

СЪД НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA
SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE
DEN EUROPEISKE UNIONS DOMSTOL
GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN UNION
EUROOPA LIIDU KOHUS
ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ
COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION
COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE
CÚIRT BHREITHIÚNAIS AN AONTAIS EORPAIGH
SUD EUROPSKE UNIJE
CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA



LUXEMBOURG

EIROPAS SAVIENĪBAS TIESA
EUROPOS SAJUNGOS TEISINGUMO TEISMAS
AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGA
IL-QORTI TAL-ĠUSTIZZJA TAL-UNJONI EWROPEA
HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE
TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
CURTEA DE JUSTIȚIE A UNIUNII EUROPENE
SÚDNY DVOR EURÓPSKEJ ÚNIE
SODIŠČE EVROPSKE UNIJE
EUROOPAN UNIONIN TUOMIOISTUIN
EUROPEISKA UNIONENS DOMSTOL

PRESUDA SUDA

16. lipnja 1998.*

„Sporazum o suradnji EEZ/Jugoslavija – Suspenzija trgovinskih povlastica –
Bečka konvencija o pravu međunarodnih ugovora – Clausula rebus sic stantibus “

U predmetu C-162/96,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku Bundesfinanzhofa o valjanosti Uredbe
(EEZ) br. 3300/91 Vijeća od 11. studenoga 1991. o suspenziji trgovinskih
povlastica predviđenih Sporazumom o suradnji između Europske ekonomske
zajednice i Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SL L 315, str. 1.),
koji je podnio Bundesfinanzhof (Njemačka), odlukom od 7. ožujka 1996., koju je
Sud zaprimio 13. svibnja 1996., u postupku

A. Racke GmbH & Co. OHG

protiv

Hauptzollamt Mainz,

SUD,

u sastavu: G. C. Rodríguez Iglesias, predsjednik, C. Gulmann, H. Ragnemalm i M.
Wathelet, predsjednici vijeća, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn
(izvjestitelj), J. L. Murray, D. A. O. Edward, G. Hirsch, P. Jann i L. Sevón, suci,

nezavisni odvjetnik: F. G. Jacobs,

tajnik: D. Louterman-Hubeau, glavna administratorica

uzimajući u obzir pisana očitovanja koja su podnijeli:

– za A. Racke GmbH & Co. OHG, Ehle & Schiller, *Rechtsanwälte*, i D. Ehle,
Rechtsanwalt,

* Jezik postupka: njemački

– za Vijeće Europske unije, J. Huber, M. Vitsentzatos i A. Tanca, u svojstvu agenata,

– za Komisiju Europskih zajednica, J. Sack i B. Brandtner, u svojstvu agenata, nakon rasprave,

nakon saslušanja A. Racke GmbH & Co., Vijeća i Komisije na raspravi 15. srpnja 1997.,

nakon saslušanja nezavisnog odvjetnika,

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Rješenjem od 7. ožujka 1996., koje je Sud primio 13. svibnja 1996., Bundesfinanzhof je, na temelju članka 177. Ugovora o EZ-u, uputio dva prethodna pitanja koja se tiču valjanosti Uredbe (EEZ) br. 3300/91 Vijeća od 11. studenoga 1991. kojom su suspendirane trgovinske povlastice predviđene Sporazumom o suradnji između Europske ekonomske zajednice i Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SL L 315, u daljnjem tekstu: sporna uredba).
- 2 Pitanja su postavljena u okviru spora između A. Racke GmbH & Co. (u daljnjem tekstu: Racke) i Hauptzollamt Mainz u vezi s carinskim dugom nastalim prigodom uvoza u Njemačku određene količine vina podrijetlom iz Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.

Pravni okvir

- 3 Sporazum o suradnji između Europske ekonomske zajednice i Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (u daljnjem tekstu: Sporazum o suradnji) potpisan je 2. travnja 1980. u Beogradu, s jedne strane od članica Europske ekonomske zajednice i Zajednice te s druge strane od Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (u daljnjem tekstu: Jugoslavija) te je odobren u ime Zajednice Uredbom (EEZ) br. 314/83 Vijeća od 24. siječnja 1983. (SL L 41, str. 1.).
- 4 Članak 22. Sporazuma o suradnji, u verziji koja proizlazi iz članka 4. Dodatnog protokola Sporazumu kojim se uspostavlja novi trgovinski režim (u daljnjem tekstu: Dodatni protokol⁴), koji je odobren u ime Zajednice Odlukom Vijeća 87/605/EEZ od 21. prosinca 1987. (SL L 389, str. 72.), glasi:

„1. Za vina od svježeg grožđa iz tarifnog podbroja 22.05 ex C I i ex C II zajedničke carinske tarife u posudama od dvije litre ili manjima podrijetlom iz

Jugoslavije uvozna carina u Zajednicu umanjuje se za 30 % uz primjenu godišnje carinske kvote Zajednice od 12.000 hektolitara. Na količine uvezene preko kvote Zajednica primjenjuje carinu koja proizlazi iz odredaba stavka 4.

