

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

30 april 2014 (*)

„Gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties – Toestemming voor nauwere samenwerking krachtens artikel 329, lid 1, VWEU – Besluit 2013/52/EU – Beroep tot nietigverklaring wegens schending van artikelen 327 VWEU en 332 VWEU alsook van internationaal gewoonterecht”

In zaak C-209/13,

betreffende een beroep tot nietigverklaring krachtens artikel 263 VWEU, ingesteld op 18 april 2013,

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door E. Jenkinson en S. Behzadi Spencer als gemachtigden, bijgestaan door M. Hoskins en P. Baker, QC, en V. Wakefield, barrister,

verzoeker,

tegen

Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door A. M. Colaert, F. Florindo Gijón en A. de Gregorio Merino als gemachtigden,

verweerder,

ondersteund door:

Koninkrijk België, vertegenwoordigd door J. C. Halleux en M. Jacobs als gemachtigden,

Bondsrepubliek Duitsland, vertegenwoordigd door T. Henze, J. Möller en K. Petersen als gemachtigden,

Franse Republiek, vertegenwoordigd door D. Colas en J. S. Pilczer als gemachtigden,

Republiek Oostenrijk, vertegenwoordigd door C. Pesendorfer als gemachtigde,

Portugese Republiek, vertegenwoordigd door L. Inez Fernandes, J. Menezes Leitão en A. Cunha als gemachtigden,

Europees Parlement, vertegenwoordigd door A. Neergaard en R. van de Westelaken als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door R. Lyal, B. Smulders en W. Mölls als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

interveniënten,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, K. Lenaerts (rapporteur), vicepresident van het Hof, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis en J. C. Bonichot, rechters,

advocaat-generaal: N. Wahl,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten, het navolgende

Arrest

1 Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland verzoekt het Hof om nietigverklaring van besluit 2013/52/EU van de Raad van 22 januari 2013 houdende machtiging om een nauwere samenwerking aan te gaan op het gebied van belasting op financiële transacties (PB L 22, blz. 11; hierna: „bestreden besluit”).

Voorgeschiedenis van het geding

2 Op 28 september 2011 heeft de Europese Commissie voorstel COM(2011) 594 def. voor een richtlijn van de Raad betreffende een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties en tot wijziging van richtlijn 2008/7/EG (hierna: „voorstel van 2011”) goedgekeurd.

3 Artikel 1 van dat voorstel van 2011, met als titel „Onderwerp en toepassingsgebied”, bepaalde in lid 2:

„Deze richtlijn is van toepassing op alle financiële transacties, op voorwaarde dat ten minste één partij bij de transactie in een lidstaat is gevestigd en dat een op het grondgebied van een lidstaat gevestigde financiële instelling partij is bij de transactie, welke instelling voor eigen rekening of voor rekening van een derde handelt dan wel in naam van een partij bij de transactie.”

4 Artikel 3 van dat voorstel, met als titel „Vestigingsplaats”, bepaalde in lid 1:

„Voor de toepassing van deze richtlijn wordt een financiële instelling geacht op het grondgebied van een lidstaat te zijn gevestigd wanneer aan een van de volgende voorwaarden is voldaan:

[...]

e) zij is, ongeacht of zij voor eigen rekening of voor rekening van een derde handelt dan wel in naam van een partij bij de transactie, partij bij een financiële transactie met een andere financiële instelling die overeenkomstig punt a), b), c) of d) in die lidstaat is gevestigd of met een partij die op het grondgebied van die lidstaat is gevestigd en geen financiële instelling is.”

5 Na drie vergaderingen van de Raad van de Europese Unie op 22 en 29 juni en op 10 juli 2012 werd duidelijk dat er in de nabije toekomst binnen de Raad geen unanieme steun zou zijn voor het beginsel van een gemeenschappelijk stelsel van belasting op financiële transacties (hierna: „FTT”), en dat de doelstelling om een dergelijk gemeenschappelijk stelsel aan te nemen derhalve niet binnen een redelijke termijn door de Europese Unie in haar geheel zou kunnen worden verwezenlijkt.

6 Onder deze omstandigheden hebben elf lidstaten tussen 28 september en 23 oktober 2012

de Commissie meegedeeld dat zij onderling een nauwere samenwerking op het gebied van de FTT wensten aan te gaan.

7 Op 22 januari 2013 heeft de Raad op voorstel van de Commissie het bestreden besluit vastgesteld.

8 Punt 6 van de considerans van dat besluit bepaalt:

„[...] elf lidstaten, namelijk België, Duitsland, Estland, Griekenland, Spanje, Frankrijk, Italië, Oostenrijk, Portugal, Slovenië en Slowakije, [hebben] de Commissie [...] een verzoek doen toekomen waarin zij te kennen geven dat zij onderling een nauwere samenwerking wensen aan te gaan op het gebied van de FTT. Deze lidstaten vroegen om het toepassingsgebied en de doelstellingen van de nauwere samenwerking te baseren op het richtlijnvoorstel van de Commissie van 28 september 2011. Er werd met name ook op gewezen dat diende te worden gewaakt voor ontwijkingsconstructies, verstoringen en verschuiving naar andere jurisdicties.”

9 Het bestreden besluit bevat twee artikelen. Artikel 1 van dat besluit machtigt de in het vorige punt van het onderhavige arrest genoemde elf lidstaten (hierna: „deelnemende lidstaten”) onderling een nauwere samenwerking aan te gaan op het gebied van de totstandbrenging van een gemeenschappelijk FTT?stelsel door toepassing van de desbetreffende bepalingen van de Verdragen. Op grond van artikel 2 van datzelfde besluit is dat besluit in werking getreden op de dag waarop het is vastgesteld.

10 Op 14 februari 2013 heeft de Commissie een voorstel voor een richtlijn van de Raad tot uitvoering van de nauwere samenwerking op het gebied van FTT (hierna: „voorstel van 2013”) goedgekeurd.

11 Artikel 3 van dat voorstel van 2013, met als titel „Toepassingsgebied”, bepaalt in lid 1:

„Deze richtlijn is van toepassing op alle financiële transacties, op voorwaarde dat ten minste één partij bij de transactie op het grondgebied van een deelnemende lidstaat is gevestigd en dat een op het grondgebied van een lidstaat gevestigde financiële instelling partij is bij de transactie, welke instelling voor eigen rekening of voor rekening van een derde handelt dan wel in naam van een partij bij de transactie.”

12 Artikel 4 van dat voorstel, met als titel „Vestigingsplaats”, bepaalt in de leden 1 en 2:

„1) Voor de toepassing van deze richtlijn wordt een financiële instelling geacht op het grondgebied van een deelnemende lidstaat te zijn gevestigd wanneer aan een van de volgende voorwaarden is voldaan:

[...]

g) zij is partij bij een financiële transactie, waarbij ze voor eigen rekening of voor rekening van een derde handelt dan wel in naam van een partij bij die transactie, in een gestructureerd product of een van de financiële instrumenten als bedoeld in deel C van bijlage I bij richtlijn 2004/39/EG, uitgegeven op het grondgebied van die lidstaat, met uitzondering van de instrumenten als bedoeld in de punten 4 tot en met 10 van dat deel die niet op een georganiseerd platform worden verhandeld.

2) Een persoon die geen financiële instelling is, wordt geacht in een deelnemende lidstaat te zijn gevestigd wanneer aan een van de volgende voorwaarden is voldaan:

[...]

c) hij is partij bij een financiële transactie in een gestructureerd product of een van de financiële instrumenten als bedoeld in deel C van bijlage I bij richtlijn 2004/39/EG, uitgegeven op het grondgebied van die lidstaat, met uitzondering van de instrumenten als bedoeld in de punten 4 tot en met 10 van dat deel die niet op een georganiseerd platform worden verhandeld.”

Conclusies van de partijen en procesverloop voor het Hof

13 Het Verenigd Koninkrijk verzoekt het Hof het bestreden besluit nietig te verklaren en de Raad te verwijzen in de kosten.

14 De Raad verzoekt het Hof het beroep te verwerpen en het Verenigd Koninkrijk te verwijzen in de kosten.

15 Het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek, het Europees Parlement en de Commissie zijn toegelaten tot interventie aan de zijde van de Raad.

Beroep

16 Het Verenigd Koninkrijk, dat erkent dat zijn bij wijze van conservatoire maatregel ingesteld beroep weliswaar als voorbarig kan worden aangemerkt, voert twee middelen aan tot staving van dat beroep. Het eerste middel betreft schending van artikel 327 VWEU en het internationaal gewoonterecht, doordat het bestreden besluit de vaststelling toestaat van een FTT met extraterritoriale werking. Het tweede, subsidiaire, middel betreft schending van artikel 332 VWEU, doordat dit besluit de vaststelling toestaat van een FTT die kosten zal veroorzaken voor lidstaten die niet deelnemen aan de nauwere samenwerking (hierna: „niet?deelnemende lidstaten”).

Argumenten van partijen

17 Het eerste middel bestaat uit twee onderdelen, betreffende schending van artikel 327 VWEU respectievelijk het internationaal gewoonterecht.

18 Met het eerste onderdeel van dat middel betoogt het Verenigd Koninkrijk dat het bestreden besluit in strijd is met artikel 327 VWEU doordat het de vaststelling toestaat van een FTT met extraterritoriale werking op grond van het in artikel 3, lid 1, sub e, van het voorstel van 2011 neergelegde „beginsel van de tegenpartij” en het in artikel 4, leden 1, sub g, en 2, sub c, van het voorstel van 2013 neergelegde „beginsel van de plaats van uitgifte”.

19 Dat besluit staat immers de vaststelling toe van een FTT die op grond van de twee bovenvermelde heffingsbeginselen van toepassing is op instellingen, personen of transacties op het grondgebied van niet?deelnemende lidstaten, hetgeen afbreuk doet aan de bevoegdheden en de rechten van deze lidstaten.

20 Met het tweede onderdeel van zijn eerste middel betoogt het Verenigd Koninkrijk dat op grond van het internationaal gewoonterecht een regeling slechts extraterritoriale werking kan hebben indien tussen de betrokken feiten of personen en de staat die zijn bevoegdheid uitoefent ten aanzien van die feiten of personen, een voldoende nauwe band bestaat om een inbreuk op de soevereine bevoegdheid van een andere staat te rechtvaardigen.

21 In casu is de extraterritoriale werking van de toekomstige FTT die voortvloeit uit het „beginsel van de tegenpartij” en het „beginsel van de plaats van uitgifte” op grond van geen enkele

door het volkenrecht erkende regel inzake heffingsbevoegdheid gerechtvaardigd.

22 Met zijn tweede middel betoogt het Verenigd Koninkrijk dat, terwijl de uitgaven in verband met de uitvoering van de nauwere samenwerking op het gebied van FTT op grond van artikel 332 VWEU in beginsel slechts voor rekening van de deelnemende lidstaten kunnen zijn, die uitvoering ook voor niet-deelnemende lidstaten kosten zal veroorzaken als gevolg van de toepassing van richtlijn 2010/24/EU van de Raad van 16 maart 2010 betreffende de wederzijdse bijstand inzake de invordering van schuldvorderingen die voortvloeien uit belastingen, rechten en andere maatregelen (PB L 84, blz. 1) en richtlijn 2011/16/EU van de Raad van 15 februari 2011 betreffende de administratieve samenwerking op het gebied van de belastingen en tot intrekking van richtlijn 77/799/EEG (PB L 64, blz. 1).

23 Op grond van die twee richtlijnen kunnen niet-deelnemende lidstaten immers geen vergoeding vorderen van de kosten van wederzijdse bijstand en administratieve samenwerking in verband met de toepassing van die richtlijnen op de toekomstige FTT.

24 Dienaangaande voegt het Verenigd Koninkrijk eraan toe dat onder het begrip „uitgaven die voortvloeien uit de uitvoering van een nauwere samenwerking” in de zin van artikel 332 VWEU de uitgaven vallen in verband met verzoeken om bijstand of samenwerking op grond van de ter uitvoering van de nauwere samenwerking op het gebied van FTT vastgestelde nationale regelingen.

25 De Raad, alle lidstaten die aan zijn zijde interveniëren, met uitzondering van de Bondsrepubliek Duitsland, het Europees Parlement en de Commissie erkennen expliciet of impliciet dat het beroep en de middelen tot staving ervan ontvankelijk zijn. Zij stellen echter dat die middelen ongegrond zijn.

26 Aangaande het eerste middel benadrukken die partijen in wezen dat de door het Verenigd Koninkrijk in dat middel bestreden heffingsbeginselen in dit stadium zuiver hypothetische onderdelen van een nog op te stellen wettelijke regeling vormen. De door die lidstaat aangevoerde argumenten inzake een gestelde extraterritoriale werking van de toekomstige FTT zijn bijgevolg voorbarig en hypothetisch. Derhalve kunnen zij in het onderhavige beroep niet slagen.

27 Aangaande het tweede middel van het beroep stellen dezelfde partijen in wezen dat dit middel een voorbarige discussie uitlokt over de wijze waarop de wetgever van de Unie het probleem zal regelen van de tenlasteneming van de kosten in verband met de uitvoering van de nauwere samenwerking die is toegestaan bij het bestreden besluit. Overigens regelt dat besluit geenszins de problemen van wederzijdse bijstand voor de toepassing van de toekomstige FTT.

28 De Raad, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek en de Commissie voegen daaraan toe dat het tweede middel van het beroep op een onjuiste uitlegging van artikel 332 VWEU berust. Dat artikel ziet immers uitsluitend op de beleidsuitgaven ten laste van de begroting van de Unie in verband met de handelingen tot invoering van de nauwere samenwerking, en niet op de door het Verenigd Koninkrijk bestreden uitgaven, die op grond van de richtlijnen 2010/24 en 2011/16 ten laste van de lidstaten kunnen komen.

29 Op basis van een analoge redenering als die vermeld in de punten 26 en 27 van het onderhavige arrest is de Bondsrepubliek Duitsland van mening dat het beroep niet-ontvankelijk of zelfs kennelijk niet-ontvankelijk is wegens schending van het vereiste van artikel 120, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, doordat de door het Verenigd Koninkrijk tot staving van zijn beroep aangevoerde middelen geen verband houden met het voorwerp van het bestreden besluit. Subsidiar stelt zij dat het beroep ongegrond moet worden verklaard.

Beoordeling door het Hof

30 Aangaande in de eerste plaats de in het vorige punt van het onderhavige arrest vermelde exceptie van niet-ontvankelijkheid zij eraan herinnerd dat ingevolge artikel 120, sub c, van het Reglement voor de procesvoering en de desbetreffende rechtspraak ieder inleidend verzoekschrift het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de middelen moet bevatten. Deze aanduidingen moeten zo duidelijk en nauwkeurig zijn dat de verweerder zijn verweer kan voorbereiden en het Hof zijn toezicht kan uitoefenen. Daaruit volgt dat de wezenlijke elementen, feitelijk en rechtens, waarop het beroep is gebaseerd, coherent en begrijpelijk moeten worden weergegeven in de tekst van het verzoekschrift zelf en dat het petitum op ondubbelzinnige wijze moet zijn geformuleerd, teneinde te vermijden dat het Hof ultra petita recht doet of nalaat op een van de grieven recht te doen (arresten Commissie/Spanje, C-360/11, EU:C:2013:17, punt 26, en Commissie/Tsjechische Republiek, C-545/10, EU:C:2013:509, punt 108).

31 In casu moet worden vastgesteld dat het verzoekschrift inhoudelijk voldoet aan die vereisten van duidelijkheid en nauwkeurigheid. Hierdoor hebben de Raad en de lidstaten die aan zijn zijde interveniëren, hun argumenten met betrekking tot de door het Verenigd Koninkrijk aangevoerde middelen kunnen voorbereiden en kan het Hof zijn rechterlijk toezicht op het bestreden besluit uitoefenen.

32 Bijgevolg moet die exceptie van niet-ontvankelijkheid worden verworpen.

33 In de tweede plaats moet worden benadrukt dat bij een beroep tot nietigverklaring van een besluit van de Raad dat, zoals het bestreden besluit, toestemming voor een nauwere samenwerking krachtens artikel 329 VWEU verleent, het toezicht van het Hof de vraag betreft of dat besluit als zodanig geldig is gelet op met name artikel 20 VEU en de artikelen 326 VWEU tot en met 334 VWEU, waarin de materiële en de procedurele voorwaarden voor het verlenen van die toestemming zijn vastgesteld.

34 Dat toezicht mag niet worden verward met het toezicht dat bij een later beroep tot nietigverklaring kan worden uitgeoefend op een ter uitvoering van de toegestane nauwere samenwerking vastgestelde handeling.

35 Met het eerste middel van het onderhavige beroep wordt opgekomen tegen mogelijke gevolgen van de toepassing van bepaalde heffingsbeginselen uit hoofde van de toekomstige FTT voor instellingen, personen en transacties op het grondgebied van niet-deelnemende lidstaten.

36 Vastgesteld zij dat het bestreden besluit ertoe strekt elf lidstaten te machtigen onderling een nauwere samenwerking aan te gaan op het gebied van de totstandbrenging van een gemeenschappelijk FTT-stelsel met inachtneming van de relevante bepalingen van de Verdragen. De door het Verenigd Koninkrijk bestreden heffingsbeginselen zijn daarentegen geen bestanddeel van dat besluit. Het „beginsel van de tegenpartij” komt immers overeen met een onderdeel van het in punt 6 van de considerans van dat besluit vermelde voorstel van 2011. Voorts is het „beginsel van de plaats van uitgifte” voor het eerst vastgelegd in het voorstel van 2013.

37 Aangaande het tweede middel van het beroep, waarmee het Verenigd Koninkrijk in wezen betoogt dat de toekomstige FTT kosten zal veroorzaken voor niet-deelnemende lidstaten als gevolg van de verplichtingen tot wederzijdse bijstand en administratieve samenwerking in verband met de toepassing van de richtlijnen 2010/24 en 2011/16 op die belasting, hetgeen volgens die lidstaat in strijd is met artikel 332 VWEU, zij opgemerkt dat het bestreden besluit geen bepaling bevat over het probleem van de uitgaven in verband met de uitvoering van de bij dat besluit toegestane nauwere samenwerking.

38 Ongeacht of de door het Verenigd Koninkrijk in zijn tweede middel bedoelde kosten van wederzijdse bijstand en administratieve samenwerking vallen onder het begrip „uitgaven die voortvloeien uit de uitvoering van een nauwere samenwerking” in de zin van artikel 332 VWEU, is voorts duidelijk dat het probleem van de mogelijke weerslag van de toekomstige FTT op de administratieve kosten voor niet-deelnemende lidstaten niet kan worden onderzocht zolang de heffingsbeginselen voor die belasting niet definitief zijn vastgesteld bij de uitvoering van de bij het bestreden besluit toegestane nauwere samenwerking.

39 Die mogelijke weerslag hangt immers ervan af of het „beginsel van de tegenpartij” en het „beginsel van de plaats van uitgifte” worden aanvaard, ook al zijn zij geen bestanddeel van het bestreden besluit, zoals is opgemerkt in punt 36 van het onderhavige arrest.

40 Uit bovenstaande overwegingen volgt dat de twee door het Verenigd Koninkrijk tot staving van zijn beroep aangevoerde middelen moeten worden afgewezen en dat het beroep derhalve moet worden verworpen.

Kosten

41 Volgens artikel 138, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dit is gevorderd. Aangezien het Verenigd Koninkrijk in het ongelijk is gesteld, moet het overeenkomstig de vordering van de Raad in de kosten worden verwezen. Overeenkomstig artikel 140, lid 1, van dat Reglement, op grond waarvan de lidstaten en de instellingen die in het geding hebben geïntervenieerd hun eigen kosten dragen, dragen het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek, het Europees Parlement en de Commissie hun eigen kosten.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Het beroep wordt verworpen.**
- 2) **Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland wordt verwezen in de kosten.**
- 3) **Het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland, de Franse Republiek, de Republiek Oostenrijk, de Portugese Republiek, het Europees Parlement en de Europese Commissie dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen

* Procestaal: Engels.