



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 30 kwietnia 2014 r. *

Wspólny system podatku od transakcji finansowych — Upoważnienie do wzmocnionej współpracy na podstawie art. 329 ust. 1 TFUE — Decyzja 2013/52/UE — Skarga o stwierdzenie nieważności w związku z naruszeniem art. 327 TFUE i 332 TFUE oraz międzynarodowego prawa zwyczajowego

W sprawie C-209/13

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie nieważności na podstawie art. 263 TFUE, wniesioną w dniu 18 kwietnia 2013 r.,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez E. Jenkinson oraz S. Behzadi Spencer, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez M. Hoskinsa, P. Bakera, QC, oraz V. Wakefield, barrister,

strona skarżąca,

przeciwko

Radzie Unii Europejskiej, reprezentowanej przez A.M. Colaert, F. Florinda Gijóna oraz A. de Gregoria Merina, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popierana przez:

Królestwo Belgii, reprezentowane przez J.C. Halleux oraz M. Jacobs, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Federalną Niemiec, reprezentowaną przez T. Henzego, J. Möllera oraz K. Petersen, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Francuską, reprezentowaną przez D. Colasa oraz J.S. Pilczera, działających w charakterze pełnomocników,

Republikę Austrii, reprezentowaną przez C. Pesendorfer, działającą w charakterze pełnomocnika,

Republikę Portugalską, reprezentowaną przez L. Ineza Fernandes, J. Menezesa Leitão oraz A. Cunhę, działających w charakterze pełnomocników,

Parlament Europejski, reprezentowany przez A. Neergaarda oraz R. van de Westelakena, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

* Język postępowania: angielski.

Komisję Europejską, reprezentowaną przez R. Lyalą, B. Smuldersa oraz W. Möllsa, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

interwenienci,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: R. Silva de Lapuerta, prezes izby, K. Lenaerts (sprawozdawca), wiceprezes Trybunału, J.L. da Cruz Vilaça, G. Arestis i J.C. Bonichot, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając procedurę pisemną,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W swojej skardze Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wnosi do Trybunału o stwierdzenie nieważności decyzji Rady 2013/52/UE z dnia 22 stycznia 2013 r. upoważniającej do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych (Dz.U. 22, s. 11, zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”)

Okoliczności powstania sporu

- 2 W dniu 28 września 2011 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy Rady COM(2011) 594 wersja ostateczna w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych i zmieniającej dyrektywę 2008/7/WE (zwanego dalej „wnioskiem z 2011 r.”).
- 3 Artykuł 1 ust. 2 owego wniosku z 2011 r., zatytułowany „Przedmiot i zakres”, ma następujące brzmienie:

„Niniejsza dyrektywa obowiązuje w odniesieniu do wszystkich transakcji finansowych, pod warunkiem że przynajmniej jedna strona transakcji została ustanowiona [ma siedzibę] w państwie członkowskim i że stroną transakcji jest instytucja finansowa ustanowiona [z siedzibą] na terytorium państwa członkowskiego, działająca na własny rachunek lub na rachunek innej osoby lub też działająca w imieniu strony transakcji”.
- 4 Artykuł 3 ust. 1 wskazanego wniosku, zatytułowany „Ustanowienie [Siedziba]”, ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszej dyrektywy uznaje się, że instytucja finansowa została ustanowiona [ma siedzibę] na terytorium państwa członkowskiego, jeśli spełniony jest dowolny z wymienionych poniżej warunków:

[...]

- e) instytucja finansowa jest stroną, działającą na własny rachunek lub na rachunek innej osoby lub działającą w imieniu strony transakcji, w ramach transakcji finansowej z inną instytucją finansową ustanowioną [z siedzibą] w tym państwie członkowskim zgodnie z lit. a), b), c) lub d) lub z inną stroną ustanowioną [z siedzibą] na terytorium tego państwa członkowskiego, która nie jest instytucją finansową”.
- 5 Po trzech posiedzeniach Rady Unii Europejskiej, które odbyły się w dniach 22 i 29 czerwca oraz 10 lipca 2012 r., stało się oczywiste, że zasada wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych (zwanego dalej PTF) nie mogła uzyskać w przewidywalnej przyszłości jedomyślnego poparcia w Radzie i w związku z tym cel polegający na przyjęciu tego rodzaju wspólnego systemu nie mógł zostać osiągnięty całościowo w Unii Europejskiej w rozsądnym terminie.
- 6 W tych okolicznościach, w okresie pomiędzy 28 września i 23 października 2012 r., jedenaście państw członkowskich poinformowało Komisję, że zamierzają ustanowić między sobą wzmocnioną współpracę w dziedzinie PTF.
- 7 W dniu 22 stycznia 2013 r. Rada, działając na wniosek Komisji, przyjęła zaskarżoną decyzję.
- 8 Motyw 6 tej decyzji sformułowany jest w sposób następujący:
- „[...] 11 państw członkowskich, a mianowicie Belgia, Niemcy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Austria, Portugalia, Słowenia i Słowacja, zwróciło się do Komisji z wnioskami [...], informując, że pragną ustanowić między sobą wzmocnioną współpracę w dziedzinie podatku od transakcji finansowych. Wymienione państwa członkowskie wniosowały, aby zakres i cele wzmocnionej współpracy oprzeć na wniosku Komisji dotyczącym dyrektywy z dnia 28 września 2011 r. Odniosły się również w szczególności do potrzeby unikania działań związanych z uchylaniem się od płacenia podatków, zakłóceń oraz przenoszeniem do innych jurysdykcji”.
- 9 Zaskarżona decyzja zawiera dwa artykuły. Artykuł 1 upoważnia jedenaście państw członkowskich wskazanych w poprzednim punkcie (zwanym dalej „uczestniczącymi państwami członkowskimi”) do podjęcia między sobą wzmocnionej współpracy dla celów ustanowienia wspólnego systemu PTF, przy zastosowaniu odpowiednich postanowień traktatów. Artykuł 2 owej decyzji stanowi, że wchodzi ona w życie z dniem jej przyjęcia.
- 10 W dniu 14 lutego 2013 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wdrożenia wzmocnionej współpracy w dziedzinie PTF (zwanym dalej „wnioskiem z 2013 r.”).
- 11 Artykuł 3 ust. 1 owego wniosku, zatytułowany „Zakres zastosowania”, ma następujące brzmienie:
- „Niniejsza dyrektywa obowiązuje w odniesieniu do wszystkich transakcji finansowych, pod warunkiem że przynajmniej jedna strona transakcji ma siedzibę na terytorium uczestniczącego państwa członkowskiego i że instytucja finansowa mająca siedzibę na terytorium uczestniczącego państwa członkowskiego jest stroną transakcji, działającą na własny rachunek lub na rachunek innej osoby lub też działającą w imieniu strony transakcji”.
- 12 Artykuł 4 ust. 1 i 2 owego wniosku, zatytułowany „Siedziba”, przewiduje co następuje:
- „1. Do celów niniejszej dyrektywy uznaje się, że instytucja finansowa ma siedzibę na terytorium uczestniczącego państwa członkowskiego, jeśli spełniony jest dowolny z wymienionych poniżej 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. Osobę niebędącą instytucją finansową uznaje się za mającą siedzibę na terytorium uczestniczącego państwa członkowskiego, jeśli 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”.

Żądania 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 żądania 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 wzmocnionej 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 „zasadę wzajemności” ustanowioną w art. 3 ust. 1 lit. e) wniosku z 2011 r. i ze względu na „zasadę miejsca emisji” ustanowioną w art. 4 ust. 1 lit. g) i ust. 2 lit. c) wniosku z 2013 r., zaskarżona decyzja naruszyła 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 naruszałoby 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 żadną 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 będące interwenientami popierającymi jej żądania 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 błędnej interpretacji art. 332 TFUE. Artykuł ten dotyczy bowiem jedynie wydatków operacyjnych obciążających budżet Unii w związku z aktami ustanawiającymi wzmocnioną współpracę, 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 wystarczająco zrozumiałe i precyzyjne, tak aby umożliwiło 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 żądania 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. Umożliwiła ona Radzie i państwom członkowskim będącym interwenientami popierającymi jej żądania 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 dotyczyło 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 stanowią 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 konsekwencję przyjęcia „zasady wzajemności” i „zasady miejsca emisji”, które nie stanowią 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