CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL F. G. JACOBS van 21 november 1991 *

Mijnheer de President,
mijne heren Rechters,

1. De zaak die u is voorgelegd, stelt het probleem van de wettigheid aan de orde van bepaalde heffingen die worden toegepast bij de binnenkomst van goederen in Réunion, een Frans overzees departement. De zaak is krachtens artikel 177 EEG-Verdrag naar het Hof verwezen door de Cour d'appel de Saint-Denis (Réunion), die de volgende prejudiciële vragen heeft gesteld:

„1) Moeten de artikelen 3, 9 en 13, en, subsidiair, 95, tweede alinea, EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat het een Lid-Staat of diens openbare lichamen verboden is een proportionele belasting — niet zijnde BTW — te heffen over de waarde van goederen, die uitsluitend verschuldigd is bij binnenkomst van de goederen in een bepaald deel van het grondgebied van die staat en waardoor buitenlandse goederen en binnenlandse goederen die niet van oorsprong zijn uit dat bepaalde deel van het betrokken grondgebied, gelijkelijk worden getroffen?

2) Meer in het bijzonder:

a) Moeten de artikelen 9 en 13 EEG-Verdrag aldus worden uitgelegd, dat een heffing kan worden aangemerkt als heffing van gelijke werking als een douanerecht, ook al wordt zij geheven over de waarde van buitenlandse en binnenlandse goederen bij het in het vrije verkeer brengen ervan, zonder dat daar direct of indirect de overschrijding van een nationale grens aan ten grondslag ligt, of is daarentegen ingevolge die bepalingen vereist, dat de overschrijding van een nationale grens rechtens of feitelijk het belastbare feit, of één van de belastbare feiten, vormt?

b) Gelet op artikel 95, tweede alinea, EEG-Verdrag:

— Kan de regionale oorsprong van produkten of groepen produkten, voor zover daardoor buitenlandse producenten per definitie van de gunstiger bepalingen worden uitgesloten, het criterium vormen voor een door een Lid-Staat toegepaste fiscale differentiatie, of moet die differentiatie tevens of uitsluitend gebaseerd zijn op de aard van de betrokken produkten?

— Kunnen de belastingvoordelen die, in de vorm van vrijstelling van het octroi de mer, worden toegekend aan de produkties van

* Oorspronkelijke taal: Engels.

de Franse overzeese departementen, inzonderheid die van Réunion, geacht worden te zijn gericht op de verwezenlijking van doelstellingen van economisch beleid, die verenigbaar zijn met de in het Verdrag en in het afgeleide recht gestelde eisen?

3) Moet de vrijhandelsovereenkomst tussen de Gemeenschap en Zweden aldus worden uitgelegd, dat het een Lid-Staat of diens openbare lichamen verboden is een proportionele belasting — niet zijnde BTW — te heffen over de waarde van goederen, die bij het in het vrije verkeer brengen van uit Zweden ingevoerde goederen wordt geheven uit hoofde van de binnenkomst van die goederen in een bepaald deel van het grondgebied van die staat, en waardoor communautaire goederen die niet van oorsprong zijn uit dat bepaalde deel van het betrokken grondgebied, eveneens worden getroffen?"

De voorgeschiedenis van het geding

2. Deze vragen zijn gerezen in het kader van een geding tussen de Administration des douanes et droits indirects en vier particulieren die terugbetaling van bepaalde heffingen vorderen die zij hebben moeten betalen bij de invoer in Réunion van nieuwe auto's uit het Franse moederland. Overeenkomstige vragen waren aan het Hof gesteld door het Tribunal d'instance in een vroeger stadium van de procedure, maar die verwijzing werd doorgehaald na een beslissing van de Cour d'appel, die het verwijzingsvonnis van de lagere rechter vernietigde (zie beschikking van 13 juni 1990, zaken C-222/89 tot en met C-225/89, Alidor e. a.).

3. Drie van de auto's waarover het in het hoofdgeding gaat, zijn vervaardigd in Duitsland, de vierde in Zweden. Volgens de verwijzende rechter „werden de betrokken voertuigen bij binnenkomst op het Franse grondgebied tijdelijk vrijgesteld van rechten, totdat zij aankwamen in Réunion, waar de zogenoemde douanebehandeling plaatsvond. Naar intern Frans recht bevonden de voertuigen zich in die periode in een situatie van tijdelijke doorvoer, hetgeen naar gemeenschapsrecht neerkomt op intern communautair douanevervoer voor de drie in Duitsland vervaardigde auto's, en extern communautair douanevervoer voor het uit Zweden afkomstige voertuig" (verwijzingsarrest, blz. 6). De invoer van de betrokken voertuigen in Réunion kan dientengevolge niet beschouwd worden als een Franse interne transactie, aangezien pas op dat moment de douanebehandeling heeft plaatsgevonden.

4. Wat de Duitse auto's betreft, hangen de antwoorden op de aan het Hof gestelde vragen af van de werking van de verdragsbepalingen inzake douanerechten en heffingen van gelijke werking en van de werking van het verbod van discriminerende binnenlandse belastingen, neergelegd in artikel 95 van het Verdrag. Opgemerkt zij evenwel, dat de Zweedse auto pas na aankomst in Réunion in het vrije verkeer in de Gemeenschap is gekomen. Deze auto viel op het moment van invoer in Réunion dus niet onder de verdragsregels betreffende het vrije verkeer van goederen noch onder artikel 95.

