ARREST VAN HET HOF
19 februari 1998 *

In zaak C-212/96,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van het Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion (Frankrijk), in het aldaar aanhangig geding tussen

P. Chevassus-Marche

en

Conseil régional de la Réunion

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 9, 12, 13 en 95, tweede alinea, EG-Verdrag alsmede over de uitlegging en de geldigheid van beschikking 89/688/EEG van de Raad van 22 december 1989 inzake de regeling voor de heffing, in de Franse overzeese departementen, op over zee aangevoerde goederen („octroi de mer") (PB L 399, blz. 46),

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

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

* Procestaal: Frans.

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

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

— de Conseil régional de la Réunion, vertegenwoordigd door P. Soler-Couteaux, advocaat te Straatsburg,

— de Franse regering, vertegenwoordigd door C. de Salins, onderdirecteur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en A. de Bourgoing, chargé de mission bij die directie, als gemachtigden,

— de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door R. Torrent, directeur van de juridische dienst, als gemachtigde,

— de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door M. Nolin, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van de Conseil régional de la Réunion, vertegenwoordigd door K. Merten, advocaat te Straatsburg; de Franse regering, vertegenwoordigd door J.-F. Dobelle, adjunct-directeur bij de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde, en door A. de Bourgoing; de Raad, vertegenwoordigd door R. Torrent, en de Commissie, vertegenwoordigd door M. Nolin, ter terechtzitting van 15 januari 1997,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 maart 1997,

het navolgende

Arrest

1 Bij vonnis van 5 juni 1996, binnengekomen bij het Hof op 25 juni daaraanvolgend, heeft het Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion krachtens artikel 177 EG-Verdrag twee prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 9, 12, 13 en 95, tweede alinea, van dit Verdrag alsmede over de uitlegging en de geldigheid van beschikking 89/688/EEG van de Raad van 22 december 1989 inzake de regeling voor de heffing, in de Franse overzeese departementen, op over zee aangevoerde goederen („octroi de mer") (PB L 399, blz. 46).

2 Deze vragen zijn gerezen in het kader van een beroep, ingesteld door Chevassus-Marche, een in het moederland woonachtig vertegenwoordiger, en strekkende tot nietigverklaring van het besluit van de Conseil régional de la Réunion van 11 december 1992 houdende vaststelling van de nieuwe tarieven van het octroi de mer voor dit departement, op grond dat ter plaatse vervaardigde goederen daarvan kunnen worden vrijgesteld.

3 Volgens verzoeker in het hoofdgeding is dit besluit onverenigbaar met beschikking 89/688.

4 Beschikking 89/688 is door de Raad vastgesteld op basis van de artikelen 227, lid 2, en 235 EEG-Verdrag, evenals beschikking 89/687/EEG van de Raad van 22 december 1989 tot instelling van een programma van speciaal op het afgelegen en insulaire karakter van de Franse overzeese departementen afgestemde maatregelen (Poseidom) (PB L 399, blz. 39; hierna: „Poseidom-beschikking"). Beide beschikkingen zijn op dezelfde dag vastgesteld.

5 Krachtens een wet van 1946 werd in de Franse overzeese departementen op alle goederen ongeacht hun herkomst (daaronder begrepen goederen afkomstig uit het Franse moederland alsmede, in beginsel, goederen afkomstig uit andere Franse overzeese gebieden), bij invoer in het betrokken departement een heffing geïnd, genaamd „octroi de mer" (hierna: „voormalig octroi de mer"). De goederen van het betrokken departement waren echter vrijgesteld van het voormalige octroi de mer alsook van elke binnenlandse gelijkwaardige heffing. De inkomsten uit het voormalige octroi de mer dienden voornamelijk ter financiering van de begroting van lagere overheden, overeenkomstig de regels van de regionale autonomie.

6 Volgens de eerste overweging van de considerans van beschikking 89/688 voorziet artikel 227, lid 2, van het Verdrag niet in de vereiste bevoegdheden om de economische en sociale ontwikkeling van de Franse overzeese departementen mogelijk te maken, zodat „derhalve gebruik moet worden gemaakt van artikel 235".

