GENERALINĖS ADVOKATĖS
LAILA MEDINA IŠVADA,
pateikta 2023 m. birželio 29 d.[1]

Sujungtos bylos C-207/22, C-267/22 ir C-290/22

Lineas – Concessões de Transportes SGPS, S.A. (C-207/22)
Global Roads Investimentos SGPS, Lda (C-267/22)
prieš
Autoridade Tributária e Aduaneira
(*Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa)* (Mokesčių arbitražo teismas (Administracinio arbitražo centras, Portugalija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)
ir
NOS-SGPS, S.A. (C-290/22)
prieš
Autoridade Tributária e Aduaneira

(*Supremo Tribunal Administrativo* (Vyriausiasis administracinis teismas, Portugalija) prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Ekonominė ir pinigų politika – Europos Sąjungos finansų sektoriaus priežiūra – Direktyva 2013/36/ES – 3 straipsnio 1 dalies 22 punktas – Reglamentas (ES) Nr. 575/2013 – 4 straipsnio 1 dalies 26 punktas – Finansų įstaiga – Sąvoka – Kontroliuojančioji bendrovė – Įmonių, kurioms netaikoma priežiūra ir rizikos ribojimo reikalavimai, taikomi bankų arba finansinei veiklai, akcijų valdymas“

I. Įvadas

1. Šie prašymai priimti prejudicinį sprendimą pateikti dėl Direktyvos 2013/36/ES[2] ir Reglamento (ES) Nr. 575/2013[3], konkrečiai – dėl sąvokos „finansų įstaiga“, vartojamos pagrindinių bylų faktinėms aplinkybėms taikytinose abiejų šių teisės aktų redakcijose, išaiškinimo.

[1] Originalo kalba: anglų.

[2] 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl galimybės verstis kredito įstaigų veikla ir dėl riziką ribojančios kredito įstaigų ir investicinių įmonių priežiūros, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2002/87/EB ir panaikinamos direktyvos 2006/48/EB bei 2006/49/EB (OL L 176, 2013, p. 338), iš dalies pakeista 2014 m. vasario 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2014/17/ES dėl vartojimo kredito sutarčių dėl gyvenamosios paskirties nekilnojamojo turto, kuria iš dalies keičiamos direktyvos 2008/48/EB ir 2013/36/ES bei Reglamentas (ES) Nr. 1093/2010 (OL L 60, 2014, p. 34).

[3] 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl prudencinių reikalavimų kredito įstaigoms ir investicinėms įmonėms ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 648/2012 (OL L 176, 2013, p. 1), iš dalies pakeistas 2016 m. birželio 8 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) 2016/1014, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 575/2013 (OL L 171, 2016, p. 153).

2. Prašymai pateikti nagrinėjant *Lineas – Concessões de Transportes SGPS* (byla C-207/22), *Global Roads Investimentos SGPS* (byla C-267/22) bei NOS SGPS (byla C-290/22) ir *Autoridade Tributária e Aduaneira* (Mokesčių ir muitų administratorius, Portugalija) kilusius ginčus dėl Portugalijos nacionalinėje teisėje numatyto dokumentais įformintų teisinių sandorių apmokestinimo.

3. Šiose trijose bylose Teisingumo Teismo prašoma išaiškinti, ar kontroliuojančioji bendrovė, kurios vienintelis tikslas yra įmonių, kurios nevykdo bankų arba finansinės veiklos, todėl joms netaikoma šioms veikloms taikoma priežiūra ir rizikos ribojimo reikalavimai, akcijų valdymas, gali būti laikoma „finansų įstaiga“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2013/36 3 straipsnio 1 dalies 22 punktą ir Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punktą.

II. Teisinis pagrindas

A. Europos Sąjungos teisė

1. Direktyva 2013/36

4. Direktyvos 2013/36 2, 20 ir 54 konstatuojamosiose dalyse nurodyta:

„(2) šioje direktyvoje, *inter alia*, turėtų būti išdėstytos nuostatos, kuriomis reglamentuojamas veiklos leidimų išdavimas, kvalifikuotosios akcijų paketo dalies įsigijimas, naudojimasis įsisteigimo laisve ir laisve teikti paslaugas, buveinės ir priimančiosios valstybių narių priežiūros institucijų įgaliojimai šioje srityje, taip pat nuostatos, kuriomis reglamentuojamas kredito įstaigų ir investicinių įmonių pradinis kapitalas ir priežiūrinis tikrinimas. Pagrindinis šios direktyvos tikslas ir dalykas – suderinti nacionalines nuostatas dėl galimybės verstis kredito įstaigų ir investicinių įmonių veikla, jų valdymo metodų ir priežiūros sistemos. <…> Todėl šią direktyvą reikėtų skaityti kartu su [Reglamentu Nr. 575/2013] ir ji kartu su tuo reglamentu turėtų sudaryti teisinę sistemą, pagal kurią būtų reglamentuojama bankininkystės veikla, priežiūros sistema bei kredito įstaigoms ir investicinėms įmonėms taikomos riziką ribojančios taisyklės.

<…>

(20) tas veiklos rūšis taip pat tikslinga pripažinti tarpusavyje, jeigu tokių rūšių veikla užsiima finansų įstaigos, kurios yra kredito įstaigų patronuojamosios įmonės, ir jeigu tokioms patronuojamosioms įmonėms taikoma konsoliduota jų patronuojančiųjų įmonių priežiūra ir jos atitinka tam tikras griežtas sąlygas;

<…>

(54) kad pašalintų galimai žalingą prastai parengtų įmonių valdymo priemonių poveikį patikimam rizikos valdymui, valstybės narės turėtų nustatyti principus ir standartus, kuriais užtikrintų, kad valdymo organas vykdytų veiksmingą priežiūrą, visais kredito įstaigų ir investicinių įmonių lygiais būtų skatinama patikima rizikos kultūra ir būtų sudarytos sąlygos kompetentingoms valdžios institucijoms vykdyti vidaus valdymo priemonių pakankamumo

stebėseną. Tie principai ir standartai turėtų būti taikomi atsižvelgiant į įstaigų veiklos pobūdį, mastą ir sudėtingumą. Be reikalaujamųjų pagal šią direktyvą, valstybės narės turėtų turėti galimybę nustatyti papildomus įmonių valdymo principus ir standartus.“

5. Direktyvos 2013/36 1 straipsnyje „Dalykas“ nustatyta:

„1. Šia direktyva nustatomos taisyklės dėl:

a) galimybės verstis kredito įstaigų ir investicinių įmonių (toliau bendrai – įstaigos) veikla;

b) priežiūros įgaliojimų ir kompetentingų valdžios institucijų vykdomos riziką ribojančios įstaigų priežiūros priemonių;

c) kompetentingų valdžios institucijų vykdomos riziką ribojančios įstaigų priežiūros, kuri vykdoma [Reglamente Nr. 575/2013] išdėstytas taisykles atitinkančiu būdu;

d) kompetentingoms valdžios institucijoms taikomų informacijos skelbimo reikalavimų riziką ribojančio įstaigų reguliavimo ir priežiūros srityse.“

6. Direktyvos 2013/36 3 straipsnyje „Apibrėžtys“ įtvirtinta:

„1. Šioje direktyvoje vartojamos šios apibrėžtys:

<…>

22) finansų įstaiga – finansų įstaiga, kaip apibrėžta [Reglamento Nr. 575/2013] 4 straipsnio 1 dalies 26 punkte;