5. Hieruit volgt evenwel niet noodzakelijkerwijs, dat de Zweedse auto anders moet worden behandeld dan de Duitse auto's. Artikel 3 respectievelijk artikel 6 van de in

1972 gesloten Overeenkomst tussen de Gemeenschap en Zweden (verordening (EEG) nr. 2838/72, PB 1972, L 300, blz. 96) verbiedt immers de inning van invoerrechten en heffingen van gelijke werking in het handelsverkeer tussen de Gemeenschap en Zweden. Bovendien verlangt artikel 18 van de Overeenkomst, dat de Partijen bij de Overeenkomst zich onthouden van maatregelen van fiscale aard die tot discriminatie leiden.

6. Het is waar, dat de bepalingen van de Overeenkomst van 1972 niet noodzakelijkerwijs op dezelfde wijze moeten worden uitgelegd als de overeenkomstige verdragsbepalingen (arresten in de zaken 270/80, Polydor, en 104/81, Kupferberg, Jurispr. 1982, blz. 329 resp. 3641). Om de onder punt 28 infra uiteengezette redenen ben ik niettemin van mening, dat in de huidige context de twee groepen bepalingen in hoofdzaak dezelfde werking hebben. Bovendien laat voornoemd arrest Kupferberg duidelijk zien, dat de bepalingen van de Overeenkomst van 1972 aan particulieren rechten kunnen toekennen die de nationale rechterlijke instanties verplicht zijn te beschermen. In casu is niet gesteld, dat men in het geval van inbreuk op de toepasselijke bepalingen van de Overeenkomst zich voor de verwijzende rechter niet op die bepalingen zou kunnen beroepen. In het navolgende betoog dient derhalve, wanneer de context dat toelaat, iedere verwijzing naar de verdragsbepalingen betreffende douanerechten en heffingen van gelijke werking en betreffende binnenlandse belastingen te worden geacht ook de overeenkomstige bepalingen van de Overeenkomst van 1972 in te sluiten.

7. Het hoofdelement van de bestreden heffingen is een belasting met de naam octroi de mer. Rechten van deze aard zijn door de voormalige Franse kolonies geïnd sedert de negentiende eeuw. Hun huidige rechtsgrondslag is gelegen in wet nr. 747 van 2 augustus 1984. Volgens artikel 38 daarvan worden goederen die worden binnengebracht in de regio's Guadeloupe, Guyana, Martinique en Réunion, onderworpen aan een verbruiksbelasting, genaamd octroi de mer, die wordt vastgesteld naar de douanewaarde van de goederen op de plaats van binnenkomst. Het heffingspercentage wordt vastgesteld door de regionale raad van de betrokken regio. Volgens de verwijzende rechter liggen de in Réunion toegepaste vier hoofdpercentages tussen 2 en 22 % en is er één uitzonderlijk percentage van 77 %. Het octroi de mer wordt door de bevoegde douane-autoriteiten op dezelfde wijze geïnd als douanerechten in strikte zin en treffen alle goederen die in Réunion worden binnengebracht, met uitzondering van bepaalde eerste levensbehoeften.

8. Naast het octroi de mer, waarvan de opbrengst bestemd is voor de gemeenten van de regio's die het mogen innen, staat artikel 39 van wet nr. 747/84 de betrokken regio's toe, te eigen behoeve en onder dezelfde voorwaarden als voor het octroi de mer gelden, een additioneel recht van maximaal 1 % te heffen. De autoriteiten van Réunion hebben gebruik gemaakt van deze bevoegdheid en een additioneel recht met het maximaal toegelaten percentage ingesteld. De heffing van deze twee belastingen, het octroi de mer en dit additionele recht, wordt voor de verwijzende rechter bestreden. In het navolgende dienen de verwijzingen naar het octroi de mer te worden geacht het additionele recht in te sluiten.

9. Het octroi de mer wordt in beginsel toegepast op alle goederen van buiten de betrokken regio, of zij nu van oorsprong zijn uit het Franse moederland, uit andere

Lid-Staten of uit een derde land. Het octroi de mer maakt een belangrijk deel uit van de inkomsten van de regio's die bevoegd zijn tot het innen ervan, die alle sterk onderontwikkeld zijn in verhouding tot de Gemeenschap in haar geheel. Het is een doeltreffend middel om inkomsten te verwerven, want het is eenvoudig te berekenen en te innen en moeilijk te ontduiken.

Het EEG-Verdrag en de Franse overzeese departementen

10. Alvorens in te gaan op de vragen van de verwijzende rechter, wil ik onderzoeken, in hoeverre de regels van het Verdrag van toepassing zijn op de Franse overzeese departementen. Deze departementen, die tevens regio's in de zin van de Franse wet zijn, maken deel uit van de Franse Republiek en van het douanegebied van de Gemeenschap ((verordening (EEG) nr. 2151/84 van de Raad van 23 juli 1984 betreffende het douanegebied van de Gemeenschap (PB 1984, L 197, blz. 1)). De toepassing van het EEG-Verdrag in deze departementen is niettemin onderworpen aan de bijzondere regeling van artikel 227, lid 2, dat luidt als volgt:

„Ten aanzien van (...) de Franse overzeese departementen zijn zodra dit Verdrag in werking treedt van toepassing de bijzondere en algemene bepalingen daarvan 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 108,109 en 226,

— de instellingen.

De voorwaarden voor de toepassing van de overige bepalingen van dit Verdrag worden uiterlijk twee jaar na zijn inwerkingtreding bij beschikkingen van de Raad met eenparigheid van stemmen op voorstel van de Commissie vastgesteld.

De instellingen van de Gemeenschap dragen er, binnen het raam van de procedures waarin dit Verdrag voorziet, met name van artikel 226, zorg voor dat de economische en sociale ontwikkeling van die streken mogelijk wordt gemaakt."

