



Zbiór Orzeczeń

Sprawa T-112/22

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

**i
Länsförsäkringar Bank AB**

**przeciwko
Komisji Europejskiej**

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 – Selektyny charakter – Cel środka pomocy – Odstępstwo od systemu odniesienia

1. *Pomoc przyznawana przez państwa – Badanie przez Komisję – Etap wstępny i etap kontradiktoryjny postępowania – Obowiązek wszczęcia przez Komisję postępowania kontradiktoryjnego w przypadku poważnych trudności – Okoliczności pozwalające na poświadczenie istnienia takich trudności – Kontrola sądowa – Ciężar dowodu*

(art. 107, 108 TFUE; rozporządzenie Rady 2015/1589, art. 4 ust. 3, 4)

(zob. pkt 21–26)

2. *Pomoc przyznawana przez państwa – Pojęcie – Selektyny charakter środka – Środek przyznający korzyść podatkową – Ramy referencyjne dla ustalenia istnienia korzyści – Merytoryczne rozgraniczenie – Środek stanowiący swoje własne ramy odniesienia – Przesłanki – System podatkowy mający wyraźnie zaznaczone ramy, realizujący szczególne cele*

(art. 107 ust. 1 TFUE)

(zob. pkt 30–32, 46, 47)

3. *Pomoc przyznawana przez państwa – Pojęcie – Selektyny charakter środka – Środek przyznający korzyść podatkową – Podatek od ryzyka systemowego instytucji kredytowych – Podatek, którego celem jest zapewnienie marginesu budżetowego na zarządzanie przyszłymi kryzysami finansowymi – Podstawa opodatkowania oparta na długach instytucji kredytowych – Podstawa opodatkowania ustalona zgodnie z celem tego podatku – Komisja mogąca stwierdzić brak selektywnego charakteru podatku bez wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego*

(art. 107 ust. 1 TFUE)

(zob. pkt 56–61)

4. *Pomoc przyznawana przez państwa – Pojęcie – Selektywny charakter środka – Środek przyznający korzyść podatkową – Podatek od ryzyka systemowego instytucji kredytowych – Podatek, którego celem jest zapewnienie marginesu budżetowego na zarządzanie przyszłymi kryzysami finansowymi – Instytucje podlegające opodatkowaniu – Instytucje kredytowe, których wysokość zadłużenia przekracza próg przewidziany ustawą – Identyfikacja podatników i ustalenie progu podatkowego, należące do kompetencji własnych państwa członkowskiego – Identyfikacja podatników i ustalenie progu podatkowego w sposób spójny z celem podatku – Komisja mogąca stwierdzić brak selektywnego charakteru podatku bez wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego*

(art. 107 ust. 1 TFUE)

(zob. pkt 71–82, 88–99)

5. *Pomoc przyznawana przez państwa – Pojęcie – Selektywny charakter środka – Środek przyznający korzyść podatkową – Podatek od ryzyka systemowego instytucji kredytowych – Podatek, którego celem jest zapewnienie marginesu budżetowego na zarządzanie przyszłymi kryzysami finansowymi – Instytucje podlegające opodatkowaniu – Instytucje kredytowe, których wysokość zadłużenia przekracza próg przewidziany ustawą – Uwzględnienie zadłużenia oddziałów do celów kontroli tego progu – Dopuszczalność – Komisja mogąca stwierdzić brak selektywnego charakteru podatku bez wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego*

(art. 107 ust. 1 TFUE)

(zob. pkt 103–106)

6. *Pomoc przyznawana przez państwa – Pojęcie – Selektywny charakter środka – Odstępstwo od powszechnego systemu podatkowego – Zróżnicowanie przedsiębiorstw znajdujących się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej – Kryteria oceny – Porównanie w świetle celu realizowanego przez powszechny system podatkowy, traktowany jako całość*

(art. 107 ust. 1 TFUE)

(zob. pkt 116–124, 127)

Streszczenie

Sąd, orzekając w składzie powiększonym, oddalił skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji Europejskiej, w której Komisja uznała, że szwedzki podatek od ryzyka systemowego, należny od instytucji kredytowych, nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE¹. Czyniąc to, Sąd szczegółowo przeanalizował wniosek Komisji, zgodnie z którym podatek ten nie spełnia kryterium selektywności przewidzianego tym postanowieniem traktatu.

W 2021 r. Królestwo Szwecji zgłosiło Komisji projekt ustawy o podatku od ryzyka systemowego instytucji kredytowych (zwanym dalej „podatkiem”) należnym od wszystkich szwedzkich instytucji kredytowych, których suma długów przekracza próg 150 mld koron szwedzkich (SEK) za kolejne lata podatkowe poczynawszy od 2022 r. W odniesieniu do kolejnych lat podatkowych, licząc od 2023 r. lub później, próg ten mnoży się przez współczynnik. Zgłoszony projekt przewiduje ponadto opodatkowanie zagranicznych instytucji kredytowych w momencie, gdy suma długów, którą można przypisać działalności gospodarczej prowadzonej przez ich szwedzki oddział, przekracza wartość wyżej wymienionych progów. Łącznie dziewięć instytucji kredytowych ma wielkość zadłużenia przekraczającą przewidziane progi.

W odniesieniu do roku podatkowego 2022 stawkę podatku ustalono na poziomie 0,05 % sumy długów instytucji kredytowych podlegających opodatkowaniu. W odniesieniu do roku podatkowego 2023 stawka ta miała zostać podwyższona do 0,06 %.

Bez wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego Komisja uznała, że podatek nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ponieważ nie spełnia on przewidzianego w tym postanowieniu traktatu kryterium selektywności.

Uznawszy, że Komisja naruszyła ich prawa proceduralne, przyjmując tę decyzję bez wszczynania formalnego postępowania wyjaśniającego, szwedzkie stowarzyszenie bankierów i jeden podmiot finansowy będący członkiem tego stowarzyszenia, wniosły do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji.

Ocena Sądu

Ponieważ Komisja ma obowiązek wszczęcia formalnego postępowania wyjaśniającego, przewidzianego art. 108 ust. 2 TFUE, jeżeli w świetle informacji uzyskanych na etapie badania wstępnego staje ona wobec poważnych trudności w ocenie zgłoszonego środka w świetle art. 107 ust. 1 TFUE, skarżące podnoszą, że Komisja powinna była napotkać takie poważne trudności w odniesieniu do selektywnego charakteru podatku.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w celu uznania krajowego środka podatkowego za selektywny w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE 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. W trzeciej kolejności Komisja powinna zbadać, czy wprowadzone różnicowanie jest uzasadnione, jako że wynika z charakteru lub ze struktury systemu, w który się wpisuje.

¹ Decyzja 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 (zwana dalej „zaskarżoną decyzją”).

Co się tyczy dwóch pierwszych etapów przedstawionych powyżej, z zaskarżonej decyzji wynika, że Komisja zdefiniowała system odniesienia jako ograniczony do rozpatrywanego podatku, którego jako takiego skarżące nie kwestionują.

Na tej podstawie 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.

W uzasadnieniu skargi skarżące kwestionują ten wniosek Komisji.

Odnosząc się w pierwszej kolejności do ustalenia Komisji, że system odniesienia, a w konsekwencji rozpatrywany podatek, nie został skonstruowany w sposób oczywiście dyskryminujący, Sąd oddalił różne argumenty skarżących, zgodnie z którymi Komisja powinna była napotkać poważne trudności w tym zakresie, ponieważ parametry podatku nie były w oczywisty sposób zgodne z celem systemu odniesienia.

W tym względzie Sąd rozpoczął od doprecyzowania, że ze szwedzkiego projektu ustawy wynika, iż celem podatku jest wzmocnienie finansów publicznych, tak 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 finansowy i na gospodarkę w całości, powodując w ten sposób znaczne koszty pośrednie dla społeczeństwa.

Dokonawszy tego uściślenia, Sąd oddalił, po pierwsze, argumenty, zgodnie z którymi wybór ustawodawcy szwedzkiego, by oprzeć podstawę opodatkowania na długach instytucji kredytowych, był sprzeczny z celem tego podatku. W tym względzie Sąd podkreślił, że celem podatku jest wzmocnienie krajowych finansów publicznych, aby zapewnić margines na zarządzanie przyszłymi kryzysami finansowymi, przy czym im wyższy jest poziom zadłużenia instytucji kredytowej, tym większe jest ryzyko dla systemu finansowego. Wynika stąd, że określenie podstawy opodatkowania adekwatnie do poziomu zadłużenia instytucji podlegających opodatkowaniu, w celu wprowadzenia rozróżnienia pomiędzy instytucjami kredytowymi w zależności od tego, czy wpływ, jaki wywierają na system finansowy, jest silniejszy czy słabszy, jest spójne z realizowanymi celami.

Po drugie, Sąd oddalił argumenty skarżących kwestionujące określenie instytucji podlegających opodatkowaniu.

Ponieważ skarżące powołały się w tym kontekście na niespójność pomiędzy identyfikacją instytucji podlegających opodatkowaniu a systemami ustanowionymi odpowiednio w dyrektywie 2014/59² i w rozporządzeniu nr 575/2013³, Sąd wskazał, że cele realizowane przez te systemy są odmienne od celu realizowanego przez zgłoszony podatek.

W opinii Sądu krytyka wyboru instytucji podlegających opodatkowaniu, wychodząca od środowiska konkurencyjnego szwedzkiego sektora finansowego oraz wynikająca z faktu, że wiele instytucji finansowych niepodlegających opodatkowaniu, które konkurują z instytucjami kredytowymi podlegającymi opodatkowaniu, powoduje również powstanie kosztów pośrednich dla społeczeństwa, także nie jest przekonująca.

Sąd przypomniał w tym względzie, że z jednej strony 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. Z drugiej strony skarżące nie zakwestionowały tego, 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 znaczne koszty pośrednie dla społeczeństwa. Ponadto, nie wykazały one, że niewypłacalność instytucji niepodlegających opodatkowaniu, nawet rozpatrywana łącznie, miałaby takie same konsekwencje.

Po trzecie, Sąd uznał, że skarżące nie przedstawiły argumentów przemawiających za uznaniem progu ustalonego dla opodatkowania instytucji kredytowych rozpatrywanym podatkiem za oczywiście niewłaściwy w świetle celów tego podatku.

Ponieważ określenie progu podatkowego i metody obliczania podstawy opodatkowania wynika również z zakresu uznania ustawodawcy krajowego, nie można zakazywać 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. Tymczasem zdaniem Sądu próg 150 mld SEK, który nie jest w sposób oczywisty dyskryminujący, jest zgodny z celem podatku, tym bardziej że zastosowanie tego progu zapewnia, iż podatnicy tego podatku reprezentują 90 % łącznej liczby instytucji kredytowych w Szwecji. Ponadto z akt sprawy wynika, że nie istniała żadna instytucja kredytowa niepodlegająca opodatkowaniu rozpatrywanym podatkiem, której poziom zadłużenia byłby zbliżony do progu 150 mld SEK.

Po czwarte, Sąd oddalił argumenty skarżących kwestionujące mechanizm konsolidacji przewidziany dla sytuacji wewnątrzgrupowych, na mocy którego długi oddziałów są uwzględniane w celu obliczania progu podatkowego opodatkowania instytucji kredytowych. Skoro bowiem oddziały szwedzkiej instytucji kredytowej są objęte tym mechanizmem, w związku z czym ich niewypłacalność wywołałaby skutki również w Szwecji, nie można uznać, że Komisja powinna była powziąć wątpliwości co do tego mechanizmu.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiająca ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniająca dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 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).

³ 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).

Odnosząc się w drugiej kolejności do ustalenia Komisji, że nieobjęcie podatkiem niektórych rodzajów podmiotów finansowych, jak i instytucji kredytowych, których łączne zadłużenie nie przekracza progu 150 mld SEK, nie stanowiło odstępstwa od systemu odniesienia, Sąd przypomniał, że nie mamy do czynienia z selektywnym charakterem podatku, jeżeli te różnice w opodatkowaniu 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.

Odnosząc się do nieobjęcia podatkiem instytucji kredytowych, których łączne zadłużenie nie przekracza progu 150 mld SEK, Sąd wskazał, że skarżące nie wykazały istnienia łańcucha zgodnych poszlak mogących udowodnić, że instytucje kredytowe, których zadłużenie przekraczało ów próg, znajdowały się w świetle celu tego podatku w sytuacji faktycznej i prawnej porównywalnej z sytuacją instytucji kredytowych, których zadłużenie nie przekraczało tego progu. Jeśli chodzi o nieopodatkowanie innych instytucji kredytowych, takich jak fundusze hipoteczne, Sąd podkreślił poza tym, 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.

Wobec tego 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.

Mając na względzie całość powyższych rozważań, Sąd orzekł, 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 Sąd oddalił skargę w całości.