7 In de vijfde overweging wordt gesteld, dat de regeling inzake het voormalige octroi de mer elementen bevatte die een herziening ervan nodig maakten, teneinde de overzeese departementen, met inachtneming van hun zwakke economische structuur, volledig bij het proces van de voltooiing van de interne markt te betrekken.

8 Blijkens de zesde overweging diende de regeling voor het octroi de mer te worden gewijzigd in een interne fiscale regeling die voor alle in de overzeese departementen verhandelde producten gold.

9 Uit de zevende overweging volgt, dat het, om activiteiten in de overzeese departementen te scheppen, te handhaven en te ontwikkelen, wenselijk werd geacht de lokale autoriteiten te machtigen om, naar gelang de economische behoeften, de lokale activiteiten geheel of gedeeltelijk vrij te stellen van de toepassing van deze nieuwe heffing voor een periode van in beginsel ten hoogste tien jaar.

10 Volgens de negende overweging zal het fiscale stelsel aan het einde van die periode dus volledig in overeenstemming moeten zijn met de beginselen van artikel 95 van het Verdrag, met dien verstande dat steunmaatregelen waarmee dezelfde doelstellingen worden beoogd, altijd genomen zullen kunnen worden in het kader van de regionale steunverlening en met inachtneming van de bepalingen van de artikelen 92, 93 en 94 EG-Verdrag. De Commissie zal vóór het verstrijken van deze tienjarige termijn de Raad een verslag voorleggen over de toepassing van de regeling en het effect ervan op de ontwikkeling van de overzeese departementen, in voorkomend geval voorzien van een voorstel om de mogelijkheid van vrijstellingen te handhaven.

11 Artikel 1 van beschikking 89/688 luidt:

„Uiterlijk per 31 december 1992 nemen de Franse autoriteiten de noodzakelijke maatregelen om ervoor te zorgen dat de momenteel in de overzeese departementen van kracht zijnde regeling voor de heffing op over zee aangevoerde goederen, overeenkomstig de beginselen en bepalingen van de artikelen 2 en 3 zonder onderscheid geldt voor de in de overzeese departementen binnengebrachte en verkregen producten."

12 Artikel 2 van deze beschikking bepaalt:

„1. Deze belastingopbrengst wordt door de bevoegde instanties van elk overzees departement aangewend om de economische en sociale ontwikkeling zo doeltreffend mogelijk te bevorderen. De Commissie wordt zo spoedig mogelijk op de hoogte gesteld van de maatregelen die door de bevoegde instanties worden genomen met het oog op de verwezenlijking van deze doelstelling.

2. De bevoegde instanties van elk overzees departement stellen een basisbelastingtarief vast. Dit tarief zal naar gelang van bepaalde categorieën van producten mogen worden aangepast. Die aanpassing mag er in geen geval toe leiden dat ten aanzien van producten uit de Gemeenschap discriminatie wordt gehandhaafd of ingesteld.

3. Gelet op de bijzondere problemen waarmee de overzeese departementen te kampen hebben en teneinde de doelstelling van artikel 227, lid 2, van het Verdrag te verwezenlijken, kunnen onder de voorwaarden van artikel 3, naar gelang van de economische behoeften, gedeeltelijke of volledige belastingvrijstellingen worden toegestaan ten voordele van lokale productiesectoren tijdens een periode van ten hoogste tien jaar na de invoering van de betrokken belastingregeling. Deze vrijstellingen moeten bijdragen tot de bevordering of de handhaving van een economische activiteit in de overzeese departementen en moeten passen in de economische en sociale ontwikkelingsstrategie van elk overzees departement, gelet op zijn communautair bestek; zij mogen evenwel de handelsvoorwaarden niet dermate wijzigen dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad.

Van de door de bevoegde instanties van elk overzees departement overwogen vrijstellingen wordt kennis gegeven aan de Commissie, die de lidstaten hiervan op de hoogte brengt en die binnen twee maanden een standpunt inneemt op basis van bovengenoemde criteria. Indien de Commissie zich niet binnen die termijn heeft uitgesproken, wordt de regeling geacht te zijn goedgekeurd.

Uiterlijk vijf jaar na de invoering van deze regeling dient de Commissie bij de Raad een verslag in over de toepassing van deze vrijstellingsregeling."

13 Artikel 3 van beschikking 89/688 luidt:

„Ten hoogste één jaar vóór het verstrijken van de in artikel 2, lid 3, bedoelde termijn dient de Commissie bij de Raad een verslag in over de toepassing van de in artikel 2 bedoelde regeling teneinde de gevolgen van de genomen maatregelen voor de economie van de overzeese gebiedsdelen en hun bijdrage tot bevordering of handhaving van de lokale economische activiteiten te verifiëren. In dit verslag dient met name aandacht te worden besteed aan het effect van de betrokken belastingregeling op de economische en sociale inhaalbeweging van de overzeese departementen, met als criteria de werkloosheid, de handelsbalans, het regionale bruto binnenlands product, alsmede op het vrije verkeer van de producten binnen de Gemeenschap en de regionale samenwerking tussen de overzeese departementen en hun buurlanden.

Rekening houdend met de conclusies van dit verslag legt de Commissie, met inachtneming van de in artikel 227, lid 2, van het Verdrag genoemde doelstelling inzake economische en sociale ontwikkeling van de overzeese departementen, eventueel gelijktijdig aan de Raad een voorstel voor teneinde de mogelijkheid tot vrijstellingen te handhaven.

Steunmaatregelen ter verwezenlijking van dezelfde doelstellingen kunnen worden genomen in het kader van de regionale steunregeling."

14 Volgens artikel 4 van beschikking 89/688 was de Franse Republiek gemachtigd om uiterlijk tot en met 31 december 1992 en in afwachting van de invoering van de in artikel 1 bedoelde herziening, het voormalige octroi de mer te handhaven.

15 Ten slotte bepaalt artikel 5, dat de beschikking gericht is tot de Franse Republiek.

16 De Franse Republiek stelde op 17 juli 1992 wet nr. 92-676 vast betreffende het octroi de mer en houdende uitvoering van beschikking 89/688 (hierna: „nieuw octroi de mer").

17 De verwijzende rechter is van oordeel, dat voor de beslechting van het bij hem aanhangig geding moet worden beoordeeld of beschikking 89/688 in overeenstemming is met het Verdrag, voor zover op grond van artikel 2, lid 3, van deze beschikking de lokale productie van in de Franse overzeese departementen gevestigde ondernemingen kan worden vrijgesteld van het nieuwe octroi de mer. Hij heeft daarom de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Is beschikking 89/688/EEG van de Raad, op grond waarvan de handhaving is toegestaan van het octroi de mer dat zowel op ingevoerde producten wordt toegepast als op goederen geproduceerd door in de overzeese departementen gevestigde ondernemingen, in overeenstemming met het Verdrag, meer in het

bijzonder met de artikelen 9, 12 en 13, voor zover zij de mogelijkheid openlaat lokale ondernemingen vrij te stellen, met als enig voorbehoud dat zij bijdragen tot de bevordering of de handhaving van een economische activiteit?

2) Ingeval de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: kan beschikking 89/688 in het licht van het bepaalde in artikel 95, tweede alinea, EG-Verdrag worden geacht een fiscale differentiatie toe te staan, die economische doeleinden nastreeft welke verenigbaar zijn met de vereisten van het Verdrag en van afgeleid recht, en die wordt gerechtvaardigd door de specifieke economische omstandigheden van de overzeese departementen?"

18 Deze twee vragen van de verwijzende rechter, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, houden verband met de geldigheid van beschikking 89/688. Het gaat namelijk om de vraag, of artikel 2, lid 3, van deze beschikking in overeenstemming is met de bepalingen van de artikelen 9, 12, 13 en 95 van het Verdrag, voor zover het de volledige vrijstelling van producten van Franse overzeese departementen ten opzichte van ingevoerde producten toestaat, of althans voor het tarief van het octroi de mer onderscheid maakt tussen deze twee categorieën van producten.

19 Beklemtoond moet worden, dat het er in casu niet om gaat, de toepassingsmodaliteiten van beschikking 89/688 te beoordelen.

20 Om te beginnen zij eraan herinnerd, dat volgens vaste rechtspraak een zelfde belasting niet tegelijkertijd tot de categorie heffingen van gelijke werking als een douanerecht in de zin van de artikelen 9 en 12, en tot die van binnenlandse belastingen in de zin van artikel 95 van het Verdrag kan behoren (arrest van 7 mei 1987, Co-Frutta, 193/85, blz. 2085, punten 8-11). Het wezenlijk kenmerk waardoor een heffing van gelijke werking zich van een binnenlandse belasting onderscheidt, is dat eerstgenoemde uitsluitend het ingevoerde product als zodanig treft, terwijl laatstgenoemde ingevoerde en nationale producten gelijkelijk treft, waardoor groepen producten stelselmatig worden getroffen volgens objectieve, onafhankelijk van de oorsprong der producten toegepaste criteria (zie arrest van 3 februari 1981, Commissie/Frankrijk, 90/79, Jurispr. blz. 283, punten 12-14).

21 In de arresten van 16 juli 1992, Legros e. a. (C-163/90, Jurispr. blz. I-4625), en 9 augustus 1994, Lancry e. a. (C-363/93 en C-407/93—C-411/93, Jurispr. blz. I-3957), verklaarde het Hof voor recht, dat een heffing als het voormalige octroi de mer, dat uitsluitend de invoer in de Franse overzeese departementen trof, een heffing van gelijke werking als een invoerrecht vormde.

22 Derhalve oordeelde het Hof, dat met betrekking tot producten afkomstig uit de Gemeenschap, daaronder begrepen het Franse moederland, of uit landen die door een vrijhandelsovereenkomst gebonden waren, een heffing als het voormalige octroi de mer onverenigbaar was met de bepalingen van het Verdrag (zie arrest Lancry e. a., reeds aangehaald) of de overeenkomst (zie arrest Legros e. a., reeds aangehaald). Het Hof verklaarde beschikking 89/688 daarom ongeldig, voor zover zij in artikel 4 de Franse Republiek machtigde de regeling inzake het voormalige octroi de mer tot en met 31 december 1992 te handhaven (arrest Lancry e. a., reeds aangehaald, punt 2 van het dictum).

23 Ook ten aanzien van goederen afkomstig uit derde landen die niet door een dergelijke overeenkomst waren gebonden oordeelde het Hof, dat een heffing als het voormalige octroi de mer onverenigbaar met het Verdrag was, behoudens indien zij, gelet op alle wezenlijke kenmerken ervan, moest worden beschouwd als een op 1 juli 1968 reeds bestaande heffing, mits zij niet was verhoogd (arrest van 7 november 1996, Cadi Surgelés e. a., C-126/94, blz. I-5647).

24 In het arrest van 7 december 1995, Ayuntamiento de Ceuta (C-45/94, Jurispr. blz. I-4385) onderzocht het Hof de verenigbaarheid met het Verdrag van een belastingregeling die in beginsel zowel plaatselijke als ingevoerde producten treft, maar in een vrijstelling voor plaatselijke producten voorziet. Het Hof oordeelde, dat, om te bepalen of een dergelijke heffing moet worden aangemerkt als een heffing van gelijke werking als een douanerecht in de zin van de artikelen 9 en 12 van het Verdrag, of als een binnenlandse belasting in de zin van artikel 95 van het Verdrag, zij moet worden onderzocht aan de hand van de formulering van de bepalingen waarbij zij is ingesteld alsmede aan de hand van de wijze waarop zij door de administratie wordt toegepast. Een heffing die van dien aard is, dat zij

ingevoerde producten of bepaalde categorieën daarvan treft, met uitsluiting van plaatselijke producten van dezelfde categorie, zou in elk geval onverenigbaar met het Verdrag zijn.

25 In dit verband moet eraan worden herinnerd, dat het Hof in zijn arrest van 22 maart 1977, Steinike en Weinlig (78/76, Jurispr. blz. 595, punten 28 en 30), oordeelde, dat indien het een bij of wegens invoer geheven belasting betrof welke bepaaldelijk een ingevoerd product en niet een soortgelijk nationaal product trof, zij op het vrije verkeer van goederen dezelfde beperkende invloed als een douanerecht zou hebben en daarom onverenigbaar zou zijn met de artikelen 9, 12 en 13 van het Verdrag. Maakte de betrokken heffing daarentegen deel uit van een algemeen stelsel van binnenlandse heffingen waardoor nationale en ingevoerde producten volgens dezelfde criteria stelselmatig werden getroffen, dan zou zij niettemin in strijd met artikel 95 kunnen zijn, voor zover zij tussen nationale en ingevoerde producten onderscheid maakte in het tarief, de grondslag of de wijze van heffing van de belasting.

26 Uit de bewoordingen van artikel 2, lid 3, van beschikking 89/688 volgt, dat deze bepaling een volledige of gedeeltelijke vrijstelling van het octroi de mer toestaat ten gunste van producten van de Franse overzeese departementen. Een dergelijke vrijstellingsregeling is in beginsel in strijd met voormelde verdragsbepalingen. In de negende overweging van de considerans van de beschikking wordt overigens erkend, dat de vrijstellingsregeling waarin de beschikking voorziet onverenigbaar is met de bepalingen van artikel 95 van het Verdrag.

27 Evenwel moet worden onderzocht, of het Verdrag de Raad de mogelijkheid biedt, tijdelijk en bij wijze van overgang een vrijstellingsregeling voor de lokale productie toe te staan als voorzien in beschikking 89/688, die is gekoppeld aan een procedure van controle door de Commissie. Vaststaat, dat alleen artikel 227 van het Verdrag, eventueel gelezen in samenhang met artikel 235, de rechtsgrondslag voor een dergelijke afwijking zou kunnen vormen.

28 Artikel 227, lid 2, eerste alinea, van het Verdrag bepaalt, dat ten aanzien van de Franse overzeese departementen, zodra het Verdrag in werking treedt, van toepassing zijn de bijzondere en algemene bepalingen betreffende:

— het vrije verkeer van goederen,

— de landbouw, met uitzondering van artikel 40, lid 4,

— de vrijmaking van het dienstenverkeer,

— de regels voor de mededinging,

— de vrijwaringsmaatregelen bedoeld in de artikelen 109 H, 109 I en 226,

— de instellingen.

29 Artikel 227, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag bepaalt, dat de voorwaarden voor de toepassing van de andere dan de in de eerste alinea genoemde bepalingen van het Verdrag, uiterlijk twee jaar na zijn inwerkingtreding bij beschikkingen van de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie worden vastgesteld.

30 Op grond van artikel 227, lid 2, derde alinea, van het Verdrag dragen de instellingen van de Gemeenschap er, binnen het raam van de procedures waarin het Verdrag, met name van artikel 226, voorziet, zorg voor dat de economische en sociale ontwikkeling van de Franse overzeese departementen mogelijk wordt gemaakt.

31 Artikel 226 van het Verdrag luidt:

„1. Tijdens de overgangsperiode kan een lidstaat, in geval van ernstige en mogelijk aanhoudende moeilijkheden in een sector van het economisch leven, alsmede van moeilijkheden die de economische toestand van een bepaalde streek ernstig kunnen verstoren, machtiging vragen om vrijwaringsmaatregelen te nemen, waardoor de toestand wederom in evenwicht kan worden gebracht en de betrokken sector kan worden aangepast aan de economie van de gemeenschappelijke markt.

2. Op verzoek van de betrokken staat stelt de Commissie door middel van een spoedprocedure onverwijld de vrijwaringsmaatregelen vast welke zij noodzakelijk acht, waarbij zij de voorwaarden en de wijze van toepassing nader aangeeft.

3. De overeenkomstig lid 2 toegestane maatregelen kunnen afwijkingen van de regels van dit Verdrag inhouden, voor zover en voor zolang deze strikt noodzakelijk zijn ter bereiking van de in lid 1 beoogde doelstellingen. Bij voorrang moeten die maatregelen worden gekozen die de werking van de gemeenschappelijke markt het minst verstoren."

32 In het arrest van 10 oktober 1978, Hansen (148/77, Jurispr. blz. 1789, punt 9), herinnerde het Hof eraan, dat bij artikel 227, lid 2, is bepaald dat de toepassing van het Verdrag op de Franse overzeese gebieden etappegewijs zal geschieden, terwijl het artikel voorts de meest ruime mogelijkheden biedt om bijzondere, aan de specifieke behoeften van deze delen van het Franse grondgebied aangepaste, bepalingen vast te stellen.

33 Aangaande de onder artikel 227, lid 2, eerste alinea, vallende gebieden stelde het Hof in punt 10 van het arrest Hansen, reeds aangehaald, vast, dat deze alinea nauwkeurig aangeeft welke hoofdstukken en artikelen vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van toepassing zijn.

34 Opgemerkt zij, dat de „Regels betreffende de mededinging", die zijn opgenomen in hoofdstuk 1 van de oude titel I van het derde deel van het Verdrag, genaamd „Gemeenschappelijke regels", die titel V van het Verdrag, „Gemeenschappelijke regels betreffende de mededinging, de belastingen en de onderlinge aanpassing van de wetgevingen" is geworden, behoren tot de in artikel 227, lid 2, eerste alinea, genoemde bepalingen, terwijl de „Bepalingen betreffende belastingen", die in hoofdstuk 2 van titel V zijn opgenomen, daarin niet worden genoemd.

35 Voorts zij eraan herinnerd, dat het Hof in punt 10 van het arrest Hansen, reeds aangehaald, heeft geoordeeld, dat artikel 95 van het Verdrag, dat deel uitmaakt van deze fiscale bepalingen, voor de Franse overzeese departementen niet gold vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag. Bij gebreke van beschikkingen van de Raad, krachtens artikel 227, lid 2, tweede alinea, vastgesteld op voorstel van de Commissie, waren alle andere verdragsbepalingen, daaronder begrepen artikel 95, echter van rechtswege van toepassing geworden op de Franse overzeese departementen.

36 In het arrest Lancry e. a, reeds aangehaald, punt 37, preciseerde het Hof, dat waar artikel 227, lid 2, de Raad uitdrukkelijk machtigt tot het vaststellen van de toepassingsvoorwaarden van uitsluitend de niet in de eerste alinea daarvan opgesomde verdragsbepalingen, het uitgesloten is om voor de Franse overzeese departementen af te wijken van de toepassing van de aldaar wel genoemde bepalingen, waaronder die inzake het vrij verkeer van goederen. Zou artikel 235 van het Verdrag in die zin worden uitgelegd, dat de Raad de toepassing in de Franse overzeese gebieden van de artikelen 9, 12 en 13 van het Verdrag, al was het maar tijdelijk, zou kunnen opschorten, dan zou het fundamentele onderscheid dat in artikel 227, lid 2, wordt gemaakt, worden miskend, en de eerste alinea daarvan zijn nuttig effect verliezen.

37 Hieruit volgt, dat de Raad in geen geval een stelsel van algemene of systematische vrijstellingen kan toestaan dat kan leiden tot de herinvoering van een met de artikelen 9, 12 en 13 van het Verdrag strijdige heffing van gelijke werking als een douanerecht.

38 Volgens de Franse regering en de Commissie mag de Raad op grond van artikel 227, lid 2, tweede alinea, van het Verdrag, gelezen in samenhang met de derde

alinea, met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie, zelfs na het verstrijken van de termijn van twee jaar na de inwerkingtreding van het Verdrag, de toepassing op de Franse overzeese gebieden van andere dan de in de eerste alinea genoemde verdragsbepalingen, waaronder artikel 95 van het Verdrag, wijzigen. In dit verband herinneren zij eraan, dat het Hof in punt 10 van het arrest Hansen, reeds aangehaald, de mogelijkheid heeft erkend om, nadat alle verdragsbepalingen voor de Franse overzeese gebieden in werking zijn getreden, nadien specifieke maatregelen vast te stellen om aan de behoeften van die gebieden tegemoet te komen. De bij beschikking 89/688 toegestane vrijstellingen zouden daarom gerechtvaardigd zijn ingevolge artikel 227, lid 2, derde alinea, van het Verdrag, gezien de ernstige economische problemen waarmee de Franse overzeese gebieden worden geconfronteerd, en die te wijten zijn aan hun afgelegen en insulaire karakter en hun specifieke ontwikkelingsbehoeften.

