 ikke nødvendigvis til, at samarbejdsaftalen finder anvendelse på ny, og følgelig for Fællesskabets vedkommende til, at den anfægtede forordning er ugyldig, fordi den strider mod den på ny anvendelige aftale. Tilsidesættelsen af folkeretten kan således også sanktioneres ved erstatning, således at samarbejdsaftalen forbliver suspenderet. For at kunne bedømme gyldigheden af den anfægtede forordning er det følgelig ikke nødvendigt for Domstolen at tage stilling til, om suspensionen af samarbejdsaftalen ved afgørelse 91/586 tilsidesatte de folkeretlige regler.
- 40 Det må først fastslås, at den forelæggende rets spørgsmål kun angår gyldigheden af den anfægtede forordning set i forhold til reglerne i den folkeretlige sædvaneret.
- 41 Det skal tillige fremhæves, at en aftale, der er indgået af Rådet i henhold til EF-traktatens bestemmelser, for så vidt angår Fællesskabet er en retsakt fra en af Fællesskabets institutioner, og at bestemmelserne i en sådan aftale udgør en integrerende del af fællesskabsretten (Demirel-dommen, a.st., præmis 7).
- 42 Såfremt den anfægtede forordning måtte kendes ugyldig, ville de handelsindrømmelser, der er tildelt ved reglerne i samarbejdsaftalen, fortsat være anvendelige i

Fællesskabets retsorden, indtil det tidspunkt, på hvilket Fællesskabet i overensstemmelse med de anvendelige folkeretlige regler måtte have bragt denne aftale til ophør.

- 43 Det følger heraf, at såfremt den anfægtede forordning kendes ugyldig som følge af, at den strider mod reglerne i den folkeretlige sædvaneret, har borgerne herefter mulighed for direkte at påberåbe sig den ret til præferencebehandling, som samarbejdsaftalen giver dem.
- 44 Kommissionen har udtrykt tvivl om, at de regler i folkeretten, der henvises til i forelæggelseskendelsen, kan anses for at være en del af EF's retsorden, idet der ikke foreligger nogen udtrykkelig regel i EF-traktaten. En borger kan anfægte gyldigheden af en forordning under påberåbelse af grunde, der har forbindelse med retsforholdet mellem ham og Fællesskabet, men borgeren kan derimod ikke retmæssigt påberåbe sig anbringender vedrørende retsforholdet mellem Fællesskabet og en tredjestat, da dette retsforhold er omfattet af folkeretten.
- 45 Herom bemærkes, at som det fremgår af dommen af 24. november 1992 (sag C-286/90, Poulsen og Diva Navigation, Sml. I, s. 6019, præmis 9), skal Fællesskabet udøve sine beføjelser under overholdelse af folkeretten. Fællesskabet har følgelig pligt til at respektere reglerne i den folkeretlige sædvaneret, når det udsteder en forordning om suspension af handelsindrømmelser, der er tildelt ved en aftale eller i henhold til en aftale, som det har indgået med et tredjeland.
- 46 Heraf følger, at reglerne i den folkeretlige sædvaneret om traktatforbindelsers ophør og suspension som følge af grundlæggende ændrede omstændigheder binder Fællesskabets institutioner og er en del af Fællesskabets retsorden.

- 47 Det må endvidere fastslås, at en borger i denne sag i form af en indsigelse har anfægtet gyldigheden af en EF-forordning på grundlag af de nævnte regler for at gøre de rettigheder gældende, som han direkte støtter på en aftale mellem Fællesskabet og et tredjeland. Sagen angår derfor ikke de pågældende reglers direkte virkning.
- 48 Borgeren påberåber sig den folkeretlige sædvanerets grundlæggende regler over for den anfægtede forordning, som er blevet udstedt under anvendelse af de nævnte regler og afskærer ham fra retten til den præferencebehandling, som samarbejdsaftalen tildeler ham (jf. vedrørende en lignende situation i forhold til grundlæggende regler af traktatmæssig karakter dom af 7.5.1991, sag C-69/89, Nakajima mod Rådet, Sml. I, s. 2069, præmis 31).
- 49 De af borgeren påberåbte regler er en undtagelse fra princippet om *pacta sunt servanda*, der er et grundlæggende princip i enhver retsorden, navnlig i folkeretssystemet. Inden for folkeretten følger det af anvendelsen af princippet, at enhver traktat binder parterne og skal opfyldes i god tro (jf. Wienerkonventionens artikel 26).
- 50 Vigtigheden af princippet er tillige blevet påpeget af Den Internationale Domstol, hvorefter »fastheden i de traktatmæssige forbindelser kræver, at et anbringende, der fremsættes med henvisning til grundlæggende ændrede omstændigheder, kun kan tages til følge i undtagelsestilfælde« (dom af 25.9.1997 i sagen om Gabcíkovo-Nagymaros-projektet, Ungarn mod Slovakiet, præmis 104, endnu ikke trykt i Samling af Domme, Rådgivende Udtalelser og Kendelser).
- 51 En borger, som for domstolene vil påberåbe sig rettigheder, som han direkte støtter på en aftale med et tredjeland, kan herefter ikke fratages muligheden for at anfægte gyldigheden af en forordning, som ved at suspendere handelsindrømmelser, der er tildelt ved denne aftale, hindrer ham i at gøre dem gældende, og — med henblik på

at anfægte gyldigheden af forordningen — at påberåbe sig pligterne i henhold til reglerne i den folkeretlige sædvaneret, som regulerer traktatforbindelsers ophør og suspension.

