CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. TESAURO

van 29 februari 1996 *

1. Andermaal wordt het Hof verzocht zich uit te spreken over de wettigheid van het „octroi de mer", een kwestie die reeds aan de orde was in de arresten van 16 juli 1992, Legros e. a. [1], en van 9 augustus 1994, Lancry e. a. [2] Zoals bekend, werd deze belasting in de Franse overzeese departementen (hierna: „DOM") geheven op alle in deze gebieden ten verbruik binnengebrachte goederen, ongeacht hun herkomst en/of oorsprong, of dat nu een andere Lid-Staat van de Gemeenschap, een derde land of een ander gebiedsdeel van Frankrijk zelf is.

De regeling betreffende het octroi de mer, voor het eerst ingesteld in de 17e eeuw, is in de loop der jaren (of beter gezegd, door de eeuwen heen) meermaals gewijzigd; ten tijde van de feiten in het hoofdgeding was de basisregeling die van wet nr. 84-747 van 2 augustus 1984 [3] betreffende de bevoegdheden van de regio's Guadeloupe, Guyana, Martinique en Réunion, met name opgenomen in de titel van genoemde wet inzake de financiële en fiscale bepalingen.

2. In het arrest Legros heeft het Hof deze belasting gekwalificeerd als een heffing van gelijke werking als een douanerecht — derhalve verboden op grond van artikel 9 EG-Verdrag — voor zover deze werd geheven op uit een andere Lid-Staat ingevoerde goederen. Voor deze kwalificatie was volgens het Hof niet relevant, dat het octroi de mer eveneens werd geheven op goederen die in deze regio's werden binnengebracht vanuit andere delen van Frankrijk.

In dat arrest heeft het Hof tevens aangegeven, dat het verbod van heffingen van gelijke werking niet anders mag worden geïnterpreteerd wanneer dit betrekking heeft op de intracommunautaire handel of voorkomt in een tussen de Gemeenschap en één of meer derde landen gesloten bilaterale of multilaterale overeenkomst teneinde belemmeringen van het handelsverkeer op te heffen. Het Hof was dan ook van oordeel, dat de destijds van kracht zijnde vrijhandelsovereenkomst tussen de Gemeenschap en het Koninkrijk Zweden, waarin uitdrukkelijk een soortgelijk verbod was opgenomen, de heffing van het octroi de mer op uit dat land ingevoerde goederen eveneens belette.

3. In het latere arrest Lancry heeft het Hof in de eerste plaats beschikking

* Oorspronkelijke taal: Italiaans.

1 — C-163/90, Jurispr. 1992, blz. I-4625.

2 — C-363/93, C-407/93, C-408/93, C-409/93, C-410/93 en C-411/93, Jurispr. 1994, blz. I-3957.

3 — *Journal officiel de la République française* van 3 augustus 1984, blz. 2559.

89/688/EEG [4], waarbij de Raad de Franse Republiek had gemachtigd om de ten tijde van de vaststelling van die beschikking geldende regeling inzake het octroi de mer te handhaven tot uiterlijk 31 december 1992, ongeldig verklaard. Bovendien heeft het Hof, met een beslissing die een doorbraak vormde in een jurisprudentie van ruim dertig jaar met betrekking tot louter interne situaties, op grond van de eenheid van het communautaire douanegebied het octroi de mer aangemerkt als heffing van gelijke werking als een douanerecht, ook wanneer het uitsluitend wordt geheven bij binnenkomst in de DOM op goederen afkomstig uit een andere regio van Frankrijk. [5]

