



# Samling af Afgørelser

Sag T-112/22

**Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen,  
Näringsverksamhet  
og  
Länsförsäkringar Bank AB  
mod  
Europa-Kommissionen**

**Retten dom (Fjerde Udvidede Afdeling) af 17. april 2024**

»Statsstøtte – svensk skattelovgivning – skat på systemisk risiko for kreditinstitutter – afgørelse om ikke at gøre indsigelse – selektivitet – formålet med bestemmelsen – afvigelse fra referencesystemet«

1. *Statsstøtte – Kommissionens undersøgelse – indledende fase og kontradiktorisk fase – Kommissionens forpligtelse til at indlede en kontradiktorisk procedure i tilfælde af alvorlige vanskeligheder – omstændigheder, der godtgør, at der foreligger sådanne vanskeligheder – domstolsprøvelse – bevisbyrde*

(Art. 107 TEUF og 108 TEUF; Rådets forordning 2015/1589, art. 4, stk. 3 og 4)

(jf. præmis 21-26)

2. *Statsstøtte – begreb – foranstaltningens selektive karakter – foranstaltning, der tildeler en skattemæssig fordel – referenceramme til fastlæggelse af, om der foreligger en fordel – materiel afgrænsning – foranstaltning, der udgør sin egen referenceramme – betingelser – klart afgrænset skatteordning, der forfølger specifikke formål*

(Art. 107, stk. 1, TEUF)

(jf. præmis 30-32, 46 og 47)

3. *Statsstøtte – begreb – foranstaltningens selektive karakter – foranstaltning, der tildeler en skattemæssig fordel – skat på systemisk risiko for kreditinstitutter – skat med henblik på at give en budgetmargen til styring af fremtidige finanskriser – beskatningsgrundlag baseret på kreditinstitutternes gæld – beskatningsgrundlag fastlagt i overensstemmelse med formålet med denne skat – Kommissionen kan konkludere, at skatten ikke er selektiv, uden at indlede den formelle undersøgelsesprocedure*

(Art. 107, stk. 1, TEUF)

(jf. præmis 56-61)

4. *Statsstøtte – begreb – foranstaltningens selektive karakter – foranstaltning, der tildeler en skattemæssig fordel – skat på systemisk risiko for kreditinstitutter – skat med henblik på at give en budgetmargen til styring af fremtidige finanskriser – enheder, der er underlagt skatten – kreditinstitutter, der har oparbejdet en gæld, som overstiger den tærskel, der er fastsat i loven – identificering af de enheder, der er underlagt skatten, og fastlæggelse af tærsklen for at være underlagt skatten henhører under medlemsstatens egne beføjelser – identificering af de enheder, der er underlagt skatten, og fastlæggelse af tærsklen for at være underlagt skatten sker i overensstemmelse med formålet med denne skat – Kommissionen kan konkludere, at skatten ikke er selektiv, uden at indlede den formelle undersøgelsesprocedure*

(Art. 107, stk. 1, TEUF)

(jf. præmis 71-82 og 88-99)

5. *Statsstøtte – begreb – foranstaltningens selektive karakter – foranstaltning, der tildeler en skattemæssig fordel – skat på systemisk risiko for kreditinstitutter – skat med henblik på at give en budgetmargen til styring af fremtidige finanskriser – enheder, der er underlagt skatten – kreditinstitutter, der har oparbejdet en gæld, som overstiger den tærskel, der er fastsat i loven – hensyntagen til filialers gæld med henblik på kontrol med den nævnte tærskel – lovlighed – Kommissionen kan konkludere, at skatten ikke er selektiv, uden at indlede den formelle undersøgelsesprocedure*

(Art. 107, stk. 1, TEUF)

(jf. præmis 103-106)

6. *Statsstøtte – begreb – foranstaltningens selektive karakter – undtagelse fra den almindelige beskatningsordning – differentiering mellem virksomheder, der befandt sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation – bedømmelseskriterier – sammenligning i forhold til det formål, der forfølges med den almindelige skatteordning i sin helhed*

(Art. 107, stk. 1, TEUF)

(jf. præmis 116-124 og 127)

## Resumé

Retten, der traf afgørelse i udvidet sammensætning, frifandt Europa-Kommissionen i det annullationssøgsmål, der var anlagt til prøvelse af denne institutions afgørelse, hvorved det blev fastslået, at en svensk skat på den systemiske risiko, som kreditinstitutterne skulle betale, ikke udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF<sup>1</sup>. Retten undersøgte herved i detaljer Kommissionens konklusion om, at denne skat ikke opfyldte selektivitetskriteriet, der er fastsat i denne bestemmelse.

<sup>1</sup> – Europa-Kommissionens afgørelse COM(2021) 8637 final af 24.11.2021 om den statslige foranstaltning SA.56348 (2021/N) – Sverige: svensk skat på kreditinstitutter (herefter »den anfægtede afgørelse«).

I 2021 underrettede Kongeriget Sverige Kommissionen om et lovforslag om en skat på den systemiske risiko for kreditinstitutter (herefter »skatten«), som skulle betales af alle svenske kreditinstitutter, hvis gæld oversteg tærsklen på 150 mia. svenske kroner (SEK) for de skatteår, der begyndte i 2022. For de skatteår, der begyndte i 2023 eller senere, blev denne tærskel multipliceret med en faktor. Det anmeldte lovforslag fastsatte endvidere, at udenlandske kreditinstitutter skulle være underlagt skatten, når de havde gæld, der vedrørte erhvervsvirksomhed, som blev udøvet fra en svensk filial, og som oversteg værdien i den nævnte tærskel. I alt ni kreditinstitutter havde oparbejdet en gæld, som oversteg de fastsatte tærskler.

For skatteåret 2022 var skattesatsen fastsat til 0,05% af summen af gælden hos kreditinstitutter, der var underlagt skatten. For skatteåret 2023 var denne sats fastsat til 0,06%.

Kommissionen fastslog uden at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, at denne skat ikke udgjorde statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, eftersom den ikke opfyldte selektivitetskriteriet.

Da en svensk sammenslutning af banker og en finansiel enhed, der var medlem af denne sammenslutning, var af den opfattelse, at Kommissionen havde tilsidesat deres proceduremæssige rettigheder ved at vedtage denne afgørelse uden at indlede den formelle undersøgelsesprocedure, anlagde de sag ved Retten med påstand om annullation.

### ***Rettens bemærkninger***

Da Kommissionen er forpligtet til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 108, stk. 2, TEUF, hvis den i lyset af de oplysninger, der er indhentet under den indledende undersøgelsesfase, står over for alvorlige vanskeligheder ved vurderingen af den anmeldte foranstaltning i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF, gjorde sagsøgerne gældende, at Kommissionen burde have oplevet sådanne alvorlige vanskeligheder med hensyn til skattens selektive karakter.

Ifølge fast retspraksis forudsætter en kvalificering af en national skatteforanstaltning som »sektiv« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, at Kommissionen først identificerer referencesystemet, dvs. hvad der er den »normale« skatteordning i den pågældende medlemsstat, og derefter godtgør, at den omhandlede skatteforanstaltning udgør en afvigelse fra dette referencesystem, for så vidt som den indfører en differentiering mellem erhvervsdrivende, der i forhold til det formål, der forfølges hermed, befinder sig i sammenlignelige faktiske og retlige situationer. Endelig skal Kommissionen kontrollere, om den indførte differentiering er begrundet, eftersom den følger af karakteren eller opbygningen af den ordning, som den er en del af.

Hvad angår de to første trin, der er redegjort for ovenfor, fremgår det af den anfægtede afgørelse, at Kommissionen definerede referencesystemet som værende begrænset til skatten, hvilket ikke blev bestridt.

På dette grundlag konkluderede den dels, at referencesystemet ikke var udformet på en åbenbart diskriminerende måde, dels at den omstændighed, at skatten ikke blev pålagt visse typer erhvervsdrivende eller erhvervsdrivende, hvis samlede gæld lå under den tærskel, der var fastsat i lovforslaget, ikke udgjorde en afvigelse fra referencesystemet.

Til støtte for deres søgsmål anfægtede sagsøgerne denne konklusion fra Kommissionen.

Hvad i første række angår Kommissionens konstatering af, at referencesystemet og dermed skatten ikke var udformet på en åbenbart diskriminerende måde, forkastede Retten sagsøgernes forskellige argumenter om, at Kommissionen burde være stødt på alvorlige vanskeligheder på dette punkt, for så vidt som det var åbenbart, at skatteparametrene ikke var forenelige med dens formål.

I denne henseende startede Retten med at præcisere, at det fremgår af lovforslaget, at formålet med skatten er at styrke de offentlige finanser med henblik på at give en margen til styring af fremtidige finanskriser ved at pålægge de store kreditinstitutter at betale skatten, idet de ved manglende betalingsevne eller alvorlige forstyrrelser af deres virksomhed, betragtet individuelt og på grund af deres størrelse og betydning for det finansielle systems funktion, ville indebære en systemisk risiko og have en meget negativ indvirkning på det finansielle system og økonomien i almindelighed og således forårsage betydelige indirekte udgifter for samfundet.

Med denne præcisering forkastede Retten for det første argumenterne om, at den svenske lovgivers valg om at basere beskatningsgrundlaget på kreditinstitutters gæld var i strid med formålet med denne skat. I denne henseende fremhævede Retten, at skatten havde til formål at styrke de nationale offentlige finanser med henblik på at give en margen til styring af fremtidige finanskriser, idet jo højere et kreditinstituts gæld er, desto større er risikoen for det finansielle system. Det følger heraf, at en definition af beskatningsgrundlaget på grundlag af størrelsen af den gæld, der skyldtes af de kreditinstitutter, der var underlagt skatten, for at sondre mellem kreditinstitutterne, alt efter om deres indvirkning på det finansielle system var mere eller mindre stærk, var i overensstemmelse med det forfulgte formål.

For det andet forkastede Retten sagsøgernes argumenter, hvorved de anfægtede fastlæggelsen af de kreditinstitutter, der var underlagt skatten.

Da sagsøgerne i denne forbindelse havde påberåbt sig en manglende sammenhæng mellem identifikationen af de kreditinstitutter, der var underlagt skatten, og de ordninger, der er indført ved henholdsvis direktiv 2014/59<sup>2</sup> og forordning nr. 575/2013<sup>3</sup>, bemærkede Retten, at de formål, der forfølges med disse ordninger, er forskellige fra det formål, som den anmeldte skat forfulgte.

Ifølge Retten var kritikken af udvælgelsen af de kreditinstitutter, der var underlagt skatten, vedrørende konkurrenceforholdene i den svenske finanssektor og den omstændighed, at mange finansielle institutioner, der ikke var underlagt skatten, og som konkurrerer med de kreditinstitutter, der var underlagt skatten, ligeledes er årsag til indirekte omkostninger for samfundet, heller ikke overbevisende.

I denne henseende erindrede Retten om dels, at Kongeriget Sverige havde ret til ved udøvelsen af sine egne beføjelser på området for direkte beskatning og under overholdelse af sin skattemæssige autonomi og EU-retten at træffe bestemmelse om indtrædelsen af pligten til at betale skatten og beregningsgrundlaget for denne skat. Dels havde sagsøgerne ikke rejst tvivl om, at alene store kreditinstitutter ved deres manglende betalingsevne, betragtet individuelt, kan fremkalde en

<sup>2</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/59/EU af 15.5.2014 om et regelsæt for genopretning og afvikling af kreditinstitutter og investeringselskaber og om ændring af Rådets direktiv 82/891/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/24/EF, 2002/47/EF, 2004/25/EF, 2005/56/EF, 2007/36/EF, 2011/35/EU, 2012/30/EU og 2013/36/EU samt forordning (EU) nr. 1093/2010 og (EU) nr. 648/2012 (EUT 2014, L 173, s. 190).

<sup>3</sup> – Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26.6.2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringselskaber og om ændring af forordning (EU) nr. 648/2012 (EUT 2013, L 176, s. 1).

systemisk risiko, have en meget negativ indvirkning på det finansielle system og økonomien i almindelighed og forårsage betydelige indirekte udgifter for samfundet. I øvrigt havde de ikke godtgjort, at en manglende betalingsevne for institutter, der ikke var underlagt skatten, selv kollektivt betragtet, ville have de samme konsekvenser.

For det tredje fastslog Retten, at sagsøgerne heller ikke havde fremført argumenter, der gjorde det muligt at anse den tærskel, der var fastsat for, hvornår kreditinstitutter var underlagt skatten, for at være åbenbart uhensigtsmæssig i forhold til formålet med skatten.

Eftersom fastsættelsen af beskatningstærsklens niveau og fremgangsmåden ved beregning af beskatningsgrundlaget ligeledes henhører under den nationale lovgivers skøn, kunne Kongeriget Sverige ikke forhindres i dels at indføre en skat med en beskatningstærskel, dels at indføre en tilpasningsordning, der gik så langt som til en fritagelse for de kreditinstitutter, der befandt sig under denne tærskel, forudsat at disse forhold ikke var i strid med formålet med skatten. Ifølge Retten var tærsklen på 150 mia. SEK, der ikke var åbenbart diskriminerende, i overensstemmelse med formålet med skatten, og det så meget desto mere som denne tærskel sikrede, at de enheder, der var underlagt skatten, repræsenterede 90% af den aggregerede balancesum for alle kreditinstitutter i Sverige. Det fremgik desuden klart af sagsakterne, at der ikke var noget kreditinstitut, som ikke var underlagt skatten, og som havde en gæld, der var tæt på tærsklen på 150 mia. SEK.

For det fjerde forkastede Retten sagsøgernes argumenter til anfægtelse af den konsolideringsmekanisme, der var fastsat for koncerninterne situationer, hvorefter filialernes gæld skulle tages i betragtning ved beregningen af tærsklen for, at kreditinstitutterne var underlagt skatten. Eftersom et svensk kreditinstituts filialer er knyttet til nævnte kreditinstitut, og deres manglende betalingsevne derfor også havde virkninger i Sverige, kunne det ikke fastslås, at Kommissionen burde have oplevet tvivl med hensyn til denne mekanisme.

Hvad i anden række angik Kommissionens konstatering om, at den omstændighed, at skatten ikke blev pålagt visse typer erhvervsdrivende eller kreditinstitutter, hvis samlede gæld lå under tærsklen på 150 mia. SEK, ikke udgjorde en afvigelse fra referencesystemet, erindrede Retten om, at en skat ikke har selektiv karakter, hvis forskellene i beskatningen og de fordele, der kan følge heraf, alene er et resultat af en ren og skær ufravigelig anvendelse af den »normale« ordning, hvis de sammenlignelige situationer behandles på samme måde, og hvis disse tilpasningsordninger ikke tilsidesætter formålet med den omhandlede skat.

Hvad angik den omstændighed, at skatten ikke blev pålagt kreditinstitutter, hvis gæld lå under tærsklen på 150 mia. SEK, udtalte Retten, at sagsøgerne ikke havde godtgjort, at der forelå en række samstemmende indicier, der kunne godtgøre, at de kreditinstitutter, hvis gæld oversteg denne tærskel, med hensyn til formålet med skatten befandt sig i en faktisk og retlig situation, der var sammenlignelig med situationen for kreditinstitutter, hvis gæld ikke oversteg denne tærskel. Hvad angik det forhold, at andre finansielle institutioner, såsom realkreditfondene, ikke var underlagt skatten, fremhævede Retten endvidere, at et simpelt konkurrenceforhold ikke i sig selv kunne føre til den konklusion, at disse institutioner med hensyn til formålet med skatten befandt sig i en faktisk og retlig situation, der kunne sammenlignes med situationen for kreditinstitutter, der var underlagt denne skat.

Sagsøgernes argumenter om, at der forelå afvigelser fra referencesystemet, gjorde det således ikke muligt at godtgøre, at Kommissionen burde være stødt på alvorlige vanskeligheder i forbindelse med sin vurdering i denne henseende.

Retten konkluderede, henset til samtlige ovenstående betragtninger, at sagsøgerne ikke havde godtgjort, at Kommissionen burde have næret tvivl med hensyn til kvalificeringen af skatten som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF, som burde have foranlediget den til at indlede den formelle undersøgelsesprocedure. Derfor frifandt Retten Kommissionen i det hele.