LAILA MEDINA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. június 29.[1]

C-207/22., C-267/22. és C-290/22. sz. egyesített ügyek

Lineas – Concessões de Transportes SGPS, S.A. (C-207/22)
Global Roads Investimentos SGPS, Lda (C-267/22)
kontra
Autoridade Tributária e Aduaneira
(a Tribunal Arbitral Tributário [Centro de Arbitragem Administrativa] [adóügyi választottbíróság {közigazgatási választottbírósági központ}, Portugália] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelmek)
és
NOS-SGPS, S.A. (C-290/22)
kontra
Autoridade Tributária e Aduaneira

(a Supremo Tribunal Administrativo [legfelsőbb közigazgatási bíróság, Portugália] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Gazdaság- és monetáris politika – Az Európai Unió pénzügyi ágazatának felügyelete – 2013/36/EU irányelv – A 3. cikk (1) bekezdésének 22. pontja – 575/2013/EU rendelet – A 4. cikk (1) bekezdésének 26. pontja – Pénzügyi vállalkozás – Fogalom – Holdingtársaság – A banki vagy pénzügyi tevékenységekre vonatkozó felügyelet és prudenciális követelmények alá nem tartozó vállalkozásokban fennálló részesedések kezelése”

I. Bevezetés

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmek a 2013/36/EU irányelv[2] és az 575/2013/EU rendelet,[3] nevezetesen az e jogalkotási aktusok alapügyekre alkalmazandó változataiban egyaránt szereplő „pénzügyi vállalkozás” fogalmának értelmezésére vonatkoznak.

[1] Eredeti nyelv: angol.

[2] A lakóingatlanokhoz kapcsolódó fogyasztói hitelmegállapodásokról, valamint a 2008/48/EK és a 2013/36/EU irányelv és az 1093/2010/EU rendelet módosításáról szóló, 2014. február 4-i 2014/17/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2014. L 60., 34. o.; helyesbítés: HL 2015. L 246., 11. o.) módosított, a hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2013. L 176., 338. o.; helyesbítések: HL 2013. L 208., 73. o.; HL 2017. L 20., 1. o.).

[3] Az 575/2013/EU rendelet módosításáról szóló, 2016. június 8-i (EU) 2016/1014 európai parlamenti és tanácsi rendelettel (HL 2016. L 171., 153. o.) módosított, a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2013. június 26-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 176., 1. o.; helyesbítések: HL 2013. L 208., 68. o.; HL 2013. L 321., 6. o.; HL 2017. L 20., 2. o.).

2. A kérelmeket az egyrészt a Lineas – Concessões de Transportes SGPS (C-207/22. sz. ügy), a Global Roads Investimentos SGPS (C-267/22. sz. ügy) és a NOS SGPS (C-290/22. sz. ügy), másrészt az Autoridade Tributária e Aduaneira (adó- és vámhatóság, Portugália) között a portugál nemzeti jog által előírt bélyegilleték kiszabásával kapcsolatban folyamatban lévő jogviták keretében nyújtották be.

3. A három ügyben annak tisztázását kérik a Bíróságtól, hogy a 2013/36 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének 22. pontja és az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontja értelmében vett „pénzügyi vállalkozásnak" tekinthető-e az olyan holdingtársaság, amelynek egyetlen tevékenysége olyan vállalkozásokban fennálló részesedések kezelése, amelyek nem végeznek banki vagy pénzügyi tevékenységet, és amelyek ennélfogva nem tartoznak az e tevékenységekre vonatkozó felügyelet és prudenciális követelmények alá.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 2013/36 irányelv

4. A 2013/36 irányelv (2), (20) és (54) preambulumbekezdése a következőképpen szól:

„(2) Ennek az irányelvnek célszerű tartalmaznia többek között az üzleti tevékenység engedélyezését, a befolyásoló részesedések szerzését, a letelepedés és a szolgáltatásnyújtás szabadságának gyakorlását, a székhely szerinti és fogadó tagállamok felügyeleti hatóságainak hatásköreit e tekintetben szabályozó rendelkezéseket, valamint a hitelintézetek és befektetési vállalkozások induló tőkéjét és felügyeleti felülvizsgálatát szabályozó rendelkezéseket. Ezen irányelv fő célja és tárgya a hitelintézetek és befektetési vállalkozások tevékenységéhez való hozzáférésre vonatkozó nemzeti rendelkezések koordinálása, valamint irányításuk részletes szabályainak és felügyeleti keretüknek a megállapítása. […] Ennek megfelelően ezt az irányelvet az [575/2013 rendelettel] együtt kell értelmezni és az említett rendelettel együtt alkotja a banki tevékenységeket, a felügyeleti keretet és a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális szabályokat szabályozó jogi keretet.

[…]

(20) Indokolt kiterjeszteni a kölcsönös elismerést azon tevékenységekre, amelyeket a hitelintézetek leányvállalataként működő pénzügyi vállalkozások végeznek, feltéve, hogy az ilyen leányvállalatokra kiterjed anyavállalataik összevont felügyelete, és megfelelnek bizonyos szigorú feltételeknek.

