DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

15. december 2009 *

I sag C-372/05,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 226 EF, anlagt den 7. oktober 2005,

Europa-Kommissionen ved C. Cattabriga, G. Wilms, D. Triantafyllou og H. Støvlbæk, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved M. Lumma, som befuldmægtiget, bistået af Rechtsanwalt C. von Donat,

sagsøgt,

* Processprog: tysk.

støttet af:

Kongeriget Danmark ved J. Bering Liisberg, som befuldmægtiget,

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

Republikken Finland ved E. Bygglin og A. Guimaraes-Purokoski, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, E. Levits og C. Toader samt dommerne C.W.A. Timmermans, A. Borg Barthet (refererende dommer), M. Ilešič, J. Malenovský og U. Lõhmus,

generaladvokat: D. Ruiz-Jarabo Colomer
justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 25. november 2008,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. februar 2009,

afsagt følgende

Dom

1 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den 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«), 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), idet Forbundsrepublikken Tyskland har afvist at beregne og overføre unddragne egne indtægter i perioden fra den 1. januar 1998 til den 31. december 2002 i forbindelse med toldfri indførsel af militært materiel, som ikke er fastsat i EF-toldlovgivningen, og idet den har afvist at betale morarenter som følge af, at de egne indtægter ikke har været stillet til rådighed for Kommissionen.

Retsforskrifter

Fællesskabsbestemmelser

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 anvendelsen 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 skrivelse af 20. december 2001 gjorde Kommissionen Forbundsrepublikken Tyskland opmærksom på, at toldfritagelsen, siden 1998, for indførsel af militært materiel havde medført et tab af egne indtægter for Fællesskabet. Den opfordrede medlemsstaten til at beregne de unddragne beløb for regnskabsårene fra regnskabsåret 1998 og stille de nævnte beløb til dens rådighed inden den 31. marts 2002. Kommissionen henledte også de tyske myndigheders opmærksomhed på, at der fra denne dato at regne ville påløbe morarenter i henhold til artikel 11 i forordning nr. 1150/2000.

19 I sine svar af 13. marts 2002 og af 6. maj 2002 anførte Forbundsrepublikken Tyskland, at den i henhold til artikel 296, stk. 1, litra b), EF var berettiget til at fravige anvendelsen af

den fælles toldtarif, når indførslen vedrørte materiel udelukkende til militære formål, med henblik på at beskytte sine væsentlige sikkerhedsinteresser.

20 Ved skrivelse af 24. marts 2003 gentog Kommissionen sin oprindelige anmodning vedrørende indførsler før den 1. januar 2003. Den efterfølgende periode er omfattet af forordning nr. 150/2003.

21 I sit svar af 12. maj 2003 fastholdt Forbundsrepublikken Tyskland sit standpunkt med hensyn til at stille de omhandlede egne indtægter til rådighed.

22 Kommissionen sendte den 17. oktober 2003 en åbningsskrivelse til Forbundsrepublikken Tyskland.

23 I sit svar af 19. januar 2004 fastholdt Forbundsrepublikken Tyskland sit synspunkt.

24 Efter at have gjort sig bekendt med Forbundsrepublikken Tysklands svar fremsatte Kommissionen den 18. oktober 2004 en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede denne medlemsstat til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra modtagelsen. Den 16. december 2004 svarede medlemsstaten, at den fastholdt sit standpunkt.

25 Da Forbundsrepublikken Tyskland i øvrigt havde foretaget en betaling på 10 803 000 EUR med forbehold og uden at opdele beløbet i forhold til indførsler og forskellige perioder, opfordrede Kommissionen, der ikke selv rådede over tilstrækkelige oplysninger til at foretage denne opdeling, ved skrivelse af 16. december 2004 medlemsstaten til selv at foretage denne opdeling med henblik på at beregne

morarenter. I sit svar af 22. februar 2005 afviste medlemsstaten at sende disse oplysninger, idet den var af den opfattelse, at de var af hemmelig karakter.

