



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. RICHARD DE LA TOUR

fremsat den 12. marts 2026¹

Sag C-790/24 P

**International Management Group (IMG)
mod**

Europa-Kommissionen

»Appel – Den Europæiske Unions finansielle bestemmelser – udviklingssamarbejde – gennemførelse af Unionens budget ved fælles eller indirekte forvaltning sammen med en international organisation – afgørelse om med tilbagevirkende kraft at nægte at anerkende en enheds status som international organisation – begrebet »international organisation« – integrerende bestanddele – fortolkning af den internationale aftale, hvorved organisationen blev oprettet – Wienerkonventionen om traktatretten – artikel 31 og 32«

Indhold

I.	Indledning	5
II.	Retsforskrifter	6
	A. Wienerkonventionen	6
	B. Udkastet til artikler	7
III.	Baggrund for tvisten	7
IV.	Retsforhandlingerne for Retten og den appellerede dom	9
V.	Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande	9
VI.	Målrettet bedømmelse af det femte appelanbringende om et urigtigt skøn med hensyn til appellantens retlige status	10
	A. Det første led om retlige fejl i forbindelse med definitionen af begrebet »international organisation«	10

¹ – Originalsprog: fransk.

1. Det første argument om en retlig fejl med hensyn til kravet om, at det skulle godtgøres, at parterne havde til hensigt at oprette en international organisation	10
a) Den appellerede dom	10
b) Parternes argumenter	11
c) Bedømmelse	11
2. Det andet argument om en retlig fejl med hensyn til kravet om, at det skulle godtgøres, at den internationale aftale var retligt bindende	12
a) Den appellerede dom	12
b) Parternes argumenter	12
c) Bedømmelse	13
3. Det tredje argument om en retlig fejl med hensyn til vurderingen af kriteriet vedrørende status som international juridisk person	13
a) Det første kritikpunkt med hensyn til kravet om at være en »juridisk person«	13
1) Den appellerede dom	13
2) Parternes argumenter	14
3) Bedømmelse	14
b) Det andet kritikpunkt om de garantier for stabilitet, kontinuitet og effektivitet, som enheden skal være udstyret med ved udførelsen af sine opgaver	15
1) Den appellerede dom	15
2) Parternes argumenter	16
3) Bedømmelse	16
B. Det andet led om retlige fejl i forbindelse med fortolkningen af appellants stiftelsesdokument	18
1. Det første argument om en retlig fejl med hensyn til fortolkningen af begrebet »international organisation«	18
a) Den appellerede dom	18
b) Parternes argumenter	18
c) Bedømmelse	18
2. Det andet argument om en urigtig anvendelse af de regler om fortolkning af en international aftale, som er fastsat i Wienerkonventionens artikel 31 og 32	20

a) Det første kritikpunkt om en urigtig identifikation af den internationale aftale, der skulle fortolkes	21
1) Den appellerede dom	21
2) Parternes argumenter	21
3) Bedømmelse	21
b) Det andet kritikpunkt om en overdreven formalisme ved fortolkningen af ordlyden af resolutionen af 25. november 1994	23
1) Den appellerede dom	23
2) Parternes argumenter	23
3) Bedømmelse	25
c) Det tredje kritikpunkt om et urigtigt skøn med hensyn til appellantens oprindelige vedtægter hvad angår den relevante »sammenhæng«	27
1) Den appellerede dom	28
2) Parternes argumenter	28
3) Bedømmelse	28
d) Det fjerde kritikpunkt om et urigtigt skøn med hensyn til appellantens oprindelige og senere vedtægter hvad angår den »efterfølgende praksis«	30
1) Den appellerede dom	30
2) Parternes argumenter	31
3) Bedømmelse	33
i) De angivelige retlige fejl i forbindelse med anvendelsen af Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra b), hvad angår den almindelige regel om fortolkning	34
ii) De angivelige retlige fejl i forbindelse med anvendelsen af Wienerkonventionens artikel 32 hvad angår »supplerende fortolkningsmidler«	39
3. Det tredje argument om en retlig fejl med hensyn til de konsekvenser, der skulle drages af indgåelsen af hjemstedsaftaler med staterne og af delegationsaftaler ved fælles eller indirekte forvaltning med Kommissionen	40
a) Den appellerede dom	40
b) Parternes argumenter	41
c) Bedømmelse	41

C.	Det tredje led om retlige fejl, som Retten begik i forbindelse med vurderingen af Kongeriget Belgiens og Republikken Østrigs svar på Kommissionens spørgsmål	43
1.	Det første kritikpunkt om et urigtigt skøn med hensyn til de østrigske myndigheders svar	43
a)	Den appellerede dom	44
b)	Parternes argumenter	44
c)	Bedømmelse	44
2.	Det andet kritikpunkt om et urigtigt skøn med hensyn til de belgiske myndigheders svar	44
a)	Den appellerede dom	44
b)	Parternes argumenter	45
c)	Bedømmelse	45
D.	Det fjerde led om retlige fejl med hensyn til identifikationen af appellantens medlemmer .	47
1.	Den appellerede dom	47
2.	Parternes argumenter	47
3.	Bedømmelse	47
E.	Det femte led om retlige fejl med hensyn til de formelle krav i forbindelse med indgåelsen af resolutionen af 25. november 1994	48
1.	Den appellerede dom	48
2.	Parternes argumenter	48
3.	Bedømmelse	49
F.	Det sjette led om manglende hensyntagen til den omstændighed, at appellantens ikke blev opløst	49
1.	Den appellerede dom	49
2.	Parternes argumenter	49
3.	Bedømmelse	49
VII.	Forslag til afgørelse	50

I. Indledning

1. Denne appel, som er iværksat til prøvelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 4. september 2024, IMG mod Kommissionen², rejser spørgsmålet om, på baggrund af hvilke principper et organ kan anerkendes som international organisation som omhandlet i Unionens finansielle bestemmelser og i de folkeretlige regler, som fortolkningen af en sådan organisations stiftelsesdokument er underlagt.

2. Appellen indgår i en lang række tvister³, hvorved International Management Group (IMG), der er en enhed, som er specialiseret i genopbygning af stater, der befinder sig i en post-konfliktsituation, har anfægtet den omstændighed, at Europa-Kommissionen ved en afgørelse af 8. juni 2021 med tilbagevirkende kraft fra den 16. december 2014 lovligt kunne nægte at anerkende IMG's status som international organisation (herefter »den omtvistede afgørelse«), selv om nævnte institution havde overdraget gennemførelsen af programmer, der var finansieret gennem Unionens budget, til IMG i egenskab af international organisation. Retten stadfæstede ved den appellerede dom lovligheden af nævnte afgørelse.

3. I overensstemmelse med Domstolens anmodning vil dette forslag til afgørelse være afgrænset til en bedømmelse af det væsentligste nye retsspørgsmål, der er kommet frem i den foreliggende sag, nemlig det, som er blevet rejst ved det femte appelanbringende om retlige fejl, som Retten angiveligt begik dels med hensyn til definitionen af de integrerende bestanddele i en »international organisation«, dels med hensyn til fortolkningen af ordlyden af den internationale aftale, hvorved IMG blev oprettet, i henseende til artikel 31 og 32 i Wienerkonventionen om traktatretten⁴.

4. I dette forslag til afgørelse vil jeg foreslå Domstolen at tage det femte anbringende til følge.

5. Selv om jeg må indrømme, at det kan være vanskeligt at påvise, at der i den internationale aftale, hvorved IMG blev oprettet, er tale om en international organisations stiftelsesdokument, er jeg imidlertid ikke enig i den yderst restriktive fortolkning, som Retten anlagde af denne aftale. Ved at tillægge de tekstmæssige mangler i aftalen afgørende vægt, selv om denne var blevet indgået under særlige omstændigheder, der var forbundet med sagens hastende karakter, ved at nægte at tillægge beslutningerne om vedtagelsen af IMG's vedtægter, som var blevet vedtaget den 10. marts 1995⁵, nogen fortolkningsværdi, selv om disse beslutninger efter deres karakter såvel som efter deres funktion indgik i oprettelsesprocessen for den pågældende enhed, og endelig ved at nægte at tage beslutningerne om vedtagelsen af IMG's vedtægter i 2008 og 2012 i betragtning⁶, selv om disse beslutninger vidnede om enhedens udvikling og gradvise transformation, er jeg af den opfattelse, at Retten tilsidesatte de regler om fortolkning, som er fastsat i Wienerkonventionens artikel 31 og 32.

6. Det er korrekt, at appellants status ikke fremgår med al tydelighed af den internationale aftale, hvorved IMG blev oprettet, men jeg minder ikke desto mindre om, at denne enhed fra sin oprettelse blev betragtet som en international organisation af Kommissionen og de øvrige aktører på den internationale scene, om, at visse stater havde indgået hjemstedsaftaler med den, og om, at

² – T-509/21, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2024:590.

³ – Jf. den appellerede doms præmis 7-25.

⁴ – Undertegnet den 23.5.1969 (*United Nations Treaty Series*, bind 1155, s. 331, nr. 18232, 1980) og trådt i kraft den 27.1.1980, herefter »Wienerkonventionen«.

⁵ – Herefter »de oprindelige vedtægter«.

⁶ – Herefter »de senere vedtægter«.

Kommissionen havde overdraget budgetgennemførelsesopgaver til den i egenskab af international organisation over en forholdsvis lang periode (1995-2014). Dette har Kommissionen i øvrigt udtrykkeligt anerkendt. Under disse omstændigheder er jeg temmelig uforstående over for det argument, hvorefter denne enhed efter næsten 20 år, hvor den stiltiende, endog udtrykkeligt, havde været anerkendt som en international organisation, kunne blive nægtet denne status og samtlige dermed forbundne rettigheder med tilbagevirkende kraft fra den 16. december 2014, dvs. fra det tidspunkt, hvor Kommissionen besluttede at overdrage gennemførelsen ved indirekte forvaltning af udviklingsprogrammet for handel for Myanmar/Burma til en anden organisation end IMG.

II. Retsforskrifter

A. Wienerkonventionen

7. I Wienerkonventionens artikel 2, stk. 1, fastsættes:

»I denne konvention betyder:

- a) »traktat«: en mellemfolkelig overenskomst afsluttet i skriftlig form mellem stater og undergivet folkerettens regler, uanset om den består af et enkelt instrument eller to eller flere sammenhørende instrumenter og uden hensyn til dens specielle betegnelse;

[...]

- i) »international organisation«: en organisation, hvis medlemmer er stater repræsenteret af deres regeringer.«

8. I konventionens artikel 5 præciseres, at denne konvention »finder anvendelse på enhver traktat, som er en international organisations stiftelsesdokument, [...] med forbehold af organisationens relevante regler herom«.

9. Konventionens artikel 31 med overskriften »Almindelig regel om fortolkning« har følgende ordlyd:

»1. En traktat skal fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål.

2. Med henblik på fortolkningen af en traktat indgår i sammenhængen foruden selve teksten inklusive dens præambel og bilag:

- a) enhver aftale vedrørende traktaten, som er indgået mellem samtlige deltagere i forbindelse med traktatens indgåelse;
- b) ethvert dokument, som er udarbejdet af en eller flere deltagere i forbindelse med traktatens indgåelse og godkendt af de øvrige deltagere som et dokument i tilknytning til traktaten.

3. Jævnstid med sammenhængen skal der tages hensyn til:

- a) en eventuel efterfølgende aftale mellem deltagerne vedrørende traktatens fortolkning eller anvendelsen af dens bestemmelser;
- b) enhver efterfølgende praksis vedrørende traktatens anvendelse, som fastslår en enighed mellem deltagerne vedrørende dens fortolkning;

[...]

4. Der skal tillægges et udtryk en særlig betydning, hvis det er godtgjort, at dette var deltagernes hensigt.«

10. Konventionens artikel 32 med overskriften »Supplerende fortolkningsmidler« er affattet således:

»Supplerende fortolkningsmidler, herunder forarbejderne til traktaten og omstændighederne ved dens indgåelse, kan tages i betragtning med henblik på at få bekræftet den betydning, der fremkommer ved anvendelsen af artikel 31[,] eller for at fastslå betydningen, når fortolkningen i henhold til artikel 31:

- a) efterlader betydningen flertydig eller uklar eller
- b) fører til et resultat, som er åbenbart meningsløst eller urimeligt.«

B. Udkastet til artikler

11. Udkastet til artikler om internationale organisationers ansvar (herefter »udkastet til artikler«) blev vedtaget af De Forenede Nationers Internationale Lovkommission i 2011⁷.

12. I henhold til artikel 2, litra a), i dette udkast til artikler omfatter udtrykket »international organisation« enhver organisation, der er oprettet ved en traktat eller et andet folkeretligt instrument, og som har status som selvstændig international juridisk person, og en international organisation kan ud over stater have andre medlemmer end stater.

III. Baggrund for tvisten⁸

13. Appellanten, IMG, der oprindeligt var benævnt International Management Group – Infrastructure for Bosnia and Herzegovina (IMG-IBH), blev etableret på den internationale konference om det tidligere Jugoslavien (ICFY) den 16. juli 1993 inden for rammerne af De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR)⁹. Ved dokument af 25. november 1994 vedrørende oprettelsen af IMG-IBH (herefter »resolutionen af 25. november

⁷ – Jf. Den Internationale Lovkommissions rapport A/66/10 til De Forenede Nationers Generalforsamling om arbejdet på dens 63. møde, i *Den Internationale Lovkommissions årbog*, 2011, bind II, anden del, stk. 87, s. 38.

⁸ – Baggrunden for tvisten er udførligt fremstillet i den appellerede doms præmis 2-24.

⁹ – Jf. Revisionsrettens særberetning nr. 2/97 om Den Europæiske Unions humanitære bistand 1992-1995 med Kommissionens svar (EF-traktatens artikel 188 C, stk. 4, andet afsnit) (EFT 1997, C 143, s. 1), del 3 med overskriften »Kommissionens procedurer for frigørelse af humanitær bistand«, særligt punkt 3.6, litra b), under den del, der vedrører »[f]rigørelse af bevillinger (samlede planer)« (s. 12), samt fodnote 33.

1994«) blev de stater, der var parter heri, enige om at give den pågældende enhed en institutionel struktur med det formål at give de stater og internationale organisationer, der deltog i genopbygningen af Bosnien-Hercegovina, mulighed for til dette formål at råde over en særlig enhed¹⁰. Siden da har IMG gradvist udvidet sine aktiviteter inden for genopbygning og udvikling.

14. Efter en undersøgelse foretaget af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF), efter afslutningen af hvilken der var blevet rejst tvivl om appellants status som international organisation som omhandlet i Unionens finansielle bestemmelser, besluttede Kommissionen den 16. december 2014 at overdrage gennemførelsen af det årlige handlingsprogram for Myanmar/Burma til en anden organisation end IMG, og underrettede dernæst den 8. maj 2015 appellanten om, at den havde besluttet ikke at indgå nogen ny delegationsaftale med denne ved indirekte forvaltning sammen med en international organisation, indtil der var absolut vished om appellants status. Domstolen fastslog i dom af 31. januar 2019, *International Management Group mod Kommissionen*¹¹, at disse to afgørelser var ulovlige, med den begrundelse, at afgørelserne ikke var retligt og faktisk begrundede, eftersom de tre oplysninger, som de var støttet på, ikke kunne rejse tvivl om IMG's egenskab af international organisation som omhandlet i Unionens finansielle bestemmelser¹². I kendelse af 9. juni 2020, *International Management Group mod Kommissionen*¹³, sørgede Domstolen for at præcisere, at den ikke havde taget stilling til, hvorvidt IMG på grundlag af en undersøgelse af alle de relevante oplysninger havde status som international organisation.

15. Med henblik på opfyldelsen af dom af 31. januar 2019, *International Management Group mod Kommissionen*¹⁴, foretog Kommissionen en endelig vurdering af appellants status. I denne forbindelse spurgte nævnte institution de stater, som IMG havde udpeget som værende dens medlemmer, om, hvorvidt den pågældende enhed var en international organisation, om de var medlemmer af denne enhed, og om de havde undertegnet en international eller mellemstatslig aftale om oprettelse af denne enhed som international organisation.

16. Ved skrivelse af 19. februar 2021 meddelte Kommissionen appellanten, at den påtænkte at vedtage en afgørelse, hvorved den nægtede at anerkende appellants status som international organisation, og opfordrede appellanten til at fremsætte sine bemærkninger. Den 8. juni 2021 vedtog Kommissionen den omtvistede afgørelse, hvorved den med tilbagevirkende kraft fra den

¹⁰ – I sit værk *À la recherche de la Bosnie-Herzégovine, La mise en œuvre de l'accord de paix de Dayton*, Presses Universitaires de France, Paris, 2003, kapitel 3 med overskriften »Les négociations et l'accord de Dayton«, s. 72-128, særligt punkt 76, forklarer Marianne Ducasse-Rogier, at stigningen i antallet af – navnlig regionale – internationale organisationer, der blev bemyndiget til at gennemføre fredsaftalen i Dayton, som blev undertegnet i Paris den 14.12.1995, skyldtes, at De Forenede Nationer (FN) blev holdt udenfor i forbindelse med gennemførelsen af denne aftale. Unionen, som bevarede sit mandat til administration af byen Mostar (Bosnien-Hercegovina), fik sideløbende overdraget beføjelser med hensyn til den økonomiske genopbygning af landet (jf. konklusionerne fra den fredsimpliceringskonference, der blev afholdt i London den 8. og 9.12.1995, punkt 41) og fik til opgave sammen med Verdensbanken at afholde konferencerne med henblik på indsamling af midler til denne økonomiske genopbygning. Jf. hvad angår IMG's funktion og betydning første, anden og tredje rapport fra den internationale højtstående repræsentant i Bosnien-Hercegovina med henblik på gennemførelsen af den bosniske fredsaftale til De Forenede Nationers generalsekretær, som er tilgængelige på følgende websted: <https://www.ohr.int/cat/hrs-reports/page/9/>

¹¹ – C-183/17 P og C-184/17 P, EU:C:2019:78.

¹² – Jf. dom af 31.1.2019, *International Management Group mod Kommissionen* (C-183/17 P og C-184/17 P, EU:C:2019:78, præmis 92-97 og 104).

¹³ – C-183/17 P-INT, EU:C:2020:507, præmis 23.

¹⁴ – C-183/17 P og C-184/17 P, EU:C:2019:78.

16. december 2014 nægtede at anerkende appellantens status som international organisation som fastsat i Unionens finansielle bestemmelser for gennemførelsen af EU-midler ved indirekte forvaltning¹⁵.

17. Endelig i dom af 22. september 2022, IMG mod Kommissionen¹⁶, bemærkede Domstolen, at Kommissionen er forpligtet til at sikre, at de enheder, som den i henhold til bestemmelserne om internationale organisationers indirekte forvaltning af EU-budgettet har overdraget eller påtænker at overdrage budgetgennemførelsesopgaver til, har en sådan status. Domstolen bemærkede desuden, at nævnte institution i tilfælde af tvivl herom har pligt til at fjerne denne tvivl og til at indsamle alle de oplysninger, der er nødvendige for såvel retligt som faktisk at begrunde sin afgørelse, idet der skal tages hensyn til denne afgørelses retsvirkninger for den berørte enhed¹⁷.

IV. Retsforhandlingerne for Retten og den appellerede dom

18. Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 18. august 2021 anlagde appellanten søgsmål med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse og om erstatning for det lidte tab. Efter at have realitetsbehandlet dette søgsmål og af de grunde, der er anført i den appellerede doms præmis 62-417, fandt Retten, at ingen af de fire anbringender, som appellanten havde fremsat, var begrundede, og frifandt Kommissionen¹⁸. Endvidere forkastede Retten af de grunde, der er anført i dommens præmis 418-447, den erstatningspåstand, som IMG havde nedlagt, og pålagde efterfølgende denne enhed at betale sagsomkostningerne.

V. Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

19. Ved appelskrift indleveret til Domstolens Justitskontor den 14. november 2024 har IMG iværksat denne appel, hvorved den pågældende enhed har nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves, om, at Domstolen selv træffer afgørelse i sagen, om, at IMG gives medhold i denne, og om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne såvel i sagen for Retten som i sagen for Domstolen.

20. Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellen forkastes, og om, at appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

21. I retsmødet, som er blevet afholdt den 11. december 2025, har IMG og Kommissionen afgivet mundtlige indlæg, idet de har centreret deres indlæg om det femte appelanbringende i overensstemmelse med Domstolens anmodning.

