

|

61997J0414

Domstolens Dom (Sjette Afdeling) af 16. september 1999. - Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber mod Kongeriget Spanien. - Traktatbrudssøgsmål - Indførsler og erhvervelser af våben - Sjette momsdirektiv - National lovgivning i strid med direktivet. - Sag C-414/97.

Samling af Afgørelser 1999 side I-05585

Sammendrag

Dommens præmisser

Afgørelse om sagsomkostninger

Afgørelse

Nøgleord

1 Traktatbrudssøgsmaal - administrativ procedure - medlemsstatens forpligtelse til at fremsætte alle anbringender til sit forsvar - ingen

(EF-traktaten, art. 169 (nu art. 226 EF))

2 Medlemsstater - forpligtelser - manglende overholdelse - begrundelse - krav vedrørende den offentlige sikkerhed - lovlighed - betingelser

(EF-traktaten, art. 36, 48, 56 og 223 (efter ændring nu art. 30 EF, 39 EF, 46 EF og 296 EF) og art. 169 og 224 (nu art. 226 EF og 297 EF))

3 Fiskale bestemmelser - harmonisering af lovgivningerne - omsætningsafgifter - det fælles merværdiafgiftssystem - medlemsstaternes mulighed for i en overgangsperiode at opretholde visse fritagelser - rækkevidde - indførelse af nye fritagelser - udelukket

[Raadets direktiv 77/388, art. 28, stk. 3, litra b)]

4 Fiskale bestemmelser - harmonisering af lovgivningerne - omsætningsafgifter - det fælles merværdiafgiftssystem - afgiftsfritagelser ifølge sjette direktiv - afgiftsfritagelse for visse transaktioner vedrørende krigsskibe og luftfartøjer omhandlet i nr. 23 og 25 i bilag F - udvidelse til at omfatte militærmateriel - ulovlig

[Raadets direktiv 77/388, art. 28, stk. 3, litra b), og bilag F, nr. 23 og 25)]

Sammendrag

1 I forbindelse med et soegsmaal i medfoer af traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) kan det ikke uden at tilsidesaette det generelle princip om respekten for retten til forsvar kraeves, at de anbringender, den paagaeldende medlemsstat fremsaetter til sit forsvar, allerede er blevet paaberaabt under den administrative procedure. Naar sagens genstand klart er blevet fastlagt under denne procedure, har medlemsstaten ret til at paaberaabe sig alle de anbringender, den raader over, til sikring af sit forsvar, idet der ikke er nogen procedureregulering, der paalaegger medlemsstaten en forpligtelse til at fremsaette alle sine anbringender i loebet af den administrative procedure.

2 Traktatens bestemmelser om undtagelser med henblik paa situationer, hvorunder den offentlige sikkerhed er truet, nemlig artikel 36, 48, 56 og 223 (efter aendring nu artikel 30 EF, 39 EF, 46 EF og 296 EF) og artikel 224 (nu artikel 297 EF), angaar usaedvanlige, klart afgraensede tilfaelde og kan paa grund af dette snaevrt afgraensede indhold ikke fortolkes udvidende.

Det paahviler saaledes den medlemsstat, som oensker at paaberaabe sig disse undtagelser for at begrunde, at den ikke har overholdt sine forpligtelser, at fremlaegge bevis for, at de truffne foranstaltninger ikke overskrider graenserne for de naevnte tilfaelde.

3 En medlemsstat, der til gennemfoerelse af sjette direktiv 77/388 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsaetningsafgifter har indfoert mervardegiftspligt paa visse transaktioner, er ikke berettiget til efterfoelgende at indfoere afgiftsfritagelse for disse transaktioner under angivende af, at den benytter sig af muligheden i henhold til direktivets artikel 28, stk. 3, litra b), for i en overgangsperiode fortsat at fritage de transaktioner, der er angivet i direktivets bilag F.

