Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

30. April 2014*

„Gemeinsames Finanztransaktionssteuersystem — Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit nach Art. 329 Abs. 1 AEUV — Beschluss 2013/52/EU — Klage auf Nichtigerklärung wegen Verstoßes gegen die Art. 327 AEUV und 332 AEUV sowie gegen Völkergewohnheitsrecht“

In der Rechtssache C-209/13

betreffend eine Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV, eingereicht am 18. April 2013,

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch E. Jenkinson und S. Behzadi Spencer als Bevollmächtigte im Beistand von M. Hoskins, QC, P. Baker, QC, und V. Wakefield, Barrister,

Kläger,

gegen

Rat der Europäischen Union, vertreten durch A.-M. Colaert, F. Florindo Gijón und A. de Gregorio Merino als Bevollmächtigte,

Beklagter,

unterstützt durch

Königreich Belgien, vertreten durch J.-C. Halleux und M. Jacobs als Bevollmächtigte,

Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch T. Henze, J. Möller und K. Petersen als Bevollmächtigte,

Französische Republik, vertreten durch D. Colas und J.-S. Pilczer als Bevollmächtigte,

Republik Österreich, vertreten durch C. Pesendorfer als Bevollmächtigte,

Portugiesische Republik, vertreten durch L. Inez Fernandes, J. Menezes Leitão und A. Cunha als Bevollmächtigte,

Europäisches Parlament, vertreten durch A. Neergaard und R. van de Westelaken als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

* Verfahrenssprache: Englisch.

Europäische Kommission, vertreten durch R. Lyal, B. Smulders und W. Mölls als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift in Luxemburg,

Streithelfer,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung der Kammerpräsidentin R. Silva de Lapuerta, des Vizepräsidenten des Gerichtshofs K. Lenaerts (Berichterstatter) sowie der Richter J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis und J.-C. Bonichot,

Generalanwalt: N. Wahl,

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

aufgrund des nach Anhörung des Generalanwalts ergangenen Beschlusses, ohne Schlussanträge über die Rechtssache zu entscheiden,

folgendes

Urteil

1 Mit seiner Klage beantragt das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland die Nichtigerklärung des Beschlusses 2013/52/EU des Rates vom 22. Januar 2013 über die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer (ABl. L 22, S. 11, im Folgenden: angefochtener Beschluss).

Vorgeschichte des Rechtsstreits

2 Am 28. September 2011 nahm die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über das gemeinsame Finanztransaktionssteuersystem und zur Änderung der Richtlinie 2008/7/EG (KOM[2011] 594 endgültig, im Folgenden: Vorschlag von 2011) an.

3 Art. 1 („Gegenstand und Anwendungsbereich“) dieses Vorschlags von 2011 bestimmte in Abs. 2:

„Diese Richtlinie findet auf alle Finanztransaktionen Anwendung, sofern zumindest eine an der Transaktion beteiligte Partei in einem Mitgliedstaat ansässig ist und ein im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates ansässiges Finanzinstitut eine Transaktionspartei darstellt, wobei diese entweder für eigene oder fremde Rechnung oder im Namen einer Transaktionspartei handelt.“

4 Art. 3 („Ansässigkeit“) des Vorschlags von 2011 sah in Abs. 1 vor:

„Für die Zwecke dieser Richtlinie gilt ein Finanzinstitut als im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates ansässig, wenn eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist:

…

(e) es ist eine für eigene oder fremde Rechnung oder im Namen einer Transaktionspartei handelnde Partei einer Finanztransaktion mit einem anderen gemäß den Buchstaben a, b, c oder d in diesem Mitgliedstaat ansässigen Finanzinstitut oder mit einer im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaates ansässigen Partei, die kein Finanzinstitut ist."

5 Nach drei Tagungen des Rates der Europäischen Union, die am 22. und 29. Juni sowie am 10. Juli 2012 stattgefunden hatten, wurde deutlich, dass der Grundsatz eines gemeinsamen Finanztransaktionssteuersystems in absehbarer Zeit im Rat keine einstimmige Unterstützung finden wird und das Ziel, ein solches gemeinsames Finanztransaktionssteuersystem einzuführen, daher von der Europäischen Union in ihrer Gesamtheit nicht innerhalb eines realistischen Zeitraums verwirklicht werden kann.

6 Unter diesen Umständen teilten elf Mitgliedstaaten der Kommission zwischen dem 28. September und dem 23. Oktober 2012 mit, dass sie untereinander im Bereich der Finanztransaktionssteuer eine Verstärkte Zusammenarbeit begründen möchten.

7 Am 22. Januar 2013 erließ der Rat auf Vorschlag der Kommission den angefochtenen Beschluss.

8 Der sechste Erwägungsgrund dieses Beschlusses lautet:

„… elf Mitgliedstaaten (Belgien, Deutschland, Estland, Griechenland, Spanien, Frankreich, Italien, Österreich, Portugal, Slowenien und die Slowakei) [richteten] … förmliche Anträge an die Kommission, in denen sie den Wunsch äußerten, im Bereich der Finanztransaktionssteuer eine Verstärkte Zusammenarbeit zu begründen. Diese Mitgliedstaaten beantragten, dass sich der Geltungsbereich und die Ziele der Verstärkten Zusammenarbeit auf den Kommissionsvorschlag für eine Richtlinie vom 28. September 2011 stützen sollten. Außerdem wurde insbesondere darauf hingewiesen, dass Steuerumgehungsmaßnahmen, Wettbewerbsverzerrungen und Verlagerungen in andere Steuergebiete vermieden werden müssen."

9 Der angefochtene Beschluss enthält zwei Artikel. Sein Art. 1 ermächtigt die elf in der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils genannten Mitgliedstaaten (im Folgenden: teilnehmende Mitgliedstaaten), auf der Grundlage der einschlägigen Bestimmungen der Verträge untereinander eine Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines gemeinsamen Finanztransaktionssteuersystems zu begründen. Nach seinem Art. 2 tritt dieser Beschluss am Tag seiner Annahme in Kraft.

10 Am 14. Februar 2013 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Umsetzung einer Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer (im Folgenden: Vorschlag von 2013) an.

11 Art. 3 („Anwendungsbereich") dieses Vorschlags von 2013 bestimmt in Abs. 1:

„Diese Richtlinie findet auf alle Finanztransaktionen Anwendung, sofern zumindest eine an der Transaktion beteiligte Partei im Hoheitsgebiet eines teilnehmenden Mitgliedstaates ansässig ist und ein im Hoheitsgebiet eines teilnehmenden Mitgliedstaates ansässiges Finanzinstitut eine Transaktionspartei ist, die entweder für eigene oder fremde Rechnung oder im Namen einer Transaktionspartei handelt."

12 Art. 4 („Ansässigkeit") des Vorschlags von 2013 sieht in den Abs. 1 und 2 vor:

„1. Für die Zwecke dieser Richtlinie gilt ein Finanzinstitut als im Hoheitsgebiet eines teilnehmenden Mitgliedstaates ansässig, wenn eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist:

…

g) es ist eine für eigene oder fremde Rechnung oder im Namen einer Transaktionspartei handelnde Partei einer Finanztransaktion mit einem strukturierten Produkt oder einem der Finanzinstrumente im Sinne von Anhang I Abschnitt C der Richtlinie 2004/39/EG, das im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats ausgegeben wurde, mit Ausnahme der in den Nummern 4 bis 10 dieses Abschnitts genannten Instrumente, die nicht auf einer organisierten Plattform gehandelt werden.

2. Eine Person, die kein Finanzinstitut ist, gilt als in einem teilnehmenden Mitgliedstaat ansässig, wenn eine der folgenden Bedingungen erfüllt ist:

…

c) sie ist Partei einer Finanztransaktion mit einem strukturierten Produkt oder einem der Finanzinstrumente im Sinne von Anhang I Abschnitt C der Richtlinie 2004/39/EG, das im Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats ausgegeben wurde, mit Ausnahme der in den Nummern 4 bis 10 dieses Abschnitts genannten Instrumente, die nicht auf einer organisierten Plattform gehandelt werden.“

Anträge der Parteien und Verfahren vor dem Gerichtshof

13 Das Vereinigte Königreich beantragt, den angefochtenen Beschluss für nichtig zu erklären und dem Rat die Kosten aufzuerlegen.

14 Der Rat beantragt, die Klage abzuweisen und dem Vereinigten Königreich die Kosten aufzuerlegen.

15 Das Königreich Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, die Französische Republik, die Republik Österreich, die Portugiesische Republik, das Europäische Parlament und die Kommission sind als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge des Rates zugelassen worden.

Zur Klage

16 Wohl wissend, dass seine Klage, die vorsorglich erhoben wird, als verfrüht angesehen werden könnte, macht das Vereinigte Königreich zwei Klagegründe geltend. Mit dem ersten Klagegrund wird ein Verstoß gegen Art. 327 AEUV und gegen Völkergewohnheitsrecht gerügt, soweit der angefochtene Beschluss zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer mit extraterritorialer Wirkung ermächtige. Der zweite – hilfsweise vorgetragene – Klagegrund betrifft einen Verstoß gegen Art. 332 AEUV, soweit dieser Beschluss zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer ermächtige, die Kosten für Mitgliedstaaten entstehen lasse, die nicht an der Verstärkten Zusammenarbeit teilnähmen (im Folgenden: nicht teilnehmende Mitgliedstaaten).

Vorbringen der Parteien

17 Der erste Klagegrund besteht aus zwei Teilen; sie betreffen einen Verstoß gegen Art. 327 AEUV und gegen Völkergewohnheitsrecht.

18 Im ersten Teil dieses Klagegrundes macht das Vereinigte Königreich geltend, der angefochtene Beschluss verstoße gegen Art. 327 AEUV, indem er zur Einführung einer Finanztransaktionssteuer ermächtige, die aufgrund des „Gegenparteiprinzips“ gemäß Art. 3 Abs. 1 Buchst. e des Vorschlags von 2011 und des „Ausgabeortprinzips“ gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. g und Abs. 2 Buchst. c des Vorschlags von 2013 extraterritoriale Wirkung habe.

19 Dieser Beschluss erlaube nämlich die Einführung einer Finanztransaktionssteuer, die aufgrund der beiden vorstehend genannten Besteuerungsgrundsätze auf Einrichtungen, Personen oder Vorgänge im Gebiet nicht teilnehmender Mitgliedstaaten anwendbar wäre; damit würde in deren Zuständigkeiten und Rechte eingegriffen.

20 Im zweiten Teil seines ersten Klagegrundes führt das Vereinigte Königreich aus, dass nach Völkergewohnheitsrecht eine Regelung extraterritoriale Wirkungen nur erzeugen dürfe, wenn zwischen dem betroffenen Sachverhalt oder Gegenstand und dem Staat, der insoweit seine Zuständigkeit ausübe, hinreichend enge Berührungspunkte bestünden, um einen Eingriff in die souveräne Zuständigkeit eines anderen Staates zu rechtfertigen.

21 Im vorliegenden Fall seien die extraterritorialen Wirkungen der zukünftigen Finanztransaktionssteuer, die sich aus dem „Gegenparteiprinzip“ und dem „Ausgabeortprinzip“ ergäben, durch keine völkerrechtlich anerkannte Regelung der Steuerhoheit gerechtfertigt.

22 Mit seinem zweiten Klagegrund macht das Vereinigte Königreich geltend, dass die Durchführung der Verstärkten Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Finanztransaktionssteuer, obwohl die sich daraus ergebenden Ausgaben gemäß Art. 332 AEUV grundsätzlich allein von den teilnehmenden Mitgliedstaaten zu tragen seien, aufgrund der Richtlinien 2010/24/EU des Rates vom 16. März 2010 über die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Steuern, Abgaben und sonstige Maßnahmen (ABl. L 84, S. 1) und 2011/16/EU des Rates vom 15. Februar 2011 über die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Bereich der Besteuerung und zur Aufhebung der Richtlinie 77/799/EWG (ABl. L 64, S. 1) Kosten für nicht teilnehmende Mitgliedstaaten entstehen lasse.

23 Diese beiden Richtlinien begründeten nämlich keinen Anspruch der nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten auf Erstattung der mit der Anwendung dieser Richtlinien auf die zukünftige Finanztransaktionssteuer zusammenhängenden Kosten für die Amtshilfe und die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden.

24 Das Vereinigte Königreich ergänzt dazu, dass der Begriff der „sich aus der Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit ergebenden Ausgaben“ im Sinne von Art. 332 AEUV die Ausgaben in Verbindung mit Amtshilfeersuchen oder Ersuchen um Zusammenarbeit nach Maßgabe nationaler Vorschriften zur Durchführung der Verstärkten Zusammenarbeit im Bereich der Finanztransaktionssteuer erfasse.

25 Der Rat, alle Mitgliedstaaten, die zu seiner Unterstützung dem Rechtsstreit beigetreten sind, mit Ausnahme der Bundesrepublik Deutschland, das Europäische Parlament und die Kommission gehen ausdrücklich oder stillschweigend von der Zulässigkeit der Klage und der ihr zugrunde liegenden Klagegründe aus. Allerdings seien diese Klagegründe unbegründet.

26 Zum ersten Klagegrund weisen die genannten Parteien im Wesentlichen darauf hin, dass die Besteuerungsgrundsätze, gegen die sich das Vereinigte Königreich im Rahmen dieses Klagegrundes wende, in diesem Stadium rein hypothetische Elemente einer Regelung seien, die noch erlassen werden müsse. Das Vorbringen des Vereinigten Königreichs in Bezug auf die vermeintlich extraterritorialen Wirkungen der zukünftigen Finanztransaktionssteuer sei folglich verfrüht und spekulativ. Im Rahmen der vorliegenden Klage gehe es daher ins Leere.

27 Zum zweiten Klagegrund machen diese Parteien im Wesentlichen geltend, dass die Klage eine verfrühte Diskussion darüber auslöse, wie der Unionsgesetzgeber die Frage der Verteilung der Kosten für die Durchführung der Verstärkten Zusammenarbeit, zu der der angefochtene Beschluss ermächtige, regeln werde. Im Übrigen regle dieser Beschluss nicht die Fragen der Amtshilfe zum Zweck der Anwendung der zukünftigen Finanztransaktionssteuer.

28 Der Rat, die Republik Österreich, die Portugiesische Republik und die Kommission fügen hinzu, dass der zweite Klagegrund auf einer unzutreffenden Auslegung von Art. 332 AEUV beruhe. Diese Vorschrift betreffe nämlich nur aus dem Haushalt der Europäischen Union zu finanzierende operative Ausgaben für die Rechtsakte zur Begründung der Verstärkten Zusammenarbeit, nicht aber die vom Vereinigten Königreich angefochtenen Ausgaben, die den Mitgliedstaaten aufgrund der Richtlinien 2010/24 und 2011/16 entstehen könnten.

29 Mit einer ähnlichen Argumentation wie der in den Rn. 26 und 27 des vorliegenden Urteils dargelegten vertritt die Bundesrepublik Deutschland die Auffassung, dass die Klage wegen Verkennung des Erfordernisses gemäß Art. 120 Buchst. c der Verfahrensordnung des Gerichtshofs unzulässig – und zwar offensichtlich unzulässig – sei, da sich die Klagegründe des Vereinigten Königreichs nicht auf den Gegenstand des angefochtenen Beschlusses bezögen. Hilfsweise macht sie geltend, dass die Klage als unbegründet abzuweisen sei.

Würdigung durch den Gerichtshof

30 Erstens ist hinsichtlich der in der vorstehenden Randnummer des vorliegenden Urteils genannten Einrede der Unzulässigkeit darauf hinzuweisen, dass die Klageschrift nach Art. 120 Buchst. c der Verfahrensordnung und der dazu ergangenen Rechtsprechung den Streitgegenstand und eine kurze Darstellung der Klagegründe enthalten muss. Diese Angaben müssen so klar und deutlich sein, dass sie dem Beklagten die Vorbereitung seines Verteidigungsvorbringens und dem Gerichtshof die Wahrnehmung seiner Kontrollaufgabe ermöglichen. Folglich müssen sich die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände, auf die eine Klage gestützt wird, zusammenhängend und verständlich unmittelbar aus der Klageschrift ergeben, und die Anträge in der Klageschrift müssen eindeutig formuliert sein, damit der Gerichtshof nicht *ultra petita* entscheidet oder eine Rüge übergeht (Urteile Kommission/Spanien, C-360/11, EU:C:2013:17, Rn. 26, und Kommission/Tschechische Republik, C-545/10, EU:C:2013:509, Rn. 108).

31 Im vorliegenden Fall genügt der Inhalt der Klageschrift diesen Anforderungen an die Klarheit und Deutlichkeit. Er hat den Rat und die zu seiner Unterstützung beigetretenen Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, ihre Argumentation zu den vom Vereinigten Königreich vorgetragenen Klagegründen vorzubereiten, und er ermöglicht dem Gerichtshof die Wahrnehmung seiner gerichtlichen Kontrolle über den angefochtenen Beschluss.

32 Die erhobene Einrede der Unzulässigkeit ist daher zurückzuweisen.

33 Zweitens ist hervorzuheben, dass sich die Kontrolle des Gerichtshofs im Rahmen einer Klage auf Nichtigerklärung eines Beschlusses des Rates, der, wie der angefochtene Beschluss, die Ermächtigung zu einer Verstärkten Zusammenarbeit auf der Grundlage von Art. 329 AEUV betrifft, auf die Frage bezieht, ob dieser Beschluss insbesondere im Hinblick auf Art. 20 EUV und die Art. 326 AEUV bis 334 AEUV, in denen die materiellen und formellen Voraussetzungen für eine solche Ermächtigung festgelegt sind, als solcher gültig ist.

34 Diese Kontrolle darf nicht mit der Kontrolle verwechselt werden, die im Rahmen einer späteren Nichtigkeitsklage über einen Rechtsakt zur Durchführung der Verstärkten Zusammenarbeit, zu der ermächtigt wurde, ausgeübt werden kann.

35 In der vorliegenden Klage werden mit dem ersten Klagegrund die Wirkungen gerügt, die die Anwendung bestimmter Besteuerungsgrundsätze der zukünftigen Finanztransaktionssteuer gegenüber Einrichtungen, Personen oder Vorgängen im Hoheitsgebiet nicht teilnehmender Mitgliedstaaten haben könnte.

36 Zweck des angefochtenen Beschlusses ist es jedoch, elf Mitgliedstaaten zu ermächtigen, unter Beachtung der einschlägigen Bestimmungen der Verträge untereinander eine Verstärkte Zusammenarbeit im Bereich der Schaffung eines gemeinsamen Finanztransaktionssteuersystems zu begründen. Die vom Vereinigten Königreich gerügten Besteuerungsgrundsätze sind dagegen keine Bestandteile dieses Beschlusses. Zum einen gehört nämlich das „Gegenparteiprinzip“ zu dem Vorschlag von 2011, der im sechsten Erwägungsgrund des angefochtenen Beschlusses erwähnt wird. Zum anderen wurde das „Ausgabeortprinzip“ erstmals in den Vorschlag von 2013 aufgenommen.

37 Zum zweiten Klagegrund, mit dem das Vereinigte Königreich im Wesentlichen geltend macht, dass die zukünftige Finanztransaktionssteuer aufgrund der Verpflichtungen zur Amtshilfe und zur Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden im Zuge der Anwendung der Richtlinien 2010/24 und 2011/16 auf diese Steuer Kosten für nicht teilnehmende Mitgliedstaaten entstehen lasse, was gegen Art. 332 AEUV verstoße, ist festzustellen, dass der angefochtene Beschluss keine Bestimmung zur Frage der Kosten für die Durchführung der Verstärkten Zusammenarbeit, zu der er ermächtigt, enthält.

38 Im Übrigen ist offenkundig, dass unabhängig davon, ob der Begriff der „sich aus der Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit ergebenden Auslagen“ im Sinne von Art. 332 AEUV die Kosten für die Amtshilfe und die Zusammenarbeit der Verwaltungsbehörden erfasst, auf die das Vereinigte Königreich mit dem zweiten Klagegrund Bezug nimmt, die Frage möglicher Wirkungen der zukünftigen Finanztransaktionssteuer auf die Verwaltungskosten nicht teilnehmender Mitgliedstaaten nicht geprüft werden kann, solange die Besteuerungsgrundsätze für diese Steuer im Rahmen der Durchführung der Verstärkten Zusammenarbeit, zu der der angefochtene Beschluss ermächtigt, nicht endgültig festgelegt worden sind.

39 Diese Wirkungen hängen nämlich von der Einführung des „Gegenparteiprinzips“ und des „Ausgabeortprinzips“ ab, wobei diese Grundsätze aber, wie in Rn. 36 des vorliegenden Urteils festgestellt, keine Bestandteile des angefochtenen Beschlusses sind.

40 Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass die beiden Klagegründe des Vereinigten Königreichs zurückzuweisen sind und daher die Klage abzuweisen ist.

Kosten

41 Nach Art. 138 Abs. 1 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da der Rat die Verurteilung des Vereinigten Königreichs beantragt hat und dieses mit seinem Vorbringen unterlegen ist, sind ihm die Kosten aufzuerlegen. Nach Art. 140 Abs. 1 der Verfahrensordnung, wonach die Mitgliedstaaten und die Organe, die dem Rechtsstreit als Streithelfer beigetreten sind, ihre eigenen Kosten tragen, tragen das Königreich Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, die Französische Republik, die Republik Österreich, die Portugiesische Republik, das Europäische Parlament und die Kommission ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt und entschieden:

1. **Die Klage wird abgewiesen.**

2. **Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland trägt die Kosten.**

3. **Das Königreich Belgien, die Bundesrepublik Deutschland, die Französische Republik, die Republik Österreich, die Portugiesische Republik, das Europäische Parlament und die Europäische Kommission tragen ihre eigenen Kosten.**

Unterschriften