

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 30 april 2014 (*)

”Gemensamt system för en skatt på finansiella transaktioner – Bemyndigande avseende ett fördjupat samarbete enligt artikel 329.1 FEUF – Beslut 2013/52/EU – Talan om ogiltigförklaring på grund av åsidosättande av artiklarna 327 FEUF och 332 FEUF samt av internationell sedvanerätt”

I mål C-209/13,

angående en talan om ogiltigförklaring enligt artikel 263 FEUF, som väckts den 18 april 2013,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av E. Jenkinson och S. Behzadi Spencer, båda i egenskap av ombud, biträdda av M. Hoskins och P. Baker, QC, samt av V. Wakefield, barrister,

sökande,

mot

Europeiska unionens råd, företrätt av A.-M. Colaert, F. Florindo Gijón och A. de Gregorio Merino, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Konungariket Belgien, företrätt av J.-C. Halleux och M. Jacobs, båda i egenskap av ombud,

Förbundsrepubliken Tyskland, företrädd av T. Henze, J. Möller och K. Petersen, samtliga i egenskap av ombud,

Republiken Frankrike, företrädd av D. Colas och J.-S. Pilczer, båda i egenskap av ombud,

Republiken Österrike, företrädd av C. Pesendorfer, i egenskap av ombud,

Republiken Portugal, företrädd av L. Inez Fernandes, J. Menezes Leitão och A. Cunha, samtliga i egenskap av ombud,

Europaparlamentet, företrätt av A. Neergaard och R. van de Westelaken, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

Europeiska kommissionen, företrädd av R. Lyal, B. Smulders och W. Mölls, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

intervenienter,

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta, domstolens vice ordförande K.

Lenaerts (referent), samt domarna J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis och J.-C. Bonichot,

generaladvokat: N. Wahl,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara rådets beslut 2013/52/EU av den 22 januari 2013 om bemyndigande att inleda ett fördjupat samarbete på området för skatt på finansiella transaktioner (EUT L 22, s. 11) (nedan kallat det angripna beslutet).

Bakgrund till tvisten

2 Europeiska kommissionen antog den 28 september 2011 ett förslag till rådets direktiv KOM(2011) 594 slutlig om ett gemensamt system för en skatt på finansiella transaktioner och om ändring av direktiv 2008/7/EG (nedan kallat 2011 års förslag).

3 Artikel 1 i 2011 års förslag har rubriken "Syfte och tillämpningsområde" och innehåller i punkt 2 följande bestämmelse:

"Detta direktiv ska tillämpas på samtliga finansiella transaktioner, om minst en part i transaktionen är etablerad i en medlemsstat och ett på en medlemsstats territorium etablerat finansinstitut är part i transaktionen, där finansinstitutet agerar antingen för egen räkning eller för en annan persons räkning eller agerar i namn av en part i transaktionen."

4 Artikel 3 i nämnda förslag har rubriken "Etablering" och innehåller i punkt 1 följande bestämmelse:

"Vid tillämpning av detta direktiv ska ett finansinstitut anses vara etablerat på en medlemsstats territorium om något av följande villkor är uppfyllt:

...

e) Det är en part, som agerar antingen för egen räkning eller för en annan persons räkning eller i namn av en part i transaktionen, i en finansiell transaktion med ett annat finansinstitut som är etablerat i den medlemsstaten enligt led a, b, c eller d, eller med en part som är etablerad på den medlemsstats territorium och som inte är ett finansinstitut."

5 Efter det att Europeiska unionens råd hållit tre möten den 22 och den 29 juni samt den 10 juli 2012 stod det klart att rådet inte inom någon överskådlig framtid skulle kunna uppnå enhällighet beträffande principen om ett gemensamt system för skatt på finansiella transaktioner (nedan kallad SFT), och att målet att införa ett sådant gemensamt system därmed inte skulle kunna förverkligas inom rimlig tid för hela Europeiska unionen.

6 Mot denna bakgrund underrättades kommissionen av elva medlemsstater mellan den 28 september och den 23 oktober 2012 om att dessa stater sinsemellan önskade att inleda ett

fördjupat samarbete på SFT?området.

7 Rådet beslutade den 22 januari 2013 att på förslag av kommissionen anta det angripna beslutet.

8 I skäl 6 i nämnda beslut anges följande:

”... elva medlemsstater, nämligen Belgien, Tyskland, Estland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Österrike, Portugal, Slovenien och Slovakien, [har] gjort framställningar till kommissionen ... [om] att de önskar upprätta ett fördjupat samarbete sinsemellan på [SFT?området]. Dessa medlemsstater begärde att tillämpningsområdet och målen för det fördjupade samarbetet skulle bygga på kommissionens förslag till direktiv av den 28 september 2011. De hänvisade också särskilt till behovet av att undvika skatteundandragande, snedvridningar och överföringar till andra jurisdiktioner.”

9 Det angripna beslutet är uppdelat i två artiklar. I artikel 1 bemyndigas de i föregående punkt uppräknade elva medlemsstaterna (nedan kallade de deltagande medlemsstaterna) att upprätta ett fördjupat samarbete sinsemellan när det gäller att skapa ett gemensamt SFT?system, med tillämpning av de relevanta bestämmelserna i fördragen. I artikel 2 i nämnda beslut föreskrivs att beslutet träder i kraft samma dag som det antas.

10 Den 14 februari 2013 antog kommissionen ett förslag till rådets direktiv om genomförande av det fördjupade samarbetet på SFT?området (nedan kallat 2013 års förslag).

11 Artikel 3 i 2013 års förslag har rubriken ”Tillämpningsområde”. I artikel 3.1 föreskrivs följande:

”Detta direktiv ska tillämpas på alla finansiella transaktioner under förutsättning att minst en part i transaktionen är etablerad på en deltagande medlemsstats territorium och att ett finansinstitut som är etablerat på en deltagande medlemsstats territorium är part i transaktionen och därvid agerar för egen räkning eller för en annan persons räkning eller att ett finansinstitut som är etablerat på en deltagande medlemsstats territorium agerar i namn av en part i transaktionen.”

12 Artikel 4 i nämnda förslag har rubriken ”Etablering”. I artikel 4.1 och 4.2 föreskrivs följande:

”1. Vid tillämpning av detta direktiv ska ett finansinstitut anses vara etablerat på en deltagande medlemsstats territorium om något av följande villkor uppfylls:

...

g) Det är part i en finansiell transaktion och agerar därvid för egen räkning eller för en annan persons räkning – eller också agerar det i namn av en part i transaktionen – och det rör sig om en finansiell transaktion i en strukturerad produkt eller ett finansiellt instrument enligt avsnitt C i bilaga I till direktiv 2004/39/EG som emitterats på medlemsstatens territorium, med undantag av instrument enligt punkterna 4–10 i det avsnittet som inte handlas på en organiserad plattform.

2. En person som inte är ett finansinstitut ska anses vara etablerad på en deltagande medlemsstats territorium om något av följande villkor uppfylls:

...

c) Den är part i en finansiell transaktion i en strukturerad produkt eller ett finansiellt instrument enligt avsnitt C i bilaga I till direktiv 2004/39/EG som emitterats på medlemsstatens territorium, med undantag av instrument enligt punkterna 4–10 i det avsnittet som inte handlas på en

organiserad plattform.”

Parternas yrkanden och förfarandet vid domstolen

13 Förenade kungariket har yrkat att domstolen ska ogiltigförklara det angripna beslutet och förplikta rådet att ersätta rättegångskostnaderna.

14 Rådet har yrkat att domstolen ska ogilla talan och förplikta Förenade kungariket att ersätta rättegångskostnaderna.

15 Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Republiken Österrike, Republiken Portugal, Europaparlamentet och kommissionen har tillåtit intervensera till stöd för rådets yrkanden.

Prövning av talan

16 Förenade kungariket, som väckt sin talan som en försiktighetsåtgärd, har visserligen tillstått att talan skulle kunna anses överilad, men har samtidigt åberopat två grunder till stöd för densamma. Den första grunden avser ett åsidosättande av artikel 327 FEUF och av internationell sedvanerätt genom att det angripna beslutet tillåter införandet av en SFT med extraterritoriell verkan. Den andra grunden, som åberopats i andra hand, avser ett åsidosättande av artikel 332 FEUF då nämnda beslut tillåter ett införande av en SFT som kommer att medföra kostnader för medlemsstater som inte deltar i det fördjupade samarbetet (nedan kallade de icke deltagande medlemsstaterna).

Parternas argument

17 Den första grunden består av två delar avseende ett åsidosättande dels av artikel 327 FEUF, dels av internationell sedvanerätt.

18 Förenade kungariket har inom ramen för grundens första del hävdatt att det angripna beslutet innebär ett åsidosättande av artikel 327 FEUF, eftersom detta beslut tillåter införandet av en SFT med extraterritoriella verkningar på grund av den ”motpartsprincip” som föreskrivs i artikel 3.1 e i 2011 års förslag, och av den ”emissionsprincip” som föreskrivs i artikel 4.1 g och 4.2 c i 2013 års förslag.

19 Nämnda beslut tillåter nämligen införandet av en SFT som på grund av de två ovannämnda beskattningsprinciperna är tillämplig på etableringar, personer eller transaktioner som är hänförliga till icke deltagande medlemsstater, vilket innebär att dessa staters behörighet och rättigheter träds förnär.

20 Förenade kungariket har med den första grundens andra del gjort gällande att internationell sedvanerätt inte tillåter att en lagstiftning får extraterritoriella verkningar annat än när det mellan de aktuella omständigheterna eller subjekten och den stat som utövar sin behörighet på dessa finns ett anknytningsmoment som är tillräckligt starkt för att motivera att en annan stats suveränitet träds förnär.

21 De extraterritoriella verkningar av den framtida SFT:n som följer av ”motpartsprincipen” och ”emissionsprincipen” kan inte i förevarande fall motiveras av någon i internationell rätt erkänd regel om behörighet på skatteområdet.

22 Förenade kungariket har med sin andra grund gjort gällande att även om utgifterna för att genomföra det fördjupade samarbetet på SFT-området enligt artikel 332 FEUF i princip endast får belasta de deltagande medlemsstaterna, kommer detta genomförande att medföra kostnader även

för de icke deltagande medlemsstaterna på grund av tillämpningen av rådets direktiv 2010/24/EU av den 16 mars 2010 om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som avser skatter, avgifter och andra åtgärder (EUT L 84, s. 1), och rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG (EUT L 64, s. 1).

23 Dessa båda direktiv ger nämligen inte de icke deltagande medlemsstaterna någon rätt att kräva ersättning för kostnader avseende ömsesidigt bistånd och administrativt samarbete som är förenade med tillämpningen av dessa direktiv på framtida SFT.

24 Förenade kungariket har i detta hänseende gjort gällande att begreppet "utgifter för genomförandet av ett fördjupat samarbete" i den mening som avses i artikel 332 FEUF omfattar utgifter för begäran om bistånd eller samarbete som framställs med stöd av nationell lagstiftning till genomförande av det fördjupade samarbetet på SFT-området.

25 Rådet, alla de medlemsstater som intervenerat till stöd för rådet (med undantag av Förbundsrepubliken Tyskland), Europaparlamentet och kommissionen har uttryckligen eller underförstått medgett att talan och grunderna för denna kan tas upp till prövning, men yrkat att talan inte ska bifallas.

26 Nämnda parter har när det gäller den första grunden i huvudsak betonat att de beskattningsprinciper som Förenade kungariket har bestritt med denna grund endast utgörs av idéer som får konkretiseras genom framtida lagstiftning. De argument som denna medlemsstat åberopat, vilka grundas på de påstådda extraterritoriella verkningarna av en framtida SFT, är följaktligen förhastade och utgör rena spekulationer. Dessa argument ska därför inte anses ha någon verkan i förevarande mål.

27 När det gäller den andra grunden har samma parter gjort gällande att denna lett till förhastade slutsatser beträffande unionslagstiftarens reglering av vem som ska bära kostnaderna för genomförandet av det fördjupade samarbete som godkänts genom det angripna beslutet. Beslutet saknar bestämmelser om ömsesidigt bistånd när det gäller tillämpningen av en framtida SFT.

28 Rådet, Republiken Österrike, Republiken Portugal och kommissionen har tillagt att den andra grunden baseras på en felaktig tolkning av artikel 332 FEUF. Denna artikel avser nämligen enbart driftsutgifter som ska belasta unionens budget och som avser rättsakterna för upprättandet av det fördjupade samarbetet, och inte de utgifter som Förenade kungariket invänt emot, vilka skulle kunna uppkomma för medlemsstaterna enligt direktiven 2010/24 och 2011/16.

29 Förbundsrepubliken Tyskland har grundat sig på en argumentation som är analog med den i punkterna 26 och 27 ovan, och anför att talan ska avvisas eller att det till och med är uppenbart att den ska avvisas, på grund av att det krav som uppställs i artikel 120 c i domstolens rättegångsregler har missuppfattats. De grunder som Förenade kungariket har åberopat till stöd för sin talan har nämligen inte något samband med föremålet för det angripna beslutet. Förbundsrepubliken Tyskland har i andra hand gjort gällande att talan ska ogillas.

Domstolens bedömning

30 Vad för det första gäller den invändning om rättegångshinder som nämns i föregående punkt, erinrar domstolen om att det av artikel 120 c i rättegångsreglerna och av rättspraxis avseende denna artikel följer att en ansökan ska innehålla uppgifter om saken i målet samt en kortfattad framställning av grunderna för denna. Dessa uppgifter ska vara så klara och precisa att svaranden kan förbereda sitt försvar och domstolen kan utöva sin kontroll. Av detta följer att de

väsentliga faktiska och rättsliga omständigheter på vilka talan grundas på ett konsekvent och begripligt sätt ska framgå av innehållet i själva ansökan och att yrkandena i ansökan ska vara tydligt utformade för att undvika att domstolen dömer utöver vad som har yrkats (*ultra petita*) och för att förhindra att en anmärkning inte blir prövad (dom kommissionen/Spanien, C-360/11, EU:C:2013:17, punkt 26, och dom kommissionen/Republiken Tjeckien, C-545/10, EU:C:2013:509, punkt 108).

31 Det ska i förevarande fall konstateras att innehållet i ansökan uppfyller dessa krav på klarhet och precision. Rådet och de medlemsstater som intervenerat till stöd för rådet har kunnat förbereda sina argument i förhållande till de grunder som Förenade kungariket har åberopat, och domstolen kan utöva sin domstolskontroll beträffande det angripna beslutet.

32 Härav följer att denna invändning om rättegångshinder ska avslås.

33 För det andra ska det betonas att domstolens kontroll – när det gäller en talan om ogiltigförklaring av ett rådsbeslut, som i likhet med det angripna beslutet fattats för att bemyndiga ett fördjupat samarbete på grundval av artikel 329 FEUF – ska avse frågan huruvida detta beslut är giltigt i sig. Därvid ska hänsyn bland annat tas till bestämmelserna i artikel 20 FEU och i artiklarna 326 FEUF–334 FEUF, i vilka de materiella och de processuella villkoren för beviljande av ett sådant tillstånd regleras.

34 Denna kontroll får inte förväxlas med den kontroll som kan ske vid en senare talan om ogiltigförklaring avseende en rättsakt som antagits för genomförandet av det fördjupade samarbete för vilket tillstånd meddelats.

35 Den första grunden avser eventuella verkningar för etableringar, personer eller transaktioner som är hänförliga till icke deltagande medlemsstater av en tillämpning av vissa beskattningsprinciper enligt en framtida SFT.

36 Syftet med det angripna beslutet är emellertid att bemyndiga elva medlemsstater att sinsemellan upprätta ett fördjupat samarbete när det gäller att skapa ett gemensamt SFT-system, med tillämpning av de relevanta bestämmelserna i fördragen. De beskattningsprinciper som Förenade kungariket har bestritt utgör däremot inte på något sätt några beståndsdelar i detta beslut. "Motpartsprincipen" överensstämmer nämligen med en av beståndsdelarna i 2011 års förslag som nämns i skäl 6 i nämnda beslut. Vidare togs "emissionsprincipen" in för första gången i 2013 års förslag.

37 Som andra grund har Förenade kungariket hävdat att en framtida SFT kommer att leda till kostnader för de icke deltagande medlemsstaterna på grund av de skyldigheter till ömsesidigt bistånd och administrativt samarbete som är förenade med tillämpningen av direktiv 2010/24 och 2011/16 på denna skatt, vilket enligt nämnda medlemsstat strider mot artikel 332 FEUF. I denna del påpekar domstolen att det angripna beslutet inte innehåller någon bestämmelse beträffande frågan om kostnader för genomförandet av det fördjupade samarbete som bemyndigas genom beslutet.

38 Oaktat frågan huruvida skrivningen "utgifter för genomförandet av ett fördjupat samarbete" i den mening som avses i artikel 332 FEUF omfattar kostnaderna för det ömsesidigt bistånd eller det administrativa samarbete som Förenade kungariket avser med sin andra grund, är det uppenbart att frågan om en eventuell inverkan av en framtida SFT på de administrativa kostnaderna för de icke deltagande medlemsstaterna inte kan prövas så länge de beskattningsprinciper som ska gälla för denna skatt inte har fastställts definitivt inom ramen för genomförandet av det fördjupade samarbete som bemyndigas genom det angripna beslutet.

39 Nämnda inverkan förutsätter nämligen att "motpartsprincipen" och "emissionsprincipen" införs, vilka dock inte utgör beståndsdelar i det angripna beslutet, något som också påpekas i punkt 36 ovan.

40 Förenade kungariket kan således inte vinna framgång med någon av de två grunderna. Talan ska därför ogillas.

Rättegångskostnader

41 Enligt artikel 138.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Rådet har yrkat att Förenade kungariket ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Förenade kungariket har tappat målet, ska rådets yrkande bifallas. Enligt artikel 140.1 i rättegångsreglerna ska medlemsstater och institutioner som har intervenerat bära sina rättegångskostnader. Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Republiken Österrike, Republiken Portugal, Europaparlamentet och kommissionen ska därför bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

- 1) **Talan ogillas.**
- 2) **Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska ersätta rättegångskostnaderna.**
- 3) **Konungariket Belgien, Förbundsrepubliken Tyskland, Republiken Frankrike, Republiken Österrike, Republiken Portugal, Europaparlamentet och Europeiska kommissionen ska bära sina rättegångskostnader.**

Underskrifter

* Rättegångsspråk: engelska.