4 Artikel 28, stk. 3a, i sjette direktiv 77/388 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsaetningsafgifter, som blev indfoert ved direktiv 91/680, og som tillader Kongeriget Spanien at fritage de transaktioner, der er naevnt i nr. 23 og 25 i bilag F, nemlig transaktioner vedroerende luftfartoejer og krigsskibe, for mervardegift, skal, idet den udgoer en undtagelse, fortolkes indskraenkende. En medlemsstat, der fritager indfoersler og erhvervelser inden for Faellesskabet af vaaben, ammunition og materiel, der udelukkende er til militaert brug, og som ikke er luftfartoejer eller krigsskibe, for afgift, tilsidesaetter saaledes de forpligtelser, der paahviler den i medfoer af direktivet.

Dommens præmisser

1 Ved staevning indleveret til Domstolens Justitskontor den 5. december 1997 har Kommissionen for De Europaeiske Faellesskaber i medfoer af EF-traktatens artikel 169 (nu artikel 226 EF) nedlagt paastand om, at det fastslaas, at Kongeriget Spanien har tilsidesat de forpligtelser, der paahviler det i henhold til EF-traktaten, ved at fritage indfoersler og erhvervelser inden for Faellesskabet af vaaben, ammunition og materiel, der udelukkende er til militaer brug, og som ikke er luftfartoejer eller krigsskibe som omhandlet i nr. 23 og 25 i bilag F til Raadets sjette direktiv 77/388/EOEF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsaetningsafgifter - Det faelles mervardegiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT L 145, s. 1, herefter »sjette direktiv«), for mervardegift (herefter »moms«), hvilket er i strid med bestemmelserne i artikel 2, punkt 2, artikel 14, artikel 28a og artikel 28c, punkt B, i dette direktiv.

2 Moms paalaegges ifoelge sjette direktiv:

- levering af goder og tjenesteydelser, som mod vederlag foretages i indlandet af en afgiftspligtig person, der optraeder i denne egenskab (artikel 2, punkt 1)

- indførsel af goder (artikel 2, punkt 2)

- erhvervelse inden for Fællesskabet af goder (artikel 28a, som er indført ved Raadets direktiv 91/680/EOEF af 16. december 1991 om tilføjeelse til det fælles merværdiafgiftssystem og om ændring, med henblik på afskaffelse af de fiskale grænser, af direktiv 77/388 (EFT L 376, s. 1)).

3 Artikel 14 i dette direktiv opregner de tilladte afgiftsfritagelser ved indførsel. Artikel 28c, punkt B (indført ved direktiv 91/680), angiver de tilladte afgiftsfritagelser for erhvervelser inden for Fællesskabet af goder.

4 I medfør af bestemmelserne i akten vedrørende vilkårene for Kongeriget Spaniens og Republikken Portugals tiltrædelse og tilpasningerne af traktaterne (EFT L 302, s. 23, herefter »tiltrædelsesakten«) finder sjette direktiv anvendelse i Spanien med undtagelse af De Kanariske Øer, Ceuta og Melilla.

5 I henhold til lov nr. 6/87 af 14. maj 1987 om bevillinger til de væbnede styrkers investeringer og driftsomkostninger (BOE af 19.5.1987, herefter »den spanske lov«) er indførsler i Spanien af produkter hidrørende fra andre medlemsstater, herunder leveringer af vaaben, ammunition og materiel, der udelukkende er til militær brug, moms fritaget med tilbagevirkende gyldighed fra den 1. januar 1986.

6 I henhold til den spanske lov pålægger Kongeriget Spanien ikke moms på visse indførsler og erhvervelser inden for Fællesskabet af goder, der ifølge Kommissionen burde pålægges afgift, eftersom afgiftsfritagelsen hverken har hjemmel i artikel 14 eller 28c i sjette direktiv eller i tiltrædelsesakten.

7 Idet Kommissionen var af den opfattelse, at indførelsen af denne afgiftsfritagelse var i strid med bestemmelserne i sjette direktivs artikel 2, punkt 2, opfordrede den ved aabningskrivelse af 7. februar 1990 den spanske regering til at fremsætte sine bemærkninger inden for en frist på to måneder.

8 De spanske myndigheder svarede ved skrivelse af 7. maj 1990. Uanset de argumenter, der blev fremført af de spanske myndigheder, fandt Kommissionen imidlertid, at indførelsen af den omtvistede afgiftsfritagelse i den spanske retsorden udgjorde en overtrædelse af bestemmelserne i sjette direktiv.

