

WYROK TRYBUNA?U (druga izba)

z dnia 30 kwietnia 2014 r. (*)

Wspólny system podatku od transakcji finansowych – Upowa?nienie do wzmocnionej wspó?pracy na podstawie art. 329 ust. 1 TFUE – Decyzja 2013/52/UE – Skarga o stwierdzenie niewa?no?ci w zwi?zku z naruszeniem art. 327 TFUE i 332 TFUE oraz mi?dzynarodowego prawa zwyczajowego

W sprawie C?209/13

maj?cej za przedmiot skarg? o stwierdzenie niewa?no?ci na podstawie art. 263 TFUE, wniesion? w dniu 18 kwietnia 2013 r.,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Pó?nocnej, reprezentowane przez E. Jenkinson oraz S. Behzadi Spencer, dzia?aj?ce w charakterze pe?nomocników, wspierane przez M. Hoskinsa, P. Bakera, QC, oraz V. Wakefield, barrister,

strona skar??ca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez A.M. Colaert, F. Florinda Gijóna oraz A. de Gregoria Merina, dzia?aj?cych w charakterze pe?nomocników,

strona pozwana,

popierana przez:

Królestwo Belgii, reprezentowane przez J.C. Halleux oraz M. Jacobs, dzia?aj?cych w charakterze pe?nomocników,

Republik? Federaln? Niemiec, reprezentowan? przez T. Henzego, J. Möllera oraz K. Petersen, dzia?aj?cych w charakterze pe?nomocników,

Republik? Francusk?, reprezentowan? przez D. Colasa oraz J.S. Pilczera, dzia?aj?cych w charakterze pe?nomocników,

Republik? Austrii, reprezentowan? przez C. Pesendorfer, dzia?aj?c? w charakterze pe?nomocnika,

Republik? Portugalsk?, reprezentowan? przez L. Ineza Fernandes, J. Menezesa Leitão oraz A. Cunh?, dzia?aj?cych w charakterze pe?nomocników,

Parlament Europejski, reprezentowany przez A. Neergaarda oraz R. van de Westelakena, dzia?aj?cych w charakterze pe?nomocników, z adresem do dor?cze? w Luksemburgu,

Komisj? Europejsk?, reprezentowan? przez R. Lyala, B. Smuldersa oraz W. Möllsa, dzia?aj?cych w charakterze pe?nomocników, z adresem do dor?cze? w Luksemburgu,

interwenienci,

TRYBUNA? (druga izba),

w sk?adzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, K. Lenaerts (sprawozdawca), wiceprezes Trybuna?u, J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis i J.C. Bonichot, s?dzio?wie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzgl?dniaj?c procedur? pisemn?,

podj?wszy, po wys?uchaniu rzecznika generalnego, decyzj? o rozstrzygni?ciu sprawy bez opinii,

wydaje nast?puj?cy

Wyrok

1 W swojej skardze Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Pó?nocnej wnosi do Trybuna?u o stwierdzenie niewa?no?ci decyzji Rady 2013/52/UE z dnia 22 stycznia 2013 r. upowa?niaj?cej do podj?cia wzmocnionej wspó?pracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych (Dz.U. 22, s. 11, zwanej dalej „zaskar?on? decyzj?”)

Okoliczno?ci powstania sporu

2 W dniu 28 wrze?nia 2011 r. Komisja Europejska przyj??a wniosek dotycz?cy dyrektywy Rady COM(2011) 594 wersja ostateczna w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych i zmieniaj?cej dyrektyw? 2008/7/WE (zwanego dalej „wnioskiem z 2011 r.”).

3 Artyku? 1 ust. 2 owego wniosku z 2011 r., zatytu?owany „Przedmiot i zakres”, ma nast?puj?ce brzmienie:

„Niniejsza dyrektywa obowi?zuje w odniesieniu do wszystkich transakcji finansowych, pod warunkiem ?e przynajmniej jedna strona transakcji zosta?a ustanowiona [ma siedzib?] w pa?stwie cz?onkowskim i ?e stron? transakcji jest instytucja finansowa ustanowiona [z siedzib?] na terytorium pa?stwa cz?onkowskiego, dzia?aj?ca na w?asny rachunek lub na rachunek innej osoby lub te? dzia?aj?ca w imieniu strony transakcji”.

4 Artyku? 3 ust. 1 wskazanego wniosku, zatytu?owany „Ustanowienie [Siedziba]”, ma nast?puj?ce brzmienie:

„Do celów niniejszej dyrektywy uznaje si?, ?e instytucja finansowa zosta?a ustanowiona [ma siedzib?] na terytorium pa?stwa cz?onkowskiego, je?li spe?niony jest dowolny z wymienionych poni?ej warunków:

[...]

e) instytucja finansowa jest stron?, dzia?aj?c? na w?asny rachunek lub na rachunek innej osoby lub dzia?aj?c? w imieniu strony transakcji, w ramach transakcji finansowej z inn? instytucj? finansow? ustanowion? [z siedzib?] w tym pa?stwie cz?onkowskim zgodnie z lit. a), b), c) lub d) lub z inn? stron? ustanowion? [z siedzib?] na terytorium tego pa?stwa cz?onkowskiego, która nie jest instytucj? finansow?”.

5 Po trzech posiedzeniach Rady Unii Europejskiej, które odby?y si? w dniach 22 i 29 czerwca oraz 10 lipca 2012 r., sta?o si? oczywiste, ?e zasada wspólnego systemu podatku od transakcji

finansowych (zwanego dalej PTF) nie mog?a uzyska? w przewidywalnej przysz?o?ci jednemu?lnego poparcia w Radzie i w zwi?zku z tym cel polegaj?cy na przyj?ciu tego rodzaju wspólnego systemu nie móg? zosta? osi?gni?ty ca?o?ciowo w Unii Europejskiej w rozs?dnym terminie.

6 W tych okoliczno?ciach, w okresie pomi?dzy 28 wrze?nia i 23 pa?dziernika 2012 r., jedna?cie pa?stw cz?onkowskich poinformowa?o Komisj?, ?e zamierzaj? ustanowi? mi?dzy sob? wzmocnion? wspó?prac? w dziedzinie PTF.

7 W dniu 22 stycznia 2013 r. Rada, dzia?aj?c na wniosek Komisji, przyj??a zaskar?on? decyzj?.

8 Motyw 6 tej decyzji sformu?owany jest w sposób nast?puj?cy:

„[...] 11 pa?stw cz?onkowskich, a mianowicie Belgia, Niemcy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Francja, W?ochy, Austria, Portugalia, S?owenia i S?owacja, zwróci?o si? do Komisji z wnioskami [...], informuj?c, ?e pragn? ustanowi? mi?dzy sob? wzmocnion? wspó?prac? w dziedzinie podatku od transakcji finansowych. Wymienione pa?stwa cz?onkowskie wnioskowa?y, aby zakres i cele wzmocnionej wspó?pracy oprze? na wniosku Komisji dotycz?cym dyrektywy z dnia 28 wrze?nia 2011 r. Odnios?y si? równie? w szczególno?ci do potrzeby unikania dzia?a? zwi?zanych z uchylaniem si? od p?acenia podatków, zak?óce? oraz przenoszeniem do innych jurysdykcji”.

9 Zaskar?ona decyzja zawiera dwa artyku?y. Artyku? 1 upowa?nia jedna?cie pa?stw cz?onkowskich wskazanych w poprzednim punkcie (zwanym dalej „uczestnicz?cymi pa?stwami cz?onkowskimi”) do podj?cia mi?dzy sob? wzmocnionej wspó?pracy dla celów ustanowienia wspólnego systemu PTF, przy zastosowaniu odpowiednich postanowie? traktatów. Artyku? 2 owej decyzji stanowi, ?e wchodzi ona w ?ycie z dniem jej przyj?cia.

10 W dniu 14 lutego 2013 r. Komisja przyj??a wniosek dotycz?cy dyrektywy Rady w sprawie wdro?enia wzmocnionej wspó?pracy w dziedzinie PTF (zwanym dalej „wnioskiem z 2013 r.”).

11 Artyku? 3 ust. 1 owego wniosku, zatytu?owany „Zakres zastosowania”, ma nast?puj?ce brzmienie:

„Niniejsza dyrektywa obowi?zuje w odniesieniu do wszystkich transakcji finansowych, pod warunkiem ?e przynajmniej jedna strona transakcji ma siedzib? na terytorium uczestnicz?cego pa?stwa cz?onkowskiego i ?e instytucja finansowa maj?ca siedzib? na terytorium uczestnicz?cego pa?stwa cz?onkowskiego jest stron? transakcji, dzia?aj?c? na w?asny rachunek lub na rachunek innej osoby lub te? dzia?aj?c? w imieniu strony transakcji”.

12 Artyku? 4 ust. 1 i 2 owego wniosku, zatytu?owany „Siedziba”, przewiduje co nast?puje:

„1. Do celów niniejszej dyrektywy uznaje si?, ?e instytucja finansowa ma siedzib? na terytorium uczestnicz?cego pa?stwa cz?onkowskiego, je?li spe?niony jest dowolny z wymienionych poni?ej warunków:

[...]

g) jest ona stroną, działającą na własny rachunek lub na rachunek innej osoby lub działającą w imieniu strony transakcji, w ramach transakcji finansowej na produkcie strukturyzowanym lub jednym z instrumentów finansowych, o których mowa w sekcji C załącznika I do dyrektywy 2004/39/WE, wyemitowanych na terytorium tego państwa członkowskiego, z wyjątkiem instrumentów, o których mowa w pkt 4–10 tej sekcji, niepodlegających obrotowi na zorganizowanej platformie.

2. Osoba niebędąca instytucją finansową uznaje się za mającą siedzibę na terytorium uczestniczącego państwa członkowskiego, jeżeli spełniony jest dowolny z wymienionych poniżej warunków:

[...]

c) jest ona stroną transakcji finansowej na produkcie strukturyzowanym lub jednym z instrumentów finansowych, o których mowa w sekcji C załącznika I do dyrektywy 2004/39/WE, wyemitowanych na terytorium tego państwa członkowskiego, z wyjątkiem instrumentów, o których mowa w pkt 4–10 tej sekcji, niepodlegających obrotowi na zorganizowanej platformie”.

Wskazania stron i postępowanie przed Trybunałem

13 Zjednoczone Królestwo wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji i obciążenie Rady kosztami postępowania.

14 Rada wnosi do Trybunału o oddalenie skargi i obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania.

15 Królestwo Belgii, Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska, Republika Austrii, Republika Portugalska, Parlament Europejski i Komisja zostały dopuszczone do sprawy w charakterze interwenientów popierających wskazania Rady.

W przedmiocie skargi

16 Przyznając, że skarga, wniesiona tytułem zapobiegawczym, może zostać uznana za przedwczesną, Zjednoczone Królestwo powołuje dwa zarzuty na jej poparcie. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia art. 327 TFUE i międzynarodowego prawa zwyczajowego, w zakresie, w jakim zaskarżona decyzja upoważnia do przyjęcia PTF wywołującego skutki pozaterytorialne. Drugi zarzut, podniesiony tytułem pomocniczym, dotyczy naruszenia art. 332 TFUE, w zakresie, w jakim owa decyzja upoważnia do przyjęcia PTF nakładającego koszty na państwa członkowskie, które nie uczestniczą we wzmacnionej współpracy (zwane dalej „nieuczestniczącymi państwami członkowskimi”).

Argumentacja stron

17 Zarzut pierwszy składa się z dwóch części, dotyczących naruszenia, odpowiednio, art. 327 TFUE i międzynarodowego prawa zwyczajowego.

18 W ramach pierwszej części owego zarzutu Zjednoczone Królestwo podnosi, że upoważniając do przyjęcia PTF mającego skutki pozaterytorialne ze względu na „zasady wzajemności” ustanowione w art. 3 ust. 1 lit. e) wniosku z 2011 r. i ze względu na „zasady miejsca emisji” ustanowione w art. 4 ust. 1 lit. g) i ust. 2 lit. c) wniosku z 2013 r., zaskarżona decyzja narusza art. 327 TFUE.

19 W efekcie wskazana decyzja umożliwia ustanowienie PTF mającego zastosowanie, w

związku z dwoma wskazanymi zasadami opodatkowania, do podmiotów, osób lub operacji na terytorium nieuczestniczących państw członkowskich, co naruszaoby kompetencje i prawa owych państw.

20 W ramach drugiej części zarzutu pierwszego Zjednoczone Królestwo podnosi, że międzynarodowe prawo zwyczajowe dopuszcza, aby przepisy miały skutek pozaterytorialny, jedynie wówczas gdy pomiędzy okolicznościami faktycznymi lub podmiotami a państwem wykonującym w tym względzie swą kompetencję istnieje wystarczająco ścisły związek, by uzasadnić ingerencję w suwerenne kompetencje innego państwa.

21 Wedle Zjednoczonego Królestwa w niniejszej sprawie skutki pozaterytorialne przyszłego PTF wynikające z „zasady wzajemności” i „zasady miejsca emisji” nie są uzasadnione żadnym regułą z zakresu kompetencji podatkowych dopuszczoną w prawie międzynarodowym.

22 W ramach zarzutu drugiego Zjednoczone Królestwo podnosi, że jakkolwiek koszty związane z wykonaniem wzmocnionej współpracy w dziedzinie PTF mogą zasadniczo, na podstawie art. 332 TFUE, obciążać jedynie uczestniczące państwa członkowskie, to owo wykonanie będzie prowadziło do powstania kosztów również po stronie nieuczestniczących państw członkowskich w związku z zastosowaniem dyrektywy Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń (Dz.U. L 84, s. 1) oraz dyrektywy Rady 2011/16/UE z dnia 15 lutego 2011 r. w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania i uchylającej dyrektywę 77/799/EWG (Dz.U. L 64, s. 1).

23 Te dwie dyrektywy nie upoważniają bowiem nieuczestniczących państw członkowskich do dochodzenia zwrotu kosztów wzajemnej pomocy i współpracy administracyjnej związanych z zastosowaniem owych dyrektyw do przyszłego PTF.

24 Zjednoczone Królestwo dodaje w tym względzie, że pojęcie „wydatków wynikających z realizacji wzmocnionej współpracy” w rozumieniu art. 332 TFUE obejmuje wydatki związane z wnioskami o pomoc lub o współpracę opartymi na przepisach krajowych przyjętych dla celów wykonania wzmocnionej współpracy w dziedzinie PTF.

25 Rada, wszystkie państwa członkowskie bądźże interwenientami popierającymi jej działania z wyjątkiem Republiki Federalnej Niemiec, Parlament Europejski i Komisja przyznają w sposób wyraźny lub dorozumiany, że skarga i jej zarzuty są dopuszczalne. Podnoszą one jednak, że zarzuty te nie są zasadne.

26 W zakresie dotyczącym zarzutu pierwszego wskazane strony podkreślają głównie, że zasady opodatkowania zakwestionowane przez Zjednoczone Królestwo w ramach owego zarzutu stanowią w obecnym stadium okoliczności czysto hipotetyczne, odnoszące się do przepisów, które dopiero zostaną ustanowione. W konsekwencji argumenty powołane przez owo państwo członkowskie, oparte na podniesionych skutkach pozaterytorialnych przyszłego PTF, są przedwczesne i mają charakter spekulacji. W związku z tym są one w kontekście niniejszej skargi bezzasadne.

27 Co do drugiego zarzutu skargi wskazane strony podnoszą zasadniczo, że prowadzi on do przedwczesnej debaty dotyczącej sposobu, w jakim prawodawca Unii ureguluje kwestię poniesienia kosztów związanych z wykonaniem wzmocnionej współpracy, do której upoważniła zaskarżona decyzja. Ponadto owa decyzja nie reguluje w żaden sposób kwestii wzajemnej współpracy dla celów zastosowania przyszłego PTF.

28 Rada, Republika Austrii, Republika Portugalska i Komisja dodają, że drugi zarzut skargi jest

oparty na bieżącej interpretacji art. 332 TFUE. Artykuł ten dotyczy bowiem jedynie wydatków operacyjnych obywateli państw Unii w związku z aktami ustanawiającymi wzmocnionej współpracy, a nie wydatków zakwestionowanych przez Zjednoczone Królestwo, które mogą zostać poniesione przez państwa członkowskie na podstawie dyrektyw 2010/24 i 2011/16.

29 Opierając się na argumentacji analogicznej do argumentacji wskazanej w pkt 26 i 27 niniejszego wyroku, Republika Federalna Niemiec uważa, że skarga jest niedopuszczalna, a nawet oczywiście niedopuszczalna w związku z uchybieniem wymogowi ustanowionemu w art. 120 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, mając na uwadze, że zarzuty powołane przez Zjednoczone Królestwo na poparcie skargi nie mają żadnego związku z przedmiotem zaskarżonej decyzji. Tytułem pomocniczym państwo to podnosi, że skarga powinna zostać oddalona jako bezzasadna.

Ocena Trybunału

30 W zakresie dotyczącym zarzutu niedopuszczalności wskazanego w poprzednim punkcie niniejszego wyroku należy przypomnieć, że na podstawie art. 120 lit. c) regulaminu postępowania i orzecznictwa odnoszącego się do tego przepisu każda skarga wszczynająca postępowanie powinna wskazywać przedmiot sporu i zawierać zwięzłe omówienie zarzutów. Owo wskazanie powinno być wystarczające do zrozumienia i precyzyjne, tak aby umożliwić stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Trybunałowi dokonanie kontroli. Wynika z tego, że istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się skarga, muszą wynikać w sposób spójny i zrozumiały z tekstu samej skargi oraz że dane w niej zawarte powinny być sformułowane w sposób pozbawiony dwuznaczności w celu uniknięcia orzekania przez Trybunał *ultra petita*, lub z pominięciem któregoś zarzutu (zob. wyrok Komisja/Hiszpania, C-360/11, EU:C:2013:17, pkt 26; wyrok Komisja/Republika Czeska, C-545/10, EU:C:2013:509, pkt 108).

31 Należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie treść skargi spełnia wskazane wymogi jasności i precyzji. Umocliwiła ona Radzie i państwom członkowskim będącym interwenientami popierającymi jej dane przygotowanie argumentów odnoszących się do zarzutów podniesionych przez Zjednoczone Królestwo i dała Trybunałowi sposobność wykonania kontroli prawnej zaskarżonej decyzji.

32 Wynika z tego, że zarzut niedopuszczalności należy oddalić.

33 Należy następnie podkreślić, że w ramach skargi o stwierdzenie nieważności skierowanej przeciwko decyzji Rady, której przedmiotem jest – podobnie jak w przypadku zaskarżonej decyzji – upoważnienie do wzmocnionej współpracy na podstawie art. 329 TFUE, kontrola Trybunału dotyczy kwestii, czy owa decyzja jest ważna jako taka w szczególności w świetle przepisów zawartych w art. 20 TUE oraz art. 326–334 TFUE, określających merytoryczne i proceduralne warunki związane z udzieleniem tego rodzaju upoważnienia.

34 Nie należy mylić tej kontroli z kontrolą, której można dokonać w ramach późniejszej skargi o stwierdzenie nieważności względem aktu przyjętego tytułem wykonania wzajemnej współpracy, której dotyczy upoważnienie.

35 Zarzut pierwszy niniejszej skargi zmierza do zakwestionowania skutków, jakie względem podmiotów, osób lub operacji na terytorium nieuczestniczących państw członkowskich może mieć zastosowanie pewnych zasad opodatkowania w ramach przyszłego PTF.

36 Tymczasem należy stwierdzić, że zaskarżona decyzja zmierza do upoważnienia jedenastu państw członkowskich do podjęcia między sobą wzmocnionej współpracy dla celów ustanowienia wspólnego systemu PTF, przy zastosowaniu odpowiednich postanowień traktatów.

Tymczasem zasady opodatkowania zakwestionowane przez Zjednoczone Królestwo nie stanowi w żadnym razie części owej decyzji. Z jednej strony „zasada wzajemności” odpowiada elementowi wniosku z 2011 r. wskazanego w motywie 6 owej decyzji; z drugiej strony „zasada miejsca emisji” została po raz pierwszy wpisana do wniosku z 2013 r.

37 Co się tyczy zarzutu drugiego, w ramach którego Zjednoczone Królestwo podnosi zasadniczo, że przyszły PTF będzie prowadził do powstania kosztów po stronie nieuczestniczących państw członkowskich ze względu na obowiązki wzajemnej pomocy i współpracy administracyjnej związane z zastosowaniem dyrektyw 2010/24 i 2011/16 do owego podatku, co zdaniem owego państwa członkowskiego jest sprzeczne z art. 332 TFUE, należy wskazać, że zaskarżona decyzja nie zawiera żadnego przepisu dotyczącego kwestii wydatków związanych z wykonaniem wzmocnionej współpracy, do której upoważnia.

38 Ponadto, niezależnie od kwestii, czy pojęcie „wydatków wynikających z realizacji wzmocnionej współpracy” w rozumieniu art. 332 TFUE obejmuje koszty wzajemnej pomocy i współpracy administracyjnej wskazane przez Zjednoczone Królestwo w zarzucie drugim, jest oczywiste, że kwestia ewentualnego wpływu przyszłego PTF na koszty administracyjne nieuczestniczących państw członkowskich nie może być badana, dopóki zasady opodatkowania owym podatkiem nie zostaną ostatecznie ustanowione w ramach wykonania wzmocnionej współpracy, której dotyczy upoważnienie udzielone w zaskarżonej decyzji.

39 Wskazany wpływ stanowi bowiem konsekwencją przyjęcia „zasady wzajemności” i „zasady miejsca emisji”, które nie stanowi jednak części zaskarżonej decyzji, jak wskazano w pkt 36 niniejszego wyroku.

40 Z powyższych rozważań wynika, że należy odrzucić obydwa zarzuty powołane przez Zjednoczone Królestwo na poparcie skargi. W związku z tym skargę należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

41 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Rada wniosła o obciążenie Zjednoczonego Królestwa kosztami postępowania, a Zjednoczone Królestwo przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania. Na podstawie art. 140 ust. 1 owego regulaminu, zgodnie z którym państwa członkowskie i instytucje interweniujące w sprawie pokrywają własne koszty, Królestwo Belgii, Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska, Republika Austrii, Republika Portugalska, Parlament Europejski i Komisja pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Skarga zostaje oddalona.**
- 2) **Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zostaje obciążone kosztami postępowania.**
- 3) **Królestwo Belgii, Republika Federalna Niemiec, Republika Francuska, Republika Austrii, Republika Portugalska, Parlament Europejski i Komisja Europejska pokrywają własne koszty.**

Podpisy

* Język postępowania: angielski.