26 Under hensyn til de oplysninger, som Forbundsrepublikken Tyskland var fremkommet med, fandt Kommissionen, at medlemsstaten ikke havde efterkommet den begrundede udtalelse, og anlagde derfor dette søgsmål.

27 Ved kendelser af henholdsvis 23. februar 2006 og 4. maj 2006 gav Domstolens præsident tilladelse til, at Kongeriget Danmark, Den Hellenske Republik og Republikken Finland intervenerer til støtte for Forbundsrepublikken Tysklands påstande.

Om søgsmålet

Formaliteten

28 Forbundsrepublikken Tyskland har for det første fremsat en formalitetsindsigelse på grund af formmangler, som berører søgsmålet, nemlig valg af urigtigt retsmiddel. Denne medlemsstat har forklaret, at eftersom den påberåbte sig artikel 296 EF for ikke at betale told ved de omhandlede indførsler af militært materiel, kunne Kommissionen ikke indlede det foreliggende søgsmål på grundlag af artikel 226 EF, men skulle anvende den specielle procedure fastsat i artikel 298, stk. 2, EF.

29 I denne henseende 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. Artikel 298 EF kunne kun anvendes, hvis Kommissionen havde påstået misbrug af de i artikel 296 EF og 297 EF fastsatte beføjelser.

30 Den første formalitetsindsigelse må derfor forkastes.

31 Forbundsrepublikken Tyskland har for det andet gjort gældende, at søgsmålet bør afvises, eftersom Kommissionen på grund af søgsmålets karakter ikke har kunnet godtgøre nogen tilsidesættelse af EF-traktaten. Da denne medlemsstat ikke var forpligtet til at meddele de af Kommissionen anmodede oplysninger, var Kommissionen ikke i besiddelse af tilstrækkelige oplysninger om de omtvistede indførsler til at kunne godtgøre et traktatbrud.

32 Forbundsrepublikken Tyskland har for det tredje gjort gældende, at eftersom den var berettiget til ikke at meddele de af Kommissionen anmodede oplysninger, og da søgsmålet bl.a. er baseret på denne manglende fremsendelse, bør søgsmålet desuden ligeledes som følge heraf afvises.

33 Med hensyn til den anden og den tredje formalitetsindsigelse rejst af Forbundsrepublikken Tyskland bemærkes, at de vedrører dels bevisbyrden, som påhviler Kommissionen, dels spørgsmålet, om artikel 296 EF finder anvendelse, og om bestemmelsens rækkevidde. De vedrører således mere spørgsmålet, om Kommissionens søgsmål er begrundet, end søgsmålets formalitet eller forskriftsmæssighed.

34 Den anden og den tredje formalitetsindsigelse må derfor forkastes.

35 Kommissionens søgsmål skal herefter antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

Parternes argumenter

36 Kommissionen har gjort gældende, at Forbundsrepublikken Tyskland ikke kan påberåbe sig artikel 296 EF for at afvise at betale told, fordi opkrævning af told ikke udgør en trussel mod denne medlemsstats væsentlige sikkerhedsinteresser.

37 Kommissionen er ikke enig i Forbundsrepublikken Tysklands argumentation, hvormed det gøres gældende, at oplysninger vedrørende indførsler af militært materiel, og således vedrørende denne medlemsstats sikkerhed, ikke kunne tilsendes den, og at medlemsstaten derfor ikke skulle indbetale den omhandlede told til den.

38 Kommissionen er af den opfattelse, at foranstaltninger, hvorved der indføres fravigelser eller undtagelser, som f.eks. artikel 296 EF, skal fortolkes strengt. Den medlemsstat, der påberåber sig anvendelsen af denne artikel, skal derfor bevise, at den opfylder alle de betingelser, der er fastsat heri, når den påtænker at fravige EF-toldkodeksens artikel 20, hvori er anført det generelle princip om opkrævning af told som fastsat i artikel 26 EF.

39 Kommissionen er også af den opfattelse, at den omstændighed alene, at varer er anført på den liste, som er fastsat ved Rådets afgørelse 255/58 af 15. april 1958, hvilken liste

fastlægger de varer, hvorpå artikel 296, stk. 1, litra b), EF kan anvendes, ikke i sig selv er tilstrækkelig til at medføre anvendelsen af bestemmelsen, der forudsætter, at alle de betingelser, som er anført heri, er opfyldt.