¹⁵ – Ved artikel 53, litra c), og artikel 53d i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25.6.2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT 2002, L 248, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 1081/2010 af 24.11.2010 (EUT 2010, L 311, s. 9), og artikel 58, stk. 1, litra c), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU, Euratom) nr. 966/2012 af 25.10.2012 om de finansielle regler vedrørende Unionens almindelige budget og om ophævelse af Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 (EUT 2012, L 298, s. 1) er Kommissionen tillagt ansvaret for at gennemføre Unionens budget, samtidig med at der er fastsat flere metoder til gennemførelse af dette budget, herunder én, der i den første af disse forordninger er benævnt »fælles forvaltning sammen med internationale organisationer« og i den anden »indirekte forvaltning«, hvilket giver nævnte institution mulighed for at »overdrage budgetgennemførelsesopgaver« til sådanne organisationer, idet den i denne forbindelse råder over et vidt skøn.

¹⁶ – C-619/20 P og C-620/20 P, EU:C:2022:722.

¹⁷ – Jf. dom af 22.9.2022, IMG mod Kommissionen (C-619/20 P og C-620/20 P, EU:C:2022:722, præmis 111).

¹⁸ – Disse anbringender fremgår af den appellerede doms præmis 58 og 59.

VI. Måltrettet bedømmelse af det femte appelanbringende om et urigtigt skøn med hensyn til appellantens retlige status

22. Med det femte appelanbringende, som dette forslag til afgørelse er rettet mod, tilsigtes det at rejse tvivl om Rettens ræsonnement i den appellerede doms præmis 190-370 med hensyn til, hvorvidt appellanten fra den 16. december 2014 var berettiget til at gennemføre Unionens budget ved fælles eller indirekte forvaltning som international organisation.

23. Af hensyn til klarheden og sammenhængen har jeg valgt at opdele dette anbringende i seks led og undersøge disse i en anden rækkefølge end den, hvori appellanten har fremsat sit anbringende. Jeg vil centrere min undersøgelse om de tre første led, som efter min opfattelse fortjener at blive undersøgt grundigt.

A. Det første led om retlige fejl i forbindelse med definitionen af begrebet »international organisation«

24. Med dette første led, som er rettet mod den appellerede doms præmis 206-212, tilsigtes det at rejse tvivl om Rettens ræsonnement med hensyn til rækkevidden af de krav, der gælder for at kunne udgøre en international organisation, og på baggrund af hvilke Retten i overensstemmelse med de regler om fortolkning, der er kodificeret i Wienerkonventionens artikel 31 og 32¹⁹, i dommens præmis 265 og 306-312 vurderede, hvorvidt appellanten havde status som international organisation.

1. Det første argument om en retlig fejl med hensyn til kravet om, at det skulle godtgøres, at parterne havde til hensigt at oprette en international organisation

25. Dette argument vedrører en central del af lovgivningen om internationale organisationer og skal derfor efter min opfattelse undersøges først.

a) Den appellerede dom

26. Indledningsvis henviste Retten i den appellerede doms præmis 203 til artikel 2, litra a), i udkastet til artikler, hvori det fastsættes, at udtrykket »international organisation« omfatter »enhver organisation, der er oprettet ved en traktat eller et andet folkeretligt instrument, og som har status som selvstændig international juridisk person«.

27. Dernæst mindede Retten i dommens præmis 204 om, at det følger af Wienerkonventionens artikel 2, stk. 1, litra a), at begrebet »traktat« hentyder til »en mellemfolkelig overenskomst afsluttet i skriftlig form mellem stater og undergivet folkerettens regler, uanset om den består af et enkelt instrument eller to eller flere sammenhørende instrumenter og uden hensyn til dens specielle betegnelse«²⁰.

¹⁹ – Den Internationale Domstol mindede i rådgivende udtalelse af 23.7.2025, Obligations of States in respect of Climate Change, om, at for at fastlægge og præcisere de forpligtelser, der følger af en traktat, skal de regler om fortolkning, der er fastsat i Wienerkonventionens artikel 31-33, og som ligeledes afspejler den folkeretlige sædvaneret, anvendes (§ 176 og den deri nævnte retspraksis).

²⁰ – Jf. ligeledes Den Internationale Domstols dom af 2.2.2017, Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya), Preliminary Objections (I.C.J. Reports 2017, s. 3, § 42).

28. Endelig fastslog Retten i den appellerede doms præmis 302, at appellanten »for at kunne deltage i gennemførelsen af Unionens budget efter den metode med indirekte forvaltning, der er fastsat for internationale organisationer, skal være stiftet ved en international aftale, der havde til formål at oprette [appellanten] som en international organisation«, og undersøgte følgelig i dommens præmis 304-319, om dette faktisk var tilfældet, i henseende til fortolkningen af den pågældende enheds stiftelsesdokument.

b) Parternes argumenter

29. Appellanten har gjort gældende, at Retten tilsidesatte de objektive kriterier, der er fastsat i folkeretten med henblik på oprettelsen af en international organisation, idet den i den appellerede doms præmis 302 krævede, at den pågældende enhed skulle være oprettet ved en international aftale, der havde til formål at oprette den som en international organisation. Retten tilføjede herved en tredje betingelse – om, at parterne i den internationale aftale skal have haft til hensigt at oprette en international organisation – som ikke fremgik af den definition af begrebet »international organisation«, som den opstillede i dommens præmis 203.

30. Kommissionen har bestridt disse argumenter.

c) Bedømmelse

31. Jeg foreslår Domstolen at forkaste dette første argument som ugrundet.

32. Argumentet udgår nemlig fra en sammenblanding af de integrerende bestanddele i en »international organisation«, som retsinstansen i overensstemmelse med artikel 2, litra a), i udkastet til artikler skal fastslå er til stede, og undersøgelsen af parternes hensigt, som det er retsinstansens primære opgave at foretage, når den fortolker en »international aftale« i henhold til Wienerkonventionens artikel 31 og 32. Domstolen bestræbte sig således i dom af 23. marts 2004, Frankrig mod Kommissionen²¹, hvori den skulle afgøre, om en aftale, der var indgået mellem Kommissionen og Amerikas Forenede Stater, var retligt bindende, på at fastslå parternes hensigt, for så vidt som hensigten udgjorde et »afgørende kriterium«.

33. Det er i folkeretten ubestridt, at fortolkningen af en traktat har til formål så objektivt og rationelt som muligt at fastslå parternes fælles hensigt og vilje, idet denne regel er bestemt af overholdelsen af såvel den statslige suverænitet som princippet *pacta sunt servanda*. Wienerkonventionens artikel 31, stk. 4, fastsætter således, at »[d]er skal tillægges et udtryk en særlig betydning, hvis det er godtgjort, at dette var deltagernes hensigt«²². I dom af 19. maj 2025, Land and Maritime Delimitation and Sovereignty over Islands (Gabon/Equatorial Guinea), fremhævede Den Internationale Domstol således, at retsinstansen for at bedømme, om et instrument udgør en traktat – navnlig i instrumentets ordlyd, i de særlige omstændigheder,

²¹ – C-233/02, EU:C:2004:173, præmis 42-44.

²² – Jf. udkastet til artikler om traktatretten, som er tilgængeligt i Den Internationale Lovkommissions rapport til De Forenede Nationers Generalforsamling om arbejdet på dens 18. møde, i *Den Internationale Lovkommissions årbog*, 1966, bind II, anden del, særligt kommentar til udkastet til artikel 27, s. 240, stk. 11, som efterfølgende er blevet til Wienerkonventionens artikel 31; jf. M. Forteau, A. Miron og A. Pellet, *Droit international public*, 9. udg., Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 2022, særligt punkt 206, og J. Kammerhofer, *International Investment Law and Legal Theory, Expropriation and the Fragmentation of Sources*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021, særligt kapitel 4 med overskriften »Treaty Interpretation«, s. 68-143, særligt s. 114.

hvorunder det blev udarbejdet, eller i parternes efterfølgende adfærd – skal søge efter oplysninger, som viser, om parterne havde til hensigt at være retligt bundet af det²³, uagtet om denne hensigt er udtrykt eller udledt²⁴.

34. Retten begik følgelig ingen retlig fejl i den appellerede doms præmis 302 ved at kræve, at det skulle godtgøres, at parterne i resolutionen af 25. november 1994 havde til hensigt at oprette den pågældende enhed som en international organisation, og ved i dommens præmis 304-319 at undersøge, om dette faktisk var tilfældet, i henseende til fortolkningen af enhedens stiftelsesdokument.

2. Det andet argument om en retlig fejl med hensyn til kravet om, at det skulle godtgøres, at den internationale aftale var retligt bindende

35. Dette argument er rettet mod den appellerede doms præmis 206 og 265. Det vedrører spørgsmålet om, hvorvidt Retten i overdreven grad begrænsede rækkevidden af begrebet »international aftale«, som defineret i Wienerkonventionens artikel 2, stk. 1, litra a), og a fortiori rækkevidden af begrebet »international organisation«, der er fastsat i artikel 2, litra a), i udkastet til artikler, ved at kræve, at en sådan aftale skal indeholde bestemmelser, der er retligt bindende for parterne.

a) Den appellerede dom

36. Retten mindede i den appellerede doms præmis 204 om definitionen af begrebet »traktat« og præciserede dernæst i dommens præmis 206 og 265, at »et dokument, der er undertegnet af stater, ikke [kan] udgøre en international aftale, hvis [det] ikke [...] indeholder nogen bestemmelse, der skaber rettigheder eller forpligtelser, som disse stater har givet deres samtykke til«, idet den i denne forbindelse henviste til Den Internationale Domstols dom af 1. oktober 2018, *Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile)*²⁵, og analogt til dom af 6. november 2008, *Grækenland mod Kommissionen*²⁶.

b) Parternes argumenter

37. Appellanten har gjort gældende, at Retten afveg fra den sædvanlige definition af begrebet »traktat« eller »international aftale«, idet den henviste til en retspraksis, som ikke var relevant.

38. Kommissionen har bestridt disse argumenter. Den har navnlig gjort gældende, at Retten ved at henvise til Den Internationale Domstols dom af 1. oktober 2018, *Obligation to Negotiate Access to the Pacific Ocean (Bolivia v. Chile)*²⁷, ønskede at fremhæve forskellen mellem et internationalt instrument, der ikke er bindende, og en international aftale som omhandlet i Wienerkonventionen, hvor parternes samtykke til at være bundet heraf er påkrævet.

²³ – Jf. Den Internationale Domstols dom af 19.5.2025, *Land and Maritime Delimitation and Sovereignty over Islands (Gabon/Equatorial Guinea)* (§ 73).

²⁴ – Jf. Den Internationale Domstols dom af 19.5.2025, *Land and Maritime Delimitation and Sovereignty over Islands (Gabon/Equatorial Guinea)* (§ 72).

²⁵ – I.C.J. Reports 2018, s. 507.

²⁶ – C-203/07 P, EU:C:2008:606.

²⁷ – I.C.J. Reports 2018, s. 507.

c) Bedømmelse

39. Jeg er af den opfattelse, at dette andet argument er uvirksomt.

40. Efter at have undersøgt indholdet og rækkevidden af resolutionen af 25. november 1994 på baggrund af kriteriet om, at den internationale aftale skulle være retligt bindende, nåede Retten nemlig frem til en konklusion, der gik i appellants retning, hvilket fremgår af den appellerede doms præmis 274, 289 og 301. Retten fandt i det væsentlige i dommens præmis 266 og 274, at den pågældende resolution indeholdt mindst et tilsagn, som var retligt bindende for underskriverne heraf, og fastslog i overensstemmelse hermed, at den omtvistede afgørelse var behæftet med en retlig fejl, for så vidt som Kommissionen med urette havde fundet, at det pågældende dokument udgjorde et tilsagn af rent politisk karakter.

41. Appellanten har i appelskriftets punkt 89 udtrykkeligt anerkendt, at det er ufornuddent at tage Rettens konstatering i så henseende op igen.

42. Under alle omstændigheder mindede Den Internationale Domstol i dom af 19. maj 2025, Land and Maritime Delimitation and Sovereignty over Islands (Gabon/Equatorial Guinea), i generelle vendinger om, at retsinstansen for at bedømme, om et instrument udgør en traktat, skal søge efter oplysninger, som viser, om parterne havde til hensigt at være retligt bundet af det²⁸.

3. Det tredje argument om en retlig fejl med hensyn til vurderingen af kriteriet vedrørende status som international juridisk person

43. Dette argument er rettet mod den undersøgelse, som Retten foretog i den appellerede doms præmis 207-212 med hensyn til de principper og kriterier, på grundlag af hvilke en organisation kan anses for at være en selvstændig international juridisk person. Som det fremgår af dommens præmis 213, er det i lyset af disse principper og kriterier, at Retten i dommens præmis 306-319 vurderede, om resolutionen af 25. november 1994 havde til formål eller til følge at tildele appellanten status som international organisation.

44. Appellanten har kritiseret den måde, hvorpå Retten fastlagde to af de nævnte kriterier i henseende til international retspraksis og efterfølgende bragte dem i anvendelse i den appellerede doms præmis 307-312.

a) Det første kritikpunkt med hensyn til kravet om at være en »juridisk person«

1) Den appellerede dom

45. I den appellerede doms præmis 207 og 208 bemærkede Retten, at anerkendelsen af en international organisation i medfør af international retspraksis er betinget af, at den pågældende organisation har status som »juridisk person«. Retten fremhævede, at hvis dette ikke er tilfældet, er en enhed, der er oprettet af stater og i givet fald af en eller flere internationale organisationer, et organ, der enten er afhængigt af de stater, der har oprettet det – idet Retten her henviste til Den Internationale Domstols dom af 26. juni 1992, Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v.

²⁸ – Jf. dom af 19.5.2025, Land and Maritime Delimitation and Sovereignty over Islands (Gabon/Equatorial Guinea) (§ 73). Jf. ligeledes den juridiske udtalelse »Legal opinion on the status of the resolution establishing the Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization (CTBTO)«, i *United Nations Juridical Yearbook 2012*, s. [507-523], særligt punkt 5.1.

Australia)²⁹ – eller af en international organisation, som denne enhed er tilknyttet – idet Retten her henviste til Den Internationale Domstols rådgivende udtalelse af 1. februar 2012, Judgment No. 2867 of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization upon a Complaint Filed against the International Fund for Agricultural Development³⁰.

2) Parternes argumenter

46. Appellanten har gjort gældende, at den retspraksis, der er nævnt i det foregående punkt i dette forslag til afgørelse, ikke har nogen forbindelse med en international organisations status som »selvstændig juridisk person«. For så vidt som denne retspraksis vedrører situationer, hvor den berørte enhed hverken var blevet tildelt status som juridisk person eller kompetence til at indgå retlige aftaler, begrundet den desuden ikke den sammenligning, som Retten foretog med appellants situation i dennes forhold til de deltagende stater eller til Kommissionen, eftersom appellants egne vedtægter anerkendte såvel enhedens status som juridisk person som dens kompetence til at indgå aftaler.

47. Kommissionen har bestridt disse argumenter. Ifølge Kommissionen var formålet med henvisningen til den internationale retspraksis, der er nævnt i den appellerede doms præmis 208, at gøre opmærksom på visse forhold, hvorved en international organisation adskiller sig fra en anden organisation.

3) Bedømmelse

48. Jeg er af den opfattelse, at dette første kritikpunkt er ugrundet.

49. Dels noterer jeg, at den appellerede doms præmis 207 og 208 alene omhandler formuleringen af generelle principper, der er forbundet med kravet om, at en enhed skal være en international juridisk person, og som appellanten ikke har bestridt.

50. I denne forbindelse vidner både Den Internationale Domstols dom af 26. juni 1992, *Certain Phosphate Lands in Nauru (Nauru v. Australia)*³¹, i præmis 47, og dens rådgivende udtalelse af 1. februar 2012, Judgment No. 2867 of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization upon a Complaint Filed against the International Fund for Agricultural Development³², i punkt 57, 58, 60 og 61, om, at denne betingelse er væsentlig med henblik på anerkendelsen af status som international organisation. I den appellerede doms præmis 207 og 208 foretog Retten ikke nogen sammenligning mellem appellants situation og situationen for de enheder, der var berørt af denne praksis fra Den Internationale Domstol, idet den dernæst i dommens præmis 307 undersøgte denne særlige situation.

51. Dels hviler appellants argument på en sammenblanding af begreberne »international juridisk person« og »national juridisk person«, som er to forskellige retlige begreber. De vedtægtsmæssige bestemmelser, som appellanten har henvist til, tildeler nemlig denne retsevne til at indgå aftale om, erhverve og råde over fast ejendom samt til at optræde som part i en retssag³³, hvilket svarer til egenskaberne ved en juridisk person i henhold til national ret,

²⁹ – I.C.J. Reports 1992, s. 240, § 47.

³⁰ – I.C.J. Reports 2012, s. 10, §§ 57 og 61.

³¹ – I.C.J. Reports 1992, s. 240.

³² – I.C.J. Reports 2012, s. 10.

³³ – Jf. ligeledes den appellerede doms præmis 330.

eftersom en sådan retsevne giver appellanten søgsmålskompetence inden for den statslige retsorden. De bemærkninger, som Kommissionen har fremsat i svarskriftets punkt 127³⁴, og som Retten har fremsat i den appellerede doms præmis 307, udgår fra samme sammenblanding.

52. Selv om de to begreber supplerer hinanden, skal der imidlertid sondres mellem dem, eftersom de ikke udspringer af den samme retsorden og ikke skaber de samme virkninger³⁵. Status som international juridisk person gør det muligt for den enhed, der nyder denne, på den internationale scene at blive anset for et selvstændigt retssubjekt, der er adskilt fra sine medlemmer, som er beføjet til at have egne rettigheder og forpligtelser i den internationale retsorden, og som har rets- og handleevne (evnen til at have rettigheder og forpligtelser samt handleevne, f.eks. indgåelse af internationale aftaler m.m.)³⁶. For så vidt som Retten med sin undersøgelse søgte at fastlægge, om IMG havde status som international organisation som omhandlet i artikel 2, litra a), i udkastet til artikler (den appellerede doms præmis 203), var det netop spørgsmålet om appellants status som international juridisk person, der blev rejst.

b) Det andet kritikpunkt om de garantier for stabilitet, kontinuitet og effektivitet, som enheden skal være udstyret med ved udførelsen af sine opgaver

53. Dette kritikpunkt er rettet mod den appellerede doms præmis 212.

1) Den appellerede dom

54. Efter at have defineret specialitetsprincippet i dommens præmis 211 anførte Retten i den efterfølgende præmis, at »[e]n international organisation [ikke kan] reduceres til en simpel fakultativ mekanisme, der stilles til rådighed for parterne, og som de enkelte parter kan anvende efter forgodtbefindende [37]. Ved at oprette en international organisation og udstyre den med alle de midler, der er nødvendige for dens funktion, udtrykker dens stiftere nemlig deres vilje til at give de bedste garantier for stabilitet, kontinuitet og effektivitet i udførelsen af de opgaver, som denne organisation får overdraget, således at de ikke ensidigt og på det tidspunkt, de finder hensigtsmæssigt, kan forlade denne ramme eller erstatte den med andre

³⁴ – Kommissionen har henvist til artikel 104 i De Forenede Nationers pagt, undertegnet i San Francisco den 26.6.1945, og artikel 1 i konventionen om De Forenede Nationers privilegier og immuniteter, undertegnet den 13.2.1946 (*United Nations Treaty Series*, bind 1, s. 15, nr. 4, 1946-1947) og trådt i kraft den 17.9.1946, hvori FN's status som national juridisk person anerkendes i hver medlemsstat.

³⁵ – Jf. J.-C. Martin, »La personnalité juridique interne de l'organisation internationale«, i É. Lagrange og J.-M. Sorel, *Droit des organisations internationales*, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 2013, s. 465-488, særligt punkt 915-917, og C.F. Amerasinghe, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, særligt kapitel 3 med overskriften »Legal Personality«, s. 66-104, særligt s. 79.

³⁶ – Den Internationale Domstol fastslog i rådgivende udtalelse af 11.4.1949, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* (I.C.J. Reports 1949, s. 174), at FN er et internationalt retssubjekt med status som international juridisk person, da denne organisation »har evnen til at have internationale rettigheder og forpligtelser, og da den er i stand til at påberåbe sig sine rettigheder internationalt« (s. 179). Jf. H.G. Schermers og N.M. Blokker, *International Institutional Law*, 7. udg., Nijhoff, Leiden, 2025, særligt kapitel 11 med overskriften »Legal Status«, R. Collins, »Beyond Binary Oppositions? The Elusive Identity of the International Organization in Contemporary International Law«, i *International Organizations Law Review*, Nijhoff, Leiden, 2023, bind 20, nr. 1, s. 28-51, særligt s. 43, P. D'Argent, »La personnalité juridique internationale de l'organisation internationale«, i É. Lagrange og J.-M. Sorel, op.cit., s. 439-464, særligt s. 441, T. Gazzini, »Personality of international organizations«, i *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2011, s. 33-55, særligt s. 34, C.F. Amerasinghe, op.cit., s. 68-78, og M. Forteau, A. Miron og A. Pellet, op.cit., punkt 371.

³⁷ – Specialitetsprincippet, der af Den Internationale Domstol er blevet betegnet som et »grundprincip« og som en hovedhjørnen i lovgivningen om internationale organisationer, kræver, at organisationer tillægges »beføjelser, hvis grænser afhænger af de fælles interesser, som [de stater, som opretter dem,] giver dem til opgave at fremme« (rådgivende udtalelse af 8.7.1996, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, I.C.J. Reports 1996, s. 66, § 25 og § 26). Specialitetsprincippet fastlægger de ydre grænser for en international organisations aktiviteter og dens ansvarsområder i den internationale retsorden samt begrænser dens handleevne til udøvelsen af de beføjelser, som den udtrykkeligt eller stiltiende er blevet tillagt.

kommunikationskanaler«. Retten henviste i denne retning til præmis 90 og 91 i Den Internationale Domstols dom af 20. april 2010, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*³⁸.

2) Parternes argumenter

55. Ifølge appellanten begik Retten en retlig fejl i den appellerede doms præmis 212 ved at ophøje kravet om, at den pågældende enhed skal være udstyret med »garantier for stabilitet, kontinuitet og effektivitet i udførelsen af dens opgaver«, til et princip for lovgivningen om internationale organisationer, selv om dette kriterium hverken er fastsat i lovgivningen om internationale organisationer eller fremgår af praksis herfor og ikke kan udledes af Den Internationale Domstols dom af 20. april 2010, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*³⁹. Appellanten har heraf udledt, at Rettens konklusion i den appellerede doms præmis 309, hvorefter enheden udgjorde en fakultativ mekanisme, derfor var urigtig.

56. Kommissionen har bestridt disse argumenter. Den har navnlig gjort gældende, at Retten med føje kunne minde om, at en international organisation i henhold til folkeretten ikke kan reduceres til en simpel fakultativ mekanisme, der stilles til rådighed for parterne, idet henvisningen til Den Internationale Domstols dom af 20. april 2010, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*⁴⁰, i denne forbindelse er så meget desto mere relevant, som appellanten i resolutionen af 25. november 1994 klart var defineret som en midlertidig institution uden nogen »reel forpligtelse til at bidrage til institutionens budget eller tage del i dens operationer«.

3) Bedømmelse

57. Jeg er af den opfattelse, at dette andet kritikpunkt er ugrundet.

58. Som det fremgår af ordlyden og opbygningen af den appellerede doms præmis 207-212, sigtede Retten nemlig ikke til de »garantier for stabilitet, kontinuitet og effektivitet«, som den berørte enhed var blevet udstyret med med henblik på udførelsen af sine opgaver, som et generelt princip for lovgivningen om internationale organisationer, men som et kriterium, i lyset af hvilket retsinstansen skulle vurdere, om parterne faktisk havde til hensigt at oprette et særskilt retssubjekt, der ville være selvstændigt på den internationale scene, ved at give det alle de midler, der var nødvendige for dets funktion.

59. Jeg noterer, at henvisningen i den appellerede doms præmis 212 til præmis 90 og 91 i Den Internationale Domstols dom af 20. april 2010, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*⁴¹, indledes med formuleringen »jf. i denne retning«. Dette vidner om Rettens ønske om at henvise til det af Den Internationale Domstol klarlagte princip, samtidig med at den foretog en særlig anvendelse heraf. Selv om det kan foreholdes Retten enslydende at have gengivet den formulering, som Den Internationale Domstol havde anvendt med hensyn til den særlige

³⁸ – I.C.J. Reports 2010, s. 14.

³⁹ – I.C.J. Reports 2010, s. 14.

⁴⁰ – I.C.J. Reports 2010, s. 14.

⁴¹ – I.C.J. Reports 2010, s. 14.

funktion, som Comisión Administradora del Río Uruguay (den administrative kommission for floden Uruguay, herefter »CARU«)⁴², havde, begik Retten imidlertid ingen retlig fejl ved at henvise til den pågældende internationale retspraksis.

60. Mens Uruguay og Argentina var uenige om CARU's status⁴³, undersøgte Den Internationale Domstol nemlig i præmis 87-91 i dom af 20. april 2010, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*⁴⁴, en række organisatoriske og praktiske forhold med henblik på at afgøre, om den pågældende enhed havde fuld autonomi, og om den havde evnen til at udøve de beføjelser, som den udtrykkeligt eller stiltiende var blevet tillagt i den internationale retsorden. Den Internationale Domstol tog hensyn til karakteren af enhedens funktioner samt til de midler og adgange, som parterne havde betroet den, til dens selvstændige og vedvarende eksistens, til de bestemmelser, der gav den status som juridisk person, til de rettigheder og forpligtelser, som den havde inden for rammerne af de kompetencer, som var tildelt den i henhold til specialitetsprincippet, til forekomsten af et sekretariat, hvis embedsmænd nød privilegier og immuniteter, og til den omstændighed, at den kunne decentralisere sine funktioner ved at oprette underordnede organer. Det var i denne sammenhæng, at Den Internationale Domstol i nævnte doms præmis 90 fastslog, at »[d]a CARU fungerer som en ramme for samråd mellem parterne [...], kan ingen af disse ensidigt forlade denne ramme, som de måtte finde det passende, og erstatte den med andre kommunikationskanaler. Ved at oprette CARU og udstyre den med alle de midler, der var nødvendige for dens funktion, søgte parterne at give de bedste garantier for stabilitet, kontinuitet og effektivitet med henblik på deres ønske om at samarbejde om »en optimal, fornuftig udnyttelse af floden««.

61. Nævnte dom vidner følgelig om den betydning, som Den Internationale Domstol tillægger de midler, som enheden er udstyret med med henblik på sin funktion, idet disse midler udgør lige så mange objektive indikatorer for den autonomi, som parterne tillægger enheden, og for disses vilje til at forpligte sig på en kontinuerlig, stabil og effektiv måde til at udføre den opgave, hvortil de har oprettet den.

62. Retten kunne således med føje henvise til disse »garantier for stabilitet, kontinuitet og effektivitet« som et relevant kriterium med henblik på at afgøre, om appellanten var et retssubjekt, der var adskilt fra og selvstændigt i forhold til sine medlemmer.

63. Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet kritikpunkt i det tredje argument, og mere generelt det femte anbringendes første led om retlige fejl i forbindelse med definitionen af begrebet »international organisation«, efter min opfattelse forkastes som ugrundede.

⁴² – Udtrykket »kommunikationskanaler«, som Retten brugte ved tre lejligheder, nærmere bestemt i den appellerede doms præmis 212, 312 og 343, er nemlig forbundet med den særlige opgave, der blev varetaget af CARU, som udgjorde en ramme for udveksling og kommunikation mellem Uruguay og Argentina.

⁴³ – CARU blev oprettet ved en traktat undertegnet mellem Uruguay og Argentina, idet førstnævnte stat var af den opfattelse, at denne enhed, på lige fod med enhver anden flodkommission, ikke var et organ med en selvstændig vilje, men snarere en fakultativ mekanisme, der var blevet oprettet for at fremme samarbejdet mellem parterne (dom af 20.4.2010, *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay)*, I.C.J. Reports 2010, s. 14, § 84), og sidstnævnte stat gjorde gældende, at den pågældende enhed udgjorde et centralt organ, der institutionaliserede et tæt og varigt samarbejde, og for hvilket det var obligatorisk at forelægge sager (nævnte doms § 85).

⁴⁴ – I.C.J. Reports 2010, s. 14.

B. Det andet led om retlige fejl i forbindelse med fortolkningen af appellants stiftelsesdokument

64. Med det andet led har appellanten gjort gældende, at Retten anlagde en urigtig fortolkning af dennes stiftelsesdokument, navnlig som følge af en urigtig anvendelse af de regler om fortolkning af en international aftale, som er fastsat i Wienerkonventionens artikel 31 og 32.

65. Appellanten har til støtte for dette led påberåbt sig tre argumenter.

1. Det første argument om en retlig fejl med hensyn til fortolkningen af begrebet »international organisation«

a) Den appellerede dom

66. I den appellerede doms præmis 197 bemærkede Retten, at begrebet »international organisation« som omhandlet i Unionens relevante finansielle bestemmelser, omfatter »internationale offentligretlige organisationer, der er oprettet ved internationale aftaler«⁴⁵. I mangel af en mere præcis definition af begreberne »international organisation« og »international aftale« fastslog Retten af de grunde, der er anført i dommens præmis 198 og 199 samt 201 og 202, at disse begreber svarer til begreberne i folkeretten og skal fortolkes i lyset af de internationale offentligretlige sædvanepprincipper, der navnlig fremgår af Wienerkonventionen og udkastet til artikler.

67. I dommens præmis 200 fremhævede Retten, at »[f]or så vidt som [nævnte begreber] anvendes i EU's finansielle bestemmelser med henblik på det specifikke formål at gennemføre Unionens budget, skal de imidlertid fortolkes strengt for at beskytte EU's finansielle interesser«. For at underbygge dette henviste Retten analogt til dom af 2. juli 2015, Demmer⁴⁶, og af 20. december 2017, Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse⁴⁷.

b) Parternes argumenter

68. Appellanten er af den opfattelse, at Retten anlagde en urigtig fortolkning af begreberne »international organisation« og »international aftale«, der anvendes i Unionens finansielle bestemmelser, idet den afveg fra den sædvanlige definition af disse begreber i folkeretten, og idet den støttede sig på en retspraksis, der var uden relevans.

c) Bedømmelse

69. Jeg er enig i de kritikpunkter, som appellanten har fremsat.

70. For det første finder udsagnet om, at begreberne »international organisation« og »international aftale« skal fortolkes strengt, med den begrundelse, at det er nødvendigt at beskytte Unionens finansielle interesser, ingen støtte i retspraksis.

⁴⁵ – Jf. ligeledes dom af 31.1.2019, International Management Group mod Kommissionen (C-183/17 P og C-184/17 P, EU:C:2019:78, præmis 91).

⁴⁶ – C-684/13, EU:C:2015:439.

⁴⁷ – C-516/16, EU:C:2017:1011.

71. Selv om Retten foretog en analogi med de principper, som Domstolen klarlagde i dom af 2. juli 2015, *Demmer*⁴⁸, og af 20. december 2017, *Erzeugerorganisation Tiefkühlgemüse*⁴⁹, er denne analogi ikke relevant, eftersom der ikke er noget sammenfald mellem de sager, der gav anledning til disse domme, og den foreliggende sag med hensyn til grundlag og genstand. Ingen af de nævnte domme vedrører nemlig fortolkningen af et folkeretligt begreb. I førstnævnte dom fortolkede Domstolen rækkevidden af undtagelsen til forpligtelsen til at tilbagebetale uretmæssige udbetalinger i henhold til forordning (EF) nr. 796/2004⁵⁰, mens den i sidstnævnte dom fastlagde rækkevidden af udtrykket »på bedrifter og/eller i lokaler tilhørende producentorganisationen« som omhandlet i bilag IX, punkt 23, til gennemførelsesforordning (EU) nr. 543/2011⁵¹.

72. For det andet ville det, hvis Domstolen anerkendte det princip, som Retten i det foreliggende tilfælde opstillede, resultere i en definition af et folkeretligt begreb, der kunne afpasses efter forholdene og behovet, afhængigt af den sammenhæng, hvori det blev anvendt, hvorimod det bør fortolkes ensartet, uanset om det anvendes i forbindelse med eksempelvis humanitær bistand, beskyttelse af personoplysninger eller budgetgennemførelse. En international organisation har som juridisk person og folkeretssubjekt en særegenhed, der adskiller den fra enhver anden form for internationalt samarbejde og fra alle andre organer, som Kommissionen kan indgå delegationsaftaler med. Følgelig er det efter min opfattelse alene i henseende til de betingelser, der er fastsat i folkeretten, at en enheds status som international organisation bør vurderes.

73. Jeg noterer således, at Domstolen i dom af 24. januar 2008, *Adam mod Kommissionen*⁵² udelukkende henviste til opfattelsen og definitionen af begrebet »stat« i folkeretten og nægtede at anlægge en bredere fortolkning, der tog hensyn til den institutionelle arkitektur i hver af medlemsstaterne⁵³.

74. På samme måde fastslog Domstolen i dom af 16. oktober 2012, *Ungarn mod Slovakiet*⁵⁴, idet den var blevet anmodet om at afgøre, i hvilket omfang status som »statsoverhoved« kunne udgøre en begrænsning i den ret til fri bevægelighed, som alle unionsborgere er tillagt ved artikel 21 TEUF, at i henseende til almindelige, internationale sædvaneretlige regler og multilaterale konventionsregler frembyder status som statsoverhoved »en særegenhed«, hvilket følger af det forhold, at den er undergivet international ret, og har den konsekvens, at vedkommendes optræden på internationalt plan er omfattet af denne ret, og at den pågældende adskilles fra andre unionsborgere, således at denne persons adgang til en anden medlemsstats område ikke er omfattet af de samme vilkår som dem, der finder anvendelse på andre borgere⁵⁵. Det var netop i henseende til disse konkrete bestemmelser i international ret, som fastlægger den beskyttelse

⁴⁸ – C-684/13, EU:C:2015:439.

⁴⁹ – C-516/16, EU:C:2017:1011.

⁵⁰ – Kommissionens forordning af 21.4.2004 om gennemførelsesbestemmelser vedrørende krydsoverensstemmelse, graduering og det integrerede forvaltnings- og kontrolsystem som omhandlet i Rådets forordning (EF) nr. 1782/2003 om fastlæggelse af fælles regler for den fælles landbrugspolitik ordninger for direkte støtte og om fastlæggelse af visse støtteordninger for landbrugere (EUT 2004, L 141, s. 18).

⁵¹ – Kommissionens gennemførelsesforordning af 7.6.2011 om nærmere bestemmelser for anvendelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1234/2007 for så vidt angår frugt og grøntsager og forarbejdede frugter og grøntsager (EUT 2011, L 157, s. 1).

⁵² – C-211/06 P, EU:C:2008:34. I den sag, der gav anledning til denne dom, skulle Domstolen træffe afgørelse om betaling af et udlandstillæg til en EU-tjenestemand.

⁵³ – Jf. dom af 24.1.2008, *Adam mod Kommissionen* (C-211/06 P, EU:C:2008:34, præmis 28 og 44).

⁵⁴ – C-364/10, EU:C:2012:630.

⁵⁵ – Jf. dom af 16.10.2012, *Ungarn mod Slovakiet* (C-364/10, EU:C:2012:630, præmis 49-51).

eller de adgange, der tildeles statsoverhoveder, og ikke i henseende til EU-rettens særlige karakter, at Domstolen anerkendte en begrænsning i det personelle anvendelsesområde for direktiv 2004/38/EF⁵⁶.

75. Endelig er det for det tredje korrekt, at Domstolen i dom af 22. september 2022, IMG mod Kommissionen⁵⁷, fastslog, at de finansielle bestemmelser, der regulerer indgåelsen af delegationsaftaler ved fælles eller indirekte forvaltning sammen med en international organisation, skal forstås i lyset af princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning som omhandlet i artikel 310, stk. 5, TEUF og artikel 317, stk. 1, TEUF⁵⁸, men dette indebærer efter min opfattelse ikke, at anerkendelsen af status som international organisation skal begrænses til opfyldelsen af supplerende betingelser, som hverken den folkeretlige sædvaneret eller Den Internationale Domstol kræver overholdt, men snarere, at indgåelsen af delegationsaftaler skal undergives de særlige krav, der gælder for gennemførelsen af de pågældende budgetopgaver, herunder de revisions- og kontrolprocedurer, som udtrykkeligt er fastsat for at sikre beskyttelsen af Unionens finansielle interesser.

76. Det første argument i det andet led skal derfor efter min opfattelse tages til følge.

2. Det andet argument om en urigtig anvendelse af de regler om fortolkning af en international aftale, som er fastsat i Wienerkonventionens artikel 31 og 32

77. Med dette andet argument har appellanten gjort gældende, at Rettens konklusion, hvorefter parterne ikke havde til hensigt at give appellanten status som international organisation, er støttet på en urigtig fortolkning af dennes stiftelsesdokument som følge af en urigtig anvendelse af de regler om fortolkning af en international aftale, som er kodificeret i Wienerkonventionens artikel 31 og 32.

78. Jeg skal påpege, at Rettens konklusion ikke er støttet på faktiske konstateringer, men på en juridisk fortolkning af IMG's stiftelsesdokument, som den foretog på grundlag af de nævnte bestemmelser. Det fremgår nemlig af dom af 21. december 2016, Rådet mod Front Polisario⁵⁹, at for at kunne drage de korrekte retlige konsekvenser af bestemmelserne i en international aftale inden for rammerne af fortolkningen af denne aftale er Retten ikke alene forpligtet til at overholde den bona fide-fortolkning, der er nævnt i Wienerkonventionens artikel 31, stk. 1, men ligeledes den, der er fastsat i de øvrige stykker i denne artikel⁶⁰.

⁵⁶ – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 29.4.2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område, om ændring af forordning (EF) nr. 1612/68 og om ophævelse af direktiv 64/221/EØF, 68/360/EØF, 72/194/EØF, 73/148/EØF, 75/34/EØF, 75/35/EØF, 90/364/EØF, 90/365/EØF og 93/96/EØF (EUT 2004, L 158, s. 77, berigtiget i EUT 2004, L 229, s. 35, og EUT 2007, L 204, s. 28).

⁵⁷ – C-619/20 P og C-620/20 P, EU:C:2022:722.

⁵⁸ – Jf. dom af 22.9.2022, IMG mod Kommissionen (C-619/20 P og C-620/20 P, EU:C:2022:722, præmis 150).

⁵⁹ – C-104/16 P, EU:C:2016:973.

⁶⁰ – Jf. dom af 21.12.2016, Rådet mod Front Polisario (C-104/16 P, EU:C:2016:973, præmis 81 ff.).

a) Det første kritikpunkt om en urigtig identifikation af den internationale aftale, der skulle fortolkes

79. Dette kritikpunkt rejser et væsentligt spørgsmål vedrørende IMG's stiftelsesdokument og følgelig om teksten til dette dokument, som Retten skulle fortolke ordlyden af i overensstemmelse med Wienerkonventionens artikel 31 og 32 med henblik på at fastlægge appellants retlige status.

1) Den appellerede dom

80. Med henblik på at fastlægge appellants retlige status undersøgte Retten i den appellerede doms præmis 305-312 ordlyden af resolutionen af 25. november 1994. Den lagde til grund, at nævnte resolution udgjorde appellants stiftelsesdokument, hvis ordlyd skulle fortolkes i overensstemmelse med Wienerkonventionens artikel 31, stk. 1. Ved afslutningen af sin undersøgelse konkluderede Retten i dommens præmis 313, at i henseende til ordlyden af og formålet med denne resolution havde parterne ikke haft til hensigt at oprette appellanten som en international organisation.

2) Parternes argumenter

81. Appellanten har gjort gældende, at den appellerede dom er behæftet med en retlig fejl, for så vidt som Retten ikke identificerede den pågældende enheds stiftelsesdokument korrekt. Den anlagde en restriktiv tilgang, idet den undersøgte ordlyden af resolutionen af 25. november 1994 og ordlyden af appellants oprindelige vedtægter, som blev vedtaget den 10. marts 1995, og som indeholdt en lang række oplysninger om enhedens status som juridisk person, dens institutionelle struktur og dens opgaver, hver for sig. Appellanten har under henvisning til Den Internationale Domstols dom af 25. september 1997, *Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)*⁶¹, gjort gældende, at disse akter hørte under en »aftalemæssig helhed«, som udgjorde »organisationens stiftelsesdokument«, og at det var i lyset af disse akter, at Retten burde have fastlagt appellants retlige status.

3) Bedømmelse

82. Jeg er af den opfattelse, at Retten ikke begik nogen retlig fejl, idet den lagde til grund, at den internationale aftale, som den skulle fortolke ordlyden af, udgjordes af resolutionen af 25. november 1994, med undtagelse af appellants oprindelige vedtægter.

83. Jeg minder om, at en traktat i henhold til Wienerkonventionens artikel 2, stk. 1, litra a), hvortil Retten henviste i den appellerede doms præmis 204, er defineret som »en mellemfolkelig overenskomst afsluttet i skriftlig form mellem stater og undergivet folkerettens regler, uanset om den består af et enkelt instrument eller to eller flere sammenhørende instrumenter og uden hensyn til dens specielle betegnelse«. I medfør af konventionens artikel 5 finder denne definition anvendelse på enhver traktat, som er en international organisations stiftelsesdokument. Den

⁶¹ – I.C.J. Reports 1997, s. 7, § 26.

Internationale Domstol har således anerkendt, at enhver aftale om fortolkning af en bestemmelse, der er indgået efter indgåelsen af en traktat, skal anses for at være indarbejdet i traktaten med henblik på fortolkningen heraf⁶².

84. For Domstolens vedkommende fastslog denne i udtalelse 1/75 (OECD-ordningen – om en regel for lokale omkostninger) af 11. november 1975⁶³ og 2/92 (OECD's tredje reviderede beslutning om national behandling) af 24. marts 1995⁶⁴, at begrebet »aftale« sigter til enhver forpligtelse indgået af folkeretssubjekter med bindende virkning. I tråd med disse udtalelser fortolkede Domstolen begrebet »sammenhørende instrumenter« i sin udtalelse 1/13 (Tredjestaters tiltrædelse af Haagerkonventionen) af 14. oktober 2014⁶⁵, idet den lagde til grund, at to instrumenter, selv om de hver især foretages ved hjælp af et separat instrument, er sammenhørende og derfor udgør en international aftale, eftersom de betragtet som en helhed udtrykker en samstemmende vilje hos to eller flere folkeretssubjekter⁶⁶.

85. I det foreliggende tilfælde er resolutionen af 25. november 1994 og appellantens oprindelige vedtægter imidlertid dokumenter, der adskiller sig fra hinanden ikke alene ved deres form, men også ved deres genstand og formål. Resolutionen udgør i overensstemmelse med Rettens konklusion i den appellerede doms præmis 301 en international aftale, der vidner om parternes hensigt om at skabe et nyt retssubjekt. De oprindelige vedtægter udgør derimod et ensidigt dokument, der er vedtaget af den pågældende enheds kollegiale organ efter en afstemning med det krævede flertal på to tredjedele af dets medlemmer – dvs. efter en procedure, der adskiller sig væsentligt fra proceduren for indgåelse af en traktat – og som har til formål at fastlægge den pågældende enheds status og de nærmere bestemmelser for dens funktion.

86. Retten kunne derfor med føje lægge til grund, at resolutionen af 25. november 1994 udgjorde IMG's stiftelsesdokument, hvis ordlyd der var grund til at fortolke i sin sammenhæng og belyst af dets hensigt og formål samt af den relevante efterfølgende praksis.

87. Den Internationale Domstols dom af 25. september 1997, Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia)⁶⁷, hvortil appellant har henvist, forekommer mig ikke at være afgørende i denne henseende. I den pågældende dom konstaterede Den Internationale Domstol nemlig blot, at parterne med henblik på at bedømme karakteren og rækkevidden af deres forpligtelser havde udvidet deres argumenter til at omfatte de instrumenter, der var forbundet med den pågældende traktat, »ved at betragte dem som accessoriske bestanddele i en aftalemæssig helhed, hvis skæbne i princippet var knyttet til skæbnen for den hovedbestanddel, som traktaten udgjorde«⁶⁸.

⁶² – Jf. Den Internationale Domstols dom af 13.12.1999, Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia) (I.C.J. Reports 1999, s. 1045, § 49, hvori der henvises til *Den Internationale Lovkommissions årsbog*, 1966, bind II, anden del, s. 241, stk. 14).

⁶³ – EU:C:1975:145.

⁶⁴ – EU:C:1995:83.

⁶⁵ – EU:C:2014:2303.

⁶⁶ – Jf. udtalelse 1/13 (Tredjestaters tiltrædelse af Haagerkonventionen) af 14.10.2014 (EU:C:2014:2303, præmis 38 og 41). I denne udtalelse konstaterede Domstolen, at de viljer, som kom til udtryk én efter én i instrumentet om tiltrædelse af konventionen om de civile retlige virkninger af internationale barnebortførelser, indgået i Haag den 25.10.1980, og i erklæringen om accept af denne tiltrædelse, var samstemmende for så vidt angår det mål, der efterstræbtes af de berørte stater (nemlig gensidigt at forpligte sig til i henhold til folkeretten at anvende den samme konvention i deres bilaterale forbindelser), og fastslog, at disse retsakter, selv om de hver især blev foretaget ved hjælp af et særskilt instrument, betragtet som en helhed udtrykte en samstemmende vilje hos de berørte stater, og at de derfor udgjorde en international aftale (nævnte udtalelses præmis 39 og 41). Jf. hvad angår retslitteraturen R. Mehdi og C. Nourissat, »L'Avis 1/13, ou comment la Cour de justice confirme une conception traditionnellement extensive de sa compétence et privilégie l'efficacité des règlements de l'Union sur l'unité des conventions internationales«, som er tilgængelig på webstedet for forskningsgruppen »Réseau Universitaire européen dédié à l'étude du droit de l'Espace de liberté, sécurité et justice«, 7.12.2014.

⁶⁷ – I.C.J. Reports 1997, s. 7.

⁶⁸ – Jf. Den Internationale Domstols dom af 25.9.1997, Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia) (I.C.J. Reports 1997, s. 7, § 26).

88. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg at forkaste dette første kritikpunkt om en urigtig identifikation af den internationale aftale, der skulle fortolkes, som ugrundet.

b) Det andet kritikpunkt om en overdreven formalisme ved fortolkningen af ordlyden af resolutionen af 25. november 1994

1) Den appellerede dom

89. I den appellerede doms præmis 306-312 undersøgte Retten ordlyden af denne resolution i henseende til de kriterier og principper, som den med føje havde fremstillet i dommens præmis 203-212. Retten konkluderede på baggrund heraf i dommens præmis 313, at i henseende til ordlyden af og formålet med resolutionen »[havde] dens ophavsmænd ikke [...] til hensigt at oprette en international organisation, da de stiftede [appellanten]«.

2) Parternes argumenter

90. Appellanten har gjort gældende, at Retten udviste overdreven formalisme med hensyn til fortolkningen af ordlyden af resolutionen af 25. november 1994, hvilket bevirkede, at dens undersøgelse af, hvorvidt parterne havde til hensigt at oprette appellanten som en international organisation, var behæftet med en retlig fejl.

91. For det første har appellanten bestridt Rettens vurdering i den appellerede doms præmis 306, hvorefter denne resolution hverken kvalificerede appellanten som en »international organisation« eller definerede dennes retlige status. Ifølge appellanten burde Retten ved den retlige kvalifikation af denne have taget hensyn til nævnte resolution, som belyst ved referatet fra mødet af samme dag, som vedrørte »organisationens« fremtidige status, og til de beslutninger, hvorved dens oprindelige og senere vedtægter blev vedtaget.

92. For det andet har appellanten gjort gældende, at Rettens konstatering i den appellerede doms præmis 307, hvorefter resolutionen af 25. november 1994 ikke indeholdt nogen bestemmelse, der tildelte appellanten status som juridisk person, er »uden grundlag i lovgivningen om og praksis for internationale organisationer«. Appellanten har i denne forbindelse henvist til, at Den Internationale Domstol i rådgivende udtalelse af 11. april 1949, *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*⁶⁹, anerkendte FN's status som juridisk person som en »objektiv retssubjektivitet« og ikke blot en retssubjektivitet, der alene var anerkendt af de stater, der grundlagde FN. I denne henseende er appellanten registreret som en international organisation hos myndighederne i Bosnien-Hercegovina, Serbien og Nordmakedonien og har undertegnet aftaler med Kongeriget Belgien og Myanmar/Burma med henblik på at etablere sig på deres områder, hvilket bekræfter, at denne har status som international organisation i den internationale orden.

93. For det tredje har appellanten gjort gældende, at udsagnet i den appellerede doms præmis 308, hvorefter det i resolutionen af 25. november 1994 ikke blev fastsat, at appellanten ville blive indrømmet immuniteter med henblik på udøvelsen af sine aktiviteter, er urigtigt, eftersom der blev fastsat sådanne immuniteter i artikel 19 i den pågældende enheds oprindelige vedtægter, som blev vedtaget på grundlag af nævnte resolution.

⁶⁹ – I.C.J. Reports 1949, s. 174, særligt s. 185.

94. For det fjerde har appellanten bestridt Rettens konklusion i den appellerede doms præmis 309, hvorefter nævnte resolution ikke tildelte den pågældende enhed »alle de midler, der var nødvendige for dens funktion, og de bedste garantier for stabilitet, kontinuitet og effektivitet i udførelsen af dens opgaver«, således at parterne ikke havde til hensigt at oprette en international organisation, men en fakultativ mekanisme til fælles finansiering, som de kunne anvende efter forgoftbefindende. Ifølge appellanten begrænser den omstændighed, at der i overensstemmelse med specialitetsprincippet er tale om en operationel organisation med henblik på genopbygning af stater, der befinder sig i en post-konfliktsituation, nemlig ikke enheden til kun at være en fakultativ eller midlertidig mekanisme. En sådan konklusion modsiges i øvrigt af vedtagelsen af enhedens oprindelige og senere vedtægter.

95. I denne sammenhæng har appellanten gjort gældende, at de bestemmelser, hvoraf det fremgik, at appellantens aktiviteter skulle revurderes hver sjette måned, og at aktiviteterne efter omstændighederne skulle integreres i en mere global ramme eller bringes til ophør, i modsætning til hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 310, ikke er udtryk for manglende stabilitet og kontinuitet i de opgaver, som appellantens blev tildelt, men tværtimod for effektiviteten i disse. Den rolle, som appellantens kollegiale organer blev betroet ved artikel 3 i resolutionen af 25. november 1994 med hensyn til at kontrollere IMG's aktiviteter, viser, at parterne havde til hensigt at sikre, at denne organisation, som blev oprettet i hast og under omstændigheder med krig, var såvel operationelt effektiv som stabil.

96. Appellanten har videre anført, at den tilgang, som Retten anvendte i den appellerede doms præmis 311 med hensyn til karakteren af appellantens medlemmers bidrag, svarer til den tilgang, der sædvanligvis anvendes i forhold til store internationale organisationer, men som ikke kan anvendes på operationelle internationale organisationer, hvis midler specifikt finansieres gennem frivillige bidrag.

97. Endelig har appellanten for det femte bestridt Rettens vurdering i den appellerede doms præmis 312, hvorefter resolutionen af 25. november 1994 ikke foreskrev en overførsel af bindende kompetencer fra parterne til appellantens.

98. Kommissionen har bestridt disse argumenter. Den har navnlig anført, at FN's status som juridisk person følger af artikel 104 i FN-pagten, som er suppleret ved en konvention om privilegier og immuniteter, hvis artikel 1 udtrykkeligt anerkender FN's status som juridisk person⁷⁰. Der findes ingen tilsvarende bestemmelse i resolutionen af 25. november 1994. Derudover har Kommissionen anført, at det, i modsætning til hvad appellantens har gjort gældende, fremgår klart af den i den appellerede doms præmis 212 nævnte retspraksis, at betingelsen for, at en enhed kan anerkendes som international organisation, beror på, om den pågældende enhed er udstyret med alle de midler, der er nødvendige for dens funktion, og de bedste garantier for stabilitet, kontinuitet og effektivitet i udførelsen af dens opgaver. Kommissionen har videre anført, at det fremgår klart af teksten til denne resolution, navnlig af punkt 4 og 5 heri, at det var frivilligt at bidrage til appellantens, og at denne oprindeligt udgjorde en midlertidig mekanisme, som skulle fornyes hver sjette måned.

⁷⁰ – Jf. fodnote 34 i dette forslag til afgørelse.

3) *Bedømmelse*

99. Jeg er af den opfattelse, at den strenge fortolkning, som Retten anlagde af ordlyden af resolutionen af 25. november 1994, er urigtig, for så vidt som det dermed tilsigtes at begrænse spørgsmålet om appellants retlige status til et spørgsmål om indholdet af denne resolution⁷¹.

100. Det blotte fravær af udtrykkelige bestemmelser om appellants retlige status og om anerkendelse af dennes status som selvstændig international juridisk person i nævnte resolution udgør således ikke en afgørende og tilstrækkelig omstændighed for at fastslå, at parterne ikke havde til hensigt at tildele appellanten status som international organisation.

101. For det første er der mange internationale organisationers stiftelsesdokumenter, der ikke indeholder nogen bestemmelse, hvorved parterne udtrykkeligt anerkender, at den berørte enhed har en sådan status⁷². Et sådant krav ville lade hånt om organisationens udviklende karakter.

102. For det andet er det såvel i praksis som i retspraksis ubestridt, at en international organisation har status som international juridisk person, enten fordi det i stiftelsesdokumentet udtrykkeligt er anerkendt, at den har en sådan status i⁷³, eller fordi det i en sideakt til stiftelsesdokumentet udtrykkeligt er anerkendt, at den har en sådan status, eller fordi det i mangel af angivelse heraf i teksterne stiltiende er anerkendt, at den har en sådan status⁷⁴. Der findes således to tilgange side om side⁷⁵. Den første tilgang, som Den Internationale Domstol anvendte i rådgivende udtalelse af 11. april 1949, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations*⁷⁶, søger at udlede status som international juridisk person af en række objektive indicier, idet hensigten er at undersøge, om organisationen har til formål at udøve og udnytte funktioner og rettigheder, som alene kan forklares ved, at der er tale om en international juridisk person⁷⁷. Den anden tilgang søger at udlede en sådan status af selve den internationale retsorden, idet stiftelsesdokumentet alene tjener som en tilkendegivelse af parternes – udtrykkelige eller stiltiende – ønske om at skabe et »nyt retssubjekt«, der er adskilt fra dem selv, således som Den Internationale Domstol påpegede i rådgivende udtalelse af 8. juli 1996, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*⁷⁸.

⁷¹ – Jf. P. D'Argent, op.cit., s. 441.

⁷² – Jf. H.G. Schermers og N.M. Blokker, op.cit., punkt 1564 og 1565.

⁷³ – Parterne kan beslutte, at der i stiftelsesdokumentet udtrykkeligt tildeles status som international juridisk person, ligesom de på samme måde kan beslutte, at der ikke skal fremgå en sådan status heraf (jf. som illustration artikel 2, stk. 2, i traktat om oprettelse af den funktionelle luftrumsblok »Europe Central« mellem Forbundsrepublikken Tyskland, Kongeriget Belgien, Den Franske Republik, Storhertugdømmet Luxembourg, Kongeriget Nederlandene og Det Schweiziske Forbund, undertegnet i Bruxelles den 2.12.2010 og trådt i kraft den 1.6.2013).

⁷⁴ – Jf. M. Forteau, A. Miron og A. Pellet, op.cit., punkt 535, C.F. Amerasinghe, op.cit., s. 81, H.G. Schermers og N.M. Blokker, op.cit., punkt 1564-1566, samt K. Schmalenbach, »International Organizations or Institutions, General Aspects«, i Max Planck Encyclopedia of Public International Law (online), 2020, hvorefter »[d]en vedvarende diskussion i retslitteraturen og i praksis udspringer af, at de fleste internationale organisationers stiftelsesdokumenter ikke indeholder udtrykkelige bestemmelser om status som juridisk person i henhold til folkeretten« (Domstolens oversættelse) (punkt 20).

⁷⁵ – Jf. C.F. Amerasinghe, op.cit., s. 79.

⁷⁶ – Jf. rådgivende udtalelse af 11.4.1949, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* (I.C.J. Reports 1949, s. 174).

⁷⁷ – I den pågældende udtalelse anerkendte Den Internationale Domstol, at til trods for, at der ikke var nogen angivelse heraf i De Forenede Nationers pagt, fulgte FN's status som international juridisk person stiltiende, men nødvendigvis, af grundlæggernes hensigt og af de behov, som disse gav udtryk for i det pågældende stiftelsesdokument, og som kom til udtryk gennem det internationale fællesskabs efterfølgende praksis (s. 178 og 179). Jf. ligeledes J. d'Aspremont, »La composition des organes et le processus décisionnel«, i É. Lagrange og J.-M. Sorel, op.cit., s. 403-433, særligt s. 431.

⁷⁸ – I.C.J. Reports 1996, s. 66, særligt s. 75. Jf. P. D'Argent, op.cit., punkt 878 og 879, samt K. Schmalenbach, op.cit., punkt 20 ff.

103. For det tredje betyder fraværet af udtrykkelige bestemmelser om tildeling af immuniteter i stiftelsesdokumentet på samme måde ikke, at den berørte enhed ikke har status som international organisation⁷⁹. Retten fremhævede i den appellerede doms præmis 210, at internationale organisationer »principielt« tillægges deres retslige immunitet ved disse organisationers grundlæggende traktater. Det bedst kendte eksempel er FN-pagtens artikel 105. Der er tale om en generel bestemmelse, der suppleres af en tillægsprotokol. Det fremgår imidlertid, at hvad angår organisationer, som er forholdsvis mindre end FN, indeholder stiftelsesdokumenterne ingen bestemmelse herom, og tildeling af privilegier og immuniteter er da et spørgsmål om specifikke multilaterale aftaler⁸⁰ eller bilaterale aftaler, herunder først og fremmest hjemstedsaftaler eller aftaler om aktiviteter af operationel karakter⁸¹. Det må således konstateres, at Retten i den appellerede doms præmis 330 anførte, at »[appellantens] oprindelige vedtægter [artikel 19, stk. 2] [...] bestemte, at en del af dens personale skulle være omfattet af den immunitetsordning, som UNHCR nyder«. Jeg skal tilføje, at det i disse vedtægters artikel 19, stk. 1, ligeledes var fastsat, at korrekt udøvelse af de funktioner, som enheden blev tildelt, og opnåelse af de mål, som den blev betroet, »foruds[atte], at organisationen [nød] alle nødvendige privilegier og immuniteter«⁸².

104. Det blotte fravær af udtrykkelige bestemmelser i resolutionen af 25. november 1994 gør det derfor efter min opfattelse ikke muligt at rejse tvivl om, at appellantens var tildelt sådanne immuniteter.

105. Endelig er jeg for det fjerde uenig i Rettens konklusion i den appellerede doms præmis 309, hvorefter det fremgår af ordlyden af denne resolution, at parterne ikke havde til hensigt at oprette en organisation, som var udstyret med alle de midler, der var nødvendige for dens funktion, og de bedste garantier for stabilitet, kontinuitet og effektivitet i udførelsen af dens opgaver, men en fakultativ mekanisme, der blev stillet til rådighed for parterne, og som de hver især kunne anvende efter forgoftbefindende.

106. For det første foretog Retten ikke en samlet vurdering af de organisatoriske og praktiske bestanddele i resolutionen af 25. november 1994, i modsætning til hvad der synes at være påkrævet i henhold til den internationale retspraksis, som den udtrykkeligt støttede sig på i den appellerede doms præmis 212. Der er intet, der indicerer, at alle de midler, som er nødvendige for en organisations funktion, skal fremgå af stiftelsesdokumentet. Det er således ubestridt, at selv om de beføjelser, der tillægges internationale organisationer, normalt er udtrykkeligt formuleret i deres stiftelsesdokument, kan disse beføjelser ikke desto mindre være støttet på et mere uformelt grundlag eller være udledt i henhold til teorien om stiltiende beføjelser. Dette hænger sammen med, at internationale organisationers stiftelsesdokumenter er af en særlig

⁷⁹ – Jf. S. El Sawah, *Les immunités des États et des organisations internationales*, Larcier, Bruxelles, 2012, særligt kapitel 3 med overskriften »Les immunités des organisations internationales«, s. 203-229, særligt s. 210 og 211. Jf. ligeledes H. Fox og P. Webb, *The Law of State Immunity*, 3. udg., Oxford University Press, Oxford, 2015, s. 571 ff., N.M. Blokker, »International Organizations: the Untouchables?«, i *International Organizations Law Review*, Nijhoff, Leiden, 2013, bind 10, nr. 2, s. 259-275, særligt s. 260, samt C. Dominicé, »L'immunité de juridiction et d'exécution des organisations internationales«, i *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, Nijhoff, Dordrecht, 1984, bind 187, s. 145-238, særligt s. 163.

⁸⁰ – Jf. bl.a. [aftalen benævnt] »Agreement on the status of the North Atlantic Treaty Organization, National Representatives and International Staff«, der blev undertegnet i Ottawa den 20.9.1951, og som fastlægger denne organisations privilegier og immuniteter, i stedet for Den Nordatlantiske Traktat, der blev undertegnet i Washington den 4.4.1949.

⁸¹ – Jf. i denne henseende den fuldstændige undersøgelse ved C. Dominicé, op.cit., s. 168 og 169. Jf. ligeledes H.G. Schermers og N.M. Blokker, op.cit., punkt 325 og 1606, I. Pingel, »Les privilèges et immunités de l'organisation internationale«, i É. Lagrange og J.-M. Sorel, op.cit., s. 626-656, særligt punkt 1247, og M. Forteau, A. Miron og A. Pellet, op.cit., punkt 538.

⁸² – Domstolens oversættelse.

karakter, hvilket Den Internationale Domstol har anerkendt i sin praksis, og hvilket Retten udtrykkeligt henviste til i dommens præmis 211, navnlig på grund af disse dokumenters blandede »på én gang aftalemæssige og institutionelle« karakter⁸³.

107. For det andet tog Retten ved vurderingen af disse garantier for stabilitet, kontinuitet og effektivitet i udførelsen af appellants opgaver hverken hensyn til den rolle, som organisationen var blevet tildelt, til karakteren af dens opgaver eller til omfanget af dens aktivitetsområde. Parterne kan imidlertid ikke tage højde for de samme garantier, alt efter om den berørte organisation har et alment eller verdensomspændende formål eller derimod et særligt eller regionalt formål, eller alt efter om de opgaver, som den bliver betroet, er af vedvarende eller midlertidig karakter⁸⁴.

108. Med hensyn til en enhed som IMG, der blev oprettet, da Bosnien-Hercegovina stadig var i krig, og som havde til opgave at deltage i genopbygningen og rehabiliteringen af denne stat, betyder den omstændighed, at resolutionen af 25. november 1994 indeholdt bestemmelse om, at enhedens aktiviteter skulle revurderes, omlægges eller ophøre, således som Retten fremhævede i den appellerede doms præmis 310, således efter min opfattelse ikke nødvendigvis, at enheden var uden de bedste garantier for stabilitet og kontinuitet i udførelsen af sine opgaver. I dommens præmis 367 anerkendte Retten i øvrigt, at underskriverne af resolutionen i forbindelse med vedtagelsen af de senere vedtægter havde haft til hensigt at sikre appellanten en vis stabilitet og overdrage den specialiserede opgaver inden for genopbygning og udvikling uden for nævnte stats område.

109. Der er derfor efter min opfattelse ikke tale om at kræve, at de opgaver, med henblik på hvilke en enhed er blevet oprettet, skal være stabile og kontinuerlige, for at den kan have status som international organisation, idet internationale organisationers store forskelligartethed, deres udviklende karakter samt karakteren af de opgaver, som de får overdraget, i så fald ikke ville blive iagttaget⁸⁵.

110. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg at tage dette andet kritikpunkt om en overdreven formalisme ved fortolkningen af ordlyden af resolutionen af 25. november 1994 til følge.

c) Det tredje kritikpunkt om et urigtigt skøn med hensyn til appellants oprindelige vedtægter hvad angår den relevante »sammenhæng«

111. Såfremt Domstolen måtte bekræfte Rettens vurdering, hvorefter den relevante internationale aftale udelukkende består af resolutionen af 25. november 1994, skal det afgøres, om Retten fortolkede ordlyden af denne aftale under behørig hensyntagen til den sammenhæng, hvori aftalen indgik, i overensstemmelse med Wienerkonventionens artikel 31, stk. 1 og 2.

⁸³ – Jf. rådgivende udtalelse af 8.7.1996, Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict (I.C.J. Reports 1996, s. 66, § 19), og R. Monaco, *Le caractère constitutionnel des actes institutifs d'organisations internationales*, éditions A. Pedone, Paris, 1974, s. 153-172.

⁸⁴ – F.eks. blev Den Forberedende Kommission for [Organisationen for] Traktaten om et Altomfattende Forbud mod Atomprøvesprængninger (CTBTO) oprettet den 19.11.1996 som en midlertidig international organisation (jf. juridisk udtalelse nævnt i fodnote 28 i dette forslag til afgørelse).

⁸⁵ – Jf. vedrørende de internationale organisationers forskelligartethed J. Klabbers, »Unity, Diversity, Accountability: The Ambivalent Concept of International Organisation«, i *Melbourne Journal of International Law*, University of Melbourne, Melbourne, 2013, bind 14, nr. 1, s. 149-170.

1) *Den appellerede dom*

112. I den appellerede doms præmis 313-318 undersøgte Retten den sammenhæng, hvori resolutionen af 25. november 1994 blev vedtaget, og henviste i denne forbindelse til flere dokumenter, nærmere bestemt referatet af 29. november 1994 (dommens præmis 314), beskrivelsen af arbejdsopgaver for IMG-IBH (dommens præmis 315 og 316), erklæringen af 14. december 1994 fra koordinatoren for UNHCR's særlige operation i det tidligere Jugoslavien, som var formand for mødet den 25. november 1994, hvorunder resolutionen af samme dag blev vedtaget (dommens præmis 317), og endelig indkaldelsen til dette møde (dommens præmis 318).

113. Som det fremgår af den appellerede doms præmis 313 og 319, fandt Retten, at oplysningerne om denne sammenhæng understøttede den fortolkning af ordlyden af og formålet med resolutionen af 25. november 1994, hvorefter dette dokument hverken havde til formål eller til følge at tildele appellantens status som international organisation.

2) *Parternes argumenter*

114. Appellanten har gjort gældende, at Retten definerede den relevante sammenhæng, hvori resolutionen af 25. november 1994 blev vedtaget, urigtigt, idet den udelukkede at tage hensyn til appellantens oprindelige vedtægter og foretrak at henvise til beskrivelsen af dennes arbejdsopgaver, der var knyttet som bilag til resolutionen, og til de forbehold, som visse deltagere havde givet udtryk for på mødet den 25. november 1994.

115. Kommissionen har bestridt disse argumenter.

3) *Bedømmelse*

116. Jeg er af den opfattelse, at Retten tilsidesatte rækkevidden af den almindelige regel om fortolkning, der er fastsat i Wienerkonventionens artikel 31, idet den adskilte ordlyden af resolutionen af 25. november 1994 fra den umiddelbare sammenhæng, hvori dette instrument indgik, herunder navnlig fra appellantens oprindelige vedtægter.

117. I henhold til Wienerkonventionens artikel 31, stk. 1, »[skal] [e]n traktat [...] fortolkes loyalt i overensstemmelse med den sædvanlige betydning, der måtte tillægges traktatens udtryk i deres sammenhæng og belyst af dens hensigt og formål«. I rådgivende udtalelse af 23. juli 2025, *Obligations of States in respect of Climate Change*, mindede Den Internationale Domstol således om, at hvert af disse fortolkningsmidler skal tages i betragtning »i én og samme komplekse operation«⁸⁶. Fortolkningsmidlerne skal ikke betragtes særskilt, men samlet, og deres »anvendelse afhænger i hvert konkret tilfælde af den særlige sammenhæng, hvori traktaten blev vedtaget, og af den subjektive vurdering af varierende omstændigheder«⁸⁷. I kommentarerne til udkastet til artikler om traktatretten⁸⁸ havde Den Internationale Lovkommission desuden allerede anført, at alle de forskellige fortolkningsdele skal kastes »ind i smeltediglen«, idet resultatet af deres samspil udgør den i retlig henseende relevante fortolkning⁸⁹.

⁸⁶ – Jf. Den Internationale Domstols rådgivende udtalelse af 23.7.2025, *Obligations of States in respect of Climate Change* (§ 177).

⁸⁷ – Jf. *Den Internationale Lovkommissions årbog*, 1966, bind II, anden del, s. 238, stk. 5. Jf. ligeledes M. Forteau, A. Miron og A. Pellet, op.cit., punkt 206.

⁸⁸ – Jf. fodnote 22 i dette forslag til afgørelse.

⁸⁹ – Jf. *Den Internationale Lovkommissions årbog*, 1966, bind II, anden del, s. 239, stk. 8.

118. Det fremgår endvidere af Wienerkonventionens artikel 31, stk. 2, at ordlyden af traktaten ikke kan adskilles fra dens sammenhæng, som foruden selve teksten, dens præambel og bilag, bl.a. omfatter »[e]thvert dokument, som er udarbejdet af en eller flere deltagere *i forbindelse med traktatens indgåelse* og godkendt af de øvrige deltagere som et dokument i tilknytning til traktaten«⁹⁰. Udtrykket »i forbindelse med traktatens indgåelse« er i den officielle engelsksprogede udgave af konventionen oversat ved »in connection with the conclusion of the treaty«, hvilket lader forstå, at udtrykket har en mere kausal konnotation end en tidsmæssig.

119. De oprindelige vedtægter, som blev vedtaget den 10. marts 1995, indgik imidlertid efter deres karakter såvel som efter deres funktion i oprettelsesprocessen for appellanten, som blev formaliseret ved resolutionen af 25. november 1994.

120. Der består nemlig en klar forbindelse mellem disse to instrumenter. Som Retten fremhævede i den appellerede doms præmis 266-273, henvises der i resolutionen af 25. november 1994 til, »at repræsentanterne for [...] regeringer[ne] og [de] internationale organisationer [...] var blevet enige om at formalisere [appellantens] oprettelse fra denne dato« (dommens præmis 266), i overensstemmelse med det bilag, der var knyttet til denne resolution med hensyn til appellantens funktion og operationer, og om at godkende »[IMG-IBH's] organisatoriske bestemmelser« (dommens præmis 271). Der henvises således i nævnte resolution, i emnet for det bilag hertil, som blev vedtaget samme dag, udtrykkeligt til »IMG-IBH's fremtidige vedtægter«.

121. Desuden er de viljer, der kommer til udtryk i disse to instrumenter, samstemmende hvad angår det mål, der efterstræbtes, nemlig oprettelsen af et selvstændigt organ med tilstrækkelig ekspertise til at deltage i genopbygningen af Bosnien-Hercegovina og i de fordrevne personers tilbagevenden⁹¹. Som det fremgår af den appellerede doms præmis 332, blev der den 13. februar 1995 forud for vedtagelsen af de oprindelige vedtægter afholdt et forberedende møde i styrelsesudvalget, som på daværende tidspunkt var sammensat af stater, der alle havde undertegnet resolutionen af 25. november 1994, og det var i overensstemmelse med resolutionens punkt 3, at dette organ godkendte de pågældende vedtægter med det krævede flertal på to tredjedele af udvalgets medlemmer.

122. De oprindelige vedtægter udstyrede formelt appellanten med en institutionel struktur, idet de bl.a. fastlagde organisationens hjemsted, dens kollegiale organer og dens sekretariat. De henviste til de opgaver, der påhvilede appellanten, således som disse blev fastlagt i forbindelse med vedtagelsen af resolutionen, og de beskrev beslutningsprocessen. I navnlig disse vedtægters artikel 18 blev appellantens status som national juridisk person anerkendt, hvilket gav denne evnen til at indgå aftaler, til at erhverve, leje og råde over fast ejendom, evnen til at modtage og bruge private og offentlige midler, samt endelig evnen til at optræde som part i en retssag. I nævnte vedtægters artikel 19 blev appellanten tildelt de privilegier og immuniteter, der var nødvendige for uøvelsen af dennes opgaver.

123. Jeg er derfor af den opfattelse, at de oprindelige vedtægter udgjorde et væsentligt drivværk for udfoldelsen af den grundlæggende konsensuslogik, som resolutionen af 25. november 1994 hvilede på, og i langt højere grad end de forarbejder, som Retten støttede sig på i den appellerede doms præmis 318, henhørte under den relevante sammenhæng.

⁹⁰ – Min fremhævelse.

⁹¹ – I juridisk udtalelse nævnt i fodnote 28 i dette forslag til afgørelse anførte CTBTO's sekretariat, at der i den relevante sammenhæng var et uløseligt bånd mellem to instrumenter, nemlig resolutionen af 19.11.1996 om nedsættelse af Den Forberedende Kommission for CTBTO og bilaget til denne resolution om statuten for den pågældende kommission, som var det grundlæggende dokument og det stiftende instrument for nævnte kommission [s. 508, 514 og 521].

124. Jeg gør i denne henseende opmærksom på, at selv om forarbejderne kan afspejle parternes hensigt, udgør de, for så vidt som de henhører under de meget særlige rammer for internationale forhandlingsprocedurer, kun et supplerende middel til fortolkning af traktaten, der ikke er omfattet af Wienerkonventionens artikel 31, men af artikel 32 heri⁹². Retten påpegede i øvrigt med føje dette i den appellerede doms præmis 325.

125. Henset til disse omstændigheder er jeg af den opfattelse, at appellants argument, hvorefter Retten ved fortolkningen af resolutionen af 25. november 1994 var forpligtet til at tage hensyn til appellants oprindelige vedtægter hvad angår den relevante sammenhæng, skal tages til følge, idet Retten således tilsidesatte rækkevidden af den almindelige regel om fortolkning, der er fastsat i Wienerkonventionens artikel 31, stk. 1 og 2.

d) Det fjerde kritikpunkt om et urigtigt skøn med hensyn til appellants oprindelige og senere vedtægter hvad angår den »efterfølgende praksis«

126. Dette kritikpunkt er rettet mod den appellerede doms præmis 321-346.

127. Det vedrører spørgsmålet om, i hvilket omfang appellants oprindelige og senere vedtægter udgjorde en »efterfølgende praksis«, der indgik enten som led i den almindelige regel om fortolkning, der er fastsat i Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra b), fordi de vidnede om parternes enighed i forhold til fortolkningen af resolutionen af 25. november 1994, eller som led i de supplerende fortolkningsmidler, der er omhandlet i konventionens artikel 32, for så vidt som de vidnede om en eller flere deltagers adfærd i forbindelse med anvendelsen af resolutionen. En enkelt eller visse deltagers praksis vil have en ringere fortolkningsværdi end alle deltagernes samstemmende praksis⁹³.

128. Spørgsmålet om hensyntagen til appellants oprindelige vedtægter hvad angår en efterfølgende aftale eller en efterfølgende praksis opstår kun, såfremt Domstolen måtte fastslå, at disse vedtægter ikke henhører under den sammenhæng, hvori resolutionen af 25. november 1994 blev vedtaget (konventionens artikel 31, stk. 1 og 2).

1) Den appellerede dom

129. I den appellerede doms præmis 323-326 mindede Retten om de principper, der regulerer hensyntagen til den efterfølgende praksis.

130. I dommens præmis 323 og 324 fremhævede Retten bl.a., at i henhold til Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra a) og b), kan instrumenter ikke anses for at udgøre en efterfølgende praksis, hvis de er blevet vedtaget uden støtte fra alle de stater, der er parter i den pågældende traktat, og henviste i dette øjemed til Den Internationale Domstols dom af 31. marts 2014, Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)⁹⁴.

⁹² – Forarbejder anses ofte for at være kaotiske, fortrolige eller lidet beviskraftige og kan kun anvendes til at bekræfte en fortolkning, som er opnået ved andre midler, eller når disse midler ikke gør det muligt at udlede en effektiv virkning. Det fremgår sågar, at der i praksis ses bort fra forarbejder ved fortolkningen af et stiftelsesdokument, fordi de favoriserer visse medlemmers synspunkter i forhold til andre, hvilket ikke er foreneligt med princippet om staternes lighed (jf. A. Peters, »L'acte constitutif de l'organisation internationale«, i É. Lagrange og J.-M. Sorel, op.cit., s. 201-245, særligt punkt 408 og 409).

⁹³ – Jf. konklusion 4 med overskriften »Fastlæggelse af den efterfølgende aftale og den efterfølgende praksis« i udkastet til konklusioner om efterfølgende aftaler og efterfølgende praksis i forbindelse med traktatfortolkning og kommentarer hertil (Den Internationale Lovkommissions rapport A/73/10 til De Forenede Nationers Generalforsamling om arbejdet på dens 70. møde, i Den Internationale Lovkommissions årbog, 2018, bind II, anden del) (herefter »udkastet til konklusioner«), samt kommentar 33 (s. 39).

⁹⁴ – I.C.J. Reports 2014, s. 226.

131. I den appellerede doms præmis 325 og 326 anførte Retten endvidere, at i henhold til konventionens artikel 32 kan supplerende fortolkningsmidler tages i betragtning med henblik på at få bekræftet den betydning, der opnås ved den almindelige regel om fortolkning – teksten, sammenhængen, genstanden og formålet – eller for at komme i spil, når den betydning, der fremkommer herved, er flertydig eller uklar, eller fører til et resultat, som er åbenbart meningsløst eller urimeligt.

132. Som det fremgår af dommens præmis 327, var det i lyset af disse regler, at Retten i dommens præmis 328-345 undersøgte, om appellanten med føje kunne påberåbe sig sine medlemmers efterfølgende praksis, således som den fremgik af appellantens oprindelige vedtægter og af dennes senere vedtægter.

133. I første omgang udelukkede Retten anvendelsen af Wienerkonventionens artikel 32. I den appellerede doms præmis 328 bemærkede Retten nemlig, at på baggrund af dens foregående vurderinger var bestemmelserne i resolutionen af 25. november 1994 ikke uklare eller flertydige og førte ikke til en fortolkning, som var åbenbart meningsløs eller urimelig som omhandlet i den pågældende artikel 32. Retten konkluderede følgelig i dommens præmis 329, at det var nødvendigt at godtgøre, at de ændringer af fortolkningen af bestemmelserne i denne resolution, som de oprindelige og senere vedtægter medførte, var blevet godkendt af »alle underskrivere af [nævnte] resolution eller i det mindste alle [appellantens] medlemmer«, for at disse vedtægter var omfattet af en efterfølgende praksis som omhandlet i konventionens artikel 31, stk. 3, litra b).

134. I anden omgang redegjorde Retten for grundene til, at denne betingelse ikke var opfyldt. Den fastslog i dommens præmis 346, at »den efterfølgende praksis efter vedtagelsen af resolutionen af 25. november 1994 og dernæst efter vedtagelsen af de oprindelige vedtægter og vedtægterne af 2012 ikke var udtryk for en tilstrækkelig bred og klar anerkendelse af [appellantens] status som international organisation blandt underskriverne af denne resolution og [appellantens] medlemmer«.

2) Parternes argumenter

135. Appellanten har bestridt Rettens ræsonnement i den appellerede doms præmis 321-346, hvorefter appellantens oprindelige og senere vedtægter ikke vidnede om en efterfølgende aftale, som parterne havde vedtaget, eller om en efterfølgende praksis, som de havde fulgt, og som ville være relevant med henblik på fortolkningen af resolutionen af 25. november 1994.

136. I første række har appellanten gjort gældende, at Retten tilsidesatte Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra a) og b).

137. For det første begik Retten en retlig fejl i den appellerede doms præmis 324, idet den anførte, at alle parterne i en international aftale skal have bidraget til den pågældende praksis, for at denne praksis kan tages i betragtning med henblik på fortolkningen af den pågældende aftale. Den Internationale Domstols dom af 31. marts 2014, *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervenient)*⁹⁵, som Retten henviste til, er ikke relevant, eftersom denne dom ifølge appellantens vedrørte anbefalinger, som var uden bindende virkning, og som var blevet vedtaget uden støtte fra alle de stater, der var parter i den pågældende aftale, herunder navnlig uden samtykke fra den vigtigste berørte stat.

⁹⁵ – I.C.J. Reports 2014, s. 226.

138. Appellanten har gjort gældende, at denne retlige fejl gjorde vurderingerne i den appellerede doms præmis 329, 331, 336 og 337 ugyldige. Retten kunne således ikke underlægge hensyntagen til appellants senere vedtægter »den betingelse, at [alle appellants] medlemmer [havde] godkendt en sådan ændring« (denne doms præmis 329), eller foreholde appellanten ikke at have godtgjort, at dennes oprindelige vedtægter og dens vedtægter af 2012 afspejlede, »at alle underskriverne af resolutionen af 25. november 1994 eller i det mindste alle [appellants] medlemmer ønskede at tildele den status som international organisation« (den nævnte doms præmis 331).

139. For det andet har appellanten kritiseret Rettens vurdering i den appellerede doms præmis 322 og 346, hvorefter den efterfølgende praksis skulle være udtryk for en »tilstrækkelig bred og klar anerkendelse af [appellants] status som international organisation« for, at der kunne tages hensyn til den.

140. For det tredje har appellanten gjort gældende, at Retten, idet den antog, at parterne i resolutionen af 25. november 1994 ikke havde haft en – formelt udtrykt – hensigt om at oprette en international organisation, burde have taget hensyn til de senere vedtægter, for så vidt som disse vidnede om en udviklende fortolkning af denne resolution.

141. For det fjerde har appellanten foreholdt Retten, at den, i modsætning til hvad der foreskrives i Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra b), ikke undersøgte, om den praksis, som Kommissionen anvendte i forbindelse med gennemførelsen af Unionens budget ved fælles eller indirekte forvaltning, viste, at der forelå en enighed mellem Kommissionen og appellanten om sidstnævntes status som international organisation.

142. For det femte har appellanten gjort gældende, at Retten gengav de beviser, som appellanten havde fremlagt i første instans, urigtigt, idet den i den appellerede doms præmis 335 anførte, at appellanten i retsmødet havde gjort gældende, at dennes vedtægter fra 2012 var blevet undertegnet af Den Franske Republik, Den Italienske Republik og Republikken Finland samt af Kongeriget Sverige og Kongeriget Norge, selv om det fremgik af disse beviser, at de pågældende vedtægter var blevet vedtaget enstemmigt af styrelsesudvalget. Hvad desuden angår de svenske myndigheders skrivelse af 2. juli 2020 er denne uden relevans, og Retten gengav indholdet heraf urigtigt i dommens præmis 339.

143. For det sjette har appellanten foreholdt Retten at have henvist til dokumentation vedrørende den rapport, som OLAF udarbejdede efter afslutningen af sin undersøgelse⁹⁶, og som Kommissionen udtrykkeligt havde besluttet at se bort fra med henblik på vedtagelsen af den omtvistede afgørelse.

144. Endelig har appellanten for det syvende gjort gældende, at Retten tilsidesatte sin begrundelsespligt, idet den ikke redegjorde for grundene til, at den holdt den dokumentation vedrørende Den Italienske Republik og Kongeriget Norge, som var omhandlet i første instans, uden for sin vurdering.

145. I anden række har appellanten gjort gældende, at Retten anvendte Wienerkonventionens artikel 32 urigtigt.

⁹⁶ – Jf. punkt 14 i dette forslag til afgørelse.

146. Retten begik nemlig en retlig fejl, idet den fastslog, at betingelserne for at anvende denne artikel ikke var opfyldt, og herved med urette nægtede at drage alle konsekvenserne af forholdet mellem Wienerkonventionens artikel 31 og 32.

147. I modsætning til hvad Retten fastslog i den appellerede doms præmis 328, burde det resultat, der blev opnået ved den fortolkning, som var støttet på konventionens artikel 31, tværtimod betegnes som »meningsløst og urimeligt«, for så vidt som Kommissionen havde anerkendt appellants status som international organisation i mere end 20 år og pludselig kunne nægte denne en sådan status. Appellanten har i denne forbindelse foreholdt Retten ikke at have anset de delegationsaftaler, som Kommissionen havde undertegnet hvad angår budgetgennemførelsen, for at udgøre »en eller flere deltagers adfærd i forbindelse med anvendelsen af traktaten efter dens indgåelse« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i konventionens artikel 32, som er omhandlet i dommens præmis 326.

148. Kommissionen har bestridt disse argumenter. Den har navnlig gjort gældende, at henvisningen til Den Internationale Domstols dom af 31. marts 2014, *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)*⁹⁷, som blot gengiver det retlige kriterium, der er fastsat i Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, er relevant. Den har videre anført, at Retten netop tog hensyn til den »udviklende fortolkning« af den internationale aftale, idet Kommissionen i denne forbindelse har mindet om, at den anså appellanten for at være en international organisation indtil det tidspunkt, hvor den, stillet over for en usikkerhed med hensyn til denne status, ikke var forpligtet til at indgå nye delegationsaftaler med appellanten.

3) *Bedømmelse*

149. Indledningsvis vil jeg fremhæve, at i modsætning til hvad appellanten synes at lægge til grund til støtte for sin argumentation, kan dennes oprindelige og senere vedtægter ikke forstås ud fra Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra a), som omhandler »efterfølgende aftale[r] mellem deltagerne«. Disse vedtægter blev nemlig vedtaget ved en afgørelse truffet af appellants kollegiale organ, styrelsesudvalget, med det krævede flertal på to tredjedele af dets medlemmer. Parterne vedtog således disse vedtægter i egenskab af medlemmer af et aftalemæssigt organ og ikke i egenskab af parter i en international aftale⁹⁸. Derimod er en organisations praksis, således som det fremgår af udkastet, netop omfattet af begrebet »efterfølgende praksis«⁹⁹.

⁹⁷ – I.C.J. Reports 2014, s. 226.

⁹⁸ – Jf. vedrørende definitionen af begrebet »efterfølgende aftale« som omhandlet i Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra a), konklusion 4 i udkastet til konklusioner samt kommentarer til denne konklusions stk. 1, s. 34 ff.

⁹⁹ – Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra b), henviser til »enhver praksis« uden udtrykkeligt at indskrænke den til parternes praksis, hvorved den adskiller sig fra ordlyden af konventionens artikel 31, stk. 3, litra a), som henviser til »en eventuel [...] aftale mellem deltagerne«, idet denne bestemmelse omhandler praksis hos stater, der er parter i en bilateral eller multilateral aftale, inden for hvilken staterne forener sig i egenskaben af kontraherende parter og ikke i egenskab af medlemmer af aftalemæssige organer. Jf. konklusion 12 med overskriften »Internationale organisations stiftelsesdokumenter« i udkastet til konklusioner, s. 77 ff.

i) De angivelige retlige fejl i forbindelse med anvendelsen af Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra b), hvad angår den almindelige regel om fortolkning

150. International retspraksis om betydningen og rækkevidden af den »efterfølgende praksis« er blevet formet gennem en række rådgivende udtalelser, som Den Internationale Domstol har afsagt vedrørende praksis hos de internationale organisationers organer¹⁰⁰. Der er grund til at minde om hovedlinjerne i denne retspraksis inden undersøgelsen af de forskellige kritikpunkter, som appellanten har fremsat. Den Internationale Domstols dom af 31. marts 2014, *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)*¹⁰¹, som Retten med føje henviste til, udgør den seneste udvikling i denne retspraksis.

151. Indledningsvis spiller den »efterfølgende praksis« som omhandlet i Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra b), en særligt vigtig rolle ved fortolkningen af en international organisations stiftelsesdokumenter. Som Den Internationale Domstol konstaterede allerede i 1949 i forhold til FN, »[skal] rettigheder og pligter for en enhed som [FN] [...] afhænge af dens formål og funktioner som specificeret eller indeholdt i dens stiftelsesdokument og udviklet gennem praksis«¹⁰².

152. Dernæst betragtes den efterfølgende praksis kun som et autentisk element til fortolkning af parternes vilje og er således kun relevant for fortolkningen af en international aftale, i det omfang den vidner om parternes fælles forståelse hvad angår betydningen af den pågældende aftale. Retten mindede således med føje om det princip, som Den Internationale Domstol klarlagde i dom af 31. marts 2014, *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)*¹⁰³, hvorefter instrumenter ikke kan anses for at udgøre en efterfølgende praksis, som fastslår en enighed mellem deltagerne vedrørende fortolkningen af en traktat som omhandlet i Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra a) og b), hvis disse instrumenter er blevet vedtaget uden støtte fra alle de stater, der er parter i den pågældende traktat.

153. Fortolkningsværdien af den pågældende praksis vil således afhænge af, hvorvidt de deltagende stater har udvist en utvetydig og overensstemmende adfærd i en tilstrækkeligt lang periode, hvilket Den Internationale Domstol fremhævede i dom af 19. maj 2025, *Land and Maritime Delimitation and Sovereignty over Islands (Gabon/Equatorial Guinea)*¹⁰⁴. Ifølge Den Internationale Lovkommission er forhold som regelmæssighed og omfang relevante faktorer¹⁰⁵.

¹⁰⁰ – Jf. hvad angår retslitteraturen S. Kadelbach, »International Law Commission and role of subsequent practice as a means of interpretation under Articles 31 and 32 VCLT?«, i *Questions of International law* (online), 2018, J. Arato, »Treaty Interpretation and Constitutional Transformation: Informal Change in International Organizations«, i *Yale Journal of International Law*, 2013, bind 38, nr. 2, s. 289-357, S. Raffeiner, »Organ Practice in the Whaling Case: Consensus and Dissent between Subsequent Practice, Other Practice and a Duty to Give Due Regard«, i *European Journal of International Law*, European University Institute, Firenze, 2016, bind 27, nr. 4, s. 1043-1059, samt C. Peters, »Subsequent Practice and Established Practice of International Organizations: Two Sides of the Same Coin?«, i *Göttingen Journal of International Law*, Universitätsverlag Göttingen, Göttingen, 2011, bind 3, nr. 2, s. 617-642.

¹⁰¹ – I.C.J. Reports 2014, s. 226.

¹⁰² – Jf. Den Internationale Domstols rådgivende udtalelse af 11.4.1949, *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* (I.C.J. Reports 1949, s. 174, særligt s. 180).

¹⁰³ – I.C.J. Reports 2014, s. 226.

¹⁰⁴ – Jf. dom af 19.5.2025, *Land and Maritime Delimitation and Sovereignty over Islands (Gabon/Equatorial Guinea)* (§§ 83-91). I denne dom tillagde Den Internationale Domstol det stor betydning, at begge parter havde udvist en utvetydig og overensstemmende adfærd under mange års forhandlinger, hvorved der var blevet set fuldstændig bort fra konventionen om begrænsning af Ækvatorialguineas og Gabons land- og søgrænser (»Batakonventionen«) (§ 91).

¹⁰⁵ – Jf. konklusion 9 med overskriften »Betydningen af efterfølgende aftaler og efterfølgende praksis som fortolkningsmidler« i udkastet til konklusioner samt kommentar 12, s. 64.

154. Den Internationale Domstol kræver imidlertid ikke, at hver part i en traktat giver udtrykkeligt samtykke til den pågældende praksis. Det er tilstrækkeligt, at den pågældende praksis er blevet accepteret af samtlige parter, eller at disse stiltiende har givet samtykke til den, og at ingen af dem direkte og udtrykkeligt har fremsat indsigelse. I rådgivende udtalelse af 21. juni 1971, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*¹⁰⁶, antog Den Internationale Domstol således, at der forelå en stiltiende accept fra de andre deltagende stater, eftersom omstændighederne var således, at manglende reaktion eller indsigelse med rimelighed kunne betragtes som enighed¹⁰⁷. Som Den Internationale Lovkommission har forklaret, kræves ikke derved, at hver part hver for sig har fulgt den pågældende praksis. Det er tilstrækkeligt, at den pågældende har accepteret den¹⁰⁸.

155. På samme måde fandt Domstolen i dom af 11. marts 2015, *Oberto og O’Leary*¹⁰⁹, at »Europaskolernes Klagenævns praksis [...] skal anses for en efterfølgende praksis vedrørende anvendelsen af aftalen om vedtægten for Europaskolerne [¹¹⁰] som omhandlet i Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra b)«¹¹¹. Eftersom denne praksis »[aldrig] har [...] været genstand for anfægtelser fra parter i nævnte konvention[,] [skal] [d]en manglende anfægtelse fra parterne [...] ses som udtryk for disses stiltiende accept af en sådan praksis«¹¹².

156. Når endelig der klart er givet dissens, således som det var tilfældet i den sag, der gav anledning til Den Internationale Domstols dom af 31. marts 2014, *Whaling in the Antarctic (Australia v. Japan: New Zealand intervening)*¹¹³, eller når et instrument er blevet vedtaget på trods af indsigelse fra flere stater, således som det var tilfældet i den sag, der gav anledning til rådgivende udtalelse af 8. juli 1996, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*¹¹⁴, foreligger der ingen aftale og følgelig ingen efterfølgende praksis som omhandlet i Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra b)¹¹⁵. Den Internationale Domstol tager imidlertid hensyn til den sammenhæng, hvori de berørte instrumenter er blevet vedtaget¹¹⁶. Således fastslog Den Internationale Domstol i rådgivende udtalelse af 20. juli 1962, *Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)*¹¹⁷, at resolutioner fra et organ som De Forenede Nationers Generalforsamling, der er blevet vedtaget med et flertal på to tredjedele af dets medlemmer, til trods for afvigende stemmer, ikke desto mindre har fortolkningsmæssig vægt¹¹⁸.

¹⁰⁶ – I.C.J. Reports 1971, s. 16.

¹⁰⁷ – Jf. rådgivende udtalelse af 21.6.1971, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)* (I.C.J. Reports 1971, s. 16, § 22).

¹⁰⁸ – Jf. *Den Internationale Lovkommissions årbog*, 1966, bind II, anden del, s. 242, stk. 15. Ved udarbejdelsen af Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra b), erstattede Lovkommissionen udtrykket »enighed mellem alle deltagerne« med »enighed mellem deltagerne« for at betone, at alle parter ikke nødvendigvis behøver at deltage aktivt i en efterfølgende praksis. Jf. konklusion 12 i udkastet til konklusioner samt kommentar 22, s. 81 og 82.

¹⁰⁹ – C-464/13 og C-465/13, EU:C:2015:163.

¹¹⁰ – Indgået i Luxembourg den 21.6.1994 mellem medlemsstaterne og De Europæiske Fællesskaber (EFT 1994, L 212, s. 3).

¹¹¹ – Jf. dom af 11.3.2015, *Oberto og O’Leary* (C-464/13 og C-465/13, EU:C:2015:163, præmis 65).

¹¹² – Jf. dom af 11.3.2015, *Oberto og O’Leary* (C-464/13 og C-465/13, EU:C:2015:163, præmis 66).

¹¹³ – I.C.J. Reports 2014, s. 226. Den Internationale Domstol anerkendte i denne dom således, at resolutioner, der er vedtaget ved konsensus eller enstemmighed af det aftalemæssige organ, selv om de ikke har bindende virkning, er relevante, og forkastede resolutioner, der er vedtaget uden støtte fra alle de stater, der er parter i aftalen, og over for divergerende synspunkter (§§ 46 og 83).

¹¹⁴ – I.C.J. Reports 1996, s. 66.

¹¹⁵ – Jf. rådgivende udtalelse af 8.7.1996, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict* (I.C.J. Reports 1996, s. 66, § 27).

¹¹⁶ – Jf. punkt 154 i dette forslag til afgørelse.

¹¹⁷ – I.C.J. Reports 1962, s. 151.

¹¹⁸ – Jf. Den Internationale Domstols rådgivende udtalelse af 20.7.1962, *Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter)* (I.C.J. Reports 1962, s. 151, s. 151-174).

157. Det er på baggrund af disse principper, at de forskellige kritikpunkter, som appellanten har fremsat, skal undersøges.

158. For det første skal appellantens argument, hvorefter indgåelsen af delegationsaftaler ved fælles eller indirekte forvaltning viste, at der forelå en enighed mellem Kommissionen og appellanten om sidstnævntes status som international organisation og dermed en relevant praksis som omhandlet i Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra b), uden videre forkastes. Kommissionen er nemlig ikke part i resolutionen af 25. november 1994, og indgåelsen af disse aftaler involverede ikke nogen part i nævnte resolution¹¹⁹.

159. For det andet skal appellantens argument, hvorefter Den Internationale Domstols dom af 31. marts 2014, *Whaling in the Antarctic* (Australia v. Japan: New Zealand intervenient)¹²⁰, hvortil Retten henviste, ikke er relevant med den begrundelse, at beslutningerne om vedtagelse af appellantens vedtægter er retligt bindende, ligeledes forkastes. Nævnte dom viser nemlig klart, at den væsentlige bestanddel i den efterfølgende praksis hviler på de deltagende staters gensidige samtykke med hensyn til indholdet af aftalen snarere end på den form eller betegnelse, som de pågældende instrumenter måtte antage, eller den bindende virkning, som de måtte have.

160. For det tredje begik Retten, i modsætning til hvad appellanten har gjort gældende, heller ingen retlig fejl i den appellerede doms præmis 322 og 346 ved i det væsentlige at kræve, at den pågældende praksis skulle være udtryk for en »tilstrækkelig bred og klar anerkendelse af [appellantens] status som international organisation«.

161. Jeg er derimod af den opfattelse, at Retten begik to retlige fejl, som førte til, at de beslutninger, hvorved appellantens oprindelige og senere vedtægter blev vedtaget, blev nægtet enhver fortolkningsværdi.

162. I første række anvendte Retten et strengere beviskrav end det, der kræves i henhold til international retspraksis. Den kunne ikke kræve, at appellanten skulle godtgøre, at alle underskriverne af resolutionen af 25. november 1994 eller i det mindste dens medlemmer havde givet samtykke med hensyn til vedtagelsen af disse vedtægter.

163. Den Internationale Domstol tager nemlig udgangspunkt i det princip, at et dokument, der er vedtaget af en international organisations organ, som er sammensat af repræsentanter for de deltagende stater, formodes at være godkendt af alle parter, medmindre det fastslås, at der forelå en uenighed, en indsigelse eller en åbenbar dissens inden for det pågældende organ¹²¹.

164. I den foreliggende sag blev nævnte vedtægter vedtaget i overensstemmelse med de procedure- og afstemningsregler, som parterne havde fastsat i resolutionen af 25. november 1994, dvs. af de repræsentanter for de deltagende stater, der sad i styrelsesudvalget, og med det krævede flertal på to tredjedele af dets medlemmer (den appellerede doms præmis 268 og 333). Der er intet, der indikerer, at disse repræsentanter gav udtryk for deres uenighed med hensyn til rækkevidden af de oprindelige vedtægters artikel 18 og 19, hvorved appellanten blev tildelt retsevne og adgang til at nyde immuniteter, eller med hensyn til indholdet af artikel 1 i vedtægterne fra 2012, hvorved appellantens status som international organisation udtrykkeligt blev anerkendt. Jeg er uforstående over for det argument, som Retten fremførte i den appellerede

¹¹⁹ – Disse aftaler ville heller ikke kunne udgøre en efterfølgende »adfærd« i forbindelse med traktatens anvendelse, der ville være relevant som omhandlet i Wienerkonventionens artikel 32. Jf. konklusion 4 i udkastet til konklusioner (s. 33).

¹²⁰ – I.C.J. Reports 2014, s. 226.

¹²¹ – Jf. fodnote 113 i dette forslag til afgørelse.

doms præmis 339, hvorefter de svenske myndigheder i 2014 efter OLAF's undersøgelse og i 2020 efter Kommissionens anmodning om oplysninger skulle have tilkendegivet, at IMG ikke var en international organisation, vel at mærke selv om Sveriges ambassadør i Beograd (Serbien), som i denne periode var formand for IMG's styrelsesudvalg, havde underskrevet vedtægterne fra 2012, hvorved appellant blev anerkendt som en sådan organisation. Udtrykket »international organisation« er et fastslået udtryk. Når et juridisk udtryk er anvendt i en traktat, må det formodes, at parterne har haft til hensigt at give det den betydning, som det sædvanligvis har i folkeretten. Selv om de finske myndigheder, således som Retten påpegede i den appellerede doms præmis 333, ganske vist havde fremsat en erklæring om, at de oprindelige vedtægter var af politisk karakter, noterer jeg desuden ikke desto mindre, at nævnte myndigheder underskrev disse vedtægter og tilkendegav, at de var enige i de senere vedtægter, hvorved appellant blev kvalificeret som »international organisation«¹²².

165. Jeg er ligeledes af den opfattelse, at de holdninger, som parterne gav udtryk for i 2014 efter OLAF's undersøgelse og dernæst i 2019 og 2020 efter Kommissionens anmodning om oplysninger, og som Retten henviste til i den appellerede doms præmis 338-341, ikke kunne have forrang for selve ordlyden af de oprindelige og senere vedtægter¹²³. Hvis parterne var uenige i appellantens praksis, eller hvis deres hensigt hverken var at oprette en international organisation eller at tildele appellant status som international juridisk person, påhvilede det dem i så fald at give udtryk for deres manglende samtykke, så meget desto mere, som det fremgår, at de påtænkte ændringer blev bragt til parternes kendskab under et forberedende møde, således som appellant har anført. Som Den Internationale Domstol mindede om i rådgivende udtalelse af 20. december 1980, Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt¹²⁴, »medfører« alene den omstændighed at være medlem af en organisation »visse gensidige forpligtelser til samarbejde og loyalitet«¹²⁵.

166. I anden række er jeg af den opfattelse, at Retten begik en retlig fejl, idet den undlod at tage hensyn til appellantens udviklende karakter, således som vedtagelsen af de senere vedtægter viser.

167. I modsætning til hvad Kommissionen har gjort gældende i retsmødet, er jeg af den opfattelse, at organisationens efterfølgende praksis, for så vidt som denne handler under udøvelse af sine beføjelser, kan føre til, at ordlyden af dens stiftelsesdokument omfortolkes, uden at det er nødvendigt, at der indgås en ny international aftale i behørig form.

168. De regler om fortolkning, der er fastsat i Wienerkonventionens artikel 31 og 32, gør det muligt at tage hensyn til disse omstændigheder og til internationale organisationers udviklende karakter.

¹²² – Der var intet til hinder for, at parterne indføjede en bestemmelse, hvoraf det fremgik, at der ved resolutionen af 25. november 1994 ikke oprettedes en international organisation med status som international juridisk person (jf. bl.a. artikel 2, stk. 2, i den traktat, der er nævnt i fodnote 73 i dette forslag til afgørelse).

¹²³ – Jeg minder i denne henseende om, at Den Internationale Domstol i dom af 1.7.1994, Maritime Delimitation and Territorial Questions between Qatar and Bahrain, Jurisdiction and Admissibility (I.C.J. Reports 1994, s. 112, § 29), forkastede det argument, hvorefter der på den ene side skulle tages hensyn til parternes hensigt (en erklæring af politisk karakter), da disse havde undertegnet en tekst, der indeholdt forpligtelser accepteret af deres regeringer, og en sådan hensigt ikke kunne have forrang for selve ordlyden af det pågældende instrument, og på den anden side til parternes efterfølgende adfærd (som vidnede om, at de aldrig havde betragtet teksten som en international aftale).

¹²⁴ – I.C.J. Reports 1980, s. 73.

¹²⁵ – Rådgivende udtalelse af 20.12.1980, Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt (I.C.J. Reports 1980, s. 73, § 43).

169. Den Internationale Domstol har således anerkendt, at De Forenedes Nationers pagt med føje kan fortolkes, omfortolkes og endog ændres på grundlag af FN's praksis, idet det antages, at teksten til en organisations stiftelsesdokument efter selve sin karakter udvikler sig, hvilket er uforeneligt med en fortolkning, der fastlåser dens betydning på et givet tidspunkt¹²⁶.

170. Den Internationale Lovkommission har ligeledes i sin kommentar til artikel 2 i udkastet til artikler påpeget behovet for at »opnå en ligevægt mellem på den ene side de regler, der er fastsat i stiftelsesdokumentet, og som formelt er godkendt af medlemmerne, og på den anden side organisationens behov for at udvikle sig som institution«¹²⁷. I 2018 fremhævede Den Internationale Lovkommission desuden i forbindelse med sit arbejde, at parternes efterfølgende praksis kan være udtryk for en fortolkning, der både er tidsmæssigt svarende til traktaten og tager højde for udviklingen, alt efter situationen og under hensyntagen til andre fortolkningsmidler¹²⁸. Lovkommissionen udelukkede ikke dette hvad angår organisationens efterfølgende praksis.

171. Det er i øvrigt værd at fremdrage Denys Simons overvejelse i sin afhandling om retslig fortolkning af internationale organisationers traktater¹²⁹: »Retsinstansen skal bestræbe sig på at give virkning ikke så meget til parternes oprindelige vilje, som tilkendegivet én gang for alle, da traktaten blev indgået, som til medlemsstaternes nuværende vilje, som udtrykt gennem hele anvendelsen af aftalen. [...] Med andre ord er det således et spørgsmål om ved fortolkningen af institutionelle traktater at drage konsekvenserne af tidens gang, som det er blevet vist [...] er af væsentlig betydning ved selve fastlæggelsen af, hvad der udgør internationale organisationers stiftelsesinstrumenter. Den viljesoverensstemmelse, der var afgørende for indgåelsen af aftalen, blev ikke udtømt ved udarbejdelsen af en tekst; anvendelsen af en sådan aftale forudsætter nødvendigvis en vedvarende fornyelse af medlemsstaternes tilslutning til indholdet af de retlige normer, som det underskrevne instrument kun udgør et højtideligt, men i bund og grund flygtigt udtryk for«¹³⁰.

172. Eksempelvis blev der således ved traktaten om økonomisk, socialt og kulturelt samarbejde og kollektivt selvforsvar¹³¹ opstillet en række principper og indført et simpelt rådgivende udvalg. Det kunne være vanskeligt at se, at der var tale om en international organisations stiftelsesdokument. Det var den efterfølgende praksis, der i enhver henseende skabte den internationale organisation Vestunionen. Denne traktat blev ændret og suppleret ved en protokol, som blev undertegnet den 23. oktober 1954, hvorved organisationen blev stiftet på ny og blev til Den Vesteuropæiske Union, idet den fik et institutionelt grundlag og blev anerkendt med status som international juridisk person¹³². Oprettelsen af en international institution ved et aftaledokument er således et stærkt indicium, der, for så vidt som det er understøttet af anerkendelsen af status som international

¹²⁶ – Jf. D. Simon, *L'interprétation judiciaire des traités d'organisations internationales; Morphologie des conventions et fonction juridictionnelle*, éditions A. Pedone, Paris, 1981, s. 384, samt H.G. Schermers og N.M. Blokker, op.cit., punkt 30. Jf. hvad angår retspraksis rådgivende udtalelse af 20.7.1962, Certain expenses of the United Nations (Article 17, paragraph 2, of the Charter) (I.C.J. Reports 1962, s. 151, særligt s. 160), og af 9.7.2004, Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory (I.C.J. Reports 2004, s. 136, § 88).

¹²⁷ – Jf. i samme retning dommer Lauterpachts selvstændige udtalelse, som er vedlagt rådgivende udtalelse af 7.6.1955, Voting Procedure on Questions Relating to Reports and Petitions concerning the Territory of South-West Africa (I.C.J. Reports 1955, s. 57), særligt s. 106.

¹²⁸ – Jf. i konklusion 8 med overskriften »Fortolkning af en traktats ordlyd som værende i stand til at udvikle sig over tid« i udkastet til konklusioner samt kommentar 4 og 5 (s. 58), samt M. Forteau, A. Miron og A. Pellet, op.cit., punkt 213.

¹²⁹ – D. Simon, op.cit.

¹³⁰ – D. Simon, op.cit., s. 378.

¹³¹ – Undertegnet i Bruxelles den 17.3.1948.

¹³² – Jf. F. Coulée, »La fondation de l'organisation internationale«, i É. Lagrange og J.-M. Sorel, op.cit., s. 147-167, særligt punkt 304.

juridisk person og finansiell autonomi, fører til den konklusjon, at det er blitt opprettet en internasjonal organisasjon. De stiftende vedtægter for internasjonale organisasjoner kan selv bestå av en pakt og efterfølgende aftaler, der nærmere angiver organisasjonens struktur og funksjoner¹³³.

173. Visse former for internasjonalt samarbejde utvikler sig med tiden til en internasjonal organisasjon, idet de bliver mere strukturerte og institutionaliserede. Som appellanten hadde påpeget i sine skriftlige indlæg for Retten, er der tale om en almindelig dynamik inden for lovgivningen om internasjonale organisasjoner.

174. Henset til samtlige disse betragtninger er jeg af den opfattelse, at Retten begik en retlig fejl, idet den foretog et urigtigt skøn hvad angår fortolkningsværdien af appellants oprindelige og senere vedtægter i henhold til Wienerkonventionens artikel 31, stk. 3, litra b).

175. Følgelig er det efter min opfattelse uforment at undersøge appellants tre sidste kritikpunkter, hvorved denne har foreholdt Retten at have gengivet visse beviser urigtigt, at have henvist til dokumentation, som Kommissionen uttrykkeligt hadde besluttet at se bort fra med henblik på vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, og endelig at have tilsidesat sin begrundelsespligt.

ii) De angivelige retlige fejl i forbindelse med anvendelsen af Wienerkonventionens artikel 32 hvad angår »supplerende fortolkningsmidler«

176. Appellanten har bestridt grundlaget for vurderingerne i den appellerede doms præmis 328 og 329. I disse præmisser fandt Retten, at betingelserne for at anvende Wienerkonventionens artikel 32 ikke var opfyldt, således at det var uforment at tage hensyn til den efterfølgende adfærd hos visse parter i resolutionen af 25. november 1994, såsom vedtagelsen af appellants vedtægter, indgåelsen af hjemstedsaftaler med visse stater eller undertegnelsen af delegationsaftaler med Kommissionen.

177. Selv om jeg i denne henseende er enig i appellants kritikpunkter, noterer jeg ikke desto mindre, at Rettens konstatering i den appellerede doms præmis 328 med hensyn til betingelserne for at anvende Wienerkonventionens artikel 32 er støttet på den undersøgelse, som den i dommens præmis 304-319 foretog af ordlyden af og sammenhængen for resolutionen af 25. november 1994, og som efter min opfattelse er uriktig af de grunde, som jeg har anført i punkt 99-110 og 116-125 i dette forslag til afgørelse.

178. Følgelig er det efter min opfattelse uforment at undersøge disse kritikpunkter.

179. På baggrund af samtlige disse betragtninger foreslår jeg derfor Domstolen at fastslå, at det andet argument i det andet led om en uriktig anvendelse af de regler om fortolkning af en internasjonal aftale, der er fastsat i Wienerkonventionens artikel 31 og 32, kan tages til følge, idet Retten efter min opfattelse anvendte disse bestemmelser uriktig, idet den nægtede at tillægge appellants oprindelige og senere vedtægter nogen fortolkningsværdi, uanset om det var i henhold til den relevante sammenheng (som omhandlet i Wienerkonventionens artikel 31, stk. 1 og 2), i henhold til den relevante efterfølgende praksis [som omhandlet i konventionens artikel 31, stk. 3, litra b)] eller som supplerende fortolkningsmidler (i henhold til konventionens artikel 32).

¹³³ – Jf. N.M. Blokker, »Constituent Instruments«, i J.K. Cogan, I. Hurd og I. Johnstone, *The Oxford Handbook of International Organizations*, Oxford University Press, Oxford, 2016, s. 943-961.

3. *Det tredje argument om en retlig fejl med hensyn til de konsekvenser, der skulle drages af indgåelsen af hjemstedsaftaler med staterne og af delegationsaftaler ved fælles eller indirekte forvaltning med Kommissionen*

180. Dette argument er rettet mod den appellerede doms præmis 348-365.

a) Den appellerede dom

181. I den appellerede doms præmis 348-365, som nævnte argument er rettet mod, behandles to problemstillinger, der er forbundet med den anerkendelse af appellanten status som international organisation, som ifølge appellanten fulgte af indgåelsen af delegationsaftaler ved fælles eller indirekte forvaltning med Kommissionen og af undertegnelsen af hjemstedsaftaler med visse stater.

182. Dels undersøgte Retten i dommens præmis 349-358 det første argument, som appellanten havde fremført i så henseende, og som Retten sammenfattede således: »[Appellanten] [har] gjort gældende, at indgåelsen af aftaler mellem den og Kommissionen under fælles eller indirekte forvaltning nødvendigvis indebar en forpligtelse for denne institution til at anerkende [appellanten] status som international organisation i henhold til Wienerkonventionens artikel 27 og 46« (dommens præmis 349).

183. Efter at have udelukket anvendelsen af nævnte konvention af de grunde, der er omhandlet i den appellerede doms præmis 350 og 351, undersøgte Retten dette argument i henseende til artikel 27, stk. 2 og 3, og artikel 46, stk. 2 og 3, i Wienerkonventionen om traktatretten mellem stater og internationale organisationer eller mellem internationale organisationer indbyrdes¹³⁴, og forkastede det som ugrundet af de grunde, der er anført i dommens præmis 353-358.

184. Dels undersøgte Retten i dommens præmis 360-365 det andet argument, som appellanten havde fremført, og hvorefter Kommissionen bevirkede, at den omtvistede afgørelse var behæftet med en retlig fejl, idet nævnte institution nægtede at tage hensyn til de svar, som Kongeriget Belgien og Republikken Østrig havde afgivet med hensyn til de hjemstedsaftaler, der var blevet indgået, for så vidt som sådanne aftaler var udtryk for, at værtsstaterne anerkendte appellanten status som international organisation, uanset om de var medlemmer af denne organisation eller ej.

185. Retten forkastede dette argument med den begrundelse, der er omhandlet i den appellerede doms præmis 364. Ifølge Retten kan den omstændighed, at stater, der ikke har tiltrådt den aftale, hvorved en organisation er blevet stiftet, og som ikke eller ikke længere er medlemmer heraf, anser organisationen for at have status som international organisation, ikke medføre nogen forpligtelse for Kommissionen til at anerkende den pågældende enhed som international organisation, navnlig med henblik på at give den bemyndigelse til at gennemføre Unionens budget ved indirekte forvaltning. Retten fastslog nemlig i dommens præmis 363, at anerkendelsen af status som international organisation følger af samstemmende viljer hos de stater og i givet fald de internationale organisationer, som er parter i den aftale, hvorved den pågældende organisation er blevet stiftet, idet dette ønske klart skal fremgå af nævnte aftale eller af efterfølgende aftaler eller efterfølgende praksis, forudsat at sidstnævnte aftaler eller praksis udtrykker en sådan anerkendelse hos alle stiftelsesaftalens parter.

¹³⁴ – Undertegnet i Wien den 21.3.1986.

b) Parternes argumenter

186. Appellanten har fremsat tre kritikpunkter.

187. Hvad angår problemstillingen med hensyn til anerkendelsen af IMG's status som international organisation som følge af indgåelsen af delegationsaftaler ved fælles eller indirekte forvaltning med Kommissionen har appellanten for det første gjort gældende, at Retten gengav dennes argumentation urigtigt i den appellerede doms præmis 349. Appellanten havde nemlig i sin stævning gjort gældende, at Kommissionens indgåelse af delegationsaftaler ved fælles forvaltning sammen med en international organisation gjorde det muligt at antage, at nævnte institution anså appellanten for at have en sådan status som omhandlet i Unionens finansielle bestemmelser.

188. For det andet har appellanten bestridt Rettens vurdering i den appellerede doms præmis 351, hvorefter Wienerkonventionens artikel 27 og 46 ikke længere kunne påberåbes, selv om Retten henviste til denne konvention ved flere lejligheder i nævnte dom. Appellanten har dels gjort gældende, at den pågældende konvention finder anvendelse på internationale organisationers grundlæggende traktater, dels at disse bestemmelser, som blev videreført i Wienerkonventionen om traktatretten mellem stater og internationale organisationer eller mellem internationale organisationer indbyrdes, afspejler international praksis og sædvane og derfor finder anvendelse som sådan.

189. Hvad for det tredje angår problemstillingen med hensyn til anerkendelsen af appellants status som international organisation som følge af undertegnelsen af hjemstedsaftaler med visse stater har appellanten gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl i forbindelse med forståelsen af begrebet »anerkendelse« i folkeretten. Navnlig har appellanten foreholdt Retten at have sammenblandet på den ene side det dokument, hvorved en international organisation oprettes, som er et grundlæggende dokument, der følger af samstemmende viljer hos staterne, og på den anden side det dokument, hvorved en stat anerkender en enhed som værende en international organisation, som er et retskonstaterende dokument, der følger af en ensidig retshandling, og som kan gøres gældende over for den pågældende. I denne henseende har appellanten anført, at Kommissionens indgåelse af delegationsaftaler ved fælles eller direkte forvaltning sammen med en international organisation udgør en handling, hvorved appellants status som international organisation anerkendes. Endelig har appellanten under henvisning til præmis 51 i Den Internationale Domstols dom af 12. oktober 2021, *Maritime Delimitation in the Indian Ocean (Somalia v. Kenya)*¹³⁵, anført, at dennes status som international organisation kan gøres gældende over for Kommissionen såvel som over for enhver stat eller enhver organisation, der udtrykkeligt eller stiltiende måtte have anerkendt den.

c) Bedømmelse

190. Det første kritikpunkt om en urigtig gengivelse af de argumenter, som appellanten havde fremført til støtte for sit søgsmål, kan efter min opfattelse tages til følge.

191. Appellanten havde nemlig påberåbt sig Wienerkonventionens artikel 27, 45 og 46 i den hensigt at forkaste Kommissionens argumentation med hensyn til, at der forelå en tilsidesættelse af procedurereglerne i EUF-traktaten, hvorimod appellanten havde påberåbt sig anerkendelsen af

¹³⁵ – I.C.J. Reports 2021, s. 206.

sin status som international organisation, som følge af at Kommissionen havde indgået delegationsaftaler ved fælles eller direkte forvaltning i overensstemmelse med Unionens finansielle bestemmelser.

192. Dette fremgår af stævningens punkt 189-196, hvori appellantens faktisk havde henvist til to forskellige retlige problemstillinger, som Kommissionen havde behandlet i den omtvistede afgørelse.

193. Den første problemstilling vedrørte Kommissionens deltagelse i oprettelsen af IMG [den omtvistede afgørelses punkt A.7, litra a)].

194. Appellanten havde i stævningens punkt 189-192 gjort gældende, at Kommissionen ikke kunne bestride sin deltagelse i oprettelsen af IMG ved at støtte sig på artikel 218 TEUF, som fastsætter proceduren for indgåelse af aftaler mellem Unionen og en international organisation. Appellanten havde i denne forbindelse påberåbt sig tre bestemmelser i Wienerkonventionen: først artikel 27, i medfør af hvilken en deltager ikke må påberåbe sig bestemmelser i sit interne retssystem til retfærdiggørelse af sin undladelse af at opfylde en traktat, dernæst artikel 46, i medfør af hvilken det kun kan påberåbes, at et samtykke var ugyldigt, i tilfælde af en åbenbar overtrædelse af en grundlæggende bestemmelse i deltagerens interne retssystem, og endelig artikel 45, som bl.a. fastsætter, at en deltager ikke længere kan påberåbe sig den pågældende ugyldighedsgrund, hvis »[deltageren] i kraft af sin adfærd må betragtes som havende [indvilget] i traktatens gyldighed«. Appellanten havde i stævningens punkt 192 anført, at Kommissionens efterfølgende praksis og den omstændighed, at denne siden 1994 aldrig havde rejst indsigelse med hensyn til gyldigheden af den pågældende aftale, udelukkede muligheden for at påberåbe sig artikel 218 TEUF.

195. Den anden problemstilling vedrørte Kommissionens anerkendelse af appellants status som international organisation [den omtvistede afgørelses punkt B.2, litra c)].

196. Appellanten havde i stævningens punkt 193-195 gjort gældende, at den omtvistede afgørelse var behæftet med et åbenbart urigtigt skøn, eftersom Kommissionens indgåelse af delegationsaftaler ved fælles eller indirekte forvaltning nødvendigvis indebar, at appellants status som international organisation blev anerkendt, så meget desto mere, som den tvivl og usikkerhed, som Kommissionen havde støttet sine afgørelser af 16. december 2014 og af 8. maj 2015 på, havde vist sig at være ugrundet.

197. Henset til disse omstændigheder er det min opfattelse, at den måde, hvorpå Retten sammenfattede disse argumenter i den appellerede doms præmis 349, ikke er i overensstemmelse med den måde, hvorpå appellantens havde fremført dem i stævningen. Ved at sammenblende de to problemstillinger, som appellantens havde rejst, bevirkede Retten en mangel ved den undersøgelse, som den foretog i den appellerede doms præmis 351-359.

198. Under disse omstændigheder foreslår jeg Domstolen at tage dette kritikpunkt til følge. Det er på baggrund af denne konklusion ufornuddent at undersøge det andet kritikpunkt.

199. Hvad angår det tredje kritikpunkt med hensyn til forståelsen af begrebet »anerkendelse« i folkeretten, er jeg af den opfattelse, at Retten begik en retlig fejl, idet den i den appellerede doms præmis 363 fastslog, at »anerkendelsen af status som international organisation følger af samstemmende viljer hos de stater og i givet fald de internationale organisationer, som er parter i den aftale, hvorved den pågældende organisation er blevet stiftet«.

200. Retten skulle nemlig undersøge, i hvilket omfang indgåelsen af en hjemstedsaftale kunne vidne om værtsstatens anerkendelse af den pågældende enheds status som international organisation¹³⁶. Som det fremgår af ordlyden af den appellerede doms præmis 363, navnlig af henvisningen til dommens præmis 204-212 og 323-325, definerede Retten imidlertid begrebet »anerkendelse af status som international organisation« ved at henvise til begrebet »international aftale om oprettelse af en international organisation«. I folkeretten udgør anerkendelse imidlertid en ensidig eller kollektiv handling, hvorved et eller flere folkeretssubjekter, der ikke har deltaget i skabelsen af en situation eller i udstedelsen af en retsakt, formelt anerkender, at en enhed, såsom en stat eller en regering, eller en situation, såsom en grænse, opfylder de kriterier, der kræves i dette øjemed, og accepterer, at denne situation eller denne retsakt kan gøres gældende over for dem¹³⁷. Eksempelvis anerkendte Rådet for Den Europæiske Unionen den 12. juni 2006 formelt Montenegro. Denne proces adskiller sig følgelig fra oprettelsen af et folkeretssubjekt ved en international aftale.

201. På baggrund af det ovenstående er jeg af den opfattelse, at det tredje argument i det andet led om en retlig fejl med hensyn til de konsekvenser, der skulle drages af indgåelsen af hjemstedsaftaler med staterne og af delegationsaftaler ved fælles eller indirekte forvaltning med Kommissionen, kan tages til følge.

C. Det tredje led om retlige fejl, som Retten begik i forbindelse med vurderingen af Kongeriget Belgiens og Republikken Østrigs svar på Kommissionens spørgsmål

202. Appellanten har bestridt Rettens analyse i den appellerede doms præmis 233-248, efter afslutningen af hvilken den i det væsentlige fandt, at Kommissionen ikke begik nogen retlig fejl ved at fastslå, at Kongeriget Belgiens og Republikken Østrigs holdninger med hensyn til appellants retlige status og med hensyn til deres medlemskab af denne ikke rejste tvivl om lovligheden af den omtvistede afgørelse. Som det fremgår af dommens præmis 233, gjorde appellanten nemlig gældende for Retten, at den pågældende enhed burde anerkendes som en international organisation med den begrundelse, at mindst to af de stater, som Kommissionen havde adspurgt, nemlig Kongeriget Belgien og Republikken Østrig, dels anerkendte dens status som international organisation, dels var eller havde været stiftende medlemmer.

203. Dette led består af to kritikpunkter.

1. Det første kritikpunkt om et urigtigt skøn med hensyn til de østrigske myndigheders svar

204. Dette kritikpunkt er rettet mod den appellerede doms præmis 235-239.

¹³⁶ – Jf. N. Bonucci, M. Cosnard og A. Nganga Malonga, »Les rapports entre l'organisation internationale et l'État hôte«, i É. Lagrange og J.-M. Sorel, op.cit., s. 601-625, særligt punkt 1204.

¹³⁷ – Jf. i denne henseende Den Internationale Domstols dom af 3.2.1994, Territorial Dispute (Libyan Arab Jamahiriya/Chad) (I.C.J. Reports 1994, s. 6), hvori Den Internationale Domstol fremhævede, at »verbet »anerkende« [...] indikerer, at der indgås en retlig forpligtelse. At anerkende en grænse betyder først og fremmest at »acceptere« denne grænse, dvs. at drage alle retlige konsekvenser af dens eksistens, at respektere den og at give afkald på at anfægte den for fremtiden« (§ 42). Jf. ligeledes M. Forteau, A. Miron og A. Pellet, op.cit., punkt 510.

a) Den appellerede dom

205. Det fremgår af den appellerede doms præmis 235 og 237, at Republikken Østrig ved det svar, som denne den 8. april 2020 gav på Kommissionens anmodning om oplysninger, anerkendte appellants status som international organisation og sit medlemskab af denne.

206. I dommens præmis 238 og 239 fastslog Retten, at dette svar af to grunde ikke havde indvirkning på den konklusion, som Kommissionen var nået frem til med hensyn til appellants retlige status: For det første var IMG ikke blevet oprettet som en international organisation ved en international aftale, og for det andet var den efterfølgende praksis ikke udtryk for en bred og klar anerkendelse af appellants status som international organisation.

b) Parternes argumenter

207. Appellanten har gjort gældende, at denne vurdering er støttet på en urigtig forudsætning med den begrundelse for det første, at Retten kvalificerede resolutionen af 25. november 1994 som en »international aftale«, for det andet, at Retten ikke kunne kræve, at det skulle godtgøres, at parterne ønskede at oprette en international organisation, og endelig for det tredje, at Retten ikke tog hensyn til den relevante efterfølgende praksis.

208. Kommissionen har bestridt disse argumenter.

c) Bedømmelse

209. Jeg foreslår Domstolen at undlade at behandle dette kritikpunkt. Rettens konstatering i den appellerede doms præmis 239 er nemlig støttet på en analyse, som af de grunde, der er anført i punkt 99-110, 116-125 og 149-179 i dette forslag til afgørelse, efter min opfattelse er urigtig.

2. Det andet kritikpunkt om et urigtigt skøn med hensyn til de belgiske myndigheders svar

210. Dette kritikpunkt er rettet mod den appellerede doms præmis 240-247.

a) Den appellerede dom

211. I den appellerede doms præmis 240 gengav Retten indholdet af de belgiske myndigheders svar af 30. juni 2020 således: »[S]elv om disse myndigheder bekræftede deres deltagelse i mødet den 25. november 1994, hvorunder [appellanten] blev oprettet, anså Belgien sig ikke for at være medlem af den [appellerende] organisation. De belgiske myndigheder anførte ligeledes, at [appellanten] efter deres opfattelse kunne betragtes som en international organisation, hvorfor Belgien og [appellanten] den 13. juni 2012 havde indgået en hjemstedsaftale, som imidlertid ikke gav [appellanten] alle de skattefordele, der normalt indrømmes internationale organisationer.«

212. Ifølge Retten kunne Kommissionen af navnlig to grunde med føje anse dette svar for at være uden betydning for den omtvistede afgørelse. For det første var den hjemstedsaftale, der var blevet indgået mellem Kongeriget Belgien og appellanten i 2012, uden betydning, for så vidt som nævnte stat havde meddelt, at den ikke var medlem af den pågældende enhed (den appellerede doms præmis 242). For det andet var de belgiske myndigheders deltagelse i oprettelsen af appellanten i 1994 og i møderne i dennes kollegiale organ frem til 2013 ligeledes uden betydning, eftersom

deltagelsen ikke kunne godtgøre, at Kongeriget Belgien var medlem af den pågældende organisation på det tidspunkt, hvor den omtvistede afgørelse fik virkning, den 16. december 2014 (dommens præmis 246).

b) Parternes argumenter

213. Appellanten har gjort gældende, at denne analyse er behæftet med retlige fejl.

214. For det første er appellanten af den opfattelse, at Retten begik en retlig fejl, idet den udelukkende vurderede Kongeriget Belgiens medlemskab af appellanten pr. 16. december 2014, uden at der blev taget hensyn til nævnte stats deltagelse i oprettelsen af appellanten og i møderne i dennes kollegiale organ.

215. For det andet har appellanten gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl, idet den ikke tillagde den hjemstedsaftale, som denne stat havde indgået med appellanten, nogen virkning, da den omstændighed, at nævnte stat ikke anså sig for at være medlem af den pågældende organisation, ifølge appellanten er uden betydning i så henseende.

216. Endelig har appellanten for det tredje gjort gældende, at Kongeriget Belgien havde kvalificeret denne som en »international organisation« på grundlag af objektive kriterier, og at denne anerkendelse varede ved efter den 16. december 2014, således at den holdning, som de belgiske myndigheder fremsatte i 2019 og 2020 med hensyn til, hvorvidt de var medlem, ikke var relevant.

217. Kommissionen har bestridt disse argumenter. Efter dens opfattelse blev staterne ikke faste medlemmer af appellanten ved at undertegne resolutionen af 25. november 1994, idet de hverken var forpligtede til at bidrage til budgettet eller til at deltage i de pågældende operationer. Følgelig kunne Kongeriget Belgien med føje anse sig for ikke længere at være medlem af appellanten. Ordlyden af nævnte resolution antydede desuden en »midlertidig oprettelse«, for så vidt som parterne havde truffet bestemmelse om, at behovet for at opretholde appellants aktiviteter skulle revurderes hver sjette måned, og overvejede muligheden for at integrere appellanten i den globale ramme for genopbygningen af Bosnien-Hercegovina.

c) Bedømmelse

218. I første række finder jeg, at Retten faktisk begik en retlig fejl, idet den fastslog, at den holdning, som de belgiske myndigheder fremsatte i 2019 og 2020 med hensyn til, hvorvidt de var medlem af appellanten pr. 16. december 1994, var et relevant kriterium med henblik på at vurdere den hensigt, som drev parterne ved undertegnelsen af resolutionen af 25. november 1994.

219. Jeg minder om, at det i henhold til den appellerede doms præmis 302 var et spørgsmål om at afgøre, om parterne ved undertegnelsen af den pågældende resolution havde til hensigt at oprette appellanten som en international organisation som omhandlet i artikel 2, litra a), i udkastet til artikler. Prøvelsen af denne betingelse forudsatte en undersøgelse af parternes hensigt, således som den fremgik af ordlyden af nævnte resolution, betragtet i den sammenhæng, hvori den indgik, og under hensyntagen til dens genstand og formål samt til den relevante efterfølgende praksis, i overensstemmelse med de regler om fortolkning, der er fastsat i Wienerkonventionens artikel 31 og 32.

220. Imidlertid er jeg af den opfattelse, at en holdning, som blev fremsat 25 år efter undertegnelsen af en international aftale, ikke kunne gå forud for den faste praksis, som Kongeriget Belgien efterfølgende fulgte i forbindelse med anvendelsen af det pågældende instrument. Det fremgår nemlig af den appellerede doms præmis 242-244 og 246, at denne stats adfærd var utvetydig og sammenhængende i en periode på 19 år, eftersom nævnte stat efter at have deltaget i det møde, hvorunder appellanten blev oprettet, den 25. november 1994, deltog i møderne i dennes kollegiale organer frem til 2013 (hvorunder IMG's forskellige vedtægter blev vedtaget) og sideløbende hermed undertegnede hjemstedsaftaler med appellanten i 2009 og 2012 (hvilket indebærer en anerkendelse af appellants status som international juridisk person). Jeg kan således tilslutte mig appellants synspunkt, hvorefter Kongeriget Belgiens anerkendelse af dennes status som international organisation varede ved efter den 16. december 2014. For så vidt som status som international organisation forudsætter, at en række præcise betingelser, der er opstillet i folkeretten, er opfyldt, er jeg af den opfattelse, at når først disse betingelser er opfyldt, har den pågældende enhed status som folkeretssubjekt, og dens retlige eksistens må formodes, medmindre det ved hjælp af konkrete beviser godtgøres, at enheden er ophørt med at eksistere i retlig henseende eller er blevet forældet. Kongeriget Belgiens holdning vidner derfor i højere grad om, at det har bragt sin deltagelse i appellanten til ophør¹³⁸.

221. Jeg noterer i denne forbindelse, at Den Internationale Domstol i dom af 18. juli 1966, *South West Africa, Second Phase*¹³⁹, og i rådgivende udtalelse af 21. juni 1971, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*¹⁴⁰, klarlagde princippet om, at aftaleretlige tekster bør fortolkes »ved at sætte dem ind i deres tidsmæssige sammenhæng«, og mindede om »det altoverskyggende behov for at fortolke et givet instrument i overensstemmelse med den hensigt, som parterne havde ved indgåelsen heraf«, »[idet] [d]en hensigt, som de kunne have haft [...], når først visse omstændigheder, der oprindeligt var aldeles umulige at forudse, var kendte [...], er uden relevans«¹⁴¹.

222. I anden række finder jeg, at indgåelsen af en hjemstedsaftale mellem Kongeriget Belgien og appellanten kunne være et indicium og udgøre et supplerende middel til fortolkning af resolutionen af 25. november 1994 som omhandlet i Wienerkonventionens artikel 32. En hjemstedsaftale defineres almindeligvis som en bilateral aftale, der indgås mellem en værtsstat og en international organisation, og ved at undertegne en hjemstedsaftale anerkender værtsstaten nødvendigvis, at den pågældende organisation har status som international juridisk person, og ved at tildele den evnen til at indgå aftaler, til at erhverve ejendom og til at optræde som part i en retssag, at organisationen har status som national juridisk person¹⁴².

223. Henset til disse omstændigheder foreslår jeg Domstolen at tage dette andet kritikpunkt til følge og at fastslå, at det tredje led om retlige fejl, som Retten begik i forbindelse med vurderingen af Republikken Østrigs og Kongeriget Belgiens svar på Kommissionens spørgsmål, kan tages til følge.

¹³⁸ – Jf. D. Burriez, G. Cahin og É. Lagrange, »Le retrait des États des organisations internationales: actualité récente (UNESCO, OEA, CPI...)«, i *Annuaire Français de droit international*, CNRS, Paris, 2018, s. 373-382. Denne procedure sammenlignes med en ubetinget opsigelse af stiftelsesdokumentet på grundlag af en ensidig, diskretionær handling fra statens side.

¹³⁹ – I.C.J. Reports 1966, s. 6.

¹⁴⁰ – I.C.J. Reports 1971, s. 16.

¹⁴¹ – Jf. Den Internationale Domstols dom af 18.7.1966, *South West Africa, Second Phase* (I.C.J. Reports 1966, s. 6, §§ 16 og 17), og rådgivende udtalelse af 21.6.1971, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)* (I.C.J. Reports 1971, s. 16, § 53).

¹⁴² – Jf. C. Dominicé, op.cit., s. 162.

D. Det fjerde led om retlige fejl med hensyn til identifikationen af appellantens medlemmer

224. Dette led er rettet mod den appellerede doms præmis 218-232.

1. Den appellerede dom

225. I den appellerede doms præmis 215-232 undersøgte Retten appellantens argument, hvorefter Kommissionen havde identificeret appellantens medlemmer forkert, idet den foretog en kunstig sondring mellem de stiftende stater, de bidragydende stater og medlemmerne af appellantens kollegiale organer.

226. I dommens præmis 216 og 217 bemærkede Retten, at det ikke fremgik af den omtvistede afgørelses begrundelse, at Kommissionen formelt havde foretaget en sådan sondring, idet nævnte institution havde begrænset sig til at konstatere, at ingen af de stater, som den havde hørt efter dom af 31. januar 2019, International Management Group mod Kommissionen¹⁴³, med undtagelse af Republikken Østrig, havde anerkendt, at de havde været medlem af appellantens siden den 16. december 2014.

227. I den appellerede doms præmis 218-231 forfulgte Retten undersøgelsen af dette argument, »[h]vis det [...] antages, at [den pågældende afgørelse] kan fortolkes således, at der [foretages en sådan sondring]«. Efter at have undersøgt ordlyden af resolutionen af 25. november 1994, appellantens vedtægter samt visse staters holdninger forkastede Retten i dommens præmis 232 dette argument som ugrundet.

2. Parternes argumenter

228. Appellanten har bestridt den analyse, som Retten foretog i den appellerede doms præmis 218-232. Ifølge appellantens traf Retten afgørelse ultra petita og omdefinerede det argument, som appellantens havde fremført i første instans, om, at der i den omtvistede afgørelse var blevet foretaget en urigtig sondring mellem de stiftende stater og appellantens bidragydende stater.

3. Bedømmelse

229. Jeg er ligesom Kommissionen af den opfattelse, at dette led er uvirksomt, for så vidt som det er rettet mod en begrundelse, der er anført for fuldstændighedens skyld, i den appellerede dom.

230. Retten konstaterede nemlig i dommens præmis 216, at Kommissionen ikke formelt havde foretaget en sådan sondring. Retten traf således afgørelse om det argument, som appellantens havde fremført, uden at ændre ordlyden heraf, og uden at appellantens bestred denne konklusion eller gjorde gældende, at beviserne var gengivet urigtigt.

231. Det var for fuldstændighedens skyld, og »hvis det [blev] antage[t], at« den omtvistede afgørelse kunne fortolkes således, at der blev foretaget en sondring mellem staterne, at Retten efterfølgende undersøgte, i hvilket omfang det kunne foreholdes Kommissionen ikke at have anset visse stater eller visse internationale organisationer for at være medlemmer af appellantens, henset til deres pladser i appellantens organer eller til karakteren af deres bidrag.

¹⁴³ – C-183/17 P og C-184/17 P, EU:C:2019:78.

232. Jeg foreslår følgelig Domstolen at forkaste det fjerde led om retlige fejl i forbindelse med identifikationen af appellants medlemmer som uvirksomt.

E. Det femte led om retlige fejl med hensyn til de formelle krav i forbindelse med indgåelsen af resolutionen af 25. november 1994

233. Dette led består af to argumenter om et urigtigt skøn dels med hensyn til kravet om, at resolutionen af 25. november 1994 skulle være undertegnet af repræsentanter med beføjelse hertil, dels med hensyn til, at der skulle fremlægges et ratifikationsinstrument. Jeg foreslår at behandle argumenterne samlet, for så vidt som de efter min opfattelse er uvirksomme af de samme grunde.

1. Den appellerede dom

234. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen havde bevirket, at den omtvistede afgørelse var behæftet med en retlig fejl, ved at kræve, at de stater, der var blevet adspurgt med hensyn til appellants retlige status, fremlagde den fuldmagt, der bemyndigede forhandlerne til at vedtage resolutionen af 25. november 1994, fandt Retten i den appellerede doms præmis 286, at i mangel af godkendelse fra samtlige repræsentanter for de stater, der var akkrediteret til ICFY, kunne resolutionen, der blev vedtaget i en arbejdsgruppe, ikke anses for en traktat, der blev vedtaget på denne konference, i overensstemmelse med Wienerkonventionens artikel 7, stk. 2, litra c). Retten redegjorde imidlertid i dommens præmis 288 og 289 for grundene til, at undertegnelsen af nævnte resolution efterfølgende var blevet bekræftet af mindst to stater. Det var under disse omstændigheder, at Retten fastslog, at Kommissionen følgelig havde behæftet den omtvistede afgørelse med en retlig fejl, idet den havde afvist at kvalificere resolutionen som en »international aftale«, da deltagerne i mødet samme dag ikke havde fuldmagt.

235. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen havde bevirket, at nævnte afgørelse var behæftet med en retlig fejl, ved at kræve, at staterne fremlagde bevis for, at de havde undertegnet eller ratificeret resolutionen af 25. november 1994, fastslog Retten i den appellerede doms præmis 295, at dette ikke var tilfældet. Retten mindede i denne henseende om, at undertegnelsen af en aftale i henhold til principperne i Wienerkonventionens artikel 11 og 12 udgør en af de måder, hvorpå en stat kan give samtykke til at være bundet af denne aftale. Endvidere fandt Retten i dommens præmis 298, at ønsket om ratifikation under hensyntagen til ordlyden af konventionens artikel 14, stk. 1, litra b) – d), kunne være blevet udtrykt under forhandlingerne eller ved undertegnelsen af resolutionen.

2. Parternes argumenter

236. Appellanten har navnlig bestridt vurderingerne i den appellerede doms præmis 285 og 286, for så vidt som den omstændighed, at resolutionen af 25. november 1994 blev vedtaget og undertegnet i en arbejdsgruppe, er uden betydning for spørgsmålet om »fuldmagt«. Appellanten har endvidere bestridt den analyse, som Retten foretog i dommens præmis 291-300, og efter afslutningen af hvilken den i det væsentlige fandt, at Kommissionen kunne kræve bevis for undertegnelse af stiftelsesdokumentet eller fremlæggelse af et ratifikationsinstrument. Ifølge appellanten giver Wienerkonventionens artikel 12, stk. 1, meget stor frihed med hensyn til, hvorledes staterne udtrykker deres samtykke til at være bundet. I det foreliggende tilfælde er den pågældende resolution ifølge appellanten en aftale i forenklet form, der er anerkendt i henhold til

folkeretten, som blev indgået under hastende omstændigheder, og som ikke indeholdt nogen formelle krav. I denne forbindelse ville præsident Bijlevelds og Nordtsröm-Hos undertegnelse af nævnte resolution have været tilstrækkelig til at erklære den pågældende aftale for gyldig.

237. Kommissionen er i det væsentlige af den opfattelse, at disse argumenter er uvirksomme, da Retten, til trods for den manglende fuldmagt, på grundlag af Wienerkonventionens artikel 8 konkluderede, at resolutionen af 25. november 1994 var en international aftale¹⁴⁴.

3. Bedømmelse

238. Jeg er af de samme grunde som de af Kommissionen anførte af den opfattelse, at det femte anbringendes femte led er uvirksomt. Retten nåede nemlig frem til en konklusion, der gik i appellants retning, hvilket fremgår af den appellerede doms præmis 274, 289 og 301.

F. Det sjette led om manglende hensyntagen til den omstændighed, at appellant ikke blev opløst

239. Dette led er rettet mod den appellerede doms præmis 366-369.

1. Den appellerede dom

240. I nævnte præmisser undersøgte Retten appellants argument, hvorefter den omtvistede afgørelse var behæftet med en retlig fejl med den begrundelse, at Kommissionen ikke havde taget hensyn til den omstændighed, at appellant ikke var blevet opløst af parterne, eller til den omstændighed, at appellant overholdt specialitetsprincippet. Retten anførte, at undersøgelsen af appellants kritikpunkter ikke havde gjort det muligt at godtgøre, at der enstemmigt eller i det mindste for størstedelen af deltagernes vedkommende bestod et ønske om at tildele appellant status som international organisation, og forkastede dernæst det pågældende argument med den begrundelse, at disse omstændigheder ikke var tilstrækkelige til at godtgøre et sådant ønske.

2. Parternes argumenter

241. Appellant har bestridt Rettens analyse i den appellerede doms præmis 367-370 vedrørende den manglende opløsning af enheden. I modsætning til hvad Retten anførte i dommens præmis 368, viser resolutionen af 25. november 1994 og de oprindelige og senere vedtægter nemlig, at der var tale om en international organisation, som ville kunne opløses på grundlag af de vedtægtsmæssige bestemmelser eller, såfremt dette ikke var muligt, efter en enstemmig beslutning truffet af medlemmerne i henhold til Wienerkonventionens artikel 54.

3. Bedømmelse

242. Jeg finder det ufornuddent at undersøge dette led.

¹⁴⁴ – Kommissionen har under sagens behandling videre anført, at den ikke har ønsket at »gøre behandlingen af appellen tungere ved at tilføje en kontraappel vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt der forelå en international aftale«, men at den fortsat er »skeptisk« med hensyn til den begrundelse, der er anført i den appellerede doms præmis 276-289.

243. Af de grunde, som jeg har redegjort for i punkt 99-110, 116-125 og 149-179 i dette forslag til afgørelse, er jeg nemlig af den opfattelse, at Retten, idet den ikke tog behørigt hensyn til de forskellige fortolkningsmidler, der fremgår af Wienerkonventionens artikel 31 og 32, bevirkede, at dens vurdering med hensyn til, hvorvidt parterne havde til hensigt at oprette en international organisation, var behæftet med retlige fejl. Disse retlige fejl gør følgelig den konklusion, som Retten drog i den appellerede doms præmis 369, ugyldig.

VII. Forslag til afgørelse

244. Henset til samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at tage det femte appelanbringende om et urigtigt skøn med hensyn til appellantens retlige status til følge.