DOMSTOLENS DOM
19. februar 1998 *

I sag C-212/96,

angående en anmodning, som Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion (Frankrig) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende sag,

Paul Chevassus-Marche

mod

Conseil régional de la Réunion,

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 9, 12, 13 og artikel 95, stk. 2, samt vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Rådets beslutning 89/688/EØF af 22. december 1989 om særtoldordningen i de franske oversøiske departementer (EFT L 399, s. 46),

har

DOMSTOLEN

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

* Processprog: fransk.

generaladvokat: G. Tesauro
justitssekretær: ekspeditionssekretær D. Louterman-Hubeau,

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Conseil régional de la Réunion ved advokat Pierre Soler-Couteaux, Strasbourg

— den franske regering ved kontorchef Catherine de Salins og fuldmægtig Anne de Bourgoing, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— Rådet for Den Europæiske Union ved direktør Ramon Torrent, Rådets Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Michel Nolin, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 15. januar 1997 er afgivet mundtlige indlæg af Conseil régional de la Réunion ved advokat Katia Merten, Strasbourg, af den franske regering ved kontorchef Jean-François Dobelle, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, og Anne de Bourgoing, af Rådet ved Ramon Torrent og af Kommissionen ved Michel Nolin,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 20. marts 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved dom af 5. juni 1996, indgået til Domstolen den 25. juni 1996, har Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt to præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 9, 12, 13 og artikel 95, stk. 2, samt vedrørende fortolkningen og gyldigheden af Rådets beslutning 89/688/EØF af 22. december 1989 om særtoldordningen i de franske oversøiske departementer (EFT L 399, s. 46).

2 Disse spørgsmål er blevet rejst under en retssag, der er anlagt af Poul Chevassus-Marche, der er handelsagent og bosat i den kontinentaleuropæiske del af Frankrig, med påstand om annullation af afgørelsen af 11. december 1992 fra Conseil régional de la Réunion om fastsættelse af nye satser for særtolden i dette departement, idet sagsøgeren har anført, at lokalt fremstillede varer kan fritages for denne afgift.

3 Ifølge sagsøgeren i hovedsagen er den nævnte afgørelse uforenelig med beslutning 89/688.

4 Beslutning 89/688 blev vedtaget af Rådet med hjemmel i EØF-traktatens artikel 227, stk. 2, og artikel 235 ligesom Rådets afgørelse 89/687/EØF af 22. december 1989 om indførelse af et særligt program for de franske oversøiske departementer som følge af disses afsides beliggenhed og økarakter (Poseidom) (EFT L 399, s. 39, herefter »Poseidom-afgørelsen«). Afgørelsen og beslutningen blev truffet, henholdsvis vedtaget samme dag.

5 Det bemærkes, at der i medfør af en lov fra 1946 i de franske oversøiske departementer (herefter »DOM«) blev opkrævet en afgift ved navn »octroi de mer« (»særtold«, herefter »den gamle særtold«), der påhvilede alle varer uanset oprindelse (herunder varer med oprindelse i det franske hovedland og principielt også varer fra de andre DOM), når de indførtes til det pågældende DOM. Derimod var produkter fra det pågældende DOM fritaget for den gamle særtold og for enhver tilsvarende intern afgift. Provenuet af den gamle særtold tjente i det væsentlige til finansiering af de lokale myndigheders budgetter efter reglerne om regionalt selvstyre.

6 Ifølge første betragtning til beslutning 89/688 indeholdt traktatens artikel 227, stk. 2, ikke den fornødne hjemmel til at muliggøre den økonomiske og sociale udvikling af DOM, og »der bør derfor henvises til [traktatens artikel 235]«.

7 Ifølge femte betragtning indeholdt den gamle særtoldordning en række elementer, der har nødvendiggjort en reform af ordningen, for at DOM fuldt ud kan blive integreret i den proces, der skal føre til virkeliggørelsen af det indre marked, idet der dog samtidig må tages hensyn til deres skrøbelige økonomiske strukturer.

8 I henhold til sjette betragtning skulle særtoldordningen ændres til en intern afgiftsordning gældende for alle varer, der bringes i omsætning i DOM.

9 Det fremgår af syvende betragtning, at for at gøre det muligt at skabe, opretholde og udvikle aktiviteter i disse departementer skulle de lokale myndigheder have beføjelse til helt eller delvis, afhængigt af de økonomiske behov, at fritage de lokale aktiviteter for denne nye særtold i en periode, der i princippet ikke overstiger ti år.

10 Ifølge niende betragtning bør afgiftsordningen efter denne periode på ti år være i fuld overensstemmelse med principperne i traktatens artikel 95, idet der dog altid vil kunne træffes støtteforanstaltninger, der sigter mod de samme mål, inden for rammerne af de regionale støtteordninger og under overholdelse af EF-traktatens artikel 92, 93 og 94. Kommissionen skal inden udløbet af tiårsperioden forelægge Rådet en rapport om ordningens anvendelse og dens indvirkning på DOM's udvikling, eventuelt ledsaget af et forslag om opretholdelse af fritagelserne.

11 Artikel 1 i beslutning 89/688 bestemmer:

»Senest den 31. december 1992 træffer de franske myndigheder de nødvendige foranstaltninger til, at den særtoldordning, der på nuværende tidspunkt er gældende i de oversøiske departementer, anvendes uden forskel på varer, der indføres, og varer, der fremstilles i disse områder, efter de principper og retningslinjer, der er anført i artikel 2 og 3.«

12 Beslutningens artikel 2 lyder:

»1. De kompetente myndigheder i hvert oversøisk departement anvender provenuet af denne afgift til så effektivt som muligt at fremme den økonomiske og sociale udvikling heri. Kommissionen underrettes hurtigst muligt om de dispositioner, som de kompetente myndigheder træffer med henblik herpå.

2. De kompetente myndigheder i hvert oversøisk departement fastsætter en basisafgiftssats. Denne sats kan gradueres efter varekategorien. Denne graduering må under ingen omstændigheder bevirke, at forskelsbehandling opretholdes eller indføres til skade for varer fra Fællesskabet.

3. Under hensyntagen til de oversøiske departementers særlige problemer samt til målsætningen i traktatens artikel 227, stk. 2, kan der bemyndiges til helt eller delvis, afhængigt af de økonomiske behov, at fritage lokale varer for afgiften i en periode på højst ti år [efter] indførelsen af denne afgiftsordning på de i artikel 3 fastsatte betingelser. Disse fritagelser skal medvirke til fremme eller opretholdelse af en erhvervsaktivitet i de oversøiske departementer og indgå i den økonomiske og sociale udviklingsstrategi for hvert oversøisk departement under hensyn til den fællesskabsstøtteramme, der er fastsat herfor, uden at de af den grund må være af en sådan art, at de ændrer samhandelsvilkårene i et omfang, der er til skade for det fælles bedste.

Kommissionen underrettes om de fritagelsesordninger, som de kompetente myndigheder i hvert oversøisk departement har valgt, hvorefter Kommissionen underretter medlemsstaterne og på grundlag af ovennævnte kriterier tager stilling hertil inden for en frist på to måneder. Har Kommissionen ikke udtalt sig inden for denne frist, betragtes ordningen som godkendt.

Kommissionen forelægger Rådet en rapport om anvendelsen af fritagelsesordningen senest fem år efter afgiftsordningens indførelse.«

13 Artikel 3 i beslutning 89/688 bestemmer:

»Senest et år inden udløbet af den i artikel 2, stk. 3, nævnte frist forelægger Kommissionen Rådet en rapport om anvendelsen af den i artikel 2 omhandlede ordning med henblik på en kontrol af de trufne foranstaltningers indvirkning på de oversøiske departementers økonomi og deres bidrag til fremme eller opretholdelse af den lokale erhvervsaktivitet. Rapporten skal bl.a. omhandle afgiftsordningens virkninger med hensyn til at indhente forsinkelserne på det økonomiske og sociale område i de oversøiske departementer — idet arbejdsløshedstallet, handelsbalancen og det regionale bruttonationalprodukt især anvendes som kriterier — varernes frie bevægelighed inden for Fællesskabet samt det regionale samarbejde mellem de oversøiske departementer og deres naboer.

På baggrund af konklusionerne af den i stk. 1 nævnte rapport forelægger Kommissionen under hensyntagen til den målsætning for de oversøiske departementers økonomiske og sociale udvikling, der er omhandlet i traktatens artikel 227, stk. 2, i givet fald samtidig Rådet et forslag, der tager sigte på at bevare muligheden for fritagelser.

Der kan dog fortsat inden for rammerne af de regionale støtteordninger træffes støtteforanstaltninger, der sigter mod de samme mål.«

14 Ifølge artikel 4 i beslutning 89/688 var Den Franske Republik bemyndiget til at opretholde den gamle særtold indtil senest den 31. december 1992 i afventning af gennemførelsen af reformen i henhold til artikel 1.

15 Det bestemmes endelig i artikel 5, at beslutningen er rettet til Den Franske Republik.

16 Den Franske Republik vedtog den 17. juli 1992 lov nr. 92-676 vedrørende særtolden samt om gennemførelse af beslutning 89/688 (herefter »den nye særtold«).

17 Den forelæggende ret finder, at afgørelsen af den for retten verserende sag forudsætter en bedømmelse af, om beslutning 89/688 er i overensstemmelse med traktaten, for så vidt som beslutningen i artikel 2, stk. 3, indeholder hjemmel til at fritage lokale varer fra virksomheder i DOM for den nye særtold. Retten har derfor udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er Rådets beslutning 89/688/EØF, der indeholder bemyndigelse til at opretholde særtolden for såvel indførte varer som varer fremstillet af virksomheder i et oversøisk departement, forenelig med traktaten, nærmere bestemt dennes artikel 9, 12 og 13, for så vidt der efter beslutningen kan træffes bestemmelse

om afgiftsfritagelse til fordel for lokale virksomheder, hvorved det alene er en forudsætning, at disse medvirker til at udvikle eller opretholde en erhvervsaktivitet?

2) Såfremt spørgsmål 1) besvares bekræftende: Skal beslutning 89/688, når henses til traktatens artikel 95, stk. 2, fortolkes således, at den indeholder bemyndigelse til at opretholde en differentieret afgiftsordning, som forfølger økonomiske formål, der er forenelige med traktatens og den afledte rets krav, og som er begrundet i de særlige økonomiske forhold i de oversøiske departementer?«

18 Med disse to spørgsmål, som skal behandles under ét, anmoder den forelæggende ret Domstolen om at tage stilling til gyldigheden af beslutning 89/688. Det ønskes således med spørgsmålene fastslået, hvorvidt beslutningens artikel 2, stk. 3, er forenelig med bestemmelserne i traktatens artikel 9, 12, 13 og 95, for så vidt som den hjemler fuldstændig afgiftsfritagelse for produkter fra DOM i forhold til produkter, der indføres, eller i det mindste indeholder en sondring mellem disse to produktgrupper for så vidt angår afgiftssatsen.

19 Det skal understreges, at der i nærværende sag ikke skal foretages en bedømmelse af bestemmelserne om gennemførelsen af beslutning 89/688.

20 Det bemærkes indledningsvis, at efter fast retspraksis kan en og samme afgift ikke samtidig tilhøre kategorien afgifter med tilsvarende virkning som told i traktatens artikel 9's og 12's forstand og kategorien interne afgifter i traktatens artikel 95's forstand (dom af 7.5.1987, sag 193/85, Co-Frutta, Sml. s. 2085, præmis 8-11). Det væsentlige kendetegn for en afgift med tilsvarende virkning som told, der adskiller den fra en intern afgift, er, at den førstnævnte afgift udelukkende rammer det importerede produkt som sådant, mens den sidstnævnte afgift både rammer importerede og indenlandske produkter, idet den systematisk og efter objektive kriterier anvendes på kategorier af produkter uanset disses oprindelse (jf. dom af 3.2.1981, sag 90/79, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 283, præmis 12, 13 og 14).

21 I dom af 16. juli 1992, Legros m.fl. (sag C-163/90, Sml. I, s. 4625), og af 9. august 1994, Lancry m.fl. (forenede sager C-363/93 og C-407/93 MC-411/93, Sml. I, s. 3957), kendte Domstolen for ret, at en afgift som den gamle særtold, der alene påhvilede importen til DOM, var en afgift med tilsvarende virkning som indførselstold.

22 For så vidt angår produkter fra Fællesskabet, herunder fra Frankrig, eller fra lande, der har indgået en frihandelsaftale, har Domstolen derfor fastslået, at en afgift som den gamle særtold er uforenelig med bestemmelserne i traktaten (jf. Lancry-dommen, a.st.) eller i aftalen (jf. Legros-dommen, a.st.). Følgelig erklærede Domstolen beslutning 89/688 ugyldig, idet den i artikel 4 tillod Den Franske Republik at opretholde ordningen vedrørende den gamle særtold indtil den 31. december 1992 (Lancry-dommen, a.st., punkt 2 i domskonklusionen).

23 For så vidt angår varer med oprindelse i tredjelande, der ikke har indgået en sådan aftale, har Domstolen endvidere kendt for ret, at en afgift som den gamle særtold var uforenelig med traktaten, medmindre den under hensyn til alle dens væsentlige egenskaber måtte betragtes som en afgift, der bestod den 1. juli 1968, dog forudsat at afgiftsniveauet ikke var blevet forhøjet (dom af 7.11.1996, sag C-126/94, Cadi Surgelés m.fl., Sml. I, s. 5647).

24 I dom af 7. december 1995, Ayuntamiento de Ceuta (sag C-45/94, Sml. I, s. 4385), undersøgte Domstolen, om en afgiftsordning, som principielt både omfatter lokale og importerede produkter, men fritager lokale produkter for afgift, er forenelig med traktaten. Domstolen fastslog, at med henblik på at afgøre, om en sådan afgift skal betragtes som en afgift med tilsvarende virkning som told, der er omfattet traktatens artikel 9 og 12, eller som en intern afgift, der er omfattet af traktatens artikel 95, skal afgiften undersøges på grundlag af ordlyden af de bestemmelser, hvorved den er indført, samt på grundlag af den måde, hvorpå den administreres.

En afgift, der rammer indførte varer eller nærmere angivne kategorier af sådanne varer, men ikke lokalt fremstillede varer af samme kategori, er under alle omstændigheder uforenelig med traktaten.

25 Det skal i den forbindelse bemærkes, at Domstolen i dom af 22. marts 1977, Steinike og Weinlig (sag 78/76, Sml. s. 595, præmis 28 og 30), fastslog, at hvis der er tale om en afgift, der opkræves ved eller på grund af import, og som specielt rammer et importeret produkt og ikke det tilsvarende nationale produkt, har afgiften den samme restriktive virkning på de frie varebevægelser som told og er følgelig uforenelig med traktatens artikel 9, 12 og 13. Såfremt den pågældende afgift derimod er led i et almindeligt internt afgiftssystem, som konsekvent behandler indenlandske og importerede produkter efter samme kriterier, kan den alligevel være i strid med artikel 95, såfremt den rammer indenlandske og indførte varer forskelligt i henseende til afgiftssats, afgiftsgrundlag eller opkrævningsvilkår.

26 Det fremgår imidlertid af selve ordlyden af artikel 2, stk. 3, i beslutning 89/688, at denne bestemmelse indeholder bemyndigelse til en ordning, hvorefter varer fra DOM helt eller delvis fritages for den nye særtold. En sådan fritagelsesordning er principielt i strid med de ovennævnte bestemmelser i traktaten. Det anerkendes i øvrigt i niende betragtning til beslutning 89/688, at den fritagelsesordning, som den hjemler, er uforenelig med bestemmelserne i traktatens artikel 95.

27 Det må imidlertid undersøges, om traktaten indeholder hjemmel for, at Rådet — midlertidigt og som en overgangsordning — kan give bemyndigelse til en ordning med afgiftsfritagelse for lokale varer som omhandlet i beslutning 89/688, og som er undergivet en procedure med kontrol fra Kommissionen. Det er herved klart, at hjemmelen for en sådan særordning alene kan findes i traktatens artikel 227, eventuelt sammenholdt med artikel 235.

28 Det bestemmes i traktatens artikel 227, stk. 2, første afsnit, at for DOM gælder fra traktatens ikrafttræden dennes særlige og almindelige bestemmelser vedrørende:

— frie varebevægelser

— landbruget, med undtagelse af artikel 40, stk. 4

— liberalisering af tjenesteydelser

— konkurrencereglerne

— de ved artikel 109 H, 109 I og 226 hjemlede beskyttelsesforanstaltninger

— institutionerne.

29 Traktatens artikel 227, stk. 2, andet afsnit, bestemmer, at senest to år efter traktatens ikrafttræden fastlægges betingelserne for anvendelsen af de traktatbestemmelser, der ikke er nævnt i første afsnit, ved beslutninger, som Rådet på forslag af Kommissionen vedtager med enstemmighed.

30 I henhold til traktatens artikel 227, stk. 2, tredje afsnit, skal Fællesskabets institutioner inden for rammerne af de i traktaten fastsatte fremgangsmåder, herunder navnlig de i artikel 226 nævnte, drage omsorg for, at den økonomiske og sociale udvikling af DOM muliggøres.

31 Traktatens artikel 226 lyder:

»1. I overgangsperioden kan en medlemsstat i tilfælde af alvorlige vanskeligheder, der vedvarende vil kunne ramme en økonomisk sektor, eller af vanskeligheder, der alvorligt vil kunne forringe den økonomiske situation i en bestemt egn, ansøge om tilladelse til at anvende beskyttelsesforanstaltninger, der vil gøre det muligt at genskabe ligevægten og at tilpasse den pågældende sektor til fællesmarkedets økonomi.

2. På begæring af den pågældende stat skal Kommissionen omgående og som hastesag fastsætte de beskyttelsesforanstaltninger, den finder nødvendige, og samtidig fastlægge vilkårene for og den nærmere udformning af disse.

3. De i medfør af stk. 2 tilladte foranstaltninger kan indebære afvigelser fra denne traktats bestemmelser, for så vidt og så længe det er ubetinget nødvendigt for at nå de i stk. 1 nævnte mål. Der skal fortrinsvis vælges foranstaltninger, som mindst muligt forstyrrer fællesmarkedets funktion.«

32 I dom af 10. oktober 1978, Hansen (sag 148/77, Sml. s. 1787, præmis 9), anførte Domstolen, at artikel 227, stk. 2, bestemmer, at traktaten først gradvist skal finde anvendelse på DOM, idet den desuden i størst muligt omfang giver hjemmel til at udstede særbestemmelser, der er tilpasset de særlige behov i disse dele af det franske territorium.

33 For så vidt angår de sagsområder, der nævnes i artikel 227, stk. 2, første afsnit, har Domstolen i Hansen-dommens præmis 10 bemærket, at denne bestemmelse præcist angiver de bestemte kapitler og artikler, som gælder fra traktatens ikrafttræden.

34 Det bemærkes i den forbindelse, at »Konkurrencereglerne«, der udgør kapitel 1 i det gamle afsnit I, der indgik i traktatens tredje del, og som havde titlen »De fælles regler«, og som nu er blevet traktatens afsnit V med titlen »De fælles regler om konkurrence, fiskale spørgsmål og indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne«, findes blandt de bestemmelser, der nævnes i artikel 227, stk. 2, første afsnit, hvorimod »Fiskale bestemmelser«, der udgør kapitel 2 i samme afsnit V, ikke findes dér.

35 Det skal endvidere bemærkes, at Domstolen i den ovennævnte Hansen-doms præmis 10 fastslog, at traktatens artikel 95, der findes under disse fiskale bestemmelser, ikke gjaldt for DOM fra traktatens ikrafttræden. Eftersom Rådet ikke vedtog beslutninger på forslag af Kommissionen i medfør af artikel 227, stk. 2, andet afsnit, blev derimod alle de andre bestemmelser i traktaten, herunder artikel 95, uden videre gældende for DOM.

36 I den ovennævnte dom i Lancry-sagen, præmis 37, fastslog Domstolen, at da artikel 227, stk. 2, udtrykkeligt kun bemyndiger Rådet til at fastlægge betingelserne for anvendelsen af de traktatbestemmelser, som ikke opregnes i stk. 2, første afsnit, er det hermed udelukket at forsyne de bestemmelser, som nævnes dér, med undtagelser vedrørende deres anvendelse i DOM, hvilket også gælder bestemmelserne om frie varebevægelser. En fortolkning af traktatens artikel 235, hvorefter Rådet, også blot midlertidigt, ville kunne suspendere anvendelsen i DOM af traktatens artikel 9, 12 og 13, ville tilsidesætte den grundlæggende sondring, der opstilles i artikel 227, stk. 2, og fratage første afsnit dets tilsigtede virkning.

37 Heraf følger, at Rådet ikke under nogen omstændigheder kan give bemyndigelse til en ordning for afgiftsfritagelse af almindelig eller systematisk karakter, der kan medføre, at der på ny indføres en afgift med tilsvarende virkning som told i strid med traktatens artikel 9, 12 og 13.

38 Den franske regering og Kommissionen har anført, at i medfør af traktatens artikel 227, stk. 2, andet afsnit, sammenholdt med stk. 2, tredje afsnit, kan Rådet på

forslag af Kommissionen, også efter at fristen på to år efter traktatens ikrafttræden er udløbet, med enstemmighed tilpasse anvendelsen på DOM af de traktatbestemmelser, der ikke henvises til i stk. 2, første afsnit, herunder traktatens artikel 95. De har i den forbindelse mindet om, at Domstolen i Hansen-dommens præmis 10 anerkendte muligheden for, at der, efter at samtlige traktatbestemmelser er trådt i kraft for DOM, senere kan træffes særlige foranstaltninger for at tilgodese disse områders behov. De i medfør af beslutning 89/688 tilladte afgiftsfritagelser har følgelig hjemmel i traktatens artikel 227, stk. 2, tredje afsnit, når henses til de alvorlige økonomiske vanskeligheder, som DOM står overfor, og som skyldes deres økarakter, afsides beliggenhed og særlige udviklingsbehov.

39 Kommissionen har draget en analogi til ordningen vedrørende statsstøtte. Afgiftsfritagelser for lokale varer og for lokale fremstillingsvirksomheder kan således udgøre støtteforanstaltninger til fremme af den økonomiske og sociale udvikling i DOM, der er områder, hvor levestandarden er usædvanlig lav, eller hvor der hersker en alvorlig underbeskæftigelse.

40 Det fremgår således af traktatens artikel 227, stk. 2, tredje afsnit, at Fællesskabets institutioner skal bruge de i traktaten fastsatte fremgangsmåder fuldt ud, herunder navnlig de i artikel 226 nævnte, med henblik på at muliggøre den økonomiske og sociale udvikling i DOM.

41 Selv om traktatens artikel 226 efter sit eget indhold kun fandt anvendelse i overgangsperioden, må det bemærkes, at traktatens artikel 227, stk. 2, tredje afsnit, henviser til de i denne bestemmelse fastsatte fremgangsmåder. Det præciseres således i denne bestemmelse, at uopsættelige beskyttelsesforanstaltninger ikke må træffes ensidigt af medlemsstaterne, men forudsætter en indgriben fra Fællesskabets institutioner, der kun må give tilladelse til særordninger, der er ubetinget nødvendige

og tidsmæssigt begrænsede, og idet der fortrinsvis vælges foranstaltninger, som mindst muligt forstyrrer fællesmarkedets funktion.

42 Sådanne betingelser, der begrænser muligheden for at fravige traktatens bestemmelser, er så meget mere nødvendige i nærværende sammenhæng, som de traktatbestemmelser, der har været gældende for DOM fra udløbet af fristen på to år, ikke alene omfatter traktatens artikel 95, der udgør et supplement til reglerne om afskaffelse af told og afgifter med tilsvarende virkning (dom af 27.2.1980, sag 168/78, Kommissionen mod Frankrig, Sml. s. 347, præmis 4), men også bestemmelserne om den frie bevægelighed for arbejdstagere og andre fysiske og juridiske personer. Det kan således ikke tillades, at EF-borgernes adgang til at nyde godt af de rettigheder, der følger af de traktatbestemmelser, der omhandles i artikel 227, stk. 2, andet afsnit, og som hører til deres velerhvervede rettigheder, med tiden vil kunne ændres ved Rådets beslutninger.

43 Beslutning 89/688 skal herefter undersøges for at fastslå, om den er i overensstemmelse med de ovennævnte betingelser.

44 Det skal for det første bemærkes, at beslutning 89/688 er blevet vedtaget af Rådet med hjemmel i traktatens artikel 227, stk. 2, og artikel 235 i forlængelse af Poseidom-afgørelsen. Det ved denne afgørelse indførte program forstærker den støtte, som Fællesskabet yder DOM med henblik på at fremme deres økonomiske og sociale udvikling, idet disse strukturelt er meget tilbagestående.

