DOMSTOLENS DOM
den 19 februari 1998 *

I mål C-212/96,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion (Frankrike), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga målet mellan

Paul Chevassus-Marche

och

Conseil régional de la Réunion,

angående tolkningen av artiklarna 9, 12, 13 och 95 andra stycket i EG-fördraget samt tolkningen och giltigheten av rådets beslut 89/688/EEG av den 22 december 1989 om sjötullssystemet i de franska utomeuropeiska departementen (EGT L 399, s. 46),

meddelar

DOMSTOLEN

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

* Rättegångsspråk: franska.

generaladvokat: G. Tesauro,
justitiesekreterare: avdelningsdirektören D. Louterman-Hubeau,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

— Conseil régional de la Réunion, genom advokaten Pierre Soler-Couteaux, Strasbourg,

— Frankrikes regering, genom Catherine de Salins, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och Anne de Bourgoing, chargé de mission, samma avdelning, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska unionens råd, genom direktören Ramon Torrent, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

— Europeiska gemenskapernas kommission, genom Michel Nolin, rättstjänsten, i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 15 januari 1997 av: Conseil régional de la Réunion, företrädd av advokaten Katia Merten, Strasbourg, Frankrikes regering, företrädd av biträdande direktören Jean-François Dobelle, utrikesministeriets rättsavdelning, i egenskap av ombud, och Anne de Bourgoing, rådet, företrätt av Ramon Torrent, och av kommissionen, företrädd av Michel Nolin,

och efter att den 20 mars 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion har genom beslut av den 5 juni 1996, som inkom till domstolen den 25 juni samma år, med stöd av artikel 177 i EG-fördraget ställt två frågor om tolkningen av artiklarna 9, 12, 13 och 95 andra stycket i EG-fördraget samt tolkningen och giltigheten av rådets beslut 89/688/EEG av den 22 december 1989 om sjötullssystemet i de franska utomeuropeiska departementen (EGT L 399, s. 46).

2 Dessa frågor har uppkommit i samband med en talan, som har väckts av den i moderlandet Frankrike bosatte handelsagenten Chevassus-Marche, om ogiltigförklaring av beslutet av den 11 december 1992 från Conseil régional de la Réunion om antagande av de nya sjötullssatser som är tillämpliga inom detta departement, på grund av att de varor som produceras på orten kan undantas från dessa tullsatser.

3 Enligt sökanden i målet vid den nationella domstolen är detta beslut oförenligt med beslut 89/688.

4 Rådet antog beslut 89/688 med stöd av artikel 227.2 och artikel 235 i EEG-fördraget, liksom rådets beslut 89/687/EEG av den 22 december 1989 om upprättande av ett program med särskilda valmöjligheter till följd av att de franska departementen är avsides belägna och är öar (Poséidom) (EGT L 399, s. 39, nedan kallat beslutet Poséidom). Besluten antogs samma dag.

5 Det kan konstateras att det i de franska utomeuropeiska departementen [les départements d'outre-mer français] (nedan kallade DOM), med stöd av en lag från år 1946, togs ut en avgift kallad sjötull (nedan kallad den gamla sjötullen) på samtliga varor oavsett ursprung (inklusive varor med ursprung i moderlandet Frankrike och i princip även varor från andra DOM), till följd av att de infördes i det berörda DOM. Varorna från detta DOM var däremot undantagna från den gamla sjötullen och från alla andra motsvarande interna skatter eller avgifter. Intäkterna från den gamla sjötullen användes i huvudsak för att finansiera kommunernas budget, enligt reglerna om den regionala självstyrelsen.

6 I första övervägandet i ingressen till beslut 89/688 anges att artikel 227.2 i fördraget inte innehåller de nödvändiga befogenheterna för att möjliggöra den ekonomiska och sociala utvecklingen i DOM, varför "artikel 235 i fördraget ... följaktligen [bör] tillämpas".

7 Enligt femte övervägandet uppvisade det gamla sjötullssystemet kännetecken som gjorde det nödvändigt att ändra systemet för att fullständigt integrera DOM i genomförandet av den inre marknaden, samtidigt som det togs hänsyn till den bräckliga ekonomin i dessa departement.

8 Av sjätte övervägandet framgår att sjötullssystemet borde omvandlas till ett internt beskattningssystem som är tillämpligt på samtliga varor som saluförs i DOM.

9 Av sjunde övervägandet framgår att det för att skapa, upprätthålla och utveckla näringsverksamhet i dessa departement framstod som lämpligt att tillåta de lokala myndigheterna att, beroende på de ekonomiska behoven, helt eller delvis undanta lokal näringsverksamhet från tillämpningen av denna nya sjötull under en tidsperiod som i princip inte får överskrida tio år.

10 Enligt nionde övervägandet skall beskattningssystemet efter denna tioårsperiod vara fullt i överensstämmelse med artikel 95 i fördraget, varvid avses att stödåtgärder som har samma syften alltid skall kunna vidtas inom ramen för regionala stöd och med iakttagande av artikel 92—94 i EG-fördraget. Kommissionen skall före utgången av tioårsperioden framlägga en rapport för rådet om systemets tillämpning och dess verkan på utvecklingen i DOM, jämte, i förekommande fall, ett förslag som har till syfte att behålla möjligheten att medge undantag från tullplikt.

11 I artikel 1 i beslut 89/688 föreskrivs följande:

"De franska myndigheterna skall senast den 31 december 1992 vidta de åtgärder som är nödvändiga för att det i de utomeuropeiska departementen nu gällande sjötullssystemet skall tillämpas utan åtskillnad på varor som införs och varor som produceras i dessa områden, i enlighet med de principer och förfaranden som anges i artiklarna 2 och 3."

12 I artikel 2 i samma beslut föreskrivs följande:

"1. De behöriga myndigheterna i varje utomeuropeiskt departement skall använda avgiftsintäkterna på ett sätt som så effektivt som möjligt främjar den ekonomiska och sociala utvecklingen. Kommissionen skall snarast möjligt underrättas om de åtgärder som de behöriga myndigheterna har vidtagit för att uppnå detta syfte.

2. De behöriga myndigheterna i varje utomeuropeiskt departement skall fastställa en grundtullsats. Grundtullsatsen kan anpassas beroende på varugrupp. Anpassningen får inte i något fall vara sådan att diskriminering av varor från gemenskapen upprätthålls eller uppkommer.

3. Med hänsyn till de särskilda svårigheterna i de utomeuropeiska departementen och till genomförandet av det ändamål som avses i artikel 227.2 i fördraget kan lokal produktion, beroende på de ekonomiska villkoren, helt eller delvis medges undantag från avgiftsskyldighet under en period som inte får överskrida tio år från och med införandet av avgiftssystemet i fråga, enligt villkoren i artikel 3. Dessa undantag från tullplikt skall bidra till främjandet eller upprätthållandet av näringsverksamhet i de utomeuropeiska departementen och ingå i den ekonomiska och sociala utvecklingsstrategin för varje utomeuropeiskt departement, med hänsyn till gemenskapens ramar för stöd, utan att därför ändra villkoren för handeln på ett sätt som strider mot allmänintresset.

Kommissionen skall underrättas om de bestämmelser om undantag från tullplikt som de behöriga myndigheterna i varje utomeuropeiskt departement fastställer, varefter den underrättar medlemsstaterna om detta och på grundval av ovannämnda kriterier tar ställning härtill inom två månader. Om kommissionen inte har meddelat sitt ställningstagande inom denna tid, skall bestämmelserna anses godkända.

Kommissionen skall framlägga en rapport för rådet om tillämpningen av bestämmelserna om undantag från tullplikt senast fem år efter det att avgiftssystemet i fråga infördes."

13 I artikel 3 i beslut 89/688 föreskrivs följande:

"Kommissionen skall senast ett år före utgången av den tidsperiod som avses i artikel 2.3 framlägga en rapport för rådet om tillämpningen av det system som avses i artikel 2, för kontroll av de vidtagna åtgärdernas verkan på ekonomin i de utomeuropeiska departementen och av deras bidrag till främjandet eller upprätthållandet av den lokala näringsverksamheten. I denna rapport skall bland annat tas hänsyn till den verkan som avgiftssystemet i fråga har på de utomeuropeiska departementens ekonomiska och sociala återhämtning, särskilt genom användande av kriterierna arbetslöshetsprocent, handelsbalans, regional bruttonationalprodukt samt fri rörlighet för varor inom gemenskapen och regionalt samarbete mellan de utomeuropeiska departementen och deras grannar.

Kommissionen skall i förekommande fall, mot bakgrund av slutsatserna i den rapport som avses i första stycket och med hänsyn till det ändamål rörande ekonomisk och social utveckling i de utomeuropeiska departementen som avses i artikel 227.2 i fördraget, samtidigt framlägga ett förslag för rådet som har till syfte att behålla möjligheten att medge undantag från tullplikt.

Stödåtgärder som har samma syften kan vidtas inom ramen för regionala stöd."

14 Enligt artikel 4 i beslut 89/688 tilläts Republiken Frankrike att upprätthålla den gamla sjötullen som längst till och med den 31 december 1992, i avvaktan på genomförandet av den ändring som avses i artikel 1.

15 Slutligen föreskrivs i artikel 5 att beslutet riktar sig till Republiken Frankrike.

16 Den 17 juli 1992 antog Republiken Frankrike lag nr 92-676 om sjötull och om genomförande av beslut 89/688 (nedan kallat den nya sjötullen).

17 Den nationella domstolen anser att avgörandet av det mål som är anhängigt vid den föranleder en bedömning av huruvida beslut 89/688 är förenligt med fördraget, såvitt den lokala produktionen hos de företag som är belägna i DOM enligt artikel 2.3 i detta beslut får undantas från den nya sjötullen. Den har därför förklarat målet vilande och ställt följande tolkningsfrågor till domstolen:

"1) Är rådets beslut 89/688/EEG, enligt vilket det är tillåtet att upprätthålla den sjötull som tillämpas såväl på importerade varor som på varor som produceras av företag som är belägna inom ett franskt utomeuropeiskt departement, förenligt med fördraget och närmare bestämt med artiklarna 9, 12 och 13 i

detta, till den del det i beslutet föreskrivs en möjlighet att medge lokala företag undantag från tullplikten, under den enda förutsättningen att dessa bidrar till utvecklingen eller upprätthållandet av en näringsverksamhet?

2) För det fall den första frågan besvaras jakande, kan det då anses att beslut 89/688, med hänsyn till bestämmelserna i artikel 95 andra stycket i EG-fördraget, innebär att det är tillåtet att göra en beskattningsmässig differentiering för att eftersträva ekonomiska mål som är förenliga med kraven i fördraget och i sekundärrätten och som motiveras av de ekonomiska villkor som är utmärkande för de utomeuropeiska departementen?"

18 Den nationella domstolen har genom dessa två frågor, som skall undersökas tillsammans, tillfrågat domstolen om giltigheten av beslut 89/688. Dessa frågor gäller nämligen huruvida artikel 2.3 i detta beslut är förenlig med artiklarna 9, 12, 13 och 95 i fördraget, till den del den innebär att varor från DOM, till skillnad från importerade varor, helt kan undantas från tullplikt eller att det, i vart fall, görs åtskillnad mellan olika varugrupper vad beträffar avgiftssats.

19 Det skall understrykas att det i förevarande mål inte rör sig om att bedöma tillämpningsföreskrifterna för beslut 89/688.

20 Det skall inledningsvis erinras om att enligt fast rättspraxis kan en och samma pålaga inte samtidigt tillhöra kategorin avgifter med motsvarande verkan som en tull, i den mening som avses i artiklarna 9 och 12, och kategorin interna skatter eller avgifter, i den mening som avses i artikel 95 i fördraget (dom av den 7 maj 1987 i mål 193/85, Co-Frutta, REG 1987, s. 2085, punkt 8—11; svensk specialutgåva, häfte 9). Det väsentliga kännetecknet hos en avgift med motsvarande verkan som en tull, och som skiljer den från en intern skatt eller avgift, är att den förra uteslutande läggs på en importerad vara som sådan, medan den andra läggs på såväl importerade som inhemska varor och systematiskt påförs varugrupper enligt objektiva kriterier, som tillämpas oberoende av varornas ursprung (se dom av den 3 februari 1981 i mål 90/79, kommissionen mot Frankrike, REG 1979, s. 283, punkt 12—14).

21 Domstolen har i dom av den 16 juli 1992 i mål C-163/90, Legros m. fl. (REG 1992, s. I-4625; svensk specialutgåva, häfte 13) och i dom av den 9 augusti 1994 i förenade målen C-363/93 och C-407/93 till C-411/93, Lancry m. fl. (REG 1994, s. I-3957; svensk specialutgåva, häfte 16) fastställt att en sådan avgift som den gamla sjötullen, som endast lades på varor som importerades till DOM, utgjorde en avgift med motsvarande verkan som en importtull.

22 Eftersom det rörde sig om varor från gemenskapen, inklusive från moderlandet Frankrike, eller från länder som var bundna av ett frihandelsavtal, fastslog domstolen att en sådan avgift som den gamla sjötullen var oförenlig med bestämmelserna i fördraget (se domen i det ovannämnda målet Lancry m. fl.) eller i avtalet (se domen i det ovannämnda målet Legros m. fl.). Domstolen ogiltigförklarade följaktligen beslut 89/688 till den del det, genom dess artikel 4, innebar att Republiken Frankrike tilläts att upprätthålla giltigheten av det gamla sjötullssystemet fram till och med den 31 december 1992 (domen i det ovannämnda målet Lancry m. fl., andra punkten i domslutet).

23 Även vad beträffar varor från tredje land som inte är bundet av ett sådant avtal, fastslog domstolen att en sådan avgift som den gamla sjötullen var oförenlig med fördraget såvida den inte, med beaktande av dess samtliga väsentliga kännetecken, kunde anses utgöra en avgift som gällde den 1 juli 1968, dock under förutsättning att avgiftsnivån inte hade höjts (dom av den 7 november 1996 i mål C-126/94, Cadi Surgelés m. fl., REG 1996, s. I-5647).

24 I dom av den 7 december 1995 i mål C-45/94, Ayuntamiento de Ceuta (REG 1995, s. I-4385), undersökte domstolen om ett beskattningssystem, som i princip gäller för såväl lokala som importerade varor, men enligt vilket lokala varor undantas från avgift, var förenligt med fördraget. Domstolen fastslog att det, för att avgöra om en sådan avgift skall klassificeras som en avgift med motsvarande verkan som en tull, som omfattas av artiklarna 9 och 12 i fördraget, eller som en intern skatt eller avgift, som omfattas av artikel 95 i fördraget, är nödvändigt att analysera avgiften med hänsyn till ordalydelsen i den bestämmelse i vilken avgiften

föreskrivs och med hänsyn till det sätt som administrationen tillämpar den på. En avgift som läggs på importerade varor eller vissa grupper av dessa varor, medan lokala varor i samma kategori inte omfattas, vore i vart fall oförenlig med fördraget.

25 Det skall i detta hänseende erinras om att domstolen i dom av den 22 mars 1977 i mål 78/76, Steinike och Weinlig (REG 1977, s. 595, punkterna 28 och 30; svensk specialutgåva, häfte 3), fastslog att en avgift som utkrävs vid eller på grund av import, och som särskilt läggs på importerade varor och inte på liknande inhemska varor, får samma begränsande verkan på den fria rörligheten för varor som en tull och är följaktligen oförenlig med artiklarna 9, 12 och 13 i fördraget. Om avgiftsuttaget i fråga utgör en del av ett allmänt system för inre avgifter, där inhemska och importerade varor systematiskt behandlas enligt samma kriterier, skulle avgiften ändå kunna strida mot artikel 95, om den drabbade inhemska och importerade varor på olika sätt i fråga om avgiftssatsen, avgiftsunderlaget eller ordningen för uppbörd.

26 Av själva ordalydelsen i artikel 2.3 i beslut 89/688 framgår emellertid att det enligt denna bestämmelse tillåts en ordning genom vilken varor från DOM helt eller delvis undantas från den nya sjötullen. Ett sådant system med undantag från tullplikt skulle i princip strida mot ovannämnda bestämmelser i fördraget. I nionde övervägandet i ingressen till beslut 89/688 medges för övrigt att det system med undantag från tullplikt som föreskrivs i beslutet är oförenligt med artikel 95 i fördraget.

27 Det skall emellertid undersökas om rådet enligt fördraget tillfälligt och under en övergångstid kan tillåta ett system genom vilket lokal produktion undantas från tullplikt, såsom det som föreskrivs i beslut 89/688 och som är förenat med ett tillsynsförfarande som ombesörjs av kommissionen. Det är i detta hänseende klart att endast artikel 227 i fördraget, eventuellt jämförd med artikel 235, skulle kunna utgöra den rättsliga grunden för ett sådant undantag.

28 I artikel 227.2 första stycket i fördraget föreskrivs att följande särskilda och allmänna bestämmelser i fördraget skall gälla för DOM från och med att fördraget har trätt i kraft, nämligen bestämmelser rörande

— den fria rörligheten för varor,

— jordbruket, med undantag av artikel 40.4,

— liberaliseringen av tjänster,

— konkurrensreglerna,

— de skyddsåtgärder som avses i artiklarna 190h, 109i och 226, och

— institutionerna.

29 I artikel 227.2 andra stycket i fördraget föreskrivs att villkoren för tillämpningen av andra bestämmelser i fördraget än dem som räknas upp i första stycket, genom enhälligt beslut av rådet på förslag från kommissionen, skall fastställas inom två år efter det att fördraget har trätt i kraft.

30 Genom artikel 227.2 tredje stycket i fördraget ges gemenskapens institutioner i uppdrag att, inom ramen för den ordning som anges i fördraget och särskilt i artikel 226, sörja för att den ekonomiska och sociala utvecklingen i DOM möjliggörs.

31 Artikel 226 i fördraget har följande lydelse:

"1. Under övergångstiden får en medlemsstat, i händelse av allvarliga svårigheter som kan antas bli bestående inom någon sektor av ekonomin eller i händelse av svårigheter som kan leda till en allvarlig försämring av det ekonomiska läget inom ett bestämt område, begära bemyndigande att vidta skyddsåtgärder för att återställa jämvikten och anpassa den berörda sektorn till den gemensamma marknadens ekonomi.

2. På begäran av den berörda staten skall kommissionen omgående i särskild ordning fastställa vilka skyddsåtgärder den anser nödvändiga och samtidigt precisera villkoren för och den närmare utformningen av dessa.

3. De åtgärder som är tillåtna enligt punkt 2 får innefatta avvikelser från bestämmelserna i detta fördrag i den utsträckning och för den tid som oundgängligen krävs för att uppnå de mål som anges i punkt 1. I första hand skall sådana åtgärder väljas som minst stör den gemensamma marknadens funktion."

32 Domstolen har i dom av den 10 oktober 1978 i mål 148/77, Hansen (REG 1978, s. 1787, punkt 9; svensk specialutgåva, häfte 4), erinrat om att det i artikel 227.2 föreskrevs att fördraget skulle tillämpas etappvis på DOM, under det att det dessutom i största möjliga omfattning gavs möjligheter att anta särskilda bestämmelser som var anpassade till de särskilda behoven i dessa delar av det franska territoriet.

33 Vad beträffar de områden som förekommer i artikel 227.2 första stycket noterade domstolen, i punkt 10 i domen i det ovannämnda målet Hansen, att det i detta stycke preciserades vilka kapitel och artiklar som skulle gälla från och med att fördraget trädde i kraft.

34 Det skall noteras att "konkurrensreglerna", som utgjorde kapitel 1 i tidigare avdelning I i tredje delen i fördraget, som hade rubriken "Gemensamma regler", som numera betecknas avdelning V i fördraget och har rubriken "Gemensamma regler om konkurrens, beskattning och tillnärmning av lagstiftning", förekommer bland de bestämmelser som anges i artikel 227.2 första stycket, medan "Bestämmelser om skatter och avgifter" som utgör kapitel 2 i samma avdelning V inte gör det.

35 Det skall erinras om att domstolen i domen i det ovannämnda målet Hansen, punkt 10, fastslog att artikel 95 i fördraget, som ingår i dessa bestämmelser om skatter och avgifter, inte skulle tillämpas på DOM från och med tidpunkten då fördraget trädde i kraft. Om rådet däremot inte meddelade något sådant beslut på förslag från kommissionen som avses i artikel 227.2 andra stycket, skulle alla övriga bestämmelser i fördraget, däribland artikel 95, tillämpas fullt ut på DOM.

36 I domen i det ovannämnda målet Lancry m. fl. klargjorde domstolen att eftersom rådet i artikel 227.2 uttryckligen endast bemyndigas att fastställa villkoren för tillämpningen av de övriga bestämmelser i fördraget som inte räknas upp i första stycket, utesluts genom artikeln möjligheten att göra undantag för DOM i fråga om tillämpningen av de bestämmelser som avses i artikeln, däribland bestämmelserna om den fria rörligheten för varor. En tolkning enligt vilken rådet genom artikel 235 i fördraget tillåts att uppskjuta, om än tillfälligt, tillämpningen av artiklarna 9, 12 och 13 i fördraget på DOM, skulle inte ta hänsyn till den grundläggande distinktion som görs i artikel 227.2, och skulle frånta det första stycket dess ändamålsenliga verkan.

