

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

30. travnja 2014. (*)

„Zajednički sustav poreza na financijske transakcije – Odobrenje za pojačanu suradnju na temelju članka 329. stavka 1. UFEU-a – Odluka 2013/52/EU – Tužba za poništenje zbog povrede članaka 327. i 332. UFEU-a kao i običajnog međunarodnog prava“

U predmetu C-209/13,

povodom tužbe za poništenje na temelju članka 263. UFEU-a, podnesene 18. travnja 2013.,

Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske, koju zastupaju E. Jenkinson i S. Behzadi Spencer, u svojstvu agenata, uz asistenciju M. Hoskinsa i P. Bakera, QC, kao i V. Wakefield, *barrister*,

tužitelj,

protiv

Vijeće Europske unije, koje zastupaju A.-M. Colaert, F. Florindo Gijón i A. de Gregorio Merino, u svojstvu agenata,

tuženik,

koje podupiru:

Kraljevina Belgija, koju zastupaju J.-C. Halleux i M. Jacobs, u svojstvu agenata,

Savezna Republika Njemačka, koju zastupaju T. Henze, J. Möller i K. Petersen, u svojstvu agenata,

Francuska Republika, koju zastupaju D. Colas i J.-S. Pilczer, u svojstvu agenata,

Republika Austrija, koju zastupa C. Pesendorfer, u svojstvu agenta,

Portugalska Republika, koju zastupaju L. Inez Fernandes, J. Menezes Leitão i A. Cunha, u svojstvu agenata,

Europski parlament, koji zastupaju A. Neergaard i R. van de Westelaken, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

Europska komisija, koju zastupaju R. Lyal, B. Smulders i W. Mölls, u svojstvu agenata, s izabranom adresom za dostavu u Luxembourg,

intervenijenti,

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica vijeća, K. Lenaerts (izvjestitelj), potpredsjednik Suda, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis i J.-C. Bonichot, suci,

nezavisni odvjetnik: N. Wahl,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimaju?i u obzir pisani postupak,

odlu?ivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odlu?i bez njegovog mišljenja,

donosi sljede?u

Presudu

1 Svojim zahtjevom Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske od Suda traži poništenje Odluke Vije?a 2013/52/EU od 22. sije?nja 2013. kojom se odobrava poja?ana suradnja u podru?ju poreza na financijske transakcije (SL L 22, str. 11., u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Okolnosti spora

2 Dana 28. rujna 2011. Europska komisija usvojila je prijedlog Direktive Vije?a COM (2011) 594 *final* o uspostavi zajedni?kog sustava poreza na financijske transakcije i o izmjeni Direktive 2008/7/EZ (u daljnjem tekstu: prijedlog iz 2011.).

3 ?lanak 1. tog prijedloga iz 2011., naslovljen „Predmet i podru?je primjene“, u stavku 2. propisuje:

„Ova se direktiva primjenjuje na sve financijske transakcije u kojima najmanje jedna od stranaka transakcije ima poslovni nastan u državi ?lanici i u kojima je financijska institucija s poslovnim nastanom na državnom podru?ju države ?lanice stranka transakcije, za svoj ra?un ili za ra?un tre?ega, odnosno djeluje u ime stranke transakcije.“

4 ?lanak 3. tog prijedloga, naslovljen „Mjesto poslovnog nastana“, u stavku 1. predvi?a:

„Za potrebe ove direktive, smatra se da financijska institucija ima poslovni nastan na državnom podru?ju države ?lanice ako je ispunjen jedan od sljede?ih uvjeta:

[...]

e) za svoj je ra?un ili za ra?un tre?ega stranka financijske transakcije s drugom financijskom institucijom s poslovnim nastanom u toj državi ?lanici na temelju to?aka (a), (b), (c) ili (d) ili sa strankom s poslovnim nastanom na državnom podru?ju te države ?lanice koja nije financijska institucija, ili djeluje u ime stranke takve transakcije.“

5 Nakon triju sastanaka Vije?a Europske unije koji su održani 22. i 29. lipnja kao i 10. srpnja 2012., postalo je o?ito da na?elo zajedni?kog sustava poreza na financijske transakcije (u daljnjem tekstu: PFT) u bližoj budućnosti ne?e dobiti jednoglasnu podršku u Vije?u te da, prema tome, Unija u svojoj ukupnosti u razumnom roku ne?e mo?i postići cilj usvajanja takvog zajedni?kog sustava.

6 U tim je okolnostima jedanaest država ?lanica izme?u 28. rujna i 23. listopada 2012. obavijestilo Komisiju da žele uspostaviti me?usobnu poja?anu suradnju u podru?ju PFT?a.

7 Dana 22. sije?nja 2013. Vije?e je na prijedlog Komisije usvojilo pobijanu odluku.

8 Uvodna izjava 6. navedene odluke glasi kako slijedi:

„[...] 11 država članica, to jest Belgija, Njemačka, Estonija, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Austrija, Portugal, Slovenija i Slovačka, uputilo je Komisiji [...] zahtjeve koji navode kako one žele uspostaviti pojačanu međusobnu suradnju u području PFT-a. Te države članice zahtijevale su da se opseg i ciljevi pojačane suradnje temelje na Komisijinom prijedlogu Direktive od 28. rujna 2011. Također su navele u prvom redu potrebu sprežavanja utaje poreza, narušavanja tržišnog natjecanja i prijenosa na druga područja nadležnosti.“

9 Pobjana odluka sadrži dva članka. Članak 1. ovlaštuje jedanaest država članica spomenutih u prethodnoj točki ove presude (u daljnjem tekstu: države članice sudionice) na uspostavu pojačane međusobne suradnje u području uvođenja zajedničkog sustava PFT-a, primjenjujući odgovarajuće odredbe Ugovora. Članak 2. iste odluke određuje da ona stupa na snagu danom donošenja.

10 Dana 14. veljače 2013. Komisija je usvojila prijedlog direktive Vijeća o provedbi pojačane suradnje u području PFT-a (u daljnjem tekstu: prijedlog iz 2013.).

11 Članak 3. tog prijedloga iz 2013., naslovljen „Područje primjene“, u svom stavku 1. određuje:

„Ova se direktiva primjenjuje na sve financijske transakcije u kojima najmanje jedna od stranaka transakcije ima poslovni nastan u državi članici sudionici i u kojima je financijska institucija s poslovnim nastanom na državnom području države članice sudionice stranka transakcije, za svoj račun ili za račun trećega, odnosno djeluje u ime stranke transakcije.“

12 Članak 4. tog prijedloga, naslovljen „Mjesto poslovnog nastana“, u svojim stavcima 1. i 2. predviđa:

„1. Za potrebe ove direktive smatra se da financijska institucija ima poslovni nastan na državnom području države članice sudionice ako je ispunjen jedan od sljedećih uvjeta:

[...]

(g) za svoj račun ili za račun trećega stranka financijske transakcije s financijskim instrumentom obuhvaćene Prilogom I. Odjeljkom C Direktive 2004/39/EZ ili sa strukturiranim proizvodom izdanim na državnom području te države članice, uz iznimku instrumenata obuhvaćenih točkama 4) do 10) navedenog odjeljka o kojima se nije pregovaralo na organiziranoj platformi, odnosno djeluje u ime stranke takve transakcije.

2. Za osobu koja nije financijska institucija smatra se da ima poslovni nastan u državi članici sudionici ako je ispunjen jedan od sljedećih uvjeta:

[...]

(c) stranka je financijske transakcije s financijskim instrumentom obuhvaćene Prilogom I. Odjeljkom C Direktive 2004/39/EZ ili sa strukturiranim proizvodom izdanim na državnom području te države članice, uz iznimku instrumenata obuhvaćenih točkama 4) do 10) navedenog odjeljka o kojima se nije pregovaralo na organiziranoj platformi.“

Zahtjevi stranaka i postupak pred Sudom

13 Ujedinjena Kraljevina zahtijeva od Suda da poništi pobijanu odluku i naloži Vijeću snošenje troškova.

14 Vijeće zahtijeva od Suda da odbije tužbu i naloži Ujedinjenoj Kraljevini snošenje troškova.

15 Kraljevini Belgiji, Saveznoj Republici Njemačkoj, Francuskoj Republici, Republici Austriji, Portugalskoj Republici, Europskom parlamentu i Komisiji odobrena je intervencija na strani Vijeća.

O tužbi

16 Priznaju li da bi se njezina tužba, podnesena iz predostrožnosti, mogla smatrati preuranjenom, Ujedinjena Kraljevina njoj u prilog istih dva tužbena razloga. Prvi tužbeni razlog ti se povrede članka 327. UFEU-a i običajnog međunarodnog prava jer se pobijanom odlukom odobrava usvajanje PFT-a s eksteritorijalnim ušincima. Drugi tužbeni razlog, istaknut podredno, vezan je za povredu članka 332. UFEU-a jer se odlukom odobrava usvajanje PFT-a kojim se državama članicama koje ne sudjeluju u pojačanoj suradnji (u daljnjem tekstu: države članice nesudionice) nameću troškovi.

Argumentacija stranaka

17 Prvi je tužbeni razlog oblikovan u dva dijela, vezana za povredu članka 327. UFEU-a odnosno međunarodnog običajnog prava.

18 U okviru prvog dijela navedenog tužbenog razloga Ujedinjena Kraljevina istih da je pobijanom odlukom povrijeđen članak 327. UFEU-a jer je odobreno usvajanje PFT-a koji zbog „načela protučinidbe“ iz članka 3. stavka 1. točke (e) prijedloga iz 2011. i „načela mjesta izdavanja“ određenog u članku 4. stavku 1. točki (g) i stavku 2. točki (c) prijedloga iz 2013. ima eksteritorijalni učinak.

19 Naime, ta odluka dopušta uvođenje PFT-a primjenjivog, zbog dvaju spomenutih načela oporezivanja, na ustanove, osobe ili poduzeća koja se nalaze na državnom području država članica nesudionica, čime se ugrožavaju njihove nadležnosti i prava.

20 U okviru drugog dijela prvog tužbenog razloga Ujedinjena Kraljevina istih da običajno međunarodno pravo dopušta da propis ima eksteritorijalne učinke samo ako izmeću inženica ili subjekata o kojima je riječ i države u kojoj su nadležnosti postoji dovoljno uska veza koja bi opravdala zadiranje u suverenu nadležnost druge države.

21 U ovom slučaju eksteritorijalne učinke buduće PFT-a koji proizlaze iz „načela protučinidbe“ i „načela mjesta izdavanja“ ne opravdava nijedno pravilo o poreznoj nadležnosti priznato međunarodnim pravom.

22 U okviru drugog tužbenog razloga Ujedinjena Kraljevina istih da, iako izdaci vezani za provedbu pojačane suradnje u području PFT-a u načelu, sukladno članku 332. UFEU-a, mogu opterećivati samo države članice sudionice, ta provedba uzrokuje troškove i državama članicama nesudionicama zbog primjene Direktive Vijeća 2010/24/EU od 16. ožujka 2010. o uzajamnoj pomoći kod naplate potraživanja vezanih za poreze, carine i druge mjere (SL L 84, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 2., svezak 17., str. 295.) i Direktive Vijeća 2011/16/EU od 15. veljače 2011. o administrativnoj suradnji u području oporezivanja i stavljanju izvan snage Direktive 77/799/EEZ (SL L 64, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 1., str. 363.).

23 Naime, te dvije direktive ne ovlašćuju države članice nesudionice da zatraže povrat

troškova me?usobne pomo?i i administrativne suradnje vezanih za primjenu tih direktiva na budu?i PFT.

24 Ujedinjena Kraljevina u tom pogledu dodaje da pojam „izdataka koji nastanu provedbom poja?ane suradnje“ u smislu ?lanka 332. UFEU?a obuhva?a izdatke povezane sa zahtjevima za pomo? ili suradnju koji se temelje na nacionalnim propisima donesenima radi provedbe poja?ane suradnje u podru?ju PFT?a.

25 Vije?e i sve države ?lanice koje interveniraju na njegovoj strani, uz iznimku Savezne Republike Njema?ke, te Europski parlament i Komisija priznaju, izri?ito ili prešutno, dopuštenost tužbe i tužbenih razloga koji je potkrepljuju. Me?utim, isti?u da ti tužbeni razlozi nisu utemeljeni.

26 Što se ti?e prvog tužbenog razloga, navedene stranke u bitnome isti?u da su na?ela oporezivanja koja u okviru tog tužbenog razloga pobija Ujedinjena Kraljevina u ovom stadiju tek neizvjesni dijelovi budu?eg zakonodavstva. Posljedi?no, argumenti na koje se poziva ta država ?lanica, koji se temelje na navodnim eksteritorijalnim u?incima budu?eg PFT?a, preuranjeni su i spekulativni. Prema tome, nemaju važnost u kontekstu ove tužbe.

27 Što se ti?e drugog tužbenog razloga, iste stranke u bitnome isti?u da se njime zapo?inje preuranjena rasprava o na?inu na koji ?e zakonodavac Unije urediti pitanje preuzimanja troškova vezanih za provedbu poja?ane suradnje odobrene pobijanom odlukom. Po?etno, za sada se njome ni na koji na?in ne ure?uju pitanja me?usobne pomo?i u svrhu primjene budu?eg PFT?a.

28 Vije?e, Republika Austrija, Portugalska Republika i Komisija dodaju da drugi tužbeni razlog po?iva na pogrešnom tuma?enju ?lanka 332. UFEU?a. Naime, taj ?lanak obuhva?a isklju?ivo operativne izdatke koji terete prora?un Unije u vezi s aktima kojima se uspostavlja poja?ana suradnja, a ne izdatke koje navodi Ujedinjena Kraljevina, a kojima bi države ?lanice mogle biti izložene na temelju direktiva 2010/24 i 2011/16.

29 Oslanjaju?i se na argumentaciju analognu onoj spomenutoj u to?kama 26. i 27. ove presude, Savezna Republika Njema?ka smatra da je tužba nedopuštena, štoviše o?ito nedopuštena, zbog neispunjenja uvjeta propisanog u ?lanku 120. to?ki (c) Poslovnika Suda, jer tužbeni razlozi na koje se poziva Ujedinjena Kraljevina u prilog svojoj tužbi nisu ni u kakvoj vezi s predmetom pobijane odluke. Podredno, isti?e da tužbu valja odbiti kao neosnovanu.

Ocjena Suda

30 Što se ti?e, na prvom mjestu, prigovora nedopuštenosti spomenutog u prethodnoj to?ki ove presude, valja podsjetiti da, na temelju ?lanka 120. to?ke (c) Poslovnika i odnosne sudske prakse, u svakom aktu kojim se pokre?e postupak treba nazna?iti predmet spora kao i sažeti prikaz razloga za pokretanje postupka. Ta naznaka mora biti dovoljno jasna i precizna da bi tuženik mogao pripremiti obranu, a Sud provesti nadzor. Iz toga slijedi da temeljni pravni i ?injeni?ni elementi na kojima se zasniva tužba trebaju biti na dosljedan i razumljiv na?in vidljivi iz samog teksta tužbe te da u njoj istaknuti zahtjevi trebaju biti formulirani na nedvosmislen na?in kako bi se izbjeglo da sud odlu?i *ultra petita* ili propusti odlu?iti o nekom od prigovora (presude Komisija/Španjolska, C?360/11, EU:C:2013:17, t. 26. i Komisija/?eška, C?545/10, EU:C:2013:509, t. 108.).

31 Valja ustvrditi da u ovom slu?aju sadržaj tužbe udovoljava uvjetima jasno?e i preciznosti. Dopustio je Vije?u i državama ?lanicama koje interveniraju na njegovoj strani da pripreme svoje argumente u vezi s tužbenim razlozima koje je istaknula Ujedinjena Kraljevina i omogu?uje Sudu da provede nadzor zakonitosti pobijane odluke.

32 Slijedi da taj prigovor nedopuštenosti treba odbiti.

33 Na drugom mjestu valja istaknuti da se, u okviru tužbe za poništenje usmjerene protiv odluke Vijeća koja, kao i pobijana odluka, za predmet ima odobrenje pojačane suradnje na temelju članka 329. UFEU-a, nadzor Suda odnosi na pitanje valjanosti te odluke osobito s obzirom na odredbe članka 20. UEU-a kao i članka 326. do 334. UFEU-a kojima su utvrđeni materijalno-pravni i procesno-pravni uvjeti za izdavanje takvog odobrenja.

34 Taj se nadzor ne smije zamijeniti za onaj koji bi, povodom naknadne tužbe za poništenje, bilo moguće provesti u pogledu akta donesenog u postupku provedbe odobrene pojačane suradnje.

35 U ovoj tužbi prvi tužbeni razlog ima za cilj osporiti utjেকে koje bi određena država oporezivanja na temelju buduće PFT-a mogla imati na ustanove, osobe i poduzeća koja se nalaze na državnom području država članica nesudionica.

36 Međutim, valja istaknuti da pobijana odluka ima za cilj odobriti 11 država članica uspostavu međusobne pojačane suradnje u cilju uvođenja zajedničkog sustava PFT-a poštujući relevantne odredbe Ugovorâ. Nasuprot tome, država oporezivanja koja osporava Ujedinjena Kraljevina nikako nisu konstitutivni elementi te odluke. Naime, s jedne strane, „drželo protučinidbe“ odgovara jednom elementu prijedloga iz 2011. spomenutom u uvodnoj izjavi 6. navedene odluke. S druge strane, „drželo mjesta izdavanja“ prvi je put uključeno u prijedlog iz 2013.

37 Što se tiče drugog tužbenog razloga u okviru kojeg Ujedinjena Kraljevina u bitnome tvrdi da će budući PFT biti izvor troškova za država članice nesudionice zbog obveza međusobne pomoći i administrativne suradnje vezanih za primjenu direktiva 2010/24 i 2011/16 na taj porez, što je, prema mišljenju te država članice, protivno članku 332. UFEU-a, valja istaknuti da pobijana odluka ne sadrži nijednu odredbu koja bi se odnosila na pitanje troškova vezanih za provedbu pojačane suradnje koja se njome odobrava.

38 S druge strane, neovisno o tome obuhvaća li pojam „izdataka koji nastanu provedbom pojačane suradnje“ u smislu članka 332. UFEU-a troškove međusobne pomoći i administrativne suradnje koje Ujedinjena Kraljevina navodi u okviru drugog tužbenog razloga, o čito je da se pitanje eventualnog utjecaja buduće PFT-a na administrativne troškove država članica ne može ispitati sve dok se država oporezivanja na temelju tog poreza konačno ne uspostave u okviru provedbe pojačane suradnje odobrene pobijanom odlukom.

39 Naime, navedeni utjecaj ovisi o usvajanju „držela protučinidbe“ i „držela mjesta izdavanja“ koja, međutim, kako je istaknuto u točki 36. ove presude, nisu konstitutivni elementi pobijane odluke.

40 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da se dva tužbena razloga koje je Ujedinjena Kraljevina istaknula u prilog svojoj tužbi ne mogu prihvatiti, pa tužbu treba odbiti.

Troškovi

41 Na temelju članka 138. stavka 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Vijeće postavilo zahtjev da se Ujedinjenoj Kraljevini naloži snošenje troškova i da potonja nije uspjela u postupku, nalaže joj se snošenje troškova. U skladu s člankom 140. stavkom 1. Poslovnika, prema kojem država članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove, Kraljevina Belgija, Savezna Republika Njemačka, Francuska Republika, Republika Austrija, Portugalska Republika, Europski parlament i

Komisija snosit ?e vlastite troškove.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vije?e) proglašava i presu?uje:

1. **Tužba se odbija.**
2. **Ujedinjenoj Kraljevini Velike Britanije i Sjeverne Irske nalaže se snošenje troškova.**
3. **Kraljevina Belgija, Savezna Republika Njema?ka, Francuska Republika, Republika Austrija, Portugalska Republika, Europski parlament i Komisija snosit ?e vlastite troškove.**

Potpisi

* Jezik postupka: engleski