



Rättsfallssamlingen

Mål T-112/22

**Ideella föreningen Svenska Bankföreningen med firma Svenska Bankföreningen,
Näringsverksamhet
och
Länsförsäkringar Bank AB
mot
Europeiska kommissionen**

Tribunalens dom (fjärde avdelningen i utökad sammansättning) av den 17 april 2024

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

1. *Stöd som ges av en medlemsstat – Kommissionens undersökning – Inledande fas och kontradiktorisk fas – Förekomsten av betydande svårigheter medför att kommissionen är skyldig att inleda det kontradiktoriska förfarandet – Omständigheter som kan styrka förekomsten av sådana svårigheter – Domstolsprövning – Bevisbörda*

(Artiklarna 107 och 108 FEUF; rådets förordning 2015/1589, artikel 4.3 och 4.4)

(se punkterna 21–26)

2. *Stöd som ges av en medlemsstat – Begrepp – En åtgärds selektiva karaktär – Åtgärd som innebär en skattefördel – Referensram för att fastställa huruvida det föreligger en fördel – Materiell avgränsning – Åtgärd som utgör sin egen referensram – Villkor – Klart avgränsat skattesystem som eftersträvar specifika mål*

(Artikel 107.1 FEUF)

(se punkterna 30–32, 46 och 47)

3. *Stöd som ges av en medlemsstat – Begrepp – En åtgärds selektiva karaktär – Åtgärd som innebär en skattefördel – Riskskatt för kreditinstitut – Skatten syftar till att skapa budgetutrymme för att hantera framtida finanskriser – Beskattningsunderlaget grundar sig på kreditinstitutens skulder – Beskattningsunderlaget bestäms på ett sätt som är förenligt med skattens syfte – Kommissionen kan dra slutsatsen att skatten inte är selektiv utan att inleda det formella granskningsförfarandet*

(Artikel 107.1 FEUF)

(se punkterna 56–61)

4. *Stöd som ges av en medlemsstat – Begrepp – En åtgärds selektiva karaktär – Åtgärd som innebär en skattefördel – Riskskatt för kreditinstitut – Skatten syftar till att skapa budgetutrymme för att hantera framtida finanskriser – Skattskyldiga institut – Kreditinstitut som ackumulerat en skuldvolym som överstiger de i lagen föreskrivna gränsvärdena – Identifiering av skattskyldiga och fastställande av gränsvärdet för skattskyldighet omfattas av medlemsstatens egen behörighet – Identifieringen av skattskyldiga och fastställandet av gränsvärdet för skattskyldighet har skett på ett sätt som är förenligt med skattens syfte – Kommissionen kan dra slutsatsen att skatten inte är selektiv utan att inleda det formella granskningsförfarandet*

(Artikel 107.1 FEUF)

(se punkterna 71–82 och 88–99)

5. *Stöd som ges av en medlemsstat – Begrepp – En åtgärds selektiva karaktär – Åtgärd som innebär en skattefördel – Riskskatt för kreditinstitut – Skatten syftar till att skapa budgetutrymme för att hantera framtida finanskriser – Skattskyldiga institut – Kreditinstitut som ackumulerat en skuldvolym som överstiger de i lagen föreskrivna gränsvärdena – Filialernas skulder beaktas vid beräkningen av nämnda gränsvärde – Tillåtlighet – Kommissionen kan dra slutsatsen att skatten inte är selektiv utan att inleda det formella granskningsförfarandet*

(Artikel 107.1 FEUF)

(se punkterna 103–106)

6. *Stöd som ges av en medlemsstat – Begrepp – En åtgärds selektiva karaktär – Åtgärden utgör ett undantag från det allmänna skattesystemet – Åtskillnad mellan företag som i faktiskt och rättsligt hänseende befinner sig i en jämförbar situation – Bedömningskriterier – Jämförelse med hänsyn till syftet med det allmänna skattesystemet i dess helhet*

(Artikel 107.1 FEUF)

(se punkterna 116–124 och 127)

Resumé

Tribunalen (fjärde avdelningen i utökad sammansättning) ogillar talan om ogiltigförklaring av Europeiska kommissionens beslut att förklara att en svensk riskskatt för kreditinstitut inte utgör statligt stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF¹. Tribunalen prövar härvidlag i detalj kommissionens slutsats att denna skatt inte uppfyller selektivitetskriteriet i denna bestämmelse.

År 2021 anmälde Konungariket Sverige till kommissionen ett förslag till lag om riskskatt för kreditinstitut (nedan kallad skatten), som skulle betalas av alla svenska kreditinstitut vars skulder översteg 150 miljarder svenska kronor (SEK) för de beskattningsår som påbörjas under år 2022. För beskattningsår som påbörjas under år 2023 eller senare ska detta gränsvärde multipliceras med en faktor. I det anmälda förslaget föreskrevs dessutom att utländska kreditinstitut är

¹ 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).

skattskyldiga om de har skulder som är hänförliga till den verksamhet som kreditinstitutet bedriver från en filial i Sverige och om summan av dessa skulder överstiger nämnda gränsvärden. Sammanlagt hade nio kreditinstitut en skuldvolym som översteg de föreskrivna gränsvärdena.

För beskattningsåret 2022 fastställdes skattesatsen till 0,05 procent av summan av de skattskyldiga kreditinstitutens skulder. För beskattningsåret 2023 skulle denna skattesats höjas till 0,06 procent.

Utan att inleda det formella granskningsförfarandet förklarade kommissionen att skatten inte utgör statligt stöd, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, eftersom den inte uppfyller selektivitetskriteriet.

En svensk bankförening och en finansiell enhet som är medlem i denna förening ansåg att kommissionen hade åsidosatt deras processuella rättigheter genom att anta detta beslut utan att inleda det formella granskningsförfarandet och väckte därför talan om ogiltigförklaring vid tribunalen.

Tribunalens bedömning

Kommissionen är skyldig att inleda det formella granskningsförfarandet som föreskrivs i artikel 108.2 FEUF om den, mot bakgrund av de upplysningar som erhållits under den preliminära granskningsfasen, fortfarande har betydande svårigheter att bedöma den anmälda åtgärden enligt artikel 107.1 FEUF. Sökandena har gjort gällande att kommissionen borde ha ansett sig ha stött på sådana betydande svårigheter vad gäller avgiftens selektiva karaktär.

Det framgår av fast rättspraxis att kommissionen, för att kunna kvalificera en nationell skatteåtgärd som ”sektiv”, i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF, i ett första steg, måste 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. I ett tredje steg ska kommissionen kontrollera om den åtskillnad som har införts är motiverad av arten av och systematiken i det system den ingår i.

När det gäller de två första stegen ovan framgår det av det angripna beslutet att kommissionen har definierat referenssystemet som begränsat till den aktuella skatten, vilket sökandena inte har bestritt.

På grundval av detta drog kommissionen slutsatsen dels att referenssystemet inte hade utformats på ett uppenbart diskriminerande sätt, dels att det inte utgör ett undantag från referenssystemet att vissa typer av aktörer eller aktörer vars sammanlagda skulder understiger det gränsvärde som fastställts i lagförslaget inte är skattskyldiga.

Sökandena har bestritt kommissionens slutsatser i detta avseende.

Vad till att börja med gäller kommissionens konstaterande att referenssystemet och följaktligen skatten inte hade utformats på ett uppenbart diskriminerande sätt, underkänner tribunalen sökandenas olika argument om att kommissionen borde ha ansett sig ha stött på betydande svårigheter på denna punkt. Sökandena hävdade i detta sammanhang att skattens parametrar uppenbart inte var förenliga med skattens syfte.

Tribunalen preciserar till att börja med att det framgår av det svenska lagförslaget att syftet med skatten är att stärka de offentliga finanserna 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.

Efter detta klagande underkänner tribunalen för det första argumenten att den svenska lagstiftarens val att använda kreditinstitutens skulder som beskattningsunderlag strider mot syftet med denna skatt. Tribunalen understryker i detta avseende att skatten syftar till att stärka de nationella offentliga finanserna för att ge utrymme att hantera framtida finanskriser, varvid det ska beaktas att ju högre ett kreditinstituts skulder är, desto större är risken för det finansiella systemet. Härav följer att definitionen av beskattningsunderlaget utifrån de skattskyldiga institutens skuldnivå, för att skilja mellan kreditinstitut beroende på om deras inverkan på det finansiella systemet är större eller mindre, är förenlig med det eftersträvade målet.

För det andra underkänner tribunalen sökandenas argument mot hur det har fastställts vilka inrättningar som ska vara skattskyldiga.

Sökandena har i detta sammanhang har åberopat en inkonsekvens mellan identifieringen av skattskyldiga institut och de regelverk som införts genom direktiv 2014/59² respektive förordning nr 575/2013³. Tribunalen påpekar att syftena med dessa regelverk skiljer sig från de mål som eftersträvas med den anmälda skatten.

Tribunalen övertygas inte heller av kritiken mot vilka institut som har valts ut som skattskyldiga, med hänsyn till konkurrensförhållandena inom den svenska finanssektorn. Detsamma gäller invändningen att det finns många finansinstitut som inte är skattskyldiga, och som konkurrerar med skattskyldiga kreditinstitut, och som också kan tänkas orsaka indirekta kostnader för samhället.

Tribunalen erinrar härvidlag om att Konungariket Sverige hade 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. Vidare har sökandena inte ifrågasatt möjligheten 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 dessutom inte heller visat att det skulle få samma konsekvenser om de institut som inte är skattskyldiga skulle falla, även om de betraktas kollektivt.

För det tredje anser tribunalen att sökandena inte heller har anfört några argument som gör det möjligt att anse att gränsvärdet för att ålägga kreditinstitut att betala skatten är uppenbart olämpligt med hänsyn till målen med skatten.

² 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).

³ 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).

Eftersom den nationella lagstiftaren, när denne fastställer gränsvärdet för skattskyldighet och metoderna för att beräkna beskattningsunderlaget, förfogar över ett utrymme för skönsmässig bedömning, kan Konungariket Sverige inte 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. Enligt tribunalen är gränsvärdet på 150 miljarder SEK, som inte är uppenbart diskriminerande, förenligt med syftet med skatten, särskilt som tillämpningen av detta gränsvärde säkerställer att de skattskyldiga motsvarar 90 procent av den sammanlagda balansomslutningen för samtliga kreditinstitut i Sverige. Det framgår dessutom av handlingarna i målet att det inte fanns något kreditinstitut som inte var skattskyldigt och vars skulder låg nära tröskelvärdet på 150 miljarder SEK.

För det fjärde underkänner tribunalen de argument som sökandena har anfört mot den konsolideringsmekanism som föreskrivs för koncerninterna situationer, enligt vilken filialernas skulder ska beaktas vid beräkningen av gränsvärdet för skattskyldighet. Eftersom ett svenskt kreditinstituts filialer är knutna till detta och deras fallissemang således skulle få verkningar även i Sverige, finns det nämligen ingen anledning att anse att kommissionen borde ha hyst tvivel om denna mekanism.

Vad slutligen gäller kommissionens konstaterande att avsaknaden av skattskyldighet för vissa typer av finansiella aktörer och kreditinstitut vars sammanlagda skulder understiger gränsvärdet på 150 miljarder SEK inte utgör ett undantag från referenssystemet, erinrar tribunalen om att en skatt inte är selektiv om de skillnader i beskattning och de fördelar som kan följa därav är resultatet 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.

Vad gäller den omständigheten att kreditinstitut vars skulder inte överstiger gränsvärdet på 150 miljarder SEK inte är skattskyldiga, påpekar tribunalen att sökandena inte har 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. Vad gäller den omständigheten att andra finansinstitut, såsom hypoteksfonder, inte är skattskyldiga, påpekar tribunalen dessutom 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.

Sökandenas argument avseende förekomsten av undantag från referenssystemet visar således inte att kommissionen borde ha ansett sig ha stött på betydande svårigheter vid sin bedömning i detta avseende.

Av det ovan anförda drar tribunalen slutsatsen 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. Tribunalen ogillar därför talan i dess helhet.