3. Odredbe stavaka 1. i 2. ostaju na snazi sve dok razina carine predviđena u okviru postupnog ukidanja iz članka 4. za vina preuzeta iz stavka 1. ne dosegne stopu smanjenja od 30 % predviđenu u stavku 1.

4. Za vina od svježeg grožđa podrijetlom iz Jugoslavije iz tarifnog podbroja 22.05 C I i C II zajedničke carinske tarife uvozne carine u Zajednicu ukinute su sukladno uvjetima utvrđenima u članku 2. stavcima 1. i 2. Dodatnog protokola Sporazumu, kojim se uspostavlja novi trgovinski režim. Ta odredba primjenjuje se uz primjenu godišnje carinske kvote od 545.000 hektolitara. Za količine uvezene preko kvote Zajednica primjenjuje carinu iz zajedničke carinske tarife.

- 5 Prema članku 2. stavku 1. Dodatnog protokola, uvozne carine u Zajednicu primjenjive prema Sporazumu postupno se ukidaju tijekom istog razdoblja istom dinamikom kao i one predviđene Aktom o uvjetima pridruživanja Kraljevine Španjolske i Portugalske Republike i prilagođavanjima ugovora (SL 1985, L 302, str. 23.) za iste proizvode uvezene iz tih država u Zajednicu kakva je bila na dan 31. 12. 1985. Ondje gdje se primjenjuje različit iznos carine na proizvode iz Španjolske u odnosu na proizvode iz Portugala u Zajednicu u sastavu država kakav je imala na dan 31.12. 1985., na proizvode podrijetlom iz Jugoslavije primjenjuje se viši iznos carine. Prema članku 2. stavku 2., ondje gdje je iznos carine niži za Jugoslaviju nego za Španjolsku i Portugal, proces ukidanja carina počinje kad carine za iste proizvode postanu niže od onih koje se primjenjuju za one podrijetlom iz Jugoslavije.
- 6 Prema članku 1. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 3413/90 od 19. studenoga 1990. koja se odnosi na dodjelu i način upravljanja carinskim kvotama Zajednice za određene proizvode podrijetlom iz Jugoslavije (1991.) (SL L 335, str. 26.), uvozne carine u Zajednicu za vino od svježeg grožđa koje spada pod oznaku NC ex 2204 21 i 2204 29 suspendirane su od 1. siječnja do 31. prosinca 1991. na razinama 3,6, 4,4, 4,8, ili 5,6 ekija po hektolitr s ograničenjem za kvotu od 545.000 hektolitara. Nadalje, članci 2. do 4. Uredbe br. 3413/90 određuju iskorištavanje kvota od strane uvoznika za navedene proizvode.
- 7 Prema odredbama članka 60., Sporazum o suradnji zaključen je na neodređeno vrijeme. Međutim, svaka stranka može ga otkazati notifikacijom drugoj strani. Sporazum će tako prestati važiti šest mjeseci nakon datuma navedene notifikacije.
- 8 Odlukom 91/586/EZUČ, EEZ od 11. studenoga 1991. kojom je suspendirana primjena sporazumâ između Europske zajednice, njezinih država članica i Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SL L 315, str. 47.) Vijeće i predstavnici vlada država članica, koji tvore Vijeće, suspendirali su primjenu

Sporazuma o suradnji s trenutačnim stupanjem na snagu zbog sljedećih razloga, detaljno navedenih u drugoj, trećoj, četvrtoj i petoj uvodnoj izjavi Odluke:

