



Határozatok Tára

T-115/22. sz. ügy

**Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen,
Näringsverksamhet**

és

Länsförsäkringar Bank AB

kontra

Európai Bizottság

A Törvényszék ítélete (kibővített negyedik tanács), 2024. április 17.

„Állami támogatások – Svéd adójogszabályok – Hitelintézetek rendszerszintű kockázati adója –
Kifogást nem emelő határozat – Szelektív jelleg – Az intézkedés célja –
A referencia-rendszertől való eltérés”

1. *Államok által nyújtott támogatások – A Bizottság által végzett vizsgálat – Előzetes szakasz és kontradiktórius szakasz – A Bizottság arra vonatkozó kötelezettsége, hogy komoly nehézségek esetén megindítsa a kontradiktórius eljárást – Az ilyen nehézségek fennállásának igazolását lehetővé tevő körülmények – Bírósági felülvizsgálat – Bizonyítási teher*

(EUMSZ 107. és EUMSZ 108. cikk; 2015/1589 tanácsi rendelet, 4. cikk, (3) és (4) bekezdés)

(lásd: 21–26. pont)

2. *Államok által nyújtott támogatások – Fogalom – Az intézkedés szelektív jellege – Adóelőnyt biztosító intézkedés – Az előny fennállásának meghatározására szolgáló referenciakeret – A tárgyi hatály meghatározása – A saját referenciakeretének minősülő intézkedés – Feltételek – Sajátos célokat követő, egyértelműen körülhatárolt adószabályozás*

(EUMSZ 107. cikk, (1) bekezdés)

(lásd: 30–32., 46., 47. pont)

3. *Államok által nyújtott támogatások – Fogalom – Az intézkedés szelektív jellege – Adóelőnyt biztosító intézkedés – A hitelintézetek rendszerszintű kockázatára kivetett adó – A jövőbeli pénzügyi válságok kezelése érdekében költségvetési mozgástér biztosítására irányuló adó – A hitelintézetek tartozásain alapuló adóalap – Az ezen adó céljával összhangban meghatározott adóalap – A Bizottság, amely hivatalos vizsgálati eljárás megindítása nélkül megállapíthatja az adó szelektivitásának hiányát*

(EUMSZ 107. cikk, (1) bekezdés)

(lásd: 56–61. pont)

4. *Államok által nyújtott támogatások – Fogalom – Az intézkedés szelektív jellege – Adóelőnyt biztosító intézkedés – A hitelintézetek rendszerszintű kockázatára kivetett adó – A jövőbeli pénzügyi válságok kezelése érdekében költségvetési mozgástér biztosítására irányuló adó – Adóalany intézmények – A törvényben meghatározott küszöbértéket meghaladó összegű tartozást felhalmozó hitelintézetek – Az adóalanyoknak és az adózási küszöbértéknek a tagállam saját hatáskörébe tartozó azonosítása, illetve meghatározása – Az adóalanyoknak és az adózási küszöbértéknek az adó céljával összhangban történő azonosítása, illetve meghatározása – A Bizottság, amely hivatalos vizsgálati eljárás megindítása nélkül megállapíthatja az adó szelektivitásának hiányát*

(EUMSZ 107. cikk, (1) bekezdés)

(lásd: 71–82., 88–99. pont)

5. *Államok által nyújtott támogatások – Fogalom – Az intézkedés szelektív jellege – Adóelőnyt biztosító intézkedés – A hitelintézetek rendszerszintű kockázatára kivetett adó – A jövőbeli pénzügyi válságok kezelése érdekében költségvetési mozgástér biztosítására irányuló adó – Adóalany intézmények – A törvényben meghatározott küszöbértéket meghaladó összegű tartozást felhalmozó hitelintézetek – Az említett küszöbérték ellenőrzése céljából a fióktelepek tartozásainak figyelembevétele – Megengedhetőség – A Bizottság, amely hivatalos vizsgálati eljárás megindítása nélkül megállapíthatja az adó szelektivitásának hiányát*

(EUMSZ 107. cikk, (1) bekezdés)

(lásd: 103–106. pont)

6. *Államok által nyújtott támogatások – Fogalom – Az intézkedés szelektív jellege – Az általános adórendszertől való eltérés – Hasonló ténybeli és jogi helyzetben lévő vállalkozások közötti különbségtétel – Értékelési szempontok – Az általános adórendszer egésze által kitűzött célra tekintettel történő összehasonlítás*

(EUMSZ 107. cikk, (1) bekezdés)

(lásd: 116–124., 127. pont)

Összefoglalás

A kibővített ítélkező testületben eljáró Törvényszék elutasítja az Európai Bizottság azon határozata ellen benyújtott megsemmisítés iránti keresetet, amelyben a Bizottság úgy határozott, hogy az a svéd adó, amelyet a hitelintézeteknek a rendszerszintű kockázat után kell fizetniük, nem minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak.¹ Ennek során a Törvényszék részletesen megvizsgálja a Bizottság azon következtetését, amely szerint ez az adó nem felelt meg az e rendelkezésben előírt szelektivitási kritériumnak.

¹ Az SA.56348 (2021/N) – Svédország: a hitelintézetekre kivetett svéd adó állami intézkedésről szóló, 2021. november 24-i COM(2021) 8637 final európai bizottsági határozat (a továbbiakban: megtámadott határozat).

A Svéd Királyság 2021-ben bejelentette a Bizottságnak a hitelintézetek azon rendszerszintű kockázati adójáról (a továbbiakban: adó) szóló törvény tervezetét, amelyet minden olyan svéd hitelintézetnek meg kell fizetnie, amelynek tartozásai a 2022-ben kezdődő adóévek tekintetében meghaladják a 150 milliárd svéd korona (SEK) küszöbértéket. A 2023-ban vagy később kezdődő adóévek vonatkozásában e küszöbértéket meg kell szorozni egy szorzótényezővel. A bejelentett tervezet ezenkívül előírja a külföldi hitelintézetek megadóztatását, amennyiben azok valamely svéd fióktelepen keresztül folytatott kereskedelmi tevékenységekhez kapcsolódó olyan tartozásokkal rendelkeznek, amelyek összege meghaladja a fent említett küszöbértékeket. Összesen kilenc hitelintézetnek vannak olyan tartozásai, amely meghaladják az előírt küszöbértékeket.

A 2022-es adóév vonatkozásában az adó mértéke az adóalany hitelintézetek tartozásai összegének 0,05%-a volt. A 2023-as adóévben az adómértéket 0,06%-ra kellett emelni.

A Bizottság hivatalos vizsgálati eljárás megindítása nélkül úgy ítélte meg, hogy ez az adó nem minősül az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak, mivel nem felel meg a szelektivitás kritériumának.

Egy svéd bankszövetség és egy olyan pénzügyi intézmény, amely e bankszövetség tagja, megsemmisítés iránti keresetet nyújtottak be a Törvényszékhez, mivel úgy vélték, hogy a Bizottság megsértette eljárási jogait azáltal, hogy e határozatot hivatalos vizsgálati eljárás megindítása nélkül fogadta el.

A Törvényszék álláspontja

Mivel a Bizottság köteles megindítani az EUMSZ 108. cikk (2) bekezdése szerinti hivatalos vizsgálati eljárást, ha az előzetes vizsgálati szakaszban beszerzett információk fényében továbbra is komoly nehézségek állnak fenn a bejelentett intézkedés EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésére tekintettel történő értékelése során, a felperesek azt állítják, hogy a Bizottságnak ilyen komoly nehézségekkel kellett volna szembesülnie az adó szelektív jellegét illetően.

Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ahhoz, hogy valamely nemzeti adóintézkedés az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében szelektívnek minősüljön, a Bizottságnak első lépésben azonosítania kell a referencia-rendszert, vagyis az érintett tagállamban alkalmazandó „normál” adórendszert, második lépésben pedig bizonyítania kell, hogy a szóban forgó adóintézkedés eltér e referencia-rendszerrel, mivel különbséget tesz az e rendszer által kitűzött célra tekintettel összehasonlítható ténybeli és jogi helyzetben lévő gazdasági szereplők között. Harmadik lépésben a Bizottságnak meg kell vizsgálnia, hogy a bevezetett különbségtételt igazolja-e az, hogy az annak a rendszernek a jellegéből vagy felépítéséből ered, amelynek a részét képezi.

Ami a fent ismertetett első két szakaszt illeti, a megtámadott határozatból kitűnik, hogy a Bizottság a referencia-rendszert – nem vitatott módon – úgy határozta meg, mint amely az adóra korlátozódik.

Ennek alapján a Bizottság megállapította egyrészt, hogy a referencia-rendszert nem nyilvánvalóan hátrányosan megkülönböztető módon alakították ki, másrészt pedig, hogy bizonyos típusú gazdasági szereplők, valamint azon gazdasági szereplők adómentessége, amelyek összesített tartozásai nem érik el a törvénytervezetben meghatározott küszöbértéket, nem minősül a referencia-rendszertől való eltérésnek.

Keresetük alátámasztása érdekében a felperesek vitatják a Bizottság e következtetését.

Ami először is a Bizottság azon megállapítását illeti, hogy a referencia-rendszert, következképpen pedig az adót nem nyilvánvalóan hátrányosan megkülönböztető módon alakították ki, a Törvényszék elutasítja a felperesek azon különböző érveit, amelyek szerint a Bizottságnak e tekintetben komoly nehézségekkel kellett volna szembesülnie, mivel az adó paraméterei nyilvánvalóan nem voltak összeegyeztethetők annak céljával.

E tekintetben a Törvényszék annak pontosításával kezdi, hogy a svéd törvény tervezetéből kitűnik, hogy az adó célja az államháztartás megerősítése annak érdekében, hogy mozgásteret biztosítsanak a jövőbeli pénzügyi válságok kezeléséhez azáltal, hogy adó megfizetését írják elő azokkal a nagy hitelintézetekkel szemben, amelyek fizetéseképtelensége vagy súlyos zavara már egyénileg is, valamint a méretük és a pénzügyi rendszer működése szempontjából fennálló jelentőségük folytán rendszerszintű kockázatot jelentene, és igen kedvezőtlen hatást gyakorolna az említett rendszerre, valamint általában a gazdaságra, ezáltal pedig jelentős közvetett költségeket okozna a társadalomnak.

E pontosítást követően a Törvényszék egyrészt elutasítja azokat az érveket, amelyek szerint a svéd jogalkotó azon döntése, hogy az adóalap meghatározáshoz a hitelintézetek tartozásainak szintjét veszi alapul, ellentétes volt ezen adó céljával. E tekintetben a Törvényszék hangsúlyozza, hogy az adó célja az államháztartás megerősítése annak érdekében, hogy mozgásteret biztosítsanak a jövőbeli pénzügyi válságok kezeléséhez, értve ez alatt azt is, hogy minél magasabb a hitelintézet tartozásainak szintje, annál nagyobb a pénzügyi rendszert fenyegető kockázat. Ebből következik, hogy összhangban áll a kitűzött céllal az, ha az adó alapját az adóalany intézmények tartozásainak szintje alapján határozzák meg annak érdekében, hogy különbséget tegyenek a hitelintézetek között aszerint, hogy a pénzügyi rendszerre gyakorolt hatásuk erősebb-e vagy kevésbé erős.

Másrészt, a Törvényszék elutasítja a felpereseknek az adóköteles intézmények meghatározását vitató érveit.

Mivel a felperesek ennek keretében az adó hatálya alá tartozó intézmények meghatározása és a 2014/59 irányelv², illetve az 575/2013 rendelet³ által bevezetett rendszerek közötti inkoherenciára hivatkoztak, a Törvényszék kiemeli, hogy az e rendszerek által követett célok eltérnek a bejelentett adó által követett céltól.

² A hitelintézetek és befektetési vállalkozások helyreállítását és szanálását célzó keretrendszer létrehozásáról és a 82/891/EGK tanácsi irányelv, a 2001/24/EK, 2002/47/EK, 2004/25/EK, 2005/56/EK, 2007/36/EK, 2011/35/EU, 2012/30/EU és 2013/36/EU irányelv, valamint az 1093/2010/EU és a 648/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2014. május 15-i 2014/59/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 173., 190. o.; helyesbítések: HL 2019. L 165., 129. o.; HL 2021. L 104., 55. o.).

³ A hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2013. június 26-i 575/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 176., 1. o.; helyesbítések: HL 2013. L 208., 68. o.; HL 2013. L 321., 6. o.; HL 2017. L 20., 2. o.).

A Törvényszék szerint nem lehetnek meggyőzőek az adóalany intézmények kiválasztására vonatkozó azon bírálatok sem, amelyeket a svéd pénzügyi ágazat versenykörnyezetére, valamint arra alapítanak, hogy számos, az adó hatálya alá nem tartozó olyan pénzügyi intézmény, amely versenyben áll az adóalany hitelintézetekkel, szintén közvetett költségeket okoz a társadalomnak.

E tekintetben a Törvényszék emlékeztet egyfelől arra, hogy a Svéd Királyság a közvetlen adóztatás területén fennálló saját hatásköreinek gyakorlása révén és az adóztatási autonómiájának, valamint az uniós jognak a tiszteletben tartásával jogosult volt meghatározni az adóztatandó tényállást és ezen adó alapját. Másfelől a felperesek nem kérdőjelezték meg azt, hogy kizárólag a nagy hitelintézetek képesek arra, hogy fizetésképtelenségükkel már egyénileg is rendszerszintű kockázatot idézzenek elő, továbbá igen kedvezőtlen hatást gyakoroljanak a pénzügyi rendszerre és általában a gazdaságra, és jelentős közvetett költségeket okozzanak a társadalomnak. Egyébiránt a felperesek nem bizonyították, hogy az adó hatálya alá nem tartozó intézmények fizetésképtelensége még akár együttesen is ugyanilyen következményekkel járna.

Harmadrészt, a Törvényszék úgy ítéli meg, hogy a felperesek nem terjesztettek elő olyan érveket sem, amelyek lehetővé tennék, hogy a hitelintézetek adókötelezettsége tekintetében meghatározott küszöbértéket az adó céljára tekintettel nyilvánvalóan alkalmatlannak lehessen tekinteni.

Mivel az adózási küszöbérték szintjének és az adóalap kiszámítási módjának meghatározása szintén a nemzeti jogalkotó mérlegelési mozgásterébe tartozik, a Svéd Királyságot nem lehet megakadályozni egyrészt abban, hogy adózási küszöbértéket tartalmazó adót vezessen be, másrészt pedig abban, hogy olyan modulációs rendelkezést alakítson ki, amely az említett küszöbérték alatti hitelintézetek adómentességéig terjed, feltéve hogy ezen elemek nem ellentétesek az adó céljával. Márpedig a Törvényszék szerint a 150 milliárd SEK küszöbérték, amely nem nyilvánvalóan hátrányosan megkülönböztető, összhangban áll az adó céljával, annál is inkább, mivel e küszöbérték alkalmazása biztosítja, hogy az adóalanyok tegyék ki az összes svéd hitelintézet összesített mérlegfőösszegének 90%-át. Egyébiránt az iratanyagból kitűnik, hogy nem létezett olyan, az adó hatálya alá nem tartozó hitelintézet, amelynek tartozásai megközelítették volna a 150 milliárd SEK küszöbértéket.

Negyedrész, a Törvényszék elutasítja a felperesek azon érveit, amelyek a csoporton belüli helyzetekre előírt azon konszolidációs mechanizmust vitatják, amelynek értelmében a fióktelepek tartozásait is figyelembe veszik a hitelintézetek adókötelezettségére vonatkozó küszöbérték kiszámítása során. Mivel ugyanis egy svéd hitelintézet fióktelepei ez utóbbihoz kapcsolódnak, és így fizetésképtelenségük Svédországban is hatásokat váltana ki, nem állapítható meg, hogy a Bizottság részéről kétségeknek kellett volna felmerülniük e mechanizmust illetően.

Ami másodsor a Bizottság azon megállapítását illeti, amely szerint a pénzügyi szereplők bizonyos típusainak, valamint a 150 milliárd SEK küszöbérték alatti összesített tartozásokkal rendelkező hitelintézeteknek az adó alóli mentesítése nem minősül a referencia-rendszertől való eltérésnek, a Törvényszék emlékeztet arra, hogy valamely adónak nincs szelektív jellege, ha az adózási különbségek, valamint az azokból esetlegesen származó előnyök a „normál” rendszer egyszerű, eltérés nélküli alkalmazásából erednek, ha az összehasonlítható helyzeteket hasonló módon kezelik, és ha ezek a modulációs rendelkezések nem sértik a szóban forgó adó célját.

Márpedig azon hitelintézetek adóalanyságának hiányát illetően, amelyek tartozásai nem haladták meg a 150 milliárd SEK küszöbértéket, a Törvényszék kiemeli, hogy a felperesek nem támasztották alá egybehangzó valószínűsítő körülmények olyan együttesének fennállását, amely alkalmas lenne annak bizonyítására, hogy azok a hitelintézetek, amelyek tartozásai meghaladták a küszöbértéket, az adó céljára tekintettel hasonló ténybeli és jogi helyzetben vannak azon hitelintézetekkel, amelyek tartozásai nem haladják meg e küszöbértéket. Ami a más pénzügyi intézmények, mint például a jelzálogalapok adómentességét illeti, a Törvényszék ezenkívül hangsúlyozza, hogy az egyszerű versenyhelyzet önmagában nem vezethet arra a következtetésre, hogy e hitelintézetek az adó céljára tekintettel hasonló ténybeli és jogi helyzetben vannak, mint az ezen adó hatálya alá tartozó hitelintézetek.

Ennélfogva a felpereseknek a referencia-rendszerrel való eltérések fennállására vonatkozó érvei nem teszik lehetővé annak bizonyítását, hogy a Bizottságnak komoly nehézségekkel kellett volna szembesülnie az ezzel kapcsolatos értékelése során.

A fenti értékelések összességére tekintettel a Törvényszék megállapítja, hogy a felperesek nem bizonyították, hogy a Bizottság részéről olyan kétségeknek kellett volna felmerülniük az adónak az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett minősítésével kapcsolatban, amelyek alapján a Bizottságnak meg kellett volna indítania a hivatalos vizsgálati eljárást. Következésképpen a Törvényszék a keresetet teljes egészében elutasítja.