37 Av detta följer att rådet under inga omständigheter kan tillåta ett allmänt eller systematiskt system med undantag från tullplikt som kan medföra att det på nytt införs en avgift som motsvarar en tull i strid med artiklarna 9, 12 och 13 i fördraget.

38 Enligt den franska regeringen och kommissionen medger artikel 227.2 andra stycket i fördraget, jämförd med dess tredje stycke, att rådet anpassar tillämp-

ningen på DOM av andra bestämmelser i fördraget än dem som förekommer i första stycket, däribland artikel 95 i fördraget, även efter utgången av perioden av två år efter det att fördraget trädde i kraft. De har i detta hänseende påmint om att domstolen i domen i det ovannämnda målet Hansen, punkt 10, har medgett att det, efter det att samtliga bestämmelser i fördraget har blivit tillämpliga på DOM, är möjligt att senare besluta om särskilda åtgärder i syfte att tillgodose dessa områdens behov. De undantag från tullplikt som tillåts enligt beslut 89/688 skulle således vara berättigade enligt artikel 227.2 tredje stycket i fördraget, med hänsyn till de allvarliga ekonomiska svårigheter som DOM ställs inför och som beror på att de är öar, är avsides belägna och har särskilda utvecklingsbehov.

39 Kommissionen har analogt åberopat systemet med statligt stöd. Undantag från beskattning för lokal produktion och lokala producentföretag skulle således kunna utgöra stödåtgärder för den ekonomiska och sociala utvecklingen i DOM, i deras egenskap av områden som har en ovanligt låg levnadsstandard eller som lider av en allvarlig undersysselsättning.

40 Av artikel 227.2 tredje stycket framgår att gemenskapens institutioner är skyldiga att fullt ut tillämpa den ordning som anges i fördraget och särskilt i artikel 226, för att möjliggöra den ekonomiska och sociala utvecklingen i DOM.

41 Även om det är riktigt att artikel 226 i fördraget, enligt dess egen ordalydelse, endast var tillämplig under övergångsperioden, skall det noteras att det i artikel 227.2 tredje stycket hänvisas till den ordning som anges i denna artikel. I denna stadgas att brådskande skyddsåtgärder inte kan antas ensidigt av medlemsstaterna utan kräver ett ingripande från gemenskapens institutioner, vilka endast får tillåta

avvikelser som oundgängligen krävs och som är begränsade i tiden, varvid i första hand skall väljas sådana åtgärder som minst stör den gemensamma marknadens funktion.

42 Sådana begränsande villkor för möjligheten att avvika från reglerna i fördraget är desto nödvändigare i förevarande sammanhang som det, bland de bestämmelser i fördraget som skall tillämpas på DOM från och med utgången av perioden av två år, förekommer inte bara artikel 95 i fördraget, som utgör ett komplement till bestämmelserna om avveckling av tullar och avgifter med motsvarande verkan (dom av den 27 februari 1980 i mål 168/78, kommissionen mot Frankrike (REG 1980, s. 347, punkt 4; svensk specialutgåva, häfte 5), utan även bestämmelserna om den fria rörligheten för arbetstagare och andra fysiska och juridiska personer. Det kan nämligen inte godtas att åtnjutandet av de rättigheter som medborgarna inom gemenskapen har, vilka behandlas i de bestämmelser i fördraget som avses i artikel 227.2 andra stycket, och vilka ingår i medborgarnas samlade rättigheter och skyldigheter, genom beslut av rådet kan ändras under tidens gång.

43 Beslut 89/688 skall därför undersökas med avseende på dess förenlighet med ovannämnda villkor.

44 Det skall för det första erinras om att rådet antog beslut 89/688 med stöd av artikel 227.2 och artikel 235 i fördraget, efter beslutet Poséidom. Det i det senare beslutet avsedda programmet innebär ett ökat stöd från gemenskapen till DOM, i syfte att främja deras ekonomiska och sociala utveckling, emedan de företer en betydande strukturell eftersläpning.

45 För det andra utgör det system med undantag från tullplikt som tillåts enligt artikel 2.3 i beslut 89/688 en avvikelse från den allmänna regeln i artiklarna 1 och 2 i samma beslut, enligt vilken det nya sjötullssystemet skall tillämpas utan att det görs åtskillnad mellan varor som införs och varor som produceras i DOM.

46 För det tredje är systemet med undantag från tullplikt, såsom stödåtgärd för lokal produktion som drabbas av svårigheter som hänger samman med att området är avsides beläget och är en ö, förenat med restriktiva villkor.

47 Först skall undantagen från tullplikt, enligt artikel 2.3 första stycket i beslut 89/688, bidra till främjandet eller upprätthållandet av en ekonomisk och social verksamhet i DOM och ingå i den ekonomiska och sociala utvecklingsstrategin för varje utomeuropeiskt departement, med hänsyn tagen till gemenskapens ramar för stöd till respektive departement.

48 Dessa gemenskapens ramar för stöd skall förbehållas gemenskapsrättsliga strukturstöd och fastställas av kommissionen på grundval av den regionala utvecklingsplan som den berörda medlemsstaten skall överlämna och som avses i rådets förordning (EEG) nr 2081/93 av den 20 juli 1993 om ändring av förordning (EEG) nr 2052/88 om strukturfondernas uppgifter och effektivitet samt om samordning av deras verksamheter dels inbördes, dels med Europeiska investeringsbankens och andra befintliga finansieringsorgans verksamheter (EGT L 193, s. 5; svensk specialutgåva, område 14, volym 1, s. 17).

49 Beslutet medger följaktligen endast sådana undantag från tullplikt som är nödvändiga, proportionella och precist bestämda.

50 Enligt artikel 2.3 andra stycket i beslut 89/688 skall kommissionen därefter underrättas om systemet med undantag från tullplikt, varefter den, på grundval av de villkor som uppställs för att undantag skall medges — bland dem att inte ändra villkoren för handeln på ett sätt som strider mot det gemensamma intresset — inom två månader tar ställning härtill, vilket gör det möjligt för kommissionen att utöva en sträng tillsyn av lokal produktion som åtnjuter nämnda undantag.

51 Slutligen skall kommissionen, enligt artikel 3 första stycket i beslut 89/688, framlägga en rapport för rådet om tillämpningen av bestämmelserna om undantag från tullplikt för kontroll av de vidtagna åtgärdernas verkan på bland annat den fria rörligheten för varor inom gemenskapen.

52 Det skall konstateras att de restriktiva villkor som uppställs i artikel 2.3 i beslut 89/688, tolkade mot bakgrund av de begränsningar i möjligheterna att avvika från bestämmelserna i fördraget som anges i artikel 226 i detsamma, är ägnade att säkerställa att systemet med precist bestämda undantag från tullplikt är förenligt med fördraget.

53 Av detta följer att beslut 89/688, till den del det tillåter ett system med undantag från den avgift som kallas "sjötull", under förutsättning att beviljandet av ett sådant undantag uppfyller de restriktiva villkoren i beslutet, inte är oförenligt med artiklarna 9, 12 och 13 i fördraget och att de tillfälliga avvikelser från artikel 95 som föreskrivs i beslutet är berättigade i enlighet med artikel 227.2, jämförd med artikel 226 i fördraget.

54 De frågor som den nationella domstolen har ställt skall följaktligen besvaras så, att det vid undersökning av beslut 89/688 — till den del det tillåter ett system med undantag från den avgift som kallas sjötull, vilket i beslutet är förenat med restriktiva villkor — inte har framkommit någon omständighet som påverkar dess giltighet.

Rättegångskostnader

55 De kostnader som har förorsakats den franska regeringen, Europeiska unionens råd och Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 5 juni 1996 har ställts av Tribunal administratif de Saint-Denis de la Réunion — följande dom:

Det har vid undersökning av rådets beslut 89/688/EEG av den 22 december 1989 om sjötullssystemet i de franska utomeuropeiska departementen — till den del det tillåter ett system med undantag från den avgift som kallas sjötull, vilket i beslutet är förenat med restriktiva villkor — inte framkommit någon omständighet som påverkar dess giltighet.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini Moitinho de Almeida

Kapteyn Murray Edward

Puissochet Hirsch Jann Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 19 februari 1998.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare Ordförande