45 For det andet er afgiftsfritagelsesordningen, der hjemles i artikel 2, stk. 3, i beslutning 89/688, en undtagelse fra den hovedregel, der fastslås i samme beslutnings artikel 1 og 2, og hvorefter den nye særtoldordning skal anvendes uden forskel på varer, der indføres, og varer, der fremstilles i DOM.

46 For det tredje er ordningen med afgiftsfritagelse, som er en foranstaltning til støtte for de lokale produktioner, der står over for særlige vanskeligheder som følge af departementernes afsides beliggenhed og økarakter, undergivet strenge betingelser.

47 Det bestemmes indledningsvis i artikel 2, stk. 3, første afsnit, i beslutning 89/688, at fritagelserne skal medvirke til fremme eller opretholdelse af en erhvervsaktivitet i DOM og indgå i den økonomiske og sociale udviklingsstrategi for hvert DOM under hensyn til den fællesskabsstøtteramme, der er fastsat herfor.

48 Denne fællesskabsstøtteramme er forbeholdt Fællesskabets strukturinterventioner og fastsættes af Kommissionen på grundlag af en regional udviklingsplan, som forelægges af vedkommende medlemsstat som foreskrevet i Rådets forordning (EØF) nr. 2081/93 af 20. juli 1993 om ændring af forordning (EØF) nr. 2052/88 om strukturfondenes opgaver og effektivitet samt om samordningen af deres interventioner indbyrdes såvel som med interventionerne fra Den Europæiske Investeringsbank og de øvrige eksisterende finansielle instrumenter (EFT L 193, s. 5).

49 Beslutningen giver således kun bemyndigelse til nødvendige, forholdsmæssige og præcist angivne afgiftsfritagelser.

50 Endvidere bestemmes det i artikel 2, stk. 3, andet afsnit, i beslutning 89/688, at Kommissionen underrettes om fritagelsesordningen og tager stilling hertil inden for en frist på to måneder på grundlag af de betingelser, som en afgiftsfritagelse skal opfylde — disse betingelser omfatter bl.a. betingelsen om, at samhandelsvilkårene ikke må ændres i et omfang, der er til skade for det fælles bedste — og dette giver Kommissionen mulighed for nøje at kontrollere de lokale produktioner, der er omfattet af den nævnte fritagelse.

51 Endelig bestemmes det i artikel 3, stk. 1, i beslutning 89/688, at Kommissionen skal forelægge Rådet en rapport om anvendelsen af fritagelsesordningen med henblik på en kontrol af dennes indvirkning på bl.a. varernes frie bevægelighed inden for Fællesskabet.

52 Det må fastslås, at det som følge af de strenge betingelser, der pålægges i artikel 2, stk. 3, i beslutning 89/688, og som skal fortolkes i lyset af de grænser, traktatens artikel 226 fastsætter for at fravige traktatens bestemmelser, er muligt at sikre, at der er overensstemmelse mellem ordningen med præcist angivne afgiftsfritagelser og bestemmelserne i traktaten.

53 Det følger af det anførte, at beslutning 89/688 ikke er uforenelig med traktatens artikel 9, 12 og 13, for så vidt som den giver bemyndigelse til en ordning med fritagelse for afgiften »octroi de mer«, forudsat at fritagelsen gives under overholdelse af de i beslutningen fastsatte strenge betingelser, og at de i beslutningen hjemlede midlertidige fravigelser af artikel 95 er berettigede i medfør af traktatens artikel 227, stk. 2, sammenholdt med artikel 226.

54 De af den forelæggende ret stillede spørgsmål skal følgelig besvares med, at gennemgangen af beslutning 89/688 intet har frembragt, der kan rejse tvivl om beslutningens gyldighed, for så vidt som den giver bemyndigelse til en ordning med fritagelse for afgiften »octroi de mer« på de i beslutningen fastsatte strenge betingelser.

Sagens omkostninger

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

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion ved dom af 5. juni 1996, for ret:

Gennemgangen af Rådets beslutning 89/688/EØF af 22. december 1989 om særtoldordningen i de franske oversøiske departementer har intet frembragt, der kan rejse tvivl om beslutningens gyldighed, for så vidt som den giver bemyndigelse til en ordning med fritagelse for afgiften »octroi de mer« på de i beslutningen fastsatte strenge betingelser.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini Moitinho de Almeida

Kapteyn Murray Edward Puissochet

Hirsch Jann Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 19. februar 1998.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident