



Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (czwarta izba w składzie powiększonym)

z dnia 17 kwietnia 2024 r. *

Pomoc państwa – Szwedzkie przepisy podatkowe – Podatek od ryzyka systemowego instytucji kredytowych – Decyzja o niewnoszeniu zastrzeżeń – Selektywny charakter – Cel środka pomocy – Odstępstwo od systemu odniesienia

W sprawie T-112/22

Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet, z siedzibą w Sztokholmie (Szwecja),

Länsförsäkringar Bank AB, z siedzibą w Sztokholmie,

które reprezentowali P. Hansson, M. Eriksson, M. Persson i A. Andersson, adwokaci,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowały F. Tomat i A. Steiblytė, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popierana przez

Królestwo Szwecji, które reprezentowały C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, F.-L. Göransson, H. Shev, H. Eklinder i R. Shahsavan Eriksson, w charakterze pełnomocników,

interwenient,

SĄD (czwarta izba w składzie powiększonym),

w składzie: S. Papasavvas, prezes, R. da Silva Passos, M. Jaeger, S. Gervasoni i N. Póltorak (sprawozdawczynie), sędziowie,

sekretarz: P. Cullen, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

* Język postępowania: angielski.

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 listopada 2023 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W skardze wniesionej na podstawie art. 263 TFUE strona skarżąca, Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet i Länsförsäkringar Bank AB, wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej COM(2021) 8637 final z dnia 24 listopada 2021 r. w sprawie środka pomocy SA.56348 (2021/N) – Szwecja: szwedzki podatek od instytucji kredytowych (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją”).

Okoliczności powstania sporu

- 2 Pierwsza skarżąca, Ideella Föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet, jest szwedzkim stowarzyszeniem bankierów, które reprezentuje swoich 31 członków w sprawach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym. Jej członkami są banki i instytucje finansowe z siedzibą w Szwecji.
- 3 Druga skarżąca, Länsförsäkringar Bank, jest członkiem tego stowarzyszenia bankierów.
- 4 W dniu 3 września 2021 r. Królestwo Szwecji zgłosiło Komisji, zgodnie z art. 108 ust. 3 TFUE, projekt ustawy o podatku od ryzyka należnym od instytucji kredytowych oraz projekt nowelizacji ustawy o kredycie podatkowym od podatku od dochodów zagranicznych (zwanym dalej łącznie „projektem ustawy”). Królestwo Szwecji uważało jednak, że wprowadzony podatek (zwany dalej „podatkiem”) nie spełniał kryteriów selektywności przewidzianych w art. 107 ust. 1 TFUE, a zatem nie stanowił pomocy państwa. Projekt ustawy został przyjęty, a ustawa weszła w życie w dniu 1 stycznia 2022 r.
- 5 Zgodnie z pkt 2.1 sekcji 1 projektu ustawy instytucje kredytowe mają obowiązek uiszczenia podatku na rzecz państwa.
- 6 Zgodnie z punktem 2.1 sekcji 4 projektu ustawy szwedzkie instytucje kredytowe, podlegają opodatkowaniu rozpatrywanym podatkiem w momencie gdy suma ich długów na początku roku podatkowego przekracza wartość progu przewidzianego w projekcie ustawy. W odniesieniu do zagranicznych instytucji kredytowych przepis ten przewiduje powstanie obowiązku podatkowego w momencie gdy na początku roku podatkowego suma ich długów, które można przypisać działalności gospodarczej prowadzonej przez jej szwedzki oddział, przekracza wartość progu przewidzianego w projekcie ustawy. W celu zdefiniowania pojęcia instytucji kredytowych – czyli szwedzkich banków i szwedzkich spółek działających na rynku kredytowym, a także banków zagranicznych i zagranicznych spółek kredytowych – w uzasadnieniu tej sekcji projektu ustawy ustawodawca odsyła do prawa szwedzkiego, z którego wynika, że tylko dziewięć instytucji kredytowych podlega opodatkowaniu rozpatrywanym podatkiem .
- 7 W pkt 2.1 sekcji 5 projektu ustawy wartość progu została ustalona na 150 mld SEK (koron szwedzkich, około 13,3 mld EUR) za lata podatkowe od 2022 r. W odniesieniu do lat podatkowych rozpoczynających się w 2023 r. lub później próg wynosi 150 mld SEK pomnożone

przez liczbę odpowiadającą stosunkowi między podstawową kwotą ceny w 2022 r. a podstawową kwotą ceny za rok, w którym rozpoczął się dany rok podatkowy, wyrażonym w procentach do dwóch zaokrąglonych miejsc po przecinku w dół, powiększonej o dwa punkty procentowe.

- 8 Punkt 2.1 sekcji 6 projektu ustawy reguluje sytuację instytucji kredytowych wchodzących w skład grupy instytucji kredytowych. W ten sposób istniejące na początku roku podatkowego łączne zadłużenie instytucji kredytowych wchodzących w skład grupy jest uwzględniane do celów stosowania pkt 2.1 sekcji 4 projektu ustawy. Jednakże w przypadku zagranicznej instytucji kredytowej wchodzącej w skład grupy, przy obliczaniu łącznego zadłużenia uwzględnia się jedynie długi, które można przypisać działalności gospodarczej instytucji kredytowej prowadzonej przez jej szwedzki oddział. Ustawodawca przewidział również, że poza nieopodatkowanymi świadczeniami i rezerwami niektóre długi nie są uwzględniane przy obliczaniu łącznego zadłużenia, mianowicie, po pierwsze, długi wobec szwedzkiej instytucji kredytowej wchodzącej w skład tej samej grupy, a po drugie, długi wobec zagranicznej instytucji kredytowej wchodzącej w skład tej samej grupy, ponieważ wierzytelności odpowiadające tym długom można przypisać działalności gospodarczej zagranicznej instytucji kredytowej, wykonywanej przez jej szwedzki oddział.
- 9 Punkt 2.1 sekcji 9 projektu ustawy ustala stawkę podatku na 0,05 % sumy długów instytucji kredytowej podlegającej opodatkowaniu. W pkt 2.2 projektu ustawy przewidziano podniesienie stawki podatku do 0,06 % za rok podatkowy 2023.
- 10 W pkt 2.3 rozdziału 5 w sekcji 1 projektu ustawy przewidziano, że pod pewnymi warunkami podmiot podlegający opodatkowaniu, który ma długi wobec zagranicznej instytucji kredytowej wchodzącej w skład tej samej grupy, ma prawo do odliczenia kredytu podatkowego od podatku od dochodów zagranicznych uiszczonych przez tę zagraniczną instytucję kredytową.
- 11 W dniu 30 września 2021 r. Komisja skierowała do Królestwa Szwecji wezwanie do udzielenia informacji, na które Królestwo Szwecji udzieliło odpowiedzi w dniu 5 października 2021 r.

Zaskarżona decyzja

- 12 W zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że podatek nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ nie spełnia on przewidzianego w tym postanowieniu kryterium selektywności.
- 13 W tym względzie, w pierwszej kolejności, jeśli chodzi o ustalenie „normalnego” systemu podatkowego, Komisja uznała, że ponieważ system ten ograniczał się do podatku, który kieruje się własną logiką, jest niezależny od innych krajowych systemów podatkowych, którego elementy konstytutywne były spójne z jego celem, jakim jest wzmocnienie finansów publicznych za pomocą świadczeń ze strony dużych instytucji kredytowych, które to instytucje mogą powodować znaczne koszty pośrednie dla społeczeństwa, stwarzając w ten sposób możliwość ponoszenia takich kosztów pośrednich wynikających z przyszłych kryzysów finansowych. Komisja stwierdziła, że „normalny” system nie został opracowany w oparciu o wyraźnie dyskryminujące parametry, co miałyby na celu obejście unijnych przepisów dotyczących pomocy państwa.
- 14 W drugiej kolejności Komisja uznała, po pierwsze, że instytucje kredytowe będące wyłącznymi płatnikami tego podatku, których długi były źródłem destabilizacji, w szczególności w odniesieniu do systemu finansowego i gospodarki realnej, różnią się od innych instytucji

finansowych, które nie stwarzają takiego samego poziomu ryzyka spowodowania podobnej destabilizacji. W związku z tym zdaniem Komisji inne instytucje finansowe nie znajdowały się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej z punktu widzenia celu przypisanego podatkowi.

- 15 Po drugie, Komisja uznała, że próg zadłużenia ustalony podatkiem miał odzwierciedlać rozmiar instytucji kredytowych, i w konsekwencji ryzyko wygenerowania znacznych kosztów pośrednich. Instytucje kredytowe, których zadłużenie nie przekraczało progu przewidzianego podatkiem, nie znajdowały się zatem w sytuacji faktycznej i prawnej porównywalnej z sytuacją instytucji, których długi przekraczały ten próg, w świetle celu przypisanego podatkowi, a zatem ich zwolnienie z podatku nie stanowiło odstępstwa od „normalnego” systemu podatkowego.

Żądania stron

- 16 Skarżące wnoszą do Sądu o:
- stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 17 Komisja, popierana przez Królestwo Szwecji, wnosi do Sądu o:
- oddalenie skargi;
 - obciążenie skarżących kosztami postępowania.

Co do prawa

- 18 W skardze skarżące podnoszą jeden zarzut dotyczący naruszenia ich praw proceduralnych.
- 19 Zdaniem skarżących, dokonując analizy rozpatrywanego podatku, Komisja powinna była napotkać na poważne trudności. W konsekwencji Komisja powinna była wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające i umożliwić skarżącym przedstawienie ich stanowiska i skorzystanie w ten sposób z przysługujących im praw proceduralnych. W tym kontekście skarżące kwestionują przeprowadzoną przez Komisję w zaskarżonej decyzji analizę selektywnego charakteru podatku.
- 20 Komisja, popierana przez Królestwo Szwecji, kwestionuje argumentację skarżących.

Uwagi wstępne

- 21 Ze względu na to, że niniejsza skarga dotyczy decyzji wydanej przez Komisję w dziedzinie pomocy państwa, należy przypomnieć, iż w ramach postępowania kontrolnego w sprawie pomocy państwa należy odróżnić, po pierwsze, wstępny etap badania ustanowiony w art. 108 ust. 3 TFUE, mający na celu jedynie umożliwienie Komisji sformułowania wstępnej opinii na temat zgłoszonego środka, i po drugie, etap właściwego postępowania wyjaśniającego, o którym mowa w art. 108 ust. 2 TFUE.

- 22 Zgodność z prawem decyzji, takiej jak zaskarżona w niniejszej sprawie, wydanej na podstawie art. 4 ust. 3 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiającego szczegółowe zasady stosowania art. 108 [TFUE] (Dz.U. 2015, L 248, s. 9) jest uzależniona od tego, czy ocena informacji i danych posiadanych przez Komisję podczas wstępnego etapu badania zgłoszonego środka powinna była obiektywnie wzbudzić wątpliwości co do kwalifikacji tego środka jako pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE ze względu na to, iż takie wątpliwości powinny prowadzić do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, w którym mogą uczestniczyć zainteresowane strony, o których mowa w art. 1 lit. h) tego rozporządzenia (zob. analogicznie wyrok z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, pkt 38).
- 23 Strona skarżąca domagając się stwierdzenia nieważności decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń, kwestionuje głównie fakt, że decyzja podjęta przez Komisję w przedmiocie spornej pomocy została przyjęta bez wszczęcia przez tę instytucję formalnego postępowania wyjaśniającego, a co za tym idzie – z naruszeniem przysługujących jej praw proceduralnych. Aby wniesiona przez stronę skarżącą skarga o stwierdzenie nieważności została uwzględniona, może ona podnieść wszelkie zarzuty wykazujące, że ocena informacji i danych posiadanych przez Komisję podczas wstępnego etapu badania zgłoszonego środka powinna była wzbudzić wątpliwości co do kwalifikacji tego środka jako pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (zob. w szczególności wyrok z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 24 Dowód na istnienie takich wątpliwości, którego należy poszukiwać zarówno w okolicznościach wydania decyzji o niewnoszeniu zastrzeżeń, jak i w jej treści, powinien zostać przedstawiony przez stronę żądającą stwierdzenia nieważności tej decyzji na podstawie łańcucha zgodnych poszlak (wyroki: z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, pkt 40; z dnia 19 września 2018 r., HH Ferries i in./Komisja, T-68/15, EU:T:2018:563, pkt 63). W tym względzie do Sądu nie należy ustalenie, czy istnieją wiarygodne przesłanki świadczące o braku wątpliwości co do zakwalifikowania rozpatrywanego środka jako pomocy. Do Sądu należy natomiast zbadanie, czy strona skarżąca przedstawiła dowód na istnienie takich wątpliwości, w stosownym przypadku na podstawie łańcucha zgodnych poszlak (zob. podobnie wyrok z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, pkt 73).
- 25 W tym kontekście niewystarczający lub niekompletny charakter badania przeprowadzonego przez Komisję w toku wstępnego postępowania wyjaśniającego stanowi przesłankę wskazującą na istnienie poważnych trudności w ocenie spornego środka, których obecność zobowiązuje Komisję do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego (zob. wyrok z dnia 2 września 2021 r., Komisja/Tempus Energy i Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 26 Wreszcie, pojęcie „poważnych trudności” ma obiektywny charakter. Wynika stąd, że kontrola zgodności z prawem przeprowadzana przez Sąd w kwestii istnienia poważnych trudności z racji swej natury nie może ograniczać się do oczywistego błędu w ocenie (zob. wyroki: z dnia 27 września 2011 r., 3F/Komisja, T-30/03 RENV, EU:T:2011:534, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 10 lipca 2012 r., Smurfit Kappa Group/Komisja, T-304/08, EU:T:2012:351, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 27 W świetle tego orzecznictwa należy zbadać argumentację skarżących zmierzającą do wykazania, że istniały wątpliwości co do zakwalifikowania podatku jako pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, które powinny były skłonić Komisję do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego.
- 28 W tym względzie należy przypomnieć, że uznanie danego środka krajowego za „pomoc państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE wymaga spełnienia wszystkich podanych niżej przesłanek. Po pierwsze, chodzi o interwencję państwa lub z wykorzystaniem zasobów państwowych. Po drugie, interwencja ta jest w stanie wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Po trzecie, interwencja ta przyznaje selektywną korzyść beneficjentowi. Po czwarte, interwencja ta zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji (zob. wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., Fiat Chrysler Finance Europe/Komisja, C-885/19 P i C-898/19 P, EU:C:2022:859, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 29 Skarżące wyjaśniają, że „[n]iniejsza skarga kwestionuje ważność przeprowadzonego przez Komisję badania zgłoszonego środka w odniesieniu do kryterium selektywności”, ponieważ Komisja napotkała w tym względzie na poważne trudności, zatem powinna była wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające.
- 30 Jeśli chodzi o przesłankę dotyczącą selektywnej korzyści, to wymaga ona ustalenia, czy w ramach danego systemu prawnego rozpatrywany środek krajowy może sprzyjać „niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów” w porównaniu z innymi, znajdującymi się, w świetle celu przyświecającego temu systemowi, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej i tym samym poddanymi odmiennemu traktowaniu, które zasadniczo można uznać za dyskryminacyjne (zob. wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., Fiat Chrysler Finance Europe/Komisja, C-885/19 P i C-898/19 P, EU:C:2022:859, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 31 W odniesieniu w szczególności do środków krajowych przyznających korzyść podatkową należy przypomnieć, że tego rodzaju środek, który mimo iż nie wiąże się z przeniesieniem zasobów państwowych, stawia beneficjentów w sytuacji korzystniejszej od sytuacji innych podatników, może przysparzać selektywnej korzyści beneficjentom i tym samym może stanowić „pomoc państwa” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Za pomoc uznaje się zatem w szczególności interwencje, które zmniejszają ciężary ponoszone zwykle przez budżet przedsiębiorstwa i które tym samym, nie będąc dotacjami w ścisłym rozumieniu tego słowa, mają taki sam charakter i identyczne skutki (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 marca 2021 r., Komisja/Polska C-562/19 P, EU:C:2021:201, pkt 30; z dnia 16 marca 2021 r., Komisja/Węgry, C-596/19 P, EU:C:2021:202, pkt 36).
- 32 W celu uznania krajowego środka podatkowego za „selektywny” Komisja musi najpierw ustalić system odniesienia, czyli „normalny” system podatkowy obowiązujący w danym państwie członkowskim, a następnie wykazać, że sporny środek podatkowy stanowi odstępstwo od tego systemu odniesienia, jako że wprowadza on różnicowanie podmiotów gospodarczych znajdujących się, w świetle celu przyświecającego temu powszechnemu systemowi, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. Pojęcie „pomocy państwa” nie obejmuje jednak środków wprowadzających różnicowanie przedsiębiorstw, które znajdują się, w świetle celu przyświecającego danemu systemowi prawnemu, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej, i tym samym a priori selektywnych, w wypadku gdy dane państwo członkowskie wykaże, że różnicowanie to jest uzasadnione, jako że wynika z charakteru lub ze struktury systemu, w który środki te się wpisują (zob. wyroki: z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/World Duty Free Group

i in., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, pkt 57, 58 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 8 listopada 2022 r., Fiat Chrysler Finance Europe/Komisja, C-885/19 P i C-898/19 P, EU:C:2022:859, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 33 W niniejszej sprawie skarżące kwestionują badanie przeprowadzone przez Komisję w zaskarżonej decyzji dotyczące dwóch pierwszych etapów przedstawionych w pkt 32 powyżej.
- 34 Jak wynika z motywów 66, 70 i 72 zaskarżonej decyzji, Komisja stwierdziła, po pierwsze, że system odniesienia nie został skonstruowany w sposób oczywiście dyskryminujący, a po drugie, że nieobjęcie podatkiem niektórych rodzajów podmiotów gospodarczych lub podmiotów, których łączne zadłużenie nie przekracza progu określonego w projekcie ustawy, nie stanowiło odstępstwa od systemu odniesienia, ponieważ te podmioty gospodarcze nie znajdowały się, w świetle celu przypisanego temu podatkowi, w sytuacji faktycznej i prawnej porównywalnej z sytuacją instytucji bankowych podlegających opodatkowaniu tym podatkiem.
- 35 W konsekwencji, określwszy cel realizowany przez ustawodawcę krajowego, należy zbadać argumenty skarżących dotyczące różnych elementów podatku przeanalizowanych przez Komisję w zaskarżonej decyzji.

W przedmiocie opodatkowania

- 36 Skarżące utrzymują, że cel podatku jest uznaniowy, ponieważ podatek jest wymierzony w „duże instytucje kredytowe”, mimo że w przypadku kryzysu finansowego prawdopodobnie wszystkie instytucje kredytowe mają swój udział w kosztach pośrednich. Co więcej, podatek ten dotyczyłby jedynie kilka przedsiębiorstw na rynku, który liczy ponad sto innych przedsiębiorstw. Tych kilka przedsiębiorstw musiałoby zatem liczyć się ze znacznym wzrostem swoich zobowiązań podatkowych. Podatek ten został skonstruowany w taki sposób, że jedynie kilka przedsiębiorstw przyczyniało się do finansowania wspomnianych kosztów pośrednich. Jest jednak bezsporne, że przedsiębiorstwa, które nie podlegają opodatkowaniu, również powodują powstawanie kosztów pośrednich. Tym samym zgłoszony środek prowadziłby do nieuzasadnionej dyskryminacji, która w chwili wydania zaskarżonej decyzji powinna była być oczywista dla Komisji w świetle informacji, jakimi dysponowała. Zdaniem skarżących fakt, że dochody z tego podatku mają być przeznaczone na dodatkowe wydatki publiczne – ponieważ celem podatku nie jest utworzenie funduszu rekompensującego przyszłe koszty pośrednie – nasuwa co najmniej wątpliwości co do rzeczywistego celu podatku.
- 37 Poza tym skarżące podnoszą, że projekt ustawy wyjaśnia, że celem podatku jest zwiększenie opodatkowania dużych instytucji kredytowych, które w przypadku kryzysu finansowego prawdopodobnie spowodowałyby znaczne koszty pośrednie dla społeczeństwa. Skarżące wskazują, że głównym źródłem tych kosztów byłyby trudności z uzyskaniem kredytów w bankach w czasie kryzysu finansowego. Kosztami pośrednimi, niejasno zdefiniowanymi w projekcie ustawy, są w głównych zarysach wszystkie koszty, jakie mogłoby ponieść państwo w przypadku spowolnienia gospodarki. Ponadto celem podatku nie było utworzenie funduszu służącego rekompensowaniu przyszłych kosztów pośrednich, lecz wzmocnienie finansów publicznych, aby móc dokonywać dodatkowych wydatków publicznych.
- 38 Komisja, popierana przez Królestwo Szwecji, kwestionuje argumentację skarżących.

- 39 W niniejszej sprawie, jak wynika z pkt 5.1 uzasadnienia projektu ustawy, podatek ma na celu wzmocnienie finansów publicznych poprzez ich poprawę i utrzymanie długu publicznego na niskim poziomie, aby zapewnić margines na zarządzanie przyszłymi kryzysami finansowymi. W szczególności uważa się, że przy silniejszych finansach publicznych Królestwo Szwecji byłoby lepiej przygotowane do sprostania wyzwaniom i do zastosowania koniecznych środków w sytuacji kryzysowej.
- 40 Ponadto w projekcie ustawy wyjaśniono, że kryzysy finansowe są kosztowne i mogą generować w szczególności koszty pośrednie będące rezultatem fazy spadkowej cyklu gospodarczego i pogorszenia stanu finansów publicznych. Jednakże nie wszystkie instytucje kredytowe stwarzają takie samo ryzyko dla funkcjonowania systemu finansowego. W rzeczywistości duże instytucje kredytowe stanowią tak istotną część tego systemu, że ich niewypłacalność lub poważne zakłócenia w ich funkcjonowaniu stwarzają samoistnie ryzyko systemowe i mają bardzo negatywny wpływ na wspomniany system, a także na gospodarkę w całości. W ten sposób problemy jednej z dużych instytucji kredytowych mogłyby szybko rozprzestrzenić się na cały system bankowy. W szczególności wzajemne zobowiązania finansowe sprzyjają szybkiemu rozprzestrzenianiu się problemu istniejącego w części systemu finansowego na inne części tego systemu, zagrażając w ten sposób jego stabilności. Małe instytucje kredytowe, które nie mają rozmiarów krytycznych dla systemu finansowego, nie wpływają na rozwój makroekonomiczny w tym samym stopniu co duże instytucje. W związku z tym instytucje kredytowe, które ze względu na swój rozmiar i znaczenie dla funkcjonowania systemu finansowego i rozwoju makroekonomicznego, mogłyby w przypadku kryzysu finansowego – którego wystąpienia nie można wykluczyć – spowodować znaczne koszty pośrednie dla społeczeństwa, musiałyby płacić podatek.
- 41 Z uzasadnienia projektu ustawy jasno wynika, że celem podatku jest wzmocnienie finansów publicznych poprzez ich poprawę i utrzymanie długu publicznego na niskim poziomie, aby zapewnić margines na zarządzanie przyszłymi kryzysami finansowymi, nakładając obowiązek zapłaty podatku na duże instytucje kredytowe, których niewypłacalność lub poważne zakłócenia w ich funkcjonowaniu stanowiłyby, samoistnie oraz ze względu na ich rozmiar i znaczenie dla funkcjonowania systemu finansowego, ryzyko systemowe i miałyby bardzo negatywny wpływ na wspomniany system i na gospodarkę w całości, powodując w ten sposób znaczne koszty pośrednie dla społeczeństwa.
- 42 W tym względzie należy zauważyć, że na rozprawie skarżące przywołały możliwość, iż instytucje kredytowe niepodlegające opodatkowaniu tym podatkiem, ujęte łącznie są przyczyną znaczących kosztów pośrednich dla społeczeństwa. Jednakże, nawet gdyby argument ten był dopuszczalny, należy go odrzucić. Po pierwsze, jak wynika z pkt 41 powyżej, struktura podatku opiera się na indywidualnych cechach instytucji kredytowych. Po drugie, jak wynika z motywu 25 zaskarżonej decyzji, instytucje kredytowe podlegające opodatkowaniu tym podatkiem reprezentują 90 % łącznego zadłużenia wszystkich instytucji kredytowych prowadzących działalność w Szwecji. Ograniczając się do wskazania, że owa wartość procentowa nie jest być może prawidłowa, bez poparcia tego twierdzenia dowodami, skarżące nie zdołały skutecznie podważyć tezy, zgodnie z którą instytucje kredytowe niepodlegające opodatkowaniu rozpatrywanym podatkiem składają się jedynie 10 % łącznego zadłużenia wszystkich instytucji kredytowych działających w Szwecji. W konsekwencji skarżące nie wykazały, że niewypłacalność wspomnianych instytucji kredytowych niepodlegających opodatkowaniu tym podatkiem, nawet ujęte łącznie, stwarzałyby ryzyko systemowe i miałyby bardzo negatywny wpływ na system finansowy i na gospodarkę w całości, powodując w ten sposób dla społeczeństwa znaczne koszty pośrednie.

43 Ponadto skarżące nie zakwestionowały możliwości, że jedynie duże instytucje kredytowe mogą powodować samoistnie, poprzez swą niewypłacalność, ryzyko systemowe i mieć bardzo negatywny wpływ na system finansowy i na gospodarkę w całości, powodując w ten sposób dla społeczeństwa znaczne koszty pośrednie. W swoich uwagach w przedmiocie uwag interwenienta przedstawionych przez Królestwo Szwecji, kwestionują one bowiem to twierdzenie, nie przywołując dowodów na tę okoliczność, przyznając jednocześnie, że prawdopodobieństwo, iż bank ponosi koszty pośrednie, wynika z dwóch niezależnych czynników, mianowicie, po pierwsze, z prawdopodobieństwa upadłości tego banku, a po drugie, ze skutków wywołanych przez upadłość tego banku.

W przedmiocie systemu odniesienia

44 Skarżące podnoszą, że Komisja dysponowała dowodami, które powinny były wzbudzić wątpliwości co do zgodności elementów systemu odniesienia z celem podatku. Skarżące twierdzą, że wydaje się, iż Komisja określiła system odniesienia, opierając się na zbyt szerokiej interpretacji suwerenności podatkowej przysługującej państwom członkowskim.

45 Komisja kwestionuje argumenty skarżących.

46 W tym względzie warto przypomnieć, że jeżeli rozpatrywany środek podatkowy jest nierozzerwalnie związany z ogólnym systemem podatkowym danego państwa członkowskiego, należy odwołać się do tego systemu. Natomiast, jeżeli okazuje się, że taki środek daje się wyraźnie oddzielić od wspomnianego systemu ogólnego, nie można wykluczyć, że ramy odniesienia, które należy wziąć pod uwagę, są węższe niż ten ogólny system, a nawet że są one tożsame z samym środkiem, gdy prezentuje się on jako norma z własną, odrębną logiką prawną i gdy niemożliwe jest wskazanie spójnej całości normatywnej poza tym środkiem (wyrok z dnia 6 października 2021 r., *World Duty Free Group i Hiszpania/Komisja* (C-51/19 P i C-64/19 P, EU:C:2021:793, pkt 63). Tym samym środek może stanowić swe własne ramy odniesienia, w przypadku gdy ustanawia on wyraźnie wyodrębniony system podatkowy, zmierzający do osiągnięcia szczególnych celów i różniący się od wszystkich innych rozwiązań podatkowych stosowanych w danym państwie członkowskim (wyrok z dnia 15 listopada 2018 r., *World Duty Free Group/Komisja* (T-219/10 RENV, EU:T:2018:784, pkt 127).

47 W niniejszej sprawie Komisja zdefiniowała system odniesienia jako ograniczony do rozpatrywanego podatku, którego jako takiego skarżące nie kwestionują.

48 Należy zauważyć, że konstytutywne cechy podatku stanowią – dla celów analizy przesłanki selektywności – co do zasady system odniesienia lub „normalny” system podatkowy. Niemniej jednak nie jest wykluczone, że cechy te mogą w niektórych przypadkach ujawnić element oczywiście dyskryminujący, czego wykazanie należy jednak do Komisji (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 marca 2021 r., *Komisja/Polska* C-562/19 P, EU:C:2021:201, pkt 42, z dnia 16 marca 2021 r., *Komisja/Węgry*, C-596/19 P, EU:C:2021:202, pkt 48). Jednakże w kontekście niniejszej sprawy, odnosząc się do odmowy przez Komisję wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, skarżące powinny wykazać, że Komisja napotkała na poważne trudności w trakcie badania przesłanki selektywności, która jest jedynym przedmiotem sporu w niniejszej sprawie.

49 W tym kontekście należy wyjaśnić, że w celu dokonania oceny, czy cechy charakterystyczne podatku ujawniają oczywiście dyskryminujący element, należy ustalić, czy wybór kryteriów opodatkowania polegających na uprzywilejowaniu niektórych instytucji kredytowych wydaje się

niespójny w świetle celu tego podatku (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 marca 2021 r., Komisja/Polska, C-562/19 P, EU:C:2021:201, pkt 43; z dnia 16 marca 2021 r., Komisja/Węgry, C-596/19 P, EU:C:2021:202, pkt 49).

- 50 W tym względzie, poza dziedzinami, w których prawo podatkowe Unii jest przedmiotem harmonizacji, to dane państwo członkowskie, wykonując własne kompetencje w dziedzinie podatków bezpośrednich oraz z poszanowaniem własnej autonomii podatkowej i prawa Unii, określa cechy konstytutywne podatku, które definiują co do zasady system odniesienia lub „normalny” system podatkowy, na którego podstawie należy analizować przesłankę dotyczącą selektywności. Dotyczy to w szczególności wyboru stawki podatku, podstawy opodatkowania, zdarzenia powodującego powstanie obowiązku podatkowego, progu i sposobów obliczania podstawy opodatkowania (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 marca 2021 r., Komisja/Polska, C-562/19 P, EU:C:2021:201, pkt 38, 39; z dnia 26 kwietnia 2018 r., ANGED, C-236/16 i C-237/16, EU:C:2018:291, pkt 43). Ponadto, bez względu na to, czy opodatkowanie ma miejsce według stawki jednolitej czy progresywnej, wysokość obciążenia – tak jak krąg podatników – należy do podstawowych cech konstytutywnych systemu prawnego obciążenia podatkowego (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 maja 2019 r., Polska/Komisja, T-836/16 i T-624/17, EU:T:2019:338, pkt 65; z dnia 27 czerwca 2019 r., Węgry/Komisja, T-20/17, EU:T:2019:448, pkt 80).
- 51 Należy tym samym uwzględnić fakt, że wobec braku przepisów Unii to do kompetencji podatkowej państw członkowskich należy określanie podstaw opodatkowania oraz rozłożenie obciążenia podatkowego na różne czynniki produkcji i różne sektory gospodarki (wyrok z dnia 26 kwietnia 2018 r., ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, pkt 50).
- 52 Według skarżących parametry podatku nie są w oczywisty sposób niezgodne z jego celem, co w świetle informacji, którymi dysponowała Komisja, powinno było wzbudzić wątpliwości co do tego, czy podatek można zakwalifikować jako pomoc.
- 53 W szczególności dotyczą one, po pierwsze, podstawy opodatkowania opartej na długach instytucji kredytowych, po drugie, podmiotów podlegających opodatkowaniu rozpatrywanym podatkiem, po trzecie, progu podatkowego i po czwarte, mechanizmu konsolidacji w ramach obliczania progu i podstawy opodatkowania.

W przedmiocie podstawy opodatkowania opartej na długach instytucji kredytowych

- 54 Zdaniem skarżących długi nie są związane z ryzykiem, w przeciwieństwie do aktywów. Podobnie jest w przypadku wielkości instytucji kredytowych, co potwierdzają niektóre instytucje krajowe, literatura ekonomiczna i ratingi kredytowe przyznawane dużym szwedzkim instytucjom kredytowym. Ponadto koszty pośrednie lub ryzyko takich kosztów nie są bezpośrednio proporcjonalne do długów instytucji kredytowej, o czym Komisja została poinformowana. Wprawdzie to nie do Komisji należy wybór najważniejszego wskaźnika oceny ryzyka kosztów pośrednich w ramach wstępnego badania podatku. Komisja ma jednak obowiązek ustalić, czy podstawa opodatkowania wybrana przez Królestwo Szwecji wprowadziła do systemu odniesienia parametr w sposób oczywisty dyskryminujący. Ponadto skarżące podnoszą, że wbrew temu, czego wymaga najnowsze orzecznictwo dotyczące środków podatkowych i selektywności – albo zgłoszony środek nakładał znaczne obciążenie podatkowe na całą podstawę opodatkowania przedsiębiorstw, albo nie nakładał w ogóle żadnego obciążenia podatkowego.
- 55 Komisja, popierana przez Królestwo Szwecji, kwestionuje argumentację skarżących.

- 56 W zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że wielkość zadłużenia instytucji kredytowej jest jednym z wielu wskaźników ogólnego rozmiaru instytucji kredytowej, jej znaczenia i ryzyka, jakie może stwarzać jej niewypłacalność dla sytuacji makroekonomicznej w Szwecji. Zdaniem Komisji kryterium to było zatem spójne z celem podatku i nie ujawniało żadnego oczywiście dyskryminującego elementu.
- 57 W tym względzie należy zauważyć, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie temu, aby podstawą opodatkowania podatkiem o charakterze nieprogressywnym była łączna kwota zadłużenia instytucji kredytowych. Okoliczność, że istniały bardziej znaczące lub bardziej precyzyjne wskaźniki niż łączna kwota zadłużenia instytucji kredytowych, jest bez znaczenia w dziedzinie pomocy państwa, ponieważ prawo Unii w tej dziedzinie dotyczy jedynie zniesienia korzyści selektywnych, z których mogłyby korzystać niektóre przedsiębiorstwa ze szkodą dla innych, znajdujących się w porównywalnej sytuacji (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 marca 2021 r., Komisja/Polska, C-562/19 P, EU:C:2021:201, pkt 41; z dnia 16 marca 2021 r., Komisja/Węgry, C-596/19 P, EU:C:2021:202, pkt 47).
- 58 Należy również zauważyć, że – jak wskazano w pkt 40 i 41 powyżej – rozpatrywany podatek nie ma na celu zapobiegania ryzyku, jakie stwarzają instytucje kredytowe, ani też przeciwdziałania takiemu ryzyku, lecz wzmocnienie krajowych finansów publicznych w celu zapewnienia marginesu zarządzania przyszłymi kryzysami finansowymi poprzez nałożenie obowiązku zapłaty podatku na duże instytucje kredytowe, których niewypłacalność lub poważne zakłócenia w ich funkcjonowaniu – samoistnie oraz ze względu na ich rozmiar i znaczenie dla funkcjonowania systemu finansowego – stanowiłyby ryzyko systemowe i miałyby bardzo negatywny wpływ na wspomniany system i na gospodarkę w całości, powodując tym samym znaczne koszty pośrednie dla społeczeństwa.
- 59 Ponadto, jak wskazano w pkt 40 powyżej, zwłaszcza w kontekście wzajemnych zobowiązań finansowych, im wyższy poziom zadłużenia, tym większe ryzyko dla systemu finansowego, ponieważ w przypadku niewykonania zobowiązania dana instytucja kredytowa może nie być w stanie honorować swoich wysokich długów, co z kolei stwarza ryzyko niewykonania zobowiązań przez jej wierzycieli, a w konsekwencji znaczne koszty pośrednie dla społeczeństwa. Wynika stąd, że kryterium oparte na poziomie zadłużenia, takie jak kryterium przyjęte w ustawodawstwie krajowym rozpatrywanym w postępowaniu głównym i mające na celu wprowadzenie rozróżnienia pomiędzy instytucjami kredytowymi w zależności od tego, czy wpływ, jaki wywierają na system finansowy, jest silniejszy czy słabszy, jest spójne z realizowanymi celami (zob. analogicznie wyrok z dnia 26 kwietnia 2018 r., ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, pkt 53).
- 60 Jak z tego wynika, ustawodawca krajowy nie uznał, że zadłużenie dużych instytucji kredytowych sprawiało, że były one bardziej narażone na ryzyko, zamiast tego skoncentrował się on na odpowiedzi na pytanie, czy niewypłacalność instytucji kredytowej, która w momencie gdy się urzeczywistnia, może samoistnie spowodować znaczące koszty pośrednie dla społeczeństwa.
- 61 W konsekwencji skarżące nie wykazały, że Komisja powinna była napotkać na poważne trudności w ramach oceny dotyczącej podstawy opodatkowania.

W przedmiocie podatników podatku od instytucji finansowych

- 62 Poza wspomnianą heterogenicznością dziewięciu instytucji podlegających opodatkowaniu rozpatrywanym podatkiem, skarżące powołują się także na – brak korelacji między wykazem tych instytucji a wykazem instytucji o znaczeniu systemowym określonych przez Riksgäldskontoret (krajowy urząd długu publicznego, Szwecja) w ramach dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE, 2012/30/UE i 2013/36/UE oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2014, L 173, s. 190) w zakresie, w jakim ten ostatni wykaz obejmuje jedynie sześć z dziewięciu instytucji kredytowych podlegających opodatkowaniu rozpatrywanym podatkiem, przy czym Komisja nie przedstawiła w tym względzie wyjaśnień. Ponadto jedna z instytucji kredytowych podlegająca opodatkowaniu rozpatrywanym podatkiem udziela kredytów wyłącznie szwedzkim gminom, a zatem nie powoduje żadnych kosztów pośrednich.
- 63 W tym względzie skarżące zauważają, że zgodnie z dyrektywą 2014/59 banki wpłacają składki na fundusz naprawczy oraz że spośród dziewięciu banków uznanych przez krajowy urząd długu publicznego za banki o znaczeniu systemowym – co pociąga za sobą znacznie wyższe składki na rzecz wspomnianego funduszu i konieczność przestrzegania bardziej rygorystycznych wymogów, tylko sześć miało obowiązek zapłaty podatku. Ponadto ze względu na te wyższe składki i te bardziej rygorystyczne wymogi instytucje o znaczeniu systemowym są bardziej odporne i stwarzają mniejsze ryzyko generowania kosztów pośrednich.
- 64 Skarżące powołują się również na istnienie mechanizmów stabilności finansowej instytucji kredytowych, w szczególności na rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2013, L 176, s. 1).
- 65 Do mechanizmów tych dochodzi, po pierwsze, fakt, że Królestwo Szwecji wybrało wymogi bardziej rygorystyczne niż wymogi przewidziane w prawie Unii, a po drugie, mechanizm gwarancji depozytów bankowych deponentów indywidualnych do wysokości 100 000 EUR na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/49/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie systemów gwarancji depozytów (Dz.U. 2014, L 173, s. 149). Ponadto podczas testów warunków skrajnych przeprowadzonych w 2021 r. przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EUNB) pięć szwedzkich banków poddanych tym testom uzyskało doskonałe wyniki.
- 66 Skarżące podkreślają ponadto środowisko konkurencyjne krajowego sektora finansowego. Ich zdaniem aspekt ten jest istotny dla zrozumienia związku pomiędzy przedsiębiorstwami podlegającymi opodatkowaniu podatkiem od instytucji kredytowych i ryzykiem powstania kosztów pośrednich w zależności od ich udziałów w rynku w różnych sektorach finansowych. Tymczasem wszystkie banki podlegające opodatkowaniu tym podatkiem nie posiadają wysokich udziałów w rynku na wszystkich rynkach właściwych. Ponadto zdaniem skarżących, jeżeli banki konkurują na tym samym rynku, przy czym niektóre z nich podlegają opodatkowaniu tym podatkiem a inne są z niego zwolnione w sposób selektywny, wpływa to na konkurencję na rynku i zmienia ją, co świadczy o istnieniu dyskryminacji.

- 67 Skarżące dodają, że szwedzki sektor finansowy obejmuje wiele różnych przedsiębiorstw prowadzących działalność w jednym lub kilku segmentach rynku, które konkurują z instytucjami kredytowymi podlegającymi opodatkowaniu rozpatrywanym podatkiem.
- 68 Zdaniem skarżących brak wymogów nałożonych na te inne instytucje finansowe może stanowić dodatkowe zagrożenie dla stabilności finansowej i dodatkowe ryzyko kosztów pośrednich dla państwa. Skarżące podnoszą również znaczenie funduszy hipotecznych w sektorze kredytów hipotecznych dla gospodarstw domowych.
- 69 Skarżące wywodzą stąd, że ze względu na fakt, iż wszystkie instytucje kredytowe powodują powstanie kosztów pośrednich, dla celów opodatkowania podatkiem nie jest konieczne dokonywanie rozróżnienia między instytucjami kredytowymi.
- 70 Komisja, popierana przez Królestwo Szwecji, kwestionuje argumentację skarżących.
- 71 W zaskarżonej decyzji Komisja uznała, że podlegają opodatkowaniu rozpatrywanym podatkiem duże instytucje kredytowe, których niewypłacalność lub poważne zakłócenie ich funkcjonowania może w przypadku kryzysu finansowego samoistnie spowodować znaczne koszty pośrednie dla społeczeństwa szwedzkiego. Zdaniem Komisji duże instytucje kredytowe mogły mieć znaczenie systemowe, wywierać wpływ i oddziaływać na rynek oraz mieć krytyczny rozmiar dla realnej gospodarki. Komisja zauważyła, – jak wskazuje Królestwo Szwecji – że małe instytucje kredytowe mogą wpływać na rozwój makroekonomiczny w stopniu innym niż duże instytucje kredytowe.
- 72 Ponadto inne instytucje finansowe podlegają innemu, co do zasady mniej rygorystycznemu, systemowi regulacyjnemu, co świadczy o tym, że mają one mniejszą zdolność do generowania ryzyka systemowego i kosztów pośrednich. Co się tyczy funduszy hipotecznych, które zdaniem Komisji miały w każdym razie ograniczony udział w rynku kredytów hipotecznych, instytucja ta uznała, że środki te nie były zaangażowane w niektóre rodzaje działalności, takie jak przyjmowanie depozytów lub udzielanie kredytów przedsiębiorstwom niefinansowym, tym bardziej że różniły się one od instytucji kredytowych w zakresie ich funkcjonowania i wpisywały się w inne ramy regulacyjne.
- 73 W niniejszej sprawie w pierwszej kolejności należy oddalić argument skarżących dotyczący braku pełnej korelacji między wykazem instytucji o znaczeniu systemowym określonych przez krajowy urząd długu publicznego a wykazem instytucji kredytowych podlegających opodatkowaniu rozpatrywanym podatkiem. Zgodnie bowiem z twierdzeniami skarżących krajowy urząd długu publicznego jest szwedzkim organem ds. restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, w rozumieniu dyrektywy 2014/59. Ponadto na rozprawie skarżące stwierdziły zasadniczo, że wykaz instytucji o znaczeniu systemowym, określonych przez krajowy urząd długu publicznego, nie został sporządzony na podstawie szczególnych kryteriów i że nie chodzi tu zatem o te same kryteria, które zostały zastosowane przy sporządzaniu wykazu instytucji kredytowych podlegających opodatkowaniu rozpatrywanym podatkiem.
- 74 Ponadto, jak potwierdzają skarżące, system ustanowiony dyrektywą 2014/59 oraz rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 806/2014 z dnia 15 lipca 2014 r. ustanawiającym jednolite zasady i jednolitą procedurę restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych i niektórych firm inwestycyjnych w ramach jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz zmieniającym rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. 2014, L 225, s. 1) ma na celu zminimalizowanie istotnych kosztów

bezpośrednich dla społeczeństwa, w szczególności w przypadku niewypłacalności tych instytucji, ale nie kosztów pośrednich. Skarżące wskazują jednak, że przedsiębiorstwa, do których mają zastosowanie najbardziej restrykcyjne normy tego systemu, stwarzają mniejsze ryzyko generowania kosztów pośrednich, ponieważ w ich przypadku istnieje niższe prawdopodobieństwo niewypłacalności. Jednakże, jak wynika z pkt 60 powyżej, podatek nie dotyczy instytucji kredytowych, które odznaczają się wyższym ryzykiem niewypłacalności, lecz ma zastosowanie do instytucji kredytowych, których niewypłacalność, która w momencie gdy się urzeczywistnia, może samoistnie spowodować istotne koszty pośrednie dla społeczeństwa.

- 75 Taki sam wniosek nasuwa się w odniesieniu do rozporządzenia nr 575/2013, dyrektywy 2014/49 i testów warunków skrajnych przeprowadzonych przez EUNB w 2021 r. Z jednej strony bowiem wymogi w zakresie funduszy własnych i system gwarantowania depozytów bankowych mają na celu zrównoważenie kosztów bezpośrednich poprzez zapobieganie niewypłacalności instytucji kredytowych i utracie depozytów przez deponentów będących osobami fizycznymi. Z drugiej strony testy warunków skrajnych dotyczą ryzyka niewypłacalności instytucji kredytowej. Tymczasem podatek nie ma na celu zapobieżenia ewentualnym niewypłacalnościom instytucji bankowych ani uniknięcia kosztów bezpośrednich, lecz uwzględnienie kosztów pośrednich spowodowanych ewentualną niewypłacalnością instytucji kredytowych podlegających opodatkowaniu rozpatrywanym podatkiem.
- 76 W drugiej kolejności, w odniesieniu do konkurencyjnego środowiska krajowego sektora finansowego, które zdaniem skarżących jest istotne dla zrozumienia związku pomiędzy przedsiębiorstwami podlegającymi opodatkowaniu podatkiem od instytucji finansowych i ryzykiem generowania kosztów pośrednich w zależności od ich udziałów w rynku w różnych sektorach finansowych, po pierwsze, wystarczy stwierdzić, że zdarzeniem powodującym powstanie obowiązku podatkowego nie są udziały w rynku instytucji podlegających opodatkowaniu rozpatrywanym podatkiem, lecz poziom ich zadłużenia. Tymczasem zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 50 powyżej Królestwo Szwecji – wykonując swoje własne kompetencje w dziedzinie podatków bezpośrednich oraz z poszanowaniem własnej autonomii podatkowej i prawa Unii – było uprawnione do określenia zdarzenia powodującego powstanie obowiązku podatkowego i podstawy opodatkowania tym podatkiem.
- 77 Po drugie, skarżące nie twierdzą, że inne przedsiębiorstwa prowadzące działalność w jednym lub kilku segmentach rynku, które konkurowały z instytucjami kredytowymi podlegającymi opodatkowaniu rozpatrywanym podatkiem, były zadłużone na kwoty przekraczające 150 mld SEK. Ograniczają się one bowiem do twierdzenia, że przedsiębiorstwa te konkurują z instytucjami kredytowymi podlegającymi opodatkowaniu, nie wyjaśniając, w jaki sposób ich niewypłacalność mogłaby samoistnie spowodować znaczące koszty pośrednie dla społeczeństwa.
- 78 Po trzecie, jeśli chodzi o argument, zgodnie z którym brak wymogów nałożonych na inne instytucje finansowe może stanowić dodatkowe zagrożenie dla stabilności finansowej i dodatkowe ryzyko kosztów pośrednich dla państwa, wystarczy stwierdzić, że na poparcie swojego argumentu skarżące nie dostarczyły wyjaśnień pozwalających na stwierdzenie jakiegokolwiek zagrożenia dla stabilności finansowej, wobec czego argument ten można oddalić jako nieoparty dowodami.
- 79 Po czwarte, w odniesieniu do argumentu, zgodnie z którym jedna z instytucji kredytowych podlegających opodatkowaniu udzielała kredytów wyłącznie szwedzkim gminom i w związku z tym nie była źródłem żadnych kosztów pośrednich, należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem w przypadku systemu pomocy Komisja może ograniczyć się do zbadania

ogólnych cech rozpatrywanego systemu bez obowiązku badania każdego szczególnego przypadku jego zastosowania. Tym samym w decyzji dotyczącej takiego systemu Komisja nie ma obowiązku przeprowadzenia analizy pomocy przyznanej w każdym indywidualnym przypadku na podstawie tego systemu (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 lipca 2011 r., Diputación Foral de Vizcaya i in./Komisja, od C-471/09 P do C-473/09 P, niepublikowany, EU:C:2011:521, pkt 98, 99; z dnia 30 kwietnia 2019 r., UPF/Komisja, T-747/17, EU:T:2019:271, pkt 60). Ponadto podczas rozprawy skarżące nie podważyły argumentów Komisji i Królestwa Szwecji, zgodnie z którymi wspomniana instytucja kredytowa nie była całkowicie wolna od ryzyka niewypłacalności.

- 80 Po piąte, odnosząc się do argumentu, zgodnie z którym wszystkie instytucje kredytowe powodują powstanie kosztów pośrednich, należy przypomnieć, że – jak wskazano w pkt 41 powyżej – szwedzki ustawodawca podatkowy miał na celu nałożenie podatku na instytucje kredytowe, których niewypłacalność lub poważne zakłócenia w ich funkcjonowaniu – samoistnie oraz ze względu na ich rozmiar i znaczenie dla funkcjonowania systemu finansowego – stanowiłyby ryzyko systemowe i miałyby bardzo negatywny wpływ na wspomniany system i gospodarkę w całości, powodując w ten sposób znaczne koszty pośrednie dla społeczeństwa. Tak więc, nawet jeśli wszystkie instytucje kredytowe mogą być źródłem pewnych kosztów pośrednich, to znaczy mogą przyczyniać się do generowania tych kosztów, nie wynika z tego, że w przypadku niewypłacalności wszystkie instytucje kredytowe mogą spowodować wspomniane konsekwencje. Ponadto nie można zaprzeczyć, że wpływ na system finansowy instytucji kredytowych zależy w dużym stopniu od ich rozmiaru i poziomu ich zadłużenia, jak wskazano w pkt 59 powyżej (zob. analogicznie wyrok z dnia 26 kwietnia 2018 r., ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, pkt 53). Ponadto na rozprawie skarżące przyznały, że największe instytucje kredytowe powodują wyższe koszty pośrednie.
- 81 Wreszcie, jak wynika z pkt 42 i 43 powyżej, po pierwsze, skarżące nie zakwestionowały tezy, jakoby tylko duże instytucje kredytowe mogły samoistnie wywołać, wskutek własnej niewypłacalności ryzyko systemowe, aby mogły wywierać bardzo negatywny wpływ na system finansowy i na gospodarkę w całości, oraz aby mogły generować znaczne koszty pośrednie dla społeczeństwa. Po drugie, nie wykazały one, że niewypłacalność instytucji niepodlegających opodatkowaniu, nawet ujęta łącznie, miałaby takie same konsekwencje.
- 82 Skarżące nie wykazały zatem, że Komisja powinna była napotkać na poważne trudności w ramach oceny dotyczącej podatników podatku od instytucji kredytowych.

W przedmiocie progu opodatkowania podatkiem od instytucji kredytowych

- 83 Skarżące utrzymują, że w przypadku kryzysu finansowego wszystkie instytucje kredytowe powodują powstanie kosztów pośrednich dla społeczeństwa. Ponadto w projekcie ustawy rząd szwedzki nie wykazał, że ponoszone ryzyko urzeczywistnia się dopiero wtedy, gdy przekroczony zostaje próg opodatkowania podatkiem od instytucji kredytowych. W ten sposób duże banki płaciłyby za wszystkie koszty pośrednie, których powstanie spowodowały, podczas gdy ich konkurenci byłiby selektywnie zwolnieni z płacenia wszelkich kosztów, których powstanie spowodowali.
- 84 Ponadto rozpatrywany podatek nie jest podatkiem o specjalnym przeznaczeniu, ponieważ jego cel ma charakter czysto podatkowy, polegający na zwiększeniu wpływów podatkowych bez próby wpływania na zachowanie podatników.

- 85 Skarżące dodają, że gdy przedsiębiorstwo osiąga wartość progu podatkowego, podatek jest wymagalny od wszystkich długów uwzględnionych przy obliczaniu tego progu. Ponadto nie można utożsamiać progu podatkowego z progresywną stawką podatkową.
- 86 Kwestionują one również przeprowadzoną przez Komisję analizę i jej interpretację wyroku z dnia 26 kwietnia 2018 r., ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280), który Komisja uczyniła podstawą swego wniosku w zaskarżonej decyzji. W rzeczywistości, skarżące wskazują, że w wyroku tym, z jednej strony, chodzi o ramy odmienne od kontekstu niniejszej sprawy, a z drugiej strony próg podatkowy w tej sprawie był stosowany inaczej, ponieważ przywołany podatek nakładano wyłącznie na część przekraczającą próg, co nie ma miejsca w niniejszej sprawie.
- 87 Komisja, popierana przez Królestwo Szwecji, kwestionuje argumentację skarżących.
- 88 W zaskarżonej decyzji Komisja wskazała, że próg 150 mld SEK nie stanowi oczywiście dyskryminującego elementu i stanowi zgodny z prawem wyraz wykonywania suwerenności przez Królestwo Szwecji. Ponadto zastosowanie tego progu zapewnia, że podatnicy tego podatku reprezentują 90 % łącznej liczby instytucji kredytowych w Szwecji, w tym szwedzkich oddziałów zagranicznych instytucji kredytowych.
- 89 W tym względzie zgodnie z orzecznictwem istnieją podatki, których charakter nie stoi na przeszkodzie temu, by towarzyszyły im mechanizmy modulacji mogące nawet przyjąć formę zwolnień, przy czym mechanizmy te nie muszą prowadzić do przyznania selektywnej korzyści. Podobnie nie można analizować szczególnych przepisów – które są przewidziane dla niektórych przedsiębiorstw z powodu właściwych im sytuacji i na których podstawie przysługuje im modulacja podatku, a nawet zwolnienie z podatku – jako stanowiących selektywną korzyść, jeżeli przepisy te nie są sprzeczne z celem danego podatku (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 maja 2019 r., Polska/Komisja, T-836/16 i T-624/17, EU:T:2019:338, pkt 89; z dnia 27 czerwca 2019 r., Węgry/Komisja, T-20/17, EU:T:2019:448, pkt 101).
- 90 Ponadto należy zauważyć, że ustalenie wysokości progu podatkowego i szczegółowych zasad obliczania podstawy opodatkowania wynika z zakresu uznania ustawodawcy krajowego i opiera się zresztą na złożonej ocenie natury technicznej, podlegającej tylko ograniczonej kontroli sądu Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 26 kwietnia 2018 r., ANGED, C-236/16 i C-237/16, EU:C:2018:291, pkt 43).
- 91 Z orzecznictwa tego wynika, że nie można zakazać Królestwu Szwecji, po pierwsze, wprowadzenia podatku, w który wpisany jest próg podatkowy, a po drugie, ustanowienia mechanizmu modulacji mogącego prowadzić do zwolnienia instytucji kredytowych znajdujących się poniżej tego progu, pod warunkiem że elementy te nie są sprzeczne z celem podatku.
- 92 Należy zatem zbadać, czy próg ten nie jest sprzeczny z celem podatku lub nie jest w sposób oczywisty dyskryminujący.
- 93 W tym względzie, z jednej strony, odnosząc się do argumentu, że w przypadku kryzysu finansowego wszystkie instytucje kredytowe powodują powstanie kosztów pośrednich dla społeczeństwa, należy przypomnieć, że w niniejszej sprawie, jak wskazano w pkt 41 powyżej, celem podatku jest wzmocnienie finansów publicznych poprzez ich poprawę i utrzymanie długu publicznego na niskim poziomie, aby zapewnić margines na zarządzanie przyszłymi kryzysami finansowymi, nakładając obowiązek zapłaty podatku na duże instytucje kredytowe, których niewypłacalność lub poważne zakłócenia w ich funkcjonowaniu stanowiłyby – samoistnie oraz ze

względu na ich rozmiar i znaczenie dla funkcjonowania systemu finansowego – ryzyko systemowe i miałyby bardzo negatywny wpływ na wspomniany system i na gospodarkę w całości, powodując w ten sposób znaczne koszty pośrednie dla społeczeństwa. Królestwo Szwecji uważa, że niewypłacalność instytucji kredytowej, której zadłużenie przekracza próg 150 mld SEK, wiązałaby się z takim ryzykiem i generowałaby znaczne koszty pośrednie dla społeczeństwa. Skarżące nie podważają tego ustalenia ustawodawcy krajowego i, jak wskazano w pkt 43 powyżej, nie twierdzą, że niewypłacalność instytucji kredytowej, której zadłużenie sytuuje się poniżej tego progu, może spowodować takie same konsekwencje. Ponadto, jak wskazano w pkt 59 powyżej, zwłaszcza w kontekście wzajemnych zobowiązań finansowych, im wyższy poziom zadłużenia, tym większe ryzyko dla systemu finansowego, ponieważ w przypadku niewypłacalności dana instytucja kredytowa może nie być w stanie honorować swoich znacznych zobowiązań, co z kolei stwarza ryzyko niewypłacalności jej wierzycieli, a tym samym ryzyko systemowe.

- 94 Natomiast w odniesieniu do argumentu, zgodnie z którym podatek nie jest podatkiem o specjalnym przeznaczeniu i jego celem nie jest wpływanie na zachowanie podatników, skarżące nie wyjaśniły, na jakiej podstawie wymaga się, by podatek miał na celu wpływanie na zachowanie podatników. Jak bowiem wynika z jego przeznaczenia, podatek ma na celu wzmocnienie finansów publicznych poprzez ich poprawę i utrzymanie długu publicznego na niskim poziomie, aby zapewnić margines na zarządzanie przyszłymi kryzysami finansowymi. W projekcie ustawy nie wspomniano o żadnym innym specjalnym przeznaczeniu poza wpływem na zachowania podatników. Argument ten nie może zatem zostać uwzględniony, ponieważ celem podatku nie jest zapobieganie podejmowaniu ryzyka przez podlegające opodatkowaniu instytucje kredytowe lub ich niewypłacalności, lecz zapewnienie należytego zarządzania finansami publicznymi w przypadku niewypłacalności jednej z tych instytucji.
- 95 Podobnie okoliczność, że wpływy z podatku zasilają budżet państwa, pozostaje w zgodzie z celem przytoczonym w pkt 94 powyżej.
- 96 Ponadto, po pierwsze, jak wynika z akt sprawy i co skarżące potwierdziły na rozprawie, nie istniały instytucje kredytowe niepodlegające opodatkowaniu, których poziom zadłużenia byłby zbliżony do progu 150 mld SEK.
- 97 Po drugie, co nie zostało skutecznie zakwestionowane przez skarżące (zob. pkt 42 powyżej), z zaskarżonej decyzji wynika, że zastosowanie tego progu zapewnia, iż podatnicy tego podatku reprezentują 90 % łącznej liczby instytucji kredytowych w Szwecji.
- 98 Wynika z tego, że skarżące nie przedstawiły argumentów przemawiających za uznaniem progu 150 mld SEK za oczywiście niewłaściwy w świetle celów podatku. Nie wskazały też, jaka inna wartość byłaby odpowiednia dla tego progu. Wydaje się bowiem, że kwestionują one samo istnienie progu. Jednakże zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 89 i 90 powyżej, wprowadzenie przez ustawodawcę krajowego progów nie jest samo w sobie sprzeczne z prawem Unii.
- 99 W konsekwencji skarżące nie wykazały, że Komisja napotkała na poważne trudności w ramach oceny dotyczącej progu opodatkowania podatkiem od instytucji kredytowych.

W przedmiocie mechanizmu konsolidacji

- 100 Skarżące kwestionują mechanizm konsolidacji dla sytuacji wewnątrzgrupowych przyjęty w celu obliczenia progu i podstawy opodatkowania, ponieważ zadłużenie wewnątrzgrupowe krajowych instytucji kredytowych i oddziałów transgranicznych są uwzględniane przy obliczaniu progu. Zdaniem skarżących nie istnieje bowiem bezpośredni związek w Szwecji między kosztami pośrednimi a zadłużeniem przypisywanym zagranicznemu oddziałowi szwedzkiej instytucji kredytowej, podczas gdy zadłużenie tych oddziałów stanowi niebagatelną część całkowitej podstawy opodatkowania.
- 101 Ponadto w odniesieniu do kosztów pośrednich w podobnej sytuacji znalazłyby się zagraniczne spółki zależne szwedzkiej instytucji kredytowych oraz zagraniczne oddziały takich instytucji kredytowych. Tymczasem te dwie sytuacje są traktowane odmiennie, gdyż wyłącznie zadłużenie zagranicznych oddziałów szwedzkiej instytucji kredytowych jest włączone do podstawy opodatkowania. Co więcej, w asymetrii z traktowaniem zagranicznych oddziałów szwedzkiej instytucji kredytowej, której długi były uwzględniane w obliczaniu podatku, zadłużenie oddziałów zagranicznych instytucji kredytowych znajdujących się w Szwecji również było brane pod uwagę w przywołanych obliczeniach.
- 102 Komisja kwestionuje argumenty skarżących.
- 103 W tym względzie należy przede wszystkim zauważyć, że – jak wynika z motywu 59 zaskarżonej decyzji i co nie zostało zakwestionowane przez skarżące – oddział szwedzkiej instytucji kredytowej nie posiada osobowości prawnej niezależnej od instytucji, której podlega, i jest objęty tą samą licencją, w przeciwieństwie do spółek zależnych, które stanowią odrębne podmioty prawne. W ten sposób wszelkie zobowiązania finansowe oddziału spadają na szwedzką instytucję kredytową, od której jest on zależny, a kryzys oddziału wpływa na jego spółkę dominującą, powodując koszty pośrednie nie tylko w państwie, w którym się znajduje, ale także w Szwecji. W konsekwencji nie można uznać, że Komisja powinna była powziąć wątpliwości co do tego mechanizmu, ponieważ oddziały szwedzkiej instytucji kredytowej są objęte tym mechanizmem, w związku z czym ich niewypłacalność wywołałaby skutki również w Szwecji.
- 104 Następnie, z tych samych powodów należy oddalić argument, zgodnie z którym zagraniczne spółki zależne i zagraniczne oddziały szwedzkiej instytucji kredytowej znajdują się w podobnej sytuacji, ponieważ – jak wskazano w motywie 60 zaskarżonej decyzji – w odróżnieniu od oddziałów spółki zależne są podmiotami prawnymi, które są odrębne od swoich spółek dominujących i które działają na podstawie odrębnej licencji wydanej przez państwo ich siedziby.
- 105 Wreszcie skarżące nie wykazały istnienia asymetrii pomiędzy traktowaniem zadłużenia zagranicznych oddziałów szwedzkiej instytucji kredytowej a długami oddziałów zagranicznych instytucji kredytowych w Szwecji. W motywie 61 zaskarżonej decyzji Komisja wskazała bowiem, że znajdujące się w Szwecji oddziały zagranicznych instytucji kredytowych mogą powodować powstanie kosztów pośrednich zarówno w Szwecji, jak i w państwie, w którym spółka dominująca ma siedzibę. W związku z tym okoliczność ta nie wiąże się z żadną asymetrią, ponieważ długi zagranicznych oddziałów szwedzkiej instytucji kredytowej są uwzględniane w Szwecji, co nie uniemożliwia, w stosownych przypadkach, ewentualnego uwzględnienia tego zadłużenia również w państwie lokalizacji oddziałów spółki.

106 Skarżące nie wykazały zatem, że mechanizm konsolidacji stanowi oczywiście dyskryminujący element, a zatem że Komisja powinna była napotkać poważne trudności w ramach dokonywania oceny w tym względzie.

W przedmiocie odstępstwa od systemu odniesienia

107 Skarżące podkreślają, że gdyby Sąd miał uznać system odniesienia zdefiniowany w zaskarżonej decyzji, ich argumenty dotyczące elementów konstytutywnych tego systemu pozostałyby aktualne w odniesieniu do odstępstw od niego.

108 Ponadto w odniesieniu do istnienia odstępstwa dotyczącego traktowania instytucji kredytowych, których zadłużenie nie przekracza progu 150 mld SEK, skarżące utrzymują, że działalność instytucji kredytowych, których zadłużenie nie przekracza progu, nie oznacza, że w przypadku kryzysu finansowego państwo nie będzie narażone w odniesieniu do nich na koszty pośrednie. Różnica pomiędzy tymi instytucjami kredytowymi a instytucjami kredytowymi, których zadłużenie przekracza wspomniany próg, nie dotyczy bowiem istnienia ryzyka ponoszonego przez państwo, lecz jego zakresu. Istnieje zatem odstępstwo od systemu odniesienia, ponieważ w oczywisty sposób dochodzi do dyskryminacji między przedsiębiorstwami znajdującymi się w porównywalnej sytuacji prawnej i faktycznej. Co więcej, z prawnego punktu widzenia instytucje kredytowe, których zadłużenie jest wyższe, oraz instytucje kredytowe, których zadłużenie jest niższe od tego progu, nie podlegają oczywiście innym obowiązkom w zakresie zgodności, obowiązkom księgowym i podatkowym, których podstawą byłby ten sam typ progu zadłużenia i ta sama wysokość tego progu.

109 Ponadto podatek od instytucji kredytowych stanowiłby ogólny wkład do dochodów państwa, który mógłby zostać wykorzystany na różne cele, a jego rzeczywistym celem byłoby wzmocnienie finansów publicznych za pomocą świadczeń ze strony dużych instytucji kredytowych. Zdaniem skarżących nie było zatem uzasadnionego powodu, aby wprowadzać rozróżnienia między przedsiębiorstwami z określonego sektora, ponieważ cel opłaty miał charakter ogólny. Ponadto rząd powinien był zaproponować zarezerwowanie funduszy zebranych z podatku od instytucji kredytowych na przyszłe kryzysy finansowe.

110 Co się tyczy istnienia odstępstw od traktowania innych instytucji finansowych, skarżące odsyłają do argumentów przypomnianych w pkt 68 powyżej.

111 W konsekwencji zdaniem skarżących podatek jest a priori selektywny i Komisja powinna była wszcząć formalne postępowanie wyjaśniające.

112 Komisja kwestionuje argumenty skarżących.

113 W zaskarżonej decyzji Komisja uznała, z jednej strony, że podatek nie stanowi odstępstwa od systemu odniesienia, jeśli chodzi o traktowanie innych instytucji finansowych. Nie mają one bowiem struktury długu wykazującej taki sam stopień niestabilności i podlegają różnym i mniej rygorystycznym reżimom regulacyjnym, co sugeruje, że w mniejszym stopniu mogą generować ryzyko systemowe i koszty pośrednie. W związku z tym instytucje te w odniesieniu do celu podatku nie znajdują się w sytuacji faktycznej i prawnej porównywalnej z sytuacją instytucji kredytowych.

- 114 Jeśli chodzi o fundusze hipoteczne, które w każdym razie miały ograniczony udział w rynku kredytów hipotecznych, Komisja uznała, że nie były one zaangażowane w niektóre działania krytyczne podobne do działań instytucji kredytowych. Ponadto różnią się one pod względem funkcjonowania i wpisują się w różne ramy regulacyjne i nie mogłyby generować kosztów pośrednich w takich samych proporcjach jak instytucje kredytowe.
- 115 Z drugiej strony, duże instytucje kredytowe mogą mieć znaczenie systemowe, wywierać wpływ na rynek i mieć krytyczne znaczenie dla realnej gospodarki, w przeciwieństwie do małych instytucji kredytowych. W związku z tym istnieje większe prawdopodobieństwo, że w przypadku kryzysu to te pierwsze instytucje spowodują powstanie kosztów pośrednich. W związku z tym z punktu widzenia celu podatku duże instytucje kredytowe nie znajdują się w sytuacji faktycznej i prawnej porównywalnej z sytuacją małych instytucji kredytowych.
- 116 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem okoliczność, że jedynie podatnicy spełniający przesłanki stosowania środka mogą z niego skorzystać, nie może sama w sobie nadawać temu środkowi selektywnego charakteru (zob. wyroki: z dnia 21 grudnia 2016 r., Komisja/World Duty Free Group i in., C-20/15 P i C-21/15 P, EU:C:2016:981, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 16 marca 2021 r., Komisja/Węgry, C-596/19 P, EU:C:2021:202, pkt 58).
- 117 Ponadto, jak przypomniano w pkt 89, nie mamy do czynienia z selektywnym charakterem podatku, jeżeli te różnice w opodatkowaniu i mogące wypływać stąd korzyści, nawet jeśli są one uzasadnione samą logiką rządzącą rozłożeniem podatku pomiędzy podatników, wynikają ze zwykłego, niestanowiącego odstępstwa, stosowania „normalnego” systemu, jeżeli porównywalne sytuacje są traktowane w porównywalny sposób i jeżeli te mechanizmy modulacji nie podważają celu danego podatku. Podobnie nie można analizować szczególnych przepisów – które są przewidziane dla niektórych przedsiębiorstw z powodu właściwych im sytuacji i na których podstawie przysługuje im modulacja podatku, a nawet zwolnienie z podatku – jako stanowiących selektywną korzyść, jeżeli przepisy te nie są sprzeczne z celem danego podatku (wyroki: z dnia 16 maja 2019 r., Polska/Komisja, T-836/16 i T-624/17, EU:T:2019:338, pkt 89; z dnia 27 czerwca 2019 r., Węgry/Komisja, T-20/17, EU:T:2019:448, pkt 101).
- 118 Natomiast, jeżeli przedsiębiorstwa, które znajdują się w porównywalnej sytuacji w świetle celu podatku lub logiki uzasadniającej modulację tego podatku, nie są równo traktowane w tym względzie, dyskryminacja ta powoduje powstanie selektywnej korzyści mogącej stanowić pomoc państwa, jeżeli są spełnione inne przesłanki określone w art. 107 ust. 1 TFUE (wyrok z dnia 27 czerwca 2019 r., Węgry/Komisja, T-20/17, EU:T:2019:448, pkt 102).
- 119 Na wstępie należy przypomnieć, że ponieważ argumenty skarżących dotyczące systemu odniesienia zostały przeanalizowane w pkt 54–106 powyżej, należy je również oddalić w ramach badania niniejszego zarzutu, ponieważ w odniesieniu do systemu odniesienia argumenty te zostały zbadane w podobnym kontekście, a mianowicie w kwestii istnienia oczywistej dyskryminacji.
- 120 Wyjaśnwszy powyższe, po pierwsze, w odniesieniu do istnienia odstępstw dotyczących traktowania instytucji kredytowych, których zadłużenie nie przekracza progu 150 mld SEK, należy przypomnieć, jak wskazano w pkt 41 powyżej, że z uzasadnienia projektu ustawy wynika, iż celem podatku było wzmocnienie finansów publicznych poprzez ich poprawę i utrzymanie długu publicznego na niskim poziomie, aby zapewnić margines na zarządzanie przyszłymi kryzysami finansowymi, nakładając obowiązek zapłaty podatku na duże instytucje kredytowe, których niewypłacalność lub poważne zakłócenia w ich funkcjonowaniu – samoistnie oraz ze względu na

ich rozmiar i znaczenie dla funkcjonowania systemu finansowego – stanowiłyby ryzyko systemowe i miałyby bardzo negatywny wpływ na wspomniany system i gospodarkę w całości, powodując w ten sposób znaczne koszty pośrednie dla społeczeństwa.

- 121 Tymczasem skarżące ograniczają się do twierdzenia, że w przypadku kryzysu finansowego państwo jest narażone na koszty pośrednie również ze strony instytucji kredytowych niepodlegających opodatkowaniu rozpatrywanym podatkiem. Jednakże skarżące nie wyjaśniły, z jakiego powodu Komisja powinna była powziąć wątpliwości co do systemowego znaczenia tych instytucji kredytowych w świetle ewentualnych kosztów pośrednich lub co do tego, że w wyniku ich niewypłacalności mogłyby one samoistnie mieć tak negatywny wpływ na wspomniany system i ogólnie na gospodarkę, że spowodowałyby one znaczne koszty pośrednie dla społeczeństwa. Ponadto, jak wspomniano w pkt 80 i 81 powyżej, skarżące przyznały, że największe instytucje kredytowe powodują wyższe koszty pośrednie i nie zakwestionowały tezy, jakoby tylko duże instytucje kredytowe mogły wywołać samoistnie, wskutek własnej niewypłacalności, ryzyko systemowe, mogły wywierać bardzo negatywny wpływ na system finansowy i na gospodarkę w całości oraz mogły generować znaczne koszty pośrednie dla społeczeństwa.
- 122 Co więcej, argument, zgodnie z którym w przypadku kryzysu finansowego wszystkie instytucje kredytowe powodują powstanie kosztów pośrednich dla społeczeństwa, należy oddalić z powodów przedstawionych w pkt 80 powyżej.
- 123 Skarżące nie wykazały zatem istnienia łańcucha zgodnych poszlak mogących udowodnić, że instytucje kredytowe, których zadłużenie przekraczało próg, znajdowały się w świetle celu podatku w sytuacji faktycznej i prawnej porównywalnej z sytuacją instytucji kredytowych, których zadłużenie nie przekraczało tego progu. Ponadto, jak wskazano w pkt 96 powyżej, z akt sprawy wynika, że nie istniała żadna instytucja kredytowa niepodlegająca opodatkowaniu rozpatrywanym podatkiem, której poziom zadłużenia byłby zbliżony do progu 150 mld SEK. Tymczasem należy przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 24 powyżej, do Sądu nie należy ustalenie, czy istnieją wiarygodne przesłanki świadczące o braku wątpliwości co do zakwalifikowania rozpatrywanego środka jako pomocy, lecz przeciwnie, zbadanie, czy strona skarżąca przedstawiła dowód na istnienie takich wątpliwości.
- 124 W drugiej kolejności, jeśli chodzi przede wszystkim o istnienie odstępstw w odniesieniu do traktowania innych instytucji finansowych, należy zauważyć, że zwykły stosunek konkurencji nie może sam w sobie prowadzić do wniosku, że instytucje te w świetle celu podatku znajdują się w sytuacji faktycznej i prawnej porównywalnej z sytuacją instytucji kredytowych podlegających opodatkowaniu rozpatrywanym podatkiem.
- 125 Ponadto argument, że brak wymogów nałożonych na inne instytucje finansowe może stanowić dodatkowe zagrożenie dla stabilności finansowej i dodatkowe ryzyko poniesienia przez państwo kosztów pośrednich, należy oddalić z powodów przedstawionych w pkt 78 powyżej.
- 126 Wreszcie skarżące ubolewają nad tym, że Komisja nieprawidłowo oceniła poziom łącznego zadłużenia funduszy hipotecznych. Jednakże skarżące, nie wskazując dokładnej wartości tego zadłużenia, powołują się na pewne łączne kwoty kredytów hipotecznych dla gospodarstw domowych, a mianowicie odpowiednio na 19 mld SEK (około 1,68 mld EUR) i 35,1 mld SEK (około 3,1 mld EUR). Pomijając jednak fakt, że kwoty te odnoszą się do wspólnych danych dla funduszy hipotecznych, podczas gdy próg podatkowy odnosi się do danych specyficznych dla każdej instytucji kredytowej, przytoczone liczby nie zbliżają się do progu podatkowego, tj. 150 mld SEK.

- 127 Należy zatem stwierdzić, że argumenty skarżących dotyczące istnienia odstępstw od systemu odniesienia nie pozwalają wykazać, że Komisja powinna była napotkać na poważne trudności w ramach swojej oceny w tym względzie.
- 128 Z całości powyższych rozważań wynika, że skarżące nie wykazały, iż Komisja powinna była powziąć wątpliwości co do kwalifikacji podatku w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, które powinny były skłonić ją do wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego. W konsekwencji skargę należy oddalić w całości, bez konieczności zastosowania środków organizacji postępowania, o które wnioskowo skarżące, ponieważ zgodnie z art. 90 § 1 regulaminu postępowania do Sądu należy zarządzenie ich jedynie wtedy, gdy uzna to za stosowne.

W przedmiocie kosztów

- 129 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.
- 130 Wobec tego, że skarżące przegrały sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Komisji – obciążyć je ich własnymi kosztami oraz kosztami poniesionymi przez Komisję w postępowaniu przed Sądem i przed Trybunałem.
- 131 Królestwo Szwecji pokrywa własne koszty zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (czwarta izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

- 1) Skarga zostaje oddalona.**
- 2) Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet i Länsförsäkringar Bank AB pokrywają, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Komisję Europejską.**
- 3) Królestwo Szwecji pokrywa własne koszty.**

Papasavvas

da Silva Passos

Jaeger

Gervasoni

Póltorak

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 17 kwietnia 2024 r.

Podpisy