



Sammlung der Rechtsprechung

Rechtssache T-112/22

**Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen,
Näringsverksamhet
und
Länsförsäkringar Bank AB
gegen
Europäische Kommission**

Urteil des Gerichts (Vierte erweiterte Kammer) vom 17. April 2024

„Staatliche Beihilfen – Schwedisches Steuerrecht – Steuer auf das systemische Risiko von Kreditinstituten – Beschluss, keine Einwände zu erheben – Selektiver Charakter – Ziel der Maßnahme – Abweichung vom Referenzsystem“

1. *Staatliche Beihilfen – Prüfung durch die Kommission – Vorprüfungsphase und kontradiktorische Prüfungsphase – Pflicht der Kommission, bei ernsthaften Schwierigkeiten das kontradiktorische Verfahren einzuleiten – Umstände, die das Vorliegen solcher Schwierigkeiten belegen können – Gerichtliche Überprüfung – Beweislast*

(Art. 107 und 108 AEUV; Verordnung 2015/1589 des Rates, Art. 4 Abs. 3 und 4)

(vgl. Rn. 21-26)

2. *Staatliche Beihilfen – Begriff – Selektiver Charakter der Maßnahme – Maßnahme, die einen Steuervorteil verschafft – Bezugsrahmen für die Feststellung, ob ein Vorteil vorliegt – Sachliche Abgrenzung – Maßnahme, die ihren eigenen Bezugsrahmen bildet – Voraussetzungen – Klar abgegrenzte Steuerregelung, die spezifische Ziele verfolgt*

(Art. 107 Abs. 1 AEUV)

(vgl. Rn. 30-32, 46, 47)

3. *Staatliche Beihilfen – Begriff – Selektiver Charakter der Maßnahme – Maßnahme, die einen Steuervorteil verschafft – Steuer auf das systemische Risiko von Kreditinstituten – Steuer mit dem Ziel, einen Spielraum zur Bewältigung zukünftiger Finanzkrisen zu schaffen – Bemessungsgrundlage, die auf den Verbindlichkeiten der Kreditinstitute basiert – Bemessungsgrundlage, die mit dem Ziel der Steuer vereinbar ist – Befugnis der Kommission, das Nichtvorliegen von Selektivität der Steuer ohne Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens festzustellen*

(Art. 107 Abs. 1 AEUV)

(vgl. Rn. 56-61)

4. *Staatliche Beihilfen – Begriff – Selektiver Charakter der Maßnahme – Maßnahme, die einen Steuervorteil verschafft – Steuer auf das systemische Risiko von Kreditinstituten – Steuer mit dem Ziel, einen Spielraum zur Bewältigung zukünftiger Finanzkrisen zu schaffen – Der Steuer unterliegende Kreditinstitute – Kreditinstitute deren Verbindlichkeiten den gesetzlichen Schwellenwert überschreiten – Die Ermittlung der Steuerpflichtigen und die Festlegung des Schwellenwerts fallen in die Zuständigkeit des Mitgliedstaats – Ermittlung der Steuerpflichtigen und Festlegung des Schwellenwerts für die Besteuerung im Einklang mit dem Ziel der Steuer – Befugnis der Kommission, das Nichtvorliegen von Selektivität der Steuer ohne Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens festzustellen*

(Art. 107 Abs. 1 AEUV)

(vgl. Rn. 71-82, 88-99)

5. *Staatliche Beihilfen – Begriff – Selektiver Charakter der Maßnahme – Maßnahme, die einen Steuervorteil verschafft – Steuer auf das systemische Risiko von Kreditinstituten – Steuer mit dem Ziel, einen Spielraum zur Bewältigung zukünftiger Finanzkrisen zu schaffen – Der Steuer unterliegende Kreditinstitute – Kreditinstitute deren Verbindlichkeiten den gesetzlichen Schwellenwert überschreiten – Berücksichtigung der Verbindlichkeiten von Niederlassungen zur Überprüfung des Schwellenwerts – Zulässigkeit – Befugnis der Kommission, das Nichtvorliegen von Selektivität der Steuer ohne Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens festzustellen*

(Art. 107 Abs. 1 AEUV)

(vgl. Rn. 103-106)

6. *Staatliche Beihilfen – Begriff – Selektiver Charakter der Maßnahme – Abweichung vom allgemeinen Steuersystem – Differenzierung zwischen Unternehmen in vergleichbarer tatsächlicher und rechtlicher Lage – Beurteilungskriterien – Vergleich im Hinblick auf das mit der allgemeinen Steuerregelung in ihrer Gesamtheit verfolgte Ziel*

(Art. 107 Abs. 1 AEUV)

(vgl. Rn. 116-124, 127)

Zusammenfassung

Das in erweiterter Kammerbesetzung entscheidende Gericht weist die Nichtigkeitsklage gegen den Beschluss der Europäischen Kommission ab, mit dem diese entschieden hat, dass eine schwedische Steuer auf das systemische Risiko, die von Kreditinstituten zu entrichten ist, keine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV darstelle¹. Dabei prüft das Gericht im Einzelnen die Feststellung der Kommission, dass die Steuer nicht das in der genannten Bestimmung vorgesehene Kriterium der Selektivität erfülle.

¹ Beschluss COM(2021) 8637 final der Europäischen Kommission vom 24. November 2021 über die staatliche Maßnahme SA.56348 (2021/N) – Schweden: Besteuerung von Kreditinstituten (im Folgenden: angefochtener Beschluss).

Im Jahr 2021 meldete das Königreich Schweden der Kommission den Entwurf eines Gesetzes über eine Steuer auf das systemische Risiko von Kreditinstituten (im Folgenden: Steuer), die von allen schwedischen Kreditinstituten zu entrichten ist, deren Verbindlichkeiten den Schwellenwert von 150 Mrd. schwedischen Kronen (SEK) für die Steuerjahre ab dem Jahr 2022 überschreiten. Für Steuerjahre, die 2023 begonnen haben oder später beginnen, wird diese Schwelle mit einem Faktor multipliziert. Der angemeldete Entwurf sieht außerdem die Besteuerung ausländischer Kreditinstitute vor, wenn diese Verbindlichkeiten haben, die über eine schwedische Niederlassung ausgeübten Geschäftstätigkeiten zuzurechnen sind, und die Summe dieser Verbindlichkeiten den oben erwähnten Schwellenwert übersteigt. Insgesamt weisen neun Kreditinstitute Verbindlichkeiten auf, die die vorgesehenen Schwellenwerte übersteigen.

Für das Steuerjahr 2022 betrug der Steuersatz 0,05 % der Summe der Verbindlichkeiten der der Steuer unterliegenden Kreditinstitute. Für das Steuerjahr 2023 sollte dieser Steuersatz auf 0,06 % angehoben werden.

Ohne das förmliche Prüfverfahren zu eröffnen, befand die Kommission, die Steuer stelle keine staatliche Beihilfe im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV dar, weil sie das Kriterium der Selektivität nicht erfülle.

Eine schwedische Bankenvereinigung und ein dieser Vereinigung angehörendes Finanzunternehmen haben beim Gericht Nichtigkeitsklage erhoben, da sie der Ansicht waren, dass die Kommission ihre Verfahrensrechte verletzt habe, indem sie den Beschluss ohne Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens erlassen habe

Würdigung durch das Gericht

Die Klägerinnen machen geltend, dass die Kommission, in Anbetracht ihrer Verpflichtung, das förmliche Prüfverfahren nach Art. 108 Abs. 2 AEUV einzuleiten, wenn sie trotz der in der Vorprüfungsphase erhaltenen Auskünfte weiterhin ernsthafte Schwierigkeiten bei der Beurteilung der angemeldeten Maßnahme anhand von Art. 107 Abs. 1 AEUV habe, im Hinblick auf den selektiven Charakter der Steuer auf solche ernsthaften Schwierigkeiten hätte stoßen müssen.

Nach ständiger Rechtsprechung muss die Kommission zur Einstufung einer nationalen steuerlichen Maßnahme als „selektiv“ im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV in einem ersten Schritt das Referenzsystem, d. h. die in dem betreffenden Mitgliedstaat geltende „normale“ Steuerregelung, ermitteln und in einem zweiten Schritt dartun, dass die in Rede stehende steuerliche Maßnahme von diesem Referenzsystem insoweit abweicht, als sie Unterscheidungen zwischen Wirtschaftsteilnehmern einführt, die sich im Hinblick auf das mit dem Referenzsystem verfolgte Ziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden. In einem dritten Schritt muss die Kommission prüfen, ob die eingeführte Unterscheidung gerechtfertigt ist, weil sie sich aus der Natur oder dem Aufbau des Systems ergibt, in das sie sich einfügt.

Was die ersten beiden oben dargestellten Schritte betrifft, geht aus dem angefochtenen Beschluss hervor, dass die Kommission das Referenzsystem unstreitig als auf die Steuer beschränkt definiert hat.

Auf dieser Grundlage ist sie zum einen zu dem Ergebnis gelangt, dass das Referenzsystem nicht offensichtlich diskriminierend gestaltet sei und dass es zum anderen keine Abweichung vom Referenzsystem darstelle, dass bestimmte Arten von Marktteilnehmern oder Marktteilnehmer, deren aggregierte Verbindlichkeiten den im Gesetzesentwurf festgelegten Schwellenwert unterschritten, der Steuer nicht unterlägen.

Zur Stützung ihrer Klage treten die Klägerinnen dieser Schlussfolgerung der Kommission entgegen.

Was als Erstes die Feststellung der Kommission betrifft, dass das Referenzsystem und folglich die Steuer nicht offensichtlich diskriminierend gestaltet gewesen seien, weist das Gericht die verschiedenen Argumente der Klägerinnen zurück, wonach die Kommission in diesem Punkt auf ernsthafte Schwierigkeiten hätte stoßen müssen, da die Parameter der Steuer offenkundig nicht mit deren Ziel vereinbar seien.

Insoweit stellt das Gericht zunächst fest, dass aus dem schwedischen Gesetzesentwurf hervorgeht, dass das Ziel der Steuer darin besteht, die öffentlichen Finanzen zu stärken, um einen Spielraum zur Bewältigung zukünftiger Finanzkrisen zu schaffen, indem die Zahlung der Steuer großen Kreditinstituten auferlegt wird, bei denen ein Einzelausfall oder eine schwerwiegende Geschäftsunterbrechung eines einzelnen Instituts aufgrund ihrer Größe und ihrer Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des Finanzsystems ein systemisches Risiko bergen würde und sehr negative Auswirkungen auf das Finanzsystem und die Wirtschaft allgemein mit der Folge erheblicher indirekter Kosten für die Gesellschaft hätte.

Nach dieser Klarstellung weist das Gericht erstens das Vorbringen zurück, dass die Entscheidung des schwedischen Gesetzgebers, der Bemessungsgrundlage der Steuer die Verbindlichkeiten von Kreditinstituten zugrunde zu legen, dem Ziel dieser Steuer zuwiderlaufe. In diesem Zusammenhang weist das Gericht erneut darauf hin, dass die Steuer zum Ziel hat, die nationalen öffentlichen Finanzen zu stärken, um einen Spielraum zur Bewältigung zukünftiger Finanzkrisen zu schaffen, denn das Risiko für das Finanzsystem sei umso größer, je höher das Schuldenniveau ist. Daraus folgt, dass die Bestimmung einer Bemessungsgrundlage der Steuer, die an das Schuldenniveau anknüpft, um Unternehmen nach ihren mehr oder weniger großen Auswirkungen auf das Finanzsystem zu unterscheiden, mit dem angestrebten Ziel vereinbar ist.

Zweitens weist das Gericht das Vorbringen der Klägerinnen zurück, mit dem die Bestimmung, welche Institute der Steuer unterliegen, beanstandet wird.

Da sich die Klägerinnen in diesem Rahmen auf eine Inkohärenz zwischen der Ermittlung der der Steuer unterliegenden Institute und den durch die Richtlinie 2014/59² bzw. die Verordnung Nr. 575/2013³ eingeführten Regelungen berufen haben, stellt das Gericht fest, dass sich die mit diesen Regelungen verfolgten Ziele von dem mit der angemeldeten Steuer verfolgten Ziel unterscheiden.

² Richtlinie 2014/59/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung eines Rahmens für die Sanierung und Abwicklung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen und zur Änderung der Richtlinie 82/891/EWG des Rates, der Richtlinien 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU und 2013/36/EU sowie der Verordnungen (EU) Nr. 1093/2010 und (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. 2014, L 173, S. 190).

³ Verordnung (EU) Nr. 575/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 über Aufsichtsanforderungen an Kreditinstitute und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 (ABl. 2013, L 176, S. 1).

Nach Ansicht des Gerichts vermag die Kritik an der Auswahl der der Steuer unterliegenden Institute aus dem Wettbewerbsumfeld des schwedischen Finanzsektors und an dem Umstand, dass zahlreiche nicht der Steuer unterliegende Finanzinstitute, die mit den der Steuer unterliegenden Kreditinstituten im Wettbewerb stünden, auch indirekte Kosten für die Gesellschaft verursachten, nicht zu überzeugen.

Insoweit weist das Gericht zum einen darauf hin, dass das Königreich Schweden befugt war, in Wahrnehmung seiner eigenen Zuständigkeiten im Bereich der direkten Steuern, aufgrund seiner Steuerautonomie und gemäß dem Unionsrecht die Tatbestandsvoraussetzungen der Steuer und die Steuerbemessungsgrundlage festzulegen. Zum anderen haben die Klägerinnen nicht in Frage gestellt, dass nur große Kreditinstitute durch einen Einzelausfall zu einem systemischen Risiko führen, sehr negative Auswirkungen auf das Finanzsystem und die Wirtschaft allgemein haben und erhebliche indirekte Kosten für die Gesellschaft verursachen können. Im Übrigen haben sie auch nicht dargelegt, dass der Ausfall der nicht der Steuer unterliegenden Institute, selbst kollektiv betrachtet, die gleichen Folgen hätte.

Drittens ist das Gericht der Auffassung, dass die Klägerinnen keine Argumente vorgebracht haben, aufgrund derer der Schwellenwert im Hinblick auf das Ziel der Steuer als offensichtlich ungeeignet angesehen werden könnte.

Da die Festlegung des Schwellenwerts der Steuer und der Modalitäten für die Berechnung der Bemessungsgrundlage ebenfalls im Ermessen des nationalen Gesetzgebers liegt, kann es dem Königreich Schweden nicht verwehrt werden, zum einen eine Steuer mit einem Schwellenwert für die Besteuerung einzuführen und zum anderen einen Anpassungsmechanismus festzulegen, der bis zu einer Befreiung der Kreditinstitute reicht, die diesen Schwellenwert unterschreiten, vorausgesetzt, diese Elemente laufen dem Ziel der Steuer nicht zuwider. Der Schwellenwert von 150 Mrd. SEK, der nicht offensichtlich diskriminierend ist, entspricht dem Ziel der Abgabe, zumal die Anwendung dieses Schwellenwerts sicherstellt, dass die der Steuer unterliegenden Kreditinstitute 90 % der aggregierten Bilanzsumme aller Kreditinstitute in Schweden repräsentieren. Im Übrigen ergibt sich aus der Akte, dass es kein der Steuer nicht unterliegendes Kreditinstitut gab, dessen Schuldenniveau dem Schwellenwert von 150 Mrd. SEK nahekam.

Viertens weist das Gericht das Vorbringen der Klägerinnen zurück, mit dem sie den Konsolidierungsmechanismus für konzerninterne Situationen insofern beanstanden, als die Schulden von Niederlassungen bei der Berechnung des Schwellenwerts für die Besteuerung von Kreditinstituten berücksichtigt würden. Da nämlich die Niederlassungen eines schwedischen Kreditinstituts mit diesem verbunden sind und ihr Ausfall folglich auch in Schweden Wirkungen entfalten würde, ist nicht ersichtlich, dass die Kommission Bedenken hinsichtlich dieses Mechanismus hätte haben müssen.

Was als Zweites die Feststellung der Kommission betrifft, dass der Umstand, dass bestimmte Arten von Marktteilnehmern oder Marktteilnehmer, deren aggregierte Verbindlichkeiten den im Gesetzesentwurf festgelegten Schwellenwert von 150 Mrd. SEK unterschritten, der Steuer nicht unterlägen, keine Abweichung vom Referenzsystem darstelle, weist das Gericht darauf hin, dass eine Steuer keinen selektiven Charakter aufweist, wenn die Besteuerungsunterschiede und die daraus eventuell resultierenden Vorteile sich aus der bloßen, nicht auf einer Ausnahme beruhenden Anwendung der „normalen“ Regelung ergeben, wenn vergleichbare Situationen gleichbehandelt werden und wenn diese Anpassungsmechanismen nicht im Widerspruch zu dem mit der betreffenden Steuer verfolgten Ziel stehen.

Zur fehlenden Steuerpflicht von Kreditinstituten, deren Schulden die Schwelle von 150 Mrd. SEK nicht überstiegen, ist festzustellen, dass die Klägerinnen nicht dargetan haben, dass ein Bündel übereinstimmender Indizien vorliegt, anhand dessen bewiesen werden könnte, dass sich die Kreditinstitute, deren Verbindlichkeiten den Schwellenwert überschreiten, im Hinblick auf das Ziel der Steuer in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden wie die Kreditinstitute, deren Verbindlichkeiten diesen Schwellenwert nicht überschreiten. Zu dem Umstand, dass andere Finanzinstitute wie Hypothekenfonds der Steuer nicht unterlägen, hat das Gericht außerdem ausgeführt, dass ein bloßes Wettbewerbsverhältnis für sich genommen nicht zu dem Schluss führen kann, dass sich diese Institute im Hinblick auf das Ziel der Steuer in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden wie die Kreditinstitute, die dieser Steuer unterliegen.

Daher vermag das Vorbringen der Klägerinnen zum Vorliegen einer Abweichung vom Referenzsystem nicht zu belegen, dass die Kommission im Rahmen ihrer Prüfung dieses Gesichtspunkts auf ernsthafte Schwierigkeiten hätte stoßen müssen.

Nach alledem gelangt das Gericht zu dem Ergebnis, dass die Klägerinnen nicht nachgewiesen haben, dass die Kommission Bedenken hinsichtlich der Einstufung der Steuer im Sinne von Art. 107 Abs. 1 AEUV hätte haben müssen, die sie zur Einleitung des förmlichen Prüfverfahrens hätten veranlassen müssen. Folglich weist das Gericht die Klage in vollem Umfang ab.