9 Efter at have konstateret, at Kongeriget Spanien efter den 1. januar 1993 i medfør af direktiv 91/680 kunne momsfritage visse transaktioner, som vedrører krigsskibe og luftfartøjer og nævnes i nr. 23 og 25 i bilag F til sjette direktiv, fandt Kommissionen dog, at selv om Kongeriget Spanien havde overtrådt dette direktiv for saa vidt angaar militærmateriel indtil den 1. januar 1993, var denne overtrædelse senere blevet ophævet, for saa vidt angaar det materiel, der er nævnt i nr. 23 og 25 i dette bilag.

10 Kommissionen fremsendte den 6. august 1996 en begrundet udtalelse til Kongeriget Spanien, hvorved den opfordrede dette til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at efterkomme udtalelsen inden for en frist på to måneder fra meddelelsen af udtalelsen.

11 Ved skrivelse af 16. juni 1997 besvarede Kongeriget Spanien denne udtalelse, idet det i det væsentlige gentog sit standpunkt.

12 Henset til de oplysninger, der saaledes var blevet meddelt af de spanske myndigheder, og idet den fandt, at Kongeriget Spanien ikke havde efterkommet den begrundede udtalelse, anlagde Kommissionen nærværende søgsmål.

13 Kommissionen har gjort gældende, at i henhold til sjette direktiv skal alle indførsler og alle erhvervelser inden for Fællesskabet af goder paalægges moms. I tre tilfælde skal der ikke paalægges moms: for det første i tilfælde af anvendelse af de afgiftsfritagelser, der udtoemmende er opregnet i sjette direktivs artikel 14 og 28c, for det andet i tilfælde, der er omfattet af dette direktivs artikel 28, stk. 3, hvorefter der midlertidigt kan meddeles afgiftsfritagelse i den i stk. 4 omhandlede overgangsperiode, og endelig i tilfælde, hvor afgiftsfritagelse er hjemlet i tiltrædelsesakten.

14 Kommissionen har gjort gældende, at artikel 14 og 28c opstiller den liste over afgiftsfritagelser, som medlemsstaterne skal - eller kan - tildele. Ifølge Kommissionen indeholder listen ingen afgiftsfritagelse vedrørende vaaben, ammunition eller materiel, der udelukkende er til militær brug, der svarer til den, der er fastsat i den spanske lov.

15 Kommissionen er af den opfattelse, at tiltrædelsesakten paalagde Kongeriget Spanien en forpligtelse til at sætte de nødvendige foranstaltninger i kraft, for at det med virkning fra tiltrædelsen kunne efterkomme direktivernes bestemmelser. Den har anført, at Kongeriget Spanien indførte moms ved lov nr. 30/85 af 2. august 1985 (BOE af 9.8.1985), som trådte i kraft den 1. januar 1986.

16 Det er Kommissionens opfattelse, at Kongeriget Spanien på tidspunktet for indførelsen af moms havde foreskrevet, at denne afgift paalægges alle indførsler og alle erhvervelser inden for Fællesskabet af militærmateriel, og at afgiftsfritagelsen for disse transaktioner først blev fastsat mere end et år senere, men med tilbagevirkende gyldighed fra den dag, hvor man begyndte at opkræve moms i Spanien.

17 Kongeriget Spanien har gjort gældende, at den spanske lovgivning er i overensstemmelse med fællesskabsretten og navnlig med EF-traktatens artikel 223, stk. 1, litra b) [efter ændring nu artikel 296, stk. 1, litra b)], som fastsætter en sikkerhedsklausul, i medfør af hvilken medlemsstaterne kan træffe de foranstaltninger, de anser for nødvendige til beskyttelse af deres væsentlige sikkerhedsinteresser, og som vedrører fabrikation af eller handel med vaaben, ammunition og krigsmateriel. Det har anført, at den spanske lov, som forlaenget ved lov nr. 9/90, skal forstås således, at den er udstedt på grundlag af denne artikel, da momsfritagelsen udgør en nødvendig foranstaltning for at sikre virkeliggørelsen af de væsentligste mål i den overordnede strategiske plan og navnlig for at sikre de spanske væbnede styrkers effektivitet i det nationale forsvar og inden for rammerne af Den Nordatlantiske Traktats Organisation.

