



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (čtvrtého rozšířeného senátu)

17. dubna 2024*

„Státní podpory – Švédské daňové právní předpisy – Daň ze systémového rizika úvěrových institucí – Rozhodnutí nevznášet námitky – Selektivní povaha – Cíl opatření – Odchylna od referenčního systému“

Ve věci T-112/22,

Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet, se sídlem ve Stockholmu (Švédsko),

Länsförsäkringar Bank AB, se sídlem ve Stockholmu,

zástupci: P. Hansson, M. Eriksson, M. Persson a A. Andersson, advokáti,

žalobkyně,

proti

Evropské komisi, zástupci: F. Tomat a A. Steiblyté, jako zmocněnkyně,

žalované,

podporované:

Švédským královstvím, zástupci: C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, F.-L. Göransson, H. Shev, H. Eklinder a R. Shahsavan Eriksson, jako zmocněnkyně,

vedlejší účastník řízení,

TRIBUNÁL (čtvrtý rozšířený senát),

ve složení: S. Papasavvas, předseda, R. da Silva Passos, M. Jaeger, S. Gervasoni a N. Póltorak (zpravodajka), soudci,

vedoucí soudní kanceláře: P. Cullen, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

po jednání konaném dne 9. listopadu 2023,

* Jednací jazyk: angličtina.

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žalobou podanou na základě článku 263 SFEU se žalobkyně Ideella Föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet a Länsförsäkringar Bank AB domáhají zrušení rozhodnutí Evropské komise COM(2021) 8637 final ze dne 24. listopadu 2021 o státním opatření SA.56348 (2021/N). – Švédsko: švédská daň z úvěrových institucí (dále jen „napadené rozhodnutí“).

Skutečnosti předcházející sporu

- 2 První žalobkyně, Ideella Föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet, je švédské bankovní sdružení, které zastupuje svých 31 členů v rámci věci společného zájmu, a to jak na vnitrostátní, tak na mezinárodní úrovni. Jeho členy jsou banky a finanční instituce usazené ve Švédsku.
- 3 Druhá žalobkyně, Länsförsäkringar Bank, je členem tohoto bankovního sdružení.
- 4 Dne 3. září 2021 oznámilo Švédské království v souladu s čl. 108 odst. 3 SFEU Komisi návrh zákona o dani z rizika splatné úvěrovými institucemi, jakož i návrhy na změnu zákona o zápočtu zahraniční daně (dále jen společně „návrh zákona“). Švédské království však mělo za to, že zavedená daň (dále jen „daň“) nesplňuje kritéria selektivity stanovená v čl. 107 odst. 1 SFEU, a že tedy nepředstavuje státní podporu. Návrh zákona byl přijat a zákon vstoupil v platnost dne 1. ledna 2022.
- 5 Podle bodu 2.1 oddílu 1 návrhu zákona jsou úvěrové instituce povinny odvádět tuto daň státu.
- 6 V souladu s bodem 2.1 oddílu 4 návrhu zákona podléhají švédské úvěrové instituce dani, pokud součet jejich dluhů na začátku zdaňovacího období přesáhne prahovou hodnotu stanovenou v návrhu zákona. Pokud jde o zahraniční úvěrové instituce, toto ustanovení stanoví, že tyto instituce jsou zdaněny, pokud na začátku zdaňovacího období mají dluhy, které lze přiřadit k obchodním činnostem vykonávaným ze švédské pobočky, jejichž součet překračuje prahovou hodnotu stanovenou v návrhu zákona. V odůvodnění návrhu zákona týkajícího se uvedeného oddílu se pro účely definice úvěrových institucí, a sice švédských bank a švédských společností působících na úvěrovém trhu, jakož i zahraničních bank a zahraničních úvěrových společností odkazuje na švédské právo. Z toho vyplývá, že dani podléhá devět úvěrových institucí.
- 7 V bodě 2.1 oddíle 5 návrhu zákona je prahová hodnota stanovena na 150 miliard švédských korun (SEK) (přibližně 13,3 miliardy eur) pro zdaňovací období začínající v roce 2022. Pro zdaňovací období začínající v roce 2023 nebo později činí prahová hodnota 150 miliard SEK vynásobených číslem vyjadřujícím poměr mezi základní částkou ceny v roce 2022 a základní částkou ceny pro rok, v němž dané zdaňovací období začalo, vyjádřenou jako procentní podíl na dvě desetinná místa zaokrouhlená směrem dolů, zvýšený o dva procentní body.
- 8 Bod 2.1 oddíl 6 návrhu zákona upravuje situaci úvěrových institucí, které jsou součástí skupiny úvěrových institucí. Kombinované dluhy úvěrových institucí skupiny na začátku zdaňovacího období jsou tak zohledněny pro účely použití bodu 2.1 oddílu 4 návrhu zákona. V případě zahraniční úvěrové instituce, která je součástí skupiny, se však při výpočtu kombinovaných dluhů

zohledňují pouze dluhy, které lze připsat obchodním činnostem úvěrové instituce vykonávaným prostřednictvím švédské pobočky. Je rovněž stanoveno, že kromě nezdaněných příspěvků a rezerv se při výpočtu kombinovaných dluhů nezohledňují určité dluhy, a sice zaprvé dluhy vůči švédské úvěrové instituci, která je součástí téže skupiny, a zadruhé dluhy vůči zahraniční úvěrové instituci, která je součástí téže skupiny, pokud pohledávky odpovídající těmto dluhům lze přičíst obchodním činnostem zahraniční úvěrové instituce, které byly vykonávány prostřednictvím švédské pobočky.

- 9 Bod 2.1 oddíl 9 návrhu zákona stanoví sazbu daně na 0,05 % součtu dluhů úvěrové instituce, která je plátcem daně. V bodě 2.2 návrhu zákona je stanoveno, že se sazba pro zdaňovací období 2023 zvyšuje na 0,06 %.
- 10 V bodě 2.3 kapitole 5 oddílu 1 návrhu zákona je stanoveno, že za určitých podmínek má subjekt podléhající dani, který má dluhy vůči zahraniční úvěrové instituci v rámci téže skupiny, nárok na zápočet zahraniční daně zaplacené touto zahraniční úvěrovou institucí.
- 11 Dne 30. září 2021 zaslala Komise žádost o informace Švédskému království, které na ni odpovědělo dne 5. října 2021.

Napadené rozhodnutí

- 12 V napadeném rozhodnutí měla Komise za to, že daň nepředstavuje státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, jelikož nesplňuje kritérium selektivity stanovené v tomto ustanovení.
- 13 V tomto ohledu, pokud jde zaprvé o určení „obvyklého“ daňového režimu, měla Komise za to, že uvedený režim je omezen na daň, která sleduje vlastní logiku, je nezávislý na ostatních vnitrostátních daňových režimech, jejichž zakládající prvky jsou v souladu s jeho cílem, a sice s cílem posílit veřejné finance prostřednictvím příspěvků velkých úvěrových institucí, které mohou společnosti způsobit značné nepřímé náklady, a vytvořit tak možnost nést takové nepřímé náklady vyplývající z budoucích finančních krizí. Komise dospěla k závěru, že „obvyklý“ režim není koncipován podle zjevně diskriminačních parametrů, jejichž cílem je obejít právo Unie v oblasti státních podpor.
- 14 Zadruhé měla Komise nejprve za to, že se úvěrové instituce, na které se vztahuje výlučně daň, a jejichž dluhy jsou zdrojem nestability zejména ve vztahu k finančnímu systému a reálné ekonomice, odlišují od ostatních finančních institucí, jelikož tyto instituce nevykazují stejný stupeň rizika vyvolání takové nestability. Podle Komise tedy ostatní finanční instituce nebyly z hlediska cíle sledovaného daní ve srovnatelné skutkové a právní situaci.
- 15 Zadruhé měla Komise za to, že prahová hodnota dluhů stanovená daní má odrážet velikost úvěrových institucí, a proto riziko vzniku značných nepřímých nákladů. Úvěrové instituce, jejichž dluhy nepřesahovaly prahovou hodnotu stanovenou daní, tak nebyly ve skutkové a právní situaci srovnatelné se situací institucí, jejichž dluhy překročily tuto prahovou hodnotu, s ohledem na cíl, který byl dani přisouzen, a jejich osvobození od daně tedy nepředstavovalo odchylku od „obvyklého“ režimu.

Návrhová žádání účastnic řízení

- 16 Žalobkyně navrhuje, aby Tribunál:
- napadené rozhodnutí zrušil;
 - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 17 Komise, podporovaná Švédským královstvím, navrhuje, aby Tribunál:
- žalobu zamítl,
 - uložil žalobkyním náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

- 18 Na podporu své žaloby žalobkyně uplatňuje jediný žalobní důvod vycházející z porušení jejich procesních práv.
- 19 Podle žalobkyň se měla Komise v rámci své daňové analýzy potýkat se závažnými obtížemi. Proto měla zahájit formální vyšetřovací řízení a dát jim možnost vyjádřit se, a uplatnit tak svá procesní práva. V této souvislosti žalobkyně zpochybňují přezkum Komise týkající se selektivní povahy daně provedený v napadeném rozhodnutí.
- 20 Komise podporovaná Švédským královstvím argumenty žalobkyň zpochybňuje.

Úvodní poznámky

- 21 Je třeba připomenout, že v rámci řízení o kontrole státních podpor musí být rozlišována zaprvé předběžná fáze přezkoumání podpor zavedená v čl. 108 odst. 3 SFEU, jejímž cílem je pouze umožnit Komisi, aby si utvořila prvotní názor na oznámené opatření, a zadruhé formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU.
- 22 Legalita takového rozhodnutí nevznášet námitky, jako je napadené rozhodnutí, založeného na čl. 4 odst. 3 nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 [SFEU] (Úř. věst. 2015, L 248, s. 9), závisí na tom, zda posouzení informací a skutečností, které měla Komise k dispozici ve fázi předběžného přezkoumání oznámeného opatření, měly objektivně vyvolat pochybnosti o kvalifikaci tohoto opatření jako státní podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, jelikož takové pochybnosti musí vést k zahájení formálního vyšetřovacího řízení, kterého se mohou účastnit zúčastněné strany uvedené v čl. 1 písm. h) tohoto nařízení (obdobně viz rozsudek ze dne 2. září 2021, Komise v. Tempus Energy a Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, bod 38).
- 23 Pokud žalobkyně navrhuje zrušení rozhodnutí nevznášet námitky, zpochybňuje tím především skutečnost, že Komise přijala rozhodnutí k dotčené podpoře, aniž zahájila formální vyšetřovací řízení, čímž porušila její procesní práva. Žalobkyně může k tomu, aby její žalobě na neplatnost bylo vyhověno, uplatnit jakýkoliv důvod, který jí umožní prokázat, že posouzení informací a skutečností, které měla Komise k dispozici ve fázi předběžného přezkoumání oznámeného

opatření, muselo vyvolat pochybnosti ohledně kvalifikace tohoto opatření jako státní podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. září 2021, Komise v. Tempus Energy a Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, bod 39 a citovaná judikatura).

- 24 Důkaz o existenci takových pochybností, který je třeba hledat jak v okolnostech přijetí rozhodnutí nevznášet námitky, tak v jeho obsahu, musí předložit osoba, která navrhuje zrušení tohoto rozhodnutí, na základě souboru shodujících se indicií (rozsudky ze dne 2. září 2021, Komise v. Tempus Energy a Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, bod 40, a ze dne 19. září 2018, HH Ferries a další v. Komise, T-68/15, EU:T:2018:563, bod 63). V tomto ohledu Tribunálu nepřísluší určovat, zda existují indicie prokazující neexistenci pochybností o kvalifikaci dotčeného opatření jako podpory. Naopak mu náleží přezkoumat, zda žalobkyně předložila důkaz o existenci takových pochybností, případně prostřednictvím souboru shodujících se indicií (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. září 2021, Komise v. Tempus Energy a Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, bod 73).
- 25 V tomto kontextu nedostatečná nebo neúplná povaha přezkumu provedeného Komisí během předběžného přezkumného řízení představuje indicii existence závažných obtíží při posuzování dotčeného opatření, jejichž existence zavazuje Komisi k zahájení formálního vyšetřovacího řízení (viz rozsudek ze dne 2. září 2021, Komise v. Tempus Energy a Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, bod 41 a citovaná judikatura).
- 26 Konečně pojem „závažné obtíže“ má objektivní povahu. Z toho plyne, že přezkum legality prováděný Tribunálem, pokud jde o existenci závažných obtíží, se nemůže omezit na hledání zjevně nesprávného posouzení (viz rozsudky ze dne 27. září 2011, 3F v. Komise, T-30/03 RENV, EU:T:2011:534, bod 55 a citovaná judikatura, a ze dne 10. července 2012, Smurfit Kappa Group v. Komise, T-304/08, EU:T:2012:351, bod 80 a citovaná judikatura).
- 27 Právě ve světle této judikatury je třeba přezkoumat argumentaci žalobkyň směřující k prokázání existence pochybností o kvalifikaci daně jako státní podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, které měly vést Komisi k zahájení formálního vyšetřovacího řízení.
- 28 V tomto ohledu je třeba připomenout, že pro kvalifikaci vnitrostátního opatření jako „státní podpory“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU se vyžaduje, aby byly splněny všechny následující podmínky. Zaprvé se musí jednat o státní zásah nebo zásah ze státních prostředků. Zadruhé musí být tento zásah způsobilý ovlivnit obchod mezi členskými státy. Zatřetí musí zásah příjemci poskytovat selektivní výhodu. Začtvrté musí narušovat nebo může narušit hospodářskou soutěž (viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2022, Fiat Chrysler Finance Europe v. Komise, C-885/19 P a C-898/19 P, EU:C:2022:859, bod 66 a citovaná judikatura).
- 29 Žalobkyně upřesňují, že „[t]ato žaloba zpochybňuje platnost přezkumu oznámeného opatření Komisí, pokud jde o „kritérium selektivity“, jelikož Komise se v tomto ohledu setkala se závažnými obtížemi a měla zahájit formální vyšetřovací řízení.
- 30 Pokud jde o podmínku týkající se poskytnutí selektivní výhody, tato podmínka vyžaduje určení, zda v rámci určitého právního režimu může dotčené vnitrostátní opatření zvýhodňovat „určité podniky nebo určitá odvětví výroby“ ve srovnání s jinými podniky, které se vzhledem k cíli sledovanému uvedeným režimem nacházejí ve srovnatelné právní a skutkové situaci, a které tak podléhají rozdílnému zacházení, které může být v podstatě označeno za diskriminační (viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2022, Fiat Chrysler Finance Europe v. Komise, C-885/19 P a C-898/19 P, EU:C:2022:859, bod 67 a citovaná judikatura).

- 31 Co se konkrétně týče vnitrostátních opatření, která poskytují daňovou výhodu, je třeba připomenout, že takové opatření, které sice není spojeno s převodem státních prostředků, ale staví příjemce do výhodnější situace oproti ostatním daňovým poplatníkům, může poskytnout příjemcům selektivní výhodu, a představuje tudíž „státní podporu“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU. Za státní podporu jsou zejména považována opatření, která snižují náklady, jež obvykle zatěžují rozpočet podniku, a ač nejsou dotacemi v užším slova smyslu, mají tudíž tutéž povahu a stejné účinky (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. března 2021, Komise v. Polsko (C-562/19 P, EU:C:2021:201, bod 30, a ze dne 16. března 2021, Komise v. Maďarsko, C-596/19 P, EU:C:2021:202, bod 36).
- 32 Za účelem kvalifikace vnitrostátního daňového opatření jako „selektivního“ musí Komise v první řadě identifikovat referenční systém, tj. „obvyklý“ daňový režim uplatňovaný v dotyčném členském státě, a v druhé řadě prokázat, že se předmětné daňové opatření od tohoto referenčního systému odchyľuje potud, že zavádí rozlišování mezi subjekty, které se z hlediska cíle tohoto referenčního systému nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci. Pojem „státní podpora“ se však na opatření zavádějící rozlišení mezi podniky, které se s ohledem na cíl dotčeného právního režimu nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci, a tedy opatření *a priori* selektivní, nevztahuje, pokud se dotyčnému členskému státu podaří prokázat, že je toto rozlišení odůvodněné v tom smyslu, že vyplývá z povahy nebo systematiky soustavy, do níž tato opatření patří (viz rozsudky ze dne 21. prosince 2016, Komise v. World Duty Free Group a další, C-20/15 P a C-21/15 P, EU:C:2016:981, body 57 a 58 a citovaná judikatura, a ze dne 8. listopadu 2022, Fiat Chrysler Finance Europe v. Komise, C-885/19 P a C-898/19 P, EU:C:2022:859, bod 68 a citovaná judikatura).
- 33 V projednávané věci žalobkyně zpochybňují přezkum Komise provedený v napadeném rozhodnutí ohledně prvních dvou fází uvedených v bodě 32 výše.
- 34 Jak vyplývá z bodů 66, 70 a 72 odůvodnění napadeného rozhodnutí, Komise dospěla zaprvé k závěru, že referenční systém nebyl koncipován zjevně diskriminačním způsobem a zadruhé, že skutečnost, že určitý druh hospodářských subjektů nebo subjektů, jejichž kumulované dluhy byly nižší než prahová hodnota stanovená v návrhu zákona, nepodléhá dani, nepředstavuje odchylku od referenčního systému, jelikož se tyto subjekty nenacházejí s ohledem na cíl daně ve srovnatelné skutkové a právní situaci v porovnání s bankovními institucemi, které podléhají této dani.
- 35 Proto je třeba přezkoumat argumenty žalobkyň týkající se různých prvků daně, které Komise analyzovala v napadeném rozhodnutí, po určení cíle sledovaného vnitrostátním zákonodárcem.

K cíli daně

- 36 Žalobkyně tvrdí, že cíl daně je zkreslený, jelikož se zaměřuje na „velké úvěrové instituce“ navzdory skutečnosti, že všechny úvěrové instituce mohou přispívat k nepřímým nákladům v případě finanční krize. Navíc daň je zaměřena na několik málo podniků na trhu, na němž existuje více než sto dalších. Těchto několik málo podniků by tak čelilo značnému nárůstu svých daní. Daň je koncipována tak, že na financování těchto nepřímých nákladů přispívá pouze několik podniků. Je však nesporné, že podniky, které nepodléhají dani, jsou rovněž zdrojem nepřímých nákladů. Oznamované opatření tudíž vytváří neodůvodněnou diskriminaci, která měla být Komisi zjevná s ohledem na informace, které měla k dispozici, když přijala napadené rozhodnutí. Podle žalobkyň

skutečnost, že příjmy z této daně mají být použity na dodatečné veřejné výdaje, jelikož účelem daně není vytvořit fond určený k vyrovnání budoucích nepřímých nákladů, vede přinejmenším k zamyšlení nad skutečným účelem daně.

- 37 Kromě toho žalobkyně tvrdí, že návrh zákona upřesňuje, že účelem daně je zvýšit zdanění velkých úvěrových institucí, které by v případě finanční krize pravděpodobně způsobily společnosti značné nepřímé náklady. Žalobkyně uvádějí, že hlavní příčinou těchto nákladů jsou obtíže při získávání úvěrů od bank během finanční krize. Nepřímé náklady, které jsou v návrhu zákona vymezeny nejasně, jsou v podstatě všechny náklady, které by mohl nést stát v případě zpomalení hospodářské činnosti. Navíc účelem daně není vytvořit fond určený k vyrovnání budoucích nepřímých nákladů, ale posílit veřejné finance, aby bylo možné uskutečnit dodatečné veřejné výdaje.
- 38 Komise podporovaná Švédským královstvím argumenty žalobkyň zpochybňuje.
- 39 V projednávané věci, jak vyplývá z bodu 5.1 odůvodnění návrhu zákona, je cílem daně posílit veřejné finance jejich zlepšením a udržením veřejného dluhu na nízké úrovni, aby byla zajištěna marže pro řešení budoucích finančních krizí. Zejména se má za to, že se s vyššími veřejnými financemi je Švédské království lépe připraveno čelit výzvám a uplatňovat nezbytná opatření v krizové situaci.
- 40 V návrhu zákona se dále upřesňuje, že finanční krize jsou nákladné a mohou vést zejména k nepřímým nákladům vyplývajícím z poklesu hospodářského cyklu a zhoršení veřejných financí. Nicméně ne všechny úvěrové instituce představují stejné riziko pro fungování finančního systému. Velké úvěrové instituce totiž představují tak významnou část tohoto systému, že jejich selhání nebo vážné narušení představuje individuálně systémové riziko a má velmi negativní dopad na uvedený systém, jakož i na hospodářství obecně. Problémy jedné z velkých úvěrových institucí by se tak mohly rychle rozšířit na celý bankovní systém. Vlastnění finančních závazků navzájem vůči sobě zejména podporuje rychlé rozšíření problému v jedné části finančního systému na další části tohoto systému, což by ohrozilo jeho stabilitu. Malé úvěrové instituce, které nemají pro finanční systém kritickou velikost, neovlivňují makroekonomický vývoj ve stejné míře jako velké instituce. Úvěrové instituce, které by z důvodu své velikosti a významu pro fungování finančního systému a makroekonomického rozvoje mohly v případě finanční krize, jejíž vznik nelze vyloučit, způsobit společnosti značné nepřímé náklady, proto musí platit daň.
- 41 Z tohoto odůvodnění návrhu zákona vyplývá, že cílem daně je posílit veřejné finance jejich zlepšením a udržením veřejného dluhu na nízké úrovni s cílem poskytnout marži pro řešení budoucích finančních krizí tím, že se uloží povinnost platit daň velkým úvěrovým institucím, jejichž selhání nebo vážné narušení by individuálně a z důvodu jejich velikosti a významu pro fungování finančního systému představovalo systémové riziko a mělo by velmi negativní dopad na uvedený systém a na hospodářství obecně, čímž by společnosti vznikly značné nepřímé náklady.
- 42 V tomto ohledu je třeba uvést, že na jednání žalobkyně uvedly možnost, že úvěrové instituce, které nepodléhají dani, mohou být společně příčinou značných nepřímých nákladů pro společnost. Nicméně i za předpokladu, že by byl tento argument přípustný, musí být odmítnut. Jak zaprvé vyplývá z bodu 41 výše, koncepce daně je založena na individuálních charakteristikách úvěrových institucí. Zadruhé, jak vyplývá z bodu 25 odůvodnění napadeného rozhodnutí, úvěrové instituce podléhající dani odpovídají za 90 % celkových dluhů všech úvěrových institucí působících ve Švédsku. Žalobkyním se přitom tím, že se omezily na uvedení, že tento procentní podíl možná

není správný, aniž toto tvrzení podložily důkazy, nepodařilo účinně zpochybnit zjištění, podle kterého úvěrové instituce nepodléhající dani odpovídají pouze za 10 % celkových dluhů všech úvěrových institucí působících ve Švédsku. Proto žalobkyně neprokázaly, že selhání uvedených úvěrových institucí nepodléhajících dani, i když je posuzováno společně, představuje systémové riziko a mělo by velmi negativní dopad na finanční systém a hospodářství obecně, což by společnosti způsobilo značné nepřímé náklady.

- 43 Navíc žalobkyně nezpochybnilly možnost, že pouze velké úvěrové instituce mohou svým selháním individuálně vyvolat systémové riziko a mít velmi negativní dopad na finanční systém a obecně na hospodářství, čímž by společnosti vznikly značné nepřímé náklady. Ve svých vyjádřeních ke spisu Švédského království jakožto vedlejšího účastníka totiž toto konstatování zpochybňují, aniž dokládají své stanovisko, přičemž připouštějí, že pravděpodobnost, že banka způsobí nepřímé náklady, vyplývá ze dvou nezávislých faktorů, a to zaprvé z pravděpodobnosti, že se tato banka ocitne v úpadku, a zadruhé z účinků způsobených úpadkem této banky.

K referenčnímu systému

- 44 Žalobkyně tvrdí, že Komise měla k dispozici důkazy, které měly vyvolat pochybnosti o slučitelnosti prvků referenčního systému s cílem daně. Žalobkyně tvrdí, že se zdá, že Komise určila referenční systém na základě příliš širokého výkladu daňové suverenity, kterou mají členské státy.
- 45 Komise s argumentací žalobkyň nesouhlasí.
- 46 V tomto ohledu je třeba připomenout, že pokud je dotčené daňové opatření neoddělitelné od obecného daňového systému dotyčného členského státu, je třeba vycházet z tohoto systému. Naproti tomu ukáže-li se, že takové opatření je jasně oddělitelné od uvedeného obecného systému, nelze vyloučit, že referenční rámec, který je třeba zohlednit, bude omezenější než tento obecný systém, či se dokonce bude identifikovat se samotným opatřením, pokud má povahu pravidla, které je nadáno samostatnou právní logikou, a není-li možné určit soudržný normativní celek mimo toto opatření (rozsudek ze dne 6. října 2021, *World Duty Free Group a Španělsko v. Komise*, C-51/19 P a C-64/19 P, EU:C:2021:793, bod 63). Opatření tak může tvořit vlastní referenční rámec, pokud zavádí jasně vymezený daňový režim, který sleduje specifické cíle a liší se tak od jakéhokoli jiného daňového režimu uplatňovaného v dotyčném členském státě (rozsudek ze dne 15. listopadu 2018, *World Duty Free Group v. Komise*, T-219/10 RENV, EU:T:2018:784, bod 127).
- 47 V projednávané věci Komise definovala referenční systém jako systém omezený na daň, což žalobkyně samy o sobě nezpochybňují.
- 48 Je třeba uvést, že základní znaky daně v zásadě tvoří referenční systém nebo „obvyklý“ daňový režim pro účely analýzy podmínky selektivity. Není však vyloučeno, že se v těchto znacích může objevit zjevně diskriminační prvek; tuto okolnost ale musí žalobkyně prokázat (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. března 2021, *Komise v. Polsko*, C-562/19 P, EU:C:2021:201, bod 42, a ze dne 16. března 2021, *Komise v. Maďarsko*, C-596/19 P, EU:C:2021:202, bod 48). Nicméně v kontextu projednávané věci, pokud jde o odmítnutí Komise zahájit formální vyšetřovací řízení, musí žalobkyně prokázat existenci závažných obtíží, s nimiž se Komise setkala při svém přezkumu podmínky selektivity, která je jediná dotčená podmínka v projednávané věci.

- 49 V této souvislosti je třeba upřesnit, že za účelem posouzení, zda znaky daně vykazují zjevně diskriminační prvek, je třeba určit, zda se volba kritérií zdanění tím, že zvýhodňuje určité úvěrové instituce, jeví jako nesoudržná s cílem této daně (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. března 2021, Komise v. Polsko, C-562/19 P, EU:C:2021:201, bod 43, a ze dne 16. března 2021, Komise v. Maďarsko, C-596/19 P, EU:C:2021:202, bod 49).
- 50 V tomto ohledu mimo oblasti, v nichž je unijní daňové právo harmonizováno, je to dotčený členský stát, kdo určuje v rámci výkonu svých pravomocí v oblasti přímého zdanění a v souladu se svou daňovou autonomií a unijním právem základní znaky daně, které v zásadě definují referenční systém nebo „obvyklý“ daňový režim, z jehož hlediska je třeba posoudit podmínku týkající se selektivity. To platí zejména pro určení daňové sazby, základu daně, skutečnosti vedoucí ke vzniku daňové povinnosti, prahové hodnoty a způsobů výpočtu základu daně (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. března 2021, Komise v. Polsko, C-562/19 P, EU:C:2021:201, body 38 a 39, a ze dne 26. dubna 2018, ANGED, C-236/16 a C-237/16, EU:C:2018:291, bod 43). Kromě toho bez ohledu na to, zda se jedná o jedinou nebo progresivní sazbu daně, jsou úroveň zatížení, stejně jako okruh osob povinných k dani, rovněž součástí základních vlastností právního režimu daňového odvodu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. května 2019, Polsko v. Komise, T-836/16 a T-624/17, EU:T:2019:338, bod 65, a ze dne 27. června 2019, Maďarsko v. Komise, T-20/17, EU:T:2019:448, bod 80).
- 51 Je tedy třeba zohlednit, že při neexistenci unijní právní úpravy spadá stanovení základů daně a rozložení daňového zatížení na různé výrobní faktory a různá hospodářská odvětví do daňové pravomoci členských států (rozsudek ze dne 26. dubna 2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, bod 50).
- 52 Podle žalobkyň nejsou parametry daně zjevně slučitelné s jejím cílem, což s ohledem na informace, které měla Komise k dispozici, mělo vyvolat pochybnosti ohledně kvalifikace daně jako podpory.
- 53 Konkrétně se týkají zaprvé základu daně založeného na dluzích úvěrových institucí, zadruhé osob povinných k dani, zatřetí prahové hodnoty daně a začtvrté mechanismu konsolidace v rámci výpočtu prahové hodnoty a základu daně.

K základu daně založenému na dluzích úvěrových institucí

- 54 Podle žalobkyň nejsou dluhy na rozdíl od aktiv spojeny s riziky. Totéž platí pro velikost úvěrových institucí, jak tvrdí některé vnitrostátní instituce, ekonomická literatura a úvěrové ratingy přidělené velkým švédským úvěrovým institucím. Navíc nepřímé náklady nebo riziko takových nákladů nejsou přímo úměrné dluhům úvěrové instituce, což bylo oznámeno Komisi. Je pravda, že Komise nepřisluší, aby v rámci svého předběžného přezkumu daně zvolila nejvhodnější ukazatel pro posouzení rizika nepřímých nákladů. Komise je však povinna určit, zda základ daně zvolený Švédským královstvím zavedl do referenčního systému zjevně diskriminační parametr. Mimoto žalobkyně tvrdí, že na rozdíl od toho, co vyžaduje nedávná judikatura týkající se daňových opatření a selektivity, buď oznámené opatření ukládalo značné daňové zatížení celého daňového základu podniků, nebo neuložilo vůbec žádné daňové zatížení.
- 55 Komise podporovaná Švédským královstvím argumenty žalobkyň zpochybňuje.

- 56 V napadeném rozhodnutí měla Komise za to, že objem dluhů úvěrové instituce byl jedním z ukazatelů její velikosti obecně, jejího významu a rizika, které by její selhání mohlo představovat pro makroekonomickou situaci ve Švédsku. Podle Komise je tedy toto kritérium v souladu s cílem daně a nevykazuje žádný zjevně diskriminační prvek.
- 57 V tomto ohledu je třeba uvést, že unijní právo nebrání tomu, aby se neprogresivní zdanění zakládalo na kumulovaném součtu dluhů úvěrových institucí. Okolnost, že existují relevantnější nebo přesnější ukazatele než je kumulovaný součet dluhů úvěrových institucí je v oblasti státních podpor irelevantní, jelikož unijní právo v této oblasti směřuje pouze k odstranění selektivních výhod, které by některé podniky mohly využívat na úkor jiných podniků, které se nacházejí ve srovnatelné situaci (v tomto smyslu viz a obdobně rozsudky ze dne 16. března 2021, Komise v. Polsko, C-562/19 P, EU:C:2021:201, bod 41, a ze dne 16. března 2021, Komise v. Maďarsko, C-596/19 P, EU:C:2021:202, bod 47).
- 58 Je třeba rovněž poznamenat, jak je uvedeno v bodech 40 a 41 výše, že cílem daně není předcházet rizikům, která úvěrové instituce představují, nebo tato rizika napravit, ale posílit vnitrostátní veřejné finance, aby se poskytla marže pro řešení budoucích finančních krizí tím, že se uloží povinnost platit daň velkým úvěrovým institucím, jejichž selhání nebo vážné narušení by individuálně a z důvodu jejich velikosti a významu pro fungování finančního systému představovalo systémové riziko a mělo by velmi negativní dopad na uvedený systém a obecně na hospodářství, což by společnosti způsobilo značné nepřímé náklady.
- 59 Kromě toho, zejména v souvislosti se vzájemným vlastněním finančních závazků, uvedeným v bodě 40 výše, platí, že čím vyšší je úroveň dluhů, tím vyšší je riziko pro finanční systém, neboť v případě selhání nemusí být dotčená úvěrová instituce schopna splácet své značné dluhy, což následně vytváří riziko, že dojde k selhání jejich věřitelů, a tedy ke značným nepřímým nákladům pro společnost. Z toho vyplývá, že takové kritérium založené na úrovni dluhu, jako je kritérium použité vnitrostátními právními předpisy v projednávané věci za účelem rozlišení úvěrových institucí podle toho, zda je jejich dopad na finanční systém větší či menší, je soudržné se sledovaným cílem (obdobně viz rozsudek ze dne 26. dubna 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280, bod 53).
- 60 Z toho vyplývá, že vnitrostátní zákonodárce neměl za to, že by dluhy velkých úvěrových institucí způsobily jejich větší rizikovost, ale že se naopak zaměřil na otázku, zda mohlo selhání úvěrové instituce, jakmile k němu dojde, individuálně způsobit značné nepřímé náklady společnosti.
- 61 Z toho vyplývá, že žalobkyně neprokázaly, že by se Komise měla setkat se závažnými obtížemi při posuzování základu daně.

K osobám povinným k dani

- 62 Žalobkyně se kromě různorodosti devíti institucí podléhajících dani dovolávají neexistence vzájemného vztahu mezi seznamem těchto institucí a seznamem systémově významných institucí identifikovaných Riksgäldskontoret (úřad pro státní dluh, Švédsko) v rámci směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 82/891/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU a 2013/36/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. 2014, L 173, s. 190) v rozsahu, v němž posledně uvedený seznam obsahuje pouze šest z devíti úvěrových

institucí podléhajících dani, aniž by k tomu Komise poskytla vysvětlení. Kromě toho jedna z úvěrových institucí podléhajících dani poskytuje půjčky výlučně švédským obcím, a tudíž nezpůsobuje žádné nepřímé náklady.

- 63 V tomto ohledu žalobkyně podotýkají, že podle směrnice 2014/59 banky přispívají do fondu pro řešení krizí a z devíti bank, které Úřad pro státní dluh určil jako systémově významné banky, což předpokládá podstatně vyšší příspěvky do uvedeného fondu a dodržování přísnějších požadavků, bylo pouze šest bank povinno uhradit daň. Navíc z důvodu těchto vyšších příspěvků a těchto přísnějších požadavků by systémově významné instituce byly odolnější a méně pravděpodobně způsobovaly nepřímé náklady.
- 64 Žalobkyně se rovněž dovolávají existence mechanismů finanční stability úvěrových institucí, zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 575/2013 ze dne 26. června 2013 o obezřetnostních požadavcích na úvěrové instituce a investiční podniky a o změně nařízení (EU) č. 648/2012 (Úř. věst. 2013, L 176, s. 1).
- 65 K těmto mechanismům se připojuje zaprvé skutečnost, že Švédské království zvolilo přísnější požadavky, než jsou požadavky stanovené unijními právními předpisy, a zadruhé mechanismus pojištění bankovních vkladů jednotlivých vkladatelů ve výši 100 000 eur podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/49/EU ze dne 16. dubna 2014 o systémech pojištění vkladů (Úř. věst. 2014, L 173, s. 149). Kromě toho během zátěžových testů provedených v roce 2021 Evropským orgánem pro bankovníctví (EBA) dosáhlo všech pět švédských bank, které tyto testy podstoupily, vynikajících výsledků.
- 66 Žalobkyně mimoto zdůrazňují soutěžní prostředí vnitrostátního finančního sektoru. Podle nich je tento aspekt relevantní pro pochopení vztahu mezi podniky povinnými k dani a rizikem vzniku nepřímých nákladů v závislosti na jejich podílech na trhu v různých finančních odvětvích. Přitom ne všechny banky povinné k dani drží vysoké tržní podíly na všech relevantních trzích. Navíc podle žalobkyň, pokud banky soutěží na stejném trhu a některé podléhají dani a jiné jsou od této daně osvobozeny selektivně, ovlivňuje to hospodářskou soutěž na trhu a mění ji, což svědčí o existenci diskriminace.
- 67 Žalobkyně dodávají, že švédský finanční sektor zahrnuje mnoho různých podniků působících v jednom nebo více segmentech trhu, které konkurují úvěrovým institucím podléhajícím dani.
- 68 Podle žalobkyň může neexistence požadavků uložených těmto jiným finančním institucím představovat dodatečnou hrozbu pro finanční stabilitu a další rizika nepřímých nákladů pro stát. Žalobkyně rovněž uvádějí význam hypotečních fondů v odvětví hypotečních úvěrů domácnostem.
- 69 Žalobkyně dospěly k závěru, že vzhledem k tomu, že všechny úvěrové instituce způsobují nepřímé náklady, není nutné rozlišovat mezi úvěrovými institucemi pro účely zdanění.
- 70 Komise podporovaná Švédským královstvím argumenty žalobkyň zpochybňuje.
- 71 V napadeném rozhodnutí měla Komise za to, že osobami povinnými k dani jsou velké úvěrové instituce, jejichž selhání nebo vážné narušení jejich činnosti by mohlo v případě finanční krize individuálně vést ke značným nepřímým nákladům pro švédskou společnost. Podle Komise mohou mít velké úvěrové instituce systémový význam, mít vliv a dopad na trh a mít kritickou

velikost pro reálnou ekonomiku. Komise poznamenala, že jak uvádí Švédské království, malé úvěrové instituce by mohly ovlivnit makroekonomický vývoj v jiné míře než velké úvěrové instituce.

- 72 Kromě toho ostatní finanční instituce podléhají odlišnému a obecně méně přísnému právnímu režimu, což nasvědčuje, že mají menší schopnost vytvářet systémová rizika a nepřímé náklady. Pokud jde o hypoteční fondy, které podle Komise měly v každém případě omezený podíl na trhu hypotečních úvěrů, Komise měla za to, že tyto fondy nebyly zapojeny do určitých činností, jako je přijímání vkladů nebo poskytování úvěrů nefinančním společnostem, a to tím spíše, že se od úvěrových institucí odlišují způsobem svého fungování a spadají do jiného právního rámce.
- 73 V projednávané věci je třeba na prvním místě odmítnout argument žalobkyň vycházející z neexistence dokonalé korelace mezi seznamem systémově významných institucí, které určil Úřad pro státní dluh a seznamem úvěrových institucí podléhajících dani. Jak totiž tvrdí žalobkyně, Úřad pro státní dluh je orgánem příslušným k řešení krize ve smyslu směrnice 2014/59. Dále žalobkyně na jednání v zásadě tvrdily, že seznam systémově významných institucí určených Úřadem pro státní dluh nebyl sestaven na základě specifických kritérií a nejednalo se tedy o stejná kritéria, jaká byla použita pro sestavení seznamu úvěrových institucí podléhajících dani.
- 74 Navíc, jak potvrzují žalobkyně, režim zavedený směrnicí 2014/59, jakož i nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 806/2014 ze dne 15. července 2014, kterým se stanoví jednotná pravidla a jednotný postup pro řešení krize úvěrových institucí a některých investičních podniků v rámci jednotného mechanismu pro řešení krizí a Jednotného fondu pro řešení krizí a mění nařízení (EU) č. 1093/2010 (Úř. věst. 2014, L 225, s. 1), má za cíl minimalizovat značné přímé náklady pro společnost, zejména v případě selhání těchto institucí, a nikoli nepřímé náklady. Žalobkyně nicméně upřesňují, že podniky, na které se vztahují nejpřísnější pravidla tohoto režimu, mají menší schopnost způsobit nepřímé náklady, neboť je méně pravděpodobné, že u nich dojde k selhání. Jak však vyplývá z bodu 60 výše, daň se nevztahuje na úvěrové instituce, které představují větší riziko selhání, ale vztahuje se na úvěrové instituce, jejichž selhání, jakmile nastane, může individuálně způsobit značné nepřímé náklady pro společnost.
- 75 Stejný závěr platí, pokud jde o nařízení č. 575/2013, směrnicí 2014/49 a zátěžové testy, které v roce 2021 provedl EBA. Zaprvé je totiž cílem požadavků na kapitál a mechanismu pojištění bankovních vkladů řešit přímé náklady tím, že se zabrání selhání úvěrových institucí a ztrátě vkladů vkladatelů, kteří jsou fyzické osoby. Zadruhé se zátěžové testy týkají rizika, že úvěrová instituce bude v selhání. Cílem daně přitom není předcházet případným selháním bankovních institucí ani vyhnout se přímým nákladům, ale zohlednit nepřímé náklady způsobené případným selháním úvěrových institucí podléhajících dani.
- 76 Na druhém místě, pokud jde o konkurenční prostředí vnitrostátního finančního odvětví, které je podle žalobkyň relevantní pro pochopení vztahu mezi podniky povinnými k dani a nebezpečí vzniku nepřímých nákladů v závislosti na jejich podílech na trhu v různých finančních odvětvích, zaprvé stačí konstatovat, že skutečností vedoucí ke vzniku daně nejsou podíly na trhu držené osobami povinnými k dani, ale výše jejich dluhů. V souladu s judikaturou citovanou v bodě 50 výše bylo přitom Švédské království oprávněno při výkonu svých pravomocí v oblasti přímých daní a při dodržení své daňové autonomie a unijního práva určit skutečnost vedoucí ke vzniku daně a základ této daně.

- 77 Zadruhé žalobkyně netvrdí, že jiné podniky působící v jednom nebo více segmentech trhu, které konkurují úvěrovým institucím podléhajícími dani, měly dluhy přesahující 150 miliard SEK. Omezují se totiž na tvrzení, že tyto podniky konkurují úvěrovým institucím povinným k dani, aniž vysvětlují, jak by jejich selhání mohlo individuálně způsobit značné nepřímé náklady pro společnost.
- 78 Zatřetí, pokud jde o argument vycházející z toho, že neexistence požadavků uložených jiným finančním institucím by mohla představovat dodatečnou hrozbu pro finanční stabilitu a další rizika nepřímých nákladů pro stát, stačí konstatovat, že žalobkyně na podporu svého argumentu neposkytují vysvětlení umožňující dospět k závěru o jakémkoli ohrožení finanční stability, takže tento argument lze odmítnout jako nepodložený.
- 79 Začtvrté, pokud jde o argument, podle kterého jedna z úvěrových institucí podléhající dani půjčuje výlučně švédským obcím, a není tak zdrojem žádných nepřímých nákladů, je třeba připomenout, že podle judikatury se Komise v případě režimu podpor může omezit na zkoumání obecných charakteristik dotčeného režimu, aniž by byla povinna přezkoumat každý konkrétní případ použití tohoto režimu. Komise tak není povinna v rozhodnutí, které se týká takového režimu, provést analýzu podpory poskytnuté v každém jednotlivém případě na základě tohoto režimu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 28. července 2011, *Diputación Foral de Vizcaya a další v. Komise*, C-471/09 P až C-473/09 P, nezveřejněný, EU:C:2011:521, body 98 a 99, a ze dne 30. dubna 2019, *UPF v. Komise*, T-747/17, EU:T:2019:271, bod 60). Žalobkyně ostatně na jednání nezpochybnily argumenty Komise a Švédského království, podle kterých uvedená úvěrová instituce nebyla zcela prostá jakéhokoli rizika selhání.
- 80 Zapáté, pokud jde o argument vycházející z toho, že všechny úvěrové instituce způsobují nepřímé náklady, je třeba připomenout, jak je uvedeno v bodě 41 výše, že cílem švédského daňového zákonodárce bylo podrobit dani úvěrové instituce, jejichž selhání nebo vážné narušení by individuálně a z důvodu jejich velikosti a významu pro fungování finančního systému představovalo systémové riziko a mělo by velmi negativní dopad na uvedený systém a ekonomiku obecně, čímž by pro společnost vznikly značné nepřímé náklady. I když tedy všechny úvěrové instituce mohou být zdrojem určitých nepřímých nákladů, to znamená, že mohou přispět ke vzniku těchto nákladů, nevyplývá z toho, že v případě selhání mohou všechny úvěrové instituce uvedené důsledky vyvolat. Kromě toho nelze zpochybnit, že dopad úvěrových institucí na finanční systém závisí do značné míry na jejich velikosti a výši jejich dluhů, jak bylo uvedeno v bodě 59 výše (obdobně viz rozsudek ze dne 26. dubna 2018, *ANGED* (C-327/16, EU:C:2018:280, bod 53). Kromě toho žalobkyně na jednání připustily, že největší úvěrové instituce způsobují vyšší nepřímé náklady.
- 81 Konečně, jak vyplývá z bodů 42 a 43 výše, žalobkyně nezpochybnily schopnost pouze velkých úvěrových institucí individuálně vyvolat svým selháním systémové riziko, mít velmi negativní dopad na finanční systém a ekonomiku obecně a způsobit společnosti značné nepřímé náklady. Kromě toho neprokázaly, že by selhání institucí, které nejsou osobami povinnými k dani, mělo stejné důsledky, i kdyby bylo posuzováno společně.
- 82 Žalobkyně tedy neprokázaly, že by se Komise měla setkat se závažnými obtížemi při posuzování osob povinných k dani.

K prahové hodnotě pro zdanění

- 83 Žalobkyně tvrdí, že v případě finanční krize by všechny úvěrové instituce způsobily společnosti nepřímé náklady. Navíc v návrhu zákona švédská vláda neprokázala, že podstupovaná rizika nastávají pouze tehdy, pokud je překročena prahová hodnota pro zdanění. Velké banky tak platí za veškeré nepřímé náklady, které způsobí, zatímco jejich konkurenti jsou selektivně osvobozeni od placení veškerých nákladů, které by způsobily.
- 84 Mimoto daň není daní se zvláštním účelem, jelikož její účel je čistě fiskální a spočívá ve zvýšení daňových příjmů bez snahy ovlivnit chování osob povinných k dani.
- 85 Žalobkyně dodávají, že jakmile podnik dosáhne prahové hodnoty pro zdanění, je daň vymáhána na základě všech dluhů zohledněných při výpočtu uvedené prahové hodnoty. Prahovou hodnotu daně navíc nelze stavět na roveň progresivní sazbě daně.
- 86 Žalobkyně zpochybňují rovněž analýzu Komise a její výklad rozsudku ze dne 26. dubna 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280), o který se Komise opřela v napadeném rozhodnutí. Zprvė se totiž jedná o jiný rámec než v projednávané věci, a zadruhé prahová hodnota pro zdanění dotčená v této věci se uplatňovala odlišně v tom smyslu, že uvedená daň byla uložena pouze na část překračující prahovou hodnotu, což není případ projednávané věci.
- 87 Komise podporovaná Švédským královstvím argumenty žalobkyně zpochybňuje.
- 88 V napadeném rozhodnutí Komise uvedla, že prahová hodnota 150 miliard SEK nepředstavuje zjevně diskriminační prvek a představuje legitimní vyjádření výkonu svrchovanosti Švédského království. Použití této prahové hodnoty navíc zajišťuje, aby osoby povinné k dani představovaly 90 % celkové souhrnné rozvahy všech úvěrových institucí ve Švédsku, včetně švédských poboček zahraničních úvěrových institucí.
- 89 V tomto ohledu podle judikatury existují daně, jejichž povaha nebrání tomu, aby byly doprovázeny prostředky pro úpravu, které mohou vést až k úplnému osvobození, za předpokladu, že uvedené prostředky nepovedou k poskytování selektivních výhod. Zvláštní ustanovení stanovená pro určité podniky z důvodu situací jim vlastních, která je opravňují k úpravě, nebo dokonce k osvobození od daně, by neměla být analyzována jako představující selektivní výhodu, jestliže tato ustanovení nejsou v rozporu s cílem dotčené daně (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. května 2019, Polsko v. Komise, T-836/16 a T-624/17, EU:T:2019:338, bod 89, a ze dne 27. června 2019, Maďarsko v. Komise, T-20/17, EU:T:2019:448, bod 101).
- 90 Dále je třeba uvést, že stanovení prahové hodnoty zdanění a způsobu výpočtu základu daně spadá do posuzovací pravomoci vnitrostátního zákonodárce a vychází ze složitěho technického posouzení, které unijní soud může přezkoumávat pouze v omezeném rozsahu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. dubna 2018, ANGED, C-236/16 a C-237/16, EU:C:2018:291, bod 43).
- 91 Z této judikatury vyplývá, že Švédskému království nelze bránit zprvė v zavedení daně s prahovou hodnotou zdanění a zadruhé ve stanovení prostředků pro úpravu, které povedou až k osvobození úvěrových institucí, které se nacházejí pod uvedenou prahovou hodnotou, od daně, za předpokladu, že tyto prvky nejsou v rozporu s cílem daně.
- 92 Je tedy třeba přezkoumat, zda uvedená prahová hodnota není v rozporu s cílem daně nebo zda není zjevně diskriminační.

- 93 V tomto ohledu zaprvé, pokud jde o argument, podle kterého by všechny úvěrové instituce způsobily společnosti nepřímé náklady v případě finanční krize, je třeba připomenout, že v projednávané věci, jak je uvedeno v bodě 41 výše, je cílem daně posílit veřejné finance jejich zlepšením a udržením veřejného dluhu na nízké úrovni s cílem poskytnout marži pro řešení budoucích finančních krizí tím, že se uloží povinnost platit daň velkým úvěrovým institucím, jejíž selhání nebo vážné narušení by individuálně a z důvodu jejich velikosti a významu pro fungování finančního systému představovalo systémové riziko a mělo by velmi negativní dopad na uvedený systém a na hospodářství obecně, čímž by společnosti vznikly značné nepřímé náklady. Švédské království má za to, že selhání úvěrové instituce, jejíž dluhy překračují prahovou hodnotu 150 miliard SEK, by představovalo taková rizika a způsobilo by společnosti značné nepřímé náklady. Žalobkyně toto konstatování vnitrostátního zákonodárce nezpochybňují, a jak bylo uvedeno v bodě 43 výše, netvrdí, že by selhání úvěrové instituce, jejíž dluhy se nacházejí pod uvedenou prahovou hodnotou, mohlo vyvolat stejné důsledky. Kromě toho, jak je uvedeno v bodě 59 výše, zejména v souvislosti se vzájemným vlastněním finančních závazků, čím je úroveň zadlužení vyšší, tím vyšší je riziko pro finanční systém, neboť v případě selhání nemusí být dotčena úvěrová instituce schopna splácet své značné dluhy, což následně vytváří riziko, že dojde k selhání jejich věřitelů, a tedy k systémovému riziku.
- 94 Zadruhé, pokud jde o argument, podle kterého daň není daní se zvláštním účelem a nemá ovlivnit chování osob povinných k dani, žalobkyně nevysvětlily, z jakého důvodu je vyžadováno, aby cílem daně bylo ovlivnit chování osob povinných k dani. Jak totiž vyplývá z jejího cíle, daň směřuje k posílení veřejných financí jejich zlepšením a udržením veřejného dluhu na nízké úrovni za účelem poskytnutí marže pro řešení budoucích finančních krizí. Žádný jiný zvláštní účel, jako je vliv na chování osob povinných k dani, nebyl v návrhu zákona zmíněn. Tento argument tedy nemůže obstát, jelikož účelem daně není zabránit úvěrovým institucím, které jsou k ní povinné, v podstupování rizik nebo selhání, ale zajistit řádnou správu veřejných financí v případě selhání některé z těchto institucí.
- 95 Stejně tak skutečnost, že výnos z daně je odváděn do státního rozpočtu, je v souladu s cílem uvedeným v bodě 94 výše.
- 96 Kromě toho, jak zaprvé vyplývá ze spisu a jak potvrdily žalobkyně na jednání, neexistovaly úvěrové instituce nepodléhající dani, jejichž výše dluhů by se blížila prahové hodnotě 150 miliard SEK.
- 97 Zadruhé, aniž to žalobkyně účelně zpochybňují, (viz bod 42 výše) z napadeného rozhodnutí vyplývá, že použití této prahové hodnoty zajišťuje, že osoby povinné k dani představují 90 % celkové souhrnné rozvahy všech úvěrových institucí ve Švédsku.
- 98 Z toho vyplývá, že žalobkyně nepředložily argumenty umožňující považovat prahovou hodnotu 150 miliard SEK za zjevně nepřiměřenou s ohledem na cíle daně. Stejně tak neuvedly, jaká jiná úroveň by byla pro tuto prahovou hodnotu vhodná. Zdá se totiž, že zpochybňují samotnou existenci prahové hodnoty. V souladu s judikaturou citovanou v bodech 89 a 90 výše však zavedení prahových hodnot vnitrostátním zákonodárcem není samo o sobě v rozporu s unijním právem.
- 99 Z toho vyplývá, že žalobkyně neprokázaly, že by se Komise měla setkat se závažnými obtížemi v rámci posouzení týkajícího se prahové hodnoty pro zdanění.

Ke konsolidačnímu mechanismu

- 100 Žalobkyně zpochybňují konsolidační mechanismus pro situace v rámci skupiny použitý pro účely výpočtu prahové hodnoty a základu daně v rozsahu, v němž jsou při výpočtu prahové hodnoty zohledněny dluhy v rámci skupiny vnitrostátních úvěrových institucí a přeshraničních poboček. Neexistuje totiž přímá souvislost mezi nepřímými náklady ve Švédsku a dluhy, které lze připsat zahraniční pobočce švédské úvěrové instituce, ačkoli dluhy těchto poboček představují nezanedbatelnou část celkového základu daně.
- 101 Navíc, pokud jde o nepřímé náklady, zahraniční dceřiné společnosti švédských úvěrových institucí a zahraniční pobočky těchto úvěrových institucí se nacházejí v podobné situaci. S těmito dvěma situacemi je přitom zacházeno rozdílně, jelikož pouze dluhy zahraničních poboček švédských úvěrových institucí jsou zahrnuty do základu daně. Navíc v asymetrii se zacházením se zahraničními pobočkami švédské úvěrové instituce, jejichž dluhy jsou zohledněny pro účely výpočtu daně, jsou při uvedeném výpočtu zohledněny rovněž dluhy poboček zahraničních úvěrových institucí nacházejících se ve Švédsku.
- 102 Komise s argumentací žalobkyň nesouhlasí.
- 103 V tomto ohledu je třeba nejprve uvést, že, jak vyplývá z bodu 59 odůvodnění napadeného rozhodnutí a aniž by to žalobkyně zpochybnilly, pobočka švédské úvěrové instituce nemá samostatnou právní subjektivitu ve vztahu k instituci, k níž patří, a vztahuje se na ni tatáž licence, na rozdíl od dceřiných společností, které jsou samostatnými právními subjekty. Každý finanční závazek pobočky tak případně švédské úvěrové instituci, k níž patří, a krize, která by postihla tuto pobočku, by ovlivnila její mateřskou společnost tím, že by způsobila nepřímé náklady nejen ve státě jejího usazení, ale rovněž ve Švédsku. Proto není třeba mít za to, že Komise měla mít pochybnosti o tomto mechanismu, jelikož pobočky švédské úvěrové instituce jsou s ní spojeny, a jejich selhání by tudíž vyvolalo účinky i ve Švédsku.
- 104 Dále je ze stejných důvodů třeba odmítnout argument, podle kterého se zahraniční dceřiné společnosti a zahraniční pobočky švédské úvěrové instituce nacházejí v podobné situaci, jelikož – jak je uvedeno v bodě 60 odůvodnění napadeného rozhodnutí – dceřiné společnosti jsou na rozdíl od poboček právními subjekty, které jsou odděleny od svých mateřských společností a které působí na základě odlišné licence vydané státem, v němž jsou usazený.
- 105 Konečně žalobkyně neprokázaly existenci asymetrie mezi zacházením s dluhy zahraničních poboček švédské úvěrové instituce a dluhy poboček zahraničních úvěrových institucí nacházejících se ve Švédsku. V bodě 61 odůvodnění napadeného rozhodnutí totiž Komise uvedla, že pobočky zahraničních úvěrových institucí usazené ve Švédsku mohou způsobit nepřímé náklady jak ve Švédsku, tak ve státě, ve kterém se nachází mateřská společnost. Tato okolnost proto neobsahuje žádnou asymetrii, jelikož dluhy zahraničních poboček švédské úvěrové instituce jsou ve Švédsku zohledněny, aniž by to případně bránilo případnému zohlednění těchto dluhů rovněž ve státě usazení poboček.
- 106 Žalobkyně tedy neprokázaly, že konsolidační mechanismus představuje zjevně diskriminační prvek, a tudíž že se Komise měla v rámci svého posouzení v tomto ohledu setkat se závažnými obtížemi.

K odchylce od referenčního systému

- 107 Žalobkyně zdůrazňují, že pokud by Tribunál měl uznat referenční systém, jak je definován v napadeném rozhodnutí, jejich argumenty týkající se prvků tvořících tento systém by zůstaly platné ve vztahu k odchylkám z tohoto systému.
- 108 Mimoto, pokud jde o existenci odchylky týkající se zacházení s úvěrovými institucemi, jejichž dluhy nepřekračují prahovou hodnotu 150 miliard SEK, žalobkyně tvrdí, že činnosti úvěrových institucí, jejichž dluhy jsou nižší než prahová hodnota, neznamenají, že by stát nebyl v případě finanční krize vystaven nepřímým nákladům v souvislosti s nimi. Rozdíl mezi těmito úvěrovými institucemi a těmi, jejichž dluhy překračují uvedenou prahovou hodnotu, se totiž netýká existence rizik podstupovaných státem, ale jejich rozsahu. Existuje tedy odchylka od referenčního systému, jelikož zjevně dochází k diskriminaci mezi podniky, které se nacházejí ve srovnatelné právní a skutkové situaci. Navíc z právního hlediska úvěrové instituce, jejichž dluhy jsou vyšší, a ty, jejichž dluhy jsou nižší než uvedená prahová hodnota, nepodléhají zjevně odlišným povinnostem týkajícím se dodržování předpisů a účetním a daňovým povinnostem, které by byly založeny na stejném druhu a na stejné prahové hodnotě dluhů.
- 109 Daň je navíc obecným příspěvkem do státních příjmů, který by mohl být použit k různým účelům, a jehož skutečným cílem je posílit veřejné finance prostřednictvím příspěvků velkých úvěrových institucí. Podle žalobkyň tak neexistoval platný důvod pro zavedení rozlišování mezi podniky určitého odvětví, jelikož cíl daně měl obecnou povahu. Navíc vláda měla navrhnout, aby finanční prostředky vybrané z této daně byly rezervovány pro budoucí finanční krize.
- 110 Pokud jde o existenci odchylek ve vztahu k zacházení s ostatními finančními institucemi, žalobkyně odkazují na argumenty připomenuté v bodě 68 výše.
- 111 Proto je podle žalobkyň daň *a priori* selektivní a Komise měla zahájit formální vyšetřovací řízení.
- 112 Komise s argumentací žalobkyň nesouhlasí.
- 113 V napadeném rozhodnutí měla zaprvé Komise za to, že daň nepředstavuje odchylku od referenčního systému ve vztahu k zacházení s jinými finančními institucemi. Tyto instituce totiž nemají strukturu dluhů vykazující stejný stupeň nestability a podléhají odlišným a méně přísným regulačním režimům, což naznačuje, že je u nich menší pravděpodobnost vzniku systémového rizika a nepřímých nákladů. Tyto instituce se tedy s ohledem na cíl daně nenacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci jako úvěrové instituce.
- 114 Pokud jde o hypoteční fondy, které mají v každém případě omezený podíl na trhu hypotečních úvěrů, Komise měla za to, že nebyly zapojeny do určitých kritických činností podobných činnostem úvěrových institucí. Navíc se liší svým fungováním a jsou součástí odlišného právního rámce a nemohou vytvářet nepřímé náklady ve stejném rozsahu jako úvěrové instituce.
- 115 Na druhé straně mohou mít velké úvěrové instituce systémový význam, vliv a dopad na trh a být rozhodující pro reálnou ekonomiku, na rozdíl od malých úvěrových institucí. V případě krize tak mohou první z těchto institucí s větší pravděpodobností způsobit nepřímé náklady. Velké úvěrové instituce se tedy s ohledem na cíl daně nenacházejí ve skutkové a právní situaci srovnatelné se situací malých úvěrových institucí.

- 116 Podle ustálené judikatury nelze pouze na základě skutečnosti, že z opatření mohou mít prospěch jenom poplatníci, kteří splňují podmínky jeho využití, konstatovat jeho selektivnost (viz rozsudek ze dne 21. prosince 2016, Komise v. World Duty Free Group a další, C-20/15 P a C-21/15 P, EU:C:2016:981, bod 59 a citovaná judikatura; rozsudek ze dne 16. března 2021, Komise v. Maďarsko, C-596/19 P, EU:C:2021:202, bod 58).
- 117 Jak bylo dále připomenuto v bodě 89 výše, daň nemá selektivní povahu, pokud tyto rozdíly ve zdanění a výhody, které z nich mohou vyplývat, i když odůvodněné samotnou logikou, kterou se řídí rozložení daně mezi daňovými poplatníky, vyplývají z čistého a jednoduchého, neodchylovajícího se použití „obvyklého režimu“, pokud je se srovnatelnými situacemi zacházeno stejně a prostředky pro úpravu neopomíjejí cíl dotčené daně. Stejně tak zvláštní ustanovení stanovená pro určité podniky z důvodu situací jim vlastních, která je opravňují k úpravě, či dokonce k osvobození od daně, by neměla být analyzována jako představující selektivní výhodu, jestliže tato ustanovení nejsou v rozporu s cílem dotčené daně (rozsudky ze dne 16. května 2019, Polsko v. Komise, T-836/16 a T-624/17, EU:T:2019:338, bod 89, a ze dne 27. června 2019, Maďarsko v. Komise, T-20/17, EU:T:2019:448, bod 101).
- 118 Naproti tomu, pokud se na podniky nacházející se ve srovnatelné situaci z hlediska cíle daně nebo logiky, která odůvodňuje její úpravy, neuplatňuje v tomto ohledu rovné zacházení, představuje tato diskriminace selektivní výhodu, která může představovat státní podporu, pokud jsou splněny ostatní podmínky stanovené v čl. 107 odst. 1 SFEU (rozsudek ze dne 27. června 2019, Maďarsko v. Komise, T-20/17, EU:T:2019:448, bod 102).
- 119 Úvodem je třeba připomenout, že vzhledem k tomu, že argumenty žalobkyň týkající se referenčního systému byly analyzovány v bodech 54 až 106 výše, musí být rovněž odmítnuty v rámci přezkumu této výtky, jelikož pokud jde o referenční systém, tyto argumenty byly přezkoumány v podobném kontextu, a sice z hlediska existence zjevné diskriminace.
- 120 Po tomto upřesnění je třeba zaprvé připomenout, že pokud jde o existenci odchylek týkajících se zacházení s úvěrovými institucemi, jejichž dluhy nepřekračují prahovou hodnotu 150 miliard SEK, je třeba připomenout, jak bylo uvedeno v bodě 41 výše, že z odůvodnění návrhu zákona vyplývá, že cílem daně bylo posílit veřejné finance jejich zlepšením a udržením veřejného dluhu na nízké úrovni s cílem poskytnout marži pro řešení budoucích finančních krizí tím, že se uloží povinnost platit daň velkým úvěrovým institucím, jejichž selhání nebo vážné narušení by individuálně a z důvodu jejich velikosti a významu pro fungování finančního systému představovalo systémové riziko a mělo by velmi negativní dopad na uvedený systém a na hospodářství obecně, čímž by společnosti vznikly značné nepřímé náklady.
- 121 Žalobkyně se přitom omezují na tvrzení, že stát je vystaven nepřímým nákladům v případě finanční krize rovněž ze strany úvěrových institucí, které dani nepodléhají. Žalobkyně však nevysvětlily, z jakého důvodu měla mít Komise pochybnosti o systémovém významu těchto úvěrových institucí s ohledem na případné nepřímé náklady nebo s ohledem na skutečnost, že svým selháním by mohly mít individuálně tak negativní dopad na uvedený systém a hospodářství obecně, že by společnosti způsobily značné nepřímé náklady. Kromě toho, jak je uvedeno v bodech 80 a 81 výše, žalobkyně připustily, že největší úvěrové instituce způsobují vyšší nepřímé náklady a nepochybnily schopnost pouze velkých úvěrových institucí individuálně vyvolat svým selháním systémové riziko a mít velmi negativní dopad na finanční systém a hospodářství obecně a způsobit společnosti značné nepřímé náklady.

- 122 Navíc, pokud jde o argument, podle kterého by všechny úvěrové instituce způsobily nepřímé náklady společnosti v případě finanční krize, je třeba jej odmítnout z důvodů uvedených v bodě 80 výše.
- 123 Žalobkyně tedy neprokázaly existenci souboru shodujících se indicií, které by mohly prokázat, že úvěrové instituce, jejichž dluhy překračovaly prahovou hodnotu, se s ohledem na cíl daně nacházely ve skutkové a právní situaci srovnatelné se situací úvěrových institucí, jejichž dluhy nepřesahovaly tuto prahovou hodnotu. Kromě toho, jak je uvedeno v bodě 96 výše, ze spisu vyplývá, že neexistovala žádná úvěrová instituce nepodléhající dani, jejíž výše dluhů se blížila prahové hodnotě 150 miliard SEK. Je přitom třeba připomenout, že v souladu s judikaturou citovanou v bodě 24 výše Tribunálu nepřísluší, aby určil, zda existují přesvědčivé indicie o neexistenci pochybností ohledně kvalifikace dotčeného opatření jako podpory, ale naopak mu přísluší zkoumat, zda žalobce předložil důkaz o existenci takových pochybností.
- 124 Zadruhé, pokud jde nejprve o existenci odchylek ohledně zacházení s ostatními finančními institucemi, je třeba uvést, že pouhý soutěžní vztah nemůže sám o sobě vést k závěru, že se tyto instituce nacházejí s ohledem na cíl daně ve skutkové a právní situaci srovnatelné se situací úvěrových institucí podléhajících této dani.
- 125 Dále, pokud jde o argument vycházející z toho, že neexistence požadavků uložených jiným finančním institucím by mohla představovat dodatečnou hrozbu pro finanční stabilitu a další rizika nepřímých nákladů pro stát, je třeba jej odmítnout z důvodů uvedených v bodě 78 výše.
- 126 Konečně žalobkyně vyjadřují politování nad tím, že Komise neposoudila správně úroveň kombinovaných dluhů hypotečních fondů. Žalobkyně se však bez uvedení přesné hodnoty těchto dluhů odvolávají na určité celkové částky hypotečních úvěrů domácnostem, a sice částky 19 miliard SEK (přibližně 1,68 miliardy eur) a 35,1 miliardy SEK (přibližně 3,1 miliardy eur). Nicméně kromě skutečnosti, že se tyto částky vztahují ke kolektivním údajům o hypotečních fondech, zatímco prahová hodnota daně se týká údajů specifických pro každou úvěrovou instituci, uváděné číselné údaje se neblíží prahové hodnotě daně, tedy 150 miliard SEK.
- 127 Je tedy třeba dospět k závěru, že argumenty žalobkyň týkající se existence odchylek od referenčního systému neumožňují prokázat, že Komise měla v rámci svého posouzení v tomto ohledu čelit závažným obtížím.
- 128 Ze všech výše uvedených posouzení vyplývá, že žalobkyně neprokázaly, že Komise měla mít pochybnosti o kvalifikaci daně ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, které ji měly vést k zahájení formálního vyšetřovacího řízení. Proto musí být žaloba zamítnuta v plném rozsahu, aniž je nutné použít organizační procesní opatření požadovaná žalobkyněmi, jelikož je na Tribunálu, aby je v souladu s čl. 90 odst. 1 svého jednacího řádu nařídil pouze tehdy, považuje-li to za účelné.

K nákladům řízení

- 129 Podle čl. 134 odst. 1 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.
- 130 Vzhledem k tomu, že žalobkyně neměly ve věci úspěch a Komise požadovala náhradu nákladů řízení, je důvodné jim uložit, že ponесou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení Komise.

131 Švédské království ponese vlastní náklady řízení v souladu s čl. 138 odst. 1 jednacího řádu.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (čtvrtý rozšířený senát)

rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se zamítá.**
- 2) **Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet a Länsförsäkringar Bank AB ponesou vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.**
- 3) **Švédské království ponese vlastní náklady řízení.**

Papasavvas

da Silva Passos

Jaeger

Gervasoni

Póltorak

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 17. dubna 2024.

Podpisy