[…]

(54) A rosszul kialakított vállalatirányítási rendszerek által az eredményes kockázatkezelésre gyakorolt esetleges káros hatások elkerülése érdekében a tagállamoknak elveket és standardokat kell bevezetniük, hogy biztosítsák a vezető testület általi hatékony felügyeletet, a hitelintézetek és befektetési vállalkozások minden szintjén elősegítsék a megbízható kockázatkezelési kultúrát és lehetővé tegyék az illetékes hatóságok számára a belső irányítási rendszerek megfelelőségének ellenőrzését. Az elveket és standardokat az intézmény

tevékenységének jellegét, nagyságrendjét és összetettségét figyelembe véve kell alkalmazni. Lehetővé kell tenni, hogy a tagállamok az ezen irányelvben előírtakon túl további vállalatirányítási elveket és standardokat állapíthassanak meg.”

5. A 2013/36 irányelv „Tárgy” címet viselő 1. cikke a következőket írja elő:

„Ez az irányelv az alábbiakra vonatkozó szabályokat állapítja meg:

a) a hitelintézetek és befektetési vállalkozások (a továbbiakban együttesen: az intézmények) tevékenységéhez való hozzáférés;

b) felügyeleti hatáskörök és eszközök az intézmények illetékes hatóságok általi prudenciális felügyeletéhez;

c) az intézmények illetékes hatóságok általi prudenciális felügyelete az [575/2013 rendeletben] meghatározott egységes szabályokkal összhangban;

d) az illetékes hatóságokra vonatkozó nyilvánosságra hozatali követelmények az intézmények prudenciális szabályozása és felügyelete terén.”

6. A 2013/36 irányelv „Fogalom-meghatározások” címet viselő 3. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) Ezen irányelv alkalmazásában a következő fogalom-meghatározások alkalmazandók:

[…]

22. »pénzügyi vállalkozás«: az [575/2013 rendelet] 4. cikke (1) bekezdése 26. pontjában meghatározott pénzügyi vállalkozás;

[…]”

7. A 2013/36 irányelv 34. cikke értelmében:

„(1) A tagállamok gondoskodnak arról, hogy területükön az I. mellékletben felsorolt tevékenységeket […] fióktelep létesítésével vagy szolgáltatásnyújtás útján folytathassa bármely, egy másik tagállamból származó pénzügyi vállalkozás – akár hitelintézet leányvállalata, akár két vagy több hitelintézet közös tulajdonában lévő leányvállalat – amelynek alapító okirata és alapszabálya lehetővé teszi az említett tevékenységek folytatását, és amely megfelel a következő feltételek mindegyikének:

a) az anyavállalat vagy anyavállalatok hitelintézeti engedéllyel rendelkeznek abban a tagállamban, amelynek joga a pénzügyi vállalkozásra nézve irányadó;

b) a szóban forgó tevékenységeket ténylegesen ugyanannak a tagállamnak a területén folytatják;

c) az anyavállalat vagy anyavállalatok a pénzügyi vállalkozás tőkéjét képviselő részvényekhez kapcsolódó szavazati jogok 90%-át vagy annál nagyobb hányadát birtokolják;

d) az anyavállalat vagy anyavállalatok biztosítják az illetékes hatóságokat a pénzügyi vállalkozás prudens vezetése felől, és a székhely szerinti tagállam illetékes hatóságainak hozzájárulásával nyilatkoznak arról, hogy egyetemlegesen garantálják a pénzügyi vállalkozás kötelezettségvállalásait;

e) a pénzügyi vállalkozást ténylegesen be vonják az anyavállalat vagy az anyavállalatok mindegyikének összevont felügyeletébe – különösen a szóban forgó tevékenységek tekintetében – […]

[…]”

8. A 2013/36 irányelv I. melléklete a kölcsönös elismerés alá tartozó tevékenységek jegyzékét tartalmazza.

2. Az 575/2013 rendelet

9. Az 575/2013 rendelet „Hatály” címet viselő 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ez a rendelet egységes szabályokat állapít meg a [2013/36 irányelv] alapján felügyelt intézmények által teljesítendő általános prudenciális követelményekre vonatkozóan, a következő elemekkel kapcsolatosan:

a) a hitelkockázat, piaci kockázat, működési kockázat és kiegyenlítési kockázat teljes mértékben számszerűsíthető, egységes és standardizált elemeihez kapcsolódó szavatolótőke-követelmények;

b) nagykockázat-vállalást korlátozó követelmények;

c) miután a 460. cikkben említett felhatalmazáson alapuló jogi aktus hatályba lépett, a likviditási kockázat teljes mértékben számszerűsíthető, egységes és a standard elemeihez kapcsolódó likviditási követelmények;

d) az a), b) és c) ponthoz és a tőkeáttételhez kapcsolódó adatszolgáltatási követelmények;

e) nyilvánosságra hozatali követelmények.