18 Kommissionen har indledningsvis anført, at dette anbringende, der er fremsat af Kongeriget Spanien til dets forsvar, er fremsat for sent, da det ikke er blevet gjort gældende på noget tidspunkt under den administrative procedure. Den har bemærket, at ifølge Domstolens praksis skal de overtrædelser, som Kommissionen bebrejder medlemsstaten, være identiske i de forskellige faser af proceduren, idet Kommissionen alene kan fremkomme med visse præciseringer til støtte for sit standpunkt. Ifølge Kommissionen finder dette krav anvendelse med de fornuftige ændringer i dette tilfælde.

19 Det er vedrørende dette punkt tilstrækkeligt at bemærke, at et sådant krav ville være i strid med det generelle princip om respekten for retten til forsvar. Ifølge Domstolens praksis udgør en forskriftsmæssig administrativ procedure en med traktaten tilstøttet væsentlig garanti, ikke blot med henblik på at beskytte den pågældende medlemsstats rettigheder, men også med henblik på at sikre, at en eventuel efterfølgende retssag har en klart afgrænset tvist som genstand (kendelse af 11.7.1995, sag C-266/94, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 1975, præmis 17). Naar sagens genstand er fastlagt, har medlemsstaten ret til at paaberaabe sig alle de anbringender, den raader over, til sikring af sit forsvar. Der er endvidere ingen procedureregulering, der paalægger den pågældende medlemsstat en forpligtelse til i løbet af den administrative procedure at fremsætte alle anbringender til sit forsvar i forbindelse med et søgsmål på

grundlag af EF-traktatens artikel 169.

20 Det er Kommissionens opfattelse, at den regel, som Kongeriget Spanien anfører at have vedtaget paa grundlag af sikkerhedsklausulen i traktatens artikel 223, stk. 1, litra b), med henvisning til, at den var »noedvendig«, udgoer en undtagelse til reglen om momspligt, hvorfor den skal fortolkes indskraenkende. Kommissionen har heraf konkluderet, at det paahviler Kongeriget Spanien at godtgoere, paa hvilken maade momspligten kunne bringe dets vaesentlige nationale sikkerhedsinteresser i fare. Den har henvist til Domstolens praksis, ifoelge hvilken en medlemsstat ikke kan paaberaabe sig bestemmelser, fremgangsmaader eller forhold i sin nationale retsorden som begrundelse for, at de forpligtelser og de frister, der fremgaar af et direktiv, ikke overholdes.

21 I denne forbindelse bemaerkes, at som Domstolen tidligere har udtalt i dommen af 15. maj 1986 i sag 222/84, Johnston (Sml. s. 1651, praemis 26), findes undtagelsesbestemmelser med henblik paa situationer, hvorunder den offentlige sikkerhed er truet, alene i EF-traktatens artikel 36, 48, 56, 223 og 224 (efter aendring, nu artikel 30 EF, 39 EF, 46 EF, 296 EF og 297 EF), der angaar usaedvanlige, klart afgraensede tilfaelde. De naevnte bestemmelser kan paa grund af deres snaevrt afgraensede indhold ikke fortolkes udvidende.

22 Under disse omstaendigheder paahviler det den medlemsstat, som oensker at paaberaabe sig disse undtagelser, at fremlaegge bevis for, at saadanne afgiftsfritagelser ikke overskrider graenserne for de naevnte tilfaelde. I denne sag kan det konstateres, at Kongeriget Spanien ikke har godtgjort, at de afgiftsfritagelser, der er fastsat i den spanske lov, er noedvendige for at beskytte dets vaesentlige sikkerhedsinteresser. Det fremgaar klart af forarbejderne til den naevnte lov, at dens hovedformaal er at fastlaegge og bevilge de finansielle midler til at forstaerke og modernisere de spanske vaebnede styrker, idet loven udgoer det oekonomiske og finansielle grundlag for den overordnede strategiske plan. Det foelger heraf, at momsfritagelserne ikke er noedvendige for at opfylde formaalet om at beskytte Kongeriget Spaniens vaesentlige sikkerhedsinteresser.

23 Som generaladvokaten har anfoert i punkt 12 i forslaget til afgoerelse, bringer paalaeggelsen af moms paa indfoersler og erhvervelser af vaaben i oevrigt ikke et saadant formaal i fare, eftersom provenuet fra betaling af den moms, som ville paahvile de paagaeldende transaktioner, vil tilflyde statskassen, bortset fra en ubetydelig procentdel, der vil tilfalde Faelllesskabet som dettes egne indtaegter.

24 Som foelge heraf maa det konstateres, at den spanske regering ikke har godtgjort, at ophaevelsen af den momsfritagelse for indfoersler og erhvervelser af vaaben, ammunition og materiel, der udelukkende er til militaer brug, der er fastsat i den spanske lov, udgoer en foranstaltning, der kan bringe beskyttelsen af Kongeriget Spaniens vaesentlige sikkerhedsinteresser i fare, saaledes at saadanne afgiftsfritagelser er begrundet i henhold til traktatens artikel 223, stk. 1, litra b).

25 Til stoette for de afgiftsfritagelser, der er fastsat i den spanske lov, har Kongeriget Spanien endvidere henvist til sjette direktivs artikel 28, stk. 3, litra b), som tillader medlemsstaterne i en overgangsperiode fortsat at fritage de transaktioner, der er opregnet i bilag F, herunder i nr. 23 og 25, dvs. »levering, ombygning, reparation, vedligeholdelse, befragtning og udlejning af luftfartoejer, som benyttes af statsinstitutioner, samt af genstande, der er indbygget i eller anvendes ved udnyttelsen af disse luftfartoejer«, og »levering, ombygning, reparation, vedligeholdelse, chartring og udlejning af krigsskibe«.

26 Ifoelge Kongeriget Spanien vedroerer sjette direktivs artikel 28, stk. 3, ikke overgangsordningen for de medlemsstater, der har tiltraadt Faelllesskabet efter den 31. december 1977. Kongeriget finder imidlertid, at det ville vaere urimeligt at behandle de nye medlemsstater, der tiltraeder De Europaeiske Faelllesskaber, paa en mindre favorabel maade end dem, der allerede var medlemmer paa denne dato, hvorfor de nye medlemsstater ligeledes kan goere brug af de

rettigheder, der er fastsat i sjette direktivs artikel 28, fra tidspunktet for deres tiltraedelse af Faellesskaberne, uden at denne ret udtrykkeligt skal være fastsat i tiltraedelsesakten.

27 Kongeriget Spanien har bemaerket, at artikel 9 i lov nr. 44/82 af 7. juli 1982 om bevillinger til de vaebnede styrkers investeringer og driftsomkostninger (BOE af 21.7.1982) fritager indfoersler af materiel af enhver art, der er noedvendige for de spanske vaebnede styrkers investeringsplan, for udligningsafgiften for nationale skatter og afgifter. Kongeriget har fremhaevet, at denne afgift blev ophaevet ved indfoerelsen af momsen og er blevet afloest af denne efter Kongeriget Spaniens tiltraedelse af Faellesskaberne. Det er derfor Kongeriget Spaniens opfattelse, at den omtvistede afgiftsfritagelse bestod paa tidspunktet for dets tiltraedelse og kunne være opretholdt paa grundlag af sjette direktivs artikel 28.

28 Kommissionen finder derimod, at udligningsafgiften for nationale skatter og afgifter blev ophaevet ved indfoerelsen af momsen ved lov nr. 30/85, som traadte i kraft den 1. januar 1986, som er datoen for Kongeriget Spaniens tiltraedelse af De Europaeiske Faellesskaber. Kommissionen har heraf konkluderet, at Kongeriget Spanien paa tidspunktet for indfoerelsen af momsen havde fastsat bestemmelser om paalaeggelse af denne afgift paa alle indfoersler eller erhvervelser inden for Faellesskabet af militaermateriel. Kommissionen har gjort gaeldende, at afgiftsfritagelsen for disse transaktioner er blevet vedtaget senere af Kongeriget Spanien ved den spanske lov (men med tilbagevirkende gyldighed fra den 1.1.1986).

