

DOMSTOLENS DOM
den 16 juni 1998 *

I mål C-162/96,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Bundesfinanzhof, att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

A. Racke GmbH & Co.

och

Hauptzollamt Mainz,

angående giltigheten av rådets förordning (EEG) nr 3300/91 av den 11 november 1991 om suspension av de handelskoncessioner som föreskrivs i samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Jugoslavien (EGT L 315, s. 1; svensk specialutgåva, område 11, volym 18, s. 176) [I förordningens ursprungliga titel används termen *upphävande* i stället för termen suspension. Eftersom det är fråga om ett *tillfälligt* upphävande, används genomgående i översättningen av domen i stället termen suspension.],

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. Gulmann, H. Ragnemalm och M. Wathelet samt domarna J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn (referent), J. L. Murray, D. A. O. Edward, G. Hirsch, P. Jann och L. Sevón,

* Rättegångsspråk: tyska.

generaladvokat: F. G. Jacobs,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— A. Racke GmbH & Co., genom advokten Dietrich Ehle, Köln,

— Europeiska unionens råd, genom juridiska rådgivarna Jürgen Huber och Micael Vitsentzatos samt genom Antonio Tanca, rättstjänsten, samtliga i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske rådgivaren Jörn Sack och Barbara Brandtner, rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 15 juli 1997 av:
A. Racke GmbH & Co., rådet och kommissionen,

och efter att den 4 december 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Bundesfinanzhof har genom beslut av den 7 mars 1996, som inkom till domstolens kansli den 13 maj samma år, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget ställt två frågor om giltigheten av rådets förordning (EEG) nr 3300/91 av den 11 november 1991 om suspension av de handelskoncessioner som föreskrivs i samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Jugoslavien (EGT L 315, s. 1, svensk specialutgåva, område 11, volym 18, s. 176, nedan kallad den omtvistade förordningen).

- 2 Frågorna har uppkommit i en tvist mellan A. Racke GmbH & Co. (nedan kallat Racke) och Hauptzollamt Mainz avseende en tullskuld som har uppkommit vid importen till Tyskland av vissa kvantiteter vin med ursprung i Jugoslavien.

Tillämpliga bestämmelser

- 3 Samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Jugoslavien (nedan kallat samarbetsavtalet) undertecknades i Belgrad den 2 april 1980 av Europeiska ekonomiska gemenskapernas medlemsstater och gemenskapen, å ena sidan,

och Jugoslavien, å andra sidan. Det godkändes på gemenskapens vägnar genom rådets förordning (EEG) nr 314/83 av den 24 januari 1983 (EGT L 41, s. 1).

4 Artikel 22 i samarbetsavtalet, i dess lydelse enligt artikel 4 i tilläggsprotokollet till detta avtal om inrättandet av ett nytt handelssystem (nedan kallat tilläggsprotokollet), vilket godkändes på gemenskapens vägnar genom rådets beslut 87/605/EEG av den 21 december 1987 (EGT L 389, s. 72), har följande lydelse:

”1. Tullen på import till gemenskapen av vin av färska druvor enligt undernummer 22.05 C I och C II i gemensamma tulltaxan med ursprung i Jugoslavien på kärl rymmande högst två liter sänks med 30 procent inom ramen för en årlig gemenskapstullkvot på 12 000 hektoliter. På kvantiteter som importeras utöver kvoten skall gemenskapen tillämpa de tullar som framgår av punkt 4.

...

3. Bestämmelserna i punkterna 1 och 2 skall gälla fram till dess att de tullnivåer som har föreskrivits inom ramen för det i punkt 4 nämnda gradvisa avskaffandet beträffande de viner som avses i punkt 1 har sänkts med de 30 procent som föreskrivs i punkt 1.

4. Tullen på import till gemenskapen av vin av färska druvor enligt undernummer 22.05 C I och C II i gemensamma tulltaxan med ursprung i Jugoslavien skall avskaffas enligt bestämmelserna i artikel 2.1 och 2.2 i tilläggsprotokollet om inrättandet av ett nytt handelssystem. Denna bestämmelse skall tillämpas inom ramen för en årlig gemenskapstullkvot på 545 000 hektoliter. På de kvantiteter som importerats utöver kvoten skall gemenskapen tillämpa gemensamma tulltaxan.

...”

- 5 Enligt artikel 2.1 i tilläggsprotokollet skall de tullar på import till gemenskapen som är tillämpliga enligt samarbetsavtalet gradvis avskaffas under samma tid och i samma takt som föreskrivs i Akten om anslutningsvillkoren för Konungariket Spanien och Portugisiska republiken och om anpassningar av fördragen (EGT L 302, 1985, s. 23; för svensk version se Handlingar om anslutning till Europeiska gemenskaperna, band II, del I, 1987, s. 215) beträffande samma produkter som importerats från dessa stater till gemenskapen i dess sammansättning den 31 december 1985. När de tullsats som tillämpas på import till gemenskapen i dess sammansättning den 31 december 1985 av produkter från Spanien och Portugal är olika för de två staterna, skall den högre av de två tullsatserna tillämpas på produkter med ursprung i Jugoslavien. I artikel 2.2 föreskrivs att när Jugoslavien beviljas en lägre tullsats än Spanien eller Portugal eller båda länderna, inleds avvecklingen när de tullsats som tillämpas på samma produkter från Spanien och Portugal når en nivå som är lägre än den som tillämpas på produkter med ursprung i Jugoslavien.
- 6 I enlighet med artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 3413/90 av den 19 november 1990 om öppnande och förvaltning av gemenskapstullkvoter för vissa produkter med ursprung i Jugoslavien (1991) (EGT L 335, s. 26) suspenderades tullarna på import till gemenskapen av vin av färska druvor som omfattas av KN-numren ur

2204 21 och 2204 29 med ursprung i Jugoslavien för tiden från och med den 1 januari 1991 till och med den 31 december 1991 på nivåerna 3,6, 4,4, 4,8 eller 5,6 ecu/hl inom gränserna för en kvot på 545 000 hl. Dessutom fastställs i artikel 2—4 i förordning nr 3413/90 de villkor som gäller för att importörerna av produkterna i fråga skall få del i kvoten.

7 Enligt artikel 60 i samarbetsavtalet har det ingåtts för att gälla tills vidare. Båda parterna får emellertid häva samarbetsavtalet genom att meddela den andra parten detta. Avtalet upphör då att gälla sex månader efter meddelandet.

8 Genom beslut 91/586/EKSG, EEG av den 11 november 1991 om uppehåll i tillämpningen av avtalen mellan Europeiska gemenskapen, dess medlemsstater och Jugoslavien (EGT L 315, s. 47; svensk specialutgåva, område 11, volym 18, s. 178) beslutade rådet och företrädarna för medlemsstaternas regeringar vid sammanträde inom rådet att suspendera tillämpningen av samarbetsavtalet med omedelbar verkan, av följande skäl, som anges i andra, tredje, fjärde och femte övervägandet i beslutet:

”Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, församlade inom ramen för det europeiska politiska samarbetet, har i sina deklARATIONER av den 5 och den 28 oktober 1991 uppmärksammat krisen i Jugoslavien. FN:s säkerhetsråd uttryckte i resolution 713 (1991) sin oro för att en förlängning av den rådande situationen utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet.

De fortsatta fientligheterna och deras konsekvenser för de ekonomiska och handelsmässiga förbindelserna, både mellan Jugoslaviens delstater och med gemenskapen, utgör en radikal förändring av de förhållanden under vilka samarbetsavtalet

mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Jugoslavien och tillhörande protokoll samt avtalet beträffande Europeiska kol- och stålgemenskapen ingicks. Därför ifrågasätts tillämpningen av dessa avtal och protokoll.

Vädjan om tillmötesgående av eldupphöröverenskommelsen i Haag av den 4 oktober 1991 som framställts av Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, församlade i Haarzuilens den 6 oktober 1991 inom ramen för det europeiska politiska samarbetet, har inte hörsammats.

Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater, församlade inom ramen för det europeiska politiska samarbetet, tillkännagav i deklarationen av den 6 oktober 1991 sitt beslut att upphäva avtalen mellan gemenskapen och Jugoslavien om den överenskommelse mellan konfliktparterna som träffades i Haag den 4 oktober 1991, i närvaro av ordföranden för Europeiska gemenskapernas råd samt ordföranden i Jugoslavienkonferensen, inte skulle iakttas.”

- 9 I artikel 1 i den omtvistade förordningen föreskrivs att de handelskoncessioner suspenderas som kommit till stånd genom samarbetsavtalet eller i enlighet med detta. Enligt artikel 3 trädde förordningen i kraft samma dag som den offentliggjordes i *Europeiska gemenskapernas officiella tidning*, det vill säga den 15 november 1991.
- 10 I första, andra, tredje och fjärde övervägandet i denna förordning upprepas de skäl som räknas upp i ingressen till beslut 91/586 och som har återgetts ovan.

- 11 I enlighet med artikel 60 i samarbetsavtalet antog rådet beslut 91/602/EEG av den 25 november 1991 om hävandet av samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och den socialistiska federala republiken Jugoslavien (EGT L 325, s. 23; svensk specialutgåva, område 11, volym 19, s. 176). Enligt artikel 2 i beslutet trädde beslutet att upphäva samarbetsavtalet och alla dithörande protokoll och handlingar i kraft samma dag som det offentliggjordes, det vill säga den 27 november 1991.
- 12 För vissa produkter, dock inte vin, beviljade rådet genom förordning (EEG) nr 3567/91 av den 2 december 1991 om den ordning som gäller för import av produkter med ursprung i republikerna Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Makedonien och Slovenien (EGT L 342, s. 1) dessa republiker handelsförmåner som väsentligen motsvarade förmånerna i det samarbetsavtal vars tillämpning gemenskapen hade suspenderat.
- 13 Genom rådets förordning (EEG) nr 545/92 av den 3 februari 1992 om den ordning som gäller för import till gemenskapen av produkter med ursprung i republikerna Kroatien och Slovenien samt de jugoslaviska republikerna Bosnien-Hercegovina, Makedonien och Montenegro (EGT L 63, s. 1) bibehölls dessa åtgärder för år 1992 och utvidgades till att gälla vissa jordbruksprodukter, bland annat vin av färska druvor som omfattas av KN-numren ur 2204 21 och 2204 29 med ursprung i de ovannämnda republikerna. Således föreskriver artikel 6 i förordning nr 545/92 att importtullen på detta vin sänks till 3,2 ecu/hl eller till 3,7 ecu/hl inom gränserna för en årlig kvot på 545 000 hl.
- 14 Enligt artikel 1 i rådets förordning (EEG) nr 547/92 av den 3 februari 1992 om öppnande och förvaltning av gemenskapens tullkvoter för vissa produkter med ursprung i republikerna Kroatien och Slovenien samt i de jugoslaviska republikerna Bosnien-Hercegovina, Makedonien och Montenegro (EGT L 63, s. 41) suspenderades tullarna på import till gemenskapen av vin av färska druvor som omfattas av KN-numren ur 2204 21 och 2204 29 med ursprung i dessa republiker för

tiden från och med den 1 januari till och med den 31 december 1992 på nivåerna 2,4, 2,9, 3,2 eller 3,7 ecu/hl och inom gränserna för en kvot på 545 000 hl. Artikel 2—4 i denna förordning fastställer de villkor som gäller för att importörerna av produkterna i fråga skall få del i kvoten.

Twisten vid den nationella domstolen

- 15 Mellan den 6 november 1990 och den 27 april 1992 klarerade Racke i Tyskland vin som importerats från produktionsområdet i Kosovo för lagring i ett privat lagerutrymme. Den 7 maj 1992 meddelade bolaget att varupartierna skulle övergå till fri omsättning i enlighet med den förmånstull som föreskrivs i samarbetsavtalet.

- 16 Hauptzollamt Mainz beslutade emellertid den 27 maj 1992 att yrka betalning av skillnaden mellan den tull som tillämpas på tredje land och förmånstullen med motiveringen att vinet hade importerats från Serbien.

- 17 Racke väckte då talan mot detta beslut vid Finanzgericht, som biföll den vad gällde det vin som importerats före den 15 november 1991 men ogillade den i övrigt, eftersom det var berättigat att genom den omtvistade förordningen suspendera de handelskoncessioner som beviljats genom samarbetsavtalet på grund av en fundamental förändring av omständigheter, nämligen kriget i Jugoslavien.

18 Racke överklagade detta avgörande på rättsliga grunder ("Revision") till Bundesfinanzhof, som inledningsvis har ställt sig frågan om den ensidiga suspensionen av samarbetsavtalet uppfyller de villkor som föreskrivs i artikel 62.1 i Wienkonventionen av den 23 maj 1969 om traktaträtten (nedan kallad Wienkonventionen).

19 Artikel 62 i Wienkonventionen föreskriver följande:

"1. En fundamental förändring av omständigheter som inträffat i förhållande till dem som förelåg vid tiden för en traktats ingående och som icke var förutsedd av parterna kan ej åberopas som skäl till att sätta traktaten ur kraft eller frånträda den, såvida icke

a) förhandenvaron av dessa omständigheter utgjorde en väsentlig förutsättning för parternas samtycke till att vara bundna av traktaten, och

b) verkningarna av denna förändring genomgripande ändrar räckvidden av de förpliktelser som återstår att fullgöra enligt traktaten.

...

3. Om en part enligt de föregående bestämmelserna kan åberopa en fundamental förändring av omständigheter som skäl till att sätta en traktat ur kraft eller

frånträda den, kan den också åberopa förändringen som skäl för suspendering av traktaten.”

- 20 Enligt den hänskjutande domstolen innebar Jugoslaviens upplösning i flera nya stater och fientligheterna i Jugoslavien en politisk vändpunkt som medförde en fundamental förändring av omständigheter som utgjorde en väsentlig förutsättning för parternas samtycke till att ingå samarbetsavtalet. Förändringen föreföll däremot inte att genomgripande ändra räckvidden av förpliktelserna enligt samarbetsavtalet, som framför allt var ett handelsavtal.
- 21 Bundesfinanzhof har vidare ställt sig frågan om det med hänsyn till artikel 65 i Wienkonventionen var riktigt att suspendera samarbetsavtalet utan föregående meddelande och förvarning, om det förelåg ett särskilt brådskande fall och om den tid som förflutit innan tullarna i fråga betalades gjorde det möjligt att avhjälpa eventuella förfarandefel.
- 22 Artikel 65.1 i Wienkonventionen föreskriver att en part som på grundval av denna konventions bestämmelser åberopar antingen en brist i sitt samtycke till att vara bunden av en traktat eller ett skäl till att frånträda eller suspendera den måste meddela de övriga parterna sitt anspråk. Meddelandet skall ange vilken åtgärd med traktaten som åsyftas och skälen för åtgärden. Artikel 65.2 i Wienkonventionen innehåller dessutom uppgift om att om ingen part, efter utgången av en tidsrymd, som, utom i särskilt brådskande fall, skall vara minst tre månader efter meddelandets mottagande, rest någon invändning, kan den part som lämnat meddelandet verkställa den avsedda åtgärden på det i artikel 67 föreskrivna sättet. Artikel 65.3 i Wienkonventionen föreskriver att om invändning har rests av någon annan part, skall parterna söka en lösning genom de medel som anges i artikel 33 i Förenta nationernas stadga.

23 På grund av dessa spørsmål har Bundesfinanzhof beslutat att förklara målet vilande och begära att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande beträffande följande frågor:

”1. Är rådets förordning (EEG) nr 3300/91 av den 11 november 1991 om suspension av de handelskoncessioner som föreskrivs i samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Jugoslavien giltig?

2. För det fall att den första frågan besvaras nekande:

Vilka är följderna av att förordningen inte gäller för en förtullning av serbiska viner vilken skedde i början av maj 1992 när vinerna hade importerats mellan mitten av november 1991 och april 1992 och hade klarerats till tullagret?

Är de kvotförbundna tullförmåner som år 1992 beviljades viner från före detta Jugoslaviens territorium, med undantag av Serbien, således tillämpliga?”

Den första frågan

24 Det skall inledningsvis konstateras att även om Wienkonventionen inte är bindande för vare sig gemenskapen eller alla medlemsstater, återspeglar en del bestämmelser i konventionen, däribland artikel 62, de folkrättsliga regler som på vissa villkor fastslår principen att en förändring av omständigheter kan medföra att en traktat blir ogiltig eller suspenderas. Internationella domstolen har således ansett att ”[d]enna princip och de exceptionella villkor som gäller för den har angetts i

artikel 62 i Wienkonventionen om traktaträtten som i alla hänseenden kan betraktas som en kodifikation av gällande sedvanerätt vad beträffar upphörande av en avtalsförbindelse på grund av en förändring av omständigheter” (dom av den 2 februari 1973, mål rörande behörighet i fråga om fiske, Förenade kungariket mot Island, *ICJ Reports*, 1973, s. 3, punkt 36).

Domstolens behörighet

- 25 Kommissionen har uttryckt tvivel om huruvida domstolen är behörig att pröva den första frågan, eftersom den rör den omtvistade förordningens giltighet med avseende på internationell sedvanerätt. Även om förordningen är en rättsakt som har beslutats av gemenskapen i den mening som avses i artikel 177 första stycket b i fördraget, är förfarandet för begäran om förhandsavgörande emellertid inte lämpat för att utveckla en argumentation som endast grundas på folkrätten och i synnerhet på principerna om en traktats upphörande eller suspension av dess tillämpning.
- 26 Det skall erinras om att domstolen redan i domen av den 12 december 1972 i de förenade målen 21/72—24/72, *International Fruit Company m. fl.* (REG 1972, s. 1219, punkt 5; svensk specialutgåva, häfte 2), ansåg att domstolens behörighet att med stöd av artikel 177 i fördraget avgöra giltigheten av de rättsakter som beslutats av gemenskapens institutioner är inte begränsad med avseende på de grunder som kan åberopas till stöd för ett bestridande av dessa rättsakters giltighet.
- 27 Eftersom behörigheten omfattar en bedömning av samtliga skäl till att nämnda rättsakter kan vara ogiltiga, ankommer det på domstolen att pröva om det förhållandet att de är oförenliga med en folkrättslig regel kan påverka deras giltighet (domen i det ovannämnda målet *International Fruit Company m. fl.*, punkt 6).

- 28 Det skall följaktligen konstateras att domstolen är behörig att avgöra den första tolkningsfrågan.

Den omtvistade förordningens giltighet

- 29 Det skall påpekas att frågan om den omtvistade förordningens giltighet med avseende på internationell sedvanerätt uppkommer som en preliminär fråga i samband med en tvist där Racke har yrkat att det system med förmånstullar skall tillämpas som föreskrivs i artikel 22 i samarbetsavtalet.

- 30 Följaktligen skall det inledningsvis undersökas om artikel 22.4, som skall tillämpas i målet vid den nationella domstolen, såsom framgår av syftet med de kvotförordningar som nämns i beslutet om hänskjutande direkt kan ge enskilda rätt till förmånstullar.

- 31 En bestämmelse i ett avtal som gemenskapen har ingått med tredje land skall enligt fast rättspraxis anses vara direkt tillämplig om den, med hänsyn till dess ordalydelse samt till avtalets syfte och art, innebär en klar och precis skyldighet vars fullgörande eller verkningar inte är beroende av utfärdandet av ytterligare rättsakter (se bland annat dom av den 30 september 1987 i mål 12/86, Demirel, REG 1987, s. 3719, punkt 14; svensk specialutgåva, häfte 9).

- 32 För att avgöra om artikel 22.4 i samarbetsavtalet uppfyller dessa kriterier, skall dess ordalydelse först undersökas.

- 33 Denna bestämmelse skall enligt själva dess ordalydelse genomföras genom gemenskapens rättsakter för att enligt de villkor som föreskrivs i artikel 2.1 och 2.2 i tilläggsprotokollet öppna nämnda årliga tullkvot, och gemenskapen har inte något utrymme för egen bedömning när den vidtar dessa åtgärder. Gemenskapen är nämligen skyldig att i god tid exakt beräkna tullarna i enlighet med dessa bestämmelser.
- 34 Av detta följer att artikel 22.4 i samarbetsavtalet, med avseende på de förmånstullar som den föreskriver, kan ge upphov till rättigheter som enskilda kan göra gällande vid de nationella domstolarna.
- 35 Detta konstaterande motsägs för övrigt inte av undersökningen av syftet med och arten av avtalet, i vilket artikel 22.4 ingår.
- 36 Samarbetsavtalet har nämligen som målsättning att främja utvecklingen av handelsutbytet mellan avtalsparterna och att gradvis avveckla handelshindren. I slutet av den första etappen av denna liberalisering, den 30 juni 1985, fastställdes det framtida systemet för handelsutbytet i tilläggsprotokollet. Det är i detta sammanhang som artikel 22.4 i dess lydelse enligt artikel 4 i tilläggsprotokollet fastställer en gemenskapstullkvot för vissa viner inom ramen för vilken tullen på import till gemenskapen avskaffas.
- 37 Vidare skall det undersökas om en enskild, som vid en domstol åberopar den förmånsbehandling som han har rätt till enligt den ändrade artikel 22.4 i samarbetsavtalet, med hänsyn till internationella sedvanerättsliga regler kan ifrågasätta giltigheten av den omtvistade förordningen som från och med den 15 november 1991 suspenderade de handelskoncessioner som hade beviljats genom detta avtal.

- 38 Rådet har i detta hänseende gjort gällande att antagandet av den omtvistade förordningen logiskt och rättsligt sett föregicks av beslut 91/586, som på det internationella planet medförde en suspension av samarbetsavtalet. Antagandet av den omtvistade förordningen var i sin tur nödvändigt då de handelskoncessioner som föreskrivs i nämnda avtal tidigare hade genomförts genom intern gemenskapslagstiftning.
- 39 Eftersom folkrätten enligt rådet inte innehåller några tvingande föreskrifter om ersättning vid åsidosättande av folkrättsliga regler, leder den omständigheten att dessa regler eventuellt har åsidosatts genom beslut 91/586 inte nödvändigtvis till att samarbetsavtalet åter blir tillämpligt och följaktligen, på gemenskapsnivå, till att den omtvistade förordningen blir ogiltig på grund av att den strider mot det avtal som åter har blivit tillämpligt. Ett åsidosättande av folkrätten kan således även beivras genom ersättning så att samarbetsavtalet förblir suspenderat. För att bedöma den omtvistade förordningens giltighet behöver domstolen således inte undersöka om suspensionen genom beslut 91/586 av tillämpningen av samarbetsavtalet utgör en kränkning av folkrättsliga regler.
- 40 Det skall inledningsvis konstateras att den hänskjutande domstolens fråga endast rör den omtvistade förordningens giltighet med avseende på internationella sedvanerättsliga regler.
- 41 Det skall även betonas att ett avtal med tredje land som har ingåtts av rådet enligt EG-fördraget är, vad gemenskapen beträffar, en rättsakt som beslutats av en av gemenskapens institutioner och att bestämmelserna i ett sådant avtal från och med dagen för avtalets ikraftträdande utgör en integrerad del av gemenskapernas rättsordning (domen i det ovannämnda målet Demirel, punkt 7).
- 42 Om den omtvistade förordningen ogiltigförklarades, skulle de handelskoncessioner som beviljats genom bestämmelserna i samarbetsavtalet fortsätta att vara tillämp-

liga inom gemenskapernas rättsordning fram till den dag då gemenskapen i enlighet med tillämpliga folkrättsliga regler hävt detta avtal.

- 43 Av detta följer att en ogiltigförklaring av den omtvistade förordningen på grund av dess oförenlighet med internationella sedvanerättsliga regler skulle göra det möjligt för enskilda att direkt åberopa den förmånsbehandling som de har rätt till enligt samarbetsavtalet.
- 44 Kommissionen tvivlar för sin del på om de folkrättsliga regler till vilka beslutet om hänskjutande hänför sig, i avsaknad av en uttrycklig bestämmelse i EG-fördraget, kan anses utgöra en del av gemenskapernas rättsordning. För att ifrågasätta giltigheten av en förordning skulle en enskild kunna stödja sig på motiv som grundas på förhållandet mellan honom och gemenskapen men däremot inte ha rätt att åberopa de grunder som avser rättsförhållandet mellan gemenskapen och tredje land, vilket omfattas av folkrätten.
- 45 Det skall i detta avseende anföras att gemenskapens behörighet — såsom följer av domen av den 24 november 1992 i mål C-286/90, Poulsen och Diva Navigation (REG 1992, s. I-6019, punkt 9; svensk specialutgåva, häfte 13) — skall utövas med beaktande av folkrätten. Gemenskapen är följaktligen skyldig att följa de internationella sedvanerättsliga reglerna när den antar en förordning varigenom den suspenderar tillämpningen av handelskoncessioner som har beviljats genom ett avtal eller med stöd av ett avtal som gemenskapen har ingått med tredje land.
- 46 Av detta följer att internationella sedvanerättsliga regler som avser upphörande och suspension av ett avtalsförhållande till följd av en fundamental förändring av omständigheter binder gemenskapens institutioner och hör till gemenskapernas rättsordning.

- 47 Det skall vidare konstateras att den enskilde i det föreliggande fallet som en preliminär fråga har ifrågasatt giltigheten av en gemenskapsförordning med avseende på dessa regler för att göra gällande rättigheter direkt på grundval av ett avtal mellan gemenskapen och tredje land. Detta mål rör således inte den direkta effekten av nämnda regler.
- 48 Den enskilde har nämligen åberopat grundläggande internationella sedvanerättsliga regler mot den omtvistade förordningen som har antagits med tillämpning av dessa regler och berövat honom den rätt till förmånsbehandling som han hade beviljats enligt samarbetsavtalet (för en liknande situation i förhållande till grundläggande avtalsbestämmelser se dom av den 7 maj 1991 i mål C-69/89, Nakajima mot rådet, REG 1991, s. I-2069, punkt 31; svensk specialutgåva, häfte 11).
- 49 De regler som den enskilde har åberopat utgör ett undantag från principen *pacta sunt servanda* som utgör en grundläggande princip för alla rättsordningar och särskilt för den internationella rättsordningen. När denna princip tillämpas på folkrätten förutsätter den att varje i kraft varande traktat är bindande för dess parter och ärligt skall fullgöras av dem (se artikel 26 i Wienkonventionen).
- 50 Internationella domstolen har ytterligare erinrat om betydelsen av denna princip och framhållit att ”stabiliteten i avtalsförhållanden förutsätter att en fundamental förändring av omständigheter endast kan åberopas i undantagsfall” (dom av den 25 september 1997, mål avseende Gabčíkovo — Nagymaros-projektet, Ungern mot Slovakien, punkt 104, ännu inte publicerad i *ICJ Reports*).
- 51 Under dessa omständigheter kan en enskild som vid domstol gör gällande sina rättigheter direkt på grundval av ett avtal med tredje land inte nekas möjligheten att ifrågasätta giltigheten av en förordning som, genom att suspendera de handelskoncessioner som har beviljats genom detta avtal, hindrar honom från att åberopa

dem, och möjligheten att, för att ifrågasätta förordningens giltighet, åberopa de skyldigheter som följer av internationella sedvanerättsliga regler om upphörande och suspension av avtalsförhållanden.

- 52 På grund av de aktuella reglernas komplexitet och vagheten i vissa begrepp till vilka de hänför sig måste domstolskontrollen emellertid — särskilt inom ramen för ett hänskjutande för en giltighetsbedömning — begränsas till frågan huruvida rådet vid antagandet av suspensionsförordningen har gjort sig skyldigt till en uppenbart oriktig bedömning vad gäller villkoren för tillämpningen av dessa regler.
- 53 För att ett avtal skall kunna upphöra eller suspenderas på grund av en fundamental förändring av omständigheter föreskrivs två villkor i den internationella sedvanerätten, såsom den kodifierats i artikel 62.1 i Wienkonventionen. För det första skall förhandenvaron av dessa omständigheter ha utgjort en väsentlig förutsättning för parternas samtycke till att vara bundna av traktaten. För det andra skall verkningarna av denna förändring genomgripande ändra räckvidden av de förpliktelser som återstår att fullgöra enligt traktaten.
- 54 Vad gäller det första villkoret skall det konstateras att avtalsparterna enligt ingresen till samarbetsavtalet är beslutna att "främja utvecklingen och breddningen av samarbetet kring ekonomi, finanser och handel för att skapa bättre jämvikt och struktur i sin handel och öka dess volym och att höja sina befolkningars välfärd" och att de är medvetna om "behovet att beakta den nya situation som följer av gemenskapens utvidgning och att stärka befintliga grannskapsband för att skapa harmoniska ekonomiska och handelsmässiga förbindelser mellan gemenskapen och den socialistiska federala republiken Jugoslavien". I enlighet med dessa överväganden föreskriver artikel 1 i avtalet att syftet med avtalet är att "främja övergripande samarbete mellan parterna för att bidra till den socialistiska federala republiken Jugoslaviens ekonomiska och sociala utveckling och stärka förbindelserna mellan parterna".

- 55 Med beaktande av en så omfattande målsättning utgjorde upprätthållandet av fred i Jugoslavien, som är oundgängligt för goda grannförhållanden, och förekomsten av institutioner som kan säkerställa genomförandet av det samarbete som avses i avtalet inom hela Jugoslaviens territorium ett väsentligt villkor för att inleda och fortsätta det samarbete som föreskrivs i avtalet.
- 56 Vad gäller det andra villkoret förefaller det inte som om rådet har gjort sig skyldigt till en uppenbart oriktig bedömning, genom att i det andra övervägandet i den omtvistade förordningen konstatera att "[e]n fortsättning av fientligheterna och de följder som detta får på de ekonomiska förbindelserna och handelsförbindelserna, såväl mellan de jugoslaviska republikerna som med gemenskapen utgör en väsentlig ändring av de omständigheter under vilka samarbetsavtalet med dess protokoll ... ingicks" och att "tillämpningen av avtalen och protokollen [ifrågasätts]".
- 57 Även om det är riktigt, såsom Racke har hävdad, att handeln med Jugoslavien skulle fortsätta på en viss nivå och att gemenskapen skulle ha kunnat fortsätta att bevilja tullkoncessioner, är det emellertid så, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 93 i förslaget till avgörande, att tillämpningen av ifrågasatt internationella sedvanerättsliga regler inte förutsätter att det är omöjligt att uppfylla en skyldighet och att det inte var meningsfullt att fortsätta att bevilja förmåner för att stimulera handeln när Jugoslavien höll på att upplösas.
- 58 Vad gäller den i beslutet om hänskjutande ställda frågan huruvida det med hänsyn till artikel 65 i Wienkonventionen var tillåtet att suspendera samarbetsavtalet utan föregående meddelande eller meddelande om uppsägning skall det konstateras att gemenskapen och medlemsstaterna i gemensamma förklaringar av den 5, den 6 och den 28 oktober 1991 hade meddelat att de skulle vidta åtgärder mot de av parterna som inte följde den eldupphöröverenskommelse av den 4 oktober 1991 som de hade undertecknat i närvaro av ordföranden för rådet och ordföranden i Jugoslavienkonferensen. Då denna överenskommelse träffades meddelade gemenskapen

dessutom att den skulle häva samarbetsavtalet, om eldupphör inte iaktogs (*EG:s bulletin* 10-1991, punkterna 1.4.6, 1.4.7 och 1.4.16).

- 59 Även om sådana förklaringar inte uppfyller de formella krav som ställs i denna bestämmelse, skall det påpekas att de särskilda förfaranderegler som föreskrivs i den inte hör till internationell sedvanerätt.
- 60 Således skall det konstateras att det vid undersökningen av den första frågan inte har framkommit något som kan påverka suspensionsförordningens giltighet.
- 61 Med beaktande av svaret på den första frågan saknas det anledning att besvara den andra frågan.

Rättegångskostnader

- 62 De kostnader som har förorsakats rådet och kommissionen, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 7 mars 1996 har ställts av Bundesfinanzhof — följande dom:

Vid undersökningen av de ställda frågorna har det inte framkommit något som kan påverka giltigheten av rådets förordning (EEG) nr 3300/91 av den 11 november 1991 om suspension av de handelskoncessioner som föreskrivs i samarbetsavtalet mellan Europeiska ekonomiska gemenskapen och Jugoslavien.

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

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 juni 1998.

R. Grass

Justitiesekreterare

G. C. Rodríguez Iglesias

Ordförande