39 Volgens de Commissie bestaat er een analogie met de regeling van staatssteun. Zo kunnen belastingvrijstellingen ten gunste van lokale producten en ondernemingen steunmaatregelen vormen voor de economische en sociale ontwikkeling van de Franse overzeese departementen, als zijnde gebieden met een abnormaal laag levenspeil of gebieden met een enorme werkloosheid.

40 Uit artikel 227, lid 2, derde alinea, van het Verdrag blijkt immers, dat de instellingen van de Gemeenschap volledig gebruik dienen te maken van de in het Verdrag voorziene procedures, met name die genoemd in artikel 226, teneinde de economische en sociale ontwikkeling van de Franse overzeese departementen mogelijk te maken.

41 Ook al geldt artikel 226 van het Verdrag volgens zijn bewoordingen slechts tijdens de overgangsperiode, artikel 227, lid 2, derde alinea, van het Verdrag verwijst naar de in dat artikel voorziene procedures. Artikel 226 preciseert immers, dat dringende vrijwaringsmaatregelen niet door de lidstaten eenzijdig kunnen worden getroffen, maar de tussenkomst vereisen van de gemeenschapsinstellingen, die

alleen strikt noodzakelijke en in de tijd beperkte afwijkingen kunnen toestaan, waarbij bij voorrang die maatregelen moeten worden gekozen die de werking van de gemeenschappelijke markt het minst verstoren.

42 Dergelijke beperkingen van de mogelijkheid om af te wijken van de verdragsregels, zijn in de onderhavige context te meer noodzakelijk, nu tot de verdragsbepalingen die in de Franse overzeese gebieden na het verstrijken van de termijn van twee jaar gelden, niet alleen artikel 95 van het Verdrag behoort, dat een aanvulling vormt op de bepalingen betreffende de afschaffing van douanerechten en heffingen van gelijke werking (arrest van 27 februari 1980, Commissie/Frankrijk, 168/78, Jurispr. blz. 347, punt 4), maar ook de bepalingen betreffende het vrije verkeer van werknemers en andere natuurlijke en rechtspersonen. Het is immers ontoelaatbaar dat het genot, door gemeenschapsonderdanen, van de rechten neergelegd in de in artikel 227, lid 2, tweede alinea, bedoelde verdragsbepalingen, welke rechten tot hun rechtsgoed behoren, in de loop der tijd door beschikkingen van de Raad kan worden gewijzigd.

43 Derhalve moet worden onderzocht, of beschikking 89/688 deze voorwaarden in acht neemt.

44 In de eerste plaats zij eraan herinnerd, dat beschikking 89/688 door de Raad is vastgesteld op basis van de artikelen 227, lid 2, en 235 van het Verdrag, na de Poseidom-beschikking. Het bij laatstgenoemde beschikking ingestelde programma voert de steun van de Gemeenschap aan de Franse overzeese departementen op, teneinde hun economische en sociale ontwikkeling te bevorderen, aangezien zij met een grote structurele achterstand te kampen hebben.

45 In de tweede plaats vormt de bij artikel 2, lid 3, van beschikking 89/688 toegestane vrijstellingsregeling een uitzondering op de in de artikelen 1 en 2 van deze beschikking neergelegde algemene regel, dat de regeling van het nieuwe octroi de mer zonder onderscheid geldt voor de in de Franse overzeese gebieden binnengebrachte en verkregen producten.

