DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

15. november 2011 *

I sag C-539/09,

angående et traktatbrudssøgsmål i henhold til artikel 258 TEUF, anlagt den 21. december 2009,

Europa-Kommissionen ved A. Caeiros og B. Conte, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

støttet af:

Europa-Parlamentet ved R. Passos og E. Waldherr, som befuldmægtigede

* Processprog: tysk.

Revisionsretten for den Europæiske Union, først ved R. Crowe, dernæst ved T. Kennedy og B. Schäfer, som befuldmægtigede,

intervenienter,

mod

Forbundsrepublikken Tyskland ved C. Blaschke og N. Graf Vitzthum, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský og M. Safjan samt dommerne K. Schiemann (refererende dommer), G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, C. Toader og J.-J. Kasel,

generaladvokat: V. Trstenjak
justitssekretær: fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. marts 2011,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 25. maj 2011,

afsagt følgende

Dom

1 Europa-Kommissionen har i stævningen nedlagt påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold artikel 248, stk. 1-3, EF, artikel 140, stk. 2, og artikel 142, stk. 1, i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 248, s. 1) samt artikel 10 EF, idet den har modsat sig, at Revisionsretten for den Europæiske Union kan gennemføre kontrol i Tyskland af det administrative samarbejde i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 af 7. oktober 2003 om administrativt samarbejde vedrørende merværdiafgift (EUT L 264, s. 1) og gennemførelsesbestemmelserne hertil.

Retsforskrifter

2 Forordning nr. 1605/2002 blev vedtaget på grundlag af artikel 279 EF og artikel 183 EA. Forordningens artikel 140, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Revisionsrettens undersøgelse af lovligheden og den formelle rigtighed af indtægterne og udgifterne bygger på traktaternes bestemmelser, budgettet, denne forordning, gennemførelsesbestemmelserne samt alle retsakter, der er udstedt til gennemførelse af traktaterne.

2. Under udførelsen af sit hverv har Revisionsretten på de betingelser, der er fastsat i artikel 142, adgang til alle dokumenter og oplysninger, der angår den økonomiske forvaltning i tjenestegrene og organer i forbindelse med transaktioner, der helt eller delvis finansieres af Fællesskaberne. Den har beføjelse til at udspørge enhver ansat, der har ansvaret for en indtægts- eller udgiftstransaktion, og til at benytte de samme kontrolmuligheder, som tjenestegrenene eller organerne råder over. Revision i medlemsstaterne foretages i forbindelse med de nationale revisionsinstitutioner eller, såfremt disse ikke har de fornødne beføjelser, i forbindelse med de kompetente nationale myndigheder. Samarbejdet mellem Revisionsretten og medlemsstaternes revisionsinstitutioner er baseret på tillid og bevarelse af deres uafhængighed.

[...]«

3 Artikel 142, stk. 1, i forordning nr. 1605/2002 fastsætter:

»Kommissionen, de øvrige institutioner, de organer, der forvalter indtægter eller udgifter på Fællesskabernes vegne, og de endelige modtagere af betalinger over budgettet yder Revisionsretten al den bistand og giver den alle de oplysninger, som den

mener at have brug for under udførelsen af sit hverv. De giver Revisionsretten adgang til alle bilag vedrørende indgåelse og gennemførelse af indkøbsaftaler finansieret over fællesskabsbudgettet, alle regnskaber over penge og materialer, alle bilag, herunder regnskabsbilag, såvel som dertil hørende administrative dokumenter, enhver form for dokumentation vedrørende Fællesskabernes indtægter og udgifter, alle fortegnelser, alle organisationsplaner, som Revisionsretten måtte finde nødvendige i forbindelse med revisionen på grundlag af bilag eller på stedet af beretningen om resultatet af den budgetmæssige og finansielle gennemførelse, og i samme øjemed alle dokumenter og oplysninger, der opbevares på et magnetisk medium.

De berørte nationale myndigheders forskellige interne revisionstjenester og -enheder yder Revisionsretten al den bistand, som den mener at have brug for under udøvelsen af sit hverv.

Første afsnit finder også anvendelse på fysiske og juridiske personer, der får udbetalt midler over fællesskabsbudgettet.«

4 Rådets afgørelse 2000/597/EF, Euratom af 29. september 2000 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EFT L 253, s. 42), der er vedtaget på grundlag af artikel 269 EF og 173 EA, bestemmer i artikel 2, stk. 1, litra c) og d):

»Egne indtægter, der opføres på Den Europæiske Unions budget, omfatter provenuet af:

[...]

c) anvendelse af en ensartet sats, som gælder for alle medlemsstater, på det harmoniserede [grundlag for beregning af merværdiafgift, herefter »moms«], der fastlægges i henhold til fællesskabsregler. Det beregningsgrundlag, som skal tages i betragtning i denne sammenhæng, overstiger ikke 50 % af hver enkelt medlemsstats [bruttonationalindkomst, herefter »BNI«] som defineret i stk. 7

d) anvendelse af en sats — som fastsættes inden for rammerne af budgetproceduren under hensyn til alle øvrige indtægter — på summen af alle medlemsstaters BNI.«

5 Artikel 8, stk. 2, i afgørelse 2000/597 bestemmer:

»Uden at foregribe revisionen af regnskaberne og kontrollen af retmæssigheden og den formelle rigtighed i henhold til EF-traktatens artikel 248 og Euratom-traktatens artikel 160 C, idet denne revision og kontrol først og fremmest skal vedrøre pålideligheden og effektiviteten af de nationale systemer og procedurer til fastlæggelse af grundlaget for de egne indtægter fra merværdiafgiften og fra BNI, og uden at foregribe de kontrolforanstaltninger, der træffes i medfør af EF-traktatens artikel 279, litra c), og Euratom-traktatens artikel 183, litra c), vedtager Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, de bestemmelser, som er nødvendige for gennemførelsen af denne afgørelse, samt bestemmelserne vedrørende kontrollen med opkrævningen, overdragelsen til Kommissionen og indbetalingen af de i artikel 2 og 5 nævnte indtægter.«

6 Afgørelse 2000/597 blev erstattet af Rådets afgørelse 2007/436/EF, Euratom af 7. juni 2007 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EUT L 163, s. 17), der trådte i kraft den 1. januar 2007. Ifølge artikel 2, stk. 1, litra b) og c), i sidstnævnte afgørelse omfatter egne indtægter, der opføres på Den Europæiske Unions budget, fortsat bl.a. indtægter, der hidrører fra anvendelsen af en ensartet sats, som gælder for alle medlemsstater, på de harmoniserede momsberegningsgrundlag, der fastlægges i henhold til fællesskabsregler, samt fra anvendelsen af en ensartet

sats — som fastsættes som led i budgetproceduren under hensyntagen til summen af alle øvrige indtægter — på summen af alle medlemsstaternes bruttonationalindkomst (BNI).

7 Artikel 2, stk. 1, i Rådets forordning (EØF, Euratom) nr. 1553/89 af 29. maj 1989 om den endelige ordning for ensartet opkrævning af egne indtægter hidrørende fra merværdiafgiften (EFT L 155, s. 9) bestemmer:

»Grundlaget for momsindtægterne fastlægges ud fra de afgiftspligtige transaktioner, der er nævnt i artikel 2 i [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, herefter »sjette momsdirektiv«)] […]«

8 Artikel 3 i forordning nr. 1553/89 har følgende ordlyd:

»For et givet kalenderår og medmindre andet gælder ifølge artikel 5 og 6, beregnes grundlaget for momsindtægterne ved, at de i en medlemsstat indgåede samlede nettomomsindtægter divideres med den sats, efter hvilken der er opkrævet moms i det pågældende år.

Såfremt en medlemsstat anvender flere momssatser, beregnes grundlaget for momsindtægterne ved at dividere de samlede indgåede nettomomsindtægter med den vejede gennemsnitssats for momsen [...]«

9 Følgende anføres i de to første betragtninger til forordning nr. 1798/2003:

»(1) Svig og skatteunddragelse på tværs af grænserne mellem medlemsstaterne fører til budgettab og forvridninger af princippet om skattemæssig retfærdighed og kan bevirke fordrejninger i kapitalbevægelserne og konkurrencevilkårene. Det berører således det indre markeds funktion.

(2) Bekæmpelsen af svig i forbindelse med [moms] kræver et nært samarbejde mellem de administrative myndigheder, som i hver medlemsstat har til opgave at gennemføre de bestemmelser, der er fastsat på området.«

10 Artikel 1, stk. 1, i forordning nr. 1798/2003 bestemmer:

»Ved denne forordning fastsættes de vilkår, hvorunder de administrative myndigheder, der i medlemsstaterne er ansvarlige for anvendelsen af momslovgivningen på leveringer af varer og tjenesteydelser, på erhvervelse inden for Fællesskabet af varer og på import af varer, skal samarbejde med de administrative myndigheder i de øvrige medlemsstater og med Kommissionen for at sikre håndhævelsen af denne lovgivning.

Med henblik herpå fastsættes der regler og procedurer, som giver medlemsstaternes kompetente myndigheder mulighed for at samarbejde og udveksle alle nødvendige oplysninger indbyrdes med henblik på en korrekt momsansættelse.

I denne forordning fastsættes også regler og procedurer for den elektroniske udveksling af visse oplysninger, navnlig hvad angår momsoplysninger i forbindelse med transaktioner inden for Fællesskabet.

[...]«

11 Artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 1798/2003 fastsætter:

»Hver medlemsstat udpeger et centralt forbindelseskontor som særlig ansvarligt, efter bemyndigelse, for kontakterne til de øvrige medlemsstater med henblik på det administrative samarbejde. […]«

12 Artikel 5, der er indeholdt i kapitel II med overskriften »Udveksling af oplysninger efter anmodning« i forordning nr. 1798/2003, bestemmer:

»1. På anmodning af den bistandssøgende myndighed meddeler den bistandssøgte myndighed de i artikel 1 omhandlede oplysninger, herunder også oplysninger vedrørende et eller flere konkrete tilfælde.

2. Med henblik på den i stk. 1 omhandlede meddelelse lader den bistandssøgte myndighed om nødvendigt foretage den nødvendige administrative undersøgelse for at indhente disse oplysninger.

3. Den i stk. 1 omhandlede anmodning kan indeholde en begrundet anmodning om en specifik administrativ undersøgelse. [...]

[...]«

13 Under overskriften »Udveksling af oplysninger uden forudgående anmodning« foreskriver kapitel IV i forordning nr. 1798/2003 automatisk udveksling af visse oplysninger.

14 Hver medlemsstat indfører i henhold til bestemmelserne i forordningens kapitel V en elektronisk database, hvor forskellige oplysninger vedrørende samhandelen inden for Fællesskabet skal lagres og behandles, samt en elektronisk database med et register over personer, der har fået tildelt et momsregistreringsnummer i den pågældende medlemsstat. Disse bestemmelser fastsætter endvidere de betingelser, som de kompetente myndigheder i hver medlemsstat skal opfylde for at få adgang til de nævnte oplysninger.

15 Kommissionens forordning (EF) nr. 1925/2004 af 29. oktober 2004 om gennemførelsesbestemmelser til visse bestemmelser i forordning nr. 1798/2003 (EUT L 331, s. 13) har bl.a. til formål at fastsætte, hvilke kategorier af oplysninger der skal udveksles uden forudgående anmodning, og hvor hyppigt udvekslingen skal foregå, samt at fastsætte nærmere regler for den elektroniske udveksling af oplysninger, som foretages i henhold til forordning nr. 1798/2003.

Sagens faktiske omstændigheder og den administrative procedure

16 Ved skrivelse af 26. juni 2006 meddelte Revisionsretten Bundesrechnungshof, at den havde til hensigt at aflægge et revisionsbesøg i Tyskland fra den 10. til den 13. oktober 2006 med henblik på i medfør af artikel 248 EF i denne medlemsstat at gennemføre kontroller vedrørende egne indtægter hidrørende fra moms (herefter »momsindtægter«) og vedrørende medlemsstaternes administrative samarbejde vedrørende moms i henhold til forordning nr. 1798/2003. Det bebudede formål var dels at efterprøve, om Forbundsrepublikken Tyskland havde indført de administrative og organisatoriske

strukturer, der er nødvendige for det administrative samarbejde, dels at undersøge, hvordan dette samarbejde fungerer i tilfælde af anmodninger om bistand i henhold til forordningens artikel 5.

17 Denne revision skulle primært finde sted hos det centrale forbindelseskontor og i givet fald hos andre nationale tjenestegrene, der er involveret i det administrative samarbejde. Revisionsretten anmodede ved samme skrivelse Bundesrechnungshof om at oplyse, om den agtede at medvirke ved revisionen i medfør af artikel 248, stk. 3, EF.

18 Ved skrivelse af 7. september 2006 til Bundesrechnungshof fremsendte Revisionsretten et dokument med en indgående beskrivelse af programmet for revisionen og anmodede om forudgående fremsendelse af visse oplysninger. Bundesrechnungshof blev anmodet om at videresende det nævnte program og anmodningen om oplysninger til det centrale forbindelseskontor.

19 I henhold til det nævnte program omhandlede revisionen det centrale forbindelseskontors organisation, udstyr og arbejdsgange, fremsendelse og modtagelse af anmodninger om oplysninger og behandlingen af sådanne anmodninger, udveksling af oplysninger uden forudgående anmodning samt lagring og udveksling af oplysninger vedrørende samhandelen inden for Fællesskabet ved hjælp af momsinformationsudvekslingssystemets elektroniske database (VIES) (»VAT Information Exchange System«, herefter »VIES«) som omhandlet i kapitel V i forordning nr. 1798/2003. Ifølge programmet skulle der ligeledes foretages en undersøgelse af de juridiske hindringer for det administrative samarbejde og de retlige foranstaltninger, der er iværksat for at overvinde disse hindringer, samt alle andre foranstaltninger, der er vedtaget for at forbedre det nævnte samarbejde og modvirke svig, som f.eks. samarbejdet med myndighederne med ansvar for bekæmpelse af svig, den bilaterale udveksling af oplysninger, annullation af momsnumre, de muligheder, repræsentanter for den bistandssøgende myndighed har for at være til stede under kontrollerne udført af den bistandssøgte myndighed og for at gennemføre kontroller samtidigt i forskellige medlemsstater, som

er fastsat i artikel 11 og 12 i forordning nr. 1798/2003, eller mulighederne i henhold til Fiscalis-programmet (jf. Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 2235/2002/EF af 3.12.2002 om et fællesskabsprogram til forbedring af beskatningssystemernes virkemåde i det indre marked (Fiscalis-programmet 2003-2007) (EFT L 341, s. 1)).

20 Bundesrechnungshof bekræftede ved skrivelse af 18. september 2006 sin medvirken til denne revision.

21 Da Revisionsretten ikke modtog de anmodede dokumenter med henblik på den nævnte revision, og da det centrale forbindelseskontor ikke bekræftede den fastsatte dato for revisionen, orienterede Revisionsretten ved skrivelse af 5. oktober 2006 Bundesrechnungshof om, at besøget blev udskudt til perioden fra den 14. til den 17. november 2006.

22 Da det centrale forbindelseskontor heller ikke bekræftede disse nye datoer, foreslog Revisionsretten ved skrivelse af 9. november 2006 til Bundesministerium der Finanzen, at den planlagte revision skulle finde sted fra den 4. til den 7. december 2006. Revisionsretten oplyste i skrivelsen, at der allerede havde fundet sådanne revisioner sted i syv andre medlemsstater, og fremhævede, at formålet med revisionen ikke var at kontrollere de egentlige materielle operationer, og at momsen anvendes korrekt, men at sikre en effektiv og korrekt behandling af de fremsendte og/eller modtagne anmodninger om oplysninger inden for rammerne af VIES.

23 Bundesministerium der Finanzen modsatte sig ved skrivelse af 4. december 2006, at Revisionsretten gennemførte den nævnte revision i Tyskland, idet myndigheden gjorde gældende, at der ikke var et gyldigt retsgrundlag for revisionen.

24 Den 23. september 2008 fremsendte Kommissionen — efter at være blevet underrettet af Revisionsretten om dette afslag, og idet den var af den opfattelse, at Revisionsretten var berettiget til at foretage den planlagte revision, og at Forbundsrepublikken Tyskland havde tilsidesat sine forpligtelser ved at modsætte sig, at denne revision blev gennemført på Tysklands område — en åbningsskrivelse til Forbundsrepublikken Tyskland og opfordrede denne medlemsstat til at fremsætte sine bemærkninger i overensstemmelse med artikel 226 EF. Forbundsrepublikken Tyskland besvarede åbningsskrivelsen ved skrivelse af 23. december 2008.

25 Den 23. marts 2009 fremsatte Kommissionen en begrundet udtalelse, hvori den opfordrede Forbundsrepublikken Tyskland til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme sine forpligtelser inden for en frist på to måneder at regne fra modtagelsen af udtalelsen.

26 Da Kommissionen ikke var tilfreds med det svar på den begrundede udtalelse, som denne medlemsstat fremsendte den 22. maj 2009, besluttede den at anlægge denne sag.

Om søgsmålet

Parternes argumenter

Argumentation vedrørende Revisionsrettens kompetence i forbindelse med revision af indtægter

27 Det fremgår ifølge Kommissionen af artikel 248 EF, at Revisionsretten som uafhængig ekstern revisor har til opgave at kontrollere, at de finansielle transaktioner vedrørende opkrævning og anvendelse af Fællesskabets midler er blevet registreret og oplyst

korrekt, at de er blevet foretaget lovligt og formelt rigtigt, at de er blevet forvaltet under iagttagelse af principperne om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet, samt at formulere anbefalinger til forbedring af Fællesskabets finansielle forvaltning.

28 Revisionsrettens beføjelser skal under hensyntagen til denne opgaves særlige karakter og med henblik på at sikre denne bestemmelses effektive virkning fortolkes vidt og omfatte alle områder og alle aktører, der har en tilstrækkelig direkte forbindelse til Fællesskabets indtægter eller udgifter.

29 Opkrævningen af momsindtægter har imidlertid en sådan forbindelse med de momsindtægter, der tilfalder Fællesskabet. Idet indtægterne fra denne afgift er opkrævet i henhold til bestemmelserne i sjette momsdirektiv, danner de nemlig en udgangsværdi til beregning af størrelsen af Fællesskabets momsindtægter.

30 Selv om forordning nr. 1798/2003 ikke direkte regulerer opkrævning af Fællesskabets indtægter, er overholdelse af denne forordning en forudsætning for lovligheden og den formelle rigtighed af momsindtægterne, eftersom det samarbejde, der er indført med denne forordning, har til formål at sikre, at momsen fastsættes korrekt, således at Fællesskabet kan disponere effektivt over disse indtægter.

31 Det fremgår desuden af artikel 248, stk. 3, første afsnit, EF samt af artikel 140, stk. 2, første afsnit, tredje og fjerde punktum, og artikel 142, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 1605/2002 og, mere generelt, af forpligtelsen til loyalt samarbejde i henhold til artikel 10 EF, at i tilfælde af revisioner i medlemsstaterne er disse forpligtede til at yde Revisionsretten omfattende bistand i forbindelse med dens udførelse af sine opgaver. Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i denne forbindelse, idet den har modsat sig, at Revisionsretten gennemfører den omtvistede revision i Tyskland.

32 Parlamentet har anført, at Revisionsrettens uafhængighed, der er sikret i artikel 247, stk. 2 og 4, EF, samt den almindelige beføjelse, der er tildelt denne institution ved artikel 248, stk. 4, EF til på eget initiativ at fremkomme med bemærkninger og afgive særberetninger, indebærer, at Revisionsretten frit kan fastsætte genstanden for sine revisioner inden for rammerne af kontrollen med Fællesskabets midler, uden at denne frihed kan være afhængig af afledt lovgivning.

33 En streng fortolkning af Revisionsrettens beføjelser er så meget desto mindre berettiget, som dens arbejde yder værdifuld støtte både til budgetmyndigheden og fællesskabslovgiver, således som det, hvad angår den omtvistede revision, fremgår af indholdet af Revisionsrettens særberetning nr. 8/2007, der blev resultatet af revisionen (EUT 2008 C 20, s. 1). Eftersom Revisionsretten alene råder over revisions- og vejledningsbeføjelser, opstår der ikke det samme spørgsmål om retsgrundlaget for dens virksomhed, som i forbindelse med Fællesskabets lovgivningsvirksomhed.

34 Momsunddragelse og -svig og de forvridninger, som disse tilsidesættelser afføder mellem medlemsstaterne, påvirker den overordnede balance i ordningen for egne indtægter, eftersom ethvert fald i momsindtægterne skal kompenseres af en forhøjelse af de egne indtægter, der beregnes på grundlag af BNI. Eftersom kvaliteten af det samarbejde, der er indført i denne forbindelse ved forordning nr. 1798/2003, skal sikre, at svig opdages, og eftersom opkrævning af supplerende momsindtægter således forøger grundlaget for beregning af momsindtægter, er overholdelse af denne forordning bestemt en forudsætning for lovligheden og den formelle rigtighed af Fællesskabets indtægter.

35 Revisionsretten har gjort gældende, at eftersom dens opgave og beføjelser fremgår af artikel 246 EF og 248 EF, kan den frit definere sin revisionspolitik, under overholdelse af primær ret og med forbehold af Domstolens fortolkning, uden at navnlig afledt ret kan begrænse eller fravige disse beføjelser.

36 Revisionsrettens revisionsbeføjelse omfatter enhver bestemmelse henhørende under fællesskabsretten, der indvirker på Fællesskabets udgifter og indtægter, med henblik på gennem årsberetninger og særberetninger, som den fremsender til Parlamentet og Rådet, at tilvejebringe et grundlag for drøftelser i forbindelse med dechargeproceduren og bestræbelsen på forbedringer. Revisionsretten har navnlig i forbindelse med særberetningerne kompetence til at vælge et tema eller område, der ligger inden for dens beføjelser, og hvor den forventer at kunne fremsætte forslag til forbedringer vedrørende principperne om sparsommelighed, produktivitet og effektivitet i forhold til de omhandlede fællesskabsforanstaltninger.

37 Den fortolkning, som den tyske regering har fremført, vil begrænse Revisionsrettens beføjelse til en revision af regnskabsførelsen uden mulighed for at foretage forvaltningsrevision (»performance audits«) på grundlag af kriterier, der er fastsat i lovgivningen, og principperne om ansvarlig økonomisk forvaltning, hvilket vil fratage artikel 248, stk. 2, EF sin effektive virkning, idet denne bestemmelse henviser til forsvarlig forvaltning af indtægter og udgifter.

38 Det fremgår af det ovenstående, at Revisionsretten navnlig er berettiget til — med henblik på dels at sikre den effektive opkrævning af moms og ansvarlig økonomisk forvaltning af momsindtægter, der følger af denne opkrævning, dels at sætte den i stand til at formulere eventuelle forbedringer — at undersøge, om den samarbejdsordning, der er fastsat i forordning nr. 1798/2003, fungerer korrekt og effektivt.

39 De betænkeligheder, som den tyske regering giver udtryk for, hvorefter den nævnte institution vil søge at efterprøve medlemsstaternes økonomiske politik, eftersom denne politik bidrager til dannelse af BNI, der i sig selv er en del af grundlaget for beregningen af en egen indtægt for EU, er ubegrundede, for så vidt som der til forskel fra momsområdet, hvor forpligtelser i henhold til fællesskabsretten finder anvendelse på medlemsstaterne i forbindelse med opkrævning af indtægter, ikke eksisterer sådanne

forpligtelser for så vidt angår den måde, hvorpå medlemsstaterne skal udforme og føre deres økonomiske politik.

40 Hvad angår den tyske regerings argument vedrørende en tilsidesættelse af subsidiaritetsprincippet er Kommissionen, Parlamentet og Revisionsretten af den opfattelse, at dette princip finder anvendelse på udøvelse af beføjelser af normativ karakter, men ikke med hensyn til kontrol og vejledningsbeføjelser som i Revisionsrettens tilfælde. Kommissionen og Revisionsretten har endvidere fremhævet, at Revisionsrettens beføjelser, idet de vedrører Fællesskabets indtægter og udgifter i deres helhed, henhører under en eksklusiv beføjelse, som denne institution er tildelt ved traktaten, bl.a. med henblik på at yde vejledning til Fællesskabets budgetmyndighed i forbindelse med kontrollen med gennemførelsen af budgettet, hvilket indebærer, at disse beføjelser ikke henhører under begrebet delt kompetence, og at de ikke påvirkes af den omstændighed, at de nationale myndigheder ligeledes har kompetence til at udøve en vis kontrol.

41 Ifølge Kommissionen begrunder den grænseoverskridende karakter af det samarbejde, der er indført ved forordning nr. 1798/2003, under alle omstændigheder en indgriben fra Revisionsretten, hvis beføjelser til forskel fra de nationale instansers kompetence omfatter alle medlemsstater. Desuden kræver ordningen for de fælles egne indtægter, at det fra centralt hold sikres, at hver medlemsstat bidrager behørigt til finansieringen af Fællesskabets budget.

42 Ifølge den tyske regering er Revisionsrettens beføjelser, selv om der er tale om revisionsbeføjelser og ikke afgørelsesbeføjelser, i sin helhed afgrænset ved traktaten, hvilket også gælder beføjelsen til at udarbejde en særberetning. Det fremgår imidlertid af artikel 248, stk. 1-3, EF, at disse beføjelser udelukkende omfatter regnskaber, lovligheden samt den formelle rigtighed af Fællesskabets indtægter og udgifter.

43 I den forbindelse har det samarbejde vedrørende opkrævning af momsindtægter, der er organiseret ved forordning nr. 1798/2003, ikke en direkte eller tilstrækkelig forbindelse til Fællesskabets indtægter. Momsindtægterne indgår nemlig i det nationale budget og skal holdes adskilt fra sådanne momsindtægter, der alene udgør Fællesskabets indtægter.

44 Det fremgår således af artikel 2, stk. 1, litra c), i afgørelse 2000/597 og artikel 2 ff. i forordning nr. 1553/89, at størrelsen af de momsindtægter, der effektivt opkræves, blot udgør en form for fast regningsenhed, der danner grundlag for fastlæggelsen af størrelsen af momsindtægterne efter en særskilt beregning, der omfatter forskellige ekstrapoleringer, korrektioner eller modregninger.

45 Den omstændighed, at en nedgang i momsindtægterne medfører, at der må gøres yderligere brug af egne indtægter på grundlag af medlemsstaternes BNI, er heller ikke tilstrækkelig til at begrunde en udvidelse af Revisionsrettens kontrolbeføjelse til også at omfatte disse indtægter.

46 Som det bekræftes i artikel 8, stk. 2, i afgørelse 2000/597, er det alene medlemsstaternes korrekte fastsættelse af de opkrævede momsindtægter, og spørgsmålet om, hvorvidt de beregninger, der er foretaget på baggrund af disse indtægter til fastlæggelse af størrelsen af momsindtægterne, er korrekte, der er omfattet af Revisionsrettens beføjelser. Dette er derimod ikke tilfældet med de nationale skattemyndigheders strukturer og procedurerne for opkrævning af moms, som disse myndigheder anvender, der alene er omfattet af medlemsstaternes kompetence. Kompetencen til at føre kontrol med disse strukturer og procedurer kan følgelig udelukkende tilkomme de kompetente nationale organer.

47 En afgørelse om det modsatte ville desuden svare til at medgive, at hvad angår egne indtægter, der er beregnet på grundlag af BNI, omfatter Revisionsrettens revisionsbeføjelse ligeledes medlemsstaternes økonomiske politiker.

48 Den tyske regering har subsidiært endvidere gjort gældende, at subsidiaritetsprincippet ligeledes må anses for at føre til, at efterprøvelse af transaktioner i forbindelse med opkrævning af moms, og dermed det administrative samarbejde på dette område, ikke henhører under Revisionsrettens beføjelser, men derimod er omfattet af de nationale revisionsretters kompetence. En revision af grænseoverskridende situationer som omhandlet i forordning nr. 1798/2003 kunne let gennemføres ved en fælles aktion af sådanne retter.

Argumentation vedrørende Revisionsrettens beføjelser i forbindelse med revision af udgifter

49 Kommissionen har i sin replik gjort gældende, at gennemførelsen af forordning nr. 1798/2003 har indebåret udgifter for EU's budget, således at den omtvistede revision ligeledes er begrundet i forhold til den beføjelse, som Revisionsretten har med hensyn til kontrol med udgifterne. Denne opfattelse deles af Revisionsretten, der navnlig har anført, at det fremgår af programmet for revisionen, der blev fremsendt til de tyske myndigheder, og som er beskrevet i denne doms præmis 19, at den planlagte revision vedrørte lagring og udveksling af oplysninger både ved hjælp af CCN/CSI-nettet og VIES-nettet, der begge i medfør af Fiscalis-programmet finansieres af Fællesskabet.

50 Den tyske regering har nedlagt påstand om, at denne argumentation afvises, idet Kommissionen ikke kan fremføre en sådan argumentation i replikken, da den ikke fremgår af stævningen. Eftersom den sagsøgte medlemsstat blev frataget muligheden for at imødegå den nævnte argumentation i sit svarskrift, udelukker artikel 42, stk. 2, første afsnit, i Domstolens procesreglement en udvidelse af sagens genstand. Det fremgår desuden af procesreglementets artikel 93, stk. 4, at Revisionsretten som

intervenient ikke kan hindre, at et søgsmål delvis må afvises som følge af en undladelse fra sagsøgerens side.

51 Vedrørende realiteten har den tyske regering gjort gældende, at den af Revisionsretten bebudede revision, og det herpå følgende afslag fra Forbundsrepublikken Tyskland, er uden enhver forbindelse med en revision af Fællesskabets udgifter. Desuden kan et ønske om at revidere udgifterne ikke begrunde den omtvistede revision i sin helhed, eftersom denne revision ligeledes vedrører en række forhold, der udelukkende finansieres af medlemsstaternes budgetter.

52 Kommissionen har nedlagt påstand om, at den af den tyske regering rejste formalitetsindsigelse forkastes. Den omtvistede argumentation blev for det første anført under den administrative procedure, således at Forbundsrepublikken Tysklands ret til forsvar er sikret. For det andet indebar denne argumentation ikke en udvidelse af sagens genstand. Både Kommissionen og Revisionsretten har endvidere anført, at en intervenient frit kan påberåbe sig argumenter, der ikke er fremført af den part, som intervenienten støtter.

Domstolens bemærkninger

53 Det bemærkes indledningsvis, at den af Forbundsrepublikken Tyskland udtrykte modstand mod Revisionsrettens revisionsbesøg går tilbage til slutningen af 2006. Desuden bemærkes, at det følger af Domstolens faste retspraksis, at spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger et traktatbrud, skal vurderes på baggrund af forholdene ved udløbet af den frist, der er fastsat i Kommissionens begrundede udtalelse. Denne frist udløb i den foreliggende sag i løbet af maj 2009.

54 Det fremgår af det ovenstående, at de bestemmelser i traktaterne, med henblik på hvilke det af Kommissionen påståede traktatbrud skal vurderes, er de bestemmelser, der var gældende før Lissabontraktatens ikrafttræden.

55 Efter denne konstatering skal Forbundsrepublikken Tysklands angivelige tilsidesættelse af sine forpligtelser i henhold til artikel 248, stk. 1-3, EF først undersøges.

56 Det bemærkes i denne forbindelse, at traktaterne har tilvejebragt en kompetencefordeling mellem Fællesskabets institutioner, hvorved hver enkelt institution er tillagt opgaver som led i Fællesskabets institutionelle opbygning og gennemførelsen af de opgaver, der er overdraget Fællesskabet (dom af 22.5.1990, sag C-70/88, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 2041, præmis 21).

57 Desuden bemærkes, som det fremgår af artikel 7, stk. 1, EF, at Revisionsretten, der fik status som institution ved Maastrichttraktaten, i lighed med alle andre institutioner handler inden for rammerne af de beføjelser, som er tillagt den ved EF-traktaten.

58 Revisionsrettens opgave er første gang formuleret meget generelt i artikel 246 EF, hvorefter den nævnte institution foretager revision af regnskaberne.

59 Artikel 248 EF, der angiver denne opgave i detaljer og præciserer, hvordan Revisionsretten skal udføre opgaven, bestemmer bl.a. i stk. 1, at denne institution reviderer

regnskaberne vedrørende samtlige Fællesskabets indtægter og udgifter og afgiver en erklæring til Europa-Parlamentet og Rådet om regnskabernes rigtighed og de underliggende transaktioners lovlighed og formelle rigtighed, hvilken erklæring kan suppleres med specifikke vurderinger for hvert enkelt af Fællesskabets større aktivitetsområder.

60 Artikel 248, stk. 2, EF præciserer bl.a., at Revisionsretten efterprøver lovligheden og den formelle rigtighed af indtægterne og udgifterne og sikrer sig, at den økonomiske forvaltning har været forsvarlig, hvorved den navnlig aflægger beretning om eventuelle uregelmæssigheder.

61 Artikel 248, stk. 3, EF bemyndiger Revisionsretten til at foretage revisioner på grundlag af regnskabsbilag og i fornødent omfang ved undersøgelser på stedet, bl.a. i medlemsstaterne i forbindelse med de nationale revisionsinstitutioner eller, såfremt disse ikke har de fornødne beføjelser, i forbindelse med de kompetente nationale myndigheder.

62 Artikel 248, stk. 4, EF fastsætter bl.a., at Revisionsretten udarbejder en årsberetning, som oversendes til de øvrige institutioner og bliver genstand for en offentliggørelse i *Den Europæiske Unions Tidende* sammen med de nævnte institutioners besvarelser af Revisionsrettens bemærkninger. Revisionsretten kan ligeledes når som helst fremkomme med bemærkninger, navnlig i form af særberetninger, til særlige spørgsmål og på begæring fra en af Fællesskabets øvrige institutioner afgive udtalelser. Som Domstolen allerede har præciseret, har den nævnte bestemmelse til formål at bidrage til at forbedre Fællesskabets finansielle forvaltning, ved at beretningerne oversendes til institutionerne og besvares af disse (dom af 10.7.2001, sag C-315/99 P, Ismeri Europa mod Revisionsretten, Sml. I, s. 5281, præmis 27). Formålet med sådanne rapporter er at yde vejledning til budgetmyndigheden, der har kompetence til at meddele decharge for regnskaberne, og mere generelt til alle offentlige organer, der er i stand til at bidrage til at afhjælpe eventuelle lakuner og mangler, der er påpeget af Revisionsretten på disse områder.

63 I det foreliggende tilfælde havde Revisionsrettens revision i det væsentlige til formål at sikre, at de strukturer og mekanismer for administrativt samarbejde på momsområdet, der er fastsat i forordning nr. 1798/2003, blev indført og fungerede korrekt, hvorved de konklusioner, der blev draget ved revisionen, efterfølgende skulle danne grundlag for i en særberetning at formulere eventuelle anbefalinger med henblik på at sikre, at disse strukturer og mekanismer fungerede mere effektivt.

64 I denne forbindelse bemærkes, at som det fremgår af artikel 269 EF, finansieres budgettet, uanset andre indtægter, fuldt ud ved hjælp af egne indtægter.

65 I den periode, hvor de tyske myndigheder modsatte sig gennemførelsen af den omtvistede revision, var ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter fastsat ved afgørelse 2000/597. Det fremgår af denne afgørelses artikel 2, stk. 1, at disse egne indtægter bl.a. omfatter indtægter, der hidrører fra anvendelsen af en ensartet sats på de harmoniserede momsberegningsgrundlag, der fastlægges i henhold til fællesskabsregler. Dette var fortsat gældende i henhold til artikel 2 i afgørelse 2007/436, der var i kraft ved udløb af den frist, der var pålagt i Kommissionens begrundede udtalelse.

66 I medfør af artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 1553/89 fastlægges grundlaget for momsindtægterne ud fra de afgiftspligtige transaktioner, der er nævnt i sjette momsdirektivs artikel 2. Dette direktiv blev med virkning fra den 1. januar 2007 erstattet af Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 347, s. 1, herefter »momsdirektivet«).

67 Med forbehold af diverse justeringer, der er fastsat i bestemmelserne i forordning nr. 1553/89, bestemmer forordningens artikel 3, at for et kalenderår opnås grundlaget for momsindtægterne ved, at de i en medlemsstat indgåede samlede nettomomsindtægter divideres med den sats, efter hvilken der er opkrævet moms i samme

år, hvorved der anvendes en vægtet gennemsnitssats for momsen ved den nævnte division, hvis der anvendes mere end én momssats i en medlemsstat.

68 Disse justeringer omfatter bl.a. dem, der følger af den præcisering, der er indeholdt i artikel 2, stk. 2, tredje led, i forordning nr. 1553/89, hvorefter der ved anvendelsen af artikel 2, stk. 1, skal tages hensyn til transaktioner, for hvilke medlemsstaterne i medfør af sjette momsdirektivs artikel 28, stk. 3, litra b), fortsat indrømmer afgiftsfritagelse, ved fastlæggelsen af momsindtægterne. I den forbindelse bestemmer artikel 6, stk. 2, andet led, i forordning nr. 1553/89 bl.a., at ved anvendelsen af forordningens artikel 2, stk. 2, tredje led, beregner medlemsstaterne grundlaget for momsindtægterne, som om disse transaktioner var belagt med afgift, med henblik på at stille disse stater på lige fod med de medlemsstater, der ikke havde valgt at fritage en bestemt sektor (jf. dom af 23.5.1990, sag C-251/88, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 2107, præmis 14).

69 I disse forskellige henseender er det ganske vist korrekt, at de indtægter, der hidrører fra betaling af moms, for størstedelens vedkommende forbliver nationale skatteindtægter, der bogføres i medlemsstaternes budgetter, således at en ubetydelig procentdel af disse indtægter vil indgå i Fællesskabets budget som egne indtægter (jf. i denne retning dom af 16.9.1999, sag C-414/97, Kommissionen mod Spanien, Sml. I, s. 5585, præmis 23).

70 Tilsvarende forholder det sig således, som den tyske regering har gjort gældende, at beregningen af størrelsen af momsindtægterne ikke blot består i en enkel procentdel af de faktisk opkrævede momsindtægter, men at en sådan beregning involverer flere justeringer, der navnlig forfølger de formål, der er nævnt i denne doms præmis 68.

71 Denne konklusion ændrer imidlertid ikke ved den omstændighed, at ordningen for egne indtægter, der er indført ved traktaten, har til formål hvad angår egne momsindtægter at skabe en forpligtelse for medlemsstaterne til at stille en del af de beløb, som de opkræver som moms, til rådighed for Fællesskabet som egne indtægter (jf. i denne retning dom af 13.3.1990, sag C-30/89, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 691, præmis 23). Disse konstateringer ændrer heller ikke ved den omstændighed, at medlemsstaterne — med henblik på at sikre en effektiv opkrævning af nævnte momsindtægter og med henblik på at være i stand til, i det omfang det er påkrævet i henhold til afgørelse 2000/597 eller afgørelse 2007/436 og forordning nr. 1553/89, at stille tilsvarende momsindtægter til rådighed for fællesskabsbudgettet — er forpligtet til at overholde de forskellige fællesskabsbestemmelser, der er forbundet med en sådan opkrævning, såsom de bestemmelser, der er indeholdt i sjette momsdirektiv og momsdirektivet eller i forordning nr. 1798/2003. Denne situation er i denne forbindelse betydeligt anderledes end situationen for egne indtægter, der er baseret på medlemsstaternes BNI.

72 Der består således en direkte forbindelse mellem dels medlemsstaternes opkrævning af momsindtægter under overholdelse af den gældende fællesskabsret, dels tilrådighedsstillelse for Fællesskabets budget af tilsvarende momsindtægter, således at enhver lakune i opkrævningen af medlemsstaternes momsindtægter potentiel kan føre til reduktion af de momsindtægter, der skal stilles til rådighed for Fællesskabet.

73 I denne forbindelse har Domstolen bl.a. fastslået, at når en medlemsstat har undladt at undergive en bestemt type transaktioner moms i strid med de krav, der følger af sjette momsdirektiv, kan en sådan tilsidesættelse ligeledes resultere i, at medlemsstaten tilsidesætter sin forpligtelse til at stille Kommissionen de beløb, der svarer til den afgift, der skulle have været opkrævet af de nævnte transaktioner, til rådighed som Fællesskabets egne momsindtægter (jf. domme af 12.9.2000, sag C-276/97, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6251, præmis 49, 56, 61 og 70, sag C-358/97, Kommissionen mod Irland, Sml. I, s. 6301, præmis 58, 65, 69 og 78, og sag C-359/97, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, Sml. I, s. 6355, præmis 70, 77 og 87).

74 Ligeledes — efter at have bemærket, at det følger af sjette momsdirektivs artikel 2 og 22 samt artikel 10 EF, at hver medlemsstat har pligt til at vedtage alle de love og administrative foranstaltninger, som er egnede til at sikre, at den moms, som skyldes på dens område, opkræves i sin helhed, og præciseret, at medlemsstaterne inden for rammerne af det fælles momssystem har pligt til at sikre, at de forpligtelser, som de afgiftspligtige personer er underlagt, overholdes, og at de i denne forbindelse har et vist skøn, navnlig med hensyn til, hvorledes de anvender de midler, som de råder over — har Domstolen imidlertid tilføjet, at dette skøn begrænses af forpligtelsen til at sikre en effektiv opkrævning af Fællesskabets egne indtægter (dom af 17.7.2008, sag C-132/06, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5457, præmis 37-39).

75 Blandt Rådets formål med vedtagelsen af sjette momsdirektiv findes desuden, som det navnlig fremgår af 11. betragtning til direktivet, og som det efterfølgende er gentaget i 35. betragtning til momsdirektivet, at sikre en sammenlignelig opkrævning af Fællesskabets egne indtægter i samtlige medlemsstater (jf. dom af 4.10.2001, sag C-326/99, »Goed Wonen«, Sml. I, s. 6831, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

76 Det bemærkes i øvrigt, at ethvert fald i momsindtægterne skal kompenseres af en reduktion af udgifterne eller en forhøjelse af de egne indtægter, der er baseret på BNI, hvilket kan påvirke den overordnede balance i ordningen for egne indtægter, der har til formål at dække Fællesskabets udgifter.

77 Hvad særligt angår forordning nr. 1798/2003 bemærkes, at eftersom denne retsakt har til formål at bekæmpe momssvig og momsunddragelse i alle medlemsstater, er de samarbejdsmekanismer, som medlemsstaterne er pålagt i medfør af den nævnte forordning, i sig selv egnede til at udøve en direkte og afgørende indflydelse på den faktiske opkrævning af momsindtægter og dermed på tilrådighedsstillelsen af momsindtægter for Fællesskabets budget.

78 I denne forbindelse skal det dels fremhæves, at en stor del af tilfældene med momssvig opstår i forbindelse med reel eller påstået samhandel inden for Fællesskabet, dels bemærkes, at Domstolen tidligere har fastslået, at den gensidige bistand og det administrative samarbejde mellem de berørte medlemsstaters skatte- og afgiftsmyndigheder er helt afgørende med henblik på bl.a. at undgå, at erhvervelse inden for Fællesskabet unddrages betaling af moms (jf. i denne retning dom af 7.12.2010, R., sag C-285/09, Sml. I, s. 12605, præmis 52).

79 Det skal desuden fremhæves, at en medlemsstats faktiske anvendelse af de bestemmelser om samarbejde, der er indført ved forordning nr. 1798/2003, ikke blot er en betingelse for, at denne medlemsstat er i stand til effektivt at bekæmpe svig og skatteunddragelse på sit eget område, men også for andre medlemsstaters mulighed for at sikre en sådan bekæmpelse på deres respektive områder, særligt når den korrekte anvendelse af momsen i disse andre medlemsstater er afhængig af oplysninger, som den førstnævnte medlemsstat er i besiddelse af, eller som den lettere kan fremskaffe.

80 Det følger af det ovenstående, at et samarbejde mellem de nationale administrationer som det, der er indført ved forordning nr. 1798/2003, når det gennemføres effektivt og i overensstemmelse med denne forordnings bestemmelser, kan bidrage til en reduktion af svig og til en effektiv opkrævning af momsindtægter, samt i tilsvarende omfang til at bevare momsindtægterne på et niveau, hvor de bør være i henhold til de forskellige gældende fællesskabsakter, og dermed til at fastholde den overordnede balance i de egne indtægter.

81 Under disse omstændigheder må det medgives, at Revisionsretten var beføjet til at gennemføre den planlagte revision, der er omtvistet i denne sag, for så vidt som revisionen, idet den skulle omhandle det administrative samarbejde i henhold til forordning nr. 1798/2003, drejede sig om forventede fællesskabsindtægter med

udgangspunkt i lovligheden heraf og forsvarlig økonomiske forvaltning i forbindelse hermed, hvorfor der bestod en direkte forbindelse til de beføjelser, som Revisionsretten har i henhold til artikel 248 EF.

82 I modsætning til, hvad den tyske regering har gjort gældende, kan en sådan konklusion, eftersom den følger af artikel 248 EF, ikke drages i tvivl af bl.a. den præcisering, der fremgår af artikel 8, stk. 2, i afgørelse 2000/597, hvorefter denne bestemmelse gælder uden at foregribe revisionen af regnskaberne og kontrollen af retmæssigheden og den formelle rigtighed i henhold til EF-traktatens artikel 248, revision og kontrol, der først og fremmest skal vedrøre pålideligheden og effektiviteten af de nationale systemer og procedurer til fastlæggelse af grundlaget for de egne momsindtægter. Det bemærkes endvidere, at denne præcisering i mellemtiden er udeladt i artikel 8, stk. 2, i afgørelse 2007/436.

83 Eftersom den påtænkte revision, der er omtvistet i denne sag, som det fremgår af denne doms præmis 81, i sin helhed var omfattet af den beføjelse, som Revisionsretten har på området for revision af indtægterne, er det ufornødent, at Domstolen tager stilling til spørgsmålet, om og eventuelt i hvilket omfang den nævnte revision ligeledes kunne være begrundet i henhold til Revisionsrettens beføjelse på området for revision af udgifterne, og det er af samme grund ufornødent, at Domstolen tager stilling til den argumentation, som Kommissionen og Revisionsretten har fremført herom.

84 Det er endvidere ufornødent i den foreliggende sag at tage stilling til spørgsmålet, om og eventuelt i hvilket omfang subsidiaritetsprincippet, som Forbundsrepublikken Tyskland subsidiært har gjort gældende som forsvar, kan tilkendes en rolle i forbindelse med revision med henblik på at adskille Revisionsrettens og de nationale revisionsorganers indgriben. Det er i den henseende tilstrækkeligt at bemærke, at selv om subsidiaritetsprincippet måtte finde anvendelse i den foreliggende sag, medfører den grænseoverskridende dimension ved det administrative samarbejde på momsområdet, der er indført ved forordning nr. 1798/2003, under alle omstændigheder, at den

omtvistede revision må anses for at være forenelig med dette princip. Eftersom en sådan revision har til formål at sikre, at det samarbejde, som alle administrative myndigheder i medlemsstaterne deltager i, fungerer korrekt, hvilket til dels afhænger af, at hver enkelt af disse administrative myndigheder er i stand til effektivt at bekæmpe svig og skatteunddragelse på deres eget område, vil den nævnte revision nemlig nødvendigvis bedre kunne gennemføres centralt af Revisionsretten på fællesskabsplan, navnlig eftersom Revisionsrettens beføjelser til forskel fra de nationale revisionsretters beføjelser omfatter alle medlemsstater.

85 Eftersom det fremgår af det ovenstående, at Revisionsretten i medfør af bestemmelserne i artikel 248 EF havde beføjelse til at gennemføre en revision som den omtvistede, må det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til denne artikel, navnlig artikel 248, stk. 3, idet den har modsat sig denne revision på sit område.

86 Det følger heraf, at Kommissionen må gives medhold på dette punkt.

87 Hvad for det andet angår tilsidesættelsen af artikel 10 EF, som Kommissionen ligeledes har påberåbt sig, er det derimod tilstrækkeligt at bemærke, at det er ufornødent at fastslå en selvstændig tilsidesættelse af de almindelige forpligtelser i denne artikels bestemmelser i forhold til, hvad der er udtalt om tilsidesættelsen af de mere præcise forpligtelser, som påhvilede Forbundsrepublikken Tyskland efter artikel 248 EF (jf. i denne retning dom af 8.7.2010, sag C-334/08, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 6869, præmis 75 og den deri nævnte praksis). Som det netop er blevet bemærket, bestemmer artikel 248, stk. 3, EF nemlig udtrykkeligt, at den revision, der er omfattet af Revisionsrettens beføjelser, i henhold til artikel 248, stk. 1 og 2, i fornødent omfang kan finde sted på stedet i medlemsstaterne, idet sådanne revisioner gennemføres i forbindelse med de nationale revisionsinstitutioner

eller i forbindelse med de kompetente nationale myndigheder, der samarbejder med Revisionsretten på grundlag af tillid.

88 Kommissionen har for det tredje nedlagt påstand om, at det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold til artikel 140, stk. 2, og artikel 142, stk. 1, i forordning nr. 1605/2002.

89 I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at bemærke, at Kommissionen, der har bevisbyrden for de traktatbrud, som den gør gældende, hverken har forsøgt at redegøre for, hvordan det traktatbrud, som den foreholder Forbundsrepublikken Tyskland, for så vidt angår disse to bestemmelser eventuelt skulle kunne adskilles fra det traktatbrud, som Kommissionen har nedlagt påstand om i forhold til artikel 248, stk. 1-3, EF, eller i øvrigt hvordan denne medlemsstats adfærd, i betragtning af den præcise ordlyd af nævnte artikel 140, stk. 2, og artikel 142, stk. 1, skulle kunne udgøre en tilsidesættelse af disse bestemmelser.

90 Det følger heraf, at Kommissionens påstand på dette punkt ikke kan tages til følge.

91 I betragtning af det foregående må det fastslås, at Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold artikel 248, stk. 1-3, EF, idet den har modsat sig, at Revisionsretten kan gennemføre kontrol i Tyskland af det administrative samarbejde i henhold til Rådets forordning nr. 1798/2003 og gennemførelsesbestemmelserne hertil.

Sagens omkostninger

92 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 betaler sagens omkostninger, og denne i det væsentlige har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagens omkostninger. I overensstemmelse med samme artikels stk. 4, første afsnit, bærer Europa-Parlamentet og Revisionsretten, der er intervenienter i sagen, deres egne omkostninger.

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

1) Forbundsrepublikken Tyskland har tilsidesat sine forpligtelser i henhold artikel 248, stk. 1-3, EF, idet den har modsat sig, at Revisionsretten for den Europæiske Union kan gennemføre kontrol i Tyskland af det administrative samarbejde i henhold til Rådets forordning (EF) nr. 1798/2003 af 7. oktober 2003 om administrativt samarbejde vedrørende merværdi og gennemførelsesbestemmelserne hertil.

2) I øvrigt frifindes Forbundsrepublikken Tyskland.

3) Forbundsrepublikken Tyskland betaler sagens omkostninger.

4) Europa-Parlamentet og Revisionsretten bærer deres egne omkostninger.

Underskrifter