Ez a rendelet nem szabályozza a [2013/36 irányelvben] meghatározottak szerint a prudenciális szabályozás és felügyelet terén az illetékes hatóságokra vonatkozó nyilvánosságra hozatali követelményeket.”

10. Az 575/2013 rendelet „Fogalommeghatározások” című 4. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) E rendelet alkalmazásában:

[…]

3. »intézmény«: hitelintézet vagy befektetési vállalkozás;

[…]

26. »pénzügyi vállalkozás«: olyan, intézménytől eltérő vállalkozás, amelynek fő tevékenysége tulajdoni részesedések megszerzése vagy a [2013/36 irányelv] I. mellékletének 2–12. és 15. pontjában felsorolt tevékenységek közül egy vagy több folytatása, ideértve a pénzügyi holding társaságokat, a vegyes pénzügyi holding társaságokat, a […] pénzforgalmi intézményeket és a vagyonkezelő társaságokat; nem tartoznak azonban ide a 2009/138/EK irányelv[4] 212. cikke (1) bekezdésének f) pontjában meghatározott biztosítói holding társaságok és a g) pontjában meghatározott, vegyes tevékenységű biztosítói holding társaságok;

[…]”

3. Az (EU) 2019/876 rendelet

11. Az (EU) 2019/876 rendelet[5] módosította az 575/2013 rendeletet.

12. Különösen a 2019/876 rendelet 1. cikkének 2. pontja a következőképpen rendelkezik:

„A[z 575/2013 rendelet] 4. cikk[e] a következőképpen módosul:

a) az (1) bekezdés a következőképpen módosul:

[…]

iii. a 26. pont helyébe a következő szöveg lép:

»26. ’pénzügyi vállalkozás’: olyan, intézménytől és tisztán ipari holding társaságtól eltérő vállalkozás, amelynek fő tevékenysége tulajdoni részesedések megszerzése vagy a [2013/36 irányelv] I. mellékletének 2–12. és 15. pontjában felsorolt tevékenységek közül egy vagy több folytatása, ideértve a pénzügyi holding társaságokat, a vegyes pénzügyi holding társaságokat, [a] pénzforgalmi intézményeket és a vagyonkezelő társaságokat; nem tartoznak azonban ide a [2009/138 irányelv] 212. cikke (1) bekezdésének f) pontjában meghatározott biztosítói holdingtársaságok és a g) pontjában meghatározott, vegyes tevékenységű biztosítóiholding társaságok;«

[…]”

4 A biztosítási és viszontbiztosítási üzleti tevékenység megkezdéséről és gyakorlásáról szóló, 2009. november 25-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (Szolvencia II) (HL 2009. L 335., 1. o.; helyesbítések: HL 2014. L 219., 66. o.; HL 2016. L 319., 68. o.; HL 2017. L 266., 22. o.).

5 Az 575/2013/EU rendeletnek a tőkeáttételi mutató, a nettó stabil forrásellátottsági ráta, a szavatolótőkére és a leírható, illetve átalakítható kötelezettségekre vonatkozó követelmények, a partnerkockázat, a piaci kockázat, a központi szerződő felekkel szembeni kitettségek, a kollektív befektetési formákkal szembeni kitettségek, a nagykockázat-vállalások és az adatszolgáltatási és nyilvánosságra hozatali követelmények tekintetében történő módosításáról, valamint a 648/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2019. május 20-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2019. L 150., 1. o.; helyesbítések: HL 2021. L 65., 60. o.; HL 2021. L 398., 69. o.; HL 2022. L 316., 101. o.).

B. A portugál jog

1. A Decreto-Lei n. 495/88

13. A Decreto-Lei n. 495/88 (december 30-i 495/88. sz. törvényerejű rendelet)[6] határozza meg a portugál holdingtársaságokra vonatkozó jogi szabályokat.

14. A 495/88. sz. törvényerejű rendelet „Sociedades gestoras de participações sociais" (holdingtársaságok; a továbbiakban: SGPS) címet viselő 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„1. Az [SPGS] egyetlen tevékenysége más vállalkozásokban fennálló részesedések kezelése gazdasági tevékenység gyakorlásának közvetett formájaként.

2. E törvényerejű rendelet alkalmazásában a társaságban fennálló részesedés a társaság gazdasági tevékenysége gyakorlásának közvetett formájának minősül, amikor az nem csak alkalmi, és legalább a társaság tőkéjének 10%-ára vonatkozik, és szavazati joggal jár, akár közvetlenül, akár más, olyan társaságokban fennálló részesedések által, amelyekben az SGPS többségi befolyással rendelkezik.

3. Az előző bekezdés alkalmazásában a részesedés akkor nem minősül alkalmi jellegűnek, ha azt az SGPS egy évnél hosszabb ideig birtokolja.

4. A 3. cikk 3–5. bekezdésének rendelkezéseivel összhangban az SGPS a 2. bekezdésben említettnél kisebb mértékű részesedést is szerezhet és birtokolhat.

2. A Código do Imposto do Selo

15. A Código do Imposto do Selo (a bélyegilletékről szóló törvénykönyv; a továbbiakban: CIS)[7] határozza meg a jogi aktusokra, szerződésekre, okiratokra, jogcímekre, iratokra és egyéb tényekre vagy jogi helyzetekre történő illetékkiszabás szabályait.

16. A CIS 7. cikke (1) bekezdésének e) pontja a következőképpen rendelkezik:

„1. Mentesülnek továbbá az illeték alól:

[…]

e) a hitelintézetek, pénzügyi intézmények és pénzügyi vállalkozások által a kockázatitőke-társaságoknak, valamint az olyan társaságoknak vagy intézményeknek felszámolt kamatok és jutalékok, nyújtott garanciák és felhasznált hitelek, amelyek formája és tevékenysége megfelel a közösségi jogszabályokban meghatározott, az Európai Unió tagállamaiban vagy más államban székhellyel rendelkező hitelintézetek, pénzügyi társaságok és pénzügyi vállalkozások típusainak, kivéve a pénzügyminisztériumi rendeletben meghatározott kedvezményes adózási elbánásban részesülő területeken székhellyel rendelkezőket;

[6] *Diário da República*, 301/1988. sz., 6. kiegészítés, I. sorozat, 1988. december 30., későbbi módosításokkal (a továbbiakban: 495/88. sz. törvényerejű rendelet).

[7] A 2003. november 12-i 287/2003. sz. törvényerejű rendelettel módosított, 1999. szeptember 11-i 150/99. sz. törvény (*Diário da República*, 213/1999. sz., I-A. sorozat, 1999. szeptember 11.).

[…]”

III. Az alapügyek tényállása és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

17. Az alapügyek felperesei – a Lineas – Concessões de Transportes SGPS (C-207/22. sz. ügy), a Global Roads Investimentos SGPS (C-267/22. sz. ügy) és a NOS SGPS (C-290/22. sz. ügy) – Portugáliában székhellyel rendelkező holdingtársaságok, amelyek társasági tevékenysége más vállalkozásokban fennálló részesedések kezelése gazdasági tevékenység gyakorlásának közvetett formájaként. Azon társaságok, amelyekben részesedéssel rendelkeznek, nem folytatnak tevékenységet a bank- vagy pénzügyi ágazatban.

18. 2014 és 2017 közötti üzleti tevékenységük során a felperesek több hitelintézettel is hitel- és pénzügyi közvetítési ügyleteket kötöttek – mégpedig hitelszerződések, illetve kereskedelmi értékpapírok és kötvénykibocsátás útján –, amelyek keretében finanszírozást kértek és kaptak. Ezen ügyletek a CIS 1. cikkének 1. és 2. bekezdése alapján bélyegilleték hatálya alá tartoztak, mire tekintettel a hitelintézetek mint adóalanyok megfizették ezt az illetéket az államnak, majd áthárították azt a felperesekre.

19. A felperesek nem értettek egyet a bélyegilleték megállapításával, és lényegében mindegyikük egyrészt az említett illeték rájuk történő áthárítása ténye jogszerűségének felülvizsgálata iránti kérelmet, másrészt pedig közigazgatási jogorvoslati kérelmet nyújtott be. E közigazgatási eljárásokban a felperesek a CIS 7. cikke (1) bekezdésének e) pontjában előírt mentességre hivatkoztak azzal az indokkal, hogy ők olyan holdingtársaságok, amelyek pénzügyi vállalkozásoknak minősíthetők az említett nemzeti rendelkezés által hivatkozott releváns uniós jog alapján. Az adóhatóságok azonban elutasították kérelmeiket.

20. Ami először is a Lineas – Concessões de Transportes SGPS-t és a Global Roads Investimentos SGPS-t illeti, e vállalkozások választottbíróság felállítására irányuló kérelmet nyújtottak be a Centro de Arbitragem Administrativához (közigazgatási választottbírósági központ) az adóhatóságok határozatainak megsemmisítését és következésképpen a megfizetett illetékek visszafizettetését kérve.

21. A Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) (adóügyi választottbíróság [közigazgatási választottbírósági központ], Portugália) – a kérdést előterjesztő bíróság a C-207/22. sz. ügyben és a C-267/22. sz. ügyben – megállapítja, hogy a portugál szabályozásból kitűnik, hogy a bélyegilleték nem alkalmazandó az uniós jog értelmében vett pénzügyi vállalkozásokra. A nemzeti ítélkezési gyakorlat azonban ellentmondásos a „pénzügyi vállalkozás” fogalmának értelmezését illetően. E bíróság ezért szükségesnek tartja annak megállapítását, hogy csak olyan holdingtársaságok tartoznak-e az említett fogalom alá, amelyek hitelintézeteknek vagy befektetési vállalkozásoknak minősülő vállalkozásokban fennálló részesedéseket birtokolnak, és amelyek ezért a banki vagy pénzügyi tevékenységekre vonatkozó felügyelet és prudenciális követelmények alá tartoznak.

