DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

4. marts 2010 *

I sag C-38/06,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 24. januar 2006,

Europa-Kommissionen ved G. Wilms og M. Afonso, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Den Portugisiske Republik ved L. Inez Fernandes, Â. Seiça Neves, J. Gomes og C. Guerra Santos, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

* Processprog: portugisisk.

støttet af:

Kongeriget Danmark ved Jørgen Molde, som befuldmægtiget

Den Hellenske Republik ved E.-M. Mamouna og K. Boskovits, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg

Den Italienske Republik ved I. Bruni, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. De Bellis, og med valgt adresse i Luxembourg

Republikken Finland ved A. Guimaraes-Purokoski, som befuldmægtiget,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Tizzano, og dommerne E. Levits, A. Borg Barthet (refererende dommer), M. Ilešič og M. Safjan,

generaladvokat: J. Kokott
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. januar 2010,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 2 og 9-11 i Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89 af 29. maj 1989 om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter (EFT L 155, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 1355/96 af 8. juli 1996 (EFT L 175, s. 3, herefter »forordning nr. 1552/89«), for perioden fra den 1. januar 1998 til den 30. maj 2000, og de samme artikler i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000 af 22. maj 2000 om gennemførelse af afgørelse 94/728/EF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter (EFT L 130, s. 1) fra den 31. maj 2000, idet den har afvist at fastlægge egne indtægter for perioden fra den 1. januar 1998 til den 31. december 2002 i forbindelse med indførsel af materiel og varer, der er bestemt specielt til militært brug, og stille disse indtægter til rådighed for Kommissionen, og idet den har afvist at betale morarenter af de nævnte egne indtægter.

Retsforskrifter

2 Artikel 2, stk. 1, i Rådets afgørelse 88/376/EØF, Euratom af 24. juni 1988 om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter (EFT L 185, s. 24) og 94/728/EF, Euratom af 31. oktober 1994 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EFT L 293, s. 9) bestemmer:

»Egne indtægter, der opføres på Fællesskabernes budget, omfatter provenuet af:

[…]

b) told i henhold til den fælles toldtarif og anden told, der af Fællesskabernes institutioner er pålagt eller vil blive pålagt handelen med ikke-medlemsstater, samt told af de produkter, der henhører under traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab

[…]«

3 Artikel 20 i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 af 12. oktober 1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT L 302, s. 1, herefter »EF-toldkodeksen«) bestemmer:

»1. Hvis der opstår toldskyld, er grundlaget for de efter lovgivningen skyldige afgifter De Europæiske Fællesskabers toldtarif.

[…]

3. De Europæiske Fællesskabers toldtarif består af:

a) den kombinerede nomenklatur

[…]

c) de satser og andre opkrævningselementer, der normalt finder anvendelse for varer, der er omfattet af den kombinerede nomenklatur, for så vidt angår:

— told

[…]

d) de præferencetoldforanstaltninger, der er fastsat i aftaler, som Fællesskabet har indgået med [visse] tredjelande eller grupper af lande, og hvorved der indrømmes præferencetoldbehandling

e) de præferencetoldforanstaltninger, der vedtages ensidigt af Fællesskabet til fordel for visse lande, landegrupper eller områder

f) de autonome suspensionsforanstaltninger, hvorved der fastsættes nedsættelse af eller fritagelse for importafgifter gældende for visse varer

g) de andre toldmæssige foranstaltninger, der er fastsat ved andre fællesskabsforskrifter.

[…]«

4 I EF-toldkodeksens artikel 217, stk. 1, fastsættes:

»Ethvert importafgifts- eller eksportafgiftsbeløb, der udgør en toldskyld — i det følgende benævnt afgiftsbeløb — skal beregnes af toldmyndighederne, så snart de har de

fornødne oplysninger, og indskrives af disse myndigheder i regnskabsregistrene eller på anden måde (bogføring).

[...]«

5 Inden for rammerne af ordningen om, hvorledes Fællesskabernes egne indtægter stilles til rådighed for Kommissionen, har Rådet for Den Europæiske Union vedtaget forordning nr. 1552/89, som finder anvendelse på den i denne sag omhandlede periode indtil den 30. maj 2000. Denne forordning er med virkning fra den 31. maj 2000 blevet erstattet af forordning nr. 1150/2000, hvorved forordning nr. 1552/89 blev kodificeret, uden at dens indhold blev ændret.

6 Artikel 2 i forordning nr. 1552/89 bestemmer:

»1. Ved anvendelse af denne forordning er en [fordring] fra Fællesskabet på de i artikel 2, stk. 1, litra a) og b), i afgørelse 88/376/EØF, Euratom omhandlede egne indtægter fastlagt, så snart toldbestemmelsernes betingelser om bogføring af fordringen er opfyldt, og beløbet er meddelt debitor.