<…>“

7. Direktyvos 2013/36 34 straipsnyje nustatyta:

„1. Valstybės narės nustato, kad I priede išvardytų rūšių veikla jų teritorijose <…> gali užsiimti bet kuri kitos valstybės narės finansų įstaiga, kuri yra kredito įstaigos patronuojamoji įmonė arba dviem arba daugiau kredito įstaigų priklausanti patronuojamoji įmonė, kurios steigimo sutartis bei įstatai leidžia užsiimti minėta veikla ir kuri atitinka visas šias sąlygas:

a) patronuojančioji įmonė ar įmonės turi leidimą verstis kredito įstaigų veikla toje valstybėje narėje, kurios įstatymai reglamentuoja finansų įstaigos veiklą;

b) atitinkama veikla faktiškai vykdoma tos pačios valstybės teritorijoje;

c) patronuojančioji įmonė ar įmonės turi 90 % ar daugiau balsavimo teisių, kurias suteikia finansų įstaigos turimos kapitalo akcijos;

d) patronuojančioji įmonė ar įmonės atitinka kompetentingų valdžios institucijų reikalavimus dėl finansų įstaigos riziką ribojančio valdymo ir, atitinkamoms buveinės valstybės narės kompetentingoms valdžios institucijoms pritarus, yra pareiškusios, kad jos solidariai garantuoja finansų įstaigos prisiimtus įsipareigojimus;

e) finansų įstaiga, ypač aptariamos veiklos rūšies atžvilgiu, yra veiksmingai įtraukta į patronuojančiosios įmonės arba kiekvienos iš patronuojančiųjų įmonių konsoliduotą priežiūrą <…>

<…>“

8. Direktyvos 2013/36 I priede pateiktas veiklos rūšių, kurioms taikomas tarpusavio pripažinimo principas, sąrašas.

2. Reglamentas Nr. 575/2013

9. Reglamento Nr. 575/2013 1 straipsnyje „Taikymo sritis“ nustatyta:

„Šiame reglamente nustatomos vienodos taisyklės dėl bendrųjų prudencinių reikalavimų, kuriuos dėl toliau nurodytų aspektų turi atitikti įstaigos, kurių priežiūra vykdoma pagal [Direktyvą 2013/36]:

a) nuosavų lėšų reikalavimą, susijusį su visapusiškai kiekybiškai įvertinamais, vienodais ir standartizuotais kredito rizikos, rinkos rizikos, operacinės rizikos ir atsiskaitymo rizikos aspektais;

b) dideles pozicijas ribojančius reikalavimus;

c) kai įsigalios 460 straipsnyje nurodytas deleguotasis aktas, likvidumo reikalavimus, susijusius su visapusiškai kiekybiškai įvertinamais, vienodais ir standartizuotais likvidumo rizikos aspektais;

d) informacijos teikimo reikalavimus, susijusius su a, b ir c punktais bei svertu;

e) viešo atskleidimo reikalavimus.

Šis reglamentas netaikomas kompetentingoms institucijoms keliamiems informacijos atskleidimo reikalavimams įstaigų prudencinio reguliavimo ir priežiūros srityse, kaip nustatyta [Direktyvoje 2013/36].“

10. Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnyje „Apibrėžtys“ įtvirtinta:

„1. Šiame reglamente vartojamų terminų apibrėžtys:

<…>

3) įstaiga – kredito įstaiga arba investicinė įmonė;

<…>

26) finansų įstaiga – įmonė, kuri nėra įstaiga, kurios pagrindinė veikla yra pirkti įmonių kapitalo dalis arba verstis vienos ar kelių rūšių veikla, nurodyta [Direktyvos 2013/36] I priedo 2–12 ir 15 punktuose, įskaitant finansų kontroliuojančiąją bendrovę, mišrią veiklą vykdančią finansų kontroliuojančiąją bendrovę, mokėjimo įstaigą <…> ir turto valdymo bendrovę, tačiau išskyrus draudimo kontroliuojančiąsias bendroves ir mišrią veiklą vykdančias draudimo

kontroliuojančiąsias bendroves, kaip apibrėžta [Direktyvos 2009/138/EB][4] 212 straipsnio 1 dalies f ir g punktuose;

<…>“

3. Reglamentas (ES) 2019/876

11. Reglamentu (ES) 2019/876[5] buvo iš dalies pakeistas Reglamentas Nr. 575/2013.

12. Reglamento 2019/876 1 straipsnio 2 punkte, be kita ko, nustatyta:

„[Reglamento Nr. 575/2013] 4 straipsnis iš dalies keičiamas taip:

a) 1 dalis iš dalies keičiama taip:

<…>

iii) 26 punktas pakeičiamas taip:

26) finansų įstaiga – įmonė, kuri nėra įstaiga ir nėra vien pramonės kontroliuojančioji bendrovė, kurios pagrindinė veikla yra pirkti įmonių kapitalo dalis arba užsiimti vienos ar kelių rūšių veikla, nurodyta [Direktyvos 2013/36] I priedo 2–12 ir 15 punktuose, įskaitant finansų kontroliuojančiąją bendrovę, mišrią veiklą vykdančią finansų kontroliuojančiąją bendrovę, mokėjimo įstaigą <…> ir turto valdymo bendrovę, tačiau išskyrus draudimo kontroliuojančiąsias bendroves ir mišrią veiklą vykdančias draudimo kontroliuojančiąsias bendroves, kaip apibrėžta atitinkamai [Direktyvos 2009/138] 212 straipsnio 1 dalies f ir g punktuose;

<…>“

B. Portugalijos teisė

1. Decreto-Lei Nr. 495/88

13. *Decreto-Lei Nr. 495/88* (gruodžio 30 d. Dekretas įstatymas Nr. 495/88)[6] įtvirtintos Portugalijos kontroliuojančiosioms bendrovėms taikomos teisės nuostatos.

[4] 2009 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl draudimo ir perdraudimo veiklos pradėjimo ir jos vykdymo (Mokumas II) (OL L 335, 2009, p. 1).

[5] 2019 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, kuriuo iš dalies keičiamos Reglamento (ES) Nr. 575/2013 nuostatos, susijusios su sverto koeficientu, grynojo pastovaus finansavimo rodikliu, nuosavų lėšų ir tinkamų įsipareigojimų reikalavimais, sandorio šalies kredito rizika, rinkos rizika, pagrindinių sandorio šalių pozicijomis, kolektyvinio investavimo subjektų pozicijomis, didelėmis pozicijomis, ataskaitų teikimo ir informacijos atskleidimo reikalavimais, ir Reglamentas (ES) Nr. 648/2012 (OL L 150, 2019, p. 1).

[6] *Diário da República No 301/1988*, 6-asis priedas, 1988 m. gruodžio 30 d. I serija, vėliau iš dalies pakeistas (toliau – Dekretas įstatymas Nr. 495/88).

14. Dekreto įstatymo Nr. 495/88 1 straipsnyje „Sociedades gestoras de participações sociais [(Kontroliuojančiosios bendrovės, toliau – SGPS)]“ nustatyta:

„1. Vienintelis [SGPS] tikslas – valdyti kitų įmonių akcijas ir taip netiesiogine forma vykdyti ekonominę veiklą.

2. Šiame dekrete įstatyme bendrovės akcijų paketo turėjimas suprantamas kaip ekonominės veiklos vykdymas netiesiogine forma, kai jis nėra tiesiog atsitiktinis ir turima ne mažiau kaip 10 % akcinio kapitalo su teise balsuoti tiesiogiai arba kaip kitų bendrovių, kuriose SGPS užima dominuojančią padėtį, akcininkei.

3. Taikant ankstesnę dalį laikoma, kad akcijų paketo turėjimas nėra tiesiog atsitiktinis, jeigu SGPS tas akcijas turi ilgiau nei vienus metus.

4. SGPS gali įsigyti ir turėti akcijų, kurios sudaro mažesnę dalį nei nurodyta 2 dalyje, laikydamasi 3 straipsnio 3–5 dalių nuostatų.“

2. Código do Imposto do Selo

15. *Código do Imposto do Selo* (Dokumentais įformintų teisinių sandorių mokesčio kodeksas; toliau – CIS)[7] nustatytos mokesčio taikymo aktams, sutartims, dokumentams, nuosavybės teisę patvirtinantiems dokumentams, formoms ir kitoms faktinėms aplinkybėms arba teisinėms situacijoms taisyklės.

16. CIS 7 straipsnio 1 dalies e punkte nustatyta:

„1. Nuo mokesčio taip pat atleidžiami:

<…>

e) kredito įstaigų, finansų įmonių ir įstaigų rizikos kapitalo bendrovėms ir bendrovėms arba įstaigoms, kurių forma ir tikslai atitinka Bendrijos teisės aktuose numatytą kredito įstaigų, finansų bendrovių ir įstaigų formą ir tikslus, priskaičiuotos palūkanos ir komisinis atlyginimas, suteiktos garantijos ir suteikti naudotis kreditai, kai visos jos įsteigtos Europos Sąjungos valstybėse narėse arba kitoje valstybėje, išskyrus tas, kurios įsteigtos teritorijose, kur taikoma palanki apmokestinimo tvarka, ir kurios apibrėžtos finansų ministro dekrete;

<…>“

III. Pagrindinių bylų faktinės aplinkybės ir prejudiciniai klausimai

17. Pareiškėjos pagrindinėje byloje – *Lineas – Concessões de Transportes SGPS* (byla C-207/22), *Global Roads Investimentos SGPS* (byla C-267/22) ir NOS SGPS (byla C-290/22) – yra Portugalijoje įsteigtos kontroliuojančiosios bendrovės, kurių veiklos tikslas – valdyti kitų įmonių akcijas ir taip netiesiogiai vykdyti ekonominę veiklą. Nė viena iš atitinkamų bendrovių, kurių akcijų paketus jos turi, veiklos rūšių nepriskiriamos prie bankų arba finansų sektoriaus.

[7] 1999 m. rugsėjo 11 d. Įstatymas Nr. 150/99, iš dalies pakeistas 2003 m. lapkričio 12 d. Dekretu įstatymu Nr. 287/2003 (*Diário da República No 213/1999*, 1999 m. rugsėjo 11 d. Serija I-A).

18. Kiekviena iš pareiškėjų, vykdydama atitinkamą veiklą 2014–2017 m., sudarė kredito ir finansinio tarpininkavimo sandorius su keliomis kredito įstaigomis – t. y. sudarė paskolų sutartis arba išleido komercinius vekselius ir obligacijas – pagal kuriuos prašė suteikti finansavimą ir jį gavo. Šie sandoriai buvo apmokestinti dokumentais įformintų teisinių sandorių mokesčiu pagal CIS 1 straipsnio 1 ir 2 dalis, todėl kredito įstaigos, kaip apmokestinamieji asmenys, turėjo sumokėti šį mokestį valstybei, o vėliau jį perkėlė pareiškėjoms.

19. Pareiškėjos nesutiko su pranešimais apie jų mokėtiną atitinkamą dokumentais įformintų teisinių sandorių mokestį ir iš esmės kiekviena iš jų pateikė, pirma, prašymą patikrinti šio mokesčio perkėlimo joms teisėtumą ir, antra, administracinį skundą. Per šią administracinę procedūrą pareiškėjos rėmėsi CIS 7 straipsnio 1 dalies e punkte numatyta išimtimi, nes jos yra kontroliuojančiosios bendrovės, kurios gali būti priskirtos prie finansų įstaigų pagal taikytiną Sąjungos teisę, į kurią daroma nuoroda šioje nacionalinės teisės nuostatoje. Vis dėlto mokesčių administratorius jų reikalavimus atmetė.

20. Pirmiausia, kalbant apie *Lineas – Concessões de Transportes SGPS* ir *Global Roads Investimentos SGPS*, kiekviena iš šių įmonių kreipėsi į *Centro de Arbitragem Administrativa* (Administracinio arbitražo centras) dėl arbitražo teismo sudarymo, prašydamos panaikinti mokesčių administratoriaus sprendimus ir atitinkamai grąžinti sumokėtus mokesčius.

21. *Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa)* (Mokesčių arbitražo teismas (Administracinio arbitražo centras, Portugalija), kuris yra prašymą priimti prejudicinį sprendimą bylose C-207/22 ir C-267/22 pateikęs teismas, mano, kad iš Portugalijos teisės aktų matyti, jog mokestis už dokumentais įformintus teisinius sandorius netaikomas finansų įstaigoms, kaip tai suprantama pagal Sąjungos teisę. Vis dėlto nacionalinėje jurisprudencijoje esama nenuoseklumo aiškinant sąvoką „finansų įstaiga“. Taigi šis teismas mano, kad būtina nustatyti, ar ši sąvoka apima tik kontroliuojančiąsias bendroves, turinčias įmonių, kurios yra kredito įstaigos arba investicinės įmonės ir kurioms dėl to taikoma bankų ar finansinei veiklai taikoma priežiūra ir rizikos ribojimo reikalavimai, akcijų.

22. Būtent šiomis aplinkybėmis *Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa)* (Mokesčių arbitražo teismas (Administracinio arbitražo centras)) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šiuos prejudicinius klausimus:

(byla C-207/22) „Ar kontroliuojančioji bendrovė, kurios vienintelis tikslas yra kitų bendrovių akcijų paketų valdymas, kaip netiesioginis ekonominės veiklos vykdymo būdas, ir kuri tuo tikslu ilgam laikui įsigyja ir valdo tokius akcijų paketus, paprastai sudarančius ne mažiau kaip 10 % bendrovių, kurių akcijų ji turi, akcinio kapitalo, ir kurių veikla susijusi su transporto infrastruktūros valdymu, įskaitant kelių ir (arba) greitkelių projektavimą, statybą ir valdymą, gali būti laikoma „finansų įstaiga“, kaip tai suprantama pagal [Direktyvą 2013/36] ir [Reglamentą Nr. 575/2013]?“

(byla C-267/22) „Ar Portugalijoje įsteigta kontroliuojančioji bendrovė, kuriai taikomos 1988 m. gruodžio 30 d. Dekreto įstatymo Nr. 495/88 nuostatos, kurios vienintelis tikslas yra kitų bendrovių akcijų paketų valdymas, kaip netiesioginis ekonominės veiklos vykdymo būdas, ir kuri tuo tikslu ilgam laikui įsigyja ir valdo tokius akcijų paketus, paprastai sudarančius ne mažiau kaip 10 % bendrovių, kurių akcijų ji turi, akcinio kapitalo, jeigu šios bendrovės neveikia draudimo arba finansų sektoriuje, patenka į sąvokos „finansų įstaiga“, kaip tai suprantama pagal [Direktyvos 2013/36] 3 straipsnio 1 dalies 22 punktą ir [Reglamento Nr. 575/2013] 4 straipsnio 1 dalies 26 punktą, apibrėžtį?“

23. Antra, kiek tai susiję su NOS SGPS, ši įmonė pateikė prašymą taikyti arbitražo procedūrą, kurią *Centro de Arbitragem Administrativa* (Administracinio arbitražo centras) atmetė. Visų pirma tas centras konstatavo, kad kontroliuojančioji bendrovė nėra finansų įstaiga, kaip tai suprantama pagal CIS nustatytą išimtį, o tai, kaip tvirtina NOS SGPS, prieštarauja jo išvadoms, padarytoms ankstesnėse bylose dėl to paties klausimo.

24. Manydama, kad prieštaringi sprendimai buvo priimti atsakant į tą patį esminį teisės klausimą ir pagal tapačią teisės sistemą, NOS SGPS, siekdama, kad būtų suvienodintas precedentas, pateikė apeliacinį skundą *Supremo Tribunal Administrativo* (Vyriausiasis administracinis teismas, Portugalija), kuris yra prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas byloje C-290/22. Šis teismas taip pat pažymi, kad Portugalijos įstatymų leidėjas, nustatydamas pagrindinėje byloje nagrinėjamo atleidimo nuo mokesčio ribas, pasirinko aiškiai nurodyti Sąjungos teisės aktuose nurodytą finansų įstaigos rūšį ir formą. Dėl šios priežasties šis teismas mano, kad būtina nustatyti, ar ši sąvoka apima tik kontroliuojančiąsias bendroves, turinčias įmonių, kurioms taikoma bankų arba finansinei veiklai taikoma priežiūra ir rizikos ribojimo reikalavimai, akcijų.