- 52 Den retslige kontrol må imidlertid som følge af, at de omhandlede regler er vanskelige, og fordi visse af de begreber, som de henviser til, er upræcise, nødvendigvis — især under en præjudiciel forelæggelse til prøvelse af gyldigheden — begrænses til spørgsmålet om, hvorvidt Rådet, da det udstedte forordningen om suspension, foretog åbenbare urigtige skøn vedrørende betingelserne for at anvende disse regler.
- 53 For at en aftale kan ophøre eller suspenderes som følge af grundlæggende ændrede omstændigheder stiller den folkeretlige sædvaneret som kodificeret i Wienerkonventionens artikel 62, stk. 1, to betingelser. For det første skal disse omstændigheders eksistens have udgjort et væsentligt grundlag for parternes samtykke til at være bundet af aftalen; for det andet skal ændringen gennemgribende have forandret omfanget af de forpligtelser, som ifølge aftalen stadig skal opfyldes.
- 54 Vedrørende den første betingelse fremgår det, at de kontraherende parter ifølge samarbejdsaftalens præambel vil »fremme udviklingen og differentieringen af det økonomiske, finansielle og handelsmæssige samarbejde med henblik på at opnå en bedre balance samt forbedre strukturen i deres samhandel og øge denne og deres befolkningers velfærd«, og at de er bevidste om, »at det ved etableringen af mere harmoniske økonomiske og handelsmæssige forbindelser mellem Fællesskabet og Den Socialistiske Føderative Republik Jugoslavien er nødvendigt at tage hensyn til den nye situation, der er opstået som følge af Fællesskabets udvidelse, og styrke de eksisterende bånd mellem nabolande.« Til gennemførelse af disse betragtninger bestemmer aftalens artikel 1, at den har »til formål at fremme et globalt samarbejde mellem de kontraherende parter med henblik på at bidrage til Den Socialistiske Føderative Republik Jugoslaviens økonomiske og sociale udvikling og yderligere styrke deres indbyrdes forbindelser«.

- 55 Henset til en målsætning af et sådant omfang var bevarelsen af fredelige forhold i Jugoslavien — som er absolut nødvendig for gode naboforhold — og eksistensen af institutioner, som var i stand til at sikre gennemførelsen af det samarbejde, der tages sigte på ved aftalen, på hele Jugoslaviens område, en væsentlig forudsætning for at indlede og fortsætte samarbejdet som forudset ved aftalen.
- 56 Vedrørende den anden betingelse ses det ikke, at Rådet — ved i anden betragtning til den anfægtede forordning at fastslå, at »en fortsættelse af fjendtlighederne og disses følger for de økonomiske forbindelser og handelsforbindelser såvel mellem de jugoslaviske republikker som med Fællesskabet udgør en radikal ændring af de forhold, hvorunder samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Socialistiske Føderative Republik Jugoslavien og protokollerne hertil«, og at »de anfægter anvendelsen af disse« — har foretaget et åbenbart urigtigt skøn.
- 57 Som af Racke bemærket er det ganske vist korrekt, at handelen med Jugoslavien måtte formodes at fortsætte i et vist omfang, og at Fællesskabet fortsat kunne tilstå toldmæssige indrømmelser, men det må samtidig fastholdes, således som generaladvokaten har udtalt i punkt 93 i forslaget til afgørelse, at anvendelsen af de regler i den folkeretlige sædvaneret, som der her er tale om, ikke er betinget af, at det er umuligt at opfylde en forpligtelse, og at fortsættelsen af præferencerne i den hensigt at stimulere handelen ikke længere havde mening, eftersom Jugoslavien var ved at gå i opløsning.
- 58 Vedrørende det i forelæggelseskendelsen rejste spørgsmål om, hvorvidt det efter Wienerkonventionens artikel 65 var lovligt at suspendere samarbejdsaftalen uden meddelelse og uden varsel, må det fastslås, at Fællesskabet og medlemsstaterne i de fælles erklæringer af den 5., 6. og 28. oktober 1991 havde meddelt, at de ville træffe restriktive foranstaltninger over for de parter, som ikke overholdt våbenhvileaftalen af 4. oktober 1991, som de havde undertegnet i nærværelse af formanden for Rådet og formanden for Konferencen om Jugoslavien; desuden havde Fællesskabet

under forhandlingerne om afslutning af denne aftale ladet forstå, at det ville bringe samarbejdsaftalen til ophør i tilfælde af, at våbenhvilen ikke blev overholdt (EF-Bulletin 10-1991, punkt 1.4.6, 1.4.7 og 1.4.16).

- 59 Sådanne erklæringer opfylder vel ikke de formelle krav, der stilles i denne bestemmelse, men det må påpeges, at de specifikke forskrifter af proceduremæssig karakter, der er fastsat heri, ikke er en del af den folkeretlige sædvaneret.
- 60 Det må derfor fastslås, at gennemgangen af det første spørgsmål intet har frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af forordningen om suspension.
- 61 Henset til besvarelsen af det første præjudicielle spørgsmål er det ufornuddent at besvare det andet spørgsmål.

Sagens omkostninger

- 62 De udgifter, der er afholdt af Rådet og Kommissionen, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Bundesfinanzhof ved kendelse af 7. marts 1996, for ret:

Gennemgangen af de forelagte spørgsmål har intet frembragt, der kan rejse tvivl om gyldigheden af Rådets forordning (EØF) nr. 3300/91 af 11. november 1991 om suspension af handelsindrømmelserne i samarbejdsaftalen mellem Det Europæiske Økonomiske Fællesskab og Den Socialistiske Føderative Republik Jugoslavien.

Rodríguez Iglesias	Gulmann	Ragnemalm	Wathelet
Moitinho de Almeida	Kapteyn	Murray	Edward
Hirsch	Jann		Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. juni 1998.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær

Præsident