



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (četvrto prošireno vijeće)

17. travnja 2024.*

„Državne potpore – Švedsko porezno zakonodavstvo – Porez na sistemski rizik kreditnih institucija – Odluka o neospornosti – Selektivnost – Cilj mjere – Odstupanje od referentnog sustava”

U predmetu T-112/22,

Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet, sa sjedištem u Stockholmu (Švedska),

Länsförsäkringar Bank AB, sa sjedištem u Stockholmu,

koje zastupaju P. Hansson, M. Eriksson, M. Persson i A. Andersson, odvjetnici,

tužitelji,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju F. Tomat i A. Steiblytė, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupire

Kraljevina Švedska, koju zastupaju C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, F.-L. Göransson, H. Shev, H. Eklinder i R. Shahsavan Eriksson, u svojstvu agenata,

intervenijent,

OPĆI SUD (četvrto prošireno vijeće),

u sastavu: S. Papasavvas, predsjednik, R. da Silva Passos, M. Jaeger, S. Gervasoni i N. Póltorak (izvjestiteljica), suci,

tajnik: P. Cullen, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

nakon rasprave održane 9. studenoga 2023.,

* Jezik postupka: engleski

donosi sljedeću

Presudu

- 1 Svojom tužbom na temelju članka 263. UFEU-a tužitelji, Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet i Länsförsäkringar Bank AB, zahtijevaju poništenje Odluke Europske komisije COM(2021) 8637 *final* od 24. studenoga 2021. o državnoj mjeri SA.56348 (2021/N) – Švedska: švedski porez na kreditne institucije (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Okolnosti spora

- 2 Prvi tužitelj, Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet, švedska je udruga bankara koje zastupa svojeg 31 člana u predmetima od zajedničkog interesa, kako na nacionalnoj tako i na međunarodnoj razini. Njegovi su članovi banke i financijske institucije s poslovnim nastanom u Švedskoj.
- 3 Drugi tužitelj, Länsförsäkringar Bank, član je te udruge bankara.
- 4 Kraljevina Švedska dostavila je 3. rujna 2021., u skladu s člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, Komisiji nacrt Zakona o porezu na rizike koji duguju kreditne institucije i nacрте izmjena Zakona o kreditu za inozemni porez (u daljnjem tekstu zajedno nazvani: nacrt zakona). Međutim, Kraljevina Švedska smatrala je da uvedeni porez (u daljnjem tekstu: porez) ne ispunjava kriterije selektivnosti iz članka 107. stavka 1. UFEU-a i da stoga ne predstavlja državnu potporu. Nacrt je zakona prihvaćen i stupio je na snagu 1. siječnja 2022.
- 5 Na temelju točke 2.1. odjeljka 1. nacrta zakona, kreditne su institucije obvezne platiti porez u korist države.
- 6 U skladu s točkom 2.1. odjeljkom 4. nacrta zakona, švedske kreditne institucije podliježu porezu ako iznos njihovih dugova na početku porezne godine prelazi vrijednost praga predviđenog nacrtom zakona. Što se tiče stranih kreditnih institucija, ta odredba predviđa da se one oporezuju ako na početku poreznog razdoblja imaju dugove koji se mogu pripisati poslovnim djelatnostima koje se obavljaju iz švedske podružnice čiji iznos prelazi vrijednost praga predviđenog nacrtom zakona. U obrazloženju nacrta zakona koje se odnosi na navedeni odjeljak upućuje se na švedsko pravo za potrebe definicije kreditnih institucija, odnosno švedskih banaka i švedskih društava koji djeluju na kreditnom tržištu, kao i stranih banaka i inozemnih kreditnih društava. Iz toga proizlazi da je devet kreditnih institucija obveznik poreza.
- 7 U točki 2.1. odjeljku 5. nacrta zakona, vrijednost praga utvrđuje se na 150 milijardi švedskih kruna (SEK) (oko 13.3 milijardi eura) za fiskalna razdoblja počevši od 2022. Za fiskalna razdoblja koja počinju 2023. ili kasnije, prag je 150 milijardi švedskih kruna pomnožen s brojem koji predstavlja omjer između osnovnog iznosa cijene 2022. i osnovnog iznosa cijene za godinu u kojoj je predmetno fiskalno razdoblje počelo, izraženo kao postotak na dva decimalna mjesta zaokružena na nižu vrijednost, uvećano za dva postotna boda.
- 8 Točka 2.1. odjeljak 6. nacrta zakona uređuje situaciju kreditnih institucija koje su dio skupine kreditnih institucija. Tako se zajednički dugovi kreditnih institucija skupine na početku poreznog razdoblja uzimaju u obzir za potrebe primjene točke 2.1. odjeljka 4. nacrta zakona. Međutim, u

slučaju inozemne kreditne institucije koja je dio skupine, pri izračunu kombiniranih dugova uzimaju se u obzir samo dugovi koji se mogu pripisati poslovnim djelatnostima kreditne institucije koje se obavljaju preko švedske podružnice. Također je predviđeno da se, osim naknada i pričuva koje nisu oporezovane, određeni dugovi ne uzimaju u obzir pri izračunu kombiniranih dugova, odnosno, s jedne strane, dugova prema švedskoj kreditnoj instituciji koja je dio iste skupine i, s druge strane, dugova prema inozemnoj kreditnoj instituciji koja je dio iste skupine, s obzirom na to da se potraživanja koja odgovaraju tim dugovima mogu pripisati poslovnim djelatnostima inozemne kreditne institucije koje su se obavljale iz švedske podružnice.

- 9 Točka 2.1. odjeljak 9. nacрта zakona određuje poreznu stopu od 0,05 % iznosa dugova kreditne institucije koja je obveznik tog poreza. U točki 2.2. nacрта zakona, predviđa se povećanje te stope na 0,06 % za poreznu godinu 2023.
- 10 U točki 2.3. poglavlju 5. odjeljku 1. nacрта zakona, predviđeno je da pod određenim uvjetima subjekt koji podliježe porezu i koji ima dugove prema inozemnoj kreditnoj instituciji unutar iste skupine ima pravo na kredit za inozemni porez koji plaća ta inozemna kreditna institucija.
- 11 Komisija je 30. rujna 2021. uputila zahtjev za informacije Kraljevini Švedskoj, na koji je ona odgovorila 5. listopada 2021.

Pobijana odluka

- 12 Komisija je u pobijanoj odluci ocijenila da porez ne predstavlja državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a jer ne ispunjava kriterij selektivnosti predviđen tom odredbom.
- 13 U tom pogledu, kao prvo, kada je riječ o utvrđivanju „uobičajenog” poreznog sustava, Komisija je smatrala da s obzirom na to da je navedeni sustav ograničen na porez, koji slijedi vlastitu logiku, on ne ovisi o drugim nacionalnim poreznim sustavima čiji su sastavni elementi u skladu s njegovim ciljem, odnosno s ciljem jačanja javnih financija doprinosima velikih kreditnih institucija koje mogu dovesti do znatnih neizravnih troškova za društvo, stvarajući tako mogućnost snošenja takvih neizravnih troškova koji proizlaze iz budućih financijskih kriza. Komisija je zaključila da „uobičajeni” sustav nije osmišljen na temelju očito diskriminirajućih parametara čiji je cilj zaobilazanje prava Unije o državnim potporama.
- 14 Nakon toga, kao prvo, Komisija je smatrala da se kreditne institucije na koje se porez isključivo odnosi, čiji su dugovi izvor nestabilnosti osobito u pogledu financijskog sustava i realnog gospodarstva, razlikuju od drugih financijskih institucija, s obzirom na to da ne čine isti stupanj rizika od nastanka takve nestabilnosti. Stoga, prema Komisijinu mišljenju, druge financijske institucije nisu bile u usporedivom činjeničnom i pravnom položaju u pogledu cilja poreza.
- 15 Kao drugo, Komisija je smatrala da je cilj praga dugova utvrđenog porezom bio odražavati veličinu kreditnih institucija, a time i rizik od nastanka znatnih neizravnih troškova. Stoga kreditne institucije čiji dugovi nisu prelazili prag predviđen porezom nisu bile u činjeničnoj i pravnoj situaciji usporedivoj s onom institucija čiji su dugovi prelazili taj prag, s obzirom na cilj poreza i time njihovo izuzeće od poreza nije predstavljalo odstupanje od „uobičajenog” sustava.

Zahtjevi stranaka

- 16 Tužitelji od Općeg suda zahtijevaju da:
- poništi pobijanu odluku;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 17 Komisija, koju podupire Kraljevina Švedska, od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu;
 - naloži tužiteljima snošenje troškova.

Pravo

- 18 U prilog svojoj tužbi tužitelji ističu jedini tužbeni razlog koji se temelji na povredi njihovih postupovnih prava.
- 19 Tužitelji smatraju da je Komisija u okviru svoje analize poreza morala naići na ozbiljne poteškoće. Posljedično je morala pokrenuti formalni istražni postupak i omogućiti im da se izjasne o svojem stajalištu te tako izvršavaju svoja postupovna prava. U tom kontekstu tužitelji osporavaju Komisijino ispitivanje selektivnosti poreza koje je provedeno u pobijanoj odluci.
- 20 Komisija, koju podupire Kraljevina Švedska, osporava argumentaciju tužiteljâ.

Uvodna očitovanja

- 21 Valja podsjetiti na to da u okviru postupka nadzora državnih potpora treba razlikovati, s jedne strane, prethodnu fazu ispitivanja potpora propisanu člankom 108. stavkom 3. UFEU-a, čiji je jedini cilj omogućiti Komisiji da stekne prvo mišljenje o prijavljenoj mjeri i, s druge strane, formalni istražni postupak iz članka 108. stavka 2. UFEU-a.
- 22 Zakonitost odluke o neospornosti, poput pobijane odluke, koja se temelji na članku 4. stavku 3. Uredbe Vijeća (EU) br. 2015/1589 od 13. srpnja 2015. o utvrđivanju detaljnih pravila primjene članka 108. [UFEU-a] (SL 2015., L 248, str. 9.), ovisi o tome je li ocjena informacija i elemenata kojima je Komisija raspolagala tijekom faze prethodnog ispitivanja prijavljene mjere objektivno morala pobuditi sumnje u kvalifikaciju te mjere kao potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, s obzirom na to da bi se zbog takvih sumnji morao pokrenuti formalni istražni postupak u kojem mogu sudjelovati zainteresirane strane iz članka 1. točke (h) te uredbe (vidjeti po analogiji presudu od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology (C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 38.).
- 23 Kad tužitelj zahtijeva poništenje odluke o nespornosti, on u biti dovodi u pitanje činjenicu da je Komisija donijela odluku o predmetnoj potpori bez pokretanja formalnog istražnog postupka, čime je povrijedila njegova postupovna prava. Kako bi se prihvatila njegova tužba za poništenje, tužitelj može istaknuti bilo koji razlog koji dokazuje da je ocjena informacija i elemenata kojima je Komisija raspolagala tijekom faze prethodnog ispitivanja prijavljene mjere trebala pobuditi

sumnje u kvalifikaciju te mjere u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a (vidjeti u tom smislu presudu od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 39. i navedenu sudsku praksu).

- 24 Dokaz postojanja takvih sumnji, koji treba tražiti kako u okolnostima donošenja odluke o neospornosti tako i njezinu sadržaju, treba podnijeti osoba koja traži poništenje te odluke, pozivajući se na skup usuglašenih indicija (presude od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 40. i od 19. rujna 2018., HH Ferries i dr./Komisija, T-68/15, EU:T:2018:563, t. 63.). U tom pogledu nije na Općem sudu da utvrdi postoje li indicije koje dokazuju nepostojanje sumnji u kvalifikaciju predmetne mjere kao potpore. Nasuprot tomu, on bi trebao istražiti je li tužitelj podnio dokaz o postojanju takvih sumnji, prema potrebi, na temelju skupa usuglašenih indicija (vidjeti u tom smislu presudu od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 73.).
- 25 U tom kontekstu, nedostatnost ili nepotpunost ispitivanja koje je Komisija provela tijekom faze prethodnog ispitivanja čini naznaku postojanja ozbiljnih poteškoća prilikom ocjene predmetne mjere, čije je postojanje obvezuje na pokretanje formalnog istražnog postupka (vidjeti presudu od 2. rujna 2021., Komisija/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, t. 41. i navedenu sudsku praksu).
- 26 Konačno, pojam „ozbiljne poteškoće” objektivne je prirode. Iz toga proizlazi da se nadzor zakonitosti koji provodi Opći sud u pogledu ozbiljnih poteškoća po prirodi ne može ograničiti na ispitivanje postojanja očite pogreške u ocjeni (vidjeti presude od 27. rujna 2011., 3F/Komisija, T-30/03 RENV, EU:T:2011:534, t. 55. i navedenu sudsku praksu i od 10. srpnja 2012., Smurfit Kappa Group/Komisija, T-304/08, EU:T:2012:351, t. 80. i navedenu sudsku praksu).
- 27 Upravo s obzirom na tu sudsku praksu valja ispitati argumentaciju tužiteljâ kojom se nastoji dokazati postojanje sumnji u pogledu kvalifikacije poreza kao potpore u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, koje su Komisiju morale navesti na pokretanje formalnog istražnog postupka.
- 28 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da kvalifikacija određene nacionalne mjere kao „državne potpore”, u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a zahtijeva da svi sljedeći uvjeti moraju biti ispunjeni. Kao prvo, mora biti riječ o državnoj intervenciji ili intervenciji putem državnih sredstava. Kao drugo, ta intervencija mora biti takva da može utjecati na trgovinu među državama članicama. Kao treće, ona mora pružiti selektivnu prednost svojem korisniku. Kao četvrto, ona mora narušavati ili prijetiti da će narušiti tržišno natjecanje (vidjeti presudu od 8. studenoga 2022., Fiat Chrysler Finance Europe/Komisija, C-885/19 P i C-898/19 P, EU:C:2022:859, t. 66. i navedenu sudsku praksu).
- 29 Tužitelji pojašnjavaju da se „[o]vom tužbom osporava valjanost Komisijina ispitivanja prijavljene mjere u pogledu kriterija selektivnosti” s obzirom na to da se Komisija morala susresti s ozbiljnim poteškoćama u tom pogledu i morala pokrenuti formalni istražni postupak.
- 30 Što se tiče uvjeta koji se odnosi na selektivnu prednost, on zahtijeva utvrđivanje toga može li u okviru dotičnog pravnog sustava predmetna nacionalna mjera staviti u povoljniji položaj „određene poduzetnike ili proizvodnju određene robe” u usporedbi s drugima koji se, s obzirom na cilj koji se želi postići navedenim sustavom, nalaze u činjenično i pravno usporedivoj situaciji i

koji na taj način trpe različit tretman koji bi se u biti mogao okvalificirati kao diskriminatoran (vidjeti presudu od 8. studenoga 2022., Fiat Chrysler Finance Europe/Komisija, C-885/19 P i C-898/19 P, EU:C:2022:859, t. 67. i navedenu sudsku praksu).

- 31 Kada se radi konkretno o nacionalnim mjerama kojima se dodjeljuju porezne pogodnosti, treba podsjetiti na to da mjera takve prirode koja, iako ne uključuje prijenos državnih sredstava, korisnike stavlja u povoljniji položaj od ostalih poreznih obveznika, može pružiti selektivnu prednost korisnicima i stoga može činiti „državnu potporu” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Stoga se državnom potporom osobito smatra intervencija koja smanjuje troškove koji obično opterećuju proračun poduzetnika i koja je stoga, iako nije subvencija u strogom smislu te riječi, iste prirode i ima identične učinke (vidjeti u tom smislu presude od 16. ožujka 2021., Komisija/Poljska, C-562/19 P, EU:C:2021:201, t. 30. i od 16. ožujka 2021., Komisija/Mađarska, C-596/19 P, EU:C:2021:202, t. 36.).
- 32 U svrhu kvalificiranja nacionalne porezne mjere kao „selektivne”, Komisija mora, kao prvo, utvrditi referentni sustav, odnosno „uobičajeni” porezni sustav koji je na snazi u predmetnoj državi članici i, kao drugo, dokazati da odnosna porezna mjera odstupa od tog referentnog sustava u mjeri u kojoj se njome uvodi razlikovanje između subjekata koji se, s obzirom na njegov cilj, nalaze u činjenično i pravno usporedivoj situaciji. Međutim, pojam „državna potpora” ne obuhvaća mjere kojima se uvodi razlikovanje između poduzetnika koji se, s obzirom na cilj predmetnog pravnog sustava, nalaze u činjenično i pravno usporedivoj situaciji i koje su stoga *a priori* selektivne, kada dotična država članica u trećem koraku uspije dokazati da je to razlikovanje opravdano jer proizlazi iz prirode ili strukture sustava kojeg su te mjere dio (vidjeti presude od 21. prosinca 2016., Komisija/World Duty Free Group i dr., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, t. 57. i 58. i navedenu sudsku praksu, i od 8. studenoga 2022., Fiat Chrysler Finance Europe/Komisija, C-885/19 P i C-898/19 P, EU:C:2022:859, t. 68. i navedenu sudsku praksu).
- 33 U ovom slučaju tužitelji osporavaju Komisijino ispitivanje provedeno u pobijanoj odluci koje se odnosi na prve dvije faze iznesene u točki 32. ove presude.
- 34 Kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 66., 70. i 72. pobijane odluke, Komisija je zaključila, s jedne strane, da referentni sustav nije bio osmišljen na očito diskriminirajući način i, s druge strane, da neoporezivanje određenih vrsta subjekata ili subjekata čiji su ukupni dugovi bili niži od praga utvrđenog u nacrtu zakona ne predstavlja odstupanje od referentnog sustava jer se ti subjekti, s obzirom na cilj poreza, ne nalaze u situaciji činjenično i pravno usporedivoj s onom bankarskih institucija koje podliježu tom porezu.
- 35 Slijedom toga, valja ispitati argumente tužitelja koji se odnose na različite elemente poreza koje je Komisija analizirala u pobijanoj odluci, nakon što je utvrdila cilj nacionalnog zakonodavca.

Cilj poreza

- 36 Tužitelji tvrde da je cilj poreza pristran jer je usmjeren na „velike kreditne institucije”, unatoč činjenici da sve kreditne institucije mogu pridonijeti neizravnim troškovima u slučaju financijske krize. Osim toga, porez je usmjeren na nekoliko poduzetnika na tržištu koje ima više od stotinu drugih poduzetnika. Tih se nekoliko poduzetnika stoga suočava sa znatnim povećanjem poreza. Porez je osmišljen tako da samo nekoliko poduzeća pridonosi financiranju tih neizravnih troškova. Međutim, nesporno je da poduzetnici koji nisu porezni obveznici također uzrokuju neizravne troškove. Prema tome, prijavljena mjera stvara neopravdanu diskriminaciju koja je Komisiji morala biti očita s obzirom na informacije kojima je raspolagala prilikom donošenja

pobijane odluke. Prema mišljenju tužitelja, činjenica da su prihodi od tog poreza namijenjeni korištenju za ostvarivanje dodatnih javnih troškova, s obzirom na to da cilj poreza nije stvaranje fonda namijenjenog nadoknadi budućih neizravnih troškova, u najmanju ruku dovodi do pitanja o stvarnom cilju poreza.

- 37 Osim toga, tužitelji ističu da je u nacrtu zakona pojašnjeno da je cilj poreza povećati oporezivanje velikih kreditnih institucija koje bi u slučaju financijske krize vjerojatno uzrokovale znatne neizravne troškove za društvo. Tužitelji navode da su prvi uzrok tih troškova poteškoće pri dobivanju zajmova od banaka u razdoblju financijske krize. Neizravni troškovi, koji su nejasno definirani u nacrtu zakona, u biti su svi troškovi koje bi država morala snositi u slučaju usporavanja gospodarske aktivnosti. Osim toga, cilj poreza nije stvaranje fonda za nadoknadu budućih neizravnih troškova, nego jačanje javnih financija kako bi se mogli ostvariti dodatni javni rashodi.
- 38 Komisija, koju podupire Kraljevina Švedska, osporava argumentaciju tužitelja.
- 39 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz točke 5.1. obrazloženja nacrta zakona, cilj je poreza ojačati javne financije njihovim poboljšanjem i očuvanjem javnog duga na niskoj razini kako bi se pružila margina za upravljanje budućim financijskim krizama. Posebice, smatra se da bi Kraljevina Švedska, s jačim javnim financijama bila spremnija suočiti se s izazovima i primijeniti potrebne mjere u kriznoj situaciji.
- 40 Osim toga, u nacrtu zakona pojašnjeno je da su financijske krize skupe i da mogu dovesti do, među ostalim, neizravnih troškova koji proizlaze iz smanjenja gospodarskog ciklusa i pogoršanja stanja javnih financija. Međutim, ne predstavljaju sve kreditne institucije isti rizik za funkcioniranje financijskog sustava. Naime, velike kreditne institucije čine toliko značajan dio tog sustava da bi njihovo pojedinačno propadanje ili ozbiljan poremećaj predstavljao sistemski rizik i imao vrlo negativan učinak na navedeni sustav kao i na općenito gospodarstvo. Stoga bi se problemi jedne od velikih kreditnih institucija mogli brzo proširiti na cijeli bankarski sustav. Osobito, unakrsno posjedovanje financijskih obveza potiče brzo širenje problema iz jednog dijela financijskog sustava na druge dijelove tog sustava, ugrožavajući time njegovu stabilnost. Male kreditne institucije koje nisu ključne za financijski sustav ne utječu na makroekonomska kretanja u jednakoj mjeri kao velike institucije. Posljedično, kreditne institucije – koje zbog svoje veličine i važnosti za funkcioniranje financijskog sustava i makroekonomskog razvoja, u slučaju financijske krize čiji se nastanak ne može isključiti, mogu prouzročiti znatne neizravne troškove za društvo – moraju plaćati porez.
- 41 Iz tog dijela obrazloženja nacrta zakona proizlazi da je cilj poreza ojačati javne financije njihovim poboljšanjem i očuvanjem javnog duga na niskoj razini kako bi se osigurala margina za upravljanje budućim financijskim krizama nametanjem plaćanja poreza velikim kreditnim institucijama, čija bi pojedinačna propast ili ozbiljan poremećaj, zbog veličine i važnosti za funkcioniranje financijskog sustava, predstavljali sistemski rizik te bi imali vrlo negativan učinak na navedeni sustav i gospodarstvo općenito, uzrokujući tako znatne neizravne troškove za društvo.
- 42 U tom pogledu valja istaknuti da su se tužitelji na raspravi pozvali na mogućnost da kreditne institucije koje nisu porezni obveznici, promatrane zajedno, budu uzrok znatnih neizravnih troškova za društvo. Međutim, čak i pod pretpostavkom da je dopušten, taj argument treba odbiti. S jedne strane, kao što to proizlazi iz točke 41. ove presude, model poreza temelji se na pojedinačnim karakteristikama kreditnih institucija. S druge strane, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 25. pobijane odluke, kreditne institucije koje podliježu porezu predstavljaju 90 % ukupnih

dugova svih kreditnih institucija koje posluju u Švedskoj. Međutim, budući da su tužitelji samo naveli da taj postotak možda nije točan, a da taj navod nisu potkrijepili dokazima, nisu uspjeli učinkovito dovesti u pitanje utvrđenje prema kojem kreditne institucije koje nisu porezni obveznici predstavljaju samo 10 % ukupnih dugova svih kreditnih institucija koje posluju u Švedskoj. Slijedom toga, tužitelji nisu dokazali da bi propast navedenih kreditnih institucija koje nisu porezni obveznici, čak i ako se promatraju zajedno, predstavljala sistemski rizik i imala vrlo negativan učinak na financijski sustav i gospodarstvo općenito, uzrokujući tako znatne neizravne troškove za društvo.

- 43 Usto, tužitelji nisu doveli u pitanje mogućnost da samo velike kreditne institucije mogu pojedinačno, zbog svoje propasti, uzrokovati sistemski rizik i imati vrlo negativan učinak na financijski sustav i gospodarstvo općenito, uzrokujući tako znatne neizravne troškove za društvo. Naime, u svojim očitovanjima na intervencijski podnesak Kraljevine Švedske, oni osporavaju to utvrđenje a da pritom ne potkrjepljuju svoje stajalište, priznajući da vjerojatnost da će banka uzrokovati neizravne troškove proizlazi iz dvaju neovisnih čimbenika, odnosno, s jedne strane, iz vjerojatnosti da će ta banka otići u stečaj i, s druge strane, iz posljedica nastalih stečajem te banke.

Referentni sustav

- 44 Tužitelji ističu da je Komisija raspolagala dokazima koji su morali pobuditi sumnje u usklađenost elemenata referentnog sustava s ciljem poreza. Tužitelji tvrde da se čini da je Komisija utvrdila referentni sustav oslanjajući se na preširoko tumačenje porezne suverenosti koju uživaju države članice.
- 45 Komisija osporava argumentaciju tužitelja.
- 46 U tom pogledu, valja podsjetiti na to da kada se predmetna porezna mjera ne može odvojiti od sveukupnog poreznog sustava predmetne države članice, valja uputiti na taj sustav. Nasuprot tomu, kada se pokaže da je takva mjera jasno odvojiva od navedenog sveukupnog sustava, ne može se isključiti da je referentni okvir koji se mora uzeti u obzir uži od tog sveukupnog sustava ili čak da ga čini sama ta mjera, ako se ona sastoji od pravila koje ima samostalnu pravnu logiku i ako je nemoguće utvrditi koherentnu normativnu cjelinu izvan te mjere (presuda od 6. listopada 2021., World Duty Free Group i Španjolska/Komisija, C-51/19 P i C-64/19 P, EU:C:2021:793, t. 63.). Stoga mjera može činiti vlastiti referentni okvir kad se njome uvodi jasno određen porezni sustav koji ima posebne ciljeve te se time razlikuje od svakog drugog poreznog sustava koji se primjenjuje u dotičnoj državi članici (presuda od 15. studenoga 2018., World Duty Free Group/Komisija, T-219/10 RENV, EU:T:2018:784, t. 127.).
- 47 U ovom slučaju Komisija je referentni sustav definirala kao ograničen na porez, što tužitelji samo po sebi ne osporavaju.
- 48 Valja istaknuti da bitna obilježja poreza načelno čine referentni ili „uobičajeni” porezni sustav za potrebe analize uvjeta selektivnosti. Ipak, nije isključeno da te značajke mogu otkriti očito diskriminatoran element, što moraju dokazati tužitelji (vidjeti u tom smislu presude od 16. ožujka 2021., Komisija/Poljska, C-562/19 P, EU:C:2021:201, t. 42. i od 16. ožujka 2021., Komisija/Mađarska, C-596/19 P, EU:C:2021:202, t. 48.). Međutim, u kontekstu ovog predmeta, što se tiče Komisijina odbijanja da pokrene formalni istražni postupak, tužitelji moraju dokazati postojanje ozbiljnih poteškoća s kojima se Komisija susrela prilikom ispitivanja uvjeta selektivnosti, jedinog koji je u ovom slučaju ispitivan.

- 49 U tom kontekstu valja pojasniti da, kako bi se procijenilo je li porez očito diskriminatoran, valja utvrditi je li odabir kriterija oporezivanja, s obzirom na to da daje prednost određenim kreditnim institucijama, nedosljedan cilju tog poreza (vidjeti u tom smislu presude od 16. ožujka 2021., Komisija/Poljska, C-562/19 P, EU:C:2021:201, t. 43. i od 16. ožujka 2021., Komisija/Mađarska, C-596/19 P, EU:C:2021:202, t. 49.).
- 50 U tom pogledu, izvan područja u kojima je porezno pravo Unije predmet usklađivanja, predmetna država članica je ta koja, izvršavanjem svoje nadležnosti u području izravnog oporezivanja i u skladu sa svojom poreznom autonomijom i pravom Unije, utvrđuje bitne značajke poreza, koje načelno određuju referentni sustav ili „uobičajeni” porezni sustav koji je polazišna točka za analizu uvjeta koji se odnosi na selektivnost. To osobito vrijedi za izbor porezne stope, porezne osnovice, njezina oporezivog događaja, praga i načina izračuna porezne osnovice (vidjeti u tom smislu presude od 16. ožujka 2021., Komisija/Poljska, C-562/19 P, EU:C:2021:201, t. 38. i 39. i od 26. travnja 2018., ANGED, C-236/16 i C-237/16, EU:C:2018:291, t. 43.). Neovisno o tome je li stopa jedinstvena ili progresivna, razina porezne obveze čini, kao i krug poreznih obveznika, jedno od osnovnih obilježja pravnog sustava oporezivanja (vidjeti u tom smislu presude od 16. svibnja 2019., Poljska/Komisija, T-836/16 i T-624/17, EU:T:2019:338, t. 65. i od 27. lipnja 2019., Mađarska/Komisija, T-20/17, EU:T:2019:448, t. 80.).
- 51 U okviru tog ispitivanja valja voditi računa o tome da, ako ne postoji zakonodavstvo Unije u određenom području, određivanje poreznih osnovica i raspodjela poreznog opterećenja na različite čimbenike proizvodnje i različite gospodarske sektore obuhvaćeni su poreznom nadležnošću država članica ili državnih tijela niže razine koja imaju poreznu autonomiju (presuda od 26. travnja 2018., ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, t. 50.).
- 52 Tužitelji smatraju da parametri poreza očito nisu u skladu s njegovim ciljem, što je, s obzirom na informacije kojima je raspolagala Komisija, moralo pobuditi sumnje u kvalifikaciju poreza kao potpore.
- 53 Konkretno, upućuju, kao prvo, na poreznu osnovicu koja se temelji na dugovima kreditnih institucija, kao drugo, na porezne obveznike, kao treće, na porezni prag i, kao četvrto, na mehanizam konsolidacije u okviru izračuna praga i porezne osnovice.

Porezna osnovica koja se temelji na dugovima kreditnih institucija

- 54 Tužitelji smatraju da dugovi, za razliku od imovine, nisu povezani s rizicima. Isto vrijedi i za veličinu kreditnih institucija, kao što to potvrđuju određene nacionalne institucije, gospodarska literatura i kreditni rejtnzi dodijeljeni velikim švedskim kreditnim institucijama. Osim toga, neizravni troškovi ili rizik od takvih troškova nisu izravno proporcionalni dugovima kreditne institucije, o čemu bi Komisija morala biti obaviještena. Točno je da nije na Komisiji da odabere najprikladniji pokazatelj za procjenu rizika neizravnih troškova u okviru svojeg prethodnog ispitivanja poreza. Međutim, Komisija je dužna utvrditi je li porezna osnovica koju je odabrala Kraljevina Švedska uvela očito diskriminatoran parametar u referentni sustav. Osim toga, tužitelji tvrde da, suprotno onomu što zahtijeva nedavna sudska praksa o poreznim mjerama i selektivnosti, prijavljenom mjerom nametnulo se znatno porezno opterećenje cjelokupnoj poreznoj osnovici poduzetnika ili se uopće nije nametalo nikakvo porezno opterećenje.
- 55 Komisija, koju podupire Kraljevina Švedska, osporava argumentaciju tužiteljâ.

- 56 Komisija je u pobijanoj odluci smatrala da je obujam dugova kreditne institucije jedan od pokazatelja njezine veličine općenito, njezine važnosti i rizika koji bi njezina propast mogla predstavljati za makroekonomsku situaciju u Švedskoj. Stoga je, prema mišljenju Komisije, taj kriterij u skladu s ciljem poreza i ne predstavlja nikakav očito diskriminatoran element.
- 57 U tom pogledu valja istaknuti da pravo Unije nije prepreka tomu da se neprogresivno oporezivanje temelji na kumulativnom iznosu dugova kreditnih institucija. Okolnost da postoje mjerodavniji ili precizniji pokazatelji od ukupnog iznosa dugova kreditnih institucija nevažna je u području državnih potpora s obzirom na to da se pravo Unije u tom području odnosi samo na ukidanje selektivnih prednosti od kojih bi određeni poduzetnici mogli imati koristi na štetu drugih poduzetnika koji bi se nalazili u usporedivoj situaciji (vidjeti u tom smislu i po analogiji presude od 16. ožujka 2021., Komisija/Poljska, C-562/19 P, EU:C:2021:201, t. 41. i od 16. ožujka 2021., Komisija/Mađarska, C-596/19 P, EU:C:2021:202, t. 47.).
- 58 Također valja istaknuti da, kao što se iznosi u točkama 40. i 41 ove presude, cilj poreza nije spriječiti ili popraviti rizike koje predstavljaju kreditne institucije, nego ojačati javne financije kako bi se osigurala margina za upravljanje budućim financijskim krizama nametanjem plaćanja poreza velikim kreditnim institucijama, čija bi pojedinačna propast ili ozbiljan poremećaj, zbog veličine i važnosti za funkcioniranje financijskog sustava, predstavljali sistemski rizik te bi imali vrlo negativan učinak na navedeni sustav i gospodarstvo općenito, uzrokujući tako znatne neizravne troškove za društvo.
- 59 Osim toga, osobito u kontekstu unakrsnog posjedovanja financijskih obveza, navedenog u točki 40. ove presude: što je veća razina dugova, veći je rizik za financijski sustav jer predmetna kreditna institucija u slučaju propasti možda neće moći podmiriti svoje znatne dugove, što posljedično dovodi do rizika od propasti njezinih vjerovnika i, slijedom toga, do znatnih neizravnih troškova za društvo. Iz toga proizlazi da je kriterij koji se temelji na razini duga – poput onoga koji je primijenilo nacionalno zakonodavstvo o kojem je riječ radi razlikovanja kreditnih institucija ovisno o tome je li njihov utjecaj na financijski sustav snažniji ili slabiji – u skladu s postavljenim ciljevima (vidjeti po analogiji presudu od 26. travnja 2018., ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, t. 53.).
- 60 Iz toga proizlazi da nacionalni zakonodavac nije smatrao da su dugovi velikih kreditnih institucija izloženiji riziku, nego se, suprotno tomu, usredotočio na pitanje može li, jednom kad se ostvari, pojedinačna propast kreditne institucije prouzročiti znatne neizravne troškove za društvo.
- 61 Iz toga slijedi da tužitelji nisu dokazali da je Komisija morala naići na ozbiljne poteškoće u okviru ocjene porezne osnovice.

Porezni obveznici

- 62 Tužitelji se, osim heterogenosti devet institucija koje podliježu porezu, pozivaju i na nepostojanje povezanosti između popisa tih institucija i popisa sistemski važnih institucija koje je Riksgäldskontoret (Ured za nacionalni dug, Švedska) utvrdio u okviru Direktive 2014/59/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o uspostavi okvira za oporavak i sanaciju kreditnih institucija i investicijskih društava te o izmjeni Direktive Vijeća 82/891/EEZ i direktiva 2001/24/EZ, 2002/47/EZ, 2004/25/EZ, 2005/56/EZ, 2007/36/EZ, 2011/35/EU, 2012/30/EU i 2013/36/EU te uredbi (EU) br. 1093/2010 i (EU) br. 648/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2014., L 173, str. 190. i ispravci SL 2015., L 216, str. 9., te SL 2020., L 283, str. 2.), s obzirom na to da potonji popis obuhvaća samo šest od novih kreditnih institucija koje podliježu porezu a

da Komisija u tom pogledu nije pružila objašnjenje. Usto, jedna od kreditnih institucija koja je porezni obveznik dodjeljivala je kredite isključivo švedskim općinama i, prema tome, ne bi uzrokovala nikakav neizravni trošak.

- 63 U tom pogledu tužitelji primjećuju da, na temelju Direktive 2014/59, banke doprinose sanacijskom fondu i da je od devet banaka za koje je Ured za nacionalni dug utvrdio da su sistemski važne, što podrazumijeva znatno veće doprinose navedenom fondu i poštovanje strožih zahtjeva, samo šest bilo dužno platiti porez. Osim toga, zbog tih većih doprinosa i strožih zahtjeva sistemski važne institucije su otpornije i manje je vjerojatno da bi uzrokovale neizravne troškove.
- 64 Tužitelji se također pozivaju na postojanje mehanizama za financijsku stabilnost kreditnih institucija, osobito na Uredbu (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL 2013., L 176, str. 1.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 13., str. 3. i ispravci SL 2016., L 332, str. 31., SL 2017., L 020, str. 2., SL 2017., L 060, str. 64., SL 2020., L 335, str. 20., SL 2020., L 405, str. 79., SL 2021., L 065, str. 61., SL 2021., L 398, str. 42.).
- 65 Tim mehanizmima pridodaje se, s jedne strane, činjenica da se Kraljevina Švedska odlučila za strože zahtjeve od onih propisanih zakonodavstvom Unije i, s druge strane, mehanizam osiguranja bankovnih depozita pojedinačnih deponenata u visini od 100 000 eura na temelju Direktive 2014/49/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o sustavima osiguranja depozita (SL 2014., L 173, str. 149.). Osim toga, tijekom testiranja otpornosti na stres koje je 2021. provelo Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA) pet švedskih banaka koje su bile predmet tih testova ostvarilo je izvrsne rezultate.
- 66 Tužitelji osim toga ističu konkurentno okruženje nacionalnog financijskog sektora. Prema njihovu mišljenju, taj je aspekt relevantan za razumijevanje veze između poduzetnika koji su obveznici poreza i rizika nastanka neizravnih troškova ovisno o njihovim tržišnim udjelima u različitim financijskim sektorima. Sve banke koje su porezni obveznici nemaju velike tržišne udjele na svim mjerodavnim tržištima. Osim toga, prema mišljenju tužitelja, ako se banke natječu na istom tržištu i ako su neke porezni obveznici, a druge su selektivno oslobođene od poreza, to utječe na tržišno natjecanje i mijenja ga, što upućuje na postojanje diskriminacije.
- 67 Tužitelji dodaju da švedski financijski sektor obuhvaća brojne različite poduzetnike aktivne u jednom ili više segmenata tržišta koji su u tržišnom natjecanju s kreditnim institucijama koje su porezni obveznici.
- 68 Prema mišljenju tužiteljâ, nepostojanje zahtjeva nametnutih tim drugim financijskim institucijama može predstavljati dodatnu prijetnju financijskoj stabilnosti i dodatne rizike od neizravnih troškova za državu. Tužitelji također ističu značaj hipotekarnih fondova u sektoru hipotekarnih kredita kućanstvima.
- 69 Tužitelji zaključuju da, s obzirom na to da sve kreditne institucije uzrokuju neizravne troškove, nije potrebno praviti razliku između kreditnih institucija u svrhu oporezivanja.
- 70 Komisija, koju podupire Kraljevina Švedska, osporava argumentaciju tužiteljâ.

- 71 Komisija je u pobijanoj odluci smatrala da su porezni obveznici velike kreditne institucije čija bi pojedinačna propast ili ozbiljni poremećaj njihovih djelatnosti mogao uzrokovati znatne neizravne troškove za švedsko društvo u slučaju financijske krize. Prema mišljenju Komisije, velike kreditne institucije mogu biti sistemski važne, imati utjecaj na tržište te je njihova veličina ključna za realno gospodarstvo. Komisija je primijetila da – kao što to navodi Kraljevina Švedska – stupanj utjecaja malih kreditnih institucija na makroekonomska kretanja može biti različit od onog velikih kreditnih institucija.
- 72 Osim toga, druge financijske institucije podliježu različitom i općenito manje strogom regulatornom sustavu, što upućuje na to da imaju manju sposobnost stvaranja sistemskih rizika i neizravnih troškova. Što se tiče hipotekarnih fondova, koji, prema Komisijinu mišljenju, u svakom slučaju imaju ograničen udio na tržištu hipoteka, Komisija je smatrala da ta sredstva nisu bila uključena u određene djelatnosti kao što su prihvaćanje depozita ili odobravanje zajmova nefinancijskim društvima, tim više što se razlikuju od kreditnih institucija u njihovu poslovanju i ulaze u drukčiji regulatorni okvir.
- 73 U ovom slučaju, kao prvo, valja odbiti argument tužiteljâ koji se temelji na nepostojanju savršene povezanosti između popisa sistemski važnih institucija koje je identificirao Ured za nacionalni dug i popisa kreditnih institucija koje podliježu porezu. Naime, kako tvrde tužitelji, Ured za nacionalni dug švedsko je sanacijsko tijelo u smislu Direktive 2014/59. Usto, tužitelji su na raspravi u biti ustvrdili da popis sistemski važnih institucija koje je utvrdio Ured za nacionalni dug nije uspostavljen na temelju određenih mjerila i da se stoga ne radi o istim mjerilima poput onih koja su se koristila za uspostavu popisa kreditnih institucija koje jesu porezni obveznici.
- 74 Osim toga, kao što to potvrđuju tužitelji, cilj sustava uspostavljenog Direktivom 2014/59, kao i Uredbom (EU) br. 806/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. srpnja 2014. o utvrđivanju jedinstvenih pravila i jedinstvenog postupka za sanaciju kreditnih institucija i određenih investicijskih društava u okviru jedinstvenog sanacijskog mehanizma i jedinstvenog fonda za sanaciju te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1093/2010 (SL 2014., L 225, str. 1. i ispravak SL 2015., L 101, str. 62.) jest smanjiti značajne izravne troškove za društvo, osobito u slučaju propasti tih institucija, a ne neizravne troškove. Međutim, tužitelji pojašnjavaju da poduzetnici na koje se primjenjuju najstroža pravila tog sustava manje mogu uzrokovati neizravne troškove jer je manje vjerojatno da će propasti. Međutim, kao što to proizlazi iz točke 60. ove presude, porez se ne odnosi na kreditne institucije koje predstavljaju veći rizik od propasti, nego se primjenjuje na kreditne institucije čija propast, nakon što se ostvari, može pojedinačno prouzročiti znatne neizravne troškove za društvo.
- 75 Isti se zaključak nameće u pogledu Uredbe br. 575/2013, Direktive 2014/49 i testova otpornosti na stres koje je u 2021. provela EBA. Naime, s jedne strane, zahtjevi u području regulatornog kapitala i mehanizam osiguranja bankovnih depozita imaju za cilj nadoknaditi izravne troškove tako da se izbjegne da kreditne institucije propadaju i da deponenti, fizičke osobe, trpe gubitak svojih depozita. S druge strane, testovi otpornosti odnose se na rizik od propadanja kreditne institucije. Cilj poreza nije spriječiti moguće propadanje bankarskih institucija niti izbjeći izravne troškove, nego uzeti u obzir neizravne troškove koji bi mogli nastati zbog propasti kreditnih institucija koje jesu porezni obveznici.
- 76 Kao drugo, kada je riječ o konkurentnom okruženju nacionalnog financijskog sektora koje je, prema mišljenju tužitelja, relevantno za razumijevanje veze između poduzetnika koji su obveznici poreza i rizika nastanka neizravnih troškova ovisno o njihovim tržišnim udjelima u različitim financijskim sektorima, kao prvo, dovoljno je utvrditi da oporezivi događaj ne čine tržišni udjeli

koje drže obveznici poreza, nego razina njihovih dugova. U skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 50. ove presude, Kraljevina Švedska imala je pravo, izvršavanjem vlastitih ovlasti u području izravnog oporezivanja i poštujući svoju poreznu autonomiju i pravo Unije, odrediti oporezivi događaj i poreznu osnovicu tog poreza.

- 77 Kao drugo, tužitelji ne tvrde da su drugi poduzetnici aktivni u jednom ili više segmenata tržišta, koji konkuriraju kreditnim institucijama koje podliježu porezu, imali dugove veće od 150 milijardi švedski kruna. Naime, oni samo tvrde da su ta društva u tržišnom natjecanju s kreditnim institucijama koje su porezni obveznici, a da pritom ne objašnjavaju kako bi njihovo pojedinačno propadanje moglo prouzročiti znatne neizravne troškove za društvo.
- 78 Kao treće, što se tiče argumenta koji se temelji na tome da bi nepostojanje zahtjeva nametnutih drugim financijskim institucijama moglo predstavljati dodatnu prijetnju financijskoj stabilnosti i dodatne rizike od neizravnih troškova za državu, dovoljno je utvrditi da u prilog svojem argumentu tužitelji nisu pružili objašnjenja na temelju kojih bi se moglo zaključiti da postoji bilo kakva prijetnja financijskoj stabilnosti, tako da se taj argument može odbiti kao neobrazložen.
- 79 Kao četvrto, što se tiče argumenta prema kojem je jedna od kreditnih institucija koja podliježe porezu pozajmljivala isključivo švedskim općinama i stoga ne bi uzrokovala nikakve neizravne troškove, valja podsjetiti na to da se, prema sudskoj praksi, u slučaju programa potpora Komisija može ograničiti na ispitivanje općih obilježja predmetnog programa a da nije dužna ispitati svaki slučaj njegove posebne primjene. Stoga Komisija nije dužna u odluci koja se odnosi na takav program provesti analizu dodijeljene potpore u svakom pojedinačnom slučaju koji se temelji na takvom programu (vidjeti u tom smislu presude od 28. srpnja 2011., *Diputación Foral de Vizcaya i dr./Komisija, C-471/09 P do C-473/09 P*, neobjavljenu, EU:C:2011:521, t. 98. i 99. i od 30. travnja 2019., *UPF/Komisija, T-747/17, EU:T:2019:271, t. 60.*). Uostalom, tužitelji na raspravi nisu osporavali argumente Komisije i Kraljevine Švedske prema kojima navedena kreditna institucija nije bila potpuno izuzeta od svakog rizika od propasti.
- 80 Kao peto, što se tiče argumenta koji se temelji na tome da sve kreditne institucije uzrokuju neizravne troškove, valja podsjetiti na to da je, kao što je to navedeno u točki 41. ove presude, švedski porezni zakonodavac imao za cilj oporezivati kreditne institucije čija bi pojedinačna propast ili ozbiljan poremećaj, zbog njihove veličine i važnosti za funkcioniranje financijskog sustava, prouzročio sistemski rizik te bi imao vrlo negativan učinak na navedeni sustav i gospodarstvo općenito, uzrokujući tako znatne neizravne troškove za društvo. Stoga, iako sve kreditne institucije mogu uzrokovati određene neizravne troškove, odnosno mogu pridonijeti stvaranju tih troškova, iz toga ne proizlazi da u slučaju propasti sve kreditne institucije mogu uzrokovati navedene posljedice. Osim toga, ne može se osporiti da utjecaj na financijski sustav kreditnih institucija uvelike ovisi o njihovoj veličini i razini njihovih dugova, kao što je to istaknuto u točki 59. ove presude (vidjeti po analogiji presudu od 26. travnja 2018., *ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, t. 53.*). Osim toga, tužitelji su na raspravi priznali da najveće kreditne institucije uzrokuju veće neizravne troškove.
- 81 Napokon kao što proizlazi iz točaka 42. i 43. ove presude, s jedne strane, tužitelji nisu doveli u pitanje mogućnost da samo velike kreditne institucije mogu pojedinačno, zbog svoje propasti, uzrokovati sistemski rizik i imati vrlo negativan učinak na financijski sustav i gospodarstvo općenito, uzrokujući tako znatne neizravne troškove za društvo. S druge strane, oni nisu dokazali da bi propast institucija koje nisu porezni obveznici, čak i ako se promatraju zajedno, imala iste posljedice.

82 Iz toga slijedi da tužitelji nisu dokazali da je Komisija morala naići na ozbiljne poteškoće u okviru ocjene poreznih obveznika.

Prag oporezivanja

83 Tužitelji tvrde da bi u slučaju financijske krize sve kreditne institucije uzrokovale neizravne troškove za društvo. Osim toga, u nacrtu zakona švedska vlada nije dokazala da bi se nastali rizici ostvarili samo kada je premašen prag oporezivanja. Dakle, velike banke bi plaćale za sve neizravne troškove koje su prouzročile, dok bi njihovi konkurenti bili selektivno izuzeti od plaćanja svih troškova koji su zbog njih nastali.

84 Osim toga, porez nije porez posebne namjene, s obzirom na to da je njegova svrha isključivo fiskalna, a sastoji se od povećanja poreznih prihoda, a da se pritom ne nastoji utjecati na ponašanje poreznih obveznika.

85 Tužitelji dodaju da se porez, kad poduzetnik dosegne vrijednost praga oporezivanja, zahtijeva na temelju svih dugova koji se uzimaju u obzir prilikom izračuna navedenog praga. Usto, porezni prag ne može se izjednačiti s progresivnom poreznom stopom.

86 Oni također osporavaju Komisijinu analizu i njezino tumačenje presude od 26. travnja 2018., ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280), na koju se Komisija oslonila u pobijanoj odluci. Naime, s jedne strane, radilo se o okviru različitom od ovoga u ovom slučaju i, s druge strane, prag oporezivanja porezom o kojem je riječ u tom predmetu bio je različito primijenjen jer je navedeni porez bio određen samo za dio koji prelazi prag, što ovdje nije slučaj.

87 Komisija, koju podupire Kraljevina Švedska, osporava argumentaciju tužiteljâ.

88 Komisija je u pobijanoj odluci navela da prag od 150 milijardi švedskih kruna nije očito diskriminirajući element te da predstavlja legitiman izraz izvršavanja suverenosti Kraljevine Švedske. Osim toga, primjenom tog praga osiguralo bi se da porezni obveznici čine 90 % ukupne bilance svih kreditnih institucija u Švedskoj, uključujući švedske podružnice stranih kreditnih institucija.

89 U tom pogledu, u skladu sa sudskom praksom, postoje porezi čija priroda ne sprečava da se uz njih primjenjuju mehanizmi prilagodbe, koji čak mogu imati oblik oslobođenja od poreza, a da pritom navedeni mehanizmi ne dovedu do davanja selektivnih prednosti. Posebne odredbe predviđene za određene poduzetnike zbog njima svojstvenih situacija, na temelju kojih podliježu prilagodbi, odnosno oslobođanju od poreza, ne treba analizirati kao da čine selektivnu prednost ako te odredbe nisu protivne cilju predmetnog poreza (vidjeti u tom smislu presude od 16. svibnja 2019., Poljska/Komisija, T-836/16 i T-624/17, EU:T:2019:338, t. 89. i od 27. lipnja 2019., Mađarska/Komisija, T-20/17, EU:T:2019:448, t. 101.).

90 Nadalje, kad je riječ o određivanju razine praga oporezivanja i načina izračuna porezne osnovice, ono je obuhvaćeno marginom prosudbe nacionalnog zakonodavca i oslanja se, osim toga, na tehničke i složene ocjene na koje Sud može primijeniti samo ograničen sudski nadzor (vidjeti u tom smislu presudu od 26. travnja 2018., ANGED, C-236/16 i C-237/16, EU:C:2018:291, t. 43.).

- 91 Iz te sudske prakse proizlazi da se Kraljevini Švedsku ne može spriječiti, s jedne strane, da uvede porez s pragom oporezivanja i, s druge strane, da uspostavi mehanizam prilagodbe kojim se čak izuzima kreditne institucije koje se nalaze ispod navedenog praga, pod uvjetom da ti elementi nisu u suprotnosti s ciljem poreza.
- 92 Stoga valja ispitati je li navedeni prag protivan cilju poreza odnosno nije li očito diskriminirajući.
- 93 U tom pogledu, s jedne strane, što se tiče argumenta prema kojem bi sve kreditne institucije mogle uzrokovati neizravne troškove za društvo u slučaju financijske krize, valja podsjetiti na to da je u ovom slučaju, kako se navodi u točki 41. ove presude, cilj poreza ojačati javne financije njihovim poboljšanjem i očuvanjem javnog duga na niskoj razini kako bi se osigurala margina za upravljanje budućim financijskim krizama nametanjem plaćanja poreza velikim kreditnim institucijama, čija bi pojedinačna propast ili ozbiljan poremećaj, zbog veličine i važnosti za funkcioniranje financijskog sustava, predstavljali sistemski rizik te bi imali vrlo negativan učinak na navedeni sustav i gospodarstvo općenito, uzrokujući tako znatne neizravne troškove za društvo. Kraljevina Švedska smatra da bi propast kreditne institucije čiji dugovi prelaze prag od 150 milijardi švedskih kruna predstavljala takve rizike i stvarala znatne neizravne troškove za društvo. Tužitelji ne dovode u pitanje to utvrđenje nacionalnog zakonodavca i, kao što je to istaknuto u točki 43. ove presude, ne tvrde da bi propast kreditne institucije čiji se dugovi nalaze ispod navedenog praga mogla prouzročiti iste posljedice. Osim toga, kako se navodi u točki 59. ove presude, osobito u kontekstu unakrsnog posjedovanja financijskih obveza, što je veća razina zaduženja, veći je rizik za financijski sustav jer predmetna kreditna institucija u slučaju propasti možda neće moći podmiriti svoje znatne dugove, što posljedično dovodi do rizika od propasti njezinih vjerovnika i, dakle do sistemskog rizika.
- 94 S druge strane, što se tiče argumenta prema kojem porez nije porez posebne namjene i nije mu cilj utjecati na ponašanje poreznih obveznika, tužitelji nisu objasnili iz kojeg se razloga zahtijeva da cilj poreza bude utjecaj na ponašanje poreznih obveznika. Naime, kako proizlazi iz njegove svrhe, cilj je poreza ojačati javne financije njihovim poboljšanjem i očuvanjem javnog duga na niskoj razini kako bi se pružila margina za upravljanje budućim financijskim krizama. U nacrtu zakona nije naveden nijedan drugi poseban cilj, kao što je utjecaj na ponašanje poreznih obveznika. Stoga se taj argument ne može prihvatiti, s obzirom na to da cilj poreza nije spriječiti preuzimanje rizika kreditnih institucija koje podliježu tom porezu ili njihovo propadanje, nego osigurati dobro upravljanje javnim financijama u slučaju propasti jedne od tih institucija.
- 95 Isto tako, činjenica da se prihodom od poreza financira državni proračun u skladu je s ciljem navedenim u točki 94. ove presude.
- 96 Osim toga, s jedne strane, kako proizlazi iz spisa i kako su na raspravi potvrdili tužitelji, ne postoji kreditna institucija koja nije porezni obveznik poreza čija je razina dugova blizu praga od 150 milijardi švedskih kruna
- 97 S druge strane, a da to tužitelji nisu učinkovito osporavali, (vidjeti točku 42. ove presude), iz pobijane odluke proizlazi da primjena tog praga osigurava da obveznici poreza čine 90 % ukupne agregirane bilance svih kreditnih institucija u Švedskoj.

- 98 Iz toga slijedi da tužitelji nisu iznijeli argumente koji bi omogućili da se prag od 150 milijardi švedskih kruna smatra očito neprikladnim s obzirom na ciljeve poreza. Također nisu naveli koja bi druga razina bila prikladna za taj prag. Naime, tužitelji osporavaju samo postojanje praga. Međutim, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 89. i 90. ove presude, to što je nacionalni zakonodavac utvrdio prag nije samo po sebi protivno pravu Unije.
- 99 Iz toga slijedi da tužitelji nisu dokazali da je Komisija morala naići na ozbiljne poteškoće u okviru ocjene praga oporezivanja.

Mehanizam konsolidacije

- 100 Tužitelji osporavaju mehanizam konsolidacije za položaje unutar skupine utvrđen u svrhu izračuna praga i porezne osnovice jer se dugovi unutar skupine nacionalnih kreditnih institucija i prekograničnih podružnica uzimaju u obzir prilikom izračuna praga. Naime, ne postoji izravna veza između neizravnih troškova u Švedskoj i dugova koji se mogu pripisati inozemnoj podružnici švedske kreditne institucije, dok dugovi tih podružnica čine nezanemariv dio ukupne porezne osnovice.
- 101 Usto, što se tiče neizravnih troškova, inozemna društva kćeri švedskih kreditnih institucija i inozemne podružnice tih kreditnih institucija nalaze se u sličnoj situaciji. Međutim, s tim se dvjema situacijama različito postupalo, i samo su dugovi inozemnih podružnica švedskih kreditnih institucija uključeni u poreznu osnovicu. Osim toga, u suprotnosti s postupanjem s inozemnim podružnicama švedske kreditne institucije čiji se dugovi uzimaju u obzir u svrhu izračuna poreza, dugovi podružnica stranih kreditnih institucija koje se nalaze u Švedskoj također se uzimaju u obzir za navedeni izračun.
- 102 Komisija osporava argumentaciju tužitelja.
- 103 U tom pogledu najprije valja istaknuti da, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 59. pobijane odluke i što tužitelji ne dovode u pitanje, podružnica švedske kreditne institucije nema neovisnu pravnu osobnost u odnosu na instituciju o kojoj ovisi te je pokrivena istom licencom, za razliku od društava kćeri koja su odvojeni pravni subjekti. Stoga svaku financijsku obvezu podružnice snosi švedska kreditna institucija kojoj ona pripada, a kriza koja utječe na tu podružnicu utjecala bi na njezino društvo majku uzrokujući neizravne troškove, ne samo u državi njezina sjedišta nego i u Švedskoj. Slijedom toga, ne može se zaključiti da je Komisija morala imati sumnje u pogledu tog mehanizma, s obzirom na to da su podružnice švedske kreditne institucije s njome povezane i da bi stoga njihovo propadanje proizvelo učinke i u Švedskoj.
- 104 Nadalje, iz istih razloga valja odbiti argument prema kojem se inozemna društva kćeri i inozemne podružnice švedske kreditne institucije nalaze u sličnoj situaciji, s obzirom na to da su, kao što je to navedeno u uvodnoj izjavi 60. pobijane odluke, za razliku od podružnica, društva kćeri pravni subjekti koji su odvojeni od svojih matičnih društava i koji posluju pod posebnom licencom koju je izdala država u kojoj se nalaze.
- 105 Naposljetku, tužitelji nisu dokazali postojanje asimetrije između postupanja s dugovima inozemnih podružnica švedske kreditne institucije i dugova podružnica stranih kreditnih institucija koje se nalaze u Švedskoj. Naime, u uvodnoj izjavi 61. pobijane odluke Komisija je navela da podružnice stranih kreditnih institucija u Švedskoj mogu uzrokovati neizravne troškove kako u Švedskoj tako i u državi u kojoj se nalazi društvo majka. Slijedom toga, ta

okolnost ne sadržava nikakvu asimetriju jer se dugovi inozemnih podružnica švedske kreditne institucije uzimaju u obzir u Švedskoj a da to, ovisno o slučaju, ne sprečava eventualno uzimanje u obzir tih dugova i u državi sjedišta podružnica.

- 106 Stoga tužitelji nisu dokazali da mehanizam konsolidacije predstavlja očito diskriminirajući element i da se stoga Komisija morala susresti s ozbiljnim poteškoćama u okviru svoje ocjene u tom pogledu.

Odstupanje od referentnog sustava

- 107 Tužitelji ističu da, ako Opći sud prihvati referentni sustav kako je definiran u pobijanoj odluci, njihovi argumenti koji se odnose na sastavne elemente tog sustava ostaju valjani u pogledu odstupanja od tog sustava.
- 108 Usto, što se tiče postojanja odstupanja u pogledu postupanja s kreditnim institucijama čiji dugovi ne prelaze prag od 150 milijardi švedskih kruna tužitelji tvrde da djelatnosti kreditnih institucija čiji su dugovi niži od praga ne podrazumijevaju da država nije izložena neizravnim troškovima s obzirom na njih u slučaju financijske krize. Naime, razlika između tih kreditnih institucija i onih čiji dugovi prelaze navedeni prag ne odnosi se na postojanje rizikâ za državu, nego na njihov opseg. Stoga postoji odstupanje od referentnog sustava jer je očito došlo do diskriminacije između poduzetnika koji se nalaze u usporedivoj pravnoj i činjeničnoj situaciji. Štoviše, s pravnog stajališta, kreditne institucije čiji su dugovi viši i one čiji su dugovi niži od praga ne podliježu očito različitim računovodstvenim i poreznim obvezama usklađenosti, koje se temelje na istoj vrsti i na istoj razini praga dugova.
- 109 Osim toga, porez je opći doprinos državnim prihodima koji bi se mogao koristiti u različite svrhe, čiji je stvarni cilj jačanje javnih financija doprinosima velikih kreditnih institucija. Stoga, prema mišljenju tužitelja, nema valjanog razloga za uvođenje razlika između poduzetnika u određenom sektoru jer je cilj poreza opće prirode. Štoviše, vlada je trebala predložiti da se sredstva prikupljena od poreza rezerviraju za buduće financijske krize.
- 110 Što se tiče postojanja odstupanja u pogledu postupanja s drugim financijskim institucijama, tužitelji upućuju na argumente navedene u točki 68. ove presude.
- 111 Slijedom toga, prema mišljenju tužitelja, porez je *a priori* selektivan i Komisija je morala pokrenuti formalni istražni postupak.
- 112 Komisija osporava argumentaciju tužiteljâ.
- 113 Komisija je u pobijanoj odluci, s jedne strane, smatrala da porez ne predstavlja odstupanje od referentnog sustava u pogledu postupanja prema drugim financijskim institucijama. Naime, one nemaju strukturu dugova koja ima isti stupanj nestabilnosti i podliježu različitim i manje strogim regulatornim sustavima, što upućuje na to da je manje vjerojatno da će dovesti do sistemskog rizika i neizravnih troškova. Stoga se te institucije, s obzirom na cilj poreza, ne nalaze u činjeničnoj i pravnoj situaciji usporedivoj s onom kreditnih institucija.
- 114 Što se tiče hipotekarnih fondova, koji u svakom slučaju imaju ograničen udio na tržištu hipoteka, Komisija je smatrala da oni nisu bili uključeni u određene ključne djelatnosti slične onima kreditnih institucija. Štoviše, oni se razlikuju u svojem poslovanju i ulaze u drukčiji regulatorni okvir i ne mogu stvarati neizravne troškove u istim omjerima kao i kreditne institucije.

- 115 S druge strane, velike kreditne institucije mogu biti sistemski važne, imati utjecaj na tržište te biti ključne za realno gospodarstvo, za razliku od malih kreditnih institucija. Stoga je vjerojatnije da će prve uzrokovati neizravne troškove u slučaju krize. Dakle, velike se kreditne institucije, s obzirom na cilj poreza, ne nalaze u činjeničnoj i pravnoj situaciji usporedivoj s onom malih kreditnih institucija.
- 116 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, sama činjenica da samo porezni obveznici koji ispunjavaju uvjete za primjenu neke mjere mogu imati koristi od nje ne znači da je ona selektivna (vidjeti presudu od 21. prosinca 2016., Komisija/World Duty Free Group SA i dr., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, t. 59. i navedenu sudsku praksu; presudu od 16. ožujka 2021., Komisija/Mađarska, C-596/19 P, EU:C:2021:202, t. 58.).
- 117 Usto, kako se navodi u točki 89. ove presude, selektivna priroda poreza ne postoji ako te razlike u oporezivanju i pogodnosti koje iz njih mogu proizići, iako su opravdane samom logikom preraspodjele poreza među poreznim obveznicima, proizlaze iz same primjene „uobičajenog” sustava, koja ne čini odstupanje, ako se u usporedivim situacijama postupa na usporediv način i ako se tim mehanizmima prilagodbe ne zanemaruje cilj predmetnog poreza. Isto tako, posebne odredbe predviđene za određene poduzetnike zbog njima svojstvenih situacija, na temelju kojih podliježu prilagodbi, odnosno oslobođanju od poreza, ne treba analizirati kao da čine selektivnu prednost ako te odredbe nisu protivne cilju predmetnog poreza (presude od 16. svibnja 2019., Poljska/Komisija, T-836/16 i T-624/17, EU:T:2019:338, t. 89., i od 27. lipnja 2019., Mađarska/Komisija, T-20/17, EU:T:2019:448, t. 101.).
- 118 S druge strane, ako se na poduzetnike koji se nalaze u usporedivoj situaciji u odnosu na cilj poreza ili na svrhu koja opravdava prilagodbu tog poreza taj porez ne primjenjuje na jednak način, ta diskriminacija dovodi do selektivne prednosti koja može predstavljati državnu potporu ako su ispunjeni drugi uvjeti navedeni u članku 107. stavku 1. (presuda od 27. lipnja 2019., Mađarska/Komisija, T-20/17, EU:T:2019:448, t. 102.).
- 119 Uvodno valja podsjetiti na to da, s obzirom na to da su argumenti tužiteljâ koji se odnose na referentni sustav analizirani u točkama 54. do 106. ove presude, treba ih odbiti i u okviru ispitivanja ovog prigovora jer su, što se tiče referentnog sustava, ti argumenti ispitani u sličnom kontekstu, odnosno u slučaju postojanja očite diskriminacije.
- 120 U skladu s tim pojašnjenjem, kao prvo, što se tiče odstupanja koja se tiču postupanja prema kreditnim institucijama čiji dugovi ne prelaze prag od 150 milijardi švedskih kruna valja podsjetiti na to da, kako je navedeno u točki 41. ove presude, iz obrazloženja nacрта zakona proizlazi da je cilj poreza ojačati javne financije njihovim poboljšanjem i očuvanjem javnog duga na niskoj razini kako bi se osigurala margina za upravljanje budućim financijskim krizama nametanjem plaćanja poreza velikim kreditnim institucijama, čija bi pojedinačna propast ili ozbiljan poremećaj, zbog veličine i važnosti za funkcioniranje financijskog sustava, predstavljali sistemski rizik te bi imali vrlo negativan učinak na navedeni sustav i gospodarstvo općenito, uzrokujući tako znatne neizravne troškove za društvo.
- 121 Tužitelji samo tvrde da bi država bila izložena neizravnim troškovima u slučaju financijske krize i od strane kreditnih institucija koje nisu porezni obveznici. Međutim, tužitelji nisu objasnili zbog kojeg je razloga Komisija morala sumnjati u sustavnu važnost tih kreditnih institucija s obzirom na moguće neizravne troškove ili u činjenicu da bi zbog svoje pojedinačne propasti oni mogli imati tako negativan učinak na navedeni sustav i na gospodarstvo općenito da bi uzrokovali znatne neizravne troškove za društvo. Osim toga, kako se navodi u točkama 80. i 81. ove presude,

tužitelji su priznali da najveće kreditne institucije uzrokuju najveće neizravne troškove i nisu doveli u pitanje to da samo velike kreditne institucije mogu pojedinačno, zbog svoje propasti, uzrokovati sistemski rizik i imati vrlo negativan učinak na financijski sustav i gospodarstvo općenito, uzrokujući tako znatne neizravne troškove za društvo.

- 122 Štoviše, što se tiče argumenta prema kojem su sve kreditne institucije uzrok neizravnih troškova za društvo u slučaju financijske krize, valja ga odbiti zbog razloga navedenih u točki 80. ove presude.
- 123 Stoga tužitelji nisu dokazali postojanje skupa usuglašanih indicija kojima se može dokazati da se kreditne institucije čiji dugovi prelaze prag nalaze, s obzirom na cilj poreza, u činjeničnoj i pravnoj situaciji usporedivoj s onom kreditnih institucija čiji dugovi ne prelaze taj prag. Osim toga, kako se navodi u točki 96. ove presude, iz spisa proizlazi da ne postoji kreditna institucija koja nije porezni obveznik poreza čija je razina dugova blizu praga od 150 milijardi švedskih kruna. Valja podsjetiti na to da, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 24. ove presude, nije na Općem sudu da utvrdi postoje li indicije koje dokazuju nepostojanje sumnji u kvalifikaciju predmetne mjere kao potpore, nego, naprotiv, on mora ispitati je li tužitelj podnio dokaz o postojanju takvih sumnji.
- 124 Kao drugo, najprije, kada je riječ o postojanju odstupanja u pogledu postupanja s drugim financijskim institucijama, valja istaknuti da sâm odnos tržišnog natjecanja ne može sam po sebi dovesti do zaključka da se te institucije, u pogledu cilja poreza, nalaze u usporedivom činjeničnom i pravnom položaju s kreditnim institucijama koje podliježu tom porezu.
- 125 Nadalje, što se tiče argumenta koji se temelji na tome da bi nepostojanje zahtjeva nametnutih drugim financijskim institucijama moglo predstavljati dodatnu prijetnju financijskoj stabilnosti i dodatnim rizicima od neizravnih troškova za državu, valja ga odbiti zbog razloga navedenih u točki 78. ove presude.
- 126 Naposljetku, tužitelji prigovaraju da Komisija nije pravilno procijenila razinu kombiniranih dugova hipotekarnih fondova. Međutim, tužitelji se, bez navođenja točne vrijednosti tih dugova, pozivaju na određene ukupne iznose hipotekarnih kredita kućanstvima, to jest na iznose od 19 milijardi švedskih kruna (oko 1,68 milijardi eura) i 35,1 milijarde švedskih kruna (oko 3,1 milijarda eura). Međutim, osim činjenice da se ti iznosi odnose na skupne podatke o hipotekarnim fondovima, dok se prag poreza odnosi na podatke svojstvene svakoj kreditnoj instituciji, navedene brojke nisu blizu poreznog praga, odnosno 150 milijardi švedskih kruna.
- 127 Stoga valja zaključiti da se na temelju argumenata tužiteljâ koji se odnose na postojanje odstupanja od referentnog sustava ne može dokazati da se Komisija morala susresti s ozbiljnim poteškoćama u okviru svoje ocjene u tom pogledu.
- 128 Iz svih prethodnih ocjena proizlazi da tužitelji nisu dokazali da je Komisija morala sumnjati u kvalifikaciju poreza u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a, te da ju je to trebalo navesti na pokretanje formalnog istražnog postupka. Slijedom toga, tužbu treba odbiti u cijelosti a da pritom nije potrebno primijeniti mjere upravljanja postupkom koje su zatražili tužitelji, s obzirom na to da je na Općem sudu da, u skladu s člankom 90. stavkom 1. svojeg poslovnika, odredi te mjere samo ako to smatra korisnim.

Troškovi

- 129 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.
- 130 Budući da tužitelji nisu uspjeli u postupku, valja im naložiti snošenje vlastitih troškova i Komisijinih troškova, sukladno njezinu zahtjevu.
- 131 Kraljevina Švedska snosit će vlastite troškove u skladu s člankom 138. stavkom 1. Poslovnika.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (četvrto prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet i Länsförsäkringar Bank AB će uz vlastite troškove snositi i troškove Europske komisije.

3. Kraljevina Švedska snosit će vlastite troškove.

Papasavvas

da Silva Passos

Jaeger

Gervasoni

Póltorak

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 17. travnja 2024.

Potpisi