1a. Den i stk. 1 omhandlede fastlæggelse anses for at have fundet sted på den i toldbestemmelserne fastsatte bogføringsdato.

[...]«

7 Forordningens artikel 9, stk. 1, bestemmer:

»Som nærmere fastlagt i artikel 10 fører hver enkelt medlemsstat egne indtægter til kredit for den konto, som er oprettet med henblik herpå i Kommissionens navn hos medlemsstatens finansforvaltning eller hos det af medlemsstaten udpegede organ.

Denne konto føres vederlagsfrit.«

8 Forordningens artikel 10, stk. 1, bestemmer:

»Efter fradrag af 10% i opkrævningsomkostninger, jf. artikel 2, stk. 3, i afgørelse 88/376/EØF, Euratom, foretages den i artikel 2, stk. 1, litra a) og b), i nævnte afgørelse omhandlede kreditering senest den første arbejdsdag efter den 19. i den anden måned efter den måned, i hvilken fordringen blev fastlagt i henhold til artikel 2.

[...]«

9 Artikel 11 i forordning nr. 1552/89 bestemmer:

»Enhver forsinkelse af krediteringen af den i artikel 9, stk. 1, foreskrevne konto medfører, at den pågældende medlemsstat skal betale en rente, hvis sats er lig med den

på forfaldsdagen på medlemsstatens pengemarked gældende rentesats for kortfristet statsfinansiering, forhøjet med 2 procentpoint. Denne sats forhøjes med 0,25 procentpoint for hver måneds forsinkelse. Den således forhøjede sats anvendes på hele forsinkelsesperioden.«

10 Artikel 22 i forordning nr. 1150/2000 bestemmer:

»Forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89 ophæves.

Henvisninger til den ophævede forordning gælder som henvisninger til nærværende forordning og læses efter sammenligningstabellen i bilaget, del A.«

11 Når bortses fra den omstændighed, at forordning nr. 1552/89 henviser til afgørelse 88/376, og forordning nr. 1150/2000 henviser til afgørelse 94/728, er artikel 2 og 9-11 i disse to forordninger i det væsentlige identiske.

12 Satsen på 10% i artikel 10, stk. 1, i forordning nr. 1150/2000 er blevet forhøjet til 25% ved Rådets afgørelse 2000/597/EF, Euratom af 29. september 2000 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EFT L 253, s. 42).

13 I første betragtning til nævnte afgørelse anføres:

»Det Europæiske Råd konkluderede på mødet den 24. og 25. marts 1999 i Berlin bl.a., at ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter bør være retfærdig, gennemsigtig, omkostningseffektiv, enkel og baseret på kriterier, som bedst muligt afspejler hver enkelt medlemsstats evne til at bidrage.«

14 I Rådets forordning (EF) nr. 150/2003 af 21. januar 2003 om suspension af told på visse våben og former for forsvarsmateriel (EFT L 25, s. 1), der er udstedt med hjemmel i artikel 26 EF, anføres i femte betragtning:

»Af hensyn til beskyttelsen af medlemsstaternes nationale sikkerhedsinteresser er det nødvendigt at fastlægge særlige administrative procedurer for suspension af toldsatserne. En erklæring fra den kompetente myndighed i den medlemsstat, til hvis styrker våbnene eller forsvarsmateriellet er bestemt, kan også anvendes som den toldangivelse, toldkodeksen kræver, og anses samtidig for at være garanti for, at betingelserne er opfyldt. Toldangivelsen bør gives i form af et certifikat. Det er hensigtsmæssigt at fastlægge, hvilken form sådanne certifikater skal have, og at give mulighed for, at toldangivelsen kan foretages elektronisk.«

15 I denne forordnings artikel 1 bestemmes:

»I denne forordning fastsættes betingelserne for autonom suspension af toldsatserne for visse våben og former for forsvarsmateriel indført fra tredjelande af eller på vegne af de myndigheder, der har ansvaret for det militære forsvar i medlemsstaterne.«

16 I den nævnte forordnings artikel 3, stk. 2, fastsættes:

»Uanset stk. 1 kan certifikatet og de importerede varer af hensyn til beskyttelsen af nationale sikkerhedsinteresser forelægges andre myndigheder, som den importerende medlemsstat har udpeget med henblik herpå. I sådanne tilfælde sender den kompetente myndighed, der har udstedt certifikatet, hvert år inden henholdsvis den 31. januar og den 31. juli en kortfattet rapport om sådan import til medlemsstatens toldmyndigheder. Rapporten skal dække en periode på seks måneder umiddelbart forud for den måned, hvor rapporten skal indsendes. Den skal indeholde hvert certifikats nummer og udstedelsesdato, indførselsdatoen samt den samlede værdi og bruttovægt af de importvarer, der er omfattet af disse certifikater.«