4. Daarentegen heeft het Hof zich nog niet uitgesproken over de vraag, of de toepassing van het octroi de mer op in de DOM ingevoerde goederen vanuit derde landen die geen handelsovereenkomst met de Gemeenschap hebben, verenigbaar is met het Verdrag. De onderhavige prejudiciële vraag biedt het Hof de gelegenheid daartoe. Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter kortom te vernemen, of de toepassing van het octroi de mer op vanuit derde landen ingevoerde goederen — nu het als een heffing van gelijke werking als een douanerecht is aangemerkt — verenigbaar is met de invoering van een gemeenschappelijk douanetarief op basis van de artikelen 9 en 18 tot en met 29 van het Verdrag, alsmede met de beginselen die ten grondslag liggen aan de in artikel 113 bedoelde gemeenschappelijke handelspolitiek. Dit is in feite de strekking van de hieronder weergegeven onduidelijk geformuleerde vraag van het Tribunal d'instance du 12e arrondissement de Paris, waarvoor verzoeksters terugbetaling hebben gevorderd van alle bedragen die zij ter zake van het octroi de mer in verschillende tijdvakken tussen 1 november 1988 en 30 november 1991 hadden betaald:

„Kan het in het EEG-Verdrag neergelegde non-discriminatiebeginsel aldus worden uitgelegd, dat het een Lid-Staat verbiedt een als heffing van gelijke werking aangemerkte binnenlandse belasting te heffen over goederen afkomstig uit niet door een bijzondere overeenkomst met de Gemeenschap verbonden derde landen, wanneer die produkten niet aan die belasting zijn onderworpen indien zij uit diezelfde derde landen in andere Lid-Staten worden ingevoerd?

Zo neen, leidt zulk een heffing door de Lid-Staat dan niet tot een ongelijke behandeling, die de gelijkheid van de marktdeelnemers in de verschillende Lid-Staten kan aantasten, distorsies kan veroorzaken en de grondvesten van de gemeenschappelijke markt kan schaden?"

5. Vooraf dient te worden opgemerkt, dat het Hof in het kader van een op grond van artikel 177 van het Verdrag ingestelde prejudiciële procedure niet bevoegd is uitspraak te doen over de verenigbaarheid van nationale wettelijke bepalingen met het gemeenschaps-

4 — Beschikking 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 1989, L 399, blz. 46).

5 — Deze nieuwe koers in de jurisprudentie is bevestigd in het recente arrest van 14 september 1995, gevoegde zaken C-485/93 en C-486/93, Simitzi, Jurispr. 1995, blz. I-2655, waarin het ook ging om een lokale belasting op de binnenkomst van goederen in de Griekse regio Dodekanesos, die opmerkelijke overeenkomsten vertoonde met het in de DOM toegepaste octroi de mer.

recht; het kan de nationale rechter enkel de uitleggingselementen van gemeenschapsrecht verschaffen, teneinde hem in staat te stellen die verenigbaarheid in de bij hem aanhangige zaak te beoordelen. [6] De thans voorliggende vraag dient derhalve aldus te worden begrepen, of de verdragsbepalingen betreffende de douane-unie de toepassing van heffingen van gelijke werking als een douanerecht verbieden, niet alleen in het intracommunautaire handelsverkeer, maar ook in het handelsverkeer met derde landen.

6. Wat dit aangaat heeft het Hof steeds gesteld, dat de afschaffing van heffingen van gelijke werking andere doelstellingen en een andere rechtsgrondslag heeft, naargelang het het handelsverkeer met derde landen dan wel de intracommunautaire handel betreft. Immers, „wat de intracommunautaire handel betreft, daarbij gaat het immers om een in het Verdrag zelf — artikel 9 — verankerd verbod, dat onvoorwaardelijk en absoluut is, omdat het is aangelegd op het tot stand brengen van het vrije goederenverkeer binnen de Gemeenschap, (...) daarentegen dient in het kader van het handelsverkeer met derde landen de vraag of heffingen van gelijke werking moeten worden afgeschaft, gehandhaafd, gewijzigd dan wel ingesteld, te worden betrokken zowel op de vereisten van de gemeenschappelijke handelspolitiek als op het — uit de invoering van het gemeenschappelijk douanetarief voortvloeiende — vereiste voor de import uit derde landen gelijke voorwaarden te scheppen". [7]

7. In verband met deze vereisten is het Hof sinds het arrest van 13 december 1973, Diamantarbeiders [8], van oordeel, dat de Lid-Staten sedert de instelling van het gemeenschappelijk douanetarief per 1 juli 1968 niet eenzijdig nieuwe heffingen op rechtstreekse importen uit derde landen kunnen invoeren of het peil van de op die datum bestaande heffingen kunnen verhogen. Hoewel niet uitdrukkelijk genoemd in verordening (EEG) nr. 950/68 [9], waarbij het gemeenschappelijk douanetarief voor de Gemeenschap in haar aanvankelijke samenstelling werd ingevoerd, vloeide een dergelijk verbod noodzakelijkerwijs voort uit de in die verordening opgenomen verplichting om het door het gemeenschappelijk douanetarief toegestane beschermingspeil niet te wijzigen door middel van de invoering van bijkomende belastingen.

Deze conclusie werd bovendien bevestigd door artikel 113, lid 1, volgens hetwelk de gemeenschappelijke handelspolitiek na het verstrijken van de overgangsperiode dient te worden gegrond op eenvormige beginselen met name wat betreft de tariefwijzigingen, het sluiten van tarief- en handelsakkoorden, het eenvormig maken van liberaliseringsmaatregelen, de uitvoerpolitiek, alsmede de handelspolitieke beschermingsmaatregelen. De formulering van deze beginselen impliceert — zo blijkt uit dat arrest zelf — tevens de opheffing van nationale fiscale en commerciële disparitеiten ten aanzien van het handelsverkeer met derde landen.

6 — Zie laatstelijk het arrest van 30 november 1995, zaak C-55/94, Gebhard, Jurispr. 1995, blz. I-4165, r. o. 19.

7 — Arrest van 28 juni 1978, zaak 70/77, Simmenthal, Jurispr. 1978, blz. 1453, r. o. 22 en 23.

8 — Gevoegde zaken 37/73 en 38/73, Jurispr. 1973, blz. 1609.

9 — Verordening van de Raad van 28 juni 1968 betreffende het gemeenschappelijk douanetarief (PB 1968, L 172, blz. 1).

Aangezien bedoeld verbod niet absoluut is, heeft het Hof in het arrest Simmenthal [10] tevens beslist dat de gemeenschapsautoriteiten uitzonderingen en afwijkingen kunnen vaststellen, mits het bij de aldus toegestane geldelijke lasten uitsluitend gaat om „lasten die zich als zodanig in alle Lid-Staten gelijkelijk doen gevoelen in het (...) handelsverkeer met derde landen". [11]

8. Het is in elk geval aan de Commissie en de Raad om vast te stellen, of bij de invoering van het gemeenschappelijk tarief reeds bestaande heffingen onverenigbaar zijn met het Verdrag. [12] De noodzaak van afschaffing van dergelijke heffingen kan onder andere ook voortvloeien uit bepalingen die zijn vastgesteld in het kader van het landbouwbeleid, van door de Gemeenschap gesloten handelsakkoorden en van associatieregelingen tussen de Gemeenschap en bepaalde staten. Het blijft echter hoe dan ook verboden, behoudens eventuele door de gemeenschapsautoriteiten vastgestelde afwijkende bepalingen, bij de inwerkingtreding van het gemeenschappelijk tarief reeds bestaande heffingen te verhogen.

9. Deze koers is in latere jurisprudentie van het Hof bevestigd. [13]

Het recente arrest Aprile vormt daarom mijns inziens geen uitzondering, zoals wel is gesteld door verzoeksters in het hoofdgeding. In dat arrest wordt weliswaar in zeer algemene termen gezegd, dat de Lid-Staten niet eenzijdig heffingen van gelijke werking in het handelsverkeer met derde landen mogen instellen, maar daartegenover staat dat — zoals de advocaat-generaal in zijn conclusie terecht onderstreepte — de eventuele handhaving van een op het tijdstip van inwerkingtreding van het gemeenschappelijk douanetarief reeds bestaande heffing in die zaak niet aan de orde was. Het stond immers vast dat de desbetreffende heffing later, na 1 juli 1968, was ingevoerd.

10. Uit deze jurisprudentie volgt derhalve, dat voor de beoordeling van de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van een heffing van gelijke werking die wordt toegepast in het handelsverkeer met derde landen die niet met de Gemeenschap zijn verbonden door bilaterale of multilaterale overeenkomsten waarin dergelijke heffingen zijn verboden, dient te worden nagegaan, of de desbetreffende heffing reeds van kracht was ten tijde van de invoering van het gemeenschappelijk douanetarief.

Om terug te komen op het octroi de mer: de basisregeling daarvan was, zoals gezegd, ten tijde van de feiten in wet nr. 84-747, waarbij de voorgaande regeling, neergelegd in wet nr. 46-51 van 19 maart 1946 en in diverse decreten van december 1947 was gewij-

10 — Reeds aangehaald, voetnoot 7.

11 — Ibid., r. o. 26 en 27.

12 — Aldus ook het reeds in voetnoot 8 aangehaalde arrest Diamantarbeiders, r. o. 18-21.

13 — Zie de arresten van 16 maart 1983, zaak 266/81, SIOT, Jurispr. 1983, blz. 731, r. o. 18, en gevoegde zaken 267/81, 268/81 en 269/81, SPI en SAMI, Jurispr. 1983, blz. 801, r. o. 26-28; 5 oktober 1995, zaak C-125/94, Aprile, Jurispr. 1995, blz. I-2919; en 26 oktober 1995, zaak C-36/94, Siesse, Jurispr. 1995, blz. I-3573.

zigd. [14] Ik wijs erop, dat het octroi de mer in artikel 38 van wet nr. 84-747 een nieuwe kwalificatie kreeg en werd aangemerkt als verbruiksbelasting, met daarbij de bepaling dat het evenals voorheen werd berekend over de douanewaarde van de goederen op het tijdstip waarop zij in de DOM werden binnengebracht. In hetzelfde artikel werd eveneens de „conseil régional" van elk van de betrokken gebieden bevoegd verklaard de voor de diverse produkten geldende tarieven vast te stellen, werd de opbrengst van de belasting bestemd voor de gemeenten en werd wat de vaststelling van de heffingsgrondslag en de wijze van inning betreft, verwezen naar de reeds op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet geldende regels.

Naast het octroi de mer konden de betrokken regio's krachtens artikel 39 van wet nr. 84-747 onder dezelfde voorwaarden als het octroi de mer een bijkomend recht van ten hoogste 1 % heffen ten gunste van zichzelf.

11. De nationale rechter zal los van de andere kwalificatie, die op zich niet doorslaggevend is, en van de nieuwe bevoegdheden van de „conseils régionaux" ter zake moeten nagaan, of de kenmerken van het octroi de mer zoals dat gold op het tijdstip van inwerkingtreding van het gemeenschappelijk douanetarief, door wet nr. 84-747 zodanig zijn gewijzigd, dat men zou kunnen spreken van een nieuwe heffing. Hij zal daarbij met name eventuele wijzigingen in de toepassingsvoorwaarden van de heffing, de kring van de eraan onderworpen personen of in de bedragen en tarieven dienen te betrekken. Wat dit laatste betreft, en met name gelet op het verbod om de op 1 juli 1968 in het handelsverkeer met derde landen geldende heffingen, anders dan douanerechten in strikte zin, te verhogen, dienen alle maatregelen waarmee de toepassing van de heffing na die datum is uitgebreid tot nieuwe categorieën produkten, of waarmee de belastingdruk op reeds daaronder vallende produkten is gestegen, als onwettig te worden beschouwd. Zoals de Commissie terecht opmerkt, dient de heffing van het octroi de mer, althans binnen deze limieten, als onverenigbaar met het gemeenschapsrecht te worden beschouwd.

12. Aangezien anderzijds elke eenzijdig opgelegde nationale heffing bovenop de ingevolge de communautaire regelgeving verschuldigde douanerechten onvermijdelijk afbreuk doet aan de noodzakelijke eenvormigheid van de gemeenschappelijke handelspolitiek en de juiste en coherente werking van de douane-unie, kan uiteraard slechts aan de hand van zeer strikte criteria worden uitgemaakt, of een bepaalde heffing al dan niet reeds bestond ten tijde van de invoering van het gemeenschappelijk douanetarief. Onver-

14 — Er zij aan herinnerd dat wet nr. 84-747 later is gewijzigd bij wet nr. 92-676 van 17 juli 1992 (*Journal officiel de la République française* van 19 juli 1992, blz. 9697), in werking getreden op 1 januari 1993, derhalve na de relevante feiten. Deze wet is aangenomen ter nakoming van de op de Franse autoriteiten rustende verplichting ingevolge artikel 1 van voornoemde beschikking 89/688, inhoudende dat zij de regeling inzake het octroi de mer zodanig moesten wijzigen, dat deze uiterlijk 31 december 1992 zonder onderscheid zou gelden voor in de DOM binnengebrachte en voortgebrachte produkten.

minderd de bevoegdheden van de nationale rechter met betrekking tot de uitlegging van zijn interne recht en zonder aan die bevoegdheden te willen tornen, lijkt het mij zeer moeilijk om te ontkennen dat het in artikel 39 van wet nr. 84-747 bedoelde bijkomend recht nieuw is ten opzichte van de vóór 1968 bestaande regeling, zoals de Franse regering trouwens ook heeft erkend tijdens de mondelinge behandeling.

13. Mocht een heffing als het octroi de mer, ook indien toegepast in het handelsverkeer met derde landen die geen overeenkomst met de Gemeenschap hebben gesloten, onwettig worden verklaard, dan verzoekt de Franse regering tot slot de werking in de tijd van de uitspraak te beperken. Zij wijst enerzijds op de ernstige financiële gevolgen voor de lokale autoriteiten van een arrest dat de verplichting zou inhouden om de tot dusver ten onrechte opgelegde heffingen terug te betalen, en anderzijds op de objectieve onzekerheid over de wettigheid van deze heffing, althans tot aan het arrest Legros, waarbij het octroi de mer als heffing van gelijke werking werd aangemerkt.

14. Zoals bekend, dient de interpretatie die het Hof in de uitoefening van zijn bevoegdheid krachtens artikel 177 aan een regel van gemeenschapsrecht geeft, ter verduidelijking en precisering van de betekenis van die regel zoals deze vanaf de inwerkingtreding ervan moet of moest worden opgevat en toegepast. Een aldus uitgelegde bepaling moet derhalve in principe door de rechter ook worden toegepast op rechtsbetrekkingen die voor het interpretatieve arrest zijn ontstaan, mits deze nog niet zijn uitgewerkt en is voldaan aan de voorwaarden om over de toepassing van die regel een geding bij de bevoegde rechter aanhangig te maken.

15. Het Hof heeft slechts bij uitzondering, met toepassing van het algemene beginsel van rechtszekerheid, de mogelijkheid voor betrokkenen beperkt om met een beroep op de aldus uitgelegde bepaling te goeder trouw tot stand gekomen rechtsbetrekkingen in geding te brengen. [15] Hierbij heeft het steeds twee criteria gehanteerd. In de eerste plaats, wat zijn de praktische gevolgen die een niet in de tijd beperkte werking van zijn arrest kan hebben, en in de tweede plaats, is er sprake geweest van een objectieve onzekerheid met betrekking tot de strekking van de regels van het gemeenschapsrecht die in het interpretatief arrest aan de orde zijn.

16. In het arrest Legros heeft het Hof gemeend de werking in de tijd van zijn

15 — Zie met name het arrest van 2 februari 1988, zaak 24/86, Blaziot, Jurispr. 1988, blz. 379, r. o. 27-33; voornoemd arrest Legros, r. o. 30-36, en ten slotte het arrest van 15 december 1995, zaak C-415/93, Bosman, Jurispr. 1995, blz. I-4921, r. o. 139-146.

beslissing te moeten beperken, „aangezien de bijzonderheden van het octroi de mer en de specifieke situatie van de Franse DOM een toestand van onzekerheid hebben geschapen over de wettigheid van die heffing in het gemeenschapsrecht. Deze onzekerheid vindt men overigens weerspiegeld in de opstelling van de gemeenschapsinstellingen ten opzichte van het probleem van het octroi de mer." [16] Gezien het feit dat de Franse Republiek redelijkerwijs kon menen dat de betwiste nationale wetgeving conform het gemeenschapsrecht was, concludeerde het Hof, dat geen beroep op de bepalingen van het EEG-Verdrag kon worden gedaan om terugbetaling te verkrijgen van het voor de datum van het arrest — *16 juli 1992* — betaalde octroi de mer, behalve, uiteraard, door degenen die voor die datum een beroep in rechte hadden ingesteld of een daarmee gelijk te stellen bezwaarschrift hadden ingediend.

In het latere arrest Lancry heeft het Hof deze beperking in de tijd ook toegepast op vorderingen tot terugbetaling van bedragen die ter zake van het octroi de mer waren geïnd na de inwerkingtreding van eerdergenoemde beschikking 89/668 tot aan arrest Legros, aangezien de aard van de heffing sinds de beschikking niet was gewijzigd en de onzekerheid over de gemeenschapsrechtelijke wettigheid van het octroi de mer sinds het arrest Legros was weggenomen.

17. Welnu, het komt mij voor, dat er om de in die twee zaken genoemde redenen aanleiding is om eveneens de gevolgen van het in casu te wijzen arrest in de tijd te beperken.

18. Gezien het bovenstaande geef ik in overweging, de nationale rechter het volgende antwoord te geven:

„1) Sinds de inwerkingtreding van het gemeenschappelijk douanetarief op 1 juli 1968 kunnen de Lid-Staten, zolang in de gemeenschapsregelingen niet anders is bepaald, een heffing van gelijke werking handhaven op goederen die rechtstreeks worden ingevoerd uit niet door een bijzondere overeenkomst met de Gemeenschap verbonden derde landen, maar zij mogen niet eenzijdig nieuwe heffingen invoeren of het toepassingsgebied uitbreiden of het tarief verhogen van de op die datum van kracht zijnde heffingen.

16 — Voornoemd arrest, punt 31.

2) Het is aan de nationale rechter om in het licht van de relevante bepalingen van de nationale wetgeving te beoordelen, of een heffing als het octroi de mer, zoals deze ten tijde van de feiten werd toegepast, al dan niet moet worden geacht van kracht te zijn geweest op de datum van inwerkingtreding van het gemeenschappelijk douanetarief, daarbij met name rekening houdend met de toepassingsvoorwaarden van de heffing, de personen die daaraan zijn onderworpen en het tarief ervan.

3) Op de bepalingen van het EG-Verdrag betreffende de instelling van het gemeenschappelijk douanetarief en de gemeenschappelijke handelspolitiek kan geen beroep worden gedaan ter staving van vorderingen tot terugbetaling van een heffing als het octroi de mer die is voldaan vóór 16 juli 1992, behalve door verzoekers die vóór die datum een beroep in rechte hebben ingesteld of een daarmee gelijk te stellen bezwaarschrift hebben ingediend."