

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

30. april 2014 (*)

»Fælles ordning for afgift på finansielle transaktioner – bemyndigelse til forstærket samarbejde i henhold til artikel 329, stk. 1, TEUF – afgørelse 2013/52/EU – annullationssøgsmål under anbringende af tilsidesættelse af artikel 327 TEUF og 332 TEUF og af folkeretlig sædvaneret«

I sag C-209/13,

angående et annullationssøgsmål i henhold til artikel 263 TEUF, anlagt den 18. april 2013,

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved E. Jenkinson og S. Behzadi Spencer, som befuldmægtigede, bistået af M. Hoskins og P. Baker, QC, og af barrister V. Wakefield,

sagsøger,

mod

Rådet for Den Europæiske Union ved A.-M. Colaert, F. Florindo Gijón og A. de Gregorio Merino, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Kongeriget Belgien ved J.-C. Halleux og M. Jacobs, som befuldmægtigede

Forbundsrepublikken Tyskland ved T. Henze, J. Möller og K. Petersen, som befuldmægtigede

Den Franske Republik ved D. Colas og J.-S. Pilczer, som befuldmægtigede

Republikken Østrig ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget

Den Portugisiske Republik ved L. Inez Fernandes, J. Menezes Leitão og A. Cunha, som befuldmægtigede

Europa-Parlamentet ved A. Neergaard og R. van de Westelaken, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg

Europa-Kommissionen ved R. Lyal, B. Smulders og W. Mölls, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

intervenienter,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, Domstolens vicepræsident, K. Lenaerts (refererende dommer), samt dommerne J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis og J.-C. Bonichot,

generaladvokat: N. Wahl

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har i stævningen nedlagt påstand om annullation af Rådets afgørelse 2013/52/EU af 22. januar 2013 om bemyndigelse til forstærket samarbejde på området for afgift på finansielle transaktioner (EUT L 22, s. 11, herefter »den anfægtede afgørelse«).

Twistens baggrund

2 Den 28. september 2011 vedtog Europa-Kommissionen et forslag til Rådets direktiv KOM(2011) 594 endelig om en fælles ordning for beskattning af finansielle transaktioner og om ændring af direktiv 2008/7/EF (herefter »forslaget af 2011«).

3 Artikel 1 i forslaget af 2011, som har overskriften »Genstand og anvendelsesområde«, fastsætter følgende i stk. 2:

»Direktivet finder anvendelse på alle finansielle transaktioner, når mindst en af deltagerne i transaktionen er etableret i en medlemsstat, og en finansiell institution, der er etableret på den pågældende medlemsstats område, er part i transaktionen, enten for egen regning eller for en anden persons regning, eller optræder på vegne af en af transaktionens parter.«

4 Nævnte forslags artikel 3, der har overskriften »Etableringssted«, bestemmer følgende i stk. 1:

»Med henblik på dette direktiv anses en finansiell institution for at være etableret på en medlemsstats område, når en af følgende betingelser er opfyldt:

[...]

e) [D]en er, enten for egen regning eller for en anden persons regning, part i en finansiell transaktion med en anden finansiell institution, der er etableret i denne medlemsstat i medfør af litra a), b), c) eller d), eller med en part, der er etableret på denne medlemsstats område, men som ikke er en finansiell institution, eller den optræder på en anden parts vegne i en sådan transaktion.«

5 Efter tre samlinger i Rådet for Den Europæiske Union, som blev afholdt den 22. juni, den 29. juni og den 10. juli 2012, blev det åbenbart, at der ikke i en overskuelig fremtid ville være enstemmig tilslutning i Rådet til princippet om en fælles ordning for afgift på finansielle transaktioner (herefter »AFT«), og at målet om at indføre en sådan fælles ordning dermed ikke kunne nås inden for en rimelig frist af Den Europæiske Union som helhed.

6 På den baggrund meddelte 11 medlemsstater mellem den 28. september og den 23. oktober 2012 Kommissionen, at de ønskede at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde på AFT-området.

7 Den 22. januar 2013 vedtog Rådet den anfægtede afgørelse på Kommissionens forslag.

8 Sjette betragtning til nævnte afgørelse har følgende ordlyd:

»[...] 11 medlemsstater, nemlig Belgien, Tyskland, Estland, Grækenland, Spanien, Frankrig, Italien, Østrig, Portugal, Slovenien og Slovakiet, [rettede] anmodning til Kommissionen ved skrivelser [...], hvori de meddelte, at de ønsker at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde på AFT-området. Disse medlemsstater anmodede om, at anvendelsesområdet for det forstærkede samarbejde og de mål, der tilstræbes opfyldt hermed, baseres på Kommissionens forslag af 28. september 2011. Der blev også specifikt henvist til behovet for at undgå unddragelser, forvridninger og overførsler til andre jurisdiktioner.«

9 Den anfægtede afgørelse indeholder to artikler. Afgørelsens artikel 1 bemyndiger de i denne doms foregående præmis anførte 11 medlemsstater (herefter »de deltagende medlemsstater«) til at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde på området for oprettelse af en fælles AFT-ordning ved anvendelse af de relevante bestemmelser i traktaterne. Afgørelsens artikel 2 fastsætter, at denne træder i kraft på dagen for vedtagelsen.

10 Den 14. februar 2013 vedtog Kommissionen et forslag til Rådets direktiv om gennemførelse af det forstærkede samarbejde på AFT-området (herefter »forslaget af 2013«).

11 Artikel 3 i forslaget af 2013, som har overskriften »Anvendelsesområde«, bestemmer følgende i stk. 1:

»Dette direktiv finder anvendelse på alle finansielle transaktioner, forudsat at mindst en af parterne i transaktionen er etableret i en deltagende medlemsstat, og at en finansiell institution, der er etableret på den pågældende deltagende medlemsstats område, er part i transaktionen, enten for egen regning eller for en anden persons regning, eller handler på vegne af en af transaktionens parter.«

12 Forslagets artikel 4 med overskriften »Etableringssted« fastsætter følgende i stk. 1 og 2:

»1. I forbindelse med dette direktiv anses en finansiell institution for at være etableret på en deltagende medlemsstats område, når en af følgende betingelser er opfyldt:

[...]

g) [D]en er, enten for egen regning eller for en anden persons regning, part i en finansiell transaktion med et struktureret produkt eller et af de finansielle instrumenter, som er omhandlet i afsnit C i bilag I til direktiv 2004/39/EF, der er udstedt i den pågældende medlemsstats område, med undtagelse af de instrumenter, der er omhandlet i punkt 4) til 10) i nævnte afsnit, som ikke handles på en organiseret platform, eller den handler på vegne af en part i en sådan transaktion.

2. En person, der ikke er en finansiell institution, anses for at være etableret i en deltagende medlemsstat, hvis en af følgende betingelser er opfyldt:

[...]

c) [D]en er part i en finansiell transaktion med et struktureret produkt eller et af de finansielle

instrumenter, der er omhandlet i afsnit C i bilag I til direktiv 2004/39/EF, der er udstedt i den pågældende medlemsstats område, med undtagelse af de instrumenter, der er omhandlet i punkt 4) til 10), i nævnte afsnit, som ikke handles på en organiseret platform.»

Parternes påstande og retsforhandlingerne for Domstolen

13 Det Forenede Kongerige har nedlagt påstand om, at den anfægtede afgørelse annulleres, og at Rådet tilpligtes at betale sagens omkostninger.

14 Rådet har nedlagt påstand om frifindelse og om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger.

15 Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Europa-Parlamentet og Kommissionen har fået tilladelse til at intervenere til støtte for Rådets påstande.

Om søgsmålet

16 Det Forenede Kongerige har anført to anbringender til støtte for sit søgsmål, samtidig med at det har erkendt, at det i retsbevarende øjemed anlagte søgsmål kan anses for at være for tidligt anlagt. Det første anbringende vedrører en tilsidesættelse af artikel 327 TEUF og af den folkeretlige sædvaneret, idet den anfægtede afgørelse tillader indførelse af en AFT med ekstraterritorial virkning. Det andet anbringende, der er anført subsidært, vedrører en tilsidesættelse af artikel 332 TEUF, for så vidt som afgørelsen tillader indførelse af en AFT, der vil medføre omkostninger for de medlemsstater, som ikke deltager i det forstærkede samarbejde (herefter »de ikke-deltagende medlemsstater«).

Parternes argumenter

17 Det første anbringende består af to led, der vedrører en tilsidesættelse af henholdsvis artikel 327 TEUF og den folkeretlige sædvaneret.

18 Inden for rammerne af det nævnte anbringendes første led har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at den anfægtede afgørelse har tilsidesat artikel 327 TEUF, idet den har tilladt indførelse af en AFT, der har ekstraterritorial virkning som følge af det i artikel 3, stk. 1, litra e), i forslaget af 2011 omhandlede »medkontrahentsprincip« og det ved artikel 4, stk. 1, litra g), og artikel 2, litra c), i forslaget af 2013 knæsatte »udstedelsesprincip«.

19 Nævnte afgørelse tillader nemlig indførelsen af en AFT, der som følge af de to ovenfor nævnte beskatningsprincipper finder anvendelse på institutioner og personer, der befinder sig, eller transaktioner, der foretages, på ikke-deltagende medlemsstaters område, hvilket krænker de sidstnævntes beføjelser og rettigheder.

20 Inden for rammerne af sit første anbringendes andet led har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at den folkeretlige sædvaneret kun tillader en lovgivning med ekstraterritorial virkning, såfremt der mellem de omhandlede omstændigheder eller subjekter og den stat, som udøver sine beføjelser i forhold til disse, foreligger et tilknytningselement, der er tilstrækkelig nært til at begrunde et indgreb i en anden medlemsstats enekompetence.

21 I det foreliggende tilfælde er den fremtidige AFT's ekstraterritoriale virkning, der følger af »medkontrahentsprincippet« og »udstedelsesprincippet«, ikke begrundet i henhold til nogen i folkeretten anerkendt beskatningskompetenceregulering.

22 Med sit andet anbringende har Det Forenede Kongerige gjort gældende, at selv om de

udgifter, der er knyttet til gennemførelsen af det forstærkede samarbejde på AFT-området, i medfør af artikel 332 TEUF i princippet kun skal afholdes af de deltagende medlemsstater, vil denne gennemførelse også medføre omkostninger for de ikke-deltagende medlemsstater som følge af anvendelsen af Rådets direktiv 2010/24/EU af 16. marts 2010 om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med skatter, afgifter og andre foranstaltninger (EUT L 84, s. 1) og Rådets direktiv 2011/16/EU af 15. februar 2011 om administrativt samarbejde på beskatningsområdet og om ophævelse af direktiv 77/799/EØF (EUT L 64, s. 1).

23 Disse to direktiver tillader nemlig ikke de ikke-deltagende medlemsstater at kræve tilbagebetaling af de omkostninger til gensidig bistand og administrativt samarbejde, der er knyttet til anvendelsen af disse direktiver på den fremtidige AFT.

24 Det Forenede Kongerige har i denne henseende tilføjet, at begrebet »udgifter, [...] som gennemførelsen af et forstærket samarbejde medfører« i den forstand, hvori begrebet er anvendt i artikel 332 TEUF, omfatter de udgifter, der er knyttet til anmodninger om bistand eller samarbejde, som er baseret på nationale lovgivninger vedtaget med henblik på gennemførelsen af det forstærkede samarbejde på AFT-området.

25 Rådet, samtlige de medlemsstater, der har intervenseret til støtte for Rådet, med undtagelse af Forbundsrepublikken Tyskland, Europa-Parlamentet og Kommissionen har eksplicit eller implicit erkendt, at søgsmålet og anbringenderne til støtte herfor kan antages til realitetsbehandling. De har imidlertid gjort gældende, at anbringenderne er ugrundede.

26 Hvad angår det første anbringende har de nævnte parter i det væsentlige gjort gældende, at de beskatningsprincipper, som Det Forenede Kongerige har anfægtet med dette anbringende, på dette trin udgør rent hypotetiske elementer i en lovgivning, der endnu ikke er indført. Følgelig er de argumenter, der er gjort gældende af denne medlemsstat, og som er baseret på den fremtidige AFT's påståede ekstraterritoriale virkning, forhastede og teoretiske. De er dermed irrelevante med hensyn til det foreliggende søgsmål.

27 Hvad angår det andet anbringende i søgsmålet har de samme parter i det væsentlige gjort gældende, at det rejser en for tidlig debat om den måde, hvorpå EU-lovgiver vil afgøre spørgsmålet om afholdelsen af de omkostninger, der er knyttet til gennemførelsen af det forstærkede samarbejde, som er bemyndiget ved den anfægtede afgørelse. Desuden bliver spørgsmålet om gensidig bistand med henblik på indførelsen af den fremtidige AFT på ingen måde behandlet i afgørelsen.

28 Rådet, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik og Kommissionen har tilføjet, at det andet anbringende i søgsmålet er støttet på en urigtig fortolkning af artikel 332 TEUF. Denne artikel vedrører nemlig kun de aktionsudgifter, der afholdes over Unionens budget i forbindelse med retsakter om oprettelse af det forstærkede samarbejde, og ikke de af Det Forenede Kongerige anfægtede udgifter, som medlemsstaterne risikerer at skulle betale i medfør af direktiv 2010/24 og 2011/16.

29 På grundlag af en argumentation, der svarer til den i denne doms præmis 26 og 27 anførte, er Forbundsrepublikken Tyskland af den opfattelse, at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling eller åbenbart skal afvises som følge af, at det i artikel 120, litra c), i Domstolens procesreglement fastsatte krav ikke er opfyldt, idet de anbringender, som Det Forenede Kongerige har anført til støtte for sit søgsmål, ikke har nogen forbindelse med den anfægtede afgørelses genstand. Subsidiært har Forbundsrepublikken Tyskland gjort gældende, at søgsmålet skal forkastes som ugrundet.

Domstolens bemærkninger

30 Hvad for det første angår den formalitetsindsigelse, der er anført i denne doms foregående præmis, bemærkes, at i medfør af procesreglementets artikel 120, litra c), og af retspraksis herom skal stævningen angive søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Disse angivelser skal være tilstrækkelig klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og at Domstolen kan udøve sin kontrol. Følgelig skal de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som et søgsmål støttes på, fremgå af selve stævningen på en sammenhængende og forståelig måde, og påstandene heri skal være utvetydigt formuleret for at undgå, at Domstolen træffer afgørelse ultra petita eller undlader at tage stilling til et klagepunkt (domme Kommissionen mod Spanien, C-360/11, EU:C:2013:17, præmis 26, og Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, C-545/10, EU:C:2013:509, præmis 108).

31 I det foreliggende tilfælde må det konstateres, at stævningens indhold opfylder sådanne krav om klarhed og præcision. Indholdet har gjort det muligt for Rådet og de til støtte for Rådet intervenerende medlemsstater at forberede deres argumenter i forhold til de anbringender, som er blevet anført af Det forenede Kongerige, og gjort Domstolen i stand til at udøve sin judicielle kontrol for så vidt angår den anfægtede afgørelse.

32 Det følger heraf, at denne formalitetsindsigelse må forkastes.

33 For det andet bemærkes, at Domstolens kontrol i forbindelse med et annulationssøgsmål til prøvelse af en afgørelse fra Rådet, der ligesom den anfægtede afgørelse vedrører bemyndigelse til et forstærket samarbejde på grundlag af artikel 329 TEUF, vedrører spørgsmålet om, hvorvidt denne afgørelse som sådan er gyldig i henhold til bl.a. de i artikel 20 TEU samt artikel 326 TEUF – 334 TEUF indeholdte bestemmelser, som fastsætter de materielle og processuelle betingelser for tildeling af en sådan bemyndigelse.

34 Denne kontrol må ikke forveksles med den kontrol, der kan udøves under et senere annulationssøgsmål for så vidt angår en retsakt, der er vedtaget i forbindelse med gennemførelsen af det bemyndigede forstærkede samarbejde.

35 I det foreliggende søgsmål tilsigtes det med det første anbringende at anfægte den virkning, som anvendelsen af visse beskatningsprincipper i forbindelse med den fremtidige AFT kan få over for institutioner og personer, der befinder sig, eller transaktioner, der foretages, på ikke-deltagende medlemsstaters område.

36 Det må konstateres, at den anfægtede afgørelse har til formål at bemyndige 11 medlemsstater til at indføre et forstærket indbyrdes samarbejde på området for oprettelse af en fælles AFT-ordning under overholdelse af de relevante bestemmelser i traktaterne. Derimod udgør de af Det Forenede Kongerige anfægtede beskatningsprincipper på ingen måde en bestanddel af denne afgørelse. For det første svarer »medkontrahentsprincippet« nemlig til et forhold i det forslag fra 2011, som er omhandlet i sjette betragtning til afgørelsen. For det andet blev »udstedelsesprincippet« indskrevet for første gang i forslaget af 2013.

37 Hvad angår det andet anbringende i søgsmålet, hvorved Det Forenede Kongerige i det væsentlige har gjort gældende, at den fremtidige AFT vil medføre omkostninger for de ikke-deltagende medlemsstater som følge af de forpligtelser til gensidig bistand og administrativt samarbejde, der er knyttet til anvendelsen af direktiv 2010/24 og 2011/16 på denne afgift, hvilket ifølge medlemsstatens opfattelse er i strid med artikel 332 TEUF, bemærkes, at den anfægtede afgørelse ikke indeholder nogen bestemmelse vedrørende spørgsmålet om de udgifter, der er knyttet til gennemførelsen af det ved afgørelsen bemyndigede forstærkede samarbejde.

38 Desuden – og uafhængigt af spørgsmålet, om begrebet »udgifter, [...] som gennemførelsen af et forstærket samarbejde medfører« i den forstand, hvori begrebet er anvendt i artikel 332 TEUF, omfatter de udgifter til gensidig bistand eller administrativt samarbejde, som Det Forenede Kongerige har gjort gældende i forbindelse med sit andet anbringende – er det klart, at spørgsmålet om den fremtidige AFT's eventuelle betydning for de ikke-deltagende medlemsstaters administrationsomkostninger ikke kan prøves, så længe beskatningsprincipperne for denne afgift ikke er blevet endeligt fastsat i forbindelse med gennemførelsen af det ved den anfægtede afgørelse bemyndigede forstærkede samarbejde.

39 Nævnte betydning afhænger nemlig af vedtagelsen af »medkontrahentsprincippet« og »udstedelsesprincippet«, hvilke imidlertid ikke udgør bestanddele af den anfægtede afgørelse, således som det er anført i denne doms præmis 36.

40 Det fremgår af ovenstående betragtninger, at de to anbringender, som Det Forenede Kongerige har gjort gældende til støtte for sit søgsmål, må forkastes, og at Rådet derfor må frifindes.

Sagens omkostninger

41 Ifølge procesreglementets artikel 138, stk. 1, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Rådet har nedlagt påstand om, at Det Forenede Kongerige tilpligtes at betale sagens omkostninger, og Det Forenede Kongerige har tabt sagen, bør det pålægges Det Forenede Kongerige at betale sagens omkostninger. I overensstemmelse med samme reglements artikel 140, stk. 1, i medfør af hvilken medlemsstater og institutioner, der er indtrådt i en sag, bærer deres egne omkostninger, bærer Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Europa-Parlamentet og Kommissionen deres egne omkostninger.

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

- 1) **Rådet for Den Europæiske Union frifindes.**
- 2) **Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland betaler sagens omkostninger.**
- 3) **Kongeriget Belgien, Forbundsrepublikken Tyskland, Den Franske Republik, Republikken Østrig, Den Portugisiske Republik, Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter

* Processprog: engelsk.