46 In de derde plaats zijn aan de vrijstellingsregeling, als maatregel ter ondersteuning van de plaatselijke producties die te kampen hebben met problemen als gevolg van hun afgelegen en insulaire karakter, strenge voorwaarden verbonden.

47 Om te beginnen moeten de vrijstellingen volgens artikel 2, lid 3, eerste alinea, van beschikking 89/688 bijdragen tot de bevordering of de handhaving van een economische activiteit in de overzeese departementen en moeten zij passen in de economische en sociale ontwikkelingsstrategie van elk overzees departement, gelet op zijn communautair bestek.

48 Dit communautair bestek wordt voorbehouden aan structurele communautaire bijstandsverlening en wordt door de Commissie vastgesteld op basis van een door de betrokken lidstaat ingediend regionaal ontwikkelingsplan, voorzien in verordening (EEG) nr. 2081/93 van de Raad van 20 juli 1993 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 2052/88 betreffende de taken van de Fondsen met structurele strekking, hun doeltreffendheid alsmede de coördinatie van hun bijstandsverlening onderling en met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten (PB L 193, blz. 5).

49 De beschikking staat daarom alleen noodzakelijke, evenredige en nauwkeurig bepaalde vrijstellingen toe.

50 Voorts wordt volgens artikel 2, lid 3, tweede alinea, van beschikking 89/688 van de vrijstelling kennis gegeven aan de Commissie, die binnen twee maanden een standpunt inneemt op basis van de voorwaarden die voor een vrijstelling gelden — waaronder de voorwaarde dat de handelsvoorwaarden niet dermate worden gewijzigd dat het gemeenschappelijk belang wordt geschaad —, hetgeen een strenge controle door de Commissie mogelijk maakt van de lokale producties die van die vrijstelling profiteren.

51 Ten slotte moet de Commissie volgens artikel 3, eerste alinea, van beschikking 89/688 bij de Raad een verslag indienen over de toepassing van de vrijstellingsregeling, teneinde het effect hiervan op, onder meer, het vrije verkeer van producten binnen de Gemeenschap te verifiëren.

52 Vastgesteld zij, dat door het opleggen van de strenge voorwaarden voorzien in artikel 2, lid 3, van beschikking 89/688, uitgelegd in het licht van de in artikel 226 van het Verdrag genoemde beperkingen van de mogelijkheid om van de bepalingen van het Verdrag af te wijken, wordt verzekerd dat de regeling van nauwkeurig bepaalde vrijstellingen verenigbaar is met de bepalingen van het Verdrag.

53 Hieruit volgt, dat beschikking 89/688, voor zover zij een regeling van vrijstelling van het octroi de mer toestaat, op voorwaarde dat de verlening van vrijstelling in overeenstemming is met de strenge voorwaarden die zij daartoe stelt, niet onverenigbaar is met de artikelen 9, 12 en 13 van het Verdrag, en dat de tijdelijke afwijkingen van artikel 95 waarin zij voorziet, gerechtvaardigd zijn krachtens artikel 227, lid 2, gelezen in samenhang met artikel 226 van het Verdrag.

54 Mitsdien moet op de vragen van de verwijzende rechter worden geantwoord, dat bij onderzoek van beschikking 89/688, voor zover deze een regeling van vrijstelling van het octroi de mer toestaat onder de strenge voorwaarden die zij daartoe stelt, niet is gebleken van elementen die de geldigheid ervan kunnen aantasten.

Kosten

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

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion bij vonnis van 5 juni 1996 gestelde vragen, verklaart voor recht:

Bij onderzoek van beschikking 89/688/EEG van de Raad van 22 december 1989 inzake de regeling voor de heffing, in de Franse overzeese departementen, op over zee aangevoerde goederen („octroi de mer"), voor zover deze een regeling van vrijstelling van het octroi de mer toestaat onder de strenge voorwaarden die zij daartoe stelt, is niet gebleken van elementen die de geldigheid ervan kunnen aantasten.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini Moitinho de Almeida

Kapteyn Murray Edward

Puissochet Hirsch Jann Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 19 februari 1998.

De griffier

R. Grass

De president

G. C. Rodríguez Iglesias