„...imajući u vidu kako su, u svojim deklaracijama od 5. i 28. listopada 1991., Europska zajednica i njezine države članice u okviru europske političke suradnje ustanovili postojanje krize u Jugoslaviji te kako je Vijeće sigurnosti Ujedinjenih naroda u svojoj rezoluciji 713 (1991.) izrazilo bojazan da održavanje te situacije predstavlja prijetnju miru i međunarodnoj sigurnosti;

nalazeći kako odvijanje neprijateljstava i njihove posljedice na gospodarske i trgovinske odnose, kako na one između jugoslavenskih republika međusobno tako i na one sa Zajednicom, predstavljaju radikalnu izmjenu uvjeta u kojima su zaključeni Sporazum o suradnji između Europske ekonomske zajednice i Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i njegovi protokoli kao i sporazum s Europskom zajednicom za ugljen i čelik; čime je dovedena u pitanje njihova primjena;

nalazeći kako poziv koji su uputili Europska zajednica i njezine države članice u okviru europske političke suradnje 6. listopada 1991. u Haarzuilensu, u vezi s poštovanjem sporazuma o prekidu vatre postignutog 4. listopada 1991. u Haagu, nije prihvaćen;

nalazeći kako su u deklaraciji od 6. listopada 1991. Europska zajednica i njezine države članice u okviru europske političke suradnje najavili odluku o prestanku sporazuma između Zajednice i Jugoslavije u slučaju da sporazum postignut u Haagu 4. listopada između stranaka sukoba u prisutnosti predsjednika Vijeća Europskih zajednica i predsjednika konferencije o Jugoslaviji ne bude poštovan“.

- 9 Sporna uredba u članku 1. propisuje da se suspendiraju trgovinske povlastice dodijeljene Sporazumom o suradnji ili u skladu s njim. Prema odredbama članka 3., ta uredba stupa na snagu danom objave u *Službenom listu Europskih zajednica*, odnosno 15. studenoga 1991.
- 10 Prvi, drugi, treći i četvrti dio uvodne izjave te uredbe ponavljaju gore navedene razloge iz uvoda Odluke 91/586.
- 11 U skladu s člankom 60. Sporazuma o suradnji, Vijeće je usvojilo Odluku 91/602/EEZ od 25. studenoga 1991. o otkazu Sporazuma o suradnji između Europske ekonomske zajednice i Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SL L 325, str. 23.). Prema članku 2., ta odluka, kojom se otkazuje Sporazum, svi njegovi protokoli i akti koji su uz njega vezani, stupa na snagu na dan objave, odnosno 27. studenoga 1991.
- 12 Za određene proizvode, među kojima nije i vino, Vijeće je Uredbom (EEZ) br. 3567/91 od 2. prosinca 1991., koja se odnosi na režim koji se primjenjuje na uvoz proizvoda podrijetlom iz republika Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Makedonije i

Slovenije (SL L 342, str. 1.), tim republikama dodijelilo trgovinske povlastice koje u bitnome odgovaraju onima iz Sporazuma što ga je Zajednica suspendirala.

- 13 Uredba Vijeća (EEZ) br. 545/92 od 3. veljače 1992. u vezi s režimom primjenjivim na uvoz proizvoda podrijetlom iz republika Hrvatske i Slovenije i jugoslavenskih republika Bosne i Hercegovine, Makedonije i Crne Gore u Zajednicu (SL L 63, str. 1.) zadržava ove mjere za 1992. godinu i proširuje ih na određene poljoprivredne proizvode, među kojima je vino od svježeg grožđa oznake NC ex 2204 21 i 2204 29 podrijetlom iz navedenih republika. Isto tako, članak 6. Uredbe br. 545/92 propisuje da se za ta vina iznos carine smanjuje na iznos od 3,2 ekija po hektolitr ili na 3,7 ekija po hektolitr uz godišnje ograničenje kvote na 545.000 hektolitara.
- 14 Prema članku 1. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 547/92 od 3. veljače 1992. koja se odnosi na dodjelu i način upravljanja carinskim kvotama Zajednice za određene proizvode podrijetlom iz republika Hrvatske i Slovenije te jugoslavenskih republika Bosne i Hercegovine, Makedonije i Crne Gore (SL L 63, str. 41.), uvozne carine u Zajednicu na vina od svježeg grožđa oznake NC 2204 21 i 2204 29 podrijetlom iz tih republika suspendirane su u razdoblju od 1. siječnja do 31. prosinca 1992. na razinama 2,4, 2,9, 3,2 ili 3,7 ekija po hektolitr uz ograničenje kvote na 545.000 hektolitara. Članci 2. do 4. te uredbe određuju iskorištavanje kvota od strane uvoznika za navedene proizvode.

Glavni postupak

- 15 Između 6. studenoga 1990. i 27. travnja 1992., nakon što je uskladištio vina uvezena iz K. u privatnom skladištu u postupku carinskog skladištenja, Racke je obavio carinske formalnosti u Njemačkoj te je 7. svibnja 1992. proglasio puštanje tih vina u slobodan promet u režimu carine po povlaštenoj stopi, predviđenoj Sporazumom o suradnji.
- 16 Međutim, odlukom od 27. svibnja 1992. Hauptzollamt Mainz zatražio je plaćanje razlike između carinske stope primjenjive na treće zemlje i povlaštene stope zbog toga što je vino bilo uvezeno iz Srbije.
- 17 Nakon toga Racke je podnio tužbu pred Finanzgerichtom, koji mu je dao za pravo u odnosu na vina uvezena prije 15. studenoga 1991., ali ga je odbio u preostalom dijelu zbog toga što je suspenzija trgovinskih povlastica danih Sporazumom o suradnji, provedena spornom uredbom, opravdana nastupom temeljne promjene situacije odnosno ratom u Jugoslaviji.
- 18 Racke je podnio zahtjev za „reviziju“ protiv ove odluke pred Bundesfinanzhofom, kojeg prije svega zanima je li jednostrana suspenzija Sporazuma o suradnji u skladu s uvjetima navedenima u članku 62. stavku 1. Bečke konvencije od 23. svibnja 1969. o pravu međunarodnih ugovora (u daljnjem tekstu: Bečka konvencija).

19 Članak 62. Bečke konvencije navodi:

„1. Na temeljnu promjenu okolnosti koja se zbilila u odnosu na one koje su postojale u trenutku sklapanja ugovora, a koju stranke nisu predvidjele, ne može se pozivati kao na uzrok prestanka ugovora ili povlačenja iz njega, osim:

a) ako je postojanje tih okolnosti bilo bitna osnova pristanka stranaka da budu vezane ugovorom; i

b) ako je učinak te promjene korjenita promjena domašaja obveza koje prema ugovoru još treba izvršiti.

3. Ako se, na temelju prethodnih stavaka, stranka može pozvati na temeljnu promjenu okolnosti kao na uzrok prestanka ugovora ili povlačenja iz njega, ona se također može na nju pozvati samo radi suspenzije primjene ugovora“.

20 Prema sudu koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku, raspad Jugoslavije na nekoliko novih država i neprijateljstva unutar te zemlje okolnosti su koje treba promatrati kao političku promjenu koja predstavlja temeljnu promjenu okolnosti koje čine samu osnovu pristanka ugovornih stranaka vezanih Sporazumom o suradnji. S druge strane, ne čini se da su navedene promjene radikalno izmijenile domašaj obveza iz Sporazuma o suradnji, koji je ponajprije trgovinski ugovor.

21 Nadalje, Bundesfinanzhof, u vezi s člankom 65. Bečke konvencije, razmatra je li dopušteno provesti suspenziju Sporazuma o suradnji bez prethodne notifikacije i bez obavijesti ako je postojala osobita hitnost te jesu li eventualne procesne pogreške kompenzirane protekom razdoblja do trenutka plaćanja predmetne carine.

22 Članak 65. stavak 1. Bečke konvencije određuje da stranka koja se na temelju odredaba te konvencije pozove na razlog za prestanak ugovora, povlačenje iz ugovora ili suspenziju ugovora, mora svoj zahtjev notificirati ostalim strankama te konvencije. Ta notifikacija mora sadržavati mjeru koja se predlaže glede ugovora i razloge za njezino donošenje. Članak 65. stavak 2. Bečke konvencije navodi da, ako u roku koji, osim u slučajevima osobite hitnosti, ne smije biti kraći od tri mjeseca od primitka notifikacije nijedna stranka ne stavi prigovor, stranka koja je izvršila notifikaciju može, na način predviđen člankom 67., poduzeti mjeru koju je predložila. Članak 65. stavak 3. Bečke konvencije, međutim, propisuje da, ako je bilo koja druga stranka stavila prigovor, stranke rješenje moraju tražiti pomoću sredstava navedenih u članku 33. Povelje Ujedinjenih naroda.

23 Vodeći računa o tim razmatranjima, Bundesfinanzhof je odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća pitanja:

„1) Je li valjana Uredba (EEZ) br. 3300/91 Vijeća od 11. studenoga 1991. koja suspendira trgovinske povlastice predviđene Sporazumom o suradnji između EEZ-a i Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SL L 315, str. 1.)?

2) Ako je odgovor na prvo pitanje negativan:

Koje su posljedice nevaljanosti za primjenu carine za vino srpskog podrijetla koje je uvezeno od polovice studenoga 1991. do travnja 1992. i podvrgnuto režimu carinskog uskladištenja?

Je li primjenjiv povlašteni carinski tretman, ograničen kvotom, dodijeljen 1992. za vina podrijetlom iz bivše Jugoslavije s iznimkom Srbije?“

Prvo pitanje

- 24 Uvodno je moguće ustanoviti da, iako Bečka konvencija ne obvezuje ni Zajednicu ni sve države članice, niz njezinih odredaba, među kojima i članak 62., predstavlja pravila međunarodnog prava koja pod određenim uvjetima propisuju načelo prema kojem promjena okolnosti može uzrokovati prestanak važenja ili suspenziju međunarodnog ugovora. Tako je Međunarodni sud presudio „kako su to načelo i izvanredne okolnosti u kojim se ono može primijeniti uneseni u članak 62. Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora, koja se u mnogim dijelovima može smatrati kodifikacijom važećeg međunarodnog običajnog prava u području koje se odnosi na prestanak ugovornih odnosa iz razloga promjene okolnosti“ (presuda od 2. veljače 1973., nadležnost u području ribarstva, Ujedinjena Kraljevina/Island, *Zbornik presuda, savjetodavnih mišljenja i rješenja*, 1973., str. 3., stavak 36.).

Nadležnost Suda

- 25 Komisija je prigovorila nadležnosti Suda za odlučivanje o prvom pitanju zbog toga što se odnosi na valjanost sporne uredbe u pogledu pravila međunarodnog običajnog prava. Čak i ako sporna uredba predstavlja akt Zajednice u smislu članka 177. prvog podstavka točke (b) Ugovora, postupak o prethodnim pitanjima ne dopušta iznošenje argumenata temeljenih isključivo na međunarodnom pravu, a osobito na načelima koja uređuju prestanak ugovora i suspenziju njihove primjene.
- 26 Potrebno je navesti da, kao što je Sud već presudio u presudi od 12. prosinca 1972., *International Fruit Company i dr.* (21/72 do 24/72, *Recueil*, str. 1219., t. 5.), nadležnost Suda za odlučivanje, na temelju članka 177. Ugovora, o valjanosti akata koje su donijele institucije Zajednice nije ograničena u pogledu razloga na temelju kojih se valjanost tih akata može osporavati.
- 27 S obzirom na to da se takva nadležnost odnosi na sve razloge koji mogu uzrokovati nevaljanost tih akata, Sud je dužan ispitati jesu li oni nevaljani zato što su suprotni pravilu međunarodnog prava (gore navedena presuda *International Fruit Company i dr.*, t. 6.).

- 28 Sukladno tome, Sud je nadležan za odlučivanje o prvom prethodnom pitanju.

Valjanost sporne uredbe

- 29 Potrebno je istaknuti kako je pitanje o valjanosti sporne uredbe u odnosu na međunarodno običajno pravo postavljeno uzgredno, povodom spora u kojem Racke traži primjenu carinskog režima po povlaštenoj stopi prema članku 22. Sporazuma o suradnji.
- 30 Sukladno tome, najprije je potrebno ispitati je li članak 22. stavak 4., koji se primjenjuje u slučaju iz glavnog postupka, kao što to pokazuje uredba o predmetnim kvotama spomenuta u rješenju suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku, takve prirode da može izravno pojedincima dodjeljivati povlašten carinski tretman.
- 31 Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, odredba sporazuma zaključenog između Zajednice i trećih zemalja mora se smatrati izravno primjenjivom kada s obzirom na svoje izraze, sadržaj i prirodu sporazuma izražava jasnu i preciznu obvezu koja u izvršenju i učincima ne ovisi o usvajanju bilo kakvog naknadnog akta (vidjeti osobito presudu od 30. rujna 1987., Demirel, 12/86, *Recueil*, str. 3719., t. 14.).
- 32 Kako bi se odredilo udovoljavaju li odredbe članka 22. stavka 4. Sporazuma o suradnji ovim kriterijima, najprije je potrebno ispitati njihovo značenje.
- 33 Prema svojim izrazima ova odredba zahtijeva donošenje provedbenih akata Zajednice kako bi se prema modalitetima utvrđenima u članku 2. stavcima 1. i 2. Dodatnog protokola omogućilo otvaranje navedene godišnje carinske kvote Zajednice jer Zajednica ne raspolaže diskrecijskim prostorom u vezi s prihvaćanjem tih mjera. Zajednica je obvezna u određenom razdoblju provesti točan izračun carine u skladu s ovim odredbama.
- 34 Iz toga proizlazi da članak 22. stavak 4. Ugovora o suradnji, u vezi s povlaštenim carinskim tretmanom o kojemu govori, za pojedince stvara prava na koja se mogu pozvati pred nacionalnim sudovima.
- 35 Ova tvrdnja proizlazi i iz ispitivanja predmeta i iz prirode Sporazuma, čiji je dio i članak 22. stavak 4.
- 36 Naime, cilj je Sporazuma o suradnji promoviranje razvoja trgovinske razmjene između ugovornih strana te postupno uklanjanje prepreka osnovama te razmjene. Nakon završetka prve etape te liberalizacije, 30. lipnja 1985., Dodatni protokol ustanovio je daljnje trgovinske aranžmane. U tom kontekstu, članak 22. stavak 4. u svojoj verziji koja proizlazi iz članka 4. Dodatnog protokola za određena vina ustanovljuje carinsku kvotu Zajednice unutar koje je provedeno ukidanje carine za uvoz u Zajednicu.

- 37 Konačno, potrebno je ispitati može li pojedinac, kada se u postupku poziva na povlašteni carinski tretman koji mu daje izmijenjeni članak 22. stavak 4. Sporazuma o suradnji, u vezi sa spornom uredbom prema pravilima međunarodnog javnog prava osporavati suspendiranje od 15. studenoga 1991. trgovinskih koncesija dodijeljenih tim sporazumom.
- 38 S tim u vezi, Vijeće drži kako je usvajanju sporne uredbe s pravnog stajališta i stajališta logike prethodilo usvajanje Odluke 91/586 kojom je na međunarodnoj razini suspendirana primjena Sporazuma o suradnji. Tako je usvajanje sporne uredbe postalo nužno, s obzirom na to da su trgovinske povlastice predviđene tim sporazumom u prošlosti provedene internim propisima Zajednice.
- 39 No, s obzirom na to da prema mišljenju Vijeća međunarodno pravo ne ustanovljuje na obvezatan način putove pravne zaštite u slučaju povrede pravila međunarodnog prava, eventualna povreda tih pravila Odlukom 91/586 ne dovodi nužno do ponovne primjene Sporazuma o suradnji te, sukladno tome, na razini Zajednice do nevaljanosti sporne uredbe iz razloga njezine protivnosti Sporazumu koji je ponovno primijenjen. Isto tako, povreda međunarodnog prava može jednako tako biti sankcionirana odštetom, pri čemu Sporazum o suradnji ostaje suspendiran. Stoga Vijeće nalazi da Sud, procjenjujući valjanost sporne uredbe, nema potrebu ispitivati krši li suspenzija Sporazuma o suradnji Odlukom 91/586 pravila međunarodnog prava.
- 40 Stoga je potrebno ustvrditi kako se prethodno pitanje suda koji ga je uputio odnosi jedino na valjanost sporne uredbe s aspekta pravila međunarodnog običajnog prava.
- 41 Isto je tako potrebno istaknuti kako sporazum s trećom zemljom koji je zaključilo Vijeće u skladu s odredbama Ugovora o EZ-a u onome što se odnosi na Zajednicu predstavlja akt koji je zaključila institucija Zajednice te odredbe takvog sporazuma čine sastavni dio prava Zajednice (gore navedena presuda Demirel, t. 7.).
- 42 Stoga, ako sporna uredba mora biti proglašena nevaljanom, trgovinske povlastice dodijeljene odredbama Sporazuma o suradnji ostaju u primjeni u pravnom poretku Zajednice sve do datuma do kojeg Zajednica, u skladu s primjenjivim pravilima međunarodnog prava, ne odluči o njihovom prestanku.
- 43 Iz toga proizlazi da bi proglašenje nevaljanom sporne uredbe iz razloga njezine protivnosti pravilima međunarodnog običajnog prava dopustilo pojedincima izravno pozivanje na prava iz povlaštenog tretmana koja im daje Sporazum o pridruživanju.
- 44 Komisija sa svoje strane izražava sumnju mogu li se, u nedostatku izričite odredbe u Ugovoru o EZ-u, pravila međunarodnog prava u dijelu na koji se poziva rješenje suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku smatrati dijelom pravnog poretka Zajednice. Tako se, za osporavanje valjanosti uredbe, pojedinac može oslanjati na

razloge koji se temelje na odnosu koji postoji između njega i Zajednice, ali nasuprot tome nema se pravo pozivati na razloge koji proizlaze iz pravnog odnosa između Zajednice i treće države, što ulazi u domenu međunarodnog prava.

- 45 S tim u vezi treba istaknuti da, kao što to proizlazi iz presude od 24. studenoga 1992., Poulsen i Diva Navigation (C-286/90, *Recueil*, str. I-6019., t. 9.), tijela Zajednice u izvršavanju svojih ovlasti moraju poštovati pravila međunarodnog prava. Sukladno tome, od Zajednice se traži poštovanje pravila međunarodnog običajnog prava kada usvaja uredbu kojom se suspendiraju trgovinske povlastice dodijeljene sporazumom zaključenim s trećom državom ili u skladu s njim.
- 46 Iz toga slijedi da pravila međunarodnog običajnog prava koja se odnose na prekid i suspenziju odnosa koji proizlaze iz međunarodnog ugovora iz razloga promjene temeljnih okolnosti obvezuju institucije Zajednice te tvore dio njezinog pravnog poretka.
- 47 Nadalje je potrebno zaključiti kako u ovom slučaju pojedinac na usputan način dovodi u pitanje valjanost uredbe Zajednice prema tim pravilima kako bi se pozvao na prava koja proizlaze izravno iz sporazuma Zajednice s trećom državom. Dakle, ovaj slučaj ne odnosi se na izravne učinke spomenutih pravila.
- 48 Naime, stranka se poziva na temeljna pravila međunarodnog običajnog prava protiv sporne uredbe, koja je donesena primjenom tih pravila, a koja je lišavaju povlaštenog tretmana koji joj dodjeljuje Sporazum o suradnji (za usporedivu situaciju u odnosu na temeljna pravila ugovorne prirode vidjeti presudu od 7. svibnja 1991., Nakajima/Vijeće, C-69/89, *Recueil*, str. I-2069, t. 31.).
- 49 Pravila na koja se stranka poziva tvore iznimku od načela *pacta sunt servanda*, koje predstavlja temeljno načelo cjelokupnog pravnog poretka, a osobito međunarodnog pravnog poretka. Primijenjeno na međunarodno pravo, to pravilo zahtijeva da svi međunarodni ugovori obvezuju stranke te da se izvršavaju u dobroj vjeri (vidjeti članak 26. Bečke konvencije).
- 50 Na važnost tog načela podsjetio je i Međunarodni sud, prema kojem, „stabilnost međunarodnih ugovornih odnosa traži da se zahtjev za primjenu temeljne promjene okolnosti primjenjuje samo u iznimnim okolnostima“ (presuda od 25. rujna 1997., u vezi s projektom Gabčíkovo – Nagymaros, Mađarska/Slovačka, stavak 104., još neobjavljena u Zborniku presuda, savjetodavnih mišljenja i rješenja).
- 51 U takvim okolnostima stranci koja se pred sudom poziva na prava koja izravno proizlaze iz sporazuma s trećom državom ne može se uskratiti mogućnost osporavanja valjanosti uredbe koja je u tome sprečava time što suspendira trgovinske povlastice dodijeljene tim sporazumom, pri čemu se može pozivati i na obveze koje proizlaze iz međunarodnog običajnog prava u vezi s prestankom i suspenzijom ugovornih odnosa.

- 52 Međutim, zbog složenosti odnosnih pravila i nepreciznosti nekih od koncepata na koje se ona pozivaju, sudski nadzor nužno se mora, osobito u kontekstu zahtjeva za prethodnu odluku o valjanosti, ograničiti na pitanje je li usvajanjem uredbe o suspendiranju Vijeće počinilo očitu pogrešku u ocjeni u vezi s uvjetima primjene tih pravila.
- 53 Kako bi bilo moguće razmišljati o prestanku ili suspenziji ugovora iz razloga temeljne promjene okolnosti, međunarodno običajno pravo, kodificirano u članku 62. stavku 1. Bečke konvencije, nameće dva uvjeta. Na prvome mjestu postojanje tih okolnosti moralo je biti bitna osnova pristanka stranaka da budu vezane ugovorom; te na drugome mjestu učinak promjene mora biti korjenita izmjena domašaja obveza koje prema ugovoru još treba izvršiti.
- 54 U vezi s prvim pitanjem, treba ustvrditi da su prema uvodu Sporazuma o suradnji ugovorne stranke odlučne „promovirati razvoj i širenje gospodarske, financijske i trgovinske suradnje kako bi poticale ravnotežu kao i poboljšanje strukture i razvoja opsega svoje trgovinske suradnje i poboljšanja dobrobiti svog stanovništva“ te kako su svjesne „nužnosti vođenja računa o novoj situaciji stvorenoj proširenjem Zajednice i jačanja postojećih susjedskih veza s ciljem ostvarenja skladnijih gospodarskih i trgovačkih veza između Zajednice i Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije“. U skladu s tim odredbama, članak 1. tog sporazuma navodi kako on „za cilj ima promoviranje globalne suradnje između ugovornih stranaka s namjerom pridonosenja gospodarskom i socijalnom razvoju Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i poticanja jačanja njihovih odnosa“.
- 55 S obzirom na takav dalekosežan cilj, održanja situacije mira u Jugoslaviji, nužnog za održanje dobrosusjedskih odnosa, te postojanje institucija sposobnih osigurati provođenje suradnje iz Sporazuma na cjelokupnom teritoriju Jugoslavije predstavlja bitan uvjet za nastanak i postizanje suradnje predviđene Sporazumom.
- 56 U vezi s drugim pitanjem, ne čini se da je Vijeće počinilo očitu pogrešku pri ocjeni ustanovljujući u drugoj uvodnoj izjavi sporne uredbe „kako odvijanje neprijateljstava i njihove posljedice na gospodarske i trgovinske odnose, kako na one između jugoslavenskih republika međusobno tako i na one sa Zajednicom, predstavljaju radikalnu izmjenu uvjeta u kojima su zaključeni Sporazum o suradnji između Europske ekonomske zajednice i Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i njegovi protokoli“ i „čime je dovedena u pitanje njihova primjena.“
- 57 Iako je točno, kako što to tvrdi Racke, da se s Jugoslavijom trebao odvijati određeni opseg trgovine te da je Zajednica mogla nastaviti dodjeljivati carinske ustupke, ostaje isto tako točno, kao što je to primijetio nezavisni odvjetnik u točki 93. svojih zaključaka, da primjena navedenih pravila međunarodnog običajnog prava ne zahtijeva nemogućnost izvršenja obveza te da zadržavanje na snazi

povlastica s namjerom poticanja razmjene više nije imalo smisla jer je Jugoslavija bila u stanju raspada.

- 58 U vezi s pitanjem istaknutim u rješenju suda koji je uputio zahtjev za prethodnu odluku – je li prema članku 65. Bečke konvencije dopušteno provesti suspenziju Sporazuma o suradnji bez notifikacije i bez otkaznog razdoblja – potrebno je podsjetiti da su u zajedničkim deklaracijama od 5., 6. i 28. listopada 1991. Zajednica i države članice objavili kako usvajaju restriktivne mjere protiv onih stranaka koje ne poštuju sporazum o prekidu vatre od 4. listopada 1991. koji su potpisale u prisutnosti predsjednika Vijeća i predsjednika Konferencije o Jugoslaviji; štoviše, tijekom zaključivanja tog sporazuma Zajednica je objavila kako u slučaju nepoštovanja prekida vatre prekida Sporazum o suradnji.
- 59 Iako takve izjave ne udovoljavaju formalnim uvjetima propisanim u članku 65., treba istaknuti da specifični proceduralni uvjeti koji su ovdje istaknuti ne predstavljaju dio međunarodnog običajnog prava.
- 60 Stoga treba ustanoviti kako ispitivanje prvog pitanja ne otkriva nijedan element takve prirode da utječe na valjanost suspendirane uredbe.
- 61 S obzirom na odgovor na prvo prethodno pitanje, nije potrebno odgovarati na drugo pitanje.

Troškovi

- 62 Troškovi Komisije i Vijeća, koji su podnijeli očitovanja Sudu, ne mogu biti predmetom nadoknade. Kako ovaj postupak za stranke u glavnom postupku ima karakter dijela postupka pred nacionalnim sudom, na tom je sudu da odluči o troškovima.

Slijedom navedenog,

SUD,

rješavajući o pitanjima koja je postavio Bundesfinanzhof, rješenjem od 7. ožujka 1996., odlučuje:

Ispitivanje postavljenih pitanja nije otkrilo nijedan element takve prirode da utječe na valjanost Uredbe (EEZ) br. 3300/91 Vijeća od 11. studenoga 1991. kojom su suspendirane trgovinske povlastice predviđene Sporazumom o suradnji između Europske ekonomske zajednice i Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije.

Rodríguez Iglesias

Gulmann

Ragnemalm

Wathelet

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Murray

Edward

Hirsch

Jann

Sevón

Proглаšeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 16. lipnja 1998.

Tajnik

Predsjednik

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias