



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (četrti razširjeni senat)

z dne 17. aprila 2024*

„Državne pomoči – Švedska davčna zakonodaja – Davek za sistemsko tveganje kreditnih institucij – Sklep o nenasprotovanju – Selektivnost – Cilj ukrepa – Odstopanje od referenčnega sistema“

V zadevi T-112/22,

Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet s sedežem v Stockholmu (Švedska),

Länsförsäkringar Bank AB s sedežem v Stockholmu,

ki ju zastopajo P. Hansson, M. Eriksson, M. Persson in A. Andersson, odvetniki,

tožeči stranki,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopata F. Tomat in A. Steiblytė, agentki,

tožena stranka,

ob intervenciji

Kraljevine Švedske, ki jo zastopajo C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, F.-L. Göransson, H. Shev, H. Eklinder in R. Shahsavan Eriksson, agentke,

intervenientka,

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti razširjeni senat),

v sestavi S. Papasavvas, predsednik, R. da Silva Passos, M. Jaeger, S. Gervasoni, sodniki, in N. Póltorak (poročevalka), sodnica,

sodni tajnik: P. Cullen, administrator,

na podlagi pisnega dela postopka,

na podlagi obravnave z dne 9. novembra 2023

* Jezik postopka: angleščina.

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Tožeči stranki Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet in Länsförsäkringar Bank AB s tožbo na podlagi člena 263 PDEU predlagata razglasitev ničnosti Sklepa Evropske komisije COM(2021) 8637 final z dne 24. novembra 2021 o državnem ukrepu SA.56348 (2021/N) – Švedska: švedski davek za kreditne institucije (v nadaljevanju: izpodbijani sklep).

Dejansko stanje

- 2 Prva tožeča stranka, Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet, je švedsko združenje bankirjev, ki zastopa svojih 31 članov v okviru zadev skupnega interesa tako na nacionalni kot na mednarodni ravni. Člani tega združenja so banke in finančne institucije s sedežem na Švedskem.
- 3 Druga tožeča stranka, Länsförsäkringar Bank, je članica tega združenja bankirjev.
- 4 Kraljevina Švedska je 3. septembra 2021 v skladu s členom 108(3) PDEU Komisijo uradno obvestila o osnutku zakona o davku za tveganje, ki ga morajo plačati kreditne institucije, in o osnutkih sprememb zakona o posojilu za tuji davek (v nadaljevanju skupaj: osnutek zakona). Kraljevina Švedska je kljub temu menila, da uvedeni davek (v nadaljevanju: davek) ne izpolnjuje meril selektivnosti iz člena 107(1) PDEU in da zato ne pomeni državne pomoči. Osnutek zakona je bil sprejet in zakon je začel veljati 1. januarja 2022.
- 5 V skladu s točko 2.1, oddelek 1, osnutka zakona morajo kreditne institucije državi plačati davek.
- 6 V skladu s točko 2.1, oddelek 4, osnutka zakona so švedske kreditne institucije zavezane za plačilo davka, če vsota njihovih dolgov na začetku davčnega leta presega vrednost praga, določenega v osnutku zakona. Ta določba v zvezi s tujimi kreditnimi institucijami določa, da so te obdavčene, če imajo na začetku davčnega leta dolgove, ki jih je mogoče pripisati poslovnim dejavnostim švedske podružnice in katerih vsota presega prag, določen v osnutku zakona. V obrazložitvi osnutka zakona, ki se nanaša na navedeni oddelek, je za opredelitev kreditnih institucij, in sicer švedskih bank in švedskih družb, ki delujejo na trgu kreditov, ter tujih bank in kreditnih družb, napoteno na švedsko pravo. Iz tega izhaja, da je za plačilo tega davka zavezanih devet kreditnih institucij.
- 7 V točki 2.1, oddelek 5, osnutka zakona je vrednost praga določena na 150 milijard švedskih kron (SEK) (približno 13,3 milijarde EUR) za davčna leta, ki se začnejo leta 2022. Za davčna leta, ki se začnejo leta 2023 ali pozneje, je prag 150 milijard SEK, pomnožen s številom, ki predstavlja razmerje med osnovnim zneskom cene v letu 2022 in osnovnim zneskom cene za leto, v katerem se je začelo zadevno davčno leto, izraženim v odstotkih na dve decimalni mesti, zaokroženo navzdol, in povečanim za dve odstotni točki.
- 8 Točka 2.1, oddelek 6, osnutka zakona ureja položaj kreditnih institucij, ki so del skupine kreditnih institucij. Tako se skupni dolgovi kreditnih institucij skupine na začetku davčnega leta upoštevajo za namene uporabe točke 2.1, oddelek 4, osnutka zakona. Vendar se v primeru tuje kreditne institucije, ki je del skupine, pri izračunu skupnih dolgov upoštevajo le dolgovi, ki se lahko

pripišejo poslovnim dejavnostim kreditne institucije in ki jih izvaja švedska podružnica. Prav tako je določeno, da se poleg neobdavčenih olajšav in rezervacij pri izračunu skupnih dolgov ne upoštevajo nekateri dolgovi, in sicer na eni strani dolgovi do švedske kreditne institucije, ki je del iste skupine, in na drugi strani dolgovi do tuje kreditne institucije, ki je del iste skupine, če se terjatve, ki ustrezajo tem dolgovom, pripišejo poslovnim dejavnostim tuje kreditne institucije, ki so se izvajale iz švedske podružnice.

- 9 Točka 2.1, oddelek 9, osnutka zakona določa davčno stopnjo v višini 0,05 % vsote dolgov kreditne institucije, ki je davčni zavezanec. V točki 2.2 osnutka zakona je določeno, da se davčna stopnja poveča na 0,06 % za davčno leto 2023.
- 10 V točki 2.3, poglavje 5, oddelek 1, osnutka zakona je določeno, da ima subjekt, ki je zavezan za plačilo davka in ima dolgove do tuje kreditne institucije znotraj iste skupine, pod določenimi pogoji pravico do odbitka za tuji davek, ki ga je plačala ta tuja kreditna institucija.
- 11 Komisija je 30. septembra 2021 Kraljevini Švedski poslala zahtevo po informacijah, na katero je ta odgovorila 5. oktobra 2021.

Izpodbijani sklep

- 12 Komisija je v izpodbijanem sklepu menila, da davek ni državna pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, ker ne izpolnjuje merila selektivnosti iz te določbe.
- 13 V zvezi s tem je Komisija na prvem mestu glede opredelitve „običajne“ davčne ureditve menila, da je bila navedena ureditev – ker je bila omejena na davek, ki je sledil lastni logiki – neodvisna od drugih nacionalnih davčnih ureditev, katerih sestavni elementi so se ujemali z njenim ciljem, to je okrepiti javne finance s prispevki velikih kreditnih institucij, ki bi lahko povzročile velike posredne stroške za družbo, s čimer je bila ustvarjena možnost kritja takih posrednih stroškov, ki bi izhajali iz prihodnjih finančnih kriz. Komisija je sklenila, da ta „običajna“ ureditev ni bila zasnovana po očitno diskriminatornih parametrih, katerih namen bi bil zaobiti pravo Unije o državni pomoči.
- 14 Na drugem mestu, Komisija je menila, prvič, da se kreditne institucije, na katere se davek nanaša izključno in katerih dolgovi so bili vir nestabilnosti zlasti v zvezi s finančnim sistemom in realnim gospodarstvom, razlikujejo od drugih finančnih institucij, ki ne predstavljajo enake stopnje tveganja, da bi povzročile tako nestabilnost. Zato po mnenju Komisije druge finančne institucije niso bile v primerljivem dejanskem in pravnem položaju glede cilja, ki je bil določen za davek.
- 15 Drugič, Komisija je menila, da je namen praga dolgov, določenega z davkom, odražati velikost kreditnih institucij in posledično tveganje nastanka znatnih posrednih stroškov. Kreditne institucije, katerih dolgovi niso presegali praga, določenega z davkom, tako niso bile v dejanskem in pravnem položaju, ki bi bil primerljiv s položajem institucij, katerih dolgovi so presegali ta prag, glede na cilj, določen za davek, in zato to, da so bile oproščene tega davka, ne pomeni odstopanje od „običajne“ ureditve.

Predlogi strank

- 16 Tožeči stranki Splošnemu sodišču predlagata, naj:
 - izpodbijani sklep razglasi za ničen;

- Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 17 Komisija ob podpori Kraljevine Švedske Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - tožečima strankama naloži plačilo stroškov.

Pravo

- 18 Tožeči stranki v utemeljitev tožbe navajata en sam tožbeni razlog, ki se nanaša na kršitev njunih procesnih pravic.
- 19 Po mnenju tožečih strank bi morala imeti Komisija v okviru svoje analize davka resne težave. Zato bi morala začeti formalni postopek preiskave in jima dati možnost, da izrazita svoje stališče in tako uveljavljata svoje procesne pravice. V tem okviru tožeči stranki izpodbijata preučitev, ki jo je Komisija v zvezi s selektivnostjo davka opravila pri sprejetju izpodbijanega sklepa.
- 20 Komisija ob podpori Kraljevine Švedske trditve tožečih strank izpodbija.

Uvodne ugotovitve

- 21 Opozoriti je treba, da je treba v okviru postopka nadzora nad državnimi pomočmi razlikovati med, na eni strani, fazo predhodne preučitve pomoči iz člena 108(3) PDEU, katere edini cilj je omogočiti Komisiji, da si ustvari prvo mnenje o priglašenem ukrepu, in, na drugi strani, formalnim postopkom preiskave iz člena 108(2) PDEU.
- 22 Zakonitost sklepa, kakršen je izpodbijani sklep, o nenasprotovanju, ki temelji na členu 4(3) Uredbe Sveta (EU) 2015/1589 z dne 13. julija 2015 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 108 [PDEU] (UL 2015, L 248, str. 9), je odvisna od tega, ali bi morala presoja informacij in elementov, ki jih ima Komisija na voljo v fazi predhodne preučitve priglašenega ukrepa, objektivno vzbuditi dvom o tem, ali je treba ta ukrep opredeliti kot pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, saj je treba zaradi takih dvomov začeti formalni postopek preiskave, v katerem lahko sodelujejo zainteresirane stranke iz člena 1(h) te uredbe (glej po analogiji sodbo z dne 2. septembra 2021, Komisija/Tempus Energy in Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, točka 38).
- 23 Kadar tožeča stranka predlaga razglasitev ničnosti sklepa o nenasprotovanju, izpodbija predvsem to, da je Komisija sklep glede zadevne pomoči sprejela, ne da bi začela formalni postopek preiskave, s čimer je kršila njene procesne pravice. Da bi bilo predlogu tožeče stranke za razglasitev ničnosti ugodeno, lahko ta navede kateri koli tožbeni razlog, s katerim se lahko dokaže, da bi presoja informacij in elementov, ki jih je Komisija imela v fazi predhodne preučitve priglašenega ukrepa, morala povzročiti dvome o opredelitvi tega ukrepa kot pomoč v smislu člena 107(1) PDEU (glej v tem smislu sodbo z dne 2. septembra 2021, Komisija/Tempus Energy in Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, točka 39 in navedena sodna praksa).
- 24 Dokaz o obstoju takih dvomov, ki ga je treba iskati tako v okoliščinah sprejetja sklepa o nenasprotovanju kot tudi v njegovi vsebini, mora predložiti predlagatelj razglasitve ničnosti tega sklepa, in sicer na podlagi sklenjenega kroga indicev (sodbi z dne 2. septembra 2021, Komisija/Tempus Energy in Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, točka 40, in

- z dne 19. septembra 2018, HH Ferries in drugi/Komisija, T-68/15, EU:T:2018:563, točka 63). V zvezi s tem ni naloga Splošnega sodišča, da ugotavlja, ali obstajajo indici, ki dokazujejo neobstoj dvomov glede opredelitve zadevnega ukrepa kot pomoč. Nasprotno, preučiti mora, ali je tožeča stranka predložila dokaz o obstoju takih dvomov, po potrebi s pomočjo sklenjenega kroga indicev (glej v tem smislu sodbo z dne 2. septembra 2021, Komisija/Tempus Energy in Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, točka 73).
- 25 V tem kontekstu nezadostna ali nepopolna preučitev, ki jo opravi Komisija med postopkom predhodne preučitve, kaže na obstoj resnih težav pri presoji zadevnega ukrepa, katerih obstoj Komisijo zavezuje k začetku formalnega postopka preiskave (glej sodbo z dne 2. septembra 2021, Komisija/Tempus Energy in Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, točka 41 in navedena sodna praksa).
 - 26 Nazadnje, pojem „resnih težav“ je objektivni. Iz tega izhaja, da nadzor nad zakonitostjo, ki ga izvaja Splošno sodišče v zvezi z obstojem resnih težav, ne more biti omejen na preizkus očitne napake pri presoji (glej sodbi z dne 27. septembra 2011, 3F/Komisija, T-30/03 RENV, EU:T:2011:534, točka 55 in navedena sodna praksa, in z dne 10. julija 2012, Smurfit Kappa Group/Komisija, T-304/08, EU:T:2012:351, točka 80 in navedena sodna praksa).
 - 27 Z vidika te sodne prakse je treba preučiti trditve tožečih strank, s katerimi želita dokazati obstoj dvomov glede opredelitve tega davka kot pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, zaradi katerih bi morala Komisija uvesti formalni postopek preiskave.
 - 28 V zvezi s tem je treba opozoriti, da morajo biti za to, da se nacionalni ukrep opredeli kot „državna pomoč“ v smislu člena 107(1) PDEU, izpolnjeni vsi pogoji, navedeni v nadaljevanju. Prvič, iti mora za poseg države ali iz državnih sredstev. Drugič, ta poseg mora biti tak, da lahko prizadene trgovino med državami članicami. Tretjič, z njim mora biti prejemniku podeljena selektivna prednost. Četrto, poseg mora biti tak, da izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco (glej sodbo z dne 8. novembra 2022, Fiat Chrysler Finance Europe/Komisija, C-885/19 P in C-898/19 P, EU:C:2022:859, točka 66 in navedena sodna praksa).
 - 29 Tožeči stranki pojasnjujeta, da „se s to tožbo izpodbija veljavnost preizkusa, ki ga je Komisija opravila glede priglašene ukrepa z vidika merila selektivnosti“, ker naj bi imela Komisija v zvezi s tem resne težave in bi morala začeti formalni postopek preiskave.
 - 30 Pogoj v zvezi s podelitvijo selektivne prednosti nalaga ugotovitev, ali je v okviru dane pravne ureditve zadevni nacionalni ukrep tak, da daje prednost „posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga“ v primerjavi z drugimi, ki so glede na cilj, ki se uresničuje z zadevno ureditvijo, v primerljivem dejanskem in pravnem položaju ter so tako deležni drugačnega obravnavanja, ki ga je v bistvu mogoče opredeliti za diskriminatorno (glej sodbo z dne 8. novembra 2022, Fiat Chrysler Finance Europe/Komisija, C-885/19 P in C-898/19 P, EU:C:2022:859, točka 67 in navedena sodna praksa).
 - 31 Zlasti glede nacionalnih ukrepov, s katerimi se podeljuje davčna ugodnost, je treba opozoriti, da tak ukrep, ki – čeprav ne zajema prenosa državnih sredstev – upravičence postavlja v ugodnejši položaj kot druge davčne zavezance, upravičencem lahko daje selektivno prednost in zato pomeni „državno pomoč“ v smislu člena 107(1) PDEU. Tako se za državno pomoč med drugim šteje poseg, ki zmanjšuje stroške, ki običajno bremenijo proračun podjetja, in ki je zato, ne da bi bil subvencija

v strogem pomenu besede, iste narave in ima enake učinke (glej v tem smislu sodbi z dne 16. marca 2021, Komisija/Poljska, C-562/19 P, EU:C:2021:201, točka 30, in z dne 16. marca 2021, Komisija/Madžarska, C-596/19 P, EU:C:2021:202, točka 36).

- 32 Komisija mora za to, da bi nacionalni davčni ukrep opredelila kot „selektiven“, na prvem mestu opredeliti referenčni sistem, in sicer „običajno“ davčno ureditev, ki se uporablja v zadevni državi članici, in na drugem mestu dokazati, da zadevni davčni ukrep odstopa od tega referenčnega sistema, ker se z njim uvaja razlikovanje med subjekti, ki so glede na cilj, ki se uresničuje s tem referenčnim sistemom, v primerljivem dejanskem in pravnem položaju. Ukrepi, s katerimi se uvaja razlikovanje med podjetji, ki so z vidika cilja, ki se uresničuje z zadevno pravno ureditvijo, v primerljivem dejanskem in pravnem položaju ter ki so torej *a priori* selektivni, pa niso zajeti s pojmom „državna pomoč“, če zadevna država članica na tretjem mestu dokaže, da je to razlikovanje upravičeno v tem smislu, ker izhaja iz narave ali sistematike ureditve, v katero spadajo ti ukrepi (glej sodbi z dne 21. decembra 2016, Komisija/World Duty Free Group in drugi, C-20/15 P in C-21/15 P, EU:C:2016:981, točki 57 in 58 ter navedena sodna praksa, in z dne 8. novembra 2022, Fiat Chrysler Finance Europe/Komisija, C-885/19 P in C-898/19 P, EU:C:2022:859, točka 68 in navedena sodna praksa).
- 33 V obravnavani zadevi tožeči stranki izpodbijata preučitev, ki jo je Komisija opravila pri sprejetju izpodbijanega sklepa v zvezi s prvima dvema fazama, navedenima zgoraj v točki 32.
- 34 Kot je razvidno iz točk 66, 70 in 72 obrazložitve izpodbijanega sklepa, je Komisija ugotovila, na eni strani, da referenčni sistem ni bil zasnovan očitno diskriminatorno in, na drugi strani, da dejstvo, da se nekatere vrste gospodarskih subjektov ali gospodarski subjekti, katerih skupni dolgovi so bili pod pragom, določenim v osnutku zakona, ne obdavčijo, ne pomeni odstopanja od referenčnega sistema, ker ti gospodarski subjekti glede na cilj, določen z davkom, niso v dejanskem in pravnem položaju, ki bi bil primerljiv s položajem bančnih institucij, zavezanih za plačilo tega davka.
- 35 Zato je treba preučiti trditve tožečih strank v zvezi z različnimi elementi davka, ki jih je Komisija analizirala pri sprejetju izpodbijanega sklepa, potem ko je določila cilj, ki mu sledi nacionalni zakonodajalec.

Cilj davka

- 36 Tožeči stranki trdita, da je cilj davka pristranski, ker se nanaša na „velike kreditne institucije“, čeprav lahko vse kreditne institucije v primeru finančne krize prispevajo k posrednim stroškom. Poleg tega naj bi bil davek usmerjen na nekaj podjetij, in sicer na trgu, na katerem je več kot sto drugih takih podjetij. Teh nekaj podjetij naj bi se tako soočalo s precejšnjim zvišanjem davkov, ki jih morajo plačati. Ta davek naj bi bil zasnovan tako, da naj bi le nekaj podjetij prispevalo k financiranju teh posrednih stroškov. Vendar pa je jasno, da tudi podjetja, ki niso zavezana za plačilo tega davka, povzročajo posredne stroške. Zato naj bi priglašeni ukrep ustvarjal neupravičeno diskriminacijo, kar bi moralo biti Komisiji jasno glede na informacije, ki jih je imela na voljo, ko je sprejela izpodbijani sklep. Po mnenju tožečih strank se je treba zaradi dejstva, da naj bi se prihodki iz tega davka uporabili za dodatne javne izdatke, ker namen davka ni oblikovanje sklada za nadomestilo prihodnjih posrednih stroškov, vprašati vsaj o dejanskem cilju davka.
- 37 Poleg tega tožeči stranki trdita, da je v osnutku zakona natančno določeno, da je cilj tega davka povečati obdavčitev velikih kreditnih institucij, ki bi v primeru finančne krize verjetno povzročile velike posredne stroške za družbo. Tožeči stranki navajata, da so bile glavni vzrok teh stroškov težave pri pridobivanju posojil od bank v času finančne krize. Posredni stroški, ki so v osnutku

zakona nejasno opredeljeni, naj bi bili v bistvu vsi stroški, ki bi jih država lahko imela v primeru upočasnitve gospodarske dejavnosti. Poleg tega naj cilj davka ne bi bil ustanovitev sklada, namenjenega kritju prihodnjih posrednih stroškov, ampak okrepitev javnih financ, da bi se lahko izvedli dodatni javni izdatki.

- 38 Komisija ob podpori Kraljevine Švedske trditve tožečih strank izpodbija.
- 39 V obravnavani zadevi je, kot izhaja iz točke 5.1 obrazložitve osnutka zakona, namen tega davka okrepiti javne finance z njihovim izboljšanjem in ohranitvijo javnega dolga na nizki ravni, da se zagotovi rezerva za upravljanje prihodnjih finančnih kriz. Zlasti se šteje, da bi bila Kraljevina Švedska z močnejšimi javnimi financami bolje pripravljena na soočanje z izzivi in izvajanje potrebnih ukrepov v kriznih razmerah.
- 40 Poleg tega je v osnutku zakona natančno določeno, da so finančne krize drage in lahko med drugim povzročijo posredne stroške, ki so posledica upadanja gospodarskega cikla in poslabšanja javnih financ. Vendar pa naj ne bi vse kreditne institucije pomenile enakega tveganja za delovanje finančnega sistema. Velike kreditne institucije naj bi namreč pomenile tako velik del tega sistema, da bi njihov propad ali resna motnja njihovega delovanja posamično pomenila sistemsko tveganje ter bi zelo negativno vplivala na navedeni sistem in gospodarstvo na splošno. Tako bi se težave ene od velikih kreditnih institucij lahko hitro razširile na celoten bančni sistem. Zlasti navzkrižno lastništvo finančnih obveznosti naj bi spodbujalo hitro širjenje težave v enem delu finančnega sistema na druge dele tega sistema, s čimer naj bi bila ogrožena njegova stabilnost. Majhne kreditne institucije, ki naj ne bi bile kritične velikosti za finančni sistem, naj ne bi vplivale na makroekonomska gibanja v enaki meri kot velike institucije. Zato bi kreditne institucije, ki bi lahko zaradi svoje velikosti in pomena za delovanje finančnega sistema in makroekonomskega razvoja v primeru finančne krize, katere nastanka ni mogoče izključiti, družbi povzročile znatne posredne stroške, morale plačati ta davek.
- 41 Iz teh razlogov, navedenih v osnutku zakona, je razvidno, da je cilj tega davka okrepiti javne finance z njihovim izboljšanjem in z ohranitvijo javnega dolga na nizki ravni, da se zagotovi rezerva za upravljanje prihodnjih finančnih kriz z naložitvijo plačila tega davka velikim kreditnim institucijam, katerih propad ali resna motnja njihovega delovanja bi posamično ter zaradi njihove velikosti in pomena za delovanje finančnega sistema pomenila sistemsko tveganje ter bi zelo negativno vplivala na navedeni sistem in gospodarstvo na splošno, kar bi povzročilo znatne posredne stroške za družbo.
- 42 V zvezi s tem je treba poudariti, da sta se tožeči stranki na obravnavi sklicevali na možnost, da bi bile kreditne institucije, ki niso zavezane za plačilo tega davka, če se nanje gleda skupaj, vzrok za velike posredne stroške za družbo. Vendar je treba to trditev, tudi če bi bila dopustna, zavrnilo. Po eni strani, kot je razvidno iz točke 41 zgoraj, zasnova tega davka temelji na individualnih značilnostih kreditnih institucij. Po drugi strani pa, kot je razvidno iz točke 25 obrazložitve izpodbijanega sklepa, kreditne institucije, ki so zavezane za plačilo tega davka, pomenijo 90 % vseh dolgov vseh kreditnih institucij, ki delujejo na Švedskem. Tožeči stranki pa s tem, da sta navedli le, da ta odstotek morda ni pravilen, ne da bi to trditev podprli z dokazi, nista uspeli učinkovito ovreči ugotovitve, da kreditne institucije, ki niso zavezane za plačilo tega davka, predstavljajo le 10 % vseh dolgov vseh kreditnih institucij, ki delujejo na Švedskem. Zato tožeči stranki nista uspeli dokazati, da bi propad navedenih kreditnih institucij, ki niso zavezane za plačilo tega davka, pa četudi skupaj, pomenil sistemsko tveganje in da bi zelo negativno vplival na finančni sistem in gospodarstvo na splošno, kar bi povzročilo velike posredne stroške za družbo.

43 Poleg tega tožeči stranki nista izpodbili možnosti, da bi lahko samo velike kreditne institucije s svojim propadom posamično povzročile sistemsko tveganje ter zelo negativno vplivale na finančni sistem in gospodarstvo na splošno, s čimer bi družbi povzročile znatne posredne stroške. V stališčih o intervencijski vlogi Kraljevine Švedske namreč izpodbijata to ugotovitev, ne da bi utemeljili svoje stališče, pri čemer priznavata, da verjetnost, da bo banka povzročila posredne stroške, izhaja iz dveh neodvisnih dejavnikov, in sicer, na eni strani, iz verjetnosti stečaja te banke in, na drugi strani, iz učinkov stečaja te banke.

Referenčni sistem

44 Tožeči stranki navajata, da je Komisija razpolagala z dokazi, ki bi morali vzbuditi dvome o združljivosti elementov referenčnega sistema s ciljem tega davka. Tožeči stranki trdita, da se zdi, da je Komisija referenčni sistem določila tako, da se je oprla na preširoko razlago davčne suverenosti držav članic.

45 Komisija trditve tožečih strank izpodbija.

46 V zvezi s tem je treba opozoriti, da se je treba, kadar je zadevni davčni ukrep neločljivo povezan s splošnim davčnim sistemom zadevne države članice, sklicevati na ta sistem. Kadar pa se izkaže, da je tak ukrep mogoče jasno ločiti od navedenega splošnega sistema, ni mogoče izključiti, da je referenčni okvir, ki ga je treba upoštevati, ožji od tega splošnega sistema ali da je celo enak samemu ukrepu, kadar ima ta ukrep značilnost predpisa s samostojno pravno logiko in kadar ni mogoče ugotoviti koherentne normativne celote zunaj njega (sodba z dne 6. oktobra 2021, *World Duty Free Group in Španija/Komisija*, C-51/19 P in C-64/19 P, EU:C:2021:793, točka 63). Tako lahko ukrep pomeni lasten referenčni okvir, kadar vzpostavlja davčno ureditev, ki je jasno omejena in uresničuje posebne cilje ter se tako razlikuje od vseh drugih davčnih ureditev, ki se uporabljajo v zadevni državi članici (sodba z dne 15. novembra 2018, *World Duty Free Group/Komisija*, T-219/10 RENV, EU:T:2018:784, točka 127).

47 Komisija je v obravnavani zadevi referenčni sistem opredelila, kot da je omejen na ta davek, česar tožeči stranki ne izpodbijata.

48 Poudariti je treba, da konstitutivne značilnosti tega davka načeloma tvorijo referenčni sistem ali „običajno“ davčno ureditev za namene analize pogoja selektivnosti. Ob tem ni izključeno, da lahko te značilnosti razkrijejo očitno diskriminatoren element, kar pa morata dokazati tožeči stranki (glej v tem smislu sodbi z dne 16. marca 2021, *Komisija/Poljska*, C-562/19 P, EU:C:2021:201, točka 42, in z dne 16. marca 2021, *Komisija/Madžarska*, C-596/19 P, EU:C:2021:202, točka 48). Vendar morata tožeči stranki v okviru te zadeve v zvezi s tem, da je Komisija zavrnila začetek formalnega postopka preiskave, dokazati obstoj resnih težav, ki naj bi jih imela Komisija pri preučitvi pogoja selektivnosti, ki je edini predmet obravnavane zadeve.

49 V tem okviru je treba pojasniti, da je treba za presojo, ali značilnosti tega davka razkrivajo očitno diskriminatoren element, ugotoviti, ali je izbira meril za obdavčitev z dajanjem prednosti nekaterim kreditnim institucijam nedosledna glede na cilj tega davka (glej v tem smislu sodbi z dne 16. marca 2021, *Komisija/Poljska*, C-562/19 P, EU:C:2021:201, točka 43, in z dne 16. marca 2021, *Komisija/Madžarska*, C-596/19 P, EU:C:2021:202, točka 49).

50 V zvezi s tem je zunaj področij, na katerih je davčno pravo Unije harmonizirano, zadevna država članica tista, ki z izvajanjem svojih pristojnosti na področju neposrednega obdavčenja in ob spoštovanju svoje davčne avtonomije in prava Unije določi konstitutivne značilnosti davka, ki

načeloma opredeljujejo referenčni sistem ali „običajno“ davčno ureditev, na podlagi katere je treba analizirati pogoj v zvezi s selektivnostjo. To velja zlasti za izbiro davčne stopnje, davčne osnove, obdavčljivega dogodka, praga in podrobnih pravil za izračun davčne osnove (glej v tem smislu sodbi z dne 16. marca 2021, Komisija/Poljska, C-562/19 P, EU:C:2021:201, točki 38 in 39, in z dne 26. aprila 2018, ANGED, C-236/16 in C-237/16, EU:C:2018:291, točka 43). Poleg tega je ne glede na to, ali za obdavčitev velja enotna ali progresivna stopnja, stopnja dajatve, tako kot obseg davčnih zavezancev, med temeljnimi značilnostmi pravne ureditve davčne dajatve (glej v tem smislu sodbi z dne 16. maja 2019, Poljska/Komisija, T-836/16 in T-624/17, EU:T:2019:338, točka 65, in z dne 27. junija 2019, Madžarska/Komisija, T-20/17, EU:T:2019:448, točka 80).

- 51 Tako je treba upoštevati, da ob neobstoju ureditve Unije v davčno pristojnost držav članic spadata določitev davčnih osnov in razdelitev davčnega bremena na različne proizvodne dejavnike in različne gospodarske sektorje (sodba z dne 26. aprila 2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, točka 50).
- 52 Po mnenju tožečih strank parametri davka očitno niso združljivi s ciljem davka, kar bi glede na informacije, ki jih je imela na voljo Komisija, moralo vzbuditi dvome o opredelitvi davka kot pomoč.
- 53 Natančneje, gre za, prvič, davčno osnovo, ki temelji na dolgovih kreditnih institucij, drugič, zavezance za plačilo davka, tretjič, prag davka, in četrtič, mehanizem konsolidacije v okviru izračuna praga in davčne osnove.

Davčna osnova, ki temelji na dolgovih kreditnih institucij

- 54 Po mnenju tožečih strank dolgovi niso povezani s tveganji, medtem ko sredstva so. Enako naj bi veljalo za velikost kreditnih institucij, kot naj bi potrjevale nekatere nacionalne institucije, ekonomska literatura in bonitetne ocene, dodeljene velikim švedskim kreditnim institucijam. Poleg tega naj posredni stroški ali tveganje takih stroškov ne bi bili neposredno sorazmerni z dolgovi kreditne institucije, o čemer naj bi bila Komisija obveščena. Res je, da naj Komisija v okviru predhodne preučitve davka ne bi bila dolžna izbrati najustreznejšega kazalnika za oceno tveganja posrednih stroškov. Vendar naj bi morala Komisija ugotoviti, ali je bil z davčno osnovo, ki jo je izbrala Kraljevina Švedska, v referenčni sistem vnesen očitno diskriminatoren parameter. Poleg tega tožeči stranki trdita, da v nasprotju z zahtevami nedavne sodne prakse o davčnih ukrepih in selektivnosti priglašeni ukrep bodisi nalaga znatno davčno breme na celotno davčno osnovo podjetij bodisi ne nalaga nobenega davčnega bremena.
- 55 Komisija ob podpori Kraljevine Švedske trditve tožečih strank izpodbija.
- 56 Komisija je v izpodbijanem sklepu menila, da je obseg dolgov kreditne institucije eden od pokazateljev njene velikosti na splošno, njenega pomena in tveganja, ki bi ga njen propad lahko pomenil za makroekonomske razmere na Švedskem. Tako je po mnenju Komisije to merilo dosledno s ciljem davka in ne razkriva nobenega očitno diskriminatornega elementa.
- 57 V zvezi s tem je treba poudariti, da pravo Unije ne preprečuje, da bi neprogresivna obdavčitev imela za osnovo skupni znesek dolgov kreditnih institucij. Okoliščina, da naj bi bili obstajali kazalniki, ki so bolj upoštevni ali bolj natančni kot skupni znesek dolgov kreditnih institucij, na področju državnih pomoči ni pomembna, ker je cilj prava Unije na tem področju le odprava selektivnih prednosti, ki bi jih lahko dobila nekatera podjetja na škodo drugih podjetij, ki bi bila

v primerljivem položaju (glej v tem smislu sodbi z dne 16. marca 2021, Komisija/Poljska, C-562/19 P, EU:C:2021:201, točka 41, in z dne 16. marca 2021, Komisija/Madžarska, C-596/19 P, EU:C:2021:202, točka 47).

- 58 Poudariti je treba tudi, da namen tega davka – kot je navedeno v točkah 40 in 41 zgoraj – ni preprečiti ali odpraviti tveganja, ki jih predstavljajo kreditne institucije, temveč okrepiti nacionalne javne finance, da se zagotovi rezerva za obvladovanje prihodnjih finančnih kriz z naložitvijo plačila davka velikim kreditnim institucijam, katerih propad ali resna motnja njihovega delovanja bi posamično ter zaradi njihove velikosti in pomena za delovanje finančnega sistema pomenila sistemsko tveganje in bi zelo negativno vplivala na navedeni sistem in gospodarstvo na splošno, kar bi povzročilo velike posredne stroške za družbo.
- 59 Poleg tega zlasti v okviru navzkrižnega lastništva finančnih obveznosti, navedenega v točki 40 zgoraj, velja, da večja kot je raven dolgov, večje je tveganje za finančni sistem, ker zadevna kreditna institucija v primeru propada morda ne bo mogla poplačati svojih velikih dolgov, kar posledično ustvarja tveganje, da bo pri njenih upnikih prišlo do neizpolnitev obveznosti in posledično do znatnih posrednih stroškov za družbo. Iz tega izhaja, da je merilo, ki temelji na ravni dolga – kot je to, ki se uporablja v nacionalni zakonodaji iz postopka v glavni stvari, za razlikovanje med kreditnimi institucijami glede na to, ali je njihov vpliv na finančni sistem večji ali manjši – dosledno z zastavljenim ciljem (glej po analogiji sodbo z dne 26. aprila 2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, točka 53).
- 60 Iz tega izhaja, da nacionalni zakonodajalec ni štel, da so velike kreditne institucije zaradi svojih dolgov bolj izpostavljene tveganjem, ampak da se je, nasprotno, osredotočil na vprašanje, ali bi lahko propad kreditne institucije, ko enkrat do tega pride, povzročil znatne posredne stroške za družbo.
- 61 Iz tega sledi, da tožeči stranki nista dokazali, da bi Komisija pri presoji davčne osnove morala imeti resne težave.

Zavezanci za plačilo davka

- 62 Tožeči stranki se poleg heterogenosti devetih institucij, ki so zavezane plačati davek, sklicujeta na neobstoj povezave med seznamom teh institucij in seznamom sistemsko pomembnih institucij, ki jih je določil Riksgäldskontoret (urad za nacionalni dolg, Švedska) na podlagi Direktive 2014/59/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o vzpostavitvi okvira za sanacijo ter reševanje kreditnih institucij in investicijskih podjetij ter o spremembi Direktive Sveta 82/891/EGS ter direktiv 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU in 2013/36/EU in uredb (EU) št. 1093/2010 ter (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2014, L 173, str. 190), in sicer v delu, v katerem ta zadnjenavedeni seznam vsebuje le šest od devetih kreditnih institucij, za katere velja ta davek, ne da bi Komisija v zvezi s tem podala kakršno koli pojasnilo. Poleg tega naj bi ena od kreditnih institucij, ki je zavezana plačati ta davek, posojila odobrila izključno švedskim občinam in naj tako ne bi povzročala nobenih posrednih stroškov.
- 63 V zvezi s tem tožeči stranki ugotavljata, da banke na podlagi Direktive 2014/59 prispevajo v sklad za reševanje in da je od devetih bank, ki jih je urad za nacionalni dolg označil kot sistemsko pomembne, kar pomeni bistveno višje prispevke v navedeni sklad in izpolnjevanje strožjih zahtev,

- ta davek moralo plačati le šest bank. Poleg tega naj bi bile sistemsko pomembne institucije zaradi teh višjih prispevkov in strožjih zahtev odpornejše in je zanje manj verjetno, da bi povzročile posredne stroške.
- 64 Tožeči stranki se sklicujeta tudi na obstoj mehanizmov za finančno stabilnost kreditnih institucij, zlasti na Uredbo (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL 2013, L 176, str. 1).
- 65 Poleg teh mehanizmov naj bi bilo treba upoštevati, na eni strani, dejstvo, da se je Kraljevina Švedska odločila za strožje zahteve od tistih, ki jih določa zakonodaja Unije, in, na drugi strani, jamstveni mehanizem za bančne vloge vlagateljev posameznikov v višini 100.000 EUR na podlagi Direktive 2014/49/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o sistemih jamstva za vloge (UL 2014, L 173, str. 149). Poleg tega naj bi med stresnimi testi, ki jih je leta 2021 opravil Evropski bančni organ (EBA), pet švedskih bank, ki so bile testirane, doseglo odlične rezultate.
- 66 Tožeči stranki poleg tega poudarjata konkurenčno okolje nacionalnega finančnega sektorja. Po njunem mnenju naj bi bil ta vidik upošteven za razumevanje povezave med podjetji, zavezanimi za plačilo tega davka, in tveganjem nastanka posrednih stroškov glede na njihove tržne deleže v različnih finančnih sektorjih. Vendar pa naj vse banke, zavezane za plačilo tega davka, ne bi imele velikih tržnih deležev na vseh upoštevni trgih. Še več, tožeči stranki menita, da če si banke konkurirajo na istem trgu in so nekatere zavezane plačilu tega davka, medtem ko so ga druge selektivno oproščene, to vpliva na konkurenco na trgu in jo spreminja, kar naj bi kazalo na obstoj diskriminacije.
- 67 Tožeči stranki še navajata, da so v švedskem finančnem sektorju številna različna podjetja, ki delujejo v enem ali več segmentih trga in ki konkurirajo kreditnim institucijam, ki so zavezane za plačilo tega davka.
- 68 Po mnenju tožečih strank lahko to, da tem drugim finančnim institucijam niso naložene zahteve, pomeni dodatno grožnjo za finančno stabilnost in dodatna tveganja glede posrednih stroškov za državo. Tožeči stranki navajata tudi pomen hipotekarnih skladov v sektorju hipotekarnih posojil za gospodinjstva.
- 69 Tožeči stranki sklepata, da glede na to, da vse kreditne institucije povzročajo posredne stroške, za obdavčitev s tem davkom ni treba razlikovati med kreditnimi institucijami.
- 70 Komisija ob podpori Kraljevine Švedske trditve tožečih strank izpodbija.
- 71 Komisija je v izpodbijanem sklepu menila, da so zavezanci za plačilo tega davka velike kreditne ustanove, katerih propad ali resna motnja njihovih dejavnosti bi lahko posamično v primeru finančne krize za švedsko družbo povzročila znatne posredne stroške. Po mnenju Komisije bi lahko bile velike kreditne institucije sistemskega pomena, bi lahko imele vpliv in učinek na trg ter so kritične velikosti za realno gospodarstvo. Komisija je ugotovila, da bi, kot navaja Kraljevina Švedska, majhne kreditne institucije lahko na makroekonomski razvoj vplivale v drugačni meri kot velike kreditne institucije.
- 72 Poleg tega naj bi za druge finančne institucije veljala drugačna in na splošno manj stroga regulativna ureditev, kar naj bi kazalo na to, da je manj možnosti, da bi povzročile sistemsko tveganja in posredne stroške. Komisija je v zvezi s hipotekarnimi skladi, ki imajo po njenem

mnenju vsekakor omejen delež na trgu hipotek, ugotovila, da ti skladi niso bili vključeni v nekatere dejavnosti, kot sta sprejemanje vlog ali dajanje posojil nefinančnim družbam, zlasti ker se pri svojem delovanju razlikujejo od kreditnih institucij in spadajo v drugačen regulativni okvir.

- 73 V obravnavani zadevi je treba na prvem mestu zavrni trditev tožečih strank, ki se nanaša na neobstoj popolnega ujemanja med seznamom sistemsko pomembnih institucij, ki jih je določil urad za nacionalni dolg, in seznamom kreditnih institucij, ki so zavezane za plačilo tega davka. Kot navajata tožeči stranki, je namreč urad za nacionalni dolg švedski organ za reševanje v smislu Direktive 2014/59. Poleg tega sta tožeči stranki na obravnavi v bistvu trdili, da seznam sistemsko pomembnih institucij, ki jih je določil urad za nacionalni dolg, ni bil pripravljen na podlagi posebnih meril in da torej ne gre za enaka merila, kot so bila uporabljena za pripravo seznama kreditnih institucij, ki so zavezane za plačilo tega davka.
- 74 Še več, kot potrjujeta tožeči stranki, je namen ureditve, vzpostavljene z Direktivo 2014/59 in Uredbo (EU) št. 806/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. julija 2014 o določitvi enotnih pravil in enotnega postopka za reševanje kreditnih institucij in določenih investicijskih podjetij v okviru enotnega mehanizma za reševanje in enotnega sklada za reševanje ter o spremembi Uredbe (EU) št. 1093/2010 (UL 2014, L 225, str. 1), zmanjšati velike neposredne stroške za družbo, zlasti v primeru propada teh institucij, in ne zmanjšati posredne stroške. Tožeči stranki pa pojasnjujeta, da je manj verjetno, da bi podjetja, za katera se uporabljajo najstrožja pravila te ureditve, povzročila posredne stroške, saj je manj verjetno, da bi propadla. Vendar, kot je razvidno iz točke 60 zgoraj, se ta davek ne nanaša na kreditne institucije, za katere obstaja večje tveganje za propad, ampak se uporablja za kreditne institucije, katerih propad, ko pride do tega, lahko posamično povzroči znatne posredne stroške za družbo.
- 75 Enaka ugotovitev velja za Uredbo št. 575/2013, Direktivo 2014/49 in stresne teste, ki jih je EBA opravil v letu 2021. Po eni strani je namreč namen zahtev glede lastnega kapitala in jamstvenega mehanizma za bančne vloge odpraviti neposredne stroške, da se preprečita propad kreditnih institucij in izguba vlog fizičnih oseb. Po drugi strani pa se stresni testi nanašajo na tveganje, da bo kreditna institucija propadla. Namen tega davka pa ni preprečiti morebitni propad kreditne institucije, niti preprečiti neposredne stroške, ampak upoštevati posredne stroške, ki nastanejo zaradi morebitnega propada kreditnih institucij, ki so zavezane za plačilo davka.
- 76 Na drugem mestu, glede konkurenčnega okolja nacionalnega finančnega sektorja, ki naj bi bilo po mnenju tožečih strank upoštevno za razumevanje povezave med podjetji, zavezanimi za plačilo tega davka, in tveganjem nastanka posrednih stroškov glede na njihove tržne deleže v različnih finančnih sektorjih, prvič, zadostuje ugotovitev, da obdavčljivi dogodek za ta davek ni tržni delež podjetij, ki so zavezanci za ta davek, temveč raven njihovih dolgov. V skladu s sodno prakso, navedeno v točki 50 zgoraj, pa je Kraljevina Švedska lahko z izvajanjem lastnih pristojnosti na področju neposrednega obdavčenja ter ob upoštevanju njene davčne avtonomije ter prava Unije določila obdavčljivi dogodek in davčno osnovo za ta davek.
- 77 Drugič, tožeči stranki ne trdita, da imajo druga podjetja, ki so dejavna v enem ali več segmentih trga in ki naj bi konkurirala kreditnim institucijam, zavezanim za plačilo tega davka, dolgove, višje od 150 milijard SEK. Omejujeta se namreč na trditev, da ta podjetja konkurirajo kreditnim institucijam, ki so zavezane za plačilo tega davka, ne da bi pojasnili, kako bi lahko njihov propad posamično povzročil znatne posredne stroške za družbo.

- 78 Tretjič, v zvezi s trditvijo, da bi lahko to, da drugim finančnim institucijam zahteve niso naložene, pomenilo dodatno grožnjo za finančno stabilnost in dodatna tveganja posrednih stroškov za državo, zadostuje ugotovitev, da tožeči stranki v podporo svoji trditvi nista predložili pojasnil, na podlagi katerih bi bilo mogoče sklepati o kakršni koli grožnji za finančno stabilnost, tako da je to trditev mogoče zavrnilo kot neutemeljeno.
- 79 Četrto, kar zadeva trditev, da naj bi ena od kreditnih institucij, ki je zavezana za plačilo tega davka, dajala posojila izključno švedskim občinam in naj tako ne bi povzročala nobenih posrednih stroškov, je treba opozoriti, da se lahko Komisija v skladu s sodno prakso v primeru sheme pomoči omeji na preučitev splošnih značilnosti zadevne sheme in ji ni treba preučiti vsakega posameznega primera uporabe te sheme. Tako Komisija v sklepu, ki se nanaša na tako shemo, ni dolžna opraviti preučitve pomoči, ki je bila na podlagi te sheme dodeljena v vsakem posameznem primeru (glej v tem smislu sodbi z dne 28. julija 2011, Diputación Foral de Vizcaya in drugi/Komisija, od C-471/09 P do C-473/09 P, neobjavljena, EU:C:2011:521, točki 98 in 99, in z dne 30. aprila 2019, UPF/Komisija, T-747/17, EU:T:2019:271, točka 60). Poleg tega tožeči stranki na obravnavi nista izpodbijali trditev Komisije in Kraljevine Švedske, da navedena kreditna institucija ni bila popolnoma izvzeta iz vsakršnega tveganja za propad.
- 80 Petič, glede trditve, da vse kreditne institucije povzročajo posredne stroške, je treba spomniti, da je bil, kot je navedeno v točki 41 zgoraj, cilj švedskega davčnega zakonodajalca s tem davkom obdavčiti kreditne institucije, katerih propad ali resna motnja njihovega delovanja bi posamično ter zaradi njihove velikosti in pomena za delovanje finančnega sistema pomenila sistemsko tveganje ter bi zelo negativno vplivala na navedeni sistem in gospodarstvo na splošno, kar bi torej povzročilo znatne posredne stroške za družbo. Čeprav lahko torej vse kreditne institucije povzročijo nastanek nekaterih posrednih stroškov oziroma lahko prispevajo k nastanku teh stroškov, iz tega ne izhaja, da lahko v primeru propada vse kreditne institucije povzročijo navedene posledice. Poleg tega ni mogoče oporekati, da je vpliv kreditnih institucij na finančni sistem v veliki meri odvisen od njihove velikosti in ravni njihovih dolgov, kot je bilo poudarjeno v točki 59 zgoraj (glej po analogiji sodbo z dne 26. aprila 2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, točka 53). Poleg tega sta tožeči stranki na obravnavi priznali, da večje kreditne institucije povzročajo večje posredne stroške.
- 81 Nazadnje, kot je razvidno iz točk 42 in 43 zgoraj, na eni strani tožeči stranki nista izpodbili tega, da so zgolj velike kreditne institucije sposobne s svojim propadom posamično povzročiti sistemsko tveganje, zelo negativno vplivati na finančni sistem in gospodarstvo na splošno ter povzročiti velike posredne stroške za družbo. Na drugi strani pa nista dokazali, da bi imel propad institucij, ki niso zavezane za plačilo tega davka, čeprav skupaj, enake posledice.
- 82 Zato tožeči stranki nista dokazali, da bi Komisija morala imeti resne težave pri presoji glede zavezancev za plačilo tega davka.

Prag zavezanosti za ta davek

- 83 Tožeči stranki trdita, da bi v primeru finančne krize vse kreditne institucije povzročile posredne stroške za družbo. Poleg tega naj švedska vlada v osnutku zakona ne bi dokazala, da se nastala tveganja uresničijo šele, ko je presežen prag za obveznosti plačila tega davka. Tako naj bi velike banke plačale za vse posredne stroške, ki so jih povzročile, medtem ko naj bi bile njihove konkurentke selektivno oproščene plačila vseh stroškov, ki so jih povzročile.

- 84 Poleg tega naj ta davek ne bi bil davek s posebnim namenom, saj je njegov namen izključno davčni, in sicer povečanje davčnih prihodkov, ne da bi se z njim skušalo vplivati na ravnanje davčnih zavezancev.
- 85 Tožeči stranki še navajata, da naj bi se ta davek, če bi podjetje doseglo prag obdavčitve, obračunal na podlagi vseh dolgov, ki so bili upoštevani pri izračunu navedenega praga. Poleg tega naj praga za ta davek ne bi bilo mogoče enačiti s progresivno davčno stopnjo.
- 86 Tožeči stranki izpodbijata tudi analizo, ki jo je opravila Komisija, in njeno razlago sodbe z dne 26. aprila 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280), na katero se je Komisija oprla v izpodbijanem sklepu. Po eni strani naj bi šlo namreč za okvir, ki je drugačen od tega v obravnavani zadevi, po drugi strani pa naj bi se prag zavezanosti za zadevni davek v navedeni zadevi uporabljal drugače, saj naj bi se navedeni davek odmeril le od deleža, ki presega prag, kar pa v obravnavani zadevi ni tako.
- 87 Komisija ob podpori Kraljevine Švedske trditve tožečih strank izpodbija.
- 88 Komisija je v izpodbijanem sklepu navedla, da prag 150 milijard SEK ni bil očitno diskriminatoren element in da je bil legitimen izraz izvajanja suverenosti Kraljevine Švedske. Poleg tega naj bi uporaba tega praga zagotovila, da zavezanci za plačilo tega davka predstavljajo 90 % celotne skupne bilance stanja vseh kreditnih institucij na Švedskem, vključno s švedskimi podružnicami tujih kreditnih institucij.
- 89 V zvezi s tem v skladu s sodno prakso obstajajo davki, pri katerih njihova narava ne preprečuje, da bi se hkrati z njimi uporabljali mehanizmi o prilagoditvah, ki lahko vključujejo tudi oprostitve, ne da bi pri tem navedeni mehanizmi vodili do selektivne prednosti. Za posebne določbe za nekatera podjetja, ki so zaradi svojega posebnega položaja upravičena do prilagoditve ali celo do oprostitve davka, se ne bi smelo šteti, da pomenijo selektivno prednost, če te določbe niso v nasprotju s ciljem zadevnega davka (glej v tem smislu sodbi z dne 16. maja 2019, Poljska/Komisija, T-836/16 in T-624/17, EU:T:2019:338, točka 89, in z dne 27. junija 2019, Madžarska/Komisija, T-20/17, EU:T:2019:448, točka 101).
- 90 Poleg tega je treba poudariti, da določitev ravni davčnega praga in podrobnih pravil za izračun davčne osnove spada v diskrecijo nacionalnega zakonodajalca ter poleg tega temelji na tehničnih in kompleksnih presojah, za katere lahko Sodišče Unije uporabi zgolj omejen sodni nadzor (glej v tem smislu sodbo z dne 26. aprila 2018, ANGED, C-236/16 in C-237/16, EU:C:2018:291, točka 43).
- 91 Iz te sodne prakse je razvidno, da Kraljevini Švedski ni mogoče preprečiti, da po eni strani uvede davek z davčnim pragom in po drugi strani vzpostavi mehanizem prilagajanja, ki lahko vodi do oprostitve kreditnih institucij, ki so pod tem pragom, če ti elementi niso v nasprotju s ciljem tega davka.
- 92 Zato je treba preučiti, ali navedeni prag ni v nasprotju s ciljem tega davka oziroma ni očitno diskriminatoren.
- 93 V zvezi s tem je treba na eni strani glede trditve, da bi vse kreditne institucije v primeru finančne krize povzročile posredne stroške za družbo, opozoriti, da je v obravnavanem primeru, kot je navedeno v točki 41 zgoraj, cilj davka okrepiti javne finance z njihovim izboljšanjem in z ohranjanjem javnega dolga na nizki ravni, da bi se zagotovila rezerva za obvladovanje

prihodnjih finančnih kriz tako, da se plačilo tega davka naloži velikim kreditnim institucijam, katerih propad ali resne motnje njihovega delovanja bi posamezno ter zaradi njihove velikosti in pomena za delovanje finančnega sistema predstavljalo sistemsko tveganje ter bi zelo negativno vplivalo na navedeni sistem in gospodarstvo na splošno, kar bi povzročilo znatne posredne stroške za družbo. Kraljevina Švedska meni, da bi propad kreditne institucije, katere dolgovi presegajo prag 150 milijard SEK, pomenil taka tveganja in bi povzročil znatne posredne stroške za družbo. Tožeči stranki ne izpodbijata te ugotovitve nacionalnega zakonodajalca in, kot je poudarjeno v točki 43 zgoraj, ne trdita, da bi propad kreditne institucije, katere dolgovi so pod tem pragom, lahko imel enake posledice. Poleg tega, kot je navedeno v točki 59 zgoraj, zlasti v okviru navzkrižnega lastništva finančnih obveznosti velja, da večja kot je raven zadolženosti, večje je tveganje za finančni sistem, ker zadevna kreditna institucija v primeru propada morda ne bo mogla poplačati svojih velikih dolgov, kar bi posledično povzročilo tveganje, da bodo propadli njeni upniki in bi s tem nastalo sistemsko tveganje.

- 94 Na drugi strani tožeči stranki glede trditve, da ta davek ni davek s posebnim namenom in da se z njim ne želi vplivati na ravnanje davčnih zavezancev, nista pojasnili, zakaj naj bi se zahtevalo, da je namen davka vplivati na ravnanje davčnih zavezancev. Kot je namreč razvidno iz cilja tega davka, je njegov namen okrepiti javne finance z njihovim izboljšanjem in z ohranitvijo javnega dolga na nizki ravni, da se zagotovi rezerva za upravljanje prihodnjih finančnih kriz. V osnutku zakona ni bil omenjen noben drug poseben namen, kot je vpliv na ravnanje davčnih zavezancev. Tej trditvi tako ni mogoče pritruditi, saj namen tega davka ni preprečiti, da kreditne institucije, ki so zavezane za plačilo tega davka, prevzemajo tveganja ali da propadejo, temveč da se zagotovi dobro upravljanje javnih financ v primeru propada ene od teh institucij.
- 95 Prav tako je to, da se prihodek od tega davka steka v državni proračun, v skladu s ciljem iz točke 94 zgoraj.
- 96 Poleg tega, na eni strani, kot je razvidno iz spisa in kot sta potrdili tožeči stranki na obravnavi, ni bilo kreditnih institucij, ki niso zavezane za plačilo tega davka in katerih raven dolgov je blizu praga 150 milijard SEK.
- 97 Na drugi strani je iz izpodbijanega sklepa razvidno, česar tožeči stranki nista uspešno izpodbijali (glej točko 42 zgoraj), da uporaba tega praga zagotavlja, da zavezanci za plačilo tega davka predstavljajo 90 % celotne skupne bilance stanja vseh kreditnih institucij na Švedskem.
- 98 Iz tega sledi, da tožeči stranki nista navedli trditev, na podlagi katerih bi bilo mogoče prag 150 milijard SEK šteti za očitno neprimeren glede na cilje tega davka. Prav tako nista navedli, katera druga raven bi bila primerna za ta prag. Očitno je namreč, da izpodbijata sam obstoj praga. Vendar v skladu s sodno prakso, navedeno v točkah 89 in 90 zgoraj, to, da nacionalni zakonodajalec določi prage, samo po sebi ni v nasprotju s pravom Unije.
- 99 Iz tega sledi, da tožeči stranki nista dokazali, da bi Komisija pri presoji praga za obvezno plačilo tega davka morala imeti resne težave.

Mehanizem konsolidacije

- 100 Tožeči stranki izpodbijata mehanizem konsolidacije za položaje znotraj skupine, uporabljen za izračun praga in davčne osnove, ker se pri izračunu praga upoštevajo dolgovi znotraj skupine nacionalnih kreditnih institucij in čezmejnih podružnic. Med posrednimi stroški na Švedskem in

dolgovi, ki jih je mogoče pripisati tuji podružnici švedske kreditne institucije, naj namreč ne bi bilo neposredne povezave, medtem ko naj bi dolgovi teh podružnic predstavljali nezanemarljiv delež celotne davčne osnove.

- 101 Prav tako naj bi bile tuje hčerinske družbe švedskih kreditnih institucij in tuje podružnice teh kreditnih institucij, kar zadeva posredne stroške, v podobnem položaju. Ta dva položaja pa naj bi bila obravnavana različno, saj naj bi bili v osnovo za ta davek vključeni samo dolgovi tujih podružnic švedskih kreditnih institucij. Poleg tega naj bi se nesimetrično z obravnavanjem tujih podružnic švedske kreditne institucije, katere dolgovi naj bi se upoštevali pri izračunu davka, pri navedenem izračunu upoštevali tudi dolgovi podružnic tujih kreditnih institucij na Švedskem.
- 102 Komisija trditve tožečih strank izpodbija.
- 103 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da podružnica švedske kreditne institucije, kot je razvidno iz točke 59 obrazložitve izpodbijanega sklepa in česar tožeči stranki ne izpodbijata, nima pravne osebnosti, ki bi bila neodvisna od institucije, od katere je odvisna, in zanjo velja isto dovoljenje, v nasprotju s hčerinskimi družbami, ki so ločene pravne osebe. Na ta način vse finančne obveznosti podružnice bremenijo švedsko kreditno institucijo, od katere je podružnica odvisna, in bi kriza, ki bi prizadela to podružnico, vplivala na njeno matično družbo, saj bi povzročila posredne stroške ne le v državi, v kateri je ta podružnica, temveč tudi na Švedskem. Zato ni mogoče šteti, da bi Komisija morala dvomiti o tem mehanizmu, saj so podružnice švedske kreditne institucije povezane s to institucijo in bi zato njihov propad imel učinke tudi na Švedskem.
- 104 Dalje, iz istih razlogov je treba zavrniti trditev, da so tuje hčerinske družbe in tuje podružnice švedske kreditne institucije v podobnem položaju, saj so hčerinske družbe v nasprotju s podružnicami, kot je navedeno v točki 60 obrazložitve izpodbijanega sklepa, pravne osebe, ki so ločene od svojih matičnih družb in ki poslujejo z ločenim dovoljenjem, ki ga izda država, v kateri so.
- 105 Nazadnje, tožeči stranki nista dokazali obstoja asimetrije med obravnavanjem dolgov tujih podružnic švedske kreditne institucije in dolgovi podružnic tujih kreditnih institucij na Švedskem. Komisija je namreč v točki 61 obrazložitve izpodbijanega sklepa navedla, da lahko podružnice, ki so na Švedskem in so podružnice tujih kreditnih institucij, povzročijo posredne stroške tako na Švedskem kot v državi, v kateri ima sedež matična družba. Zato ta okoliščina ne pomeni nobene asimetrije, saj se dolgovi tujih podružnic švedske kreditne institucije upoštevajo na Švedskem, ne da bi to, kadar je primerno, preprečilo morebitno upoštevanje teh dolgov tudi v državi, v kateri so podružnice.
- 106 Zato tožeči stranki nista uspeli dokazati, da je mehanizem konsolidacije očitno diskriminatoren element in da bi zato Komisija pri presoji v zvezi s tem morala naleteti na resne težave.

Odstopanje od referenčnega sistema

- 107 Tožeči stranki poudarjata, da če bi Splošno sodišče priznalo referenčni sistem, kot je opredeljen v izpodbijanem sklepu, bi njune trditve v zvezi s sestavnimi elementi tega sistema ostale veljavne glede odstopanj od tega sistema.

- 108 Poleg tega tožeči stranki glede obstoja odstopanja v zvezi z obravnavanjem kreditnih institucij, katerih dolgovi ne presegajo praga 150 milijard SEK, trdita, da dejavnosti kreditnih institucij, katerih dolgovi so nižji od praga, ne pomenijo, da država v primeru finančne krize ne bi bila izpostavljena posrednim stroškom v zvezi z njimi. Razlika med temi kreditnimi institucijami in tistimi, katerih dolgovi presegajo navedeni prag, naj se namreč ne bi nanašala na obstoj tveganj za državo, ampak na njihov obseg. Odstopanje od referenčnega sistema naj bi torej obstajalo v smislu, da naj bi se očitno diskriminiralo med podjetji, ki so v primerljivem pravnem in dejanskem položaju. Še več, s pravnega vidika naj za kreditne institucije, katerih dolgovi naj bi bili višji, in za tiste, katerih dolgovi naj bi bili nižji od navedenega praga, ne bi veljale očitno različne obveznosti glede skladnosti, računovodstva in davkov, ki bi temeljile na isti vrsti in enaki ravni praga dolgov.
- 109 Poleg tega naj bi bil ta davek splošni prispevek k prihodkom države, ki bi ga bilo mogoče uporabiti za različne namene, katerega resnični cilj naj bi bil okrepiti javne finance s prispevki velikih kreditnih institucij. Tako po mnenju tožečih strank ni bilo utemeljenega razloga za uvedbo razlikovanja med podjetji določenega sektorja, saj je bil cilj tega davka splošen. Prav tako naj bi morala vlada predlagati, da se sredstva, pobrana od tega davka, rezervirajo za prihodnje finančne krize.
- 110 V zvezi z obstojem odstopanj v zvezi z obravnavo drugih finančnih institucij se tožeči stranki sklicujeta na trditve, navedene v točki 68 zgoraj.
- 111 Zato je po mnenju tožečih strank ta davek *a priori* selektiven in bi Komisija morala začeti formalni postopek preiskave.
- 112 Komisija trditve tožečih strank izpodbija.
- 113 Komisija je v izpodbijanem sklepu na eni strani menila, da ta davek ne pomeni odstopanja od referenčnega sistema glede obravnave drugih finančnih institucij. Te naj namreč ne bi imele strukture dolgov z enako stopnjo nestabilnosti in naj bi zanje veljale drugačne in manj stroge regulativne ureditve, kar naj bi kazalo na to, da je manj verjetno, da bi te povzročile sistemsko tveganje in posredne stroške. Zato naj te institucije ne bi bile v dejanskem in pravnem položaju, ki bi bil glede na cilj tega davka primerljiv s položajem kreditnih institucij.
- 114 Komisija je glede hipotekarnih skladov, ki naj bi imeli vsekakor omejen delež na trgu hipotek, menila, da niso vključeni v nekatere kritične dejavnosti, podobne dejavnostim kreditnih institucij. Še več, razlikovali naj bi se v delovanju in naj bi spadali v drugačen regulativni okvir ter naj ne bi mogli povzročiti posrednih stroškov v enakem obsegu kot kreditne institucije.
- 115 Na drugi strani naj bi lahko velike kreditne institucije bile sistemsko pomembne, imele vpliv in učinek na trg ter bile, drugače kot majhne kreditne institucije, kritične za realno gospodarstvo. Prvonavedene naj bi tako v primeru krize bolj verjetno povzročile posredne stroške. Zato naj velike kreditne institucije ne bi bile v dejanskem in pravnem položaju, ki bi bil glede na cilj tega davka primerljiv s položajem majhnih kreditnih institucij.
- 116 V skladu z ustaljeno sodno prakso dejstvo, da so do ukrepa upravičeni le davčni zavezanci, ki izpolnjujejo pogoje za njegovo uporabo, samo po sebi ne more dati temu ukrepu selektivnega značaja (glej sodbi z dne 21. decembra 2016, Komisija/World Duty Free Group in drugi, C-20/15 P in C-21/15 P, EU:C:2016:981, točka 59 in navedena sodna praksa, in z dne 16. marca 2021, Komisija proti Madžarski, C-596/19 P, EU:C:2021:202, točka 58).

- 117 Poleg tega, kot je bilo opozorjeno v točki 89 zgoraj, davek ni selektiven, če so razlike v obdavčitvi in prednosti, ki lahko iz tega izhajajo – tudi če so upravičene samo z logiko porazdelitve davka med davčne zavezanke – posledica tega, da se zgolj uporabi „običajna“ ureditev, ki se izvaja brez izjem, če se primerljivi položaji obravnavajo primerljivo in če ti mehanizmi o prilagoditvah ne kršijo cilja zadevnega davka. Podobno se za posebne določbe za nekatera podjetja, ki so zaradi svojega posebnega položaja upravičena do prilagoditve ali celo do oprostitve davka, ne bi smelo šteti, da pomenijo selektivno prednost, če te določbe niso v nasprotju s ciljem zadevnega davka (sodbi z dne 16. maja 2019, Poljska/Komisija, T-836/16 in T-624/17, EU:T:2019:338, točka 89, in z dne 27. junija 2019, Madžarska/Komisija, T-20/17, EU:T:2019:448, točka 101).
- 118 Če pa se, nasprotno, podjetja v primerljivem položaju glede na cilj davka ali logiko, ki upravičuje njegovo prilagoditev, glede tega ne obravnavajo enako, ta diskriminacija povzroči selektivno prednost, ki lahko pomeni državno pomoč, če so izpolnjeni drugi pogoji iz člena 107(1) PDEU (sodba z dne 27. junija 2019, Madžarska/Komisija, T-20/17, EU:T:2019:448, točka 102).
- 119 Najprej je treba opozoriti, da je treba trditve tožečih strank v zvezi z referenčnim sistemom, ki so bile analizirane v točkah od 54 do 106 zgoraj, prav tako zavrniti v okviru preučitve tega očitka, ker so bile te trditve v zvezi z referenčnim sistemom preučene v podobnem kontekstu, in sicer glede obstoja očitne diskriminacije.
- 120 V skladu s tem pojasnilom je treba na prvem mestu glede obstoja odstopanj v zvezi z obravnavanjem kreditnih institucij, katerih dolgovi ne presegajo praga 150 milijard SEK, opozoriti, kot je bilo navedeno v točki 41 zgoraj, da je iz obrazložitve osnutka zakona razvidno, da je bil cilj tega davka okrepiti javne finance z njihovim izboljšanjem in z ohranitvijo javnega dolga na nizki ravni, da bi se zagotovila rezerva za upravljanje prihodnjih finančnih kriz z naložitvijo plačila tega davka velikim kreditnim institucijam, katerih propad ali resna motnja njihovega delovanja bi posamično ter zaradi njihove velikosti in pomena za delovanje finančnega sistema pomenila sistemsko tveganje in bi zelo negativno vplivala na navedeni sistem in gospodarstvo na splošno, kar bi povzročilo znatne posredne stroške za družbo.
- 121 Tožeči stranki pa trdita le, da bi v primeru finančne krize posredne stroške državi povzročile tudi kreditne institucije, ki niso zavezane plačati ta davek. Vendar tožeči stranki nista pojasnili, zakaj bi Komisija morala dvomiti o sistemskem pomenu teh kreditnih institucij v zvezi z morebitnimi posrednimi stroški ali o tem, da bi lahko propad teh kreditnih institucij posamično tako negativno vplival na navedeni sistem in gospodarstvo na splošno, da bi to povzročilo znatne posredne stroške za družbo. Poleg tega sta tožeči stranki, kot je navedeno v točkah 80 in 81 zgoraj, priznali, da večje kreditne institucije povzročajo večje posredne stroške, in nista izpodbijali tega, da so zgolj velike kreditne institucije sposobne s svojim propadom posamično povzročiti sistemsko tveganje in zelo negativno vplivati na finančni sistem in gospodarstvo na splošno ter povzročiti znatne posredne stroške za družbo.
- 122 Še več, trditev, da v primeru finančne krize vse kreditne institucije povzročijo posredne stroške za družbo, je treba zavrniti iz razlogov, navedenih v točki 80 zgoraj.
- 123 Tožeči stranki torej nista uspeli dokazati obstoja sklenjenega kroga indicev, s katerimi bi bilo mogoče dokazati, da so bile kreditne institucije, katerih dolgovi so presegali prag, glede na cilj tega davka v dejanskem in pravnem položaju, primerljivem s položajem kreditnih institucij, katerih dolgovi niso presegli tega praga. Poleg tega, kot je navedeno v točki 96 zgoraj, je iz spisa razvidno, da ni obstajala nobena kreditna institucija, ki ni bila zavezana za plačilo tega davka in katere višina dolgov je bila blizu praga 150 milijard SEK. Opozoriti pa je treba, da v skladu

s sodno prakso, navedeno v točki 24 zgoraj, Splošnemu sodišču ni treba ugotavljati, ali obstajajo prepričljivi dokazi, da ni dvomov glede opredelitve zadevnega ukrepa kot pomoči, temveč mora, nasprotno, preveriti, ali je tožeča stranka predložila dokaze o obstoju takih dvomov.

- 124 Na drugem mestu, najprej je treba glede obstoja odstopanj v zvezi z obravnavanjem drugih finančnih institucij poudariti, da zgolj konkurenčno razmerje ne more voditi k ugotovitvi, da so te institucije glede na cilj tega davka v dejanskem in pravnem položaju, ki je primerljiv s položajem kreditnih institucij, ki so zavezane za plačilo tega davka.
- 125 Dalje, trditev, da bi lahko to, da drugim finančnim institucijam niso naložene zahteve, pomenilo dodatno grožnjo za finančno stabilnost in dodatna tveganja glede posrednih stroškov za državo, je treba zavrniti iz razlogov, navedenih v točki 78 zgoraj.
- 126 Nazadnje, tožeči stranki obžalujeta, da Komisija ni pravilno ocenila ravni skupnih dolgov hipotekarnih skladov. Vendar pa se tožeči stranki, ne da bi navedli natančno vrednost teh dolgov, sklicujeta na nekatere celotne zneske hipotekarnih posojil gospodinjstvom, in sicer na zneska v višini 19 milijard SEK (približno 1,68 milijarde EUR) oziroma 35,1 milijarde SEK (približno 3,1 milijarde EUR). Poleg dejstva, da se ti zneski nanašajo na skupne podatke hipotekarnih skladov, medtem ko se prag davka nanaša na podatke, specifične za vsako kreditno institucijo, pa se navedene številke ne približujejo pragu za ta davek, to je 150 milijard SEK.
- 127 Zato je treba ugotoviti, da na podlagi trditev tožečih strank v zvezi z obstojem odstopanj od referenčnega sistema ni mogoče dokazati, da bi Komisija morala pri presoji v zvezi s tem imeti resne težave.
- 128 Iz vseh zgornjih presoj izhaja, da tožeči stranki nista dokazali, da bi Komisija morala dvomiti o opredelitvi tega davka v smislu člena 107(1) PDEU, zaradi česar bi morala začeti formalni postopek preiskave. Zato je treba tožbo v celoti zavrniti, ne da bi bilo treba sprejeti ukrepe procesnega vodstva, ki sta jih predlagali tožeči stranki, saj jih mora Splošno sodišče v skladu s členom 90(1) svojega poslovnika odrediti le, če presodi, da je to koristno.

Stroški

- 129 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki.
- 130 Ker tožeči stranki nista uspeli, se jima v skladu s predlogi Komisije naloži, da nosita svoje stroške in stroške Komisije.
- 131 Kraljevina Švedska v skladu s členom 138(1) Poslovnika nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (četrti razširjeni senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet in Länsförsäkringar Bank AB nosita svoje stroške in stroške Evropske komisije.

3. Kraljevina Švedska nosi svoje stroške.

Papasavvas

da Silva Passos

Jaeger

Gervasoni

Póltorak

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 17. aprila 2024.

Podpisi