22. E körülmények között a Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) (adóügyi választottbíróság [közigazgatási választottbírósági központ]) úgy határozott, hogy az eljárásokat felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

(C-207/22. sz. ügy) „A [2013/36 irányelv] és az [575/2013 rendelet] értelmében vett »pénzügyi vállalkozásnak« minősülhet-e az a holdingtársaság, amelynek kizárólagos tevékenysége más vállalkozásokban fennálló részesedések kezelése gazdasági tevékenység gyakorlásának közvetett formájaként, és amely e tevékenység során megszerzi és tartósan birtokolja a társaságok tőkéjének általában legalább 10%-át kitevő részesedéseket, és e társaságok tevékenysége a közlekedési infrastruktúra – utak és/vagy autópályák tervezését, építését és kezelését is magában foglaló – kezelésének körébe tartozik?”

(C-267/22. sz. ügy) „A [2013/36 irányelv] 3. cikke (1) bekezdésének 22. pontja és az [575/2013 rendelet] 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontja értelmében vett »pénzügyi vállalkozás« fogalma alá tartozik-e egy Portugáliában székhellyel rendelkező, az 1988. június 30-i 495/88. sz. törvényerejű rendelet rendelkezései által szabályozott olyan holdingtársaság, amelynek egyetlen tevékenysége más vállalkozásokban fennálló részesedések kezelése gazdasági tevékenység gyakorlásának közvetett formájaként, és amely e tevékenység során megszerzi és tartósan birtokolja a – nem a biztosítási vagy pénzügyi ágazatban működő – társaságok tőkéjének általában legalább 10%-át kitevő részesedéseket?”

23. Másodszor, ami a NOS SGPS-t illeti, e vállalkozás választottbírósági eljárás iránti kérelmet nyújtott be, amelyet elutasított a Centro de Arbitragem Administrativa (közigazgatási választottbírósági központ). E központ megállapította különösen, hogy – a NOS SGPS szerint ellentétben azzal, amit egy ugyanezen jogkérdéssel kapcsolatos korábbi eljárásban megállapított – a CIS-ben előírt mentesség alkalmazásában a holdingtársaság nem pénzügyi vállalkozás.

24. A NOS SGPS, mivel úgy vélte, hogy ugyanazon alapvető jogkérdésben és azonos jogszabályi keretek között ellentétes határozatokat hoztak, a joggyakorlat egységesítésére irányuló kérelmet nyújtott be a Supremo Tribunal Administrativóhoz (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Portugália), amely a kérdést előterjesztő bíróság a C-290/22. sz. ügyben. E bíróság azt is megjegyzi, hogy a portugál jogalkotó az alapügyben szóban forgó illetékmentesség megállapítása során úgy döntött, hogy kifejezetten hivatkozik a pénzügyi vállalkozás uniós jogszabályokban említett típusára és formájára. E bíróság ezért szükségesnek tartja annak megállapítását, hogy csak olyan holdingtársaságok tartoznak-e az említett fogalom alá, amelyek a banki vagy pénzügyi tevékenységekre vonatkozó felügyelet és prudenciális követelmények alá tartozó vállalkozásokban fennálló részesedéseket birtokolnak.

25. E körülmények között a Supremo Tribunal Administrativo (legfelsőbb közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„A [2013/36 irányelv] 3. cikke (1) bekezdésének 22. pontja és az [575/2013 rendelet] 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontja értelmében vett »pénzügyi vállalkozás« fogalma alá tartozik-e egy Portugáliában székhellyel rendelkező, az 1988. december 30-i 495/88. sz. törvényerejű rendelet rendelkezései által szabályozott olyan holdingtársaság, amelynek egyetlen tevékenysége más, nem a biztosítási ágazatban működő vállalkozásokban fennálló részesedések kezelése?”

IV. Értékelés

26. A C-207/22. sz. ügyben, a C-267/22. sz. ügyben és a C-290/22. sz. ügyben előterjesztett három kérdéssel a kérdést előterjesztő bíróságok lényegében arra kívánnak választ kapni, hogy a 2013/36 irányelv alapügyekre alkalmazandó változata 3. cikke (1) bekezdésének 22. pontja és az 575/2013 rendelet alapügyekre alkalmazandó változata 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontja értelmében vett „pénzügyi vállalkozásnak" tekinthető-e az olyan holdingtársaság, amelynek egyetlen tevékenysége vállalkozásokban fennálló részesedések kezelése, és amelynek leányvállalatai vagy azok a vállalkozások, amelyekben részesedéssel rendelkezik, nem végeznek banki vagy pénzügyi tevékenységet.

