Sistemul comun al taxei pe tranzacțiile financiare – Autorizarea unei cooperări consolidate în temeiul articolului 329 alineatul (1) TFUE – Decizia 2013/52/UE – Acțiune în anulare pentru încălcarea articolelor 327 TFUE și 332 TFUE, precum și a dreptului internațional cutumiar

În cauza C-209/13,

având ca obiect o acțiune în anulare formulată în temeiul articolului 263 TFUE, introdusă la 18 aprilie 2013,

Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord, reprezentat de E. Jenkinson și de S. Behzadi Spencer, în calitate de agenți, asistate de M. Hoskins și de P. Baker, QC, precum și de V. Wakefield, barrister,

reclamant,

împotriva

Consiliului Uniunii Europene, reprezentat de A.-M. Colaert, precum și de F. Florindo Gijón și de A. de Gregorio Merino, în calitate de agenți,

pârât,

susținut de:

Regatul Belgiei, reprezentat de J.-C. Halleux și de M. Jacobs, în calitate de agenți,

Republica Federală Germania, reprezentată de T. Henze și de J. Möller, precum și de K. Petersen, în calitate de agenți,

Republica Franceză, reprezentată de D. Colas și de J.-S. Pilczer, în calitate de agenți,

Republica Austria, reprezentată de C. Pesendorfer, în calitate de agent,

Republica Portugheză, reprezentată de L. Inez Fernandes și de J. Menezes Leitão, precum și de A. Cunha, în calitate de agenți,

Parlamentul European, reprezentat de A. Neergaard și de R. van de Westelaken, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

Comisia Europeană, reprezentată de R. Lyal, de B. Smulders și de W. Mölls, în calitate de agenți, cu domiciliul ales în Luxemburg,

interveniente,

CURTEA (Camera a doua),

compusă din doamna R. Silva de Lapuerta, președinte de cameră, domnul K. Lenaerts (raportor), vicepreședinte al Curții, și domnii J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis și J.-C. Bonichot, judecători,

avocat general: domnul N. Wahl,

grefier: domnul A. Calot Escobar,

având în vedere procedura scrisă,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Prin cererea introductivă, Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord solicită Curții anularea Deciziei 2013/52/UE a Consiliului din 22 ianuarie 2013 de autorizare a unei cooperări consolidate în domeniul taxei pe tranzacțiile financiare (JO L 22, p. 11, denumită în continuare „decizia atacată”).

Istoricul cauzei

2 La 28 septembrie 2011, Comisia Europeană a adoptat o propunere de directivă COM(2011) 594 final a Consiliului privind sistemul comun al taxei pe tranzacțiile financiare și de modificare a Directivei 2008/7/CE (denumită în continuare „propunerea din 2011”).

3 Articolul 1 din această propunere din 2011, intitulat „Obiect și domeniu de aplicare”, prevedea la alineatul (2):

„Prezenta directivă se aplică tuturor tranzacțiilor financiare, cu condiția ca măcar una din părțile la tranzacție să fie stabilită într-un stat membru și ca o instituție financiară stabilită pe teritoriul unui stat membru să fie parte la tranzacție, acționând fie în nume propriu sau pe seama unei alte persoane, fie în numele unei părți la tranzacție.”

4 Articolul 3 din propunerea respectivă, intitulat „Stabilire”, prevedea la alineatul (1):

„În sensul prezentei directive, o instituție financiară este considerată a fi stabilită pe teritoriul unui stat membru dacă

îndeplinește una dintre următoarele condiții:

[…]

(e) este parte, acționând fie în cont propriu sau în contul unei alte persoane, fie în numele unei părți la tranzacție, la o tranzacție financiară cu o altă instituție financiară stabilită în statul membru respectiv în conformitate cu literele (a), (b), (c) sau (d) sau cu o parte care este stabilită pe teritoriul statului membru respectiv fără să fie o instituție financiară.”

5 După trei reuniuni ale Consiliului Uniunii Europene care au avut loc la 22 iunie, la 29 iunie și, respectiv, la 10 iulie 2012, a devenit evident că principiul unui sistem comun de taxă pe tranzacțiile financiare (denumit în continuare „TTF”) nu va putea beneficia de sprijin unanim în cadrul Consiliului într-un viitor previzibil și, prin urmare, că obiectivul adoptării unui astfel de sistem comun nu poate fi atins într-un termen rezonabil la nivelul întregii Uniuni.

6 În aceste împrejurări, între 28 septembrie și 23 octombrie 2012, 11 state membre au adus la cunoștința Comisiei faptul că doresc să stabilească între ele o cooperare consolidată în domeniul TTF.

7 La 22 ianuarie 2013, la propunerea Comisiei, Consiliul a adoptat decizia atacată.

8 Considerentul (6) al deciziei menționate are următorul cuprins:

„[…] 11 state membre, și anume Belgia, Germania, Estonia, Grecia, Spania, Franța, Italia, Austria, Portugalia, Slovenia și Slovacia, au adresat Comisiei cereri […], exprimându-și intenția de a stabili o cooperare consolidată reciprocă [a se citi «de a stabili între ele o cooperare consolidată»] în domeniul TTF. Aceste state membre au solicitat ca domeniul de aplicare și obiectivele cooperării consolidate să se bazeze pe

propunerea Comisiei din 28 septembrie 2011 pentru o directivă. S-a menționat, de asemenea, necesitatea de a se evita acțiunile de evaziune fiscală, denaturările și transferurile către alte jurisdicții.”

9 Decizia atacată conține două articole. Articolul 1 din aceasta permite celor 11 state membre menționate la punctul anterior (denumite în continuare „statele membre participante”) să stabilească între ele o cooperare consolidată în vederea creării unui sistem comun în domeniul TTF, aplicând dispozițiile relevante ale tratatelor. Articolul 2 prevede că această decizie intră în vigoare la data adoptării.

10 La 14 februarie 2013, Comisia a adoptat o propunere de directivă a Consiliului de punere în aplicare a cooperării consolidate în domeniul TTF (denumită în continuare „propunerea din 2013”).

11 Articolul 3 din această propunere din 2013, intitulat „Domeniul de aplicare”, prevede la alineatul (1):

„Prezenta directivă se aplică tuturor tranzacțiilor financiare, cu condiția ca cel puțin una dintre părțile la tranzacție să fie stabilită pe teritoriul unui stat membru participant și ca o instituție financiară stabilită pe teritoriul unui stat membru participant să fie parte la tranzacție, în cont propriu sau în contul unei alte persoane, sau să acționeze în numele unei părți la tranzacție.”

12 Articolul 4 din propunerea respectivă, intitulat „Locul de stabilire”, prevede la alineatele (1) și (2):

„(1) În sensul prezentei directive, se consideră că o instituție financiară este stabilită pe teritoriul unui stat membru participant dacă îndeplinește una dintre următoarele condiții:

[…]

(g) este parte, acționând în cont propriu sau în contul unei alte persoane, la o tranzacție financiară cu un produs structurat sau cu un instrument financiar menționat în secțiunea C din anexa I la Directiva 2004/39/CE emis pe teritoriul statului membru respectiv, cu excepția instrumentelor menționate la punctele (4)-(10) din secțiunea respectivă care nu sunt tranzacționate pe o platformă organizată, sau acționează în numele unei părți la o astfel de tranzacție.

(2) Se consideră că o persoană care nu este o instituție financiară este stabilită într-un stat membru participant dacă este îndeplinită una dintre următoarele condiții:

[…]

(c) este parte la o tranzacție financiară cu un produs structurat sau cu unul dintre instrumentele financiare menționate în secțiunea C din anexa I la Directiva 2004/39/CE emis pe teritoriul statului membru respectiv, cu excepția instrumentelor menționate la punctele (4)-(10) din secțiunea respectivă care nu sunt tranzacționate pe o platformă organizată.”

Concluziile părților și procedura în fața Curții

13 Regatul Unit solicită Curții anularea deciziei atacate și obligarea Consiliului la plata cheltuielilor de judecată.

14 Consiliul solicită Curții respingerea recursului și obligarea recurentei la plata cheltuielilor de judecată.

15 Cererile de intervenție formulate de Regatul Belgiei, de Republica Federală Germania, de Republica Franceză, de Republica Austria, de Republica Portugheză, de Parlamentul European și de Comisie în susținerea concluziilor Consiliului au fost admise.

Cu privire la acțiune

16 Deși recunoaște că acțiunea sa, introdusă cu titlu de măsură asigurătorie, ar putea fi considerată prematură, Regatul Unit invocă totuși două motive în susținerea acesteia. Primul motiv este întemeiat pe o încălcare a articolului 327 TFUE și a dreptului internațional cutumiar în măsura în care decizia atacată permite adoptarea unei TTF care produce efecte extrateritoriale. Al doilea motiv, invocat în subsidiar, este întemeiat pe o încălcare a articolului 332 TFUE constând în aceea că această decizie permite adoptarea unei TTF care va impune costuri statelor membre care nu participă la cooperarea consolidată (denumite în continuare „statele membre neparticipante”).

Argumentele părților

17 Primul motiv cuprinde două aspecte, întemeiate pe o încălcare a articolului 327 TFUE și, respectiv, a dreptului internațional cutumiar.

18 În cadrul primului aspect al motivului menționat, Regatul Unit susține că, permițând adoptarea unei TTF care are efecte extrateritoriale ca urmare a „principiului contrapartidei”, consacrat la articolul 3 alineatul (1) litera (e) din propunerea din 2011, și a „principiului emiterii” enunțat la articolul 4 alineatul (1) litera (g) și alineatul (2) litera (c) din propunerea din 2013, decizia atacată a încălcat articolul 327 TFUE.

19 Astfel, decizia menționată ar permite stabilirea unei TTF aplicabile, ca urmare a celor două principii de impozitare menționate anterior, unor instituții, persoane sau operațiuni situate pe teritoriul unor state membre neparticipante, ceea ce ar putea aduce atingere competențelor și drepturilor acestora din urmă.

20 În cadrul celui de al doilea aspect al primului motiv, Regatul Unit susține că dreptul internațional cutumiar nu admite ca o reglementare să producă efecte extrateritoriale

decât în măsura în care între faptele sau subiectele în cauză și statul care își exercită competența în privința lor există un element de legătură suficient de puternic pentru a justifica o încălcare a competenței suverane a unui alt stat.

21 În speță, efectele extrateritoriale ale viitoarei TTF care decurg din „principiul contrapartidei” și din „principiul emiterii” nu ar fi justificate din perspectiva niciunei norme de competență fiscală admise în dreptul internațional.

22 Prin intermediul celui de al doilea motiv, Regatul Unit susține că, deși cheltuielile legate de punerea în aplicare a unei forme de cooperare consolidată în materie de TTF nu pot cădea, în principiu, conform articolului 332 TFUE, decât în sarcina statelor membre participante, această punere în aplicare va fi sursa unor costuri și pentru statele membre neparticipante, ca urmare aplicării Directivei 2010/24/UE a Consiliului din 16 martie 2010 privind asistența reciprocă în materie de recuperare a creanțelor legate de impozite, taxe și alte măsuri (JO L 84, p. 1) și a Directivei 2011/16/UE a Consiliului din 15 februarie 2011 privind cooperarea administrativă în domeniul fiscal și de abrogare a Directivei 77/799/CEE (JO L 64, p. 1).

23 Astfel, aceste două directive nu ar permite statelor membre neparticipante să solicite rambursarea costurilor asistenței reciproce și ale cooperării administrative legate de aplicarea acestor directive viitoarei TTF.

24 Regatul Unit adaugă, în această privință, că noțiunea „cheltuieli care rezultă din punerea în aplicare a unei forme de cooperare consolidată”, în sensul articolului 332 TFUE, acoperă cheltuielile aferente cererilor de asistență sau de cooperare întemeiate pe reglementările naționale adoptate pentru a da efect cooperării consolidate în materie de TTF.

25 Consiliul, ansamblul statelor membre care au intervenit în susținerea sa, cu excepția Republicii Federale

Germania, Parlamentul European și Comisia recunosc, în mod explicit sau implicit, admisibilitatea acțiunii și a motivelor care stau la baza acesteia. Ele arată însă că aceste motive nu sunt fondate.

26 În ceea ce privește primul motiv, părțile menționate subliniază, în esență, că principiile de impozitare contestate de Regatul Unit în cadrul acestui motiv constituie, în acest stadiu, elemente pur ipotetice ale unei reglementări care nu există încă. În consecință, argumentele invocate de acest stat membru, întemeiate pe pretinse efecte extrateritoriale ale viitoarei TTF, sunt premature și speculative. Prin urmare, acestea ar fi inoperante în cadrul prezentei acțiuni.

27 În ceea ce privește cel de al doilea motiv al acțiunii, aceleași părți arată, în esență, că acesta lansează o dezbatere prematură cu privire la modul în care legiuitorul Uniunii va reglementa problema asumării costurilor legate de punerea în aplicare a cooperării consolidate autorizate prin decizia atacată. De altfel, aceasta nu ar reglementa în niciun fel problemele legate de asistența reciprocă în vederea aplicării viitoarei TTF.

28 Consiliul, Republica Austria, Republica Portugheză și Comisia adaugă că al doilea motiv al acțiunii se întemeiază pe o interpretare eronată a articolului 332 TFUE. Astfel, acest articol ar viza exclusiv cheltuielile operaționale suportate de bugetul Uniunii în raport cu actele care stabilesc cooperarea consolidată, iar nu cheltuielile, contestate de Regatul Unit, care ar putea fi suportate de statele membre în temeiul Directivelor 2010/24 și 2011/16.

29 Întemeindu-se pe o argumentație analogă celei prezentate la punctele 26 și 27 din prezenta hotărâre, Republica Federală Germania consideră că acțiunea este inadmisibilă, chiar vădit nefondată, din cauza nerespectării cerinței enunțate la articolul 120 litera (c) din Regulamentul de procedură al Curții, dat fiind că motivele invocate de

Regatul Unit în susținerea acțiunii sale nu au nicio legătură cu obiectul deciziei atacate. În subsidiar, aceasta arată că acțiunea trebuie respinsă ca neîntemeiată.

Aprecierea Curții

30 În ceea ce privește, în primul rând, excepția de inadmisibilitate menționată la punctul anterior din prezenta hotărâre, trebuie amintit că, potrivit articolului 120 litera (c) din Regulamentul de procedură și jurisprudenței referitoare la acesta, orice cerere de sesizare a instanței trebuie să indice obiectul litigiului și expunerea sumară a motivelor. Această mențiune trebuie să fie suficient de clară și de precisă pentru a permite pârâtului să își pregătească apărarea, iar Curții să își exercite controlul. Din cele arătate rezultă că elementele esențiale de fapt și de drept pe care se întemeiază o acțiune trebuie să reiasă în mod coerent și comprehensibil din însuși textul cererii, iar concluziile acesteia din urmă trebuie să fie formulate într-un mod neechivoc, astfel încât Curtea să nu se pronunțe *ultra petita* sau să nu omită să se pronunțe asupra unei obiecții (Hotărârea Comisia/Spania, C-360/11, UE:C:2013:17, punctul 26, și Hotărârea Comisia/Republica Cehă, C-545/10, UE:C:2013:509, punctul 108).

31 Trebuie să se constate că, în speță, conținutul cererii îndeplinește astfel de cerințe de claritate și de precizie. El a permis Consiliului și statelor membre care au intervenit în susținerea sa să își pregătească argumentele în raport cu motivele invocate de Regatul Unit și permite Curții să își exercite controlul jurisdicțional asupra deciziei atacate.

32 Rezultă că această primă excepție de inadmisibilitate trebuie înlăturată.

33 În al doilea rând, trebuie să se sublinieze că, în cadrul unei acțiuni în anulare îndreptate împotriva unei

decizii a Consiliului care, asemenea deciziei atacate, are ca obiect autorizarea unei cooperări consolidate în temeiul articolului 329 TFUE, controlul Curții privește aspectul dacă această decizie este legală ca atare mai ales din perspectiva dispozițiilor, cuprinse la articolul 20 TUE, precum și la articolele 326-334 TFUE, care definesc condițiile de fond și de procedură privind acordarea unei astfel de autorizații.

34 Acest control nu poate fi confundat cu cel care poate fi exercitat, în cadrul unei acțiuni în anulare ulterioare, în privința unui act adoptat în vederea punerii în aplicare a cooperării consolidate autorizate.

35 În cadrul prezentei acțiuni, primul motiv al acesteia urmărește să conteste efectele pe care recurgerea la anumite principii de impozitare legate de viitoarea TTF le-ar putea avea față de instituții, persoane și operații situate pe teritoriul unor state membre neparticipante.

36 Or, trebuie să se constate că decizia atacată urmărește să autorizeze 11 state membre să stabilească între ele o cooperare consolidată în vederea creării unui sistem comun de TTF, cu respectarea dispozițiilor relevante ale tratatelor. Principiile de impozitare contestate de Regatul Unit nu sunt, în schimb, în niciun fel elemente constitutive ale acestei decizii. Astfel, pe de o parte, „principiul contrapartidei” corespunde unui element al propunerii din 2011 menționate în considerentul (6) al deciziei menționate. Pe de altă parte, „principiul emiterii” a fost inclus pentru prima dată în propunerea din 2013.

37 În ceea ce privește cel de al doilea motiv al acțiunii, prin care Regatul Unit susține, în esență, că viitoarea TTF va fi sursa unor costuri pentru statele membre neparticipante din cauza obligațiilor de asistență reciprocă și de cooperare administrativă legate de aplicarea Directivelor 2010/24 și 2011/16 acestei taxe, ceea ce, potrivit acestui stat membru, este contrar articolului 332

TFUE, trebuie arătat că decizia atacată nu conține nicio dispoziție în legătură cu problema cheltuielilor legate de punerea în aplicare a cooperării consolidate pe care o autorizează.

38 Pe de altă parte și independent de aspectul dacă noțiunea „cheltuieli care rezultă din punerea în aplicare a unei cooperări consolidate”, în sensul articolului 332 TFUE, acoperă sau nu acoperă costurile asistenței reciproce și ale cooperării administrative vizate de Regatul Unit în cadrul celui de al doilea motiv, este evident că problema unei eventuale incidențe a viitoarei TTF asupra costurilor administrative ale statelor membre neparticipante nu poate fi examinată atât timp cât principiile de impozitare legate de această taxă nu vor fi stabilite definitiv în cadrul punerii în aplicare a cooperării consolidate autorizate prin decizia atacată.

39 Astfel, incidența respectivă depinde de adoptarea „principiului contrapartidei” și a „principiului emiterii”, care nu sunt însă elemente constitutive ale deciziei atacate, astfel cum s-a arătat la punctul 36 din prezenta hotărâre.

40 Reiese din considerațiile care precedă că cele două motive invocate de Regatul Unit în susținerea acțiunii sale trebuie înlăturate și că, prin urmare, aceasta trebuie respinsă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

41 Potrivit articolului 138 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât Consiliul a solicitat obligarea Regatului Unit la plata cheltuielilor de judecată, iar acesta din urmă a căzut în pretenții, se impune obligarea acestuia la plata cheltuielilor de judecată. Conform articolului 140 alineatul (1) din același regulament, în temeiul căruia statele membre

și instituțiile care intervin în litigiu suportă propriile cheltuieli de judecată, Regatul Belgiei, Republica Federală Germania, Republica Franceză, Republica Austria, Republica Portugheză, Parlamentul European și Comisia suportă propriile cheltuieli de judecată.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a doua) declară și hotărăște:

1) Respinge acțiunea.

2) Obligă Regatul Unit al Marii Britanii și Irlandei de Nord la plata cheltuielilor de judecată.

3) Regatul Belgiei, Republica Federală Germania, Republica Franceză, Republica Austria, Republica Portugheză, Parlamentul European și Comisia Europeană suportă propriile cheltuieli de judecată.

Sursa: www.curia.europa.eu