40 Kommissionen har derfor anført, at det påhviler Forbundsrepublikken Tyskland at fremlægge konkret og underbygget bevis for, at den i denne sag omtvistede opkrævning af indførselstold udgør en trussel mod denne medlemsstats væsentlige sikkerhedsinteresser.

41 De generelle udtalelser, som denne medlemsstat er fremkommet med, om, at forsvarskapaciteten udgør en væsentlig del af dens sikkerhedspolitik og om, at internationalt samarbejde, som er nødvendigt for dens forsvarspolitik, i høj grad vil blive vanskeliggjort af forpligtelsen til at betale told af det omhandlede materiel, kan ikke udgøre et sådant bevis. Det forholder sig på samme måde med påberåbelsen af, at bestemmelser om fortrolighed i internationale aftaler og militære hemmeligheder er til hinder for anvendelsen af EF-toldlovgivningen. Den omstændighed, at andre medlemsstater opkræver og betaler told ved indførsel af militært materiel, bekræfter endelig, at det er fuldt ud muligt at opkræve og betale told ved indførsel af denne type materiel.

42 Kommissionen er af den opfattelse, at EF-toldordningen fungerer på en sådan måde, at fortroligheden af de behandlede oplysninger sikres. Eftersom den nævnte ordning varetages af nationale embedsmænd, kan Forbundsrepublikken Tyskland påse, at dens væsentlige sikkerhedsinteresser sikres.

43 Med hensyn til Forbundsrepublikken Tysklands argument om, at fordyrelse af indførsel af forsvarsmateriel vil skade dens forsvarskapacitet, mener Kommissionen, at denne medlemsstat ikke har fremlagt nogen konkret oplysning, der beviser en sådan skade. Den enkeltstående indbetaling, der blev foretaget i 2004, af toldskyld for fem år har derimod tilsyneladende ikke formindsket denne stats bestræbelser på forsvarsområdet.

44 Kommissionen har anført, at det ikke er acceptabelt, at en medlemsstat toldfritager indførsel af militært materiel med henblik på at formindske omkostningerne til krigsmateriel, idet det viser, at denne medlemsstat tilsidesætter sine forpligtelser til at bidrage solidarisk til finansieringen af Fællesskabets budget.

45 Kommissionen har i denne henseende anført, at Forbundsrepublikken Tysklands manglende opkrævning af den omhandlede told udgør en ulighed mellem medlemsstaterne med hensyn til deres respektive bidrag til Fællesskabets budget. Den manglende opkrævning medfører nemlig en formindskelse af Fællesskabernes traditionelle egne indtægter, som kun kan udlignes ved en forhøjelse af den såkaldte »BNI«-indtægtskilde (bruttonationalindkomst), som må bæres af alle medlemsstaterne.

46 Kommissionen har anført, at Forbundsrepublikken Tysklands argumentation vedrørende frygten for, at oplysninger meddelt i en toldangivelse udbredes, og for, at kontrolprocedurer kan bevirke, at fællesskabsinstitutionerne tilsidesætter den militære tavshedspligt, ikke er relevant.

47 I forordning nr. 150/2003 er fastsat, at medlemsstaterne skal meddele Kommissionen omfanget af indkøb af militært materiel. Det kan derfor undre, at Forbundsrepublikken Tyskland for så vidt angår Fællesskabernes egne indtægter har henvist til, at væsentlige sikkerhedsinteresser er til hinder for at meddele de oplysninger, der er nødvendige for at opkræve disse indtægter.

48 Et sådant standpunkt er ifølge Kommissionen desuden lidet foreneligt med den omstændighed, at hvem som helst via internettet kan få adgang til oplysninger om, f.eks. hvor store beløb der er gjort indkøb for på dette område. Disse frit tilgængelige oplysninger er meget mere detaljerede end de oplysninger, der er nødvendige for klassificeringen i den fælles toldtarif og for indbetalingen af egne indtægter.