27. Elöljáróban, e kérdések elfogadhatóságát illetően röviden megjegyzem, hogy a három ügyben szóban forgó bélyegilleték a portugál szabályozás által bevezetett közvetett adó. E szabályozásból az következik, hogy az említett illeték megfizetése alóli mentességhez a vállalkozásnak a pénzügyi vállalkozás jogállásával kell rendelkeznie. A bélyegilleték nem képezi uniós jogi harmonizáció tárgyát. A portugál szabályozás mindazonáltal közvetlenül és feltétel nélkül hivatkozik az uniós jogra – konkrétan a 2013/36 irányelvre és az 575/2013 rendeletre – a „pénzügyi vállalkozás" fogalmának meghatározása érdekében, és a kérdést előterjesztő bíróságok ezért kérnek a Bíróságtól további pontosítást e fogalom értelmezésével kapcsolatban.

28. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a Bíróság olyan helyzetekben is hatáskörrel rendelkezik az uniós jogi rendelkezésekre vonatkozó, előzetes döntéshozatal iránti kérelmekről való döntésre, amikor az alapeljárás tárgyát képező tények nem tartoznak közvetlenül az uniós jog hatálya alá, ha az uniós rendelkezéseket a nemzeti jog alkalmazandóvá teszi.[8] Nem maradhat tehát kétség azt illetően, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik a jelen kérelmekről való döntésre, és arra, hogy e kérelmeket elfogadhatónak tekintse.

29. Ami az ügy érdemét illeti, a 2013/36 irányelv célja a hitelintézetek és befektetési vállalkozások tevékenységéhez való hozzáférésre vonatkozó nemzeti rendelkezések koordinálása, valamint irányításuk részletes szabályainak és felügyeleti keretüknek a megállapítása. Ezt az irányelvet az 575/2013 rendelettel együtt kell értelmezni,[9] amely a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozóan egységes és közvetlenül alkalmazandó prudenciális követelményeket állapít meg. E két jogalkotási aktus együtt alkotja a banki és pénzügyi tevékenységeket szabályozó, valamint a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó felügyeleti és prudenciális szabályokat megállapító jogi keretet.

30. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az uniós jog egységes alkalmazásának követelményéből és az egyenlőség elvéből egyaránt az következik, hogy a jelentésének és hatályának meghatározása érdekében a tagállami jogokra kifejezett utalást nem tartalmazó uniós jogi rendelkezést az egész Európai Unióban önállóan és egységesen kell értelmezni.[10]

31. Mivel a „pénzügyi vállalkozás" fogalmát a 2013/36 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének 22. pontja és az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontja határozza meg, és e rendelkezések egyike sem utal a tagállami jogokra a jelentésének és hatályának meghatározása

8 2017. október 19-i Europamur Alimentación ítélet (C-295/16, EU:C:2017:782, 29. pont).

9 Lásd a 2013/36 irányelv (2) preambulumbekezdését.

10 2022. február 3-i Finanzamt A ítélet (C-515/20, EU:C:2022:73, 26. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

érdekében, e fogalmat az uniós jog olyan önálló fogalmának kell tekinteni, amelyet így valamennyi tagállamban egyformán kell értelmezni és alkalmazni. Következésképpen a Bíróság feladata, hogy e fogalomnak egységes értelmezést adjon az uniós jogrendben. [11]

32. Az uniós jogi rendelkezések értelmezésénél továbbá nemcsak a rendelkezés megfogalmazását, hanem a szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek a részét képezi. [12] A 2013/36 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének 22. pontja és az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontja értelmében vett „pénzügyi vállalkozás” fogalmának meghatározását ezért szó szerinti, kontextuális és teleologikus értelmezést követően értékelem.

1. Szó szerinti értelmezés

33. Ami először is a 2013/36 irányelv 3. cikke (1) bekezdése 22. pontjának megfogalmazását illeti, ez a rendelkezés a „pénzügyi vállalkozás” fogalmának meghatározása érdekében közvetlenül hivatkozik az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontjára. Ez utóbbi rendelkezés fogalommeghatározása szerint a „pénzügyi vállalkozás” olyan, „intézménytől” eltérő vállalkozás, amelynek fő tevékenysége tulajdoni részesedések megszerzése vagy a 2013/36 irányelv I. mellékletének 2–12. és 15. pontjában felsorolt tevékenységek közül egy vagy több folytatása. Az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontja egy további példát is nyújt, amely kifejezetten a „pénzügyi vállalkozás” fogalma alá vonja a pénzügyi holdingtársaságokat, a vegyes pénzügyi holdingtársaságokat, a 2007/64 irányelv szerinti pénzforgalmi intézményeket és a vagyonkezelő társaságokat. A 2009/138 irányelv 212. cikke (1) bekezdésének f) pontjában meghatározott biztosítói holdingtársaságok és a g) pontjában meghatározott, vegyes tevékenységű biztosítói holdingtársaságok viszont kifejezetten nem tartoznak a „pénzügyi vállalkozás” fogalma alá.

