



# Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (fjärde avdelningen i utökad sammansättning)

den 17 april 2024\*

”Statligt stöd – Svensk skattelagstiftning – Riskskatt för kreditinstitut – Beslut att inte göra invändningar – Selektiv karaktär – Stödets syfte – Undantag från referenssystemet”

I mål T-112/22,

**Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet**, Stockholm (Sverige),

**Länsförsäkringar Bank AB**, Stockholm,

företrädna av advokaterna P. Hansson, M. Eriksson, M. Persson och A. Andersson,

sökande,

mot

**Europeiska kommissionen**, företräd av F. Tomat och A. Steiblyté, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

**Konungariket Sverige**, företrätt av C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, F.-L. Göransson, H. Shev, H. Eklinder och R. Shahsavan Eriksson, samtliga i egenskap av ombud,

intervenient,

meddelar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen i utökad sammansättning),

sammansatt av ordföranden S. Pappasavvas samt domarna R. da Silva Passos, M. Jaeger, S. Gervasoni och N. Póltorak (referent),

justitiesekreterare: handläggaren P. Cullen,

efter den skriftliga delen av förfarandet

\* Rättegångsspråk: engelska.

efter förhandlingen den 9 november 2023,

följande

### Dom

- 1 Sökandena (Ideella Föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet, och Länsförsäkringar Bank AB) har, med stöd av artikel 263 FEUF, väckt talan om ogiltigförklaring av Europeiska kommissionens beslut COM(2021) 8637 final av den 24 november 2021 om den statliga åtgärden SA.56348 (2021/N) – Sverige: Svensk skatt för kreditinstitut (nedan kallat det angripna beslutet).

### Bakgrund till tvisten

- 2 Den första sökanden, Ideella Föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet, är en svensk bankförening som företräder sina 31 medlemmar i ärenden av gemensamt intresse, såväl nationellt som internationellt. Föreningens medlemmar är banker och finansinstitut som är etablerade i Sverige.
- 3 Den andra sökanden, Länsförsäkringar Bank, är medlem i denna bankförening.
- 4 Den 3 september 2021 anmälde Konungariket Sverige, i enlighet med artikel 108.3 FEUF, ett lagförslag till kommissionen. Lagförslaget rörde en riskskatt som ska betalas av kreditinstitut, tillsammans med ett förslag till ändring av lagen om avräkning av utländsk skatt (nedan tillsammans kallade lagförslaget). Konungariket Sverige ansåg emellertid att den införda skatten inte uppfyllde selektivitetskriterierna i artikel 107.1 FEUF och att den således inte utgjorde statligt stöd. Lagförslaget antogs och lagen trädde i kraft den 1 januari 2022.
- 5 I avsnitt 2.1 i lagförslaget anges som 1 § i lagen att kreditinstitut ska betala riskskatt till staten.
- 6 I avsnitt 2.1 i lagförslaget anges som 4 § i lagen att ett svenskt kreditinstitut är skattskyldigt om summan av kreditinstitutets skulder vid beskattningsårets ingång överstiger det gränsvärde som föreskrivs i lagförslaget. När det gäller utländska kreditinstitut föreskrivs i denna bestämmelse att dessa är skattskyldiga om de har skulder vid beskattningsårets ingång som är hänförliga till verksamhet som kreditinstitutet bedriver från filial i Sverige, och summan av dessa skulder vid beskattningsårets ingång överstiger det gränsvärde som föreskrivs i lagförslaget. I lagförslagets beskrivning av bakgrund och gällande rätt hänvisas till svensk lags definition av kreditinstitut, det vill säga svenska banker och svenska bolag som är verksamma på kreditmarknaden samt utländska banker och utländska kreditinstitut. Av detta följer att nio kreditinstitut är skattskyldiga för den aktuella skatten.
- 7 I avsnitt 2.1 i lagförslaget anges som 5 § i lagen att gränsvärdet är 150 miljarder svenska kronor (SEK) (cirka 13,3 miljarder euro) för beskattningsår som påbörjas under år 2022. För beskattningsår som påbörjas under år 2023 och senare år uppgår gränsvärdet till 150 miljarder SEK multiplicerat med det jämförelsetal som anger förhållandet för prisbasbeloppets förändring mellan år 2022 och det år under vilket det aktuella beskattningsåret påbörjas, uttryckt i procent med två decimaler avrundat nedåt plus två procentenheter.

- 8 I avsnitt 2.1 i lagförslaget regleras som 6 § i lagen situationen för kreditinstitut som ingår i en koncern med flera kreditinstitut. De sammanlagda skulderna för koncernens kreditinstitut vid beskattningsårets ingång beaktas således vid tillämpningen av 4 § i lagen, såsom denna bestämmelse avfattats i avsnitt 2.1 i lagförslaget. För ett utländskt kreditinstitut som ingår i en koncern ska dock endast skulder hänförliga till verksamhet som kreditinstitutet bedriver från filial i Sverige beaktas vid beräkningen av de sammanlagda skulderna. Det föreskrivs även att vissa skulder, förutom avsättningar eller obeskattade reserver, inte ska beaktas vid beräkningen av de sammanlagda skulderna, nämligen dels skulder till ett svenskt kreditinstitut som ingår i samma koncern, dels skulder till ett utländskt kreditinstitut som ingår i samma koncern, till den del de fordringar som motsvarar skulderna är hänförliga till verksamhet som det utländska kreditinstitutet bedriver från filial i Sverige.
- 9 I avsnitt 2.1 i lagförslaget bestäms, som 9 § i lagen, skattesatsen till 0,05 procent av summan av kreditinstitutets skulder. I avsnitt 2.2 i lagförslaget föreskrivs att skattesatsen senare ska höjas till 0,06 procent för beskattningsåret 2023.
- 10 I avsnitt 2.3 i lagförslaget föreslås att 5 kap. 1 § i lagen om avräkning av utländsk skatt ska ändras så, att en skattskyldig som har skulder till ett utländskt kreditinstitut som ingår i samma koncern som den skattskyldige under vissa förutsättningar har rätt till avräkning för den utländska skatt som detta utländska kreditinstitut har betalat.
- 11 Den 30 september 2021 riktade kommissionen en begäran om upplysningar till Konungariket Sverige, som denna stat besvarade den 5 oktober 2021.

### **Det angripna beslutet**

- 12 I det angripna beslutet fann kommissionen att skatten inte utgör statligt stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, eftersom den inte uppfyller selektivitetskriteriet i denna bestämmelse.
- 13 Vad för det första gäller identifieringen av det ”normala” skattesystemet ansåg kommissionen att nämnda system är begränsat till den aktuella skatten, som har en egen logik, och därför är oberoende av andra nationella skatteregler vars beståndsdelar är förenliga med den aktuella lagens syfte, det vill säga att stärka de offentliga finanserna genom att ta in skatter från de stora kreditinstitut som kan tänkas orsaka betydande indirekta kostnader för samhället, och på så sätt skapa en möjlighet att bära sådana indirekta kostnader vid framtida finanskriser. Kommissionen drog slutsatsen att den ”normala” ordningen inte var utformad utifrån uppenbart diskriminerande parametrar för att kringgå unionslagstiftningen om statligt stöd.
- 14 För det andra ansåg kommissionen att de kreditinstitut som exklusivt omfattas av skatten, vars skulder är en källa till instabilitet särskilt för det finansiella systemet och den reala ekonomin, skiljer sig från andra finansinstitut, eftersom de sistnämnda inte på samma sätt har en risknivå som riskerar att skapa en sådan instabilitet. Enligt kommissionen befinner sig således inte de andra finansinstituten i en jämförbar situation i faktiskt och rättsligt hänseende med avseende på syftet med skatten.
- 15 För det andra ansåg kommissionen att det gränsvärde för skulder som gäller för skatten syftar till att återspegla kreditinstitutets storlek och följaktligen risken för att de ska komma att orsaka betydande indirekta kostnader. De kreditinstitut vars skulder inte överstiger det gränsvärde som föreskrivs för skatten befinner sig således inte i en situation som i faktiskt och rättsligt hänseende

är jämförbar med situationen för kreditinstitut vars skulder överstiger detta gränsvärde, med hänsyn till skattens syfte, varför det skatteundantag som gäller för dem således inte utgör ett undantag från den ”normala” ordningen.

### **Parternas yrkanden**

- 16 Sökandena har yrkat att tribunalen ska
- ogiltigförklara det angripna beslutet, och
  - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 17 Kommissionen, som stöds av Konungariket Sverige, har yrkat att tribunalen ska
- ogilla talan, och
  - förplikta sökandena att ersätta rättegångskostnaderna.

### **Rättslig bedömning**

- 18 Till stöd för sin talan har sökandena åberopat en enda grund, nämligen åsidosättande av deras processuella rättigheter.
- 19 Enligt sökandena borde kommissionen ha uppfattat betydande svårigheter i samband med sin analys av skatten. Kommissionen borde följaktligen ha inlett det formella granskningsförfarandet och gett sökandena möjlighet att framföra sina synpunkter och på så sätt utöva sina processuella rättigheter. Sökandena har i detta sammanhang invänt mot kommissionens prövning, i det angripna beslutet, av huruvida skatten är selektiv.
- 20 Kommissionen, som stöds av Konungariket Sverige, har bestritt sökandenas argument.

### ***Inledande synpunkter***

- 21 Tribunalen erinrar om att det inom ramen för förfarandet för kontroll av statligt stöd ska göras åtskillnad mellan, å ena sidan, den preliminära fasen för granskning av stöd enligt artikel 108.3 FEUF, vilken endast syftar till att göra det möjligt för kommissionen att bilda sig en första uppfattning om den anmälda åtgärden, och, å andra sidan, det formella granskningsförfarande som avses i artikel 108.2 FEUF.
- 22 Lagenligheten av ett beslut, såsom det angripna beslutet, om att inte göra invändningar, som fattats med stöd av artikel 4.3 i rådets förordning (EU) 2015/1589 av den 13 juli 2015 om genomförandebestämmelser för artikel 108 [FEUF] (EUT L 248, 2015, s. 9), beror på huruvida bedömningen av de uppgifter och omständigheter som kommissionen hade tillgång till under den preliminära granskningen av den anmälda åtgärden objektivt sett borde ha föranlett tveksamhet i fråga om åtgärdens kvalificering som stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, eftersom sådan tveksamhet föranleder en skyldighet att inleda ett formellt

granskningsförfarande, i vilket de intresserade parter som avses i artikel 1 h i denna förordning kan delta (se, analogt, dom av den 2 september 2021, kommissionen/Tempus Energy och Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punkt 38).

- 23 När en sökande yrkar ogiltigförklaring av ett beslut om att inte göra invändningar, ifrågasätts framför allt det faktum att kommissionen har fattat beslut i fråga om det aktuella stödet utan att inleda ett formellt granskningsförfarande, vilket innebär att sökandens processuella rättigheter åsidosätts. För att vinna bifall till yrkandet om ogiltigförklaring kan sökanden åberopa vilken grund som helst som kan visa att bedömningen av den information och de uppgifter som kommissionen hade till sitt förfogande under den preliminära granskningen av den anmälda åtgärden borde ha föranlett tveksamhet om huruvida denna åtgärd skulle kvalificeras som stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 september 2021, kommissionen/Tempus Energy och Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punkt 39 och där angiven rättspraxis).
- 24 Bevisningen för att det föreligger sådana tvivel, vilken ska sökas med utgångspunkt i såväl de omständigheter under vilka beslutet om att inte göra invändningar fattades som beslutets innehåll, ska läggas fram av den som ansöker om ogiltigförklaring av detta beslut i form av en rad samstämmiga indicier (dom av den 2 september 2021, kommissionen/Tempus Energy och Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punkt 40, och dom av den 19 september 2018, HH Ferries m.fl./kommissionen, T-68/15, EU:T:2018:563, punkt 63). Det ankommer inte på tribunalen att avgöra huruvida det finns övertygande indicier för att det inte rådde några tvivel om att den aktuella åtgärden skulle kvalificeras som stöd. Det ankommer däremot på tribunalen att undersöka huruvida sökanden har styrkt att det förelåg sådana tveksamheter, i förekommande fall med hjälp av en rad samstämmiga indicier (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 september 2021, kommissionen/Tempus Energy och Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punkt 73).
- 25 I detta sammanhang är det förhållandet att kommissionen gjort en otillräcklig eller ofullständig granskning under det preliminära granskningsförfarandet en indikation på att det förelåg betydande svårigheter vid bedömningen av den omtvistade åtgärden, vilket innebär att kommissionen är skyldig att inleda det formella granskningsförfarandet (se dom av den 2 september 2021, kommissionen/Tempus Energy och Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 26 Slutligen är begreppet ”betydande svårigheter” ett objektiva kriterium. Det följer härav att den lagenlighetsprövning som tribunalen gör avseende förekomsten av betydande svårigheter inte kan vara begränsad till att avse en ren kontroll av förekomsten av en uppenbart oriktig bedömning (se dom av den 27 september 2011, 3F/kommissionen, T-30/03 RENV, EU:T:2011:534, punkt 55 och där angiven rättspraxis, och dom av den 10 juli 2012, Smurfit Kappa Group/kommissionen, T-304/08, EU:T:2012:351, punkt 80 och där angiven rättspraxis).
- 27 Det är mot bakgrund av denna rättspraxis som tribunalen ska pröva sökandenas argument som syftar till att visa att det förelåg tveksamhet i fråga om huruvida skatten skulle kvalificeras som stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, vilket borde ha föranlett kommissionen att inleda det formella granskningsförfarandet.
- 28 I det avseendet erinrar tribunalen om att samtliga följande villkor måste vara uppfyllda för att en nationell åtgärd ska anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. För det första ska det röra sig om en statlig åtgärd eller en åtgärd som vidtas med hjälp av statliga medel.

För det andra ska denna åtgärd kunna påverka handeln mellan medlemsstaterna. För det tredje ska åtgärden ge mottagaren en selektiv fördel. För det fjärde ska åtgärden snedvrída eller hota att snedvrída konkurrensen (se dom av den 8 november 2022, Fiat Chrysler Finance Europe/kommissionen, C-885/19 P och C-898/19 P, EU:C:2022:859, punkt 66 och där angiven rättspraxis).

- 29 Sökandena har preciserat att "[i] förevarande talan ifrågasätts giltigheten av kommissionens granskning av den anmälda åtgärden vad gäller selektivitetskriteriet", eftersom kommissionen, enligt sökandena, stötte på betydande svårigheter i detta avseende och borde ha inlett det formella granskningsförfarandet.
- 30 När det gäller selektivitetskriteriet ska det vid bedömningen av detta villkor fastställas huruvida den aktuella nationella åtgärden, inom ramen för en viss rättslig reglering, kan gynna "vissa företag eller viss produktion" i förhållande till andra företag eller annan produktion som, mot bakgrund av det mål som eftersträvas med regleringen, i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation, och som således är föremål för en särbehandling som i allt väsentligt kan anses vara diskriminerande (se dom av den 8 november 2022, Fiat Chrysler Finance Europe/kommissionen, C-885/19 P och C-898/19 P, EU:C:2022:859, punkt 67 och där angiven rättspraxis).
- 31 Vad särskilt beträffar nationella åtgärder som innebär en skattefördel, erinrar tribunalen om att en åtgärd av sådant slag som, trots att den inte innebär en överföring av statliga medel, försätter mottagarna i en situation som är mer fördelaktig än den situation som övriga skattskyldiga befinner sig i, kan ge mottagarna en selektiv fördel och därmed utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF. Såsom statligt stöd betraktas således bland annat åtgärder vilka minskar de utgifter som normalt belastar ett företags budget och vilka därigenom, utan att det är fråga om subventioner i strikt bemärkelse, är av samma beskaffenhet och har identiskt lika effekter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 mars 2021, kommissionen/Polen (C-562/19 P, EU:C:2021:201, punkt 30, och dom av den 16 mars 2021, kommissionen/Ungern (C-596/19 P, EU:C:2021:202, punkt 36).
- 32 För att kunna kvalificera en nationell skatteåtgärd som "selektiv" måste kommissionen, i ett första steg, identifiera referenssystemet, det vill säga det "normala" skattesystemet i den berörda medlemsstaten, och, i ett andra steg, visa att åtgärden avviker från referenssystemet genom att behandla ekonomiska aktörer olika, trots att de, i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i jämförbara situationer med hänsyn till målsättningen med detta skattesystem. Begreppet statligt stöd avser dock inte sådana åtgärder som innebär att företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i jämförbara situationer med hänsyn till målsättningen med den aktuella rättsliga regleringen behandlas olika, och vilka åtgärder således i princip är selektiva, när den berörda medlemsstaten, i ett tredje steg, lyckas visa att denna skillnad i behandling är motiverad, eftersom den följer av arten av eller systematiken i det system som åtgärderna ingår i (se dom av den 21 december 2016, kommissionen/World Duty Free Group m.fl., C-20/15 P och C-21/15 P, EU:C:2016:981, punkterna 57 och 58 och där angiven rättspraxis, och dom av den 8 november 2022, Fiat Chrysler Finance Europe/kommissionen, C-885/19 P och C-898/19 P, EU:C:2022:859, punkt 68 och där angiven rättspraxis).
- 33 I förevarande fall ifrågasätter sökandena kommissionens bedömning i det angripna beslutet av de två första stegen som anges i punkt 32 ovan.

- 34 Såsom framgår av skälen 66, 70 och 72 i det angripna beslutet drog kommissionen slutsatsen dels att referenssystemet inte hade utformats på ett uppenbart diskriminerande sätt, dels att den omständigheten att vissa typer av aktörer eller aktörer vars sammanlagda skulder understiger det gränsvärde som fastställts i lagförslaget inte är skattskyldiga inte utgör ett undantag från referenssystemet, eftersom dessa aktörer, med hänsyn till skattens syfte, i faktiskt och rättsligt hänseende inte befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för de banker som är skyldiga att betala denna skatt.
- 35 Tribunalen kommer följaktligen att pröva sökandenas argument avseende de olika skattekomponenter som kommissionen analyserade i det angripna beslutet, efter att ha fastställt det mål som eftersträvas av den nationella lagstiftaren.

### *Skattens syfte*

- 36 Sökandena har hävdat att syftet med skatten är snedvridet, eftersom den är riktad mot ”stora kreditinstitut”, trots att alla kreditinstitut kan bidra till de indirekta kostnaderna i händelse av en finansiell kris. Dessutom riktas skatten mot vissa företag på en marknad med mer än ett hundratal andra företag. Dessa få företag står således inför en kraftig ökning av sin skattebörda. Skatten är utformad på så sätt att endast ett fåtal företag bidrar till finansieringen av dessa indirekta kostnader. Det är emellertid ostridigt att även de företag som inte är skyldiga att betala skatten kan ge upphov till indirekta kostnader. Den anmälda åtgärden ger således upphov till en omotiverad diskriminering, som borde ha varit uppenbar för kommissionen mot bakgrund av de uppgifter som den förfogade över när den antog det angripna beslutet. Sökandena anser att den omständigheten att intäkterna från denna skatt är avsedda att användas för att täcka ytterligare offentliga utgifter, eftersom syftet med skatten inte är att skapa en fond avsedd att kompensera för framtida indirekta kostnader, borde leda till att man åtminstone ställer sig frågande till skattens faktiska syfte.
- 37 Sökandena har dessutom gjort gällande att det i lagförslaget preciseras att syftet med skatten är att öka skattebördan för stora kreditinstitut som, i händelse av en finanskris, troligen kan orsaka samhället betydande indirekta kostnader. Sökandena har angett att sådana kostnader i första hand uppkommer till följd av svårigheterna att få lån från bankerna under finanskriser. De indirekta kostnaderna, som definieras på ett vagt sätt i lagförslaget, är i princip samtliga kostnader som staten kan tvingas bära om den ekonomiska aktiviteten i samhället minskar. Dessutom är syftet med skatten inte att inrätta en fond för att kompensera för framtida indirekta kostnader, utan att stärka de offentliga finanserna för att kunna finansiera ytterligare offentliga utgifter.
- 38 Kommissionen, som stöds av Konungariket Sverige, har bestritt sökandenas argument.
- 39 Skatten syftar, såsom framgår av avsnitt 5.1 i lagförslaget, i förevarande fall till att stärka de offentliga finanserna genom att förbättra dem och genom att bevara statsskulden på en låg nivå för att ge utrymme att hantera framtida finanskriser. Det anses särskilt att Konungariket Sverige med starkare offentliga finanser skulle kunna stå bättre förberett att möta utmaningar och vidta nödvändiga åtgärder i krissituationer.
- 40 I lagförslaget klargörs dessutom att finanskriser är kostsamma och bland annat kan ge upphov till indirekta kostnader till följd av att den ekonomiska konjunkturen viker och de offentliga finanserna försämras. Alla kreditinstitut utgör dock inte samma risk för det finansiella systemets funktionssätt. Stora kreditinstitut utgör en så pass viktig del av det finansiella systemet att det

skulle medföra en systemrisk och ha en mycket negativ inverkan på nämnda system och för ekonomin i allmänhet om dessa institut fallerar eller allvarligt störs i sin verksamhet. Problem hos ett av dessa stora kreditinstitut riskerar således att snabbt sprida sig till hela banksystemet. Det påpekas särskilt att eftersom olika aktörer i det finansiella systemet korsvis äger varandras obligationer, kan ett problem som uppstår i en del av systemet snabbt spridas till andra delar i detsamma och därmed hota dess stabilitet. Små kreditinstitut, som inte är kritiska för det finansiella systemet, påverkar inte den makroekonomiska utvecklingen i samma utsträckning som stora institut. Följaktligen bör kreditinstitut som på grund av sin storlek och betydelse för det finansiella systemets och den makroekonomiska utvecklingen skulle kunna orsaka betydande indirekta kostnader för samhället i händelse av en finanskris, vars uppkomst inte kan uteslutas, betala denna skatt.

- 41 Det framgår av dessa skäl i lagförslaget att syftet med skatten är att stärka de offentliga finanserna genom att förbättra dem och genom att bevara statsskulden på en låg nivå för att ge utrymme att hantera framtida finanskriser genom att ta ut skatt av stora kreditinstitut, vilka, om de fallerar eller allvarligt störs i sin verksamhet, var för sig och på grund av deras storlek och betydelse för det finansiella systemets funktion, skulle medföra en systemrisk och ha en mycket negativ inverkan på nämnda system och ekonomin i allmänhet, vilket skulle medföra betydande indirekta kostnader för samhället.
- 42 Det ska i detta hänseende påpekas att sökandena vid förhandlingen åberopade möjligheten att kreditinstitut som inte är skyldiga att betala skatten, tillsammans, också kan vara orsaken till betydande indirekta kostnader för samhället. Även om det antas att detta argument kan tas upp till prövning, kan det inte godtas. Dels grundar sig skattens utformning, såsom framgår av punkt 41 ovan, på kreditinstitutens individuella egenskaper, dels står, såsom framgår av skäl 25 i det angripna beslutet, de kreditinstitut som omfattas av skatten för 90 procent av de totala skulderna för alla kreditinstitut som är verksamma i Sverige. Sökandena har nöjt sig med att hävda att denna procentsats kanske inte är korrekt, utan att understödja detta påstående med bevisning. Sökandena har således inte på ett ändamålsenligt sätt lyckats ifrågasätta konstaterandet att de kreditinstitut som inte är skattskyldiga endast står för 10 procent av de totala skulderna hos alla kreditinstitut som är verksamma i Sverige. Sökandena har följaktligen inte visat att fallissemang hos de kreditinstitut som inte är skattskyldiga, även om de betraktas kollektivt, skulle kunna medföra en systemrisk och ha en mycket negativ inverkan på det finansiella systemet och ekonomin i allmänhet, på ett sätt som kan medföra betydande indirekta kostnader för samhället.
- 43 Sökandena har inte heller ifrågasatt möjligheten att endast stora kreditinstitut var för sig, genom att fallera, kan orsaka en systemrisk och ha en mycket negativ inverkan på det finansiella systemet och ekonomin i allmänhet och därigenom orsaka betydande indirekta kostnader för samhället. Sökandena har nämligen, i sitt yttrande över Konungariket Sveriges interventionsinlaga, bestritt detta konstaterande utan att underbygga sin ståndpunkt, samtidigt som de har medgett att sannolikheten för att en bank kan orsaka indirekta kostnader är avhängig två oberoende faktorer, nämligen dels sannolikheten för att banken kommer att gå i konkurs, dels effekterna av bankens konkurs.



### *Referenssystemet*

- 44 Sökandena har gjort gällande att kommissionen förfogade över bevisning som borde ha gett upphov till tvivel om huruvida referenssystemets beståndsdelar är förenliga med skattens syfte. Sökandena har hävdade att kommissionen tycks ha fastställt referenssystemet på grundval av en alltför vid tolkning av medlemsstaternas suveränitet på skatteområdet.
- 45 Kommissionen har bestritt sökandenas argument.
- 46 Det ska i detta hänseende erinras om att när skatteåtgärden i fråga inte kan skiljas från den berörda medlemsstatens allmänna skattesystem, är det detta system som ska beaktas. När det däremot framgår att en sådan åtgärd är klart avskiljbar från det allmänna systemet, kan det inte uteslutas att den referensram som ska beaktas är mer begränsad än det allmänna systemet, eller till och med kan bestå av åtgärden i sig, när den framstår som en regel med en självständig rättslig logik och det är omöjligt att identifiera ett sammanhängande regelverk utanför denna åtgärd (dom av den 6 oktober 2021, *World Duty Free Group och Spanien/kommissionen*, C-51/19 P och C-64/19 P, EU:C:2021:793, punkt 63). En åtgärd kan således utgöra sin egen referensram när den inför ett skattesystem som är klart avgränsat och som eftersträvar specifika mål och således skiljer sig från alla andra skattesystem som tillämpas i den berörda medlemsstaten (dom av den 15 november 2018, *World Duty Free Group/kommissionen*, T-219/10 RENV, EU:T:2018:784, punkt 127).
- 47 I förevarande fall har kommissionen definierat referenssystemet som begränsat till den aktuella skatten, vilket sökandena inte har bestritt.
- 48 Det ska påpekas att skattens grundläggande särdrag i princip utgör det referenssystem eller "normala" skattesystem som ska beaktas vid bedömningen av selektivitetskriteriet. Det är emellertid inte uteslutet att dessa särdrag kan ha uppenbart diskriminerande inslag, vilket det emellertid ankommer på sökandena att visa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 mars 2021, *kommissionen/Polen* (C-562/19 P, EU:C:2021:201, punkt 42, och dom av den 16 mars 2021, *kommissionen/Ungern*, C-596/19 P, EU:C:2021:202, punkt 48). När det gäller kommissionens beslut att inte inleda det formella granskningsförfarandet måste emellertid sökandena i förevarande mål visa att kommissionen stötte på betydande svårigheter vid sin prövning av selektivitetskriteriet, vilket är det enda villkor som är aktuellt i förevarande fall.
- 49 I detta sammanhang ska det påpekas att det, för att bedöma huruvida skattens särdrag uppvisar uppenbart diskriminerande inslag, är nödvändigt att fastställa huruvida valet av beskattningskriterier, genom att gynna vissa kreditinstitut, förefaller inkonsekvent i förhållande till syftet med denna skatt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 mars 2021, *kommissionen/Polen*, C-562/19 P, EU:C:2021:201, punkt 43, och dom av den 16 mars 2021, *kommissionen/Ungern*, C-596/19 P, EU:C:2021:202, punkt 49).
- 50 I detta hänseende ankommer det på den berörda medlemsstaten att, utanför de områden inom vilka unionens skatterätt är harmoniserad, vid utövandet av sina egna befogenheter på området för direkt beskattning och med hänsyn till sin fiskala autonomi samt med beaktande av unionsrätten, bestämma de grundläggande kännetecknen för skatten, vilka i princip definierar det referenssystem eller det "normala" skattesystemet, utifrån vilket selektivitetsvillkoret ska bedömas. Detta gäller bland annat fastställandet av skattesatsen, beskattningsunderlaget, skattskyldighetens inträde, tröskeln och metoden för beräkning av beskattningsunderlaget (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 mars 2021, *kommissionen/Polen*, C-562/19 P,

EU:C:2021:201, punkterna 38 och 39, och dom av den 26 april 2018, ANGED, C-236/16 och C-237/16, EU:C:2018:291, punkt 43). Oberoende av om beskattningen är enhetlig eller progressiv ingår beskattningsnivån – liksom de beskattningsbara personerna – dessutom också bland grunddragen inom de tillämpliga bestämmelserna i fråga om beskattning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 maj 2019, Polen/kommissionen, T-836/16 och T-624/17, EU:T:2019:338, punkt 65, och dom av den 27 juni 2019, Ungern/kommissionen, T-20/17, EU:T:2019:448, punkt 80).

- 51 Det ska således beaktas att i avsaknad av unionslagstiftning är det medlemsstaterna som är behöriga att bestämma vad som ska utgöra beskattningsunderlag och att fördela skattebördan mellan de olika produktionsfaktorerna och de olika ekonomiska sektorerna (dom av den 26 april 2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, punkt 50).
- 52 Enligt sökandena är det uppenbart att skattens parametrar inte är förenliga med skattens syfte, vilket, med hänsyn till de uppgifter som kommissionen hade tillgång till, borde ha gett upphov till tvivel om huruvida skatten skulle kvalificeras som stöd.
- 53 De avser särskilt, för det första, beskattningsunderlaget, vilket grundar sig på kreditinstitutens skulder, för det andra, de skattskyldiga personerna, för det tredje, gränsvärdet för skatten och, för det fjärde, konsolideringsbasen i samband med beräkningen av gränsvärdet och beskattningsunderlaget.

#### *Beskattningsunderlaget grundar sig på kreditinstitutens skulder*

- 54 Enligt sökandena är skulderna, till skillnad från tillgångarna, inte kopplade till riskerna. Detsamma gäller kreditinstitutens storlek, vilket bekräftas av vissa nationella institutioner, ekonomisk litteratur och kreditbetyg till de största svenska kreditinstituten. De indirekta kostnaderna eller risken för sådana kostnader står inte heller direkt i proportion till ett kreditinstituts skulder, vilket kommissionen har underrättats om. Det ankommer visserligen inte på kommissionen att välja den lämpligaste indikatorn för att bedöma risken för indirekta kostnader inom ramen för sin preliminära granskning av skatten. Kommissionen är emellertid skyldig att fastställa huruvida det beskattningsunderlag som Konungariket Sverige har valt innebär att det införs en uppenbart diskriminerande parameter i referenssystemet. Sökandena har dessutom hävdats att den anmälda åtgärden, i strid med vad som krävs enligt senare rättspraxis avseende skatteåtgärder och selektivitet, innebär att företagen antingen åläggs en betydande skattebördas som omfattar företagens hela beskattningsunderlag eller ingen skattebördas alls.
- 55 Kommissionen, som stöds av Konungariket Sverige, har bestritt sökandenas argument.
- 56 I det angripna beslutet fann kommissionen att storleken på ett kreditinstituts skulder är en indikation bland andra på dess storlek i allmänhet, dess betydelse och den risk som dess fallissemang skulle kunna medföra för den makroekonomiska situationen i Sverige. Enligt kommissionen är detta kriterium således förenligt med skattens syfte och det uppvisar inga uppenbart diskriminerande inslag.
- 57 Det ska i detta hänseende påpekas att unionsrätten inte utgör hinder för att en icke progressiv beskattning baseras på den sammanlagda summan av kreditinstitutens skulder. Den omständigheten att det finns mer relevanta eller mer precisa indikatorer än den sammanlagda summan av kreditinstitutens skulder saknar betydelse i fråga om statligt stöd, eftersom unionsrätten på detta område endast syftar till att undanröja de selektiva fördelar som vissa

företag skulle kunna åtnjuta på bekostnad av andra företag som befinner sig i en jämförbar situation (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 mars 2021, kommissionen/Polen, C-562/19 P, EU:C:2021:201, punkt 41, och dom av den 16 mars 2021, kommissionen/Ungern, C-596/19 P, EU:C:2021:202, punkt 47).

- 58 Det ska även påpekas att skatten, såsom angetts i punkterna 40 och 41 ovan, inte syftar till att förebygga eller åtgärda de risker som kreditinstituten kan tänkas orsaka, utan till att stärka de nationella offentliga finanserna för att ge ett utrymme för hanteringen av framtida finanskriser genom att ta ut skatt av stora kreditinstitut, vilka, om de fallerar eller allvarligt störs i sin verksamhet, var för sig och på grund av deras storlek och betydelse för det finansiella systemets funktion, skulle medföra en systemrisk och ha en mycket negativ inverkan på nämnda system och ekonomin i allmänhet, vilket skulle medföra betydande indirekta kostnader för samhället.
- 59 Ju högre skuldnivån är, desto större är dessutom risken för det finansiella systemet, särskilt med tanke på aktörernas korsvisa ägande av varandras obligationer, som omnämns i punkt 40 ovan, eftersom det berörda kreditinstitutet vid fallissemang kanske inte kan betala sina stora skulder, vilket i sin tur medför en risk för fallissemang hos dess borgenärer och följaktligen betydande indirekta kostnader för samhället. Härav följer att ett kriterium som grundas på skuldsättningsgraden, såsom det som i förevarande fall har valts i den nationella lagstiftningen för att skilja mellan kreditinstitut beroende på om de har en större eller mindre inverkan på det finansiella systemet, är förenligt med det eftersträvade målet (se, analogt, dom av den 26 april 2018, ANGED, C-233/16, EU:C:2018:280, punkt 53).
- 60 Härav följer att den nationella lagstiftaren inte ansåg att de stora kreditinstitutens skulder innebär att dessa är utsatta för större risker än andra, utan att lagstiftaren däremot fokuserade på frågan huruvida ett kreditinstituts fallissemang, när det väl inträffar, i sig kan medföra betydande indirekta kostnader för samhället.
- 61 Av detta följer att sökandena inte har visat att kommissionen borde ha stött på betydande svårigheter vid bedömningen av beskattningsunderlaget.

#### *De skattskyldiga*

- 62 Sökandena har, förutom den omständigheten att de nio skattepliktiga instituten är heterogena, åberopat avsaknaden av överensstämmelse mellan förteckningen över dessa institut och förteckningen över systemviktiga institut som identifierats av Riksgäldskontoret inom ramen för Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/59/EU av den 15 maj 2014 om inrättande av en ram för återhämtning och resolution av kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av rådets direktiv 82/891/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/24/EG, 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2005/56/EG, 2007/36/EG, 2011/35/EU, 2012/30/EU och 2013/36/EU samt Europaparlamentets och rådets förordningar (EU) nr 1093/2010 och (EU) nr 648/2012 (EUT L 173, 2014, s. 190), eftersom den sistnämnda förteckningen endast omfattar sex av de nio kreditinstitut som omfattas av skatten, utan att kommissionen har lämnat någon förklaring i detta avseende. Dessutom beviljar ett av de kreditinstitut som är skattskyldigt uteslutande lån till svenska kommuner och ger således inte upphov till några indirekta kostnader.
- 63 Sökandena har i detta avseende påpekat att bankerna, med tillämpning av direktiv 2014/59, bidrar till en resolutionsfond och att endast sex av de nio banker som av Riksgäldskontoret hade identifierats som systemviktiga-vilket innebär de måste betala betydligt högre bidrag till denna

fond och iaktta strängare krav-är skyldiga att betala skatten. Till följd av dessa högre bidrag och strängare krav är, enligt sökandena, systemviktiga institut dessutom mer motståndskraftiga och mindre benägna att orsaka indirekta kostnader.

- 64 Sökandena har även gjort gällande att det finns mekanismer för att åstadkomma finansiell stabilitet hos kreditinstitut, bland annat i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 176, 2013, s. 1).
- 65 Utöver dessa mekanismer tillkommer dels den omständigheten att Konungariket Sverige har valt att tillämpa strängare krav än dem som föreskrivs i unionslagstiftningen, dels systemet för garanti av insättningar från enskilda insättare, vilken uppgår till beloppet 100 000 euro, enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/49/EU av den 16 april 2014 om insättningsgarantisystem (EUT L 173, 2014, s. 149). Vid de stresstester som Europeiska bankmyndigheten (EBA) genomförde år 2021 fick dessutom de fem svenska banker som hade varit föremål för dessa tester utmärkta resultat.
- 66 Sökandena betonar också konkurrensförhållandena inom den nationella finanssektorn. Enligt sökandena är denna aspekt relevant för att förstå sambandet mellan de företag som är skyldiga att betala skatten och risken för att indirekta kostnader uppkommer i förhållande till deras marknadsandelar inom de olika finansiella sektorerna. Alla banker som omfattas av skatten har emellertid inte stora marknadsandelar på samtliga relevanta marknader. Om bankerna konkurrerar på samma marknad och vissa omfattas av skatten medan andra selektivt undantas från den, så påverkar och förändrar detta, enligt sökandenas mening, konkurrensen på marknaden, vilket visar att det föreligger diskriminering.
- 67 Sökandena har tillagt att den svenska finanssektorn omfattar många olika företag som är verksamma inom ett eller flera marknadssegment och som konkurrerar med de kreditinstitut som är skyldiga att betala skatten.
- 68 Enligt sökandena kan avsaknaden av krav på dessa andra finansinstitut utgöra ytterligare ett hot mot den finansiella stabiliteten och ytterligare risker för att staten orsakas indirekta kostnader. Sökandena har även åberopat hypoteksfondernas betydelse inom sektorn för hypotekslån till hushåll.
- 69 Sökandena drar slutsatsen att eftersom alla kreditinstitut kan ge upphov till indirekta kostnader, är det inte nödvändigt att göra någon åtskillnad mellan kreditinstituten vad gäller skattskyldighet för denna skatt.
- 70 Kommissionen, som stöds av Konungariket Sverige, har bestritt sökandenas argument.
- 71 I det angripna beslutet fann kommissionen att det är stora kreditinstitut som är skyldiga att betala skatten, på grund av att de, om de fallerar eller allvarligt störs i sin verksamhet, var för sig skulle kunna orsaka betydande indirekta kostnader för det svenska samhället i händelse av en finanskris. Enligt kommissionen kan stora kreditinstitut vara systemviktiga, ha inflytande och påverka på marknaden och vara av kritisk storlek för den reala ekonomin. Kommissionen har påpekat att små kreditinstitut kan påverka den makroekonomiska utvecklingen i en annan utsträckning än stora kreditinstitut, såsom Konungariket Sverige även har anmärkt.

- 72 De övriga finansinstituten omfattas dessutom av ett annat regelverk som i allmänhet är mindre strikt, vilket tyder på att de har mindre kapacitet att generera systemrisk och indirekta kostnader. När det gäller hypoteksfonder, som enligt kommissionen under alla omständigheter står för en begränsad andel av hypoteksmarknaden, ansåg kommissionen att dessa fonder inte deltar i vissa verksamheter, såsom inlåning och utlåning till icke-finansiella bolag, särskilt som de skiljer sig från kreditinstitut i fråga om verksamhet och omfattas av ett annat regelverk.
- 73 I förevarande fall kan tribunalen för det första inte godta sökandenas argument att det saknas fullständig överensstämmelse mellan förteckningen över systemviktiga institut som identifierats av Riksgäldskontoret och förteckningen över kreditinstitut som är skattskyldiga för den aktuella skatten. Såsom sökandena har gjort gällande är det nämligen Riksgäldskontoret som är resolutionsmyndighet, i den mening som avses i direktiv 2014/59. Dessutom har sökandena vid förhandlingen anfört att Riksgäldskontorets förteckning över systemviktiga institut inte har upprättats på grundval av specifika kriterier och att det därför inte rör sig om samma kriterier som de som har använts för att upprätta förteckningen över kreditinstitut som är skyldiga att betala skatten.
- 74 Det system som inrättats genom direktiv 2014/59 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 806/2014 av den 15 juli 2014 om fastställande av enhetliga regler och ett enhetligt förfarande för resolution av kreditinstitut och vissa värdepappersföretag inom ramen för en gemensam resolutionsmekanism och en gemensam resolutionsfond och om ändring av förordning (EU) nr 1093/2010 (EUT L 225, 2014, s. 1), syftar dessutom, såsom sökandena har bekräftat, till att minimera de betydande direkta kostnader som kan uppstå för samhället, bland annat vid dessa instituts fallissemang, och inte de indirekta kostnaderna. Sökandena har förklarat att de företag som omfattas av de strängaste reglerna i detta system är mindre benägna att orsaka indirekta kostnader, eftersom de är mindre benägna att falla. Såsom framgår av punkt 60 ovan avser skatten emellertid inte kreditinstitut som har större risk att falla, utan den tillämpas på kreditinstitut vars fallissemang, när det väl har inträffat, på egen hand kan medföra betydande indirekta kostnader för samhället.
- 75 Samma slutsats gör sig gällande beträffande förordning nr 575/2013, direktiv 2014/49 och de stresstester som EBA genomförde år 2021. Kapitalkraven och insättningsgarantimekanismen syftar nämligen till att undanröja de direkta kostnaderna genom att förhindra att kreditinstituten fallerar och att insättarna, som är fysiska personer, förlorar sina insättningar. Vidare avser stresstesterna risken för att ett kreditinstitut fallerar. Syftet med den här aktuella skatten är emellertid inte att förhindra eventuella fallissemang i bankinstituten eller att undvika direkta kostnader, utan att ta hänsyn till indirekta kostnader som kan uppkomma om de kreditinstitut som är skyldiga att betala skatten eventuellt fallerar.
- 76 Vad för det andra gäller konkurrenssituationen inom den nationella finanssektorn-vilken enligt sökandena är relevant för att förstå sambandet mellan de företag som är skyldiga att betala skatten och risken för att indirekta kostnader uppkommer, och vilken är avhängig deras marknadsandelar inom de olika finansiella sektorerna-räcker det att konstatera att den beskattningsgrundande händelsen inte utgörs av de skattskyldigas marknadsandelar, utan av deras skuldnivå. Enligt den rättspraxis som anges i punkt 50 ovan hade Konungariket Sverige rätt att-med utövande av sin egen behörighet på området för direkt beskattning, med iakttagande av dess självbestämmande i skattefrågor och med hänsyn till unionsrätten-fastställa den beskattningsgrundande händelsen och beskattningsunderlaget för denna skatt.

- 77 För det andra har sökandena inte hävdat att andra företag som är verksamma i ett eller flera marknadssegment och som konkurrerar med de kreditinstitut som är skyldiga att betala skatten hade skulder som översteg 150 miljarder SEK. De har nämligen begränsat sig till att hävda att dessa företag konkurrerar med de kreditinstitut som är skyldiga att betala skatten, utan att förklara hur de förstnämndas fallissemang i sig skulle kunna medföra betydande indirekta kostnader för samhället.
- 78 När det för det tredje gäller argumentet att avsaknaden av krav på andra finansinstitut skulle kunna utgöra ett ytterligare hot mot den finansiella stabiliteten och ytterligare risker för att det uppkommer indirekta kostnader för staten, räcker det att konstatera att sökandena till stöd för sitt argument inte har lämnat några förklaringar som gör det möjligt att dra slutsatsen att det föreligger något hot mot den finansiella stabiliteten, vilket innebär att detta argument inte kan godtas, eftersom det saknar stöd.
- 79 Vad för det fjärde gäller argumentet att ett av skattskyldiga kreditinstituten uteslutande beviljar lån till svenska kommuner och således inte ger upphov till några indirekta kostnader, ska det erinras om att kommissionen, när det gäller en stödordning, enligt rättspraxis kan begränsa sig till att granska den aktuella stödordningens allmänna utformning, varvid den inte är skyldig att undersöka varje enskild tillämpning av stödordningen för att pröva om denna ordning innebär ett stöd. Kommissionen är således inte skyldig att i ett beslut avseende en sådan stödordning göra någon bedömning av stöd som beviljats i enskilda fall på grundval av denna ordning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 28 juli 2011, *Diputación Foral de Vizcaya m.fl./kommissionen*, C-471/09 P–C-473/09 P, ej publicerad, EU:C:2011:521, punkterna 98 och 99, och dom av den 30 april 2019, *UPF/kommissionen*, T-747/17, EU:T:2019:271, punkt 60). Vid förhandlingen bestred sökandena för övrigt inte kommissionens och Konungariket Sveriges argument att det inte var helt omöjligt att nämnda kreditinstitut skulle kunna falla.
- 80 Vad för det femte gäller argumentet att samtliga kreditinstitut kan ge upphov till indirekta kostnader, erinrar tribunalen om att den svenska lagstiftaren, såsom anges i punkt 41 ovan, har haft som mål att ta ut skatt på kreditinstitut, vilka, om de fallerar eller allvarligt störs i sin verksamhet, var för sig och på grund av deras storlek och betydelse för det finansiella systemets funktion, skulle medföra en systemrisk och ha en mycket negativ inverkan på nämnda system och ekonomin i allmänhet, vilket skulle medföra betydande indirekta kostnader för samhället. Även om alla kreditinstitut kan ge upphov till vissa indirekta kostnader, det vill säga att de kan bidra till att generera dessa kostnader, innebär detta således inte att samtliga kreditinstitut, om de fallerar, kan tänkas orsaka sådana konsekvenser. Det kan dessutom inte bestridas att kreditinstitutens inverkan på det finansiella systemet i stor utsträckning beror på deras storlek och deras skuldsättning, såsom påpekas i punkt 59 ovan (se, analogt, dom av den 26 april 2018, *ANGED*, C-233/16, EU:C:2018:280, punkt 53). Vid förhandlingen medgav sökandena dessutom att de största kreditinstituten orsakar större indirekta kostnader.
- 81 Slutligen har sökandena, såsom framgår av punkterna 42 och 43 ovan, inte ifrågasatt påståendet att endast stora kreditinstitut var för sig, genom att falla, kan orsaka en systemrisk och ha en mycket negativ inverkan på det finansiella systemet och ekonomin i allmänhet och därigenom orsaka betydande indirekta kostnader för samhället. De har inte visat att det skulle få samma konsekvenser om de institut som inte är skattskyldiga skulle falla, även om de betraktas kollektivt.
- 82 Sökandena har således inte visat att kommissionen borde ha stött på betydande svårigheter vid bedömningen av de skattskyldiga.

### *Gränsvärdet för skattskyldighet*

- 83 Sökandena har hävdat att samtliga kreditinstitut kan ge upphov till indirekta kostnader för samhället i händelse av en finansiell kris. I lagförslaget har den svenska regeringen inte heller visat att riskerna uppkommer först när gränsvärdet för skattskyldighet överskrids. Detta innebär att de stora bankerna kommer att betala samtliga indirekta kostnader som de orsakar, medan deras konkurrenter selektivt är befriade från skyldigheten att betala för någon som helst kostnad som de orsakar.
- 84 Vidare är skatten inte en skatt för särskilda ändamål, eftersom dess syfte är rent fiskalt, nämligen att öka skatteintäkterna, utan försök att påverka de skattskyldigas beteende.
- 85 Sökandena har tillagt att när ett företag uppnår gränsvärdet för skattskyldighet inkrävs skatten på grundval av samtliga skulder som beaktas vid beräkningen av nämnda gränsvärde. Gränsvärdet för skattskyldighet kan inte heller likställas med en progressiv skattesats.
- 86 Sökandena har även bestritt kommissionens analys och tolkning av domen av den 26 april 2018, ANGED (C-233/16, EU:C:2018:280), som kommissionen grundade sig på i det angripna beslutet. För det första rör det sig nämligen om ett annat sammanhang än det som är aktuellt i förevarande mål. För det andra hade gränsvärdet för skattskyldighet för den skatt som var i fråga i det målet tillämpats på ett annat sätt, eftersom nämnda skatt endast togs ut på den del som översteg gränsvärdet, vilket inte är fallet här.
- 87 Kommissionen, som stöds av Konungariket Sverige, har bestritt sökandenas argument.
- 88 I det angripna beslutet angav kommissionen att gränsvärdet på 150 miljarder SEK inte utgjorde en uppenbart diskriminerande omständighet utan utgjorde ett legitimt uttryck för Konungariket Sveriges utövande av sin suveränitet. Tillämpningen av detta gränsvärde skulle dessutom säkerställa att de skattskyldiga motsvarar 90 procent av den sammanlagda balansomslutningen för alla kreditinstitut i Sverige, inklusive svenska filialer till utländska kreditinstitut.
- 89 Enligt rättspraxis finns det i detta hänseende skatter vars karaktär inte hindrar att de kombineras med anpassningsåtgärder som till och med kan innebära befrielse från skatt utan att dessa bestämmelser för den skull medför att selektiva fördelar beviljas. Särskilda bestämmelser för vissa företag, på grund av situationer som är karakteristiska för dessa, och som beviljar dem en anpassning, eller till och med en befrielse från skatt bör inte anses utgöra en selektiv fördel, om dessa bestämmelser inte motverkar syftet med den berörda skatten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 maj 2019, Polen/kommissionen, T-836/16 och T-624/17, EU:T:2019:338, punkt 89, och dom av den 27 juni 2019, Ungern/kommissionen, T-20/17, EU:T:2019:448, punkt 101).
- 90 Det ska dessutom påpekas att fastställandet av gränsvärdet för skattskyldighet och metoderna för att beräkna beskattningsunderlaget omfattas av den nationella lagstiftarens utrymme för skönsmässig bedömning och grundar sig dessutom på tekniska och komplicerade bedömningar som unionsdomstolen endast kan göra en begränsad prövning av (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 april 2018, ANGED, C-236/16 och C-237/16, EU:C:2018:291, punkt 43).

- 91 Det framgår av denna rättspraxis att Konungariket Sverige inte kan hindras från att dels införa en skatt som är förenad med ett gränsvärde, dels införa en anpassningsåtgärd som går så långt som till en befrielse från skatt för kreditinstitut som befinner sig under nämnda gränsvärde, förutsatt att dessa omständigheter inte strider mot skattens syfte.
- 92 Det ska således prövas huruvida nämnda gränsvärde strider mot skattens syfte eller är uppenbart diskriminerande.
- 93 Vad gäller argumentet att samtliga kreditinstitut kan ge upphov till indirekta kostnader för samhället i händelse av en finansiell kris, erinrar tribunalen om följande: Syftet med skatten i förevarande fall är, såsom anges i punkt 41 ovan, att stärka de offentliga finanserna genom att förbättra dem och genom att bevara statsskulden på en låg nivå för att ge utrymme att hantera framtida finanskriser genom att ta ut skatt av stora kreditinstitut, vilka, om de fallerar eller allvarligt störs i sin verksamhet, var för sig och på grund av deras storlek och betydelse för det finansiella systemets funktion, skulle medföra en systemrisk och ha en mycket negativ inverkan på nämnda system och ekonomin i allmänhet, vilket skulle medföra betydande indirekta kostnader för samhället. Konungariket Sverige anser att sådana risker uppkommer om ett kreditinstitut vars skulder överstiger gränsvärdet på 150 miljarder SEK fallerar, vilket i sin tur medför betydande indirekta kostnader för samhället. Sökandena har inte ifrågasatt detta konstaterande från den nationella lagstiftarens sida och har, såsom påpekats i punkt 43 ovan, inte gjort gällande att samma konsekvenser kan uppstå när ett kreditinstitut vars skulder understiger nämnda gränsvärde fallerar. Såsom anges i punkt 59 ovan är det dessutom så att ju högre skuldnivån är, desto större är risken för det finansiella systemet, särskilt med tanke på aktörernas korsvisa ägande av varandras obligationer, eftersom det berörda kreditinstitutet vid fallissemang kanske inte kan betala sina stora skulder, vilket i sin tur medför en risk för fallissemang hos dess borgenärer och därmed en systemrisk.
- 94 Vad vidare gäller argumentet att skatten inte är en skatt för särskilda ändamål och inte syftar till att påverka de skattskyldigas beteende, har sökandena inte förklarat varför skatten skulle behöva syfta till att påverka de skattskyldigas beteende. Såsom framgår av skattens syfte är den nämligen avsedd att stärka de offentliga finanserna genom att förbättra dem och genom att bevara statsskulden på en låg nivå för att ge utrymme att hantera framtida finanskriser. Inget annat särskilt ändamål, såsom att påverka de skattskyldigas beteende, nämndes i lagförslaget. Detta argument kan således inte godtas, eftersom syftet med skatten inte är att förhindra att de kreditinstitut som är skattskyldiga för skatten tar risker eller att de fallerar, utan att säkerställa en god förvaltning av de offentliga finanserna för det fall ett av dessa institut fallerar.
- 95 På samma sätt står den omständigheten att intäkterna från skatten tillfaller statsbudgeten i överensstämmelse med det mål som anges i punkt 94 ovan.
- 96 Såsom framgår av handlingarna i målet, och såsom sökandena har bekräftat vid förhandlingen, fanns det inte heller några icke skattepliktiga kreditinstitut vars skuldnivå låg nära gränsvärdet på 150 miljarder SEK.
- 97 Vidare framgår det, utan att detta på ett ändamålsenligt sätt har bestritts av sökandena, av det angripna beslutet att tillämpningen av detta gränsvärde säkerställer att de skattskyldiga motsvarar 90 procent av den sammanlagda balansomslutningen för samtliga kreditinstitut i Sverige.



- 98 Härav följer att sökandena inte har anfört några argument som gör det möjligt att anse att gränsvärdet på 150 miljarder SEK är uppenbart olämpligt i förhållande till skattens syfte. De har inte heller angett en annan nivå som skulle ha varit lämplig som gränsvärde. De verkar snarare invända mot själva förekomsten av ett gränsvärde. Enligt den rättspraxis som anges i punkterna 89 och 90 ovan strider emellertid inte den nationella lagstiftarens införande av gränsvärden i sig mot unionsrätten.
- 99 Av detta följer att sökandena inte har visat att kommissionen borde ha stött på betydande svårigheter vid bedömningen av gränsvärdet för skattskyldighet.

### *Konsolideringsmekanismen*

- 100 Sökandena har riktat invändningar mot konsolideringsmekanismen för koncerninterna situationer vid beräkningen av gränsvärdet och beskattningsunderlaget, eftersom de nationella kreditinstitutens och de gränsöverskridande filialernas skulder inom koncernen beaktas vid beräkningen av gränsvärdet. Det finns nämligen inte något direkt samband mellan de indirekta kostnaderna i Sverige och de skulder som kan hänföras till ett svenskt kreditinstituts utländska filial, trots att dessa filialers skulder utgör en icke försumbar del av hela beskattningsunderlaget.
- 101 När det gäller eventuella indirekta kostnader befinner sig dessutom utländska dotterbolag till svenska kreditinstitut och dessa kreditinstituts utländska filialer i en liknande situation. Dessa två situationer behandlas emellertid olika, eftersom det endast är skulder tillhörande svenska kreditinstituts utländska filialer som ingår i beskattningsunderlaget. I asymmetri med behandlingen av ett svenskt kreditinstituts utländska filialer, vars skulder ska beaktas vid beräkningen av skatten, beaktas även skulder tillhörande utländska kreditinstituts filialer belägna i Sverige.
- 102 Kommissionen har bestritt sökandenas argument.
- 103 Såsom framgår av skäl 59 i det angripna beslutet, och utan att detta har bestritts av sökandena, är ett svenskt kreditinstituts filial inte en självständig juridisk person i förhållande till det institut som filialen tillhör, varvid filialen omfattas av samma licens, i motsats till dotterbolag som utgör separata juridiska enheter. Varje finansiell skyldighet för en filial åvilar således det svenska kreditinstitut som filialen är beroende av. En kris som påverkar filialen påverkar också dess moderbolag genom att indirekta kostnader uppkommer, inte bara i den stat där filialen är etablerad, utan även i Sverige. Det kan följaktligen inte anses att kommissionen borde ha hyst tvivel om denna mekanism, eftersom ett svenskt kreditinstituts filialer är knutna till detta och deras fallissemang således skulle få verkningar även i Sverige.
- 104 Av samma skäl kan tribunalen inte heller godta argumentet att utländska dotterbolag och utländska filialer till ett svenskt kreditinstitut befinner sig i en liknande situation, eftersom dotterbolagen, såsom anges i skäl 60 i det angripna beslutet, till skillnad från filialer, är juridiska enheter som är åtskilda från sina moderbolag och som bedriver sin verksamhet under en särskild licens utfärdad av den stat där de är etablerade.
- 105 Slutligen har sökandena inte visat att det föreligger någon asymmetri mellan behandlingen av ett svenskt kreditinstituts utländska filialers skulder och behandlingen av skulderna hos utländska kreditinstituts filialer i Sverige. I skäl 61 i det angripna beslutet angav kommissionen nämligen att filialer till utländska kreditinstitut i Sverige kan orsaka indirekta kostnader såväl i Sverige som i den stat där moderbolaget är beläget. Denna omständighet innebär följaktligen inte någon

asymmetri, eftersom skulderna hos ett svenskt kreditinstituts utländska filialer beaktas i Sverige, utan att detta, i förekommande fall, hindrar att dessa skulder beaktas även i den stat där filialerna är etablerade.

- 106 Sökandena har således inte visat att konsolideringsmekanismen utgör en uppenbart diskriminerande omständighet och att kommissionen följaktligen borde ha stött på betydande svårigheter vid sin bedömning i detta avseende.

### *Undantaget från referenssystemet*

- 107 Sökandena har understrukit att om tribunalen skulle godta referenssystemet, såsom det definieras i det angripna beslutet, så är deras argument avseende systemets grundläggande beståndsdelar fortfarande giltiga med avseende på undantagen från detta system.
- 108 Vad vidare gäller förekomsten av ett undantag för behandlingen av kreditinstitut vars skulder inte överstiger gränsvärdet på 150 miljarder SEK, har sökandena dessutom hävdad att den verksamhet som bedrivs av kreditinstitut vars skulder understiger gränsvärdet inte innebär att staten inte skulle kunna drabbas av indirekta kostnader för dem i händelse av en finansiell kris. Skillnaden mellan dessa kreditinstitut och de kreditinstitut vars skulder överstiger nämnda gränsvärde avser nämligen inte förekomsten av de risker som staten löper, utan omfattningen av dessa risker. Det föreligger således ett undantag från referenssystemet, eftersom det är uppenbart att det föreligger en diskriminering mellan företag som i rättsligt och faktiskt hänseende befinner sig i en jämförbar situation. Ur rättslig synvinkel omfattas de kreditinstitut vars skulder är högre och de institut vars skulder understiger nämnda gränsvärde dessutom av uppenbart olika skyldigheter i fråga om vilka bokförings- och skatteregler de måste följa, även om dessa grundar sig på samma typ av skulder och samma gränsvärde för skuldsättningen.
- 109 Skatten är dessutom en allmän skatt till förmån för statskassan som kan användas för olika ändamål, vars verkliga syfte är att stärka de offentliga finanserna genom bidrag från stora kreditinstitut. Enligt sökandena fanns det således inte något giltigt skäl att göra åtskillnad mellan företag inom en viss sektor, eftersom syftet med skatten är av allmän karaktär. Dessutom borde regeringen ha föreslagit att de insamlade medlen från skatten skulle reserveras för framtida finanskriser.
- 110 När det gäller förekomsten av undantag vad gäller behandlingen av andra finansinstitut, har sökandena hänvisat till de argument som det erinrats om i punkt 68 ovan.
- 111 Enligt sökandena är skatten följaktligen i princip selektiv och kommissionen borde ha inlett det formella granskningsförfarandet.
- 112 Kommissionen har bestritt sökandenas argument.
- 113 I det angripna beslutet förklarade kommissionen att skatten inte utgör en avvikelser från referenssystemet vad gäller behandlingen av andra finansiella institutioner. De sistnämnda har nämligen inte en skuldstruktur med samma grad av instabilitet, och de omfattas av särskilda och mindre strikta regelverk, vilket tyder på att risken är mindre att de medför en systemrisk och indirekta kostnader. Dessa institutioner befinner sig således inte i en situation som i faktiskt och rättsligt hänseende är jämförbar med situationen för kreditinstitut med avseende på syftet med skatten.

- 114 När det gäller hypoteksfonder, som under alla omständigheter har en begränsad andel av hypoteksmarknaden, ansåg kommissionen att de inte är engagerade i viss kritisk verksamhet liknande kreditinstitutens verksamhet. Dessutom skiljer de sig åt vad gäller deras funktion och de omfattas av ett annat regelverk och kan inte generera indirekta kostnader i samma utsträckning som kreditinstituten kan göra.
- 115 Enligt sökandena är vidare stora kreditinstitut systemviktiga, de har inflytande och påverkan på marknaden och är kritiska för realekonomin, till skillnad från små kreditinstitut. De förstnämnda kan således i högre grad komma att orsaka indirekta kostnader i händelse av kris. Stora kreditinstitut befinner sig således inte i en situation som i faktiskt och rättsligt hänseende är jämförbar med situationen för små kreditinstitut med avseende på skattens syfte.
- 116 Enligt fast rättspraxis betyder den omständigheten att enbart skattskyldiga som uppfyller villkoren för tillämpning av en åtgärd kan dra nytta av denna inte i sig att den är selektiv (se dom av den 21 december 2016, kommissionen/World Duty Free Group m.fl., C-20/15 P och C-21/15 P, EU:C:2016:981, punkt 59 och där angiven rättspraxis, och dom av den 16 mars 2021, kommissionen/Ungern, C-596/19 P, EU:C:2021:202, punkt 58).
- 117 Såsom det har erinrats om i punkt 89 ovan är en skatt inte selektiv om de skillnader i beskattning och de fördelar som kan följa därav-även om dessa endast är motiverade av det syfte som styrde fördelningen av skatten mellan de beskattningsbara företagen-följer av en klar och enkel tillämpning som inte avviker från det "normala" systemet, under förutsättning att de jämförbara situationerna behandlas på jämförbart sätt och anpassningsåtgärderna inte åsidosätter syftet med den berörda skatten. På samma sätt ska särskildabestämmelser som föreskrivs för vissa företag på grund av deras specifika situationer, varigenom de omfattas av en anpassning eller, till och med, en skattebefrielse, inte anses utgöra en selektiv fördel om dessa bestämmelser inte strider mot syftet med den aktuella skatten (dom av den 16 maj 2019, Polen/kommissionen, T-836/16 och T-624/17, EU:T:2019:338, punkt 89, och dom av den 27 juni 2019, Ungern/kommissionen, T-20/17, EU:T:2019:448, punkt 101).
- 118 Om däremot företag som befinner sig i en jämförbar situation vad avser syftet med skatten eller det syfte som motiverar en anpassning av denna härvidlag inte behandlas lika, så ger denna diskriminering upphov till en selektiv fördel som kan utgöra ett statligt stöd, om de övriga villkor som anges i artikel 107.1 FEUF är uppfyllda (dom av den 27 juni 2019 Ungern/kommissionen, T-20/17, EU:T:2019:448, punkt 102).
- 119 Tribunalen erinrar inledningsvis om att eftersom sökandenas argument avseende referenssystemet har analyserats i punkterna 54–106 ovan, kan de inte heller godtas inom ramen för prövningen av förevarande invändning, eftersom dessa argument, vad gäller referenssystemet, har prövats i ett liknande sammanhang, nämligen förekomsten av en uppenbar diskriminering.
- 120 När det för det första gäller förekomsten av undantag avseende behandlingen av kreditinstitut vars skulder inte överstiger gränsvärdet på 150 miljarder SEK, erinrar tribunalen om att det, såsom angetts i punkt 41 ovan, framgår av beskrivningen av bakgrunden till lagförslaget att syftet med skatten är att stärka de offentliga finanserna genom att förbättra dem och genom att bevara statsskulden på en låg nivå för att ge utrymme att hantera framtida finanskriser genom att ta ut skatt av stora kreditinstitut, vilka, om de fallerar eller allvarligt störs i sin verksamhet, var för sig och på grund av deras storlek och betydelse för det finansiella systemets funktion, skulle medföra en systemrisk och ha en mycket negativ inverkan på nämnda system och ekonomin i allmänhet, vilket skulle medföra betydande indirekta kostnader för samhället.

- 121 Sökandena har emellertid begränsat sig till att hävda att staten kan förorsakas indirekta kostnader i händelse av en finansiell kris även vad gäller kreditinstitut som inte är skyldiga att betala den aktuella skatten. Sökandena har emellertid inte förklarat varför kommissionen borde ha hyst tvivel om kreditinstitutens systemvikt med avseende på eventuella indirekta kostnader eller om huruvida de, genom att fallera, skulle kunna ha en så negativ inverkan på nämnda system och på ekonomin i allmänhet att de medför betydande indirekta kostnader för samhället. Såsom anges i punkterna 80 och 81 ovan har sökandena dessutom medgett att de största kreditinstituten orsakar större indirekta kostnader, och de har inte ifrågasatt påståendet att endast stora kreditinstitut var för sig, genom att fallera, kan orsaka en systemrisk och ha en mycket negativ inverkan på det finansiella systemet och ekonomin i allmänhet och därigenom orsaka betydande indirekta kostnader för samhället.
- 122 Argumentet att samtliga kreditinstitut kan ge upphov till indirekta kostnader för samhället i händelse av en finansiell kris, kan vidare inte godtas av de skäl som anges i punkt 80 ovan.
- 123 Sökandena har således inte visat att det föreligger en rad samstämmiga indicier som kan anses visa att de kreditinstitut vars skulder överstiger gränsvärdet, med hänsyn till skattens syfte, befinner sig i en situation som i faktiskt och rättsligt hänseende inte är jämförbar med situationen för kreditinstitut vars skulder inte överstiger detta gränsvärde. Såsom angetts i punkt 96 ovan framgår det för övrigt av handlingarna i målet att det inte fanns något kreditinstitut som inte var skyldigt att betala skatten och vars skulder låg nära gränsvärdet på 150 miljarder SEK. Det ska emellertid erinras om att det, i enlighet med den rättspraxis som anges i punkt 24 ovan, inte ankommer på tribunalen att avgöra om det finns övertygande indicier på att det inte föreligger några tvivel om huruvida den aktuella åtgärden ska kvalificeras som stöd, utan det ankommer tvärtom endast på tribunalen att undersöka huruvida sökanden har styrkt att det föreligger sådana tveksamheter.
- 124 Vad för det andra gäller förekomsten av undantag vad avser behandlingen av andra finansinstitut, ska det påpekas att enbart den omständigheten att det råder konkurrens inte i sig kan leda till slutsatsen att dessa institut, med hänsyn till skattens syfte, i faktiskt och rättsligt hänseende, befinner sig i en situation som är jämförbar med situationen för de kreditinstitut som är skyldiga att betala denna skatt.
- 125 Vad vidare gäller argumentet att avsaknaden av krav på andra finansinstitut skulle kunna utgöra ett ytterligare hot mot den finansiella stabiliteten och ytterligare risker för indirekta kostnader för staten, kan detta argument inte godtas av de skäl som anges i punkt 78 ovan.
- 126 Slutligen har sökandena hävdat att kommissionen inte gjorde en korrekt bedömning av storleken på hypoteksfondernas sammanlagda skulder. Sökandena har emellertid, utan att ange det exakta värdet för dessa skulder, åberopat vissa totala belopp för hypotekslån till hushållen, nämligen beloppen 19 miljarder SEK (cirka 1,68 miljarder euro) respektive 35,1 miljarder SEK (cirka 3,1 miljarder euro). Förutom att dessa belopp hänför sig till kollektiva uppgifter om hypoteksfonder, trots att gränsvärdet för skatten avser uppgifter som är specifika för varje kreditinstitut, ligger de åberopade siffrorna emellertid inte nära gränsvärdet för skatten, det vill säga 150 miljarder SEK.
- 127 Tribunalen finner således att sökandenas argument avseende förekomsten av undantag från referenssystemet inte visar att kommissionen borde ha ansett sig ha stött på betydande svårigheter vid sin bedömning i detta avseende.

- 128 Av det ovan anförda följer att sökandena inte har visat att kommissionen borde ha hyst tvivel om hur skatten skulle kvalificeras, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, vilket i sin tur borde ha föranlett kommissionen att inleda det formella granskningsförfarandet. Talan ska följaktligen ogillas i sin helhet, utan att det är nödvändigt att vidta de åtgärder för processledning som sökandena har begärt, eftersom det enligt artikel 90.1 i tribunalens rättegångsregler ankommer på tribunalen att besluta om sådana åtgärder endast om den finner det lämpligt.

### **Rättegångskostnader**

- 129 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.
- 130 Kommissionen har yrkat att sökandena ska förpliktas att bära sina egna rättegångskostnader samt ersätta kommissionens rättegångskostnader. Eftersom sökandena har tappat målet ska kommissionens yrkande bifallas.
- 131 Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader i enlighet med artikel 138.1 i rättegångsreglerna.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (fjärde avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

**1) Talan ogillas.**

**2) Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen, Näringsverksamhet, och Länsförsäkringar Bank AB ska bära sina rättegångskostnader och ersätta de kostnader som uppkommit för Europeiska kommissionen.**

**3) Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.**

Papasavvas

da Silva Passos

Jaeger

Gervasoni

Póltorak

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 17 april 2024.

Underskrifter