49 Kommissionen finder det ubegrundet, når Forbundsrepublikken Tyskland påstår, at den omstændighed, at forhandlingerne førte til vedtagelsen af forordning nr. 150/2003, og at den indledte traktatbrudsprocedure mod den blev indstillet i 1984, affødte en berettiget forventning om, at denne stat med rimelighed kunne forvente, at den allerede i årene, hvor forordningen var under forberedelse, toldfrit kunne indføre visse former for militært materiel.

50 Kommissionen har anført, at forordning nr. 150/2003 finder anvendelse fra den 1. januar 2003, og at den under drøftelserne vedrørende forordningens vedtagelse havde udtalt, at den var forpligtet til at opkræve den omtvistede told for den forudgående periode, hvorfor der ikke med forordningens vedtagelse kan udledes nogen beskyttelse af den berettigede forventning. Forordningen blev desuden udstedt med hjemmel i artikel 26 EF, og ikke artikel 296 EF.

51 Suspensionen af en bestemt traktatbrudsprocedure i 1984 kan heller ikke føre til beskyttelse af den berettigede forventning, idet Kommissionen inden for rammerne af artikel 226 EF råder over en vid skønsbeføjelse med hensyn til bl.a. at beslutte at indlede en traktatbrudsprocedure eller fortsætte den.

52 Forbundsrepublikken Tyskland har i den foreliggende sag svaret, at betingelserne for at anvende artikel 296, stk. 1, litra b), EF er opfyldt. Den er af den opfattelse, at det følger af selve ordlyden af denne bestemmelse, at traktaten tildeler medlemsstaterne en vigtig skønsbeføjelse vedrørende de foranstaltninger, de træffer for at beskytte deres væsentlige sikkerhedsinteresser, og som angår de varer, hvorpå bestemmelserne i artikel 296, stk. 1, litra b), EF finder anvendelse. Artikel 296, stk. 1, litra b), EF tillader således medlemsstaterne at fravige artikel 26 EF og EF-toldkodeksen ved indførsel af materiel udelukkende til militære formål, når formålet med denne indførsel er at beskytte den eller de pågældende medlemsstaters væsentlige sikkerhedsinteresser.

53 Forbundsrepublikken Tyskland har tilføjet, at den ikke har pligt til at opkræve told ved indførsel af alt militært materiel, og at der derfor ikke kan foreligge en tilsidesættelse af artikel 2 og 9-11 i forordning nr. 1552/89 eller nr. 1150/2000. Der foreligger nemlig ingen forpligtelse af denne art, dels fordi fællesskabsretten ikke foreskriver en ubegrænset forpligtelse til at opkræve told af militært materiel, dels fordi Forbundsrepublikken Tysklands væsentlige sikkerhedsinteresser er til hinder for opkrævning af told ved indførsel af sådant materiel.

54 I øvrigt er Forbundsrepublikken Tyskland af den opfattelse, at Kommissionen har mistet retten til at begære konstatering af et traktatbrud for så vidt angår toldfritagelse for indførsel af militært materiel, eftersom den i 1984 tilkendegav, at den havde indstillet den herom indledte traktatbrudsprocedure, for efterfølgende — trods den uændrede situation og det forberedende arbejde vedrørende forordning nr. 150/2003 — til sidst at genoptage proceduren for at sanktionere en adfærd, som indtil da havde været godkendt eller tolereret. Fællesskabsretten anerkender ikke en »midlertidig« suspension af traktatbrudsprocedurer. Kommissionen skal ifølge Forbundsrepublikken Tyskland enten forfølge eller indstille traktatbrudsproceduren mod den, og ikke afbryde den i 17 år.

55 Forbundsrepublikken Tyskland har anført, at inden ikrafttrædelsen af forordning nr. 150/2003 fandtes der ingen særlig processuel bestemmelse om opkrævning af told ved indførsel af forsvarsmateriel og kontrol med denne opkrævning, hvilket beviser, at der ikke var en fællesskabsretlig forpligtelse til at opkræve den omhandlede told.

56 Ifølge denne medlemsstat påvirkes handelen med våben, ammunition og krigsmateriel af, om der ved indførsel af forsvarsmateriel opkræves told eller ikke. Mens opkrævning af denne told begrænser handelen og derfor formindsker den operationelle forsvarskapacitet og skader den pågældende medlemsstats handlefrihed med hensyn til anskaffelse af forsvarsmateriel, bevirker den omstændighed, at der ikke opkræves told, at det er muligt at udvide handelen og styrke samarbejdet på forsvarsmaterielområdet som omhandlet i artikel 17 EU.

57 Forbundsrepublikken Tyskland har også gjort gældende, at Kommissionen foretager en urimelig fortolkning af kriteriet om »nødvendighed« i artikel 296 EF. Det indebærer ikke en pligt til at bevise, at der kan opstå en alvorlig skade for de væsentlige sikkerhedsinteresser, hvis beskyttelsesforanstaltningen ikke var blevet truffet. Det er tilstrækkeligt, at denne foranstaltning forbedrer situationen på sikkerhedsområdet og helt enkelt er nødvendig af hensyn til landets forsvar.

58 Tavshedspligten forhindrer også Forbundsrepublikken Tyskland i at meddele Kommissionen oplysninger, og en tilsidesættelse af denne pligt ville kunne skade denne medlemsstats interesser med hensyn til oplysningers sikkerhed. Loyalitetsforpligtelsen fastsat i artikel 10 EF indebærer heller ikke iværksættelse af uforholdsmæssige foranstaltninger, såsom indførelse af en særlig toldprocedure.

59 Den offentlige behandling af oplysninger i en toldangivelse kan skade medlemsstaternes væsentlige sikkerhedsinteresser alvorligt. De foranstaltninger, der er fastsat i EF-toldkodeksen for at sikre fortrolighed, er ikke tilstrækkelige til at opfylde kravene til sikkerhed og fortrolighed, som en medlemsstat er berettiget til at stille med hensyn til oplysninger vedrørende sin sikkerhed.

60 Forbundsrepublikken Tyskland har gjort gældende, at den omstændighed, at en medlemsstat har fritaget indførsel af militært materiel for told i henhold til artikel 296 EF, ikke nødvendigvis er i strid med princippet om fællesskabssolidaritet. Det er ikke foreneligt med dette princip at pålægge medlemsstater, der har flere udgifter på dette område, et større bidrag til finansieringen af Fællesskabets budget.

61 Forbundsrepublikken Tyskland er af den opfattelse, at vedtagelsen af forordning nr. 150/2003 bekræfter nødvendigheden af at respektere medlemsstaternes sikkerhedsinteresser og deres ret til at påberåbe sig fortrolighed, når dette er nødvendigt.

62 Forbundsrepublikken Tyskland har bemærket, at opkrævning af told af visse våben og militært materiel indført fra tredjelande på grundlag af forordning nr. 150/2003 også var udelukket fra den 1. januar 2003, fra hvilket tidspunkt forordningen fandt anvendelse. Fra denne dato blev denne medlemsstats interesser for så vidt angår indførsel af forsvarsmateriel således beskyttet ved nævnte forordnings bestemmelser. Fritagelse for opkrævning af told ved sådanne indførsler var imidlertid nødvendig både før og efter denne dato for at sikre beskyttelsen af medlemsstaternes væsentlige sikkerhedsinteresser. Den omstændighed, at Kommissionen allerede i 1988 fremlagde et forslag til en rådsforordning (EØF) om suspension af importafgifterne for visse våben og former for militærudstyr (EFT C 265, s. 9), viser, at Kommissionen var vidende om, at fritagelse for opkrævning af told ved de nævnte indførsler var nødvendig for at beskytte de nævnte interesser.

63 Denne medlemsstat har påstået, at allerede fra og med dette forslag — også selv om det først i 2003 førte til forordning nr. 150/2003 — kunne medlemsstaterne med rette antage, at det ikke var nødvendigt at opkræve told ved indførsel af »varer udelukkende til militært brug« som opført på den liste, der er fastsat ved afgørelse 255/58.