29 Det skal i denne forbindelse, saaledes som det foelger af Domstolens praksis (jf. dom af 17.10.1991, sag C-35/90, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5073, praemis 7), blot bemaerkes, at da Kongeriget Spanien ved lov nr. 30/85, som traadte i kraft den 1. januar 1986, havde indfoert afgiftspligt i henhold til den generelle momsordning, for leveringer fra andre medlemsstater af vaaben, ammunition og materiel, der udelukkende er til militaer brug, kunne det ikke laengere paa et senere tidspunkt paaberaabe sig muligheden for fortsat at fritage disse former for virksomhed i henhold til artikel 28, stk. 3, litra b), i sjette direktiv.

30 Det bemaerkes endvidere, at en afgiftsfritagelse med tilbagevirkende gyldighed, som den, der er fastsat i den spanske lov, ville være i strid med formaalet med faellesskabsbestemmelsen. Det fremgaar af fast retspraksis, at sjette direktivs artikel 28, stk. 3, litra b), efter sin ordlyd er til hinder for indfoerelsen af nye afgiftsfritagelser (jf. dom af 8.7.1986, sag 73/85, Kerrutt, Sml. s. 2219, praemis 17, og af 27.10.1992, sag C-74/91, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 5437, praemis 15).

31 For saa vidt angaar rækkevidden af artikel 28, stk. 3a, der blev indfoert med direktiv 91/680, og som tillader Kongeriget Spanien at fritage de transaktioner, der er naevnt i nr. 23 og 25 i bilag F, for moms, bemaerkes, at en saadan afgiftsfritagelse, der udgoer en undtagelse, skal fortolkes indskraenkende (jf. dommen i sagen Kommissionen mod Spanien, praemis 9) og kun delvis ophaever Kongeriget Spaniens traktatbrud. Dels bestod traktatbruddet i fuldt omfang indtil den 1. januar 1993, hvor direktiv 91/680 traadte i kraft, dels vedroerer den undtagelse, der blev indfoert med dette direktiv, alene luftfartoejer og krigsskibe.

32 Det maa herefter fastslaas, at Kongeriget Spanien har tilsidesat de forpligtelser, der paahviler det i henhold til sjette direktiv, idet det i strid med bestemmelserne i artikel 2, punkt 2, artikel 14, artikel 28a og artikel 28c, punkt B, i dette direktiv har fritaget indfoersler og erhvervelser inden for Faellesskabet af vaaben, ammunition og materiel, der udelukkende er til militaer brug, og som ikke er luftfartoejer eller krigsskibe som omhandlet i nr. 23 og 25 i direktivets bilag F i den affatning, der foelger af direktiv 91/680, for moms.

Afgørelse om sagsomkostninger

Sagens omkostninger

33 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, paalaegges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt paastand herom. Da Kommissionen har nedlagt paastand om, at Kongeriget Spanien tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Kongeriget Spanien har tabt sagen, boer det paalaegges det at betale sagens omkostninger.

Afgørelse

Paa grundlag af disse praemisser

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

(Sjette Afdeling)

1) Kongeriget Spanien har tilsidesat de forpligtelser, der paahviler det i henhold til Raadets sjette direktiv 77/388/EOEF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsaetningsafgifter - Det faelles mervaerdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag, idet det i strid med bestemmelserne i artikel 2, punkt 2, artikel 14, artikel 28a og artikel 28c, punkt B, i dette direktiv har fritaget indfoersler og erhvervelser inden for Faellesskabet af vaaben, ammunition og materiel, der udelukkende er til militaer brug, og som ikke er luftfartoejer eller krigsskibe som omhandlet i nr. 23 og 25 i direktivets bilag F i den version, der foelger af Raadets direktiv 91/680/EOEF af 16. december 1991 om tilfoejelse til det faelles mervaerdiafgiftssystem og om aendring, med henblik paa afskaffelse af de fiskale graenser, af direktiv 77/388/EOEF, for mervaerdiafgift.

2) Kongeriget Spanien betaler sagens omkostninger.