34. E tekintetben először is fontos megjegyezni, hogy az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontjában szereplő, „intézmény” kifejezésre való hivatkozást az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 3. pontjával összefüggésben kell értelmezni, amely szerint e kifejezés hitelintézetet vagy befektetési vállalkozást jelent. Ebből következik, hogy a hitelintézetek, amelyek az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 1. pontja szerint olyan vállalkozások, amelyek a nyilvánosságtól betéteket vagy más visszafizetendő pénzeszközöket fogadnak el, valamint saját számlára hiteleket nyújtanak, nem tartoznak a pénzügyi vállalkozás fogalma alá. Ugyanez a helyzet a befektetési vállalkozások esetében is, amelyek fogalmát az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 2. pontja a 2014/65/EU irányelv [13] 4. cikke (1) bekezdésének 1. pontjára hivatkozva határozza meg. Ez utóbbi rendelkezés szerint befektetési vállalkozásnak minősül minden olyan jogi személy, amelynek rendes üzleti tevékenysége harmadik személyek részére egy vagy több befektetési szolgáltatás nyújtása és/vagy egy vagy több befektetési tevékenység végzése hivatásos alapon.

35. Másodszor, ahhoz, hogy az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontja értelmében vett „pénzügyi vállalkozásnak” legyen tekinthető, a vállalkozás fő tevékenységének vagy tulajdoni részesedések megszerzésének, vagy a 2013/36 irányelv I. mellékletének 2–12. és 15. pontjában

[11] Ugyanott (27. pont).

[12] Lásd: 2023. március 9-i ACER kontra Aquind ítélet (C-46/21 P, EU:C:2023:182, 54. pont).

[13] A pénzügyi eszközök piacairól, valamint a 2002/92/EK irányelv és a 2011/61/EU irányelv módosításáról szóló, 2014. május 15-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 173., 349. o.; helyesbítések: HL 2016. L 188., 28. o.; HL 2016. L 273., 35. o.; HL 2017. L 64., 116. o.).

felsorolt tevékenységek közül egy vagy több folytatásának kell lennie. A megfogalmazás arra utal, hogy ezek vagylagos feltételek, ami azt jelenti, hogy elegendő csupán az egyiknek megfelelni ahhoz, hogy a vállalkozás pénzügyi vállalkozásnak minősüljön.

36. Harmadszor, nem tartoznak a „pénzügyi vállalkozás” fogalma alá sem a 2009/138 irányelv 212. cikke (1) bekezdésének f) pontjában meghatározott biztosítói holdingtársaságok, sem a g) pontjában meghatározott, vegyes tevékenységű biztosítói holdingtársaságok. Következésképpen az ilyen társaságoknak minősülő vállalkozások nem felelnek meg az ahhoz szükséges követelményeknek, hogy „pénzügyi vállalkozásnak” minősüljenek.

37. Negyedszer, az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontja felsorolja azokat a holdingtársaságokat, amelyeket pénzügyi vállalkozásoknak kell tekinteni. Ezek többek között a „pénzügyi holding társaságok” és a „vegyes pénzügyi holding társaságok”. [14]

38. E tekintetben az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 20. pontjában szereplő fogalommeghatározás szerint a „pénzügyi holding társaság” olyan pénzügyi vállalkozás, amelynek leányvállalatai kizárólag vagy nagy részben intézmények vagy pénzügyi vállalkozások, és a leányvállalatok közül legalább egy intézmény, és amely nem minősül vegyes pénzügyi holding társaságnak.

39. A „vegyes pénzügyi holding társaság” fogalmát az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 21. pontja határozza meg. E rendelkezés a 2002/87/EK irányelv [15] 2. cikkének 15. pontjában szereplő fogalommeghatározásra hivatkozik, amely szerint a vegyes pénzügyi holdingtársaság a szabályozott vállalkozáson kívüli anyavállalat, amely leányvállalataival együtt – amelyek közül legalább egy olyan szabályozott vállalkozás, amelynek székhelye a Közösségen belül található –, valamint az egyéb vállalkozások együttesen pénzügyi konglomerátumot alkot. A 2002/87 irányelvben szereplő fogalommeghatározás szerint a „szabályozott vállalkozás” hitelintézet, biztosítóintézet vagy befektetési vállalkozás. [16]

40. Jóllehet a holdingtársaságoknak az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontjában szereplő fogalommeghatározásban említett mindkét típusa úgy van meghatározva, hogy azok leányvállalatai „intézmények”, az említett rendelkezés szövegéből meg kell állapítani, hogy azokat nem kimerítő jellegű példaként kell-e értelmezni, vagy pedig olyan *numerus clausus* felsorolásként, amelytől nem lehet eltérni annak ellenőrzése során, hogy valamely holdingtársaságot „pénzügyi vállalkozásnak” kell-e tekinteni.