Domstolens bemærkninger

64 EF-toldkodeksen foreskriver, at der opkræves told ved indførsel fra tredjelande af varer til militært brug som de i sagen omhandlede. EF-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 goder. 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.

65 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 fællesskabslovgiver har taget udgangspunkt i, at der før denne dato bestod en forpligtelse til at betale nævnte told.

66 Forbundsrepublikken Tyskland har endvidere ikke på noget tidspunkt benægtet, at de omtvistede indførsler fandt sted i den omhandlede periode. Under den administrative procedure har Forbundsrepublikken Tyskland desuden foretaget en betaling af egne indtægter på 10 803 000 EUR for de omstridte indførsler, dog uden at opdele beløbet i forhold til indførsler og forskellige perioder.

67 Forbundsrepublikken Tyskland 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.

68 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 fællesskabsrettens anvendelsesområde (jf. dom af 26.10.1999, sag C-273/97, Sirdar, Sml. I, s. 7403, præmis 15, og af 11.1.2000, sag C-285/98, Kreil, Sml. I, s. 69, præmis 15). 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 fællesskabsrettens anvendelsesområde. Såfremt der antoges at gælde et sådant forbehold, uafhængigt af de nærmere betingelser i traktatens bestemmelser, ville fællesskabsrettens bindende karakter og ensartede anvendelse kunne skades (jf. dom af 11.3.2003, sag C-186/01, Dory, Sml. I, s. 2479, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

69 Det følger desuden af fast retspraksis vedrørende undtagelser til de grundlæggende friheder, at undtagelserne fastsat i artikel 296 EF og 297 EF skal fortolkes strengt (jf. bl.a. dom af 31.1.2006, sag C-503/03, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 1097, præmis 45, af 18.7.2007, sag C-490/04, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6095, præmis 86, og af 11.9.2008, sag C-141/07, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 6935, præmis 50).

70 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 dens 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.

71 Domstolen har i øvrigt på området for merværdiafgift i dom af 16. september 1999, Kommissionen mod Spanien (sag C-414/97, Sml. I, s. 5585), 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.

72 Det påhviler derfor den medlemsstat, der påberåber sig artikel 296 EF, at bevise nødvendigheden af at bringe undtagelsen fastsat i denne artikel i anvendelse for at beskytte sine væsentlige sikkerhedsinteresser.

73 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 Fællesskabets budget.

74 Hvad angår argumentet om, at EF-toldprocedurerne ikke kan garantere Forbundsrepublikken Tysklands 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 EF-toldordningen indebærer EF-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.

75 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.

76 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, som generaladvokaten har anført i punkt 168 i forslaget til afgørelse, 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.

77 Under hensyn til det ovenfor anførte har Forbundsrepublikken Tyskland ikke bevist, at de nødvendige betingelser for anvendelse af artikel 296 EF er opfyldt.

78 Med hensyn til Forbundsrepublikken Tysklands 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.

79 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.

80 Det følger af det foregående, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den i henhold til artikel 2 og 9-11 i forordning nr. 1552/89 og de samme artikler i forordning nr. 1150/2000, idet den har afvist at beregne, fastslå og stille egne indtægter vedrørende indførsel af militært materiel i perioden fra den 1. januar 1998 til den 31. december 2002 til rådighed for Kommissionen, og idet den har afvist at betale morarenter som følge af, at de egne indtægter ikke har været stillet til rådighed for Kommissionen.

Sagens omkostninger

81 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 Forbundsrepublikken Tyskland tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Forbundsrepublikken Tyskland har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

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

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

1) Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den 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, som ændret ved Rådets forordning (Euratom, EF) nr. 1355/96 af 8. juli 1996, 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, idet den har afvist at beregne, fastslå og stille egne indtægter vedrørende indførsel af militært materiel i perioden fra den 1. januar 1998 til den 31. december 2002 til rådighed for Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, og idet den har afvist at betale morarenter som følge af, at de egne indtægter ikke har været stillet til rådighed for Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber.

2) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

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

Underskrifter