25. Būtent šiomis aplinkybėmis *Supremo Tribunal Administrativo* (Vyriausiasis administracinis teismas) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar Portugalijoje įsisteigusi kontroliuojančioji bendrovė, kuriai taikomos 1988 m. gruodžio 30 d. Dekreto įstatymo Nr. 495/88 nuostatos ir kurios vienintelis tikslas – valdyti kitų nei draudimo sektoriuje veikiančių bendrovių akcijų paketus, patenka į sąvoką „finansų įstaiga“, kaip tai suprantama pagal [Direktyvos 2013/36] 3 straipsnio 1 dalies 22 punktą ir [Reglamento Nr. 575/2013] 4 straipsnio 1 dalies 26 punktą?“

IV. Vertinimas

26. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikę teismai užduoda tris klausimus bylose C-207/22, C-267/22 ir C-290/22 iš esmės tam, kad išsiaiškintų, ar kontroliuojančioji bendrovė, kurios vienintelis tikslas yra įmonių akcijų valdymas ir kurios kontroliuojamosios bendrovės arba subjektai, kurių akcijų paketus ji turi, nevykdo bankų arba finansinės veiklos, gali būti laikoma „finansų įstaiga“, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2013/36 3 straipsnio 1 dalies 22 punkto ir Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punkto redakcijas, taikytinas pagrindinėje byloje nagrinėjamoms faktinėms aplinkybėms.

27. Dėl šių klausimų priimtinumo visų pirma norėčiau trumpai pažymėti, kad šiose trijose bylose nagrinėjamas dokumentais įformintų teisinių sandorių mokestis yra Portugalijos teisės aktuose nustatytas netiesioginis mokestis. Iš šių teisės aktų matyti, kad įmonė, norėdama būti atleista nuo šio mokesčio mokėjimo, turi turėti finansų įstaigos statusą. Dokumentais įformintų teisinių sandorių mokestis nėra suderintas Sąjungos teisėje. Vis dėlto Portugalijos teisės aktuose apibrėžiant sąvoką „finansų įstaiga“ daroma tiesioginė ir besąlygiška nuoroda į Sąjungos teisę, konkrečiai – į Direktyvą 2013/36 ir Reglamentą Nr. 575/2013, todėl prašymus priimti prejudicinį sprendimą pateikę teismai prašo Teisingumo Teismo išsamiau išaiškinti šią sąvoką.

28. Teisingumo Teismas yra ne kartą konstatavęs, kad turi jurisdikciją priimti sprendimą dėl prašymų priimti prejudicinį sprendimą, pateiktų dėl Sąjungos teisės nuostatų, net ir tais atvejais, kai pagrindinės bylos aplinkybėms Sąjungos teisė netaikoma, jeigu šias nuostatas leidžiama taikyti

pagal nacionalinės teisės aktus [8]. Taigi neturėtų likti jokių abejonių dėl Teisingumo Teismo kompetencijos priimti sprendimą dėl šių prašymų ir laikyti šiuos prašymus priimtinais.

29. Kalbant apie esmę, pažymėtina, kad Direktyva 2013/36 siekiama suderinti nacionalines nuostatas dėl galimybės vykdyti kredito įstaigų ir investicinių įmonių veiklą, jų valdymo tvarkos ir priežiūros sistemos. Šią direktyvą reikia sieti su Reglamentu Nr. 575/2013 [9], kuriame nustatyti vienodi ir tiesiogiai taikomi rizikos ribojimo reikalavimai kredito įstaigoms ir investicinėms įmonėms. Abu teisės aktai sudaro teisės sistemą, reglamentuojančią bankų ir finansinę veiklą ir apibrėžiančią kredito įstaigoms ir investicinėms įmonėms taikomas priežiūros bei rizikos ribojimo taisykles.

30. Pagal suformuotą jurisprudenciją iš vienodo Sąjungos teisės taikymo ir lygybės principo reikalavimų matyti, kad, kai Sąjungos teisės nuostatoje aiškiai nedaroma nuorodos į valstybių narių teisę, norint nustatyti šios nuostatos prasmę ir apimtį, jos reikšmė visoje Europos Sąjungoje paprastai turi būti aiškinama autonomiškai ir vienodai [10].

31. Kadangi sąvoka „finansų įstaiga“ apibrėžta Direktyvos 2013/36 3 straipsnio 1 dalies 22 punkte ir Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punkte ir nė vienoje iš šių nuostatų nedaroma nuorodos į valstybių narių teisę tam, kad būtų galima nustatyti šios sąvokos prasmę ir apimtį, ši sąvoka turi būti laikoma autonomiška Sąjungos teisės sąvoka, todėl turi būti vienodai aiškinama ir taikoma visose valstybėse narėse. Taigi Teisingumo Teismas turi ją aiškinti vienodai Sąjungos teisės sistemoje [11].

32. Be to, aiškinant Sąjungos teisės nuostatą reikia atsižvelgti ne tik į jos tekstą, bet ir į kontekstą ir teisės akto, kuriame ji įtvirtinta, tikslus [12]. Taigi sąvokos „finansų įstaiga“ apibrėžtį, kaip ji suprantama pagal Direktyvos 2013/36 3 straipsnio 1 dalies 22 punktą ir Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punktą, vertinsiu vadovaudamasi pažodiniu, kontekstiniu ir teleologiniu aiškinimu.

1. Pažodinis aiškinimas

33. Pirmiausia, kalbant apie Direktyvos 2013/36 3 straipsnio 1 dalies 22 punkto tekstą, toje nuostatoje apibrėžiant sąvoką „finansų įstaiga“ daroma tiesioginė nuoroda į Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punktą. O šioje antrojoje nuostatoje sąvoka „finansų įstaiga“ apibrėžta kaip įmonė, kuri nėra „įstaiga“ ir kurios pagrindinė veikla turi būti – pirkti įmonių kapitalo dalis arba verstis vienos ar kelių rūšių veikla, nurodyta Direktyvos 2013/36 I priedo 2–12 ir 15 punktuose. Dar vienas pavyzdys pateiktas Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punkte, kuriame į sąvokos „finansų įstaiga“ taikymo sritį aiškiai įtrauktos finansų kontroliuojančiosios bendrovės, mišrią veiklą vykdančios finansų kontroliuojančiosios bendrovės, mokėjimo įstaigos, kaip apibrėžta Direktyvoje 2007/64, ir turto valdymo bendrovės. O draudimo kontroliuojančiosios bendrovės ir mišrią veiklą vykdančios draudimo kontroliuojančiosios bendrovės, apibrėžtos Direktyvos 2009/138 212 straipsnio 1 dalies f ir g punktuose, aiškiai nepriskiriamos prie finansų įstaigų.

8 2017 m. spalio 19 d. Sprendimas *Europamur Alimentación* (C-295/16, EU:C:2017:782, 29 punktas)

9 Žr. Direktyvos 2013/36 2 konstatuojamąją dalį.

10 2022 m. vasario 3 d. Sprendimas *Finanzamt A* (C-515/20, EU:C:2022:73, 26 punktas ir jame nurodyta jurisprudencija).

11 Ten pat (27 punktas).

12 Žr. 2023 m. kovo 9 d. Sprendimą *ACER / Aquind* (C-46/21 P, EU:C:2023:182, 54 punktas).

34. Šiuo klausimu svarbu pažymėti, kad, pirma, Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punkte pateikta nuoroda į sąvoką „įstaigos“ turi būti siejama su Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 3 punktu, kuriame ši sąvoka apibrėžta kaip kredito įstaiga arba investicinė įmonė. Vadinasi, kredito įstaigos, kurios pagal Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 1 punktą yra įmonės, kurios verčiasi indėlių ar kitų grąžintinų lėšų priėmimu iš visuomenės ir paskolų teikimu savo sąskaita, nepatenka į finansų įstaigų sąvoką. Taip yra ir investicinių įmonių, kurios Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 2 punkte apibrėžtos darant nuorodą į Direktyvos 2014/65/ES[13] 4 straipsnio 1 dalies 1 punktą, atveju. Toje nuostatoje šios įmonės apibrėžtos kaip bet kuris juridinis asmuo, kurio nuolatinis darbas ar veikla yra profesionalus vienos ar daugiau investicinių paslaugų teikimas trečiosioms šalims ir (arba) vienos ar daugiau investicinių rūšių veiklos atlikimas.

35. Antra, tam, kad įmonė būtų laikoma „finansų įstaiga“, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punktą, jos pagrindinė veikla turi būti arba pirkti įmonių kapitalo dalis, arba verstis vienos ar kelių rūšių veikla, nurodyta Direktyvos 2013/36 I priedo 2–12 ir 15 punktuose. Iš teksto matyti, kad tai – alternatyvios sąlygos, o tai reiškia, jog tam, kad būtų taikoma ši apibrėžtis, pakanka tenkinti tik vieną iš jų.

36. Trečia, į sąvokos „finansų įstaiga“ apibrėžtį neįtrauktos draudimo kontroliuojančiosios bendrovės ir mišrią veiklą vykdančios draudimo kontroliuojančiosios bendrovės, kaip apibrėžta Direktyvos 2009/138 212 straipsnio 1 dalies f ir g punktuose. Taigi įmonė, kurią apima šios apibrėžtys, neatitiktų reikalavimų, keliamų „finansų įstaigai“.

37. Ketvirta, Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punkte iš tiesų pateiktas kontroliuojančiųjų bendrovių, kurios turi būti laikomos finansų įstaigomis, sąrašas. Tai, be kita ko, yra „finansų kontroliuojančiosios bendrovės“ ir „mišrią veiklą vykdančios finansų kontroliuojančiosios bendrovės“[14].

38. Atsižvelgiant į tai, finansų kontroliuojančioji bendrovė Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 20 punkte apibrėžta kaip finansų įstaiga, kurios visos arba beveik visos patronuojamosios įmonės yra įstaigos arba finansų įstaigos, iš kurių bent viena yra įstaiga, ir kuri nėra mišrią veiklą vykdanti finansų kontroliuojančioji bendrovė.

39. Be to, Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 21 punkte pateikta „mišrią veiklą vykdančios finansų kontroliuojančiosios bendrovės“ apibrėžtis. Šioje nuostatoje daroma nuoroda į Direktyvos 2002/87/EB[15] 2 straipsnio 15 punkte pateiktą apibrėžtį, pagal kurią mišrią veiklą vykdantį finansų holdingo bendrovė – tai patronuojančioji įmonė, išskyrus kontroliuojamą įmonę, kuri kartu su savo patronuojamosiomis įmonėmis, iš kurių bent viena yra reguliuojama

[13] 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl finansinių priemonių rinkų, kuria iš dalies keičiamos Direktyva 2002/92/EB ir Direktyva 2011/61/ES (OL L 173, 2014, p. 349).

[14] Šioje nuostatoje taip pat nurodytos mokėjimo įstaigos, kaip tai suprantama pagal 2007 m. lapkričio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2007/64/EB dėl mokėjimo paslaugų vidaus rinkoje, iš dalies keičiančią direktyvas 97/7/EB, 2002/65/EB, 2005/60/EB ir 2006/48/EB ir panaikinančią Direktyvą 97/5/EB (OL L 319, 2007, p. 1), ir turto valdymo bendrovės, apibrėžtos Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 19 punkte. Vis dėlto, kadangi šių rūšių finansų įstaigos nėra kontroliuojančiosios bendrovės, jos šiai analizei nėra svarbios.

[15] 2002 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl finansiniam konglomeratui priklausančių kredito įstaigų, draudimo įmonių ir investicinių firmų papildomos priežiūros, ir iš dalies keičianti Tarybos direktyvas 73/239/EEB, 79/267/EEB, 92/49/EEB, 92/96/EEB, 93/6/EEB ir 93/22/EEB bei Europos Parlamento ir Tarybos direktyvas 98/78/EB ir 2000/12/EB (OL L 35, 2003, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 6 sk., 4 t., p. 340).

įmonė, turinti pagrindinę buveinę Bendrijoje, ir kitomis įmonėmis sudaro finansinį konglomeratą. Sąvoka „kontroliuojama įmonė“ Direktyvoje 2002/87 apibrėžta kaip kredito įstaiga, draudimo įmonė arba investicinė firma [16].

40. Nors abiejų į Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punkte pateiktą apibrėžtį įtrauktų rūšių kontroliuojančiosios bendrovės apibrėžtos kaip turinčios „įstaigų“ kaip patronuojamųjų įmonių, iš šios nuostatos teksto reikia išsiaiškinti, ar pateiktas sąrašas turėtų būti suprantamas kaip neišsamus pavyzdžių sąrašas, ar, priešingai, kaip *numerus clausus* sąrašas, nuo kurio nebūtų galima nukrypti tikrinant, ar kontroliuojančioji bendrovė turėtų būti laikoma „finansų įstaiga“.

41. Šiuo klausimu manau, kad Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punkte pateiktas pavyzdžių sąrašas turėtų būti aiškinamas kaip neišsamus. Šią išvadą, padarytą išnagrinėjus Reglamento Nr. 575/2013 versiją anglų kalba, visų pirma dėl žodžio „įskaitant“ vartojimo, taip pat patvirtina kitų šio reglamento 4 straipsnio 1 dalies 26 punkto kalbinių versijų tekstai. Pavyzdžiui, 4 straipsnio 1 dalies 26 punkto versijose prancūzų ir vokiečių kalbomis atitinkamai vartojami žodžiai „en ce compris“ ir „schließt“, kurie atitinka aiškinimą, pagal kurį pateiktas sąrašas nėra išsamus. Be to, versijoje latvių kalba vartojamas žodis „tostarp“, taip pat rodantis, kad sąrašas, į kurį įtrauktos finansų kontroliuojančiosios bendrovės ir mišrią veiklą vykdančios finansų kontroliuojančiosios bendrovės, neturėtų būti vertinamas kaip *numerus clausus* sąrašas.

42. Vis dėlto neišsamus sąrašas nereiškia, kad šio sąrašo nereikėtų susiaurinti atsižvelgiant į jame pateiktus pavyzdžius. Iš tiesų pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją šie pavyzdžiai yra gairės, apribojančios aiškinimą tik tais elementais, kurie aiškiai paminėti sąraše arba kurie gali būti priskirti prie tos pačios kategorijos [17]. Aptariamu atveju Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punkte nurodytos kontroliuojančiųjų bendrovių rūšys skirtos jame pateiktos sąvokos apimčiai apibrėžti, taigi ši sąvoka taikoma tik toms kontroliuojančiosioms bendrovėms, kurios yra aiškiai paminėtos šiame punkte arba kurios gali būti priskirtos prie tos pačios kategorijos (*ejusdem generis*).

43. Taigi dėl Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punkto reikia pažymėti, pirma, kad neišsamiame sąraše nurodytos tik kontroliuojančiosios bendrovės ir, antra, kad šios kontroliuojančiosios bendrovės turi turėti „įstaigų“ akcijų paketų arba patronuojamųjų įmonių, kurios yra „įstaigos“. Savo ruožtu reikalaujama, kad „įstaigos“ dėl savo pagrindinės veiklos būtų susijusios su finansų arba bankų sektoriumi. Taigi net ir atsižvelgiant į pareiškėjų per posėdį pateiktą argumentą dėl būtinybės šią apibrėžtį aiškinti atskirai, pirma minėtos aplinkybės reiškia, kad bet kuri kita kontroliuojančioji bendrovė, kurios neapima šie pavyzdžiai, turėtų būti susijusi su bankų arba finansų sektoriumi.

44. Pažymėtina, kad tokį Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies teksto aiškinimą patvirtina ir Komisijos atsakymas į 2014 m. Europos bankininkystės institucijos pateiktą klausimą [18], kuriame ji nurodė, kad, atsižvelgiant į šio reglamento 4 straipsnio 1 dalies 26 ir 27 punktuose pateiktų apibrėžčių struktūrą ir jo 36 straipsnyje nustatytą atskaitymų tikslą, sąvokos „finansų įstaiga“ apibrėžties dalis, kurioje kalbama apie

[16] Žr. Direktyvos 2002/87 2 straipsnio 4 dalį.

[17] 2020 m. liepos 9 d. Sprendimas *Land Hessen* (C-272/19, EU:C:2020:535, 69 punktas). Taip pat žr. 2008 m. gruodžio 16 d. Sprendimą *Satakunnan Markkinapörssi ir Satamedia* (C-73/07, EU:C:2008:727, 41 punktas) ir 2003 m. lapkričio 6 d. Sprendimą *Lindqvist* (C-101/01, EU:C:2003:596, 43 ir 44 punktai).

[18] Komisijos atsakymas į klausimą 2014_857 dėl finansų įstaigos apibrėžties 2014 m. liepos 18 d. Reglamente Nr. 575/2013, su kuriuo galima susipažinti internete adresu https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_857

pagrindinę veiklą – kapitalo dalių pirkimą, neapima vien pramonės kontroliuojančiųjų bendrovių. Vadovaujantis ta pačia samprata, Reglamentu 2019/876 neseniai buvo pakeista Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punkte pateikta apibrėžtis, kad į sąvoką „finansų įstaiga“ aiškiai nepatektų „vien pramonės kontroliuojančiosios“ bendrovės. Net jeigu šis pakeitimas *ratione temporis* netaikytinas šioms byloms [19], vėliau paaiškinsiu, kad jis gali atspindėti šios sąvokos pirminės apibrėžties esmę.

45. Iš išdėstytų argumentų matyti, kad pažodinis Direktyvos 2013/36 3 straipsnio 1 dalies 22 punkto ir Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punkto aiškinimas leidžia daryti išvadą, jog tam, kad kontroliuojančioji bendrovė būtų laikoma finansų įstaiga, kaip tai suprantama pagal antrąją nuostatą, ši bendrovė turi pirkti bendrovių, kurios vykdo bankų arba finansinę veiklą, kapitalo dalis. O kontroliuojančiosios bendrovės, kurių vienintelis tikslas – valdyti akcijų paketus bendrovėse, kurios nevykdo bankų arba finansinės veiklos, nepatenka į sąvoką „finansų įstaiga“, kaip tai suprantama pagal šias dvi nuostatas.

2. Kontekstinis aiškinimas

46. Kaip jau nurodyta, aiškinant Sąjungos teisės nuostatą reikia atsižvelgti į jos kontekstą. Aptariamais atvejais finansų įstaigos yra susijusios su konkrečiomis taisyklėmis, reikalavimais ir nauda, į kurias naudinga atsižvelgti teikiant kontekstinį Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punkte pateiktos sąvokos „finansų įstaiga“ aiškinimą.

47. Šiuo klausimu jau minėjau, kad Reglamente Nr. 575/2013 nustatytos vienodos taisyklės dėl bendrųjų rizikos ribojimo reikalavimų, kurių turi laikytis pagal Direktyvą 2013/36 prižiūrimos finansų įstaigos. Pagal to reglamento 1 straipsnį tos taisyklės susijusios su nuosavų lėšų reikalavimais, likvidumo reikalavimais ir įsipareigojimais dėl informacijos teikimo, taip pat su viešo atskleidimo reikalavimais.

48. Pirma, pagal nuosavų lėšų reikalavimus, kaip antai nustatytus Reglamento Nr. 575/2013 93 straipsnyje, įmonės, kurioms taikomas šis reglamentas, turi prisiimti riziką tik tiek, kiek jos turi pakankamai kapitalo [20]. Tokiais reikalavimais užtikrinama, kad įmonės turėtų reikiamo dydžio kapitalą tam, kad galėtų pakelti nuostolius, kurių gali atsirasti dėl jų prisiimtos rizikos, pavyzdžiui, kai paskolos gavėjas nevykdo įsipareigojimų [21].

49. Antra, Reglamento Nr. 575/2013 412–414 straipsniuose numatyti likvidumo reikalavimai papildo pakankamo kapitalo reikalavimus – pagal juos įstaigos privalo parduoti turtą, kai joms reikia gauti grynųjų pinigų tam, kad galėtų įvykdyti mokėjimo įsipareigojimus arba padengti bet kokį galimą gaunamų pinigų srauto ir netenkamų pinigų srauto disbalansą esant pačioms nepalankiausioms sąlygoms [22].

[19] Žr. Reglamento 2019/876 3 straipsnio 3 dalies b punktą.

[20] Chiu, I. H.-Y. ir Wilson, J., *Banking Law and Regulation*, Oxford University Press, 2019, p. 330.

[21] Ten pat (p. 330).

[22] Ten pat.

50. Trečia, su didelėmis pozicijomis susiję reikalavimai, nustatyti Reglamento Nr. 575/2013 111 ir paskesniuose straipsniuose, riboja didelių paskolų suteikimą vienam klientui arba susijusių klientų grupei. Pagal šias taisyklės reguliuojama kredito rizika, susijusi su skolinimu tam tikriems klientams, nes pasitvirtinus tokiai rizikai gali kilti pavojus Europos Sąjungos finansiniams interesams.

51. Iš esmės pirma aprašytose rizikos ribojimu grindžiamos priežiūros taisyklėse įmonėms nustatyti papildomi ir apsunkinantys reguliavimo reikalavimai, neapsiribojant bendraisiais klausimais, pavyzdžiui, apmokestinimu ir finansiniu konsolidavimu. Šios nuostatos neatsiejamos nuo bankų ir finansinės veiklos ir kartu sudaro valdymo sistemą, kuria siekiama užtikrinti Europos Sąjungos finansinių interesų saugumą.

52. Be to, nors pagal Reglamento Nr. 575/2013 11 straipsnį finansų įstaigoms taikomi rizikos ribojimų grindžiamos priežiūros reikalavimai, finansų įstaigos šiais reikalavimais iš esmės reguliuojamos kaip įstaigų patronuojamosios įmonės arba finansų įstaigos, turinčios įstaigų, kaip tai suprantama pagal Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 3 punktą, kapitalo dalių. Tai reiškia, kad kontroliuojančiajai bendrovei, kuri nėra susijusi su bankų arba finansų sektoriumi, faktiškai netaikomi jokie pirma minėti reikalavimai.

53. Panaši situacija susiklosto ir dėl finansų įstaigų gaunamos naudos dėl nagrinėjamo reglamentavimo pagrindo. Viena iš pagrindinių naudų yra galimybė vykdyti Direktyvos 2013/36 I priede nurodytą bankų arba finansinę veiklą kitos valstybės narės teritorijoje, jeigu tai finansų įstaigai yra išduotas leidimas kilmės valstybėje narėje. Iš tiesų Direktyvos 2013/36 34 straipsnyje nustatyta, kad finansų įstaigoms turi būti taikomas tarpusavio pripažinimas dėl bankų arba finansinės veiklos, kai jos yra kredito įstaigų patronuojamosios įmonės. Ši nuostata, siejama su tos pačios direktyvos 20 konstatuojamąja dalimi, iš esmės leidžia finansų įstaigoms steigti filialus kitose valstybėse narėse ir vykdyti tarpvalstybinę veiklą, nurodytą Direktyvos 2013/36 I priede. Nauda, kurią finansų įstaigos gauna dėl tarpusavio pripažinimo principo taikymo, yra neatsiejama nuo finansų arba bankų sektorių dėl jų sąsajos su Direktyvos 2013/36 I priede nurodyta veikla.

54. Iš šių aplinkybių matyti, kad kontroliuojančiajai bendrovei, kurios vienintelis tikslas yra akcijų valdymas ir kurios patronuojamosios įmonės arba subjektai, kurių kapitalo dalis ji valdo, nevykdo bankų arba finansinės veiklos, netaikomi jokie pirma minėti reikalavimai, visų pirma susiję su rizikos ribojimu grindžiama priežiūra. Be to, šios kontroliuojančiosios bendrovės neturi galimybės pasinaudoti Direktyvoje 2013/36 numatytu tarpusavio pripažinimu. Iš tiesų šios nuostatos nėra susijusios su šiomis kontroliuojančiosiomis bendrovėmis, nes jos neturi tokių kapitalo dalių, nėra patronuojamosios įmonės ir nevykdo jokios Direktyvos 2013/36 I priede išvardytos veiklos.

55. Taigi taikant pareiškėjų šiose trijose bylose siūlomą aiškinimą neliktų Direktyvos 2013/36 nuoseklumo, nes kai kurios finansų įstaigos turėtų laikytis rizikos ribojimu grindžiamos priežiūros taisyklių, o kitos – ne. Konteksto požiūriu neatrodo tikslinga kontroliuojančiąsias bendroves laikyti finansų įstaigomis tais atvejais, kai jos: i) nevykdo finansų įstaigos pareigų; ii) negali pasinaudoti finansų įstaigoms teikiama nauda; ir iii) neatlieka finansų įstaigoms paprastai priskiriamų užduočių. Jeigu tai būtų leista, būtų sukurtas teisinis statusas, neturintis jokios praktinės paskirties.

56. Reikėtų atkreipti dėmesį į dar vieną sudėtingą pareiškėjų siūlomo aiškinimo aspektą. Iš tiesų, jeigu kontroliuojančiosios bendrovės, kaip antai aptariamos pagrindinėje byloje, būtų laikomos finansų įstaigomis, šios sąvokos apibrėžtis būtų pernelyg plati. Daugelis bendrovių galėtų pasinaudoti kontroliuojančiosios bendrovės struktūra savo veiklai ir investicijoms valdyti, nors neturi jokių patronuojamųjų įmonių, kurios yra įstaigos, arba įstaigų kapitalo dalių.

57. Iliustratyvų tokio plataus sąvokos „finansų įstaiga“ aiškinimo pasekmių pavyzdį per posėdį pateikė Portugalijos vyriausybė. Iš visų Portugalijoje įregistruotų SGPS 94 % buvo įregistruotos kaip ne finansų įstaigos, o tai reiškia, kad tik 6 % SGPS buvo reguliuojamos ir tikrinamos atitinkamų institucijų. Pagal pareiškėjų pateiktą sąvokos „finansų įstaiga“ aiškinimą ši procentinė dalis išaugtų iki 100 %.

58. Jeigu visos kontroliuojančiosios bendrovės būtų laikomos finansų įstaigomis pagal Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punktą, susidarytų keista situacija. Iš tikrųjų kontroliuojančiųjų bendrovių pareigos iš esmės nepasikeistų, nebent jos nuspręstų įsigyti įstaigų kapitalo dalių arba tapti įstaigų patronuojamosiomis įmonėmis. Iš esmės joms netektų jokios papildomos naštos, tačiau jos galėtų naudotis nacionalinėje teisėje numatyta nauda, pavyzdžiui, Portugalijos atveju – atleidimu nuo dokumentais įformintų teisinių sandorių mokesčio. Tokiu atveju subjektai, kurių kapitalo dalis valdo SGPS, turėtų konkurencinį pranašumą, palyginti su kitomis panašios rinkos bendrovėmis, kurių nevaldo SGPS.

59. Be to, panaši situacija susiklosto nagrinėjant nacionalinių institucijų atsakomybę. Jeigu visos kontroliuojančiosios bendrovės būtų laikomos finansų įstaigomis, nacionalinėms institucijoms tektų nepagrįsta našta, susijusi su pareigomis, kurias jos turi vykdyti rizikos ribojimu grindžiamos priežiūros srityje, kaip nustatyta, be kita ko, Direktyvos 2013/36 4 straipsnyje.

60. Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, galima išskirti dviejų rūšių kontroliuojančiąsias bendroves: pirma, tas kontroliuojančiąsias bendroves, kurios vykdo savo pramonės patronuojamųjų įmonių valdymo užduotis, kaip antai pagrindinėje byloje nagrinėjamo pobūdžio kontroliuojančiąsias bendroves, ir, antra, kontroliuojančiąsias bendroves, kurios įsigyja kapitalo dalis, priskiriamas bankų arba finansų sektoriams. Atrodo, kad taikant kontekstinį aiškinimą Reglamentas Nr. 575/2013 ir Direktyva 2013/36 taikomi tik antrajai kategorijai.

61. Šis siauresnis sąvokos „finansų įstaiga“ aiškinimas, atrodo, taip pat atitinka Reglamentu 2019/876 padarytą 4 straipsnio 1 dalies 26 punkto pakeitimą, pagal kurį, kaip nurodyta šios išvados 44 punkte, į šią apibrėžtį nepatenka „vien pramonės kontroliuojančiosios bendrovės“.

62. Svarbu pažymėti, kad sąvoka „vien pramonės kontroliuojančioji bendrovė“ nėra apibrėžta ir Reglamente 2019/876 nepateikta jokių gairių dėl jos apibrėžties. Be to, Reglamento 2019/876 *travaux préparatoires* taip pat nėra jokių svarbių nuorodų dėl jos aiškinimo.

63. Vis dėlto neseniai 2021 m. Komisijos pasiūlyme[23] buvo pasiūlyta sąvokos „vien kontroliuojančiosios bendrovės“ apibrėžtis. Šio pasiūlymo 1 straipsnio f punkte, kuriuo į Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalį įterpiamas naujas 26a punktas, nurodyta, kad vien pramonės kontroliuojančioji bendrovė – tai įmonė, atitinkanti tris sąlygas: pirma, jos pagrindinė veikla yra pirkti arba nuosavybės teise turėti kapitalo dalis; antra, nei ji, nei bet kuri iš įmonių,

[23] Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamos Reglamento (ES) Nr. 575/2013 nuostatos, susijusios su kredito rizikos, kredito vertinimo koregavimo rizikos, operacinės rizikos, rinkos rizikos ir rezultatų apatinės ribos reikalavimais (2021/0342(COD)).

kuriose ji turi dalyvavimo teisių, nėra nurodyta Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 27 punkto a, d, e, f, g, h, k ir l papunkčiuose; trečia, nei ji, nei bet kuri iš įmonių, kuriose ji turi dalyvavimo teisių, kaip pagrindinės veiklos nevykdo jokios veiklos, nurodytos Direktyvos 2013/36 I priede, jokios veiklos, nurodytos Direktyvos 2014/65 I priedo A ar B skirsnyje, susijusios su tos direktyvos to priedo C skirsnyje išvardytomis finansinėmis priemonėmis, arba nėra investicinės įmonės, mokėjimų paslaugų teikėjos, kaip apibrėžta Direktyvoje (ES) 2015/2366[24], turto valdymo bendrovės arba pagalbines paslaugas teikiančios įmonės.

64. Nors siūloma apibrėžtis ir neturi teisinės galios, ji atitinka mano prieš tai pateiktą analizę. Joje nustatyta, kad vien pramonės kontroliuojančiosios bendrovės nėra susijusios su finansų arba bankų sektoriumi, nes nėra nei įmonės, kurių pagrindinė veikla yra bet kuri iš Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punkte nurodytų veiklų, nei turi dalyvavimo teisių įmonėse, kurių pagrindinė veikla yra ta veikla. Taigi ryšį su bankų arba finansų sektoriumi turi turėti net bendrovės, kurios perka kapitalo dalis.

65. Atsižvelgdama į pateiktus argumentus daryčiau išvadą, kad nuoroda į „įmonę, kurios pagrindinė veikla yra kapitalo dalių įsigijimas“, Reglamento Nr. 575/2013 ir Direktyvos 2013/36 kontekste turėtų būti aiškinama siaurai. Toks Direktyvos 2013/36 3 straipsnio 1 dalies 22 punkto ir Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punkto aiškinimas reikštų, kad kontroliuojančioji bendrovė, kurios tikslas – valdyti kapitalo dalis bendrovėse, kurioms netaikoma priežiūra arba rizikos ribojimo reikalavimai ir kurios dėl to nepatenka į tos direktyvos ir to reglamento taikymo sritį, nebūtų laikoma „finansų įstaiga“.

3. Teleologinis aiškinimas

66. Kiek tai susiję su teleologiniu Direktyvos 2013/36 3 straipsnio 1 dalies 22 punkto ir Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punkto aiškinimu, neginčijama, kad abu teisės aktai buvo priimti siekiant sugriežtinti finansų įstaigoms taikomus valdymo reikalavimus. 2008 m. prasidėjusi finansų krizė parodė, kad reikia didesnio pasitikėjimo Europos Sąjungos finansų sistema ir didesnio jos patikimumo. Iki minėtos krizės šiose įstaigose trūko veiksmingų stabdžių ir atsvarų, todėl buvo netinkamai prižiūrimas valdymo sprendimų priėmimas. Tai lėmė trumpalaikes ir pernelyg rizikingas valdymo strategijas[25]. Vis dėlto patikima vidaus valdymo praktika padėjo kai kurioms įmonėms finansų krizę suvaldyti daug geriau nei kitoms[26].

67. Atsižvelgiant į tai, akivaizdu, kad, nesant vidaus valdymo sistemų, gali atsirasti žalingų padarinių Europos Sąjungos finansiniams interesams, kaip matyti iš Direktyvos 2013/36 53 ir 54 konstatuojamųjų dalių ir Reglamento Nr. 575/2013 113 ir 114 konstatuojamųjų dalių. Taigi Direktyva 2013/36 ir Reglamentu Nr. 575/2013 buvo siekiama ištaisyti anksčiau buvusią valdymo sistemą.

68. Vadinasi, Direktyvos 2013/36 3 straipsnio 1 dalies 22 punkte ir Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punkte pateikta sąvokos „finansų įstaiga“ apibrėžtis turi atitikti šį tikslą ir ji turi būti suformuluota atsižvelgiant į šį loginį pagrindą. Visų pirma Reglamento

[24] 2015 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl mokėjimo paslaugų vidaus rinkoje, kuria iš dalies keičiamos direktyvos 2002/65/EB, 2009/110/EB ir 2013/36/ES bei Reglamentas (ES) Nr. 1093/2010 ir panaikinama Direktyva 2007/64/EB (OL L 337, 2015, p. 35).

[25] Europos bankininkystės institucija, „Galutinė ataskaita dėl Gairių dėl vidaus valdymo pagal Direktyvą 2013/36/ES“, EBA/GL/2021/05, 2021 m. liepos 2 d., p. 5.

[26] Ten pat.

Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punkto vaidmuo turėtų būti suprantamas kaip nurodymas, kuriems subjektams reikia griežtesnių vidaus valdymo sistemų ir kurie iš jų kelia grėsmę Europos Sąjungos finansiniams interesams. Taigi sąvokos „finansų įstaiga“ apibrėžtis turi būti suformuluota taip, kad būtų galima atskirti, pirma, įmones, kurios gali kelti tokią grėsmę, ir, antra, įmones, kurios tokio poveikio neturėtų. Taip atitinkamos institucijos gali veiksmingai naudotis Direktyva 2013/36 ir Reglamentu Nr. 575/2013 ir pasiekti numatytą jų tikslą.

69. Šiomis aplinkybėmis sąvokos „finansų įstaiga“ aiškinimas, apimantis visas kontroliuojančiąsias bendroves, atrodo kiek nutolęs nuo šios apibrėžties taikymo srities, kurią ketino įtvirtinti Europos Sąjungos teisės aktų leidėjas. Šios išvados 47–50 punktuose aprašyti nuosavų lėšų reikalavimai, likvidumo reikalavimai ir reikalavimai, susiję su didelėmis pozicijomis, yra finansų įstaigoms taikomos priemonės, kuriomis siekiama užtikrinti patikimą vidaus valdymą ir tinkamą rizikos valdymo praktiką. Taip yra todėl, kad šie reikalavimai turi prevencinį poveikį galimam neigiamam poveikiui Europos Sąjungos finansiniams interesams, taip pat su tomis finansų įstaigomis susijusiems fiziniams ir juridiniams asmenims. Vis dėlto kontroliuojančiosioms bendrovėms, kurios valdo ne įstaigų kapitalo dalis, tokia pati rizika negresia. Vadinasi, jų įtraukimas į sąvokos „finansų įstaiga“ taikymo sritį nepadėtų pasiekti tikslo ištaisyti įmonių, kurios kelia riziką Sąjungos finansiniam saugumui ir finansiniams interesams, vidaus valdymo sistemų trūkumus.

70. Kita vertus, Direktyvos 2013/36 I priede išvardytos veiklos rūšys, kurioms, kaip jau minėjau, taikomas tarpusavio pripažinimas. Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punkte nustatyta, kad įmonė, kurios pagrindinė veikla yra verstis bet kuria iš to priedo 2–12 ir 15 punktuose nurodyta veikla, laikoma finansų įstaiga, jeigu atitinka likusius tame straipsnyje nustatytos apibrėžties reikalavimus. Kaip veiklos, kurią apima ši sąvoka, pavyzdžius galima nurodyti, be kita ko, finansinę nuomą, skolinimą, tarpininkavimą pinigų rinkoje ir elektroninių pinigų leidimą.

71. Nagrinėjant šias veiklos rūšis galima padaryti dvi tarpines išvadas. Pirma, tos direktyvos I priede pateiktas atitinkamų veiklos rūšių sąrašas yra platus. Antra, šios veiklos rūšys labai aiškiai susijusios su bankų arba finansų sektoriumi. Manau, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas siekė, kad sąvokos „finansų įstaiga“ apimtis būtų kuo platesnė tam, kad būtų išvengta spragų, kurioms esant kai kurios įmonės gali bandyti perkelti turtą iš rizikos ribojimu grindžiamos priežiūros taikymo srities, tačiau kad ši sąvoka vis tiek būtų aiškiai susijusi su bankų arba finansų sektoriumi.

72. Akivaizdu, kad jeigu tokiais argumentais grįstume aiškinimą, pagal kurį į sąvokos „finansų įstaiga“ taikymo sritį patenka visos kontroliuojančiosios bendrovės, jis atitiktų tik vieną iš dviejų anksčiau minėtų išvadų. Nors į šios sąvokos taikymo sritį patenkančių įmonių spektras iš tiesų būtų platus, vis dėlto jis neatspindėtų ryšio su bankų arba finansų sektoriumi. Taigi manau, kad siekiant užtikrinti, jog taip aiškinant nebūtų pernelyg išplėsta sąvokos „finansų įstaiga“ apibrėžties apimtis, būtina taikyti siaurą teleologinį aiškinimą.

73. Atsižvelgiant į pateiktą analizę, būtų netikslinga kontroliuojančiąsias bendroves, kaip antai nagrinėjamas pagrindinėje byloje, laikyti „finansų įstaigomis“, kiek tai susiję su Direktyva 2013/36 ir Reglamentu Nr. 575/2013. Be to, toks Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punkto aiškinimas atitinka pirma pateiktą analizę dėl kontekstinio aiškinimo ir ją patvirtina.

74. Atsižvelgiant į išdėstytus argumentus, akivaizdu, kad pagal visus aiškinimo metodus Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punktą reikia aiškinti siaurai. Dėl šios priežasties darau išvadą, kad Direktyvos 2013/36 3 straipsnio 1 dalies 22 punktas ir Reglamento Nr. 575/2013 4 straipsnio 1 dalies 26 punktas turi būti aiškinami taip, kad kontroliuojančioji bendrovė, kurios vienintelis veiklos tikslas yra bendrovių akcijų valdymas ir kurios patronuojamosios įmonės arba subjektai, kurių kapitalo dalis ji valdo, nevykdo veiklos bankų arba finansų sektoriuje, negali būti laikoma finansų įstaiga, kaip tai suprantama pagal šias nuostatas.

V. Išvada

75. Remdamasi pateikta analize, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa)* (Mokesčių arbitražo teismas (Administracinio arbitražo centras), Portugalija) ir *Supremo Tribunal Administrativo* (Vyriausiasis administracinis teismas, Portugalija) pateiktus klausimus:

2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/36/ES dėl galimybės verstis kredito įstaigų veikla ir dėl riziką ribojančios kredito įstaigų priežiūros, kuria iš dalies keičiama Direktyva 2002/87/EB ir panaikinamos direktyvos 2006/48/EB bei 2006/49/EB, 3 straipsnio 1 dalies 22 punktas ir 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 575/2013 dėl riziką ribojančių reikalavimų kredito įstaigoms ir investicinėms įmonėms ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES)
Nr. 648/2012, 4 straipsnio 1 dalies 26 punktas

turi būti aiškinami taip, kad kontroliuojančioji bendrovė, kurios vienintelis tikslas yra įmonių akcijų valdymas ir kurios patronuojamosios įmonės arba subjektai, kurių kapitalo dalis ji valdo, nevykdo bankų arba finansinės veiklos, negali būti laikoma finansų įstaiga, kaip tai suprantama pagal šių nuostatų redakciją, taikytiną pagrindinės bylos faktinėms aplinkybėms.