17 Forordning nr. 150/2003 finder i henhold til sin artikel 8 anvendelse fra den 1. januar 2003.

Den administrative procedure

18 Ved åbningsskrivelse af 21. december 2001, fremsendt som led i overtrædelsesprocedure nr. 1990/2039, meddelte Kommissionen Den Portugisiske Republik, at denne havde tilsidesat sine forpligtelser, idet den under påberåbelse af artikel 296 EF havde fritaget sine indførsler af varer, der er bestemt til militært brug, for den told, der er fastsat i EU-retten.

19 Ved en skrivelse af 20. december 2001 anmodede Kommissionen Den Portugisiske Republik om at foretage beregningen af den told, som Kommissionen anså denne

medlemsstat for at skylde for de pågældende indførsler, og stille beløbet til rådighed for Kommissionen inden den 31. marts 2002, fra hvilken dato de morarenter, der er omhandlet i artikel 11 i forordning nr. 1150/2000, påløber.

20 Efter den 2. juli 2002 at have modtaget Den Portugisiske Republiks svar, hvori det anføres, at de pågældende indførsler er fritaget for told, fordi de er bestemt specielt til militære formål, og at denne fritagelse var nødvendig af hensyn til beskyttelsen af medlemsstatens væsentlige sikkerhedsinteresser i henhold til artikel 296 EF, anmodede Kommissionen på ny ved skrivelse af 24. marts 2003 Den Portugisiske Republik om at stille det samlede toldbeløb, som Kommissionen anså medlemsstaten for at skylde for indførsler af militært materiel foretaget mellem 1998 og 2002, samt de regnskabsoplysninger, der er nødvendige for beregningen af morarenter, til rådighed for Kommissionen.

21 Kommissionen anmodede på ny ved åbningsskrivelse af 17. oktober 2003 Den Portugisiske Republik om hurtigst muligt at foretage en beregning af de egne indtægter, der ikke var blevet betalt, stille disse indtægter til rådighed for Kommissionen og betale morarenter i henhold til artikel 11 i forordning nr. 1150/2000.

22 Da Kommissionen ikke var tilfreds med de argumenter, som Den Portugisiske Republik fremsatte i sit svar af 9. januar 2004, fremsatte den den 18. oktober 2004 en begrundet udtalelse til denne medlemsstat, hvori den opfordrede denne til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra modtagelsen heraf.

23 Den 6. oktober 2004 sendte Den Portugisiske Republik Kommissionen et supplerende svar på åbningsskrivelsen af 17. oktober 2003.

24 Da Den Portugisiske Republik i sidste ende ikke besvarede den begrundede udtalelse og heller ikke foretog en betaling af de krævede egne indtægter og renter, anlagde Kommissionen denne sag.

25 Ved kendelse af 24. maj 2006 gav Domstolens præsident tilladelse til, at Kongeriget Danmark, Den Hellenske Republik, Den Italienske Republik og Republikken Finland intervenerer til støtte for Den Portugisiske Republiks påstande.

Om søgsmålet

Formaliteten

Parternes argumenter

26 Den Portugisiske Republik har gjort gældende, at denne sag ikke kan antages til realitetsbehandling. Medlemsstaten har anført, at det klart fremgår af stævningens ordlyd, at Kommissionen har nedlagt påstand om udbetaling af beløb, der modsvarer egne indtægter, som Kommissionen ved hverken er blevet fastlagt, bogført, meddelt eller, naturligvis, opkrævet.

27 Skønt Kommissionen har nedlagt påstand om, at det fastslås, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat visse af sine forpligtelser i henhold til EU-retten, har Kommissionen således i realiteten nedlagt påstand om, at nævnte medlemsstat pålægges at erstatte et tab, som Kommissionen angiveligt har lidt som følge af, at Den Portugisiske Republik med urette har undladt at opkræve den toldskyld, der er omhandlet i stævningen.

28 Denne uoverensstemmelse mellem tvistens genstand og påstanden er efter Den Portugisiske Republiks opfattelse i strid med procesreglementets artikel 38, stk. 1, der forudsætter, at søgsmålets genstand er i overensstemmelse med påstandene.

29 Kommissionen har gjort gældende, at Den Portugisiske Republiks formalitetsindsigelse savner ethvert grundlag.

30 Kommissionen har for det første anført, at de beløb, som Den Portugisiske Republik skylder Unionens budget, er dem, som denne medlemsstat skulle have opkrævet og krediteret Fællesskabet til opfyldelse af forpligtelser, der påhviler den i henhold til EU-retten. Spørgsmålet om bedømmelsen af tilsidesættelsen af disse forpligtelser er et spørgsmål om fortolkning og anvendelse af EF-traktaten, der henhører under Domstolens kompetence i henhold til artikel 220 EF, og for hvilken artikel 226 EF foreskriver et specifikt søgsmål og en specifik procedure, som Kommissionen skal indlede. Domstolens kompetence er derfor efter Kommissionens opfattelse ubestridelig.

31 Kommissionen har for det andet anført, at der ikke er nogen forskel mellem søgsmålets genstand og dens påstande. Den sag, som Kommissionen har anlagt, er omfattet af

artikel 226 EF og vedrører en tvist med Den Portugisiske Republik og en påstand om, at det fastslås, at sidstnævnte har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til EU-retten.

32 Kommissionen har for det tredje anført, at Den Portugisiske Republiks anbringende om, at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling, fordi det i praksis er umuligt at gennemføre de til den kommende doms opfyldelse nødvendige foranstaltninger, skal forkastes. Det står under alle omstændigheder fast, at de praktiske, materielle eller juridiske problemer, som Den Portugisiske Republik kunne komme ud for i forbindelse med gennemførelsen af foranstaltninger til opfyldelse af denne dom, på ingen måde kan udgøre en hindring for, at det traktatbrudssøgsmål, som Kommissionen har anlagt mod medlemsstaten, kan antages til realitetsbehandling.

Domstolens bemærkninger

33 Det bemærkes, at Kommissionens formål med dette søgsmål er at få fastslået en tilsidesættelse af artikel 2 og 9-11 i forordning nr. 1552/89 og nr. 1150/2000.

34 Det fremgår desuden af selve ordlyden af Kommissionens stævning, at den har begrænset sig til at nedlægge påstand om, at det påståede traktatbrud fastslås, uden at Domstolen anmodes om at pålægge den pågældende medlemsstat bestemte foranstaltninger.

35 Der er følgelig ingen uoverensstemmelse mellem søgsmålets genstand og de af Kommissionen nedlagte påstande.

36 Kommissionens søgsmål bør derfor antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

Parternes argumenter

37 Kommissionen har gjort gældende, at Den Portugisiske Republik ikke kan støtte sin afvisning af at betale told af de pågældende indførsler på artikel 296 EF, fordi opkrævning af told ikke udgør en trussel mod denne medlemsstats væsentlige sikkerhedsinteresser.

38 Hvad angår fortolkningen af artikel 296 EF har Kommissionen anført, at Den Portugisiske Republik kun kan toldfritage sine indførsler af varer, der er bestemt specielt til militært brug, hvis betingelserne for anvendelse af denne artikel er opfyldt og inden for grænserne af de bestemmelser, som Rådet har vedtaget om toldfritagelse i henhold til artikel 26 EF.

39 Kommissionen har anført, at forordning nr. 150/2003 desuden indebærer en tilsvarende slutningsrække, idet de varer, for hvilke denne forordning foreskriver en toldfritagelse, kun er omfattet heraf, når visse betingelser er opfyldt.

40 Kommissionen har anført, at det af dom af 16. september 1999, Kommissionen mod Spanien (sag C-414/97, Sml. I, s. 5585), angående fritagelser på merværdiafgiftsområdet fremgår, at undtagelser fra traktaten, som f.eks. artikel 296 EF, skal fortolkes strengt. Kommissionen har gjort gældende, at den pågældende medlemsstat skal fremlægge bevis for, at den fritagelse, som medlemsstaten kræver skal finde anvendelse, ikke overskrider grænserne for det tilfælde, der er nævnt i denne artikel, og

for, at der foreligger særlige omstændigheder, der kan begrunde nødvendigheden af at fravige EF-toldkodeksens regler. Disse forhold, som Domstolen har fremhævet på merværdiafgiftsområdet, kan efter Kommissionens opfattelse overføres på området for egne indtægter.

41 Kommissionen har desuden bestridt Den Portugisiske Republiks argumenter om, at det importerede militære materiel fordyres, eller om optimering af de finansielle ressourcer, der er afsat til vedligeholdelse og modernisering af Portugals væbnede styrker. Kommissionen har anført, at denne medlemsstat ikke har fremlagt nogen beviser, hvoraf det kan udledes, at statens forsvarskapacitet er bragt i fare.

42 Kommissionen har med hensyn til den beskyttelse af nationale sikkerhedsinteresser, som Den Portugisiske Republik har påberåbt sig som begrundelse for toldfritagelsen af militært materiel importeret fra tredjelande, anført, at beskyttelsen af nationale sikkerhedsinteresser kun vedrører bestemmelserne om kontrollen af de importerede varer og ikke berører den forpligtelse til at betale told, der fastsat i EU-lovgivningen.

43 Kommissionen har således anført, at Den Portugisiske Republik kan træffe bestemmelser om sin administrations interne organisation, der sikrer den ønskede fortrolighed. Denne fremgangsmåde støttes i øvrigt af forordning nr. 150/2003, der tager hensyn til beskyttelsen af medlemsstaternes nationale sikkerhedsinteresser.

44 Hvad angår de nationale sikkerhedsinteresser, som Den Portugisiske Republik har påberåbt sig, har Kommissionen sat spørgsmålstegn ved oprigtigheden af den påberåbte begrundelse. En række oplysninger vedrørende medlemsstatens indførsel af varer til militært brug, hvis indhold er væsentligt mere detaljeret, end hvad der er krævet med henblik på opkrævningen af den told, der skal betales til Fællesskabet, er opført i De Forenede Nationers register over konventionelle våben, til hvilken Den Portugisiske Republik indsender en årlig oversigt over de væsentligste indførsler af

konventionelle våben, som den har foretaget, og er nævnt i de rapporter om salg af våben og andet forsvarsmateriel, som de væsentligste eksportstater offentliggør, idet alle disse oplysninger er lettilgængelige for offentligheden.

45 Hvad angår sammenhængen mellem Kommissionens søgsmål og vedtagelsen af forordning nr. 150/2003 har Kommissionen bestridt Den Portugisiske Republiks beskyldninger, der skal bevise, at Kommissionens søgsmål ikke er sammenhængende sammenholdt med indholdet af denne forordning.

46 Kommissionen har gjort gældende, at dens hovedopgave i henhold til artikel 211 EF er at drage omsorg for, at EU-retten gennemføres korrekt, og at den omstændighed, at Kommissionen tager hensyn til medlemsstaternes og Fællesskabets interesser, når den udøver sin initiativret på det lovgivningsmæssige område med henblik på vedtagelse af en ny lovgivning, der er bedre tilpasset disse interesser, hverken kan fritage medlemsstaterne for deres forpligtelser i henhold til den EU-ret, der er i kraft, før denne nye lovgivning — såsom i dette tilfælde forordning nr. 150/2003 — træder i kraft, eller fritage Kommissionen for det ansvar, den er blevet tildelt ved artikel 211 EF.

47 Hvad angår princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning og retssikkerhedsprincippet har Kommissionen anført, at den allerede har taget hensyn til disse principper ved kun at fremsætte krav på toldrestancen for perioden fra den 1. januar 1998 til den 31. december 2002, mens overtrædelsen i virkeligheden dækker en meget længere periode.

48 Den Portugisiske Republik har anført, at artikel 296 EF udgør en generel undtagelse fra alle traktatens andre bestemmelser, der i henhold til artikel 298, stk. 1, EF kun er begrænset ved den opregning af våben, der er indeholdt i listen i Rådets beslutning nr. 255/58 af 15. april 1958, og ved den mekanisme i henhold til artikel 298, stk. 2, EF, som gør det muligt for Kommissionen eller enhver medlemsstat at henvende sig direkte til Domstolen i tilfælde af misbrug af undtagelsen i artikel 296 EF.

49 Den Portugisiske Republik har gjort gældende, at medlemsstaterne bortset fra disse betingelser har en skønsbeføjelse med hensyn til fastlæggelsen af, hvilke foranstaltninger der vil stride mod deres væsentlige sikkerhedsinteresser. Denne beføjelse for medlemsstaterne til ensidigt at træffe foranstaltninger, der fraviger traktatens bestemmelser, er begrundet i hensyn knyttet til respekten for medlemsstaternes suverænitet, territoriale integritet og forsvar. Den institutionelle balance i Fællesskabet kræver i øvrigt, at hver medlemsstat er ansvarlig for at fastlægge, hvilke foranstaltninger den finder nødvendige for beskyttelsen af sine væsentlige sikkerhedsinteresser.

50 Den Portugisiske Republik har anført, at den fremgangsmåde, Domstolen anvendte i dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter — Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT L 145, s. 1) finder anvendelse i betragtning af artikel 296 EF.

51 Den Portugisiske Republik har bygget sin argumentation vedrørende fortolkningen af artikel 296 EF på Rettens dom af 30. september 2003, Fiocchi munizioni mod Kommissionen (sag T-26/01, Sml. II, s. 3951), hvori det i præmis 58 fastslås, at artikel 296 EF — for så vidt angår den form for virksomhed, som den vedrører, og de betingelser, som den fastsætter — er almengyldig og dermed kan påvirke alle de almindelige bestemmelser i traktaten. Det følger desuden af denne dom, at medlemsstaterne i medfør af artikel 296, stk. 1, litra b), EF har en særlig vid skønsbeføjelse ved vurderingen af de behov, der gør sig gældende ved en sådan beskyttelse.

52 Hvad angår spørgsmålet, om Kommissionens søgsmål er sammenhængende, har Den Portugisiske Republik gjort gældende, at Kommissionen allerede i 1988 havde fremsat et lovgivningsforslag, som førte til vedtagelsen af forordning nr. 150/2003. Genstanden for dette traktatbrudssøgsmål var således ikke sammenhængende med den rolle, som Kommissionen spillede i forbindelse med vedtagelsen af denne forordning, der desuden fastsætter en længere liste over militært materiel, som fritages for told, end den liste, der er fastsat i beslutning nr. 255/58.

53 Den Portugisiske Republik har anført, at Kommissionen igennem årene ikke har reageret på den praksis, der er blevet fulgt af denne medlemsstat og af en lang række af de andre medlemsstater, og som bestod i at toldfritage indførsel af varer til militært brug. Følgelig gav såvel Kommissionens fremsættelse i 1988 af et forslag til Rådets forordning om suspension af told på visse våben og former for forsvarsmateriel som den omstændighed, at Kommissionen i de fjorten år, der forløb fra fremsættelsen af forslaget til vedtagelsen af forordning nr. 150/2003, fortsat ikke reagerede, anledning til en berettiget forventning hos medlemsstaterne, som gjorde, at disse kunne anse Kommissionen for stiltiende at have godkendt deres praksis og for at have anset den for at være i overensstemmelse med EU-retten.

54 I anden betragtning til forordning nr. 150/2003 anføres, at »[d]et er i hele Fællesskabets interesse, at medlemsstaterne kan forsyne deres militære styrker med de teknologisk mest avancerede og hensigtsmæssige våben og forsvarsmateriel. I betragtning af den hastige teknologiske udvikling inden for denne industrigren på verdensplan indkøber medlemsstaternes myndigheder med ansvar for det nationale forsvar sædvanligvis våben og forsvarsmateriel fra producenter eller andre leverandører i tredjelande. I betragtning af medlemsstaternes sikkerhedsinteresse er det foreneligt med Fællesskabets interesser, at import af visse af sådanne våben og sådant materiel fritages for importafgifter«. Den Portugisiske Republik har gjort gældende, at denne fællesskabsinteresse ikke opstod med offentliggørelsen af forordning nr. 150/2003, men allerede lå til grund for den liste, der blev fastsat i beslutning nr. 255/58 og det nævnte forslag, der blev fremsat i 1988.

55 Med hensyn til beskyttelsen af medlemsstaternes nationale sikkerhedsinteresser har Den Portugisiske Republik understreget nødvendigheden af, at oplysningerne vedrørende de væbnede styrkers materiel udelukkende forbeholdes det nationale forsvar, hvilket vil kunne blive bragt i fare, hvis varer, der er bestemt til militært brug, blev pålagt told, fordi pålæggelsen heraf forudsætter, at toldmyndighederne har mulighed for at foretage en fysisk kontrol af varerne. Det er ikke tilstrækkeligt, som Kommissionen har foreslået, at overlade kontrollen af militært materiel til et begrænset antal »betroede tjenestemænd«.

56 Den Portugisiske Republik har gjort gældende, at Kommissionen anerkendte den omstændighed, at toldkontrollen med indførsel af militært materiel kan bringe beskyttelsen af nationale sikkerhedsinteresser i fare, før forordning nr. 150/2003 trådte i kraft, således som dette bevidnes af femte betragtning til denne forordning, hvori det anføres, at »[det a]f hensyn til beskyttelsen af medlemsstaternes nationale sikkerhedsinteresser er [...] nødvendigt at fastlægge særlige administrative procedurer for suspension af toldsatserne«.

57 Hvad angår Kommissionens argumenter med hensyn til offentliggørelsen af forskellige oplysninger, som offentligheden har let adgang til, vedrørende Den Portugisiske Republiks indførsel af militært materiel har denne medlemsstat gjort gældende, at oplysninger, der er stemplet som »hemmelige« eller »fortrolige«, aldrig meddeles, og fremlagt en række således stemplede dokumenter til støtte for sit anbringende.

Domstolens bemærkninger

58 Indledningsvis bemærkes, at Domstolen har haft lejlighed til at træffe afgørelse i en række nylige domme (jf. domme af 15.12.2009, sag C-284/05, Kommissionen mod Finland, sag C-294/05, Kommissionen mod Sverige, sag C-387/05, Kommissionen mod Italien, sag C-409/05, Kommissionen mod Grækenland, sag C-461/05, Kommissionen mod Danmark, og sag C-239/06, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 11913) angående spørgsmål, der er identiske med dem, der er rejst i forbindelse med denne sag. Følgelig skal de principper, der er fremhævet i disse domme, anvendes.

59 Herefter bemærkes, at EF-toldkodeksen foreskriver, at der opkræves told ved indførsel fra tredjelande af varer til militært brug som de i sagen omhandlede. EU-toldlovgivningen indeholdt ikke i perioden for de omtvistede indførsler, dvs. fra den 1. januar 1998 til den 31. december 2002, nogen bestemmelse, der fastsatte en særlig

toldfritagelse for indførsel af denne type varer. Derfor gjaldt der heller ikke i denne periode en udtrykkelig fritagelse for forpligtelsen til at betale skyldig told til de kompetente myndigheder, i givet fald med morarenter (dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 47).

60 Det kan desuden udledes af vedtagelsen af forordning nr. 150/2003, der foreskriver suspension af told på visse våben og former for forsvarsmateriel fra den 1. januar 2003, at EU-lovgiver har taget udgangspunkt i, at der før denne dato bestod en forpligtelse til at betale nævnte told (dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 48).

61 Den Portugisiske Republik har ikke på noget tidspunkt benægtet, at de omtvistede indførsler fandt sted i den omhandlede periode. Den har begrænset sig til at anfægte Fællesskabets ret til de omhandlede egne indtægter, idet den under henvisning til artikel 296 EF har gjort gældende, at forpligtelsen til at betale told af forsvarsmateriel indført fra tredjelande udgør et alvorligt indgreb i dens væsentlige sikkerhedsinteresser.

62 Det følger af Domstolens faste praksis, at selv om det tilkommer medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger til at opretholde deres indre og ydre sikkerhed, betyder dette dog ikke, at sådanne foranstaltninger falder helt uden for EU-rettens anvendelsesområde (dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis). Som Domstolen nemlig allerede har fastslået, findes traktatens udtrykkelige undtagelsesbestemmelser vedrørende situationer, der kan true den offentlige sikkerhed, kun i artikel 30 EF, 39 EF, 46 EF, 58 EF, 64 EF, 296 EF og 297 EF, der angår usædvanlige, klart afgrænsede tilfælde. Det kan ikke udledes heraf, at der efter traktaten gælder et almindeligt forbehold for samtlige foranstaltninger, der træffes af hensyn til den offentlige sikkerhed, og som udelukker disse fra EU-rettens anvendelsesområde. Såfremt der antoges at gælde et sådant forbehold, uafhængigt af de nærmere betingelser i traktatens bestemmelser, ville EU-rettens

bindende karakter og ensartede anvendelse kunne skades (dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis).

63 Det følger desuden af fast retspraksis vedrørende undtagelser fra de grundlæggende friheder, at de undtagelser, der er fastsat i artikel 296 EF og 297 EF, skal fortolkes strengt (dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

64 Hvad nærmere bestemt angår artikel 296 EF bemærkes, at selv om denne artikel nævner foranstaltninger, som en medlemsstat kan anse for nødvendige til beskyttelse af sine væsentlige sikkerhedsinteresser, eller oplysninger, hvis udbredelse efter dens opfattelse ville være i strid med disse interesser, kan bestemmelsen ikke fortolkes således, at den tildeler medlemsstaterne kompetence til at fravige traktatens bestemmelser blot ved påberåbelse af disse interesser (dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 52).

65 Domstolen har i øvrigt på området for merværdiafgift i dommen i sagen Kommissionen mod Spanien fastslået det omhandlede traktatbrud med den begrundelse, at Kongeriget Spanien ikke havde bevist, at fritagelsen for den nævnte afgift af indførsler og erhvervelser af våben, ammunition og materiel udelukkende til militært brug — hvilken fritagelse var fastsat i spansk lovgivning — var begrundet i nødvendigheden af at beskytte medlemsstatens væsentlige sikkerhedsinteresser i henhold til artikel 296, stk. 1, litra b), EF (dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 53).

66 Det påhviler derfor den medlemsstat, der påberåber sig artikel 296 EF, at bevise nødvendigheden af at bringe den undtagelse, der er fastsat i denne artikel, i anvendelse for at beskytte sine væsentlige sikkerhedsinteresser (dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 54).

67 På baggrund af disse betragtninger kan det ikke anerkendes, at en medlemsstat påberåber sig, at militært materiel fordyres som følge af anvendelsen af told på indførsler af sådant materiel fra tredjelande, med henblik på til skade for andre medlemsstater, der opkræver og betaler told vedrørende sådanne indførsler, at unddrage sig de forpligtelser, der påhviler den som følge af den økonomiske solidaritet med hensyn til Unionens budget (dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 55).

68 Hvad angår argumentet om, at EU-toldprocedurerne ikke kan garantere Den Portugisiske Republiks sikkerhed med hensyn til kravene om fortrolighed i aftaler indgået med eksporterende stater, skal det understreges, som Kommissionen med rette har anført, at anvendelsen af EU-toldordningen indebærer EU-embedsmænds og nationale embedsmænds medvirken, og disse er i givet fald underlagt en tavshedspligt, der ved behandling af følsomme oplysninger kan beskytte medlemsstaternes væsentlige sikkerhedsinteresser (dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 56).

69 De erklæringer, som medlemsstaterne skal udfylde og tilsende Kommissionen regelmæssigt, forudsættes desuden ikke at være så nøjagtige, at de kan skade de nævnte staters interesser med hensyn til såvel sikkerhed som fortrolighed.

70 På denne baggrund, og i overensstemmelse med artikel 10 EF vedrørende medlemsstaternes forpligtelse til at lette Kommissionen i gennemførelsen af dennes opgave, som består i at sikre overholdelsen af traktaten, skal de stille de dokumenter til rådighed for denne institution, som er nødvendige for at kontrollere, at Fællesskabets egne indtægter overføres forskriftsmæssigt. En sådan forpligtelse er imidlertid ikke til hinder for, at medlemsstaterne i det enkelte tilfælde undtagelsesvis, på grundlag af artikel 296 EF, kan begrænse de tilsendte oplysninger til oplysninger i visse dele af et dokument eller nægte at meddele et dokument i sin helhed (dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 58).

71 Under hensyn til det ovenfor anførte har Den Portugisiske Republik ikke bevist, at de nødvendige betingelser for anvendelse af artikel 296 EF er opfyldt.

72 Med hensyn til Den Portugisiske Republiks argumenter om Kommissionens langvarige passivitet og vedtagelsen af forordning nr. 150/2003 til støtte for, at medlemsstaten med rette kunne antage, at Kommissionen ikke ville indlede dette søgsmål, eftersom den stiltiende havde accepteret en undtagelse på området, bemærkes endelig, at Kommissionen på intet tidspunkt under sagen har opgivet sit principielle standpunkt.

73 Kommissionen viste i den erklæring, den afgav under forhandlingerne om forordning nr. 150/2003, sin faste hensigt om ikke at give afkald på opkrævningen af told, som skulle have været betalt for perioderne før forordningens ikrafttræden, og forbeholdt sig retten til at vedtage passende foranstaltninger i så henseende.

74 Det følger af det foregående, at Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til henholdsvis artikel 2 og 9-11 i forordning nr. 1552/89 for perioden fra den 1. januar 1998 til den 30. maj 2000 og samme artikler i forordning nr. 1150/2000 for perioden fra den 31. maj 2000 til den 31. december 2002, idet den har afvist at fastlægge egne indtægter for perioden fra den 1. januar 1998 til den 31. december 2002 i forbindelse med indførsel af materiel og varer, der er bestemt specielt til militært brug, og stille disse indtægter til rådighed for Kommissionen, og idet den har afvist at betale morarenter af de nævnte egne indtægter.

Sagens omkostninger

75 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at Den Portugisiske Republik tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Den Portugisiske Republik har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

76 I henhold til samme artikels stk. 4, første afsnit, bærer Kongeriget Danmark, Den Hellenske Republik, Den Italienske Republik og Republikken Finland, der er indtrådt i sagen, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

1) Den Portugisiske Republik har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til henholdsvis artikel 2 og 9-11 i Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1552/89 af 29. maj 1989 om gennemførelse af afgørelse 88/376/EØF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter, som ændret ved Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 1355/96 af 8. juli 1996, for perioden fra den 1. januar 1998 til den 30. maj 2000 og samme artikler i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1150/2000 af 22. maj 2000 om gennemførelse af afgørelse 94/728/EF, Euratom om ordningen for Fællesskabernes egne indtægter for perioden fra den 31. maj 2000 til den 31. december 2002, idet den har afvist at fastlægge egne indtægter for perioden fra den 1. januar 1998 til den 31. december 2002 i forbindelse med indførsel af materiel og varer, der er bestemt specielt til militært brug, og stille disse indtægter til rådighed for Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, og idet den har afvist at betale morarenter af de nævnte egne indtægter.

2) Den Portugisiske Republik betaler sagens omkostninger.

3) Kongeriget Danmark, Den Hellenske Republik, Den Italienske Republik og Republikken Finland bærer deres egne omkostninger.

Underskrifter