11. Om artikel 227, lid 2, ging het in de zaak Hansen (zaak 148/77, Jurispr. 1978, blz. 1787), waarin de verzoekster stelde, dat de fiscale bepalingen van het Verdrag en in het bijzonder de in artikel 95 geformuleerde non-discriminatieregel van toepassing waren op goederen afkomstig uit een Frans overzees departement en ingevoerd in een Lid-Staat. Het Hof werd verzocht zich uit te spreken over artikel 227, lid 2, tweede alinea, in aanmerking genomen dat de Raad in die

tijd nog geen gebruik had gemaakt van zijn bevoegdheid om de voorwaarden vast te stellen voor toepassing in de Franse overzeese departementen van andere verdragsbepalingen dan die genoemd in de eerste alinea. Het Hof overwoog (r. o. 9 en 10 van het arrest):

„dat (...) om recht te doen aan de bijzondere geografische, economische en sociale positie van deze departementen, bij artikel 227, lid 2, is bepaald dat de toepassing van het Verdrag 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;

dat artikel 227 daartoe nauwkeurig aangeeft welke hoofdstukken en artikelen vanaf de inwerkingtreding van het Verdrag van toepassing zijn, waarbij het evenwel voorziet in een termijn van twee jaar waarbinnen de Raad bijzondere toepassingsvoorwaarden kan vaststellen met betrekking tot andere groepen van bepalingen;

dat derhalve na afloop van deze periode de bepalingen van het Verdrag en van het afgeleide gemeenschapsrecht van rechtswege van toepassing behoren te zijn ten aanzien van de Franse overzeese departementen als integrerend deel van de Franse Republiek, met dien verstande evenwel dat het steeds mogelijk is naderhand bijzondere maatregelen vast te stellen om aan de behoeften van die gebieden tegemoet te komen".

Het Hof concludeerde, dat de fiscale bepalingen van het Verdrag, ofschoon niet genoemd in artikel 227, lid 2, eerste alinea, en in het bijzonder artikel 95 na afloop van de in de tweede alinea bepaalde periode van twee jaar van toepassing waren op uit de Franse overzeese departementen afkomstige goederen.

12. Uit de praktijk van de Raad en van de Commissie blijkt, dat zij het voornoemde arrest Hansen — naar mijn mening terecht — aldus uitleggen, dat het gemeenschapsrecht in zijn totaliteit thans in beginsel van toepassing is op de Franse overzeese departementen, maar dat de Raad, ook al is de in artikel 227, lid 2, tweede alinea, bepaalde termijn van twee jaar verstreken, bepalingen kan vaststellen die afwijken van de regels die door of krachtens het Verdrag zijn opgesteld — voor zover het niet gaat om die welke in de eerste alinea van genoemde bepaling worden bedoeld —, teneinde de economische en sociale ontwikkeling van die gebieden te bevorderen. Sedert genoemd arrest is van die bevoegdheid veelvuldig gebruik gemaakt.

13. Op 26 maart 1980 bij voorbeeld stelde de Raad richtlijn 80/368/EEG vast (PB 1980, L 90, blz. 41), die de Franse overzeese departementen uitsluit van het toepassingsgebied van het gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde, ingevoerd bij richtlijn 77/388/EEG van de Raad van 17 mei 1977 betreffende de harmonisatie van de wetgevingen der Lid-Staten inzake omzetbelasting — Gemeenschappelijk stelsel van belasting over de toegevoegde waarde: uniforme grondslag (PB 1977, L 145, blz. 1). Vervolgens stelde de Raad beschikking 88/245/EEG van 19 april 1988 vast, waarbij de Franse Republiek wordt gemachtigd in haar overzeese departementen en in het moederland in afwijking van artikel 95 van het Verdrag een verminderd belastingtarief toe te passen op het verbruik van in deze departementen geproduceerde zogenaamde traditionele rum (PB 1988, L 106, blz. 33).

14. Later stelde de Raad besluit 89/687/EEG van 22 december 1989 vast, tot instelling van een programma van speciaal op het afgelegen en insulaire karakter van de Franse overzeese departementen afgestemde maatregelen (Poseidom; PB 1989, L 399, blz. 39). In de tweede overweging van de considerans van dit besluit wordt erop gewezen, dat de Franse overzeese departementen „te kampen hebben met een grote structurele achterstand, die wordt verergerd door een aantal factoren (afgelegen karakter, insulariteit, geringe oppervlakte, moeilijk reliëf en klimaat, afhankelijkheid van de economie van enkele produkten), die vanwege de duurzaamheid en het gecumuleerde effect hun economische en sociale ontwikkeling ernstig schaden". In dezelfde overweging wordt vervolgens vastgesteld, „dat het aan deze factoren is toe te schrijven dat hun sociaaleconomische context sterk verschilt van die van de overige regio's van de Gemeenschap, met name wat de werkloosheid betreft, die een van de hoogste is in de Gemeenschap (...)". In punt 1 van de bijlage bij genoemd besluit wordt verklaard: „Poseidom steunt op het tweeledige beginsel dat de overzeese departementen deel van de Gemeenschap uitmaken en dat de regionale realiteit, die tot uiting komt in het specifieke karakter en de bijzondere problemen van de betrokken streken in vergelijking met de Gemeenschap als geheel, dient te worden erkend."

15. In het kader van Poseidom stelde de Raad op dezelfde dag voorts beschikking 89/688/EEG vast, inzake de regeling voor de heffing, in de Franse overzeese departementen, op over zee aangevoerde goederen („octroi de mer") (PB 1989, L 399, blz. 46). In de vierde overweging van de considerans van deze beschikking wordt het stelsel van het octroi de mer gekwalificeerd als „een instrument dat van essentieel belang is voor de autonomie en de lokale democratie en waarvan de opbrengsten moeten bijdragen tot de economische en sociale ontwikkeling van de overzeese departementen". Volgens de negende overweging evenwel dient het octroi de mer theoretisch na een periode van tien jaar „volledig in overeenstemming (...) te zijn met de beginselen van artikel 95 van het Verdrag".

16. Artikel 1 van beschikking 89/688 bepaalt dan ook het volgende: „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 (...) zonder onderscheid geldt voor de in de overzeese departementen binnengebrachte en verkregen produkten." Artikel 4 bepaalt dat, onder bepaalde voorwaarden, „de Franse Republiek gemachtigd [is] om uiterlijk tot en met 31 december 1992 de huidige regeling voor de heffing op over zee aangevoerde goederen te handhaven (...)". Krachtens artikel 2, lid 3, mag Frankrijk gedurende een periode van maximaal tien jaar gedeeltelijke of volledige vrijstellingen van het octroi de mer toestaan ten gunste van de lokale produkties, al naar gelang de economische behoeften van de Franse overzeese departementen. Opgemerkt zij, dat beschikking 89/688 pas na de feiten die aan dit geding ten grondslag liggen, in werking is getreden.

17. Deze maatregelen zijn het bewijs van wat in de vijfde overweging van de considerans van beschikking 89/688 de „zwakke economische structuur" van de Franse overzeese departementen wordt genoemd, en zij laten zien, hoever de politieke instellingen bereid zijn te gaan om ze te beschermen tegen de gestrengheid van de verdragsregels. Men houde echter voor ogen, dat, mocht het Hof heffingen als het octroi de mer onverenigbaar verklaren met artikel 95 van het Verdrag, deze beslissing slechts gevolgen zou

hebben voor het tijdvak tussen het einde van de in artikel 227, lid 2, tweede alinea, bedoelde twee jaar, en de inwerkingtreding van beschikking 89/688. Mocht het Hof daarentegen verklaren, dat die heffingen onverenigbaar zijn met de verdragsbepalingen betreffende douanerechten en heffingen van gelijke werking, dan zou deze beslissing in beginsel van toepassing zijn vanaf het tijdstip dat die bepalingen in werking zijn getreden. Bovendien zou de Raad, zoals de Commissie erkent, niet de bevoegdheid hebben om er daarna van af te wijken.

De wettigheid van een heffing als het octroi de mer

a) *De verdragsbepalingen betreffende douanerechten en heffingen van gelijke werking*

18. Réunion en de Franse regering beklemtonen, dat het octroi de mer wordt toegepast op alle importen in de betrokken regio's, met inbegrip van importen uit andere overzeese departementen en uit het Franse moederland. Verder stellen zij, dat het feit terzake waarvan het octroi de mer wordt opgelegd, niet het overschrijden van een nationale grens is, maar het overschrijden van een regionale grens. Deze aspecten, zo zeggen zij, plaatsen het octroi de mer buiten het toepassingsgebied van de verdragsbepalingen betreffende douanerechten en heffingen van gelijke werking.

19. Naar de Commissie heeft verklaard, had zij sedert 1980 klachten van ondernemers ontvangen met betrekking tot het octroi de mer. Daarom had zij in 1984 een niet-nakomingsprocedure krachtens artikel 169 van het Verdrag tegen Frankrijk ingeleid. Na de opmerkingen van de Franse regering te hebben onderzocht, had zij besloten die procedure op te schorten en een politieke oplossing voor het probleem te zoeken. De Commissie blijft niettemin bij haar standpunt, dat een belasting als het octroi de mer, omdat het op de goederen wordt gelegd wegens de overschrijding van de grens van de betrokken regio en omdat de lokale produktie niet aan een soortgelijke heffing is onderworpen, op één lijn moet worden gesteld met een heffing van gelijke werking als een douanerecht. Aangezien het octroi de mer sedert de vorige eeuw bestaat, is de Commissie van oordeel, dat het valt onder artikel 13 van het Verdrag. Voor zover a) het octroi de mer sedert de inwerkingtreding van het Verdrag is uitgebreid tot bepaalde produkten die voorheen niet erdoor werden getroffen, of b) het heffingspercentage na dat tijdstip is verhoogd, valt het volgens de Commissie onder artikel 12 van het Verdrag.

20. Ofschoon het octroi de mer enkele kenmerken bezit van een echt douanerecht, geeft de Commissie toe, dat de term douanerecht stricto sensu in de zin van het Verdrag waarschijnlijk alleen slaat op rechten die op nationaal of communautair niveau worden toegepast. Daarom kwalificeerde zij in haar aanmaningsbrief aan de Franse regering in 1984, het octroi de mer als een heffing van gelijke werking. De Commissie erkent, dat het onderscheid tussen de twee categorieën geen praktisch belang heeft wanneer het importen uit andere Lid-Staten betreft, aangezien beide heffingtypen aan dezelfde regels zijn onderworpen. Het onderscheid is volgens haar echter relevant bij importen uit derde landen wanneer beide typen, zoals in de Overeenkomst tussen de Gemeenschap en Zweden (zie artikelen 3 en 6), niet op exact dezelfde wijze worden behandeld.

21. Naar mijn mening is de suggestie van de Commissie, dat de term douanerechten slaat op rechten die uitsluitend worden toegepast op nationaal en communautair niveau, inderdaad juist. Men zou de betekenis van de term wellicht geweld aandoen door rechten die aan een regionale grens binnen een Lid-Staat worden toegepast op goederen uit een ander deel van dezelfde staat, te kwalificeren als douanerechten, ook indien die rechten eveneens worden toegepast bij de invoer in de betrokken regio van produkten uit andere Lid-Staten. Ik zal mij derhalve vooral bezighouden met de vraag, of een heffing als het octroi de mer kan worden gekwalificeerd als een heffing van gelijke werking als een douanerecht.

22. Ik wijs erop, dat wanneer het octroi de mer, zoals in casu, wordt toegepast op ingevoerde goederen waarvoor de douaneformaliteiten pas worden vervuld bij hun aankomst in Réunion, de regionale en de nationale grens samenvallen. Hetzelfde geldt, wanneer het octroi de mer wordt toegepast op goederen die rechtstreeks uit andere Lid-Staten in Réunion worden ingevoerd. Naar mijn oordeel wijst dit er sterk op, dat de heffing van het octroi de mer onder deze omstandigheden onverenigbaar is met de verdragsbepalingen inzake heffingen van gelijke werking, aangezien die bepalingen heffingen die aan de nationale grenzen op de invoer worden gelegd, duidelijk verbieden.

23. De Franse regering betoogt evenwel, dat het octroi de mer deel uitmaakt van een stelsel van binnenlandse belastingen en dat het derhalve niet onder de verdragsbepalingen inzake heffingen van gelijke werking valt, maar onder artikel 95 van het Verdrag. Ik zal later uitvoeriger op artikel 95 ingaan, maar ik wil nu reeds duidelijk stellen, dat naar mijn oordeel de benadering van de Franse regering onjuist is. In het arrest Capolongo (zaak 77/72, Jurispr. 1973, blz. 611) verklaarde het Hof, dat artikel 95 betrekking heeft op financiële lasten die deel uitmaken van een stelsel van binnenlandse belastingen en die systematisch en volgens dezelfde criteria op nationale en ingevoerde produkten worden toegepast. Zoals de Commissie opmerkt, beantwoordt het octroi de mer hier niet aan, omdat het niet wordt toegepast op goederen die in Réunion zijn geproduceerd. Een recht van dit type vormt dientengevolge niet een binnenlandse belasting in de zin van artikel 95.

24. Om evenwel een vollediger antwoord te geven op de vragen van de verwijzende rechter, zal ik nagaan of de verdragsbepalingen inzake heffingen van gelijke werking van toepassing zijn op rechten die op goederen worden toegepast bij overschrijding van een regionale grens die niet samenvalt met de nationale grens.

25. Volgens artikel 9 van het Verdrag is de Gemeenschap gegrondvest op een douane-unie, die „het verbod medebrengt van in- en uitvoerrechten en van alle heffingen van gelijke werking (...)". Evenzo spreekt artikel 13 van het Verdrag over de afschaffing van de „tussen de Lid-Staten bestaande" invoerrechten en heffingen van gelijke werking. Zoals de Commissie erkent, is het duidelijk dat het in deze bepalingen primair gaat om de opheffing van douanerechten en heffingen van gelijke werking die tussen de Lid-Staten worden toegepast. Het is trouwens in die zin dat de betrokken bepalingen tot op heden zijn toegepast door het Hof (zie onder meer zaak 24/68, Commissie/Italië, Jurispr. 1969, blz. 193; gevoegde zaken 2/69 en 3/69,

Sociaal Fonds Diamantarbeiders, Jurispr. 1969, blz. 211, en zaak 87/75, Bresciani, Jurispr. 1976, blz. 129). Dit behoeft ons niet te verbazen, want, zoals de Commissie opmerkt, bij de opstelling van het Verdrag is men uitgegaan van de idee van één douanegebied.

26. Dit betekent naar mijn mening niet, dat de verdragsregels inzake heffingen van gelijke werking niet van toepassing zijn op rechten die door een bepaalde regio van een Lid-Staat worden toegepast op uit andere Lid-Staten ingevoerde goederen. In het arrest Sociaal Fonds Diamantarbeiders preciseerde het Hof trouwens, dat het Verdrag „aan het beginsel van opheffing van douanerechten en heffingen van gelijke werking, ter verzekering van het vrije verkeer van goederen, een algemene strekking en werking heeft willen toekennen". Ik ben van mening, dat de douane-unie waarin artikel 9 voorziet, een grondgebied impliceert waarbinnen nergens dergelijke rechten of heffingen bestaan. De opvatting, dat het verbod van heffingen van gelijke werking enkel geldt voor heffingen die wegens overschrijding van een nationale grens worden toegepast, en niet voor heffingen die worden toegepast bij overschrijding van een regionale grens, lijkt mij onverenigbaar met de doelstellingen van het Verdrag. Wanneer regionale autoriteiten dergelijke heffingen konden opleggen, zou er geen sprake meer zijn van vrij verkeer van goederen binnen de Gemeenschap. De Commissie wijst er terecht op, dat wegens de talloze regionale grenzen die binnen de Gemeenschap bestaan, op regionaal niveau toegepaste heffingen het vrije goederenverkeer meer kwaad zouden doen dan op nationaal niveau toegepaste heffingen. Het valt moeilijk aan te nemen, dat de opstellers van het Verdrag de bedoeling hadden een dergelijke situatie te stimuleren, die aan de vooravond van de totstandkoming van de interne markt wel heel abnormaal zou zijn.

27. Het zou, denk ik, onlogisch zijn de gevallen waarin de regionale en de nationale grens samenvallen, en ten aanzien waarvan ik meen dat de verdragsbepalingen inzake heffingen van gelijke werking duidelijk van toepassing zijn, te onderscheiden van de gevallen waarin uit andere Lid-Staten afkomstige produkten in een ander deel van Frankrijk worden ingeklaard en pas daarna in Réunion worden ingevoerd. In het laatste geval dient het in het Verdrag bepaalde verbod van heffingen van gelijke werking te worden geacht gelijkelijk van toepassing te zijn. In omstandigheden als in casu is het naar mijn mening irrelevant, dat het octroi de mer tevens wordt toegepast op importen uit andere overzeese departementen en uit het Franse moederland, want om een schending van het verbod te kunnen vaststellen, is het niet noodzakelijk dat de litigieuze heffingen een discriminerende en beschermende werking hebben (zaak Sociaal Fonds Diamantarbeiders, reeds aangehaald).

28. Ik concludeer, dat het in het Verdrag neergelegde verbod van heffingen van gelijke werking als douanerechten en het overeenkomstige verbod van artikel 6 van de Overeenkomst tussen de Gemeenschap en Zweden niet slechts gelden voor heffingen die worden toegepast bij overschrijding van een nationale grens, maar ook voor heffingen bij overschrijding van een regionale grens binnen een staat. De twee verboden hebben in de onderhavige context duidelijk dezelfde werking, want zoals de Commissie opmerkt, om doeltreffend te zijn, dient het begrip heffingen van gelijke werking als douanerechten in de zin van artikel 6 van de Overeenkomst, ook al is het beperkter dan het overeenkomstige begrip in het EEG-Verdrag, in ieder geval betrekking te hebben op een heffing als het octroi de mer, dat zo nauw verwant is aan een douanerecht in eigenlijke zin.

29. Dan is er nog iets waarop ik wil wijzen. Zowel het Verdrag als artikel 6 van de Overeenkomst onderscheiden tussen bestaande heffingen van gelijke werking (zie artikel 13 van het Verdrag en artikel 6, leden 2 en 3, van de Overeenkomst) en nieuwe heffingen (zie artikel 12 van het Verdrag en artikel 6, lid 1, van de Overeenkomst). Het staat derhalve aan de nationale rechter om vast te stellen, indien hij dat noodzakelijk acht, welke van de verdragsbepalingen die dergelijke heffingen verbieden, en welk lid van artikel van 6 van de Overeenkomst relevant is in de specifieke omstandigheden van het hoofdgeding.

b) *Artikel 95 van het Verdrag*

30. Gelet op de conclusie waartoe ik ben gekomen ten aanzien van de draagwijdte van het in het Verdrag vervatte verbod van heffingen van gelijke werking als douanerechten, lijkt het mij niet strikt noodzakelijk na te gaan, of het octroi de mer verenigbaar is met het verbod van artikel 95 inzake discriminerende binnenlandse belastingen, aangezien volgens vaste rechtspraak de twee verboden elkaar uitsluiten (zie bij voorbeeld zaak 94/74, IGAV, Jurispr. 1975, blz. 699). Zoals ik heb uitgelegd, is het duidelijk, dat belastingen als het octroi de mer buiten het toepassingsgebied van artikel 95 vallen. Zou ik echter artikel 95 van toepassing hebben geacht in een situatie als de onderhavige, dan was ik toch tot de conclusie gekomen dat het niet was geschonden.

31. De eerste twee alinea's van artikel 95 luiden als volgt:

„De Lid-Staten heffen op produkten van de overige Lid-Staten al dan niet rechtstreeks, geen hogere binnenlandse belastingen van welke aard ook dan die welke, al dan niet rechtstreeks, op gelijksoortige nationale produkten worden geheven.

Bovendien heffen de Lid-Staten op de produkten van de overige Lid-Staten geen zodanige binnenlandse belastingen, dat daardoor andere produkties zijdelings worden beschermd."

32. Réunion en de Franse regering stellen, dat waar produkten die uit andere regio's van Frankrijk in Réunion worden ingevoerd, op dezelfde voet aan het octroi de mer worden onderworpen als produkten uit andere Lid-Staten of derde landen, die belasting niet als discriminerend kan worden beschouwd. Voorts stellen zij, dat volgens de rechtspraak van het Hof de Lid-Staten belastingregelingen mogen invoeren die op basis van objectieve criteria tussen bepaalde produkten differentiëren. Zij wijzen erop, dat volgens het Hof „zulke differentiaties zich verdragen met het gemeenschapsrecht, wanneer zij gericht zijn op de verwezenlijking van economische beleidsoogmerken die zelf ook met de in het Verdrag en in het afgeleide recht gestelde eisen verenigbaar zijn, en wanneer in de uitvoeringsbepalingen iedere rechtstreekse of indirecte discriminatie van importen uit andere Lid-Staten en/of iedere vorm van bescherming van concurrerende nationale produkties wordt vermeden" (zie bij voorbeeld zaak 106/84, Commissie/Denemarken, Jurispr. 1986, blz. 833, r. o. 20).

33. De premisse waarop dit argument berust — namelijk dat het octroi de mer niet discriminerend is, omdat het ook wordt toegepast

op goederen uit andere regio's van Frankrijk — is mijns inziens onjuist. Zoals de Commissie terecht opmerkt, vormt discriminatie wegens regionale herkomst een gedeeltelijke discriminatie op grond van nationaliteit, omdat de betrokken regio deel uitmaakt van het nationale grondgebied van een Lid-Staat. Met andere woorden, uit andere Lid-Staten afkomstige goederen krijgen onvermijdelijk een minder gunstige behandeling. Volgens de inmiddels vaste rechtspraak van het Hof staat dat wel degelijk gelijk met een discriminatie op grond van nationaliteit (zie zaak C-21/88, Du Pont de Nemours Italiana, Jurispr. 1990, blz. I-889, r. o. 11, en gevoegde zaken C-1/90 en C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior, Jurispr. 1991, blz. I-4151, r. o. 24). Dat een heffing als het octroi de mer ook wordt toegepast op goederen uit andere regio's van Frankrijk, betekent derhalve niet, dat zij niet kan worden beschouwd als discriminerend in de zin van artikel 95.

34. Om evenwel een schending van artikel 95 te kunnen vaststellen, dient men een nationale produktie aan te wijzen die gelijksoortig is of concurreert met een zwaarder belast ingevoerd produkt. In zaak C-47/88 (Commissie/Denemarken, Jurispr. 1990, blz. I-4509), die betrekking had op de verenigbaarheid van de Deense wetgeving inzake de registratiebelasting op auto's met artikel 95, heeft het Hof verklaard, dat artikel 95 niet van toepassing was omdat een gelijksoortige of concurrerende nationale produktie ontbrak. Het moge zo zijn, dat sommige van de produkten die door het octroi de mer worden getroffen, ook in Réunion worden vervaardigd, maar dat geldt niet voor auto's, waarop het geding voor de verwijzende rechter betrekking heeft, en er is niet gesteld, dat die situatie in de nabije toekomst zou kunnen veranderen. Natuurlijk, het Franse moederland produceert auto's, maar die worden bij invoer in Réunion op dezelfde wijze aan het octroi de mer onderworpen als auto's uit andere Lid-Staten. Men kan derhalve niet stellen, dat het octroi de mer produkten van andere Lid-Staten zwaarder treft dan gelijksoortige nationale produkten, noch dat het een indirecte bescherming biedt aan nationale produkten. Wat auto's betreft, dient een heffing als het octroi de mer, indien zij onder artikel 95 van het Verdrag valt, dus te worden beschouwd als verenigbaar met deze bepaling. Het Hof is niet gevraagd, in het kader van deze zaak de wettigheid van het octroi de mer ten aanzien van andere produkten te onderzoeken, en het is ook niet in staat dat te doen.

De gevolgen in de tijd van een onverenigbaarverklaring

35. Réunion en de Franse regering hebben het Hof in overweging gegeven, voor het geval waarin het een heffing als het octroi de mer als onwettig mocht beschouwen, de gevolgen van zijn arrest in de tijd te beperken. Aangezien het octroi de mer mijns inziens onverenigbaar is met het in het Verdrag vermelde verbod van heffingen van gelijke werking als douanerechten, moet ik onderzoeken, of het Hof die suggestie dient te volgen door de gevolgen van zijn beslissing te beperken ten aanzien van de verzoeken tot restitutie van vóór de datum van zijn arrest betaalde rechten.

36. In het arrest Defrenne (zaak 43/75, Jurispr. 1976, blz. 455) verklaarde het Hof, dat het in uitzonderlijke omstandigheden bevoegd was om op grond van het algemene beginsel van rechtszekerheid de gevolgen van zijn arresten voor het verleden te beperken. Wanneer het Hof dient te beslissen of zijn arresten in deze zin beperkte werking hebben, houdt het vooral het rekening met twee factoren. In de eerste plaats, wat zijn de praktische gevolgen die een onbeperkte terugwerkende kracht van zijn arrest kan hebben? In de tweede plaats, verkeerden degenen voor wie het arrest gevolgen kan hebben, in de overtuiging, dat de rechtssituatie anders was dan door het Hof is vastgesteld? Zie de arresten Defrenne (reeds aangehaald), Blaizot (zaak 24/86, Jurispr. 1988, blz. 379) en Barber (zaak C-262/88, Jurispr. 1990, blz. I-1889). Het Hof beklemtoonde evenwel, dat de afweging van de gevolgen van zijn uitspraak „er niet toe mag leiden, dat de objectiviteit van het recht geweld wordt aangedaan en omwille van de weerslag die een rechterlijke beslissing voor het verleden kan hebben, de toepassing van dat recht in de toekomst in gevaar wordt gebracht" (arrest Blaizot, reeds aangehaald, r. o. 30).

37. Zo het Hof het octroi de mer onwettig verklaart, zal zijn beslissing ongetwijfeld ernstige gevolgen hebben, aangezien dan wellicht aanzienlijke bedragen aan vroeger geïnde rechten moeten worden terugbetaald. Het is duidelijk, dat Réunion een dergelijke last zeer moeilijk kan dragen. Het is waar, dat het Hof in zaak 68/79 (Just, Jurispr. 1980, blz. 501) heeft erkend, dat het gemeenschapsrecht er niet aan in de weg staat, dat het nationale recht de terugbetaling van ten onrechte toegepaste heffingen weigert wanneer die terugbetaling zou leiden tot ongerechtvaardigde verrijking van de begunstigden, bij voorbeeld wanneer de onwettig toegepaste heffingen verrekend zijn in de prijs van goederen en afgewenteld op de kopers (zie ook zaak 199/82, San Giorgio, Jurispr. 1983, blz. 3595). Bovendien heeft het Hof in de gevoegde zaken 142/80 en 143/80 (Essevi en Salengo, Jurispr. 1981, blz. 1413, r. o. 35) op basis van dit beginsel een verzoek om in dat geval de gevolgen van zijn arrest in de tijd te beperken, afgewezen. Het in de zaak Just ontwikkelde beginsel zou echter niet in de weg staan aan vorderingen tot terugbetaling van het octroi de mer, ingesteld door personen die de betrokken goederen voor hun persoonlijk gebruik hebben gekocht.

38. Het is eveneens waar, dat voor vorderingen tot terugbetaling van onwettig toegepaste heffingen in beginsel de door de nationale wetgeving bepaalde verjaringstermijnen gelden. De vertegenwoordiger van de Franse regering heeft ons ter terechtzitting echter meegedeeld, dat de in dergelijke zaken toepasselijke verjaringstermijn waarschijnlijk 30 jaar is. Een zo lange periode kan Réunion nu niet bepaald beschermen tegen de ernstige financiële gevolgen van vorderingen tot terugbetaling van in het verleden geheven bedragen terzake van het octroi de mer.

39. Een en ander levert op zich waarschijnlijk voldoende grond op om de gevolgen in de tijd te beperken van het arrest dat ik het Hof in overweging geef te wijzen. Maar wat ook de uitslag van deze procedure zal zijn, tot nu toe mocht men redelijkerwijze aannemen, dat het octroi de mer verenigbaar was met het Verdrag.

40. Ofschoon de Commissie, zoals ik hierboven vermeldde (zie punt 19), in 1984 van oordeel was, dat het octroi de mer onverenigbaar was met de verdragsbepalingen inzake heffingen van gelijke werking als douanerechten — en dit standpunt werd bevestigd in een antwoord dat in 1987 namens de Commissie is gegeven op een schriftelijke vraag van een lid van het Europees Parlement (zie PB 1987, C 351, blz. 27) —, heeft zij de nietnakomingsprocedure tegen Frankrijk niet voortgezet. Bovendien valt de opvatting van de Commissie, dat het octroi de mer een heffing van gelijke werking vormt, moeilijk te rijmen met haar voorstel (PB 1989, C 39, blz. 6) dat ten grondslag lag aan beschikking 89/688 [1]. Evenals artikel 4 van beschikking 89/688 bepaalde artikel 4 van het voorstel van de Commissie, dat Frankrijk onder bepaalde voorwaarden was „gemachtigd om uiterlijk tot en met 31 december 1992 de huidige regeling voor de heffing op over zee aangevoerde goederen te handhaven".

41. Omdat de Commissie er steeds van uit is gegaan, dat artikel 227, lid 2, zoals door het Hof uitgelegd in de zaak Hansen (reeds aangehaald), de instellingen niet toestond ten gunste van de Franse overzeese departementen af te wijken van de verdragsregels betreffende het vrije verkeer van goederen, is het op zijn minst merkwaardig, dat zij een maatregel heeft voorgesteld waarvan zij meende, dat de Raad niet bevoegd was hem vast te stellen. Als verklaring heeft de Commissie ter terechtzitting aangevoerd, dat de oplossing waarvoor ten slotte bij beschikking 89/688 werd gekozen, de enige was die politiek haalbaar was. Ik wil best aannemen dat dat zo was, maar dit neemt niet weg, dat de Commissie een oplossing heeft voorgesteld die zij voor onwettig hield. De benadering van de Commissie kan niet anders worden beschouwd dan als schadelijk voor de rechtszekerheid, op welk beginsel het Hof zich met name in het arrest Defrenne heeft gebaseerd om de draagwijdte van zijn arresten in de tijd te beperken. Hoe dan ook, het voorstel van de Commissie en de vaststelling door de Raad van beschikking 89/688 hebben zeer wel de gedachte kunnen doen postvatten, dat het octroi de mer althans voorlopig wettig was.

42. In het licht van al deze gegevens, die op zijn minst zeker zo belangrijk zijn als de overwegingen van het arrest Blaizot, geef ik het Hof derhalve in overweging te verklaren, dat geen beroep kan worden gedaan op de onverenigbaarheid met het Verdrag van een heffing als het octroi de mer voor zover het gaat om bedragen die vóór de datum van het arrest zijn betaald, behalve door degenen die voor die datum een beroep in rechte hebben ingesteld of een daarmee gelijk te stellen vordering hebben ingediend.

De geldigheid van beschikking 89/688

43. Uit wat zojuist gezegd is, volgt ten slotte, dat in mijn opvatting beschikking 89/688 ongeldig is, voor zover daarbij de handhaving van het huidige stelsel van het octroi de mer wordt toegestaan. Ofschoon de nationale rechter deze vraag niet specifiek aan de orde heeft gesteld, lijkt het mij wenselijk dat het Hof zich duidelijkheidshalve daarover uitspreekt.

1 — Ofschoon ik opmerk, dat het in de preambule van deze beschikking genoemde voorstel in feite heeft geleid tot besluit 89/687.

Conclusie

44. Ik ben derhalve van mening, dat de in deze zaak gestelde vragen moeten worden beantwoord als volgt:

„1) De bepalingen van het EEG-Verdrag inzake heffingen van gelijke werking als invoerrechten moeten aldus worden uitgelegd, dat het een regio die deel uitmaakt van een Lid-Staat, verboden is een heffing toe te passen over uit een andere Lid-Staat ingevoerde goederen wegens overschrijding van de grens van die regio, ook al wordt die heffing ook gelegd op goederen uit een ander deel van eerstgenoemde staat, die die regio binnenkomen.

2) Artikel 6 van de Overeenkomst tussen de Gemeenschap en Zweden, ondertekend te Brussel op 22 juli 1972, moet aldus worden uitgelegd, dat het een regio die deel uitmaakt van een Lid-Staat, verboden is een heffing toe te passen op uit Zweden ingevoerde goederen wegens overschrijding van de grens van die regio, ook al wordt die heffing ook gelegd op goederen uit een ander deel van de betrokken Lid-Staat, die die regio binnenkomen.

3) Beschikking 89/688/EEG inzake de regeling voor de heffing, in de Franse overzeese departementen, op over zee aangevoerde goederen (‚octroi de mer'), is ongeldig voor zover daarbij de handhaving van de huidige regeling van het octroi de mer wordt toegestaan.

4) Noch op de bepalingen van het EEG-Verdrag inzake heffingen van gelijke werking als invoerrechten, noch op artikel 6 van de Overeenkomst tussen de Gemeenschap en Zweden, noch op de ongeldigheid van beschikking 89/688/EEG van de Raad kan een beroep worden gedaan tot staving van vorderingen tot terugbetaling van dergelijke heffingen, voor zover deze zijn toegepast vóór de datum van dit arrest, behalve door degenen die vóór die datum een beroep in rechte hebben ingesteld of een daarmee gelijk te stellen vordering hebben ingediend."