41. Véleményem szerint az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontjában szereplő példákat nem kimerítő jellegűként kell értelmezni. Úgy tűnik, hogy ezt a következtetést, amely az 575/2013 rendelet angol változatának vizsgálatából – különösen a „*including*” („ideértve”) szó használatából – ered, az említett rendelet 4. cikke (1) bekezdése 26. pontja más nyelvi változatainak szövege is alátámasztja. A 4. cikk (1) bekezdése 26. pontjának francia és német változata például az „*en ce compris*” és a „*schließt*” szavakat használja, amelyek összhangban

[14] Ez a rendelkezés a belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról és a 97/7/EK, a 2002/65/EK, a 2005/60/EK és a 2006/48/EK irányelv módosításáról és a 97/5/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2007. november 13-i 2007/64/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2007. L 319., 1. o.; helyesbítés: HL 2009. L 187., 5. o.) szerinti pénzforgalmi intézményekre és az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 19. pontjában meghatározott vagyonkezelő társaságokra is hivatkozik. Mivel azonban ezek nem holdingtársaságok, a pénzügyi vállalkozások e típusai nem relevánsak a jelen elemzés szempontjából.

[15] A pénzügyi konglomerátumhoz tartozó hitelintézetek, biztosítóintézetek és befektetési vállalkozások kiegészítő felügyeletéről, valamint a 73/239/EGK, a 79/267/EGK, a 92/49/EGK, a 92/96/EGK, a 93/6/EGK és a 93/22/EGK tanácsi irányelvek, illetve a 98/78/EK és 2000/12/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek módosításáról szóló, 2002. december 16-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 35., 1. o.).

[16] Lásd a 2002/87 irányelv 2. cikkének 4. pontját.

állnak a nem kimerítő jellegű értelmezéssel. A lett változat továbbá a „*tostarp*” szót használja, ami megint csak arra utal, hogy a pénzügyi holdingtársaságokat és a vegyes pénzügyi holdingtársaságokat tartalmazó felsorolást nem *numerus clausus* értelmében kell értelmezni.

42. Mindemellett a nem kimerítő jellegű felsorolás nem jelenti azt, hogy e felsorolást ne szűkítenék le az abban szereplő példák. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint ugyanis e példák iránymutató fogalmakként szolgálnak, amelyek az értelmezést kizárólag a felsorolásban kifejezetten említett vagy ugyanezen kategóriába tartozónak tekinthető elemekre korlátozzák.[17] A jelen esetben a holdingtársaságoknak az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontjában említett típusai az említett rendelkezésben szereplő fogalommeghatározás hatályát hivatottak meghatározni úgy, hogy e fogalommeghatározás csak az ott így kifejezetten említett vagy ugyanezen kategóriába tartozónak tekinthető holdingtársaságokra alkalmazható (*ejusdem generis*).

43. Az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontját illetően ezért szükséges rámutatni egyrészt arra, hogy a nem kimerítő jellegű felsorolás csak a holdingtársaságokra vonatkozik, másrészt pedig arra, hogy e holdingtársaságoknak „intézményekben” kell részesedésekkel rendelkezniük, vagy leányvállalataiknak „intézményeknek” kell lenniük. Az „intézményeknek” viszont fő tevékenységükből adódóan a pénzügyi vagy bankágazattal kell kapcsolatban állniuk. Ezért még ha figyelembe is vesszük a felperesek által a tárgyaláson előterjesztett fő érvet, amely szerint e fogalom meghatározását elszigetelten kell értelmezni, a fenti megfontolásokból az következik, hogy minden más, e példák által nem felölelt holdingtársaságnak a bank- vagy pénzügyi ágazattal kell kapcsolatban állnia.

44. Megjegyzem, hogy az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdése szövegének ezen értelmezését az Európai Bankhatóság által 2014-ben feltett kérdésre adott bizottsági válasz[18] is alátámasztja, amelyben a Bizottság kijelentette, hogy az említett rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 26. és 27. pontjában szereplő fogalommeghatározások szerkezete, valamint az ugyanezen rendelet 36. cikkében szabályozott levonások célja alapján a „pénzügyi vállalkozás” fogalma meghatározásának az a része, amely a tulajdoni részesedések megszerzésének fő tevékenységére utal, nem foglalja magában a tisztán ipari holdingtársaságokat. Ugyanezen értelmezéssel összhangban a 2019/876 rendelet a közelmúltban módosította az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontjában szereplő fogalommeghatározást, hogy kifejezetten kizárja a „tisztán ipari holdingtársaságokat” a „pénzügyi vállalkozás” fogalmából. Még ha e módosítás *ratione temporis* nem alkalmazandó is a jelen ügyekre,[19] később kifejtem, hogy az alkalmas arra, hogy rávilágítson az említett fogalom eredeti meghatározása mögött meghúzódó indokokra.

45. A fenti megfontolásokból az következik, hogy a 2013/36 irányelv 3. cikke (1) bekezdése 22. pontjának és az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdése 26. pontjának szó szerinti értelmezése arra utal, hogy ahhoz, hogy valamely holdingtársaság az utóbbi rendelkