

ARREST VAN HET HOF  
16 juni 1998 <sup>\*</sup>

In zaak C-162/96,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van het Bundesfinanzhof, in het aldaar aanhangig geding tussen

**A. Racke GmbH & Co.**

en

**Hauptzollamt Mainz,**

om een prejudiciële beslissing over de geldigheid van verordening (EEG) nr. 3300/91 van de Raad van 11 november 1991 houdende schorsing van de handelsconcessies bedoeld in de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië (PB L 315, blz. 1),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. Gulmann, H. Ragnemalm en M. Wathelet, kamerpresidenten, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (rapporteur), J. L. Murray, D. A. O. Edward, G. Hirsch, P. Jann en L. Sevón, rechters,

<sup>\*</sup> Procestaal: Duits.

advocaat-generaal: F. G. Jacobs  
griffier: D. Louterman-Hubeau, hoofdadministrateur

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- A. Racke GmbH & Co., vertegenwoordigd door D. Ehle, advocaat te Keulen,
  
- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door J. Huber en M. Vitsentzos, juridisch adviseurs, alsook door A. Tanca, lid van zijn juridische dienst, als gemachtigden,
  
- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Sack, juridisch adviseur, en B. Brandtner, lid van haar juridische dienst, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van A. Racke GmbH & Co., de Raad en de Commissie ter terechtzitting van 15 juli 1997,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 4 december 1997,

het navolgende

### Arrest

1 Bij beschikking van 7 maart 1996, binnengekomen bij het Hof op 13 mei daaraanvolgend, heeft het Bundesfinanzhof krachtens artikel 177 EG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de geldigheid van verordening (EEG) nr. 3300/91 van de Raad van 11 november 1991 houdende schorsing van de handelsconcessies bedoeld in de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië (PB L 315, blz. 1; hierna: „litigieuze verordening”).

2 Deze vragen zijn gerezen in een geding tussen A. Racke GmbH & Co. (hierna: „Racke”) en het Hauptzollamt Mainz over een douaneschuld, ontstaan naar aanleiding van de invoer in Duitsland van bepaalde hoeveelheden wijn van oorsprong uit de Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië.

### Rechtskader

3 De Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië (hierna: „Samenwerkingsovereenkomst”) is op 2 april 1980 ondertekend te Belgrado door de lidstaten van

de Europese Economische Gemeenschap en de Gemeenschap enerzijds en de Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië (hierna: „Joegoslavië”) anderzijds, en namens de Gemeenschap goedgekeurd bij verordening (EEG) nr. 314/83 van de Raad van 24 januari 1983 (PB L 41, blz. 1).

4 Artikel 22 van de Samenwerkingsovereenkomst, in de versie van artikel 4 van het Aanvullend Protocol bij deze overeenkomst tot vaststelling van een nieuwe handelsregeling (hierna: „Aanvullend Protocol”), namens de Gemeenschap goedgekeurd bij besluit 87/605/EEG van de Raad van 21 december 1987 (PB L 389, blz. 72), luidt als volgt:

„1. Voor wijn van verse druiven van post 22.05 ex C I en ex C II van het gemeenschappelijk douanetarief, in verpakkingen inhoudende 2 liter of minder, van oorsprong uit Joegoslavië, worden de douanerechten bij invoer in de Gemeenschap met 30 % verlaagd binnen de grenzen van een jaarlijks communautair tariefcontingent van 12 000 hectoliter. Voor de hoeveelheden die buiten het contingent worden ingevoerd, past de Gemeenschap de uit het bepaalde in lid 4 voortvloeiende douanerechten toe.

(...)

3. De leden 1 en 2 blijven van kracht tot het niveau van de douanerechten, vastgesteld in het kader van de in lid 4 genoemde geleidelijke opheffing, voor de in lid 1 genoemde wijnen het in lid 1 bedoelde verlagingspercentage van 30 % heeft bereikt.

4. Voor wijn van verse druiven van post 22.05 C I en C II van het gemeenschappelijk douanetarief, van oorsprong uit Joegoslavië, worden de douanerechten bij invoer in de Gemeenschap opgeheven volgens de regels van artikel 2, leden 1 en 2, van het Aanvullend Protocol tot vaststelling van een nieuwe handelsregeling. Deze bepaling wordt toegepast binnen de grenzen van een jaarlijks communautair tariefcontingent van 545 000 hectoliter. Voor hoeveelheden die buiten dat contingent worden ingevoerd, past de Gemeenschap het recht van het gemeenschappelijk douanetarief toe.

(...)”

