



## Repertoriul jurisprudenței

**Cauza T-112/22**

**Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen,  
Näringsverksamhet  
și  
Länsförsäkringar Bank AB  
împotriva  
Comisiei Europene**

**Hotărârea Tribunalului (Camera a patra extinsă) din 17 aprilie 2024**

„Ajutoare de stat – Legislație fiscală suedeză – Taxă pe riscul sistemic al instituțiilor de credit –  
Decizie de a nu ridica obiecții – Caracter selectiv – Obiectivul măsurii – Derogare de la  
sistemul de referință”

1. *Ajutoare acordate de state – Examinare de către Comisie – Faza preliminară și faza în contradictoriu – Obligația Comisiei de a iniția procedura în contradictoriu în cazul unor dificultăți serioase – Împrejurări care permit atestarea existenței unor asemenea dificultăți – Control jurisdicțional – Sarcina probei*

*[art. 107 și 108 TFUE; Regulamentul 2015/1589 al Consiliului, art. 4 alin. (3) și (4)]*

(a se vedea punctele 21-26)

2. *Ajutoare acordate de state – Noțiune – Caracterul selectiv al măsurii – Măsură care conferă un avantaj fiscal – Cadru de referință pentru stabilirea existenței unui avantaj – Delimitare materială – Măsură care constituie propriul cadru de referință – Condiții – Regim fiscal clar delimitat, care urmărește obiective specifice*

*[art. 107 alin. (1) TFUE]*

(a se vedea punctele 30-32, 46 și 47)

3. *Ajutoare acordate de state – Noțiune – Caracterul selectiv al măsurii – Măsură care conferă un avantaj fiscal – Taxă pe riscul sistemic al instituțiilor de credit – Taxă destinată să furnizeze o marjă bugetară pentru gestionarea viitoarelor crize financiare – Bază de impozitare a taxei întemeiată pe datoriile instituțiilor de credit – Bază de impozitare a taxei stabilită în concordanță cu obiectivul acestei taxe – Posibilitatea Comisiei de a constata lipsa caracterului selectiv al taxei fără deschiderea procedurii formale de investigare*

*[art. 107 alin. (1) TFUE]*

(a se vedea punctele 56-61)

4. *Ajutoare acordate de state – Noțiune – Caracterul selectiv al măsurii – Măsură care conferă un avantaj fiscal – Taxă pe riscul sistemic al instituțiilor de credit – Taxă destinată să furnizeze o marjă bugetară pentru gestionarea viitoarelor crize financiare – Instituții supuse plății taxei – Instituții de credit care au acumulat un volum de datorii ce depășește pragul stabilit de lege – Identificarea persoanelor impozabile și stabilirea pragului pentru impozitare care intră în sfera competențelor proprii ale statului membru – Identificarea persoanelor impozabile și stabilirea pragului pentru impozitare efectuate în concordanță cu obiectivul taxei – Posibilitatea Comisiei de a constata lipsa caracterului selectiv al taxei fără deschiderea procedurii formale de investigare*

*[art. 107 alin. (1) TFUE]*

(a se vedea punctele 71-82 și 88-99)

5. *Ajutoare acordate de state – Noțiune – Caracterul selectiv al măsurii – Măsură care conferă un avantaj fiscal – Taxă pe riscul sistemic al instituțiilor de credit – Taxă destinată să furnizeze o marjă bugetară pentru gestionarea viitoarelor crize financiare – Instituții supuse plății taxei – Instituții de credit care au acumulat un volum de datorii ce depășește pragul stabilit de lege – Luare în considerare a datoriilor sucursalelor în vederea monitorizării pragului menționat – Admisibilitate – Posibilitatea Comisiei de a constata lipsa caracterului selectiv al taxei fără deschiderea procedurii formale de investigare*

*[art. 107 alin. (1) TFUE]*

(a se vedea punctele 103-106)

6. *Ajutoare acordate de state – Noțiune – Caracterul selectiv al măsurii – Derogare de la sistemul fiscal general – Diferențiere între întreprinderi care se află într-o situație de fapt și de drept comparabilă – Criterii de apreciere – Comparație în raport cu obiectivul urmărit de regimul fiscal comun în ansamblu*

*[art. 107 alin. (1) TFUE]*

(a se vedea punctele 116-124 și 127)

## **Rezumat**

Statuând în complet extins, Tribunalul respinge acțiunea în anulare introdusă împotriva deciziei Comisiei Europene prin care aceasta a decis că o taxă suedeză pe riscul sistemic datorată de instituțiile de credit nu constituie un ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE<sup>1</sup>. Procedând astfel, Tribunalul examinează în detaliu concluzia Comisiei potrivit căreia această taxă nu îndeplinea criteriul selectivității prevăzut de dispoziția respectivă.

<sup>1</sup> Decizia COM(2021) 8637 final a Comisiei Europene din 24 noiembrie 2021 privind măsura de stat SA.56348 (2021/N) – Suedia: taxa suedeză asupra instituțiilor de credit (denumită în continuare „decizia atacată”).

În 2021, Regatul Suediei a notificat Comisiei un proiect de lege privind o taxă pe riscul sistemic al instituțiilor de credit (denumită în continuare „taxa”), care este datorată de toate instituțiile de credit suedeze a căror sumă a datoriilor depășește pragul de 150 de miliarde de coroane suedeze (SEK) pentru exercițiile fiscale care încep în 2022. Pentru exercițiile fiscale care încep în 2023 sau mai târziu, acest prag se înmulțește cu un factor. Proiectul notificat prevede în plus impozitarea instituțiilor de credit străine în cazul în care acestea au datorii ce pot fi atribuite activităților comerciale desfășurate de o sucursală suedeză a căror sumă depășește valoarea pragurilor citate anterior. În total, nouă instituții de credit prezintă un volum de datorii care depășește pragurile prevăzute.

Pentru exercițiul fiscal 2022, cota de impozitare a taxei era stabilită la 0,05 % din suma datoriilor instituțiilor de credit impozabile. Pentru exercițiul fiscal 2023, această cotă trebuia adusă la 0,06 %.

Fără a deschide procedura formală de investigare, Comisia a considerat că această taxă nu constituie un ajutor de stat, în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, pentru motivul că nu îndeplinește criteriul selectivității.

Considerând că, prin adoptarea acestei decizii fără deschiderea procedurii formale de investigare, Comisia le-a încălcat drepturile procedurale, o asociație suedeză de bancheri și o entitate financiară membră a acestei asociații au sesizat Tribunalul cu o acțiune în anulare.

### *Aprecierea Tribunalului*

Întrucât Comisia este obligată să deschidă procedura formală de investigare prevăzută la articolul 108 alineatul (2) TFUE dacă, în lumina informațiilor obținute în cursul fazei de examinare preliminară, se confruntă în continuare cu dificultăți serioase de apreciere a măsurii notificate în raport cu articolul 107 alineatul (1) TFUE, reclamantele susțin că Comisia ar fi trebuit să întâmpine asemenea dificultăți serioase în ceea ce privește caracterul selectiv al taxei.

Potrivit unei jurisprudențe constante, pentru a califica o măsură fiscală națională drept selectivă în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, Comisia trebuie să identifice, într-o primă etapă, sistemul de referință, și anume regimul fiscal „normal” aplicabil în statul membru vizat, și să demonstreze, într-o a doua etapă, că măsura fiscală în cauză derogă de la acest sistem de referință, în măsura în care introduce diferențieri între operatori care se găsesc, în raport cu obiectivul urmărit de acesta din urmă, într-o situație de fapt și de drept comparabilă. Într-o a treia etapă, Comisia trebuie să verifice dacă diferențierea introdusă este justificată întrucât rezultă din natura sau din economia sistemului din care face parte.

În ceea ce privește primele două etape prezentate mai sus, din decizia atacată reiese că Comisia a definit în mod necontestat sistemul de referință ca fiind limitat la taxă.

Pe această bază, ea a concluzionat, pe de o parte, că sistemul de referință nu a fost conceput în mod vădit discriminatoriu și, pe de altă parte, că nu constituie o derogare de la sistemul de referință calitatea de persoane neimpozabile a anumitor tipuri de operatori, precum și a operatorilor ale căror datorii cumulate sunt inferioare pragului stabilit în proiectul de lege.

În susținerea acțiunii, reclamantele contestă această concluzie a Comisiei.

În ceea ce privește, în primul rând, constatarea Comisiei potrivit căreia sistemul de referință și, în consecință, taxa nu au fost concepute în mod vădit discriminatoriu, Tribunalul respinge diferitele argumente ale reclamantelor potrivit cărora Comisia ar fi trebuit să întâmpine dificultăți serioase cu privire la acest aspect în măsura în care parametrii taxei în mod vădit nu sunt compatibili cu obiectivul său.

În această privință, Tribunalul începe prin a preciza că din proiectul de lege suedez reiese că obiectivul taxei este de a consolida finanțele publice cu scopul de a furniza o marjă pentru gestionarea viitoarelor crize financiare prin impunerea plății taxei de către marile instituții de credit, a căror intrare în dificultate sau perturbare serioasă ar prezenta, în mod individual și ca urmare a dimensiunii și a importanței lor pentru funcționarea sistemului financiar, un risc sistemic și ar avea un impact foarte negativ asupra sistemului financiar și asupra economiei în general, provocând astfel costuri indirecte semnificative pentru societate.

Odată făcută această precizare, Tribunalul respinge, *primo*, argumentele potrivit cărora alegerea legiuitorului suedez de a întemeia baza de impozitare a taxei pe datoriile instituțiilor de credit era contrară obiectivului acestei taxe. În această privință, Tribunalul subliniază că taxa urmărește consolidarea finanțelor publice naționale cu scopul de a furniza o marjă pentru gestionarea viitoarelor crize financiare, înțelegându-se că, cu cât nivelul datoriilor unei instituții de credit este mai ridicat, cu atât este mai mare riscul pentru sistemul financiar. Rezultă că definirea bazei de impozitare în funcție de nivelul datoriei instituțiilor impozabile, pentru a distinge între instituțiile de credit după cum impactul lor asupra sistemului financiar este mai mult sau mai puțin puternic, este coerentă cu obiectivul urmărit.

*Secundo*, Tribunalul respinge argumentele reclamantelor prin care se contestă determinarea instituțiilor supuse plății taxei.

Întrucât recurențele au invocat, în acest cadru, o incoerență între identificarea instituțiilor supuse plății taxei și regimurile instituite prin Directiva 2014/59<sup>2</sup> și, respectiv, prin Regulamentul nr. 575/2013<sup>3</sup>, Tribunalul arată că obiectivele urmărite de aceste regimuri sunt diferite de obiectivul urmărit de taxa notificată.

Potrivit Tribunalului, nu sunt convingătoare nici criticile privind selectarea instituțiilor impozabile întemeiate pe mediul concurențial din sectorul financiar suedez și pe faptul că numeroase instituții financiare nesupuse plății taxei, care sunt în concurență cu instituțiile de credit impozabile, sunt de asemenea la originea unor costuri indirecte pentru societate.

În această privință, Tribunalul amintește, pe de o parte, că Regatul Suediei era îndreptățit să stabilească, prin exercitarea competențelor proprii în materie de fiscalitate directă și cu respectarea autonomiei sale fiscale și a dreptului Uniunii, faptul generator al taxei și baza de impozitare a acestei taxe. Pe de altă parte, reclamantele nu au repus în discuție capacitatea exclusivă a marilor instituții de credit de a provoca în mod individual prin intrarea lor în dificultate un risc sistemic, de a avea un impact foarte negativ asupra sistemului financiar și

<sup>2</sup> Directiva 2014/59/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CEE a Consiliului și a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și 2013/36/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Regulamentelor (UE) nr. 1093/2010 și (UE) nr. 648/2012 ale Parlamentului European și ale Consiliului (JO 2014, L 173, p. 190).

<sup>3</sup> Regulamentul (UE) nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 (JO 2013, L 176, p. 1).

asupra economiei în general și de a provoca costuri indirecte semnificative pentru societate. Pe de altă parte, acestea nu au demonstrat nici că intrarea în dificultate a instituțiilor care nu sunt supuse plății taxei, chiar considerate în mod colectiv, ar avea aceleași consecințe.

*Tertio*, Tribunalul consideră că reclamantele nu au invocat nici argumente care să permită să se considere că pragul stabilit pentru supunerea instituțiilor de credit la plata taxei este vădit inadecvat în raport cu obiectivele acesteia din urmă.

Din moment ce stabilirea nivelului pragului de impozitare și a modalităților de calcul al bazei de impozitare ține de asemenea de marja de apreciere a legiuitorului național, Regatul Suediei nu poate fi împiedicat, pe de o parte, să instituie o taxă însoțită de un prag de impozitare și, pe de altă parte, să stabilească un dispozitiv de ajustare care să meargă până la o scutire a instituțiilor de credit care se află sub pragul menționat, cu condiția ca aceste elemente să nu contravină obiectivului taxei. Or, potrivit Tribunalului, pragul de 150 de miliarde SEK, care nu este vădit discriminatoriu, este conform cu obiectivul taxei, cu atât mai mult cu cât aplicarea acestui prag asigură că persoanele supuse plății taxei reprezintă 90 % din totalul bilanțului agregat al tuturor instituțiilor de credit din Suedia. Pe de altă parte, reiese din dosar că nu exista nicio instituție de credit nesupusă plății taxei al cărei nivel al datoriilor să fie apropiat de pragul de 150 de miliarde SEK.

*Quarto*, Tribunalul respinge argumentele reclamantelor prin care se contestă mecanismul de consolidare prevăzut pentru situațiile intragrup, în temeiul căruia datoriile sucursalelor sunt luate în considerare în scopul calculării pragului de supunere la plata taxei a instituțiilor de credit. Astfel, din moment ce sucursalele unei instituții de credit suedeze sunt atașate la aceasta din urmă și, prin urmare, intrarea lor în dificultate ar produce efecte și în Suedia, nu este necesar să se considere că Comisia ar fi trebuit să aibă îndoieli cu privire la acest mecanism.

În ceea ce privește, în al doilea rând, constatarea Comisiei potrivit căreia nesupunerea la plata taxei a anumitor tipuri de operatori financiari, precum și a instituțiilor de credit ale căror datorii cumulate erau inferioare pragului de 150 de miliarde SEK nu constituia o derogare de la sistemul de referință, Tribunalul amintește că lipsește caracterul selectiv al unui impozit dacă diferențele de impozitare și avantajele care pot decurge din ele rezultă din aplicarea pură și simplă, nederogatorie, a regimului „normal”, în cazul în care situații comparabile sunt tratate în mod similar și dacă aceste dispozitive de ajustare nu încalcă obiectivul impozitului vizat.

Or, în ceea ce privește lipsa supunerii la plata taxei a instituțiilor de credit ale căror datorii nu depășeau pragul de 150 de miliarde SEK, Tribunalul arată că reclamantele nu au demonstrat existența unei serii de indicii concordante susceptibile să demonstreze că instituțiile de credit ale căror datorii depășeau acest prag se aflau, în raport cu obiectivul taxei, într-o situație de fapt și de drept comparabilă cu cea a instituțiilor de credit ale căror datorii nu depășeau acest prag. În ceea ce privește neimpozitarea altor instituții financiare, precum fondurile ipotecare, Tribunalul subliniază în plus că un simplu raport de concurență nu poate conduce în sine la concluzia potrivit căreia aceste instituții se află, în raport cu obiectivul taxei, într-o situație de fapt și de drept comparabilă cu cea a instituțiilor de credit supuse plății acestei taxe.

Prin urmare, argumentele reclamantelor privind existența unor derogări de la sistemul de referință nu permit să se demonstreze că Comisia ar fi trebuit să întâmpine dificultăți serioase în cadrul aprecierii sale în această privință.

Având în vedere ansamblul aprecierilor care precedă, Tribunalul concluzionează că reclamantele nu au demonstrat că Comisia ar fi trebuit să aibă îndoieli cu privire la calificarea taxei în sensul articolului 107 alineatul (1) TFUE, care ar fi trebuit să o determine să deschidă procedura formală de investigare. În consecință, acesta respinge acțiunea în totalitate.