- 5 Krachtens artikel 2, lid 1, van het Aanvullend Protocol worden de uit hoofde van de Samenwerkingsovereenkomst van kracht zijnde douanerechten bij invoer in de Gemeenschap geleidelijk opgeheven in de loop van dezelfde tijdvakken en in hetzelfde tempo als bepaald in de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor het Koninkrijk Spanje en de Portugese Republiek en de aanpassing van de Verdragen (PB 1985, L 302, blz. 23) voor dezelfde producten die uit deze landen in de Gemeenschap in haar samenstelling op 31 december 1985 werden ingevoerd. Wanneer de bij invoer in de Gemeenschap in haar samenstelling op 31 december 1985 van producten uit Spanje en Portugal toegepaste douanerechten voor de twee landen verschillen, wordt het hoogste van de twee douanerechten toegepast op producten van oorsprong uit Joegoslavië. Volgens artikel 2, lid 2, wordt, wanneer voor Joegoslavië lagere douanerechten gelden dan voor Spanje, voor Portugal of voor die twee landen, met de afbraak begonnen zodra de op die producten uit Spanje en uit Portugal toegepaste rechten een niveau bereiken dat lager ligt dan de rechten welke op de producten van oorsprong uit Joegoslavië worden toegepast.
- 6 Krachtens artikel 1 van verordening (EEG) nr. 3413/90 van de Raad van 19 november 1990 betreffende de opening en de wijze van beheer van communautaire tariefcontingenten voor bepaalde producten van oorsprong uit Joegoslavië (1991) (PB L 335, blz. 26), worden de douanerechten bij invoer in de Gemeenschap van

wijn van verse druiven van GN-codes ex 2204 21 en 2204 29 van oorsprong uit Joegoslavië, geschorst van 1 januari tot en met 31 december 1991 tot de niveaus van 3,6, 4,4, 4,8 of 5,6 ECU/hl in het kader van een contingent van 545 000 hl. Bovendien zijn in de artikelen 2 tot en met 4 van verordening nr. 3413/90 de toegangsmodaliteiten voor de importeurs van deze producten tot het contingent vastgesteld.

Volgens artikel 60 ervan is de duur van de Samenwerkingsovereenkomst onbeperkt. Elke partij kan evenwel de Samenwerkingsovereenkomst door kennisgeving aan de andere partij opzeggen. Zes maanden na de datum van die kennisgeving houdt de overeenkomst dan op van kracht te zijn.

Bij besluit 91/586/EGKS, EEG van 11 november 1991 houdende schorsing van de toepassing van de overeenkomsten tussen de Europese Gemeenschap, haar lidstaten en de Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië (PB L 315, blz. 47), hebben de Raad en de vertegenwoordigers van de regeringen der lidstaten, in het kader van de Raad bijeen, de toepassing van de Samenwerkingsovereenkomst met onmiddellijke ingang geschorst om de volgende, in de tweede, de derde, de vierde en de vijfde overweging van de considerans van het besluit gepreciseerde redenen:

„Overwegende dat de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, in het kader van de Europese Politieke Samenwerking bijeen, in hun verklaringen van 5 en 28 oktober 1991 hebben vastgesteld dat er in Joegoslavië sprake is van een crisis en dat de Veiligheidsraad van de Verenigde Naties in zijn resolutie 713 (1991) de vrees heeft uitgesproken dat voortduring van deze situatie een bedreiging van de internationale vrede en veiligheid vormt;

Overwegende dat de voortzetting van de vijandelijkheden en de gevolgen daarvan voor de economische en handelsbetrekkingen, zowel tussen de republieken van Joegoslavië als met de Gemeenschap, een radicale wijziging betekenen van de

voorwaarden waaronder de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië en de daarbij behorende protocollen, alsmede de Overeenkomst betreffende EGKS-producten zijn gesloten; dat de toepassing daarvan daardoor in gevaar wordt gebracht;

Overwegende dat de oproep die de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, in het kader van de Europese Politieke Samenwerking bijeen, op 6 oktober 1991 te Haarzuilens hebben gedaan met het oog op de naleving van de overeenkomst van 4 oktober 1991 van Den Haag inzake een staakt-het-vuren, niet is opgevolgd;

Overwegende dat de Europese Gemeenschap en haar lidstaten, in het kader van de Europese Politieke Samenwerking bijeen, in de verklaring van 6 oktober 1991 hun beslissing hebben aangekondigd om een einde te maken aan de overeenkomsten tussen de Gemeenschap en Joegoslavië indien de op 4 oktober 1991 te Den Haag in aanwezigheid van de voorzitter van de Raad van de Europese Gemeenschappen en van de voorzitter van de conferentie over Joegoslavië tot stand gekomen overeenkomst tussen de partijen bij het conflict niet zou worden nageleefd.”

- 9 Volgens artikel 1 van de litigieuze verordening worden de handelsconcessies verleend bij of uit hoofde van de Samenwerkingsovereenkomst, geschorst. Volgens artikel 3 ervan treedt deze verordening in werking op de dag van haar bekendmaking in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*, te weten 15 november 1991.
- 10 In de eerste, de tweede, de derde en de vierde overweging van de considerans van deze verordening zijn de redenen, genoemd in de hierboven weergegeven considerans van besluit 91/586, overgenomen.

- 11 Ingevolge artikel 60 van de Samenwerkingsovereenkomst heeft de Raad besluit 91/602/EEG van 25 november 1991 vastgesteld, houdende opzegging van de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië (PB L 325, blz. 23). Volgens artikel 2 ervan wordt dit besluit houdende opzegging van de overeenkomst, alsmede van de daarbij behorende protocollen en akten van kracht op de dag van zijn bekendmaking, 27 november 1991.
- 12 Voor sommige producten, waaronder wijn evenwel niet was vermeld, heeft de Raad bij verordening (EEG) nr. 3567/91 van 2 december 1991 betreffende de invoerregeling voor producten van oorsprong uit de Republieken Bosnië-Herzegowina, Kroatië, Macedonië en Slovenië (PB L 342, blz. 1), aan deze republieken het voordeel van een handelsregeling toegekend die in hoofdzaak gelijkwaardig is aan die van de door de Gemeenschap geschorste Samenwerkingsovereenkomst.
- 13 Bij verordening (EEG) nr. 545/92 van de Raad van 3 februari 1992 betreffende de regeling voor de invoer in de Gemeenschap van producten van oorsprong uit de Republieken Kroatië en Slovenië en de Joegoslavische Republieken Bosnië-Herzegowina, Macedonië en Montenegro (PB L 63, blz. 1), zijn deze bepalingen voor 1992 gehandhaafd en uitgebreid tot bepaalde landbouwproducten, waaronder wijn van verse druiven van GN-codes ex 2204 21 en 2204 29, van oorsprong uit deze republieken. Aldus worden voor deze wijn volgens artikel 6 van verordening nr. 545/92 de douanerechten bij invoer verlaagd tot het niveau van 3,2 ECU/hl of 3,7 ECU/hl in het kader van een jaarlijks communautair tariefcontingent van 545 000 hl.
- 14 Krachtens artikel 1 van verordening (EEG) nr. 547/92 van de Raad van 3 februari 1992 betreffende de opening en de wijze van beheer van communautaire tariefcontingenten voor bepaalde producten van oorsprong uit de Republieken Kroatië en Slovenië en de Joegoslavische Republieken Bosnië-Herzegowina, Macedonië en Montenegro (PB L 63, blz. 41), worden de douanerechten bij invoer in de Gemeenschap van wijn van verse druiven van GN-codes ex 2204 21 en 2204 29 van



oorsprong uit deze republieken, van 1 januari tot en met 31 december 1992 geschorst op de niveaus van 2,4, 2,9, 3,2 of 3,7 ECU/hl in het kader van een contingent van 545 000 hl. In de artikelen 2 tot en met 4 van deze verordening zijn de toegangsmodaliteiten voor de importeurs van de betrokken producten tot het contingent vastgesteld.

## Het hoofdgeding

- 15 Tussen 6 november 1990 en 27 april 1992 liet Racke uit het productiegebied Kosovo ingevoerde wijn in Duitsland inklaren, die in een particulier entrepot onder het stelsel van douane-entrepots werd geplaatst. Op 7 mei 1992 deelde zij mee, welke partijen onder het stelsel van de preferentiële douanerechten als bedoeld in de Samenwerkingsovereenkomst in het vrije verkeer waren gebracht.
- 16 Bij beschikking van 27 mei 1992 vorderde het Hauptzollamt Mainz evenwel het verschil na tussen het tarief douanerechten voor derde landen en het preferentiële tarief, op grond dat de wijn was ingevoerd uit Servië.
- 17 Het beroep van Racke tegen deze beschikking werd door het Finanzgericht toegewezen voor de vóór 15 november 1991 ingevoerde wijn, doch voor het overige afgewezen op grond dat de schorsing door de litigieuze verordening van de door de Samenwerkingsovereenkomst verleende handelsconcessies gerechtvaardigd was, omdat een wezenlijke verandering van de omstandigheden was ingetreden, te weten de oorlog in Joegoslavië.

18 Racke heeft tegen deze uitspraak beroep tot „Revision” ingesteld bij het Bundesfinanzhof, dat zich allereerst afvraagt, of de eenzijdige schorsing van de Samenwerkingsovereenkomst voldoet aan de voorwaarden van artikel 62, lid 1, van het Verdrag van Wenen van 23 mei 1969 inzake het verdragenrecht (hierna: „Verdrag van Wenen”).

19 Artikel 62 van het Verdrag van Wenen luidt:

„1. Een wezenlijke verandering der omstandigheden, ingetreden ten aanzien van die welke op het tijdstip van de totstandkoming van een verdrag bestonden en die niet door de partijen was voorzien, kan niet als grond voor de beëindiging van het verdrag of voor de terugtrekking daaruit worden aangevoerd, tenzij:

- a. het bestaan van deze omstandigheden een wezenlijke grond vormde voor de instemming van de partijen om door het verdrag gebonden te worden; en
- b. het gevolg van de wijziging is, dat de strekking van de krachtens het verdrag nog na te komen verplichtingen geheel en al wordt gewijzigd.

(...)

3. Als een partij overeenkomstig de voorgaande leden als grond voor het beëindigen van een verdrag of het zich daaruit terugtrekken een wezenlijke verandering

van omstandigheden kan aanvoeren, mag zij eveneens de wijziging aanvoeren als grond voor de opschorting van de werking van het verdrag.”

- 20 Volgens de verwijzende rechter zijn de grondslagen voor de instemming van de partijen bij de Samenwerkingsovereenkomst wezenlijk veranderd door het uiteenvallen van Joegoslavië in verschillende nieuwe staten en door de vijandelijkheden in Joegoslavië, die een politiek keerpunt lijken te vormen. Daarentegen lijkt de ingetreden verandering geen radicale wijziging teweeg te brengen in de strekking van de verplichtingen voortvloeiende uit de Samenwerkingsovereenkomst, die in de eerste plaats een handelsverdrag is.
- 21 Vervolgens vraagt het Bundesfinanzhof zich af, of het gelet op artikel 65 van het Verdrag van Wenen geoorloofd was de Samenwerkingsovereenkomst zonder voorafgaande kennisgeving en vooropzegging op te schorten, of er bijzondere spoedeisendheid was, en of eventuele procedurele gebreken door het tijdsverloop vóór de inkларing hadden kunnen worden hersteld.
- 22 Volgens artikel 65, lid 1, van het Verdrag van Wenen moet de partij die op grond van de bepalingen van dit verdrag zich beroept op een motief om een verdrag te beëindigen, zich daaruit terug te trekken of de werking ervan op te schorten, de andere partijen van haar voornemen in kennis stellen. In deze kennisgeving moet worden vermeld, welke maatregel tegen het verdrag wordt beoogd, alsmede de redenen daarvoor. Volgens artikel 65, lid 2, van het Verdrag van Wenen kan de partij die de kennisgeving heeft gedaan, als na afloop van een periode die, behalve in geval van bijzondere noodzaak, niet korter mag zijn dan drie maanden te rekenen vanaf de ontvangst van de kennisgeving, geen partij bezwaar heeft gemaakt, op de wijze als beschreven in artikel 67, de door haar beoogde maatregel nemen. Als echter bezwaar wordt gemaakt door een andere partij, dienen de partijen volgens artikel 65, lid 3, van het Verdrag van Wenen een oplossing te zoeken met behulp van de middelen, aangegeven in artikel 33 van het Handvest van de Verenigde Naties.

23 Gelet op een en ander, heeft het Bundesfinanzhof besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende vragen voor te leggen:

- „1) Is verordening (EEG) nr. 3300/91 van de Raad van 11 november 1991 houdende schorsing van de handelsconcessies bedoeld in de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië (PB L 315, blz. 1) geldig?
- 2) Zo neen, wat zijn de consequenties van de ongeldigheid voor een begin mei 1992 gedane inklaring van wijn van Servische oorsprong, die tussen midden november 1991 en april 1992 is ingevoerd en onder het stelsel van douane-entrepots is geplaatst?

Is in dit opzicht de in 1992 in het kader van de contingenten verleende preferentiële douanebehandeling voor wijn van oorsprong uit het gebied van het voormalige Joegoslavië met uitzondering van Servië van toepassing?”

### De eerste vraag

- 24 Om te beginnen zij vastgesteld, dat ofschoon het Verdrag van Wenen niet de Gemeenschap en ook niet alle lidstaten bindt, een aantal bepalingen ervan, waaronder artikel 62, het volkenrechtelijk beginsel bevestigen, dat onder bepaalde voorwaarden een verandering van omstandigheden kan leiden tot ongeldigheid of opschorting van een verdrag. Aldus verklaarde het Internationaal Gerechtshof, dat „dit beginsel en de uitzonderlijke voorwaarden waaraan het is onderworpen, zijn

neergelegd in artikel 62 van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, dat in menig opzicht kan worden beschouwd als een codificatie van het bestaande gewoonterecht betreffende de beëindiging wegens veranderde omstandigheden van de uit een verdrag voortvloeiende betrekkingen” (arrest van 2 februari 1973, betreffende de bevoegdheid inzake visserij, Verenigd Koninkrijk/IJsland, ICJ Reports 1973, blz. 3, punt 36).

### *De bevoegdheid van het Hof*

- 25 De Commissie betwijfelt, of het Hof bevoegd is uitspraak te doen over de eerste vraag, aangezien deze de geldigheid van de litigieuze verordening betreft in het licht van de regels van internationaal gewoonterecht. Al vormt deze verordening een handeling van de Gemeenschap in de zin van artikel 177, eerste alinea, sub b, van het Verdrag, toch leent de prejudiciële procedure zich niet voor de ontwikkeling van een betoog, uitsluitend gebaseerd op het volkenrecht en met name op de beginselen die de beëindiging van de verdragen en de opschorting van hun toepassing beheersen.
- 26 Zoals het Hof heeft verklaard in zijn arrest van 12 december 1972, *International Fruit Company e. a.* (21/72-24/72, Jurispr. blz. 1219, punt 5), is de bevoegdheid van het Hof om krachtens artikel 177 van het Verdrag uitspraak te doen over de geldigheid van de door de gemeenschapsinstellingen verrichte handelingen, aan generlei beperking onderworpen ten aanzien van de gronden waarop de geldigheid van deze handelingen zou kunnen worden aangevochten.
- 27 Daar die bevoegdheid zich uitstrekt tot alle mogelijke redenen van ongeldigheid van deze handelingen, is het Hof gehouden te onderzoeken, of hun geldigheid kan zijn aangetast ten gevolge van strijdigheid met een regel van internationaal recht (arrest *International Fruit Company e. a.*, reeds aangehaald, punt 6).

28 Het Hof is dus bevoegd uitspraak te doen over de eerste prejudiciële vraag.

*De geldigheid van de litigieuze verordening*

29 De vraag van de geldigheid van de litigieuze verordening ten aanzien van het internationaal gewoonterecht rijst incidenteel naar aanleiding van een geschil waarin Racke verzoekt om toepassing van de preferentiële douaneregeling overeenkomstig artikel 22 van de Samenwerkingsovereenkomst.

30 Allereerst moet dus worden nagegaan, of artikel 22, lid 4, dat blijkens het doel van de in de verwijzingsbeschikking vermelde verordeningen inzake de contingenten in het hoofdgeding van toepassing is, de justitiabelen rechtstreeks aanspraak verleent op toepassing van een preferentiële douanebehandeling.

31 Volgens vaste rechtspraak van het Hof moet een bepaling van een door de Gemeenschap met derde staten gesloten overeenkomst worden geacht rechtstreeks toepasselijk te zijn wanneer zij, gelet op haar bewoordingen en op het doel en de aard van de overeenkomst, een duidelijke en nauwkeurig omschreven verplichting behelst, voor welke uitvoering en werking geen verdere handeling vereist is (arrest van 30 september 1987, Demirel, 12/86, Jurispr. blz. 3719, punt 14).

32 Om uit te maken of de bepaling van artikel 22, lid 4, van de Samenwerkingsovereenkomst aan deze criteria voldoet, moeten allereerst de bewoordingen ervan worden onderzocht.

- 33 Deze bepaling is aldus geformuleerd, dat zij ten uitvoer moet worden gelegd bij wege van gemeenschapshandelingen om volgens de modaliteiten van artikel 2, leden 1 en 2, van het Aanvullend Protocol het jaarlijkse communautaire tariefcontingent te openen, en de Gemeenschap beschikt bij de vaststelling van deze maatregelen over geen enkele beoordelingsmarge. De Gemeenschap moet immers ingevolge deze bepalingen de douanerechten tijdig en nauwkeurig berekenen.
- 34 Artikel 22, lid 4, van de Samenwerkingsovereenkomst kan dus, gelet op de daarbij ingestelde preferentiële douanebehandeling, rechten in het leven roepen waarop de justitiabelen zich voor de nationale rechter kunnen beroepen.
- 35 Deze vaststelling wordt overigens niet weersproken door het onderzoek van het doel en de aard van de overeenkomst waarvan artikel 22, lid 4, deel uitmaakt.
- 36 De Samenwerkingsovereenkomst heeft immers tot doel de ontwikkeling van het handelsverkeer tussen de overeenkomstsluitende partijen te bevorderen en voor het grootste deel van hun handelsverkeer de belemmeringen geleidelijk op te heffen. Na het einde van de eerste etappe van deze liberalisering op 30 juni 1985 is bij het Aanvullend Protocol bepaald, welke regeling voor het handelsverkeer voortaan zou gelden. In deze context stelt artikel 22, lid 4, in de versie van artikel 4 van het Aanvullend Protocol, voor bepaalde wijnen een communautair tariefcontingent vast, binnen de grenzen waarvan de douanerechten bij invoer in de Gemeenschap worden opgeheven.
- 37 Vervolgens moet worden onderzocht, of een justitiabele, wanneer hij zich in rechte beroept op de hem ingevolge artikel 22, lid 4, van de gewijzigde Samenwerkingsovereenkomst toekomende preferentiële douanebehandeling, onder verwijzing naar de regels van internationaal gewoonterecht de geldigheid kan betwisten van de litigieuze verordening waarbij met ingang van 15 november 1991 de bij die overeenkomst verleende handelsconcessies zijn geschorst.

- 38 Dienaangaande betoogt de Raad, dat de vaststelling van de litigieuze verordening logisch en juridisch is voorafgegaan door de vaststelling van besluit 91/586 houdende schorsing op internationaal vlak van de toepassing van de Samenwerkingsovereenkomst. De vaststelling van de litigieuze verordening zelf was noodzakelijk omdat de bij de overeenkomst verleende handelsconcessies in het verleden ten uitvoer waren gelegd bij wege van een interne gemeenschapsregeling.
- 39 Daar volgens de Raad het volkenrecht evenwel geen dwingende bepalingen kent over de wijze waarop schendingen van de regels ervan kunnen worden hersteld, zou een eventuele schending van deze regels door besluit 91/586 de Samenwerkingsovereenkomst niet noodzakelijkerwijs opnieuw toepasselijk maken en op gemeenschapsniveau niet noodzakelijk leiden tot ongeldigheid van de litigieuze verordening wegens strijd met de opnieuw toepasselijk geworden overeenkomst. Een schending van het volkenrecht zou ook door middel van schadevergoeding kunnen worden hersteld, waardoor de Samenwerkingsovereenkomst geschorst zou blijven. Ter beoordeling van de geldigheid van de litigieuze verordening behoeft het Hof dus niet na te gaan, of de schorsing van de Samenwerkingsovereenkomst bij besluit 91/586 in strijd was met de regels van het volkenrecht.
- 40 Allereerst zij vastgesteld, dat de vraag van de verwijzende rechter alleen de geldigheid van de litigieuze verordening ten aanzien van de regels van internationaal gewoonterecht betreft.
- 41 Ook zij erop gewezen, dat een door de Raad overeenkomstig de bepalingen van het EG-Verdrag met een derde land gesloten overeenkomst, wat de Gemeenschap betreft, een handeling van een gemeenschapsinstelling is, en dat de bepalingen van een dergelijke overeenkomst integrerend deel uitmaken van het gemeenschapsrecht (arrest Demirel, reeds aangehaald, punt 7).
- 42 Zou de litigieuze verordening ongeldig worden verklaard, dan zouden de bij de bepalingen van de Samenwerkingsovereenkomst verleende handelsconcessies in de



communautaire rechtsorde evenwel van toepassing blijven tot de datum van de beëindiging van deze overeenkomst door de Gemeenschap overeenkomstig de toepasselijke regels van het volkenrecht.

- 43 Bij ongeldigverklaring van de litigieuze verordening wegens strijd met de regels van internationaal gewoonterecht, zouden de justitiabelen dus rechtstreeks hun aanspraken geldend kunnen maken op de hun bij de Samenwerkingsovereenkomst toegekende preferentiële behandeling.
- 44 De Commissie van haar kant betwijfelt, of de in de verwijzingsbeschikking bedoelde regels van volkenrecht bij ontbreken van een uitdrukkelijke bepaling in het EG-Verdrag kunnen worden geacht deel uit te maken van de communautaire rechtsorde. Tegen de geldigheid van een verordening kan een justitiabele wel overwegingen inbrengen die zijn gebaseerd op de verhouding tussen hem en de Gemeenschap, maar hij kan zich niet beroepen op middelen ontleend aan de rechtsverhouding tussen de Gemeenschap en een derde land, waarvoor het volkenrecht bepalend is.
- 45 Volgens het arrest van 24 november 1992, Poulsen en Diva Navigation (C-286/90, Jurispr. blz. I-6019, punt 9) moeten de bevoegdheden van de Gemeenschap worden uitgeoefend in overeenstemming met het volkenrecht. De Gemeenschap moet dus de regels van internationaal gewoonterecht in acht nemen bij de vaststelling van een verordening houdende schorsing van handelsconcessies die bij of krachtens een door haar met een derde land gesloten overeenkomst zijn verleend.
- 46 De regels van internationaal gewoonterecht betreffende de beëindiging en schorsing van de uit een verdrag voortvloeiende betrekkingen wegens wezenlijk veranderde omstandigheden, zijn dus bindend voor de gemeenschapsinstellingen en maken deel uit van de communautaire rechtsorde.

- 47 Vervolgens zij vastgesteld, dat in casu de justitiabele in het licht van deze regels incidenteel de geldigheid van een gemeenschapsverordening betwist om zich te kunnen beroepen op de rechten die hij rechtstreeks ontleent aan een overeenkomst tussen de Gemeenschap en een derde land. Deze zaak betreft dus niet de rechtstreekse werking van bedoelde regels.
- 48 De justitiabele beroept zich immers op regels van internationaal gewoonterecht van fundamentele aard tegen de litigieuze verordening, die op basis van deze regels is vastgesteld en die hem de bij de Samenwerkingsovereenkomst verleende rechten op preferentiële behandeling ontnemt (zie voor een vergelijkbare situatie wat de basisregels inzake verdragen betreft, arrest van 7 mei 1991, Nakajima/Raad, C-69/89, Jurispr. blz. I-2069, punt 31).
- 49 De door de justitiabele aangevoerde regels vormen een uitzondering op het beginsel „pacta sunt servanda”, een basisbeginsel van elke rechtsorde en in het bijzonder van de internationale rechtsorde. Voor het volkenrecht houdt dit beginsel in, dat elk verdrag de partijen bindt en door hen te goeder trouw ten uitvoer moet worden gelegd (zie artikel 26 van het Verdrag van Wenen).
- 50 Aan het belang van dit beginsel is nog herinnerd door het Internationaal Gerechtshof, volgens hetwelk „de stabiliteit van de uit verdragen voortvloeiende verhoudingen verlangt, dat het middel betreffende een wezenlijke verandering van de omstandigheden alleen in uitzonderlijke gevallen toepassing vindt” (arrest van 25 september 1997, betreffende het project Gabčíkovo-Nagyymaros, Hongarije/Slowakije, punt 104, nog niet gepubliceerd in ICJ Reports).
- 51 Onder deze omstandigheden kan een justitiabele, wanneer hij in rechte aanspraken doet gelden die hij rechtstreeks aan een overeenkomst met een derde land ontleent, niet de mogelijkheid worden ontzegd de geldigheid van een verordening te betwisten die de bij deze overeenkomst verleende handelsconcessies schorst en hem dus

belet zich erop te beroepen, en tegen de geldigheid daarvan de verplichtingen aan te voeren die voortvloeien uit de regels van internationaal gewoonterecht inzake de beëindiging en schorsing van de verbintenissen uit hoofde van een verdrag.

- 52 Wegens de complexiteit van de betrokken regels en de onnauwkeurigheid van bepaalde begrippen waarnaar zij verwijzen, moet de rechterlijke controle, in het bijzonder in het kader van een prejudicieel verzoek om geldigheidstoetsing, evenwel noodzakelijkerwijs beperkt blijven tot de vraag, of de Raad bij de vaststelling van de schorsingsverordening kennelijke beoordelingsfouten heeft gemaakt wat de toepassingsvoorwaarden van deze regels betreft.
- 53 Voor de beëindiging of schorsing van een overeenkomst wegens een wezenlijke verandering der omstandigheden stelt het internationaal gewoonterecht, zoals gecodificeerd in artikel 62, lid 1, van het Verdrag van Wenen, twee voorwaarden. In de eerste plaats moet het bestaan van deze omstandigheden een wezenlijke grond hebben gevormd voor de instemming van de partijen om door het verdrag gebonden te worden; in de tweede plaats moet deze verandering tot gevolg hebben dat de strekking van de krachtens het verdrag nog na te komen verplichtingen geheel en al wordt gewijzigd.
- 54 Aangaande de eerste voorwaarde zij vastgesteld, dat volgens de preambule van de Samenwerkingsovereenkomst de overeenkomstsluitende partijen vastbesloten zijn „de ontwikkeling en de diversifiëring van de economische, financiële en commerciële samenwerking te bevorderen teneinde een beter evenwicht in en tevens de verbetering van de structuur en de ontwikkeling van de omvang van hun handelsverkeer alsmede de groei van de welvaart van hun bevolking te stimuleren”, en zich bewust zijn „van de noodzaak rekening te houden met de nieuwe door de uitbreiding van de Gemeenschap geschapen situatie en de huidige banden van nabuurschap te versterken voor het tot stand brengen van harmonieuzere economische en commerciële betrekkingen tussen de Gemeenschap en de Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië”. Gelet op deze overwegingen bepaalt artikel 1 van de overeenkomst, dat zij „ten doel [heeft] een algemene samenwerking tussen de partijen bij de overeenkomst te bevorderen, teneinde bij te dragen tot de economische en sociale ontwikkeling van de Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië en de versteviging van hun betrekkingen in de hand te werken”.

- 55 Gezien deze ambitieuze doelstelling vormden het bewaren van de vrede in Joegoslavië, die onmisbaar is voor betrekkingen van goede nabuurschap, en het bestaan van instellingen die de tenuitvoerlegging op het gehele Joegoslavische grondgebied kunnen garanderen van de bij de overeenkomst beoogde samenwerking, een wezenlijke voorwaarde om de bij de overeenkomst beoogde samenwerking aan te vatten en voort te zetten.
- 56 Aangaande de tweede voorwaarde blijkt niet van een kennelijke beoordelingsfout van de Raad, waar hij in de tweede overweging van de considerans van de litigieuze verordening vaststelt, dat „de voortzetting van de vijandelijkheden en de gevolgen daarvan voor de economische en handelsbetrekkingen, zowel tussen de republieken van Joegoslavië als met de Gemeenschap, een radicale wijziging betekenen van de voorwaarden waaronder de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië en de daarbij behorende protocollen zijn gesloten”, en dat „de toepassing daarvan daardoor in gevaar wordt gebracht”.
- 57 Weliswaar viel de handel met Joegoslavië, zoals Racke stelt, niet volledig stil en had de Gemeenschap verder tariefconcessies kunnen verlenen, doch voor de toepassing van de betrokken regels van internationaal gewoonterecht, zoals de advocaat-generaal in punt 93 van zijn conclusie opmerkt, geldt niet de voorwaarde dat het onmogelijk is een verplichting na te komen, en bovendien had, nu Joegoslavië bezig was uiteen te vallen, handhaving van de preferenties met de bedoeling het handelsverkeer te stimuleren, geen zin meer.
- 58 Aangaande de in de verwijzingsbeschikking opgeworpen vraag, of het gelet op artikel 65 van het Verdrag van Wenen geoorloofd was zonder kennisgeving en vooropzegging de Samenwerkingsovereenkomst te schorsen, zij vastgesteld, dat de Gemeenschap en de lidstaten in de gemeenschappelijke verklaringen van 5, 6 en 28 oktober 1991 hadden aangekondigd, dat zij beperkende maatregelen zouden nemen jegens de partijen die zich niet hielden aan de wapenstilstandsovereenkomst van 4 oktober 1991, ondertekend in aanwezigheid van de voorzitter van de Raad en de voorzitter van de Joegoslaviëconferentie; bovendien had de Gemeenschap er

bij de sluiting van deze overeenkomst op gewezen, dat zij de Samenwerkingsovereenkomst bij niet-naleving van het staakt-het-vuren zou beëindigen (*Bulletin EG* 10-1991, punten 1.4.6, 1.4.7 en 1.4.16).

- 59 Dergelijke verklaringen voldoen niet aan de in genoemd artikel gestelde vormvoorschriften, doch de daarin vervatte specifieke procedurevoorschriften maken geen deel uit van het internationaal gewoonterecht.
- 60 Derhalve moet worden vastgesteld, dat bij onderzoek van de eerste vraag niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van de schorsingsverordening kunnen aantasten.
- 61 Gelet op het antwoord op de eerste prejudiciële vraag, behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

### **Kosten**

- 62 De kosten door de Raad en de Commissie wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

## HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Bundesfinanzhof bij beschikking van 7 maart 1996 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Bij onderzoek van de gestelde vragen is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid kunnen aantasten van verordening (EEG) nr. 3300/91 van de Raad van 11 november 1991 houdende schorsing van de handelsconcessies bedoeld in de Samenwerkingsovereenkomst tussen de Europese Economische Gemeenschap en de Socialistische Federatieve Republiek Joegoslavië.

Rodríguez Iglesias                      Gulmann                      Ragnemalm                      Wathelet

Moitinho de Almeida                      Kapteyn                      Murray                      Edward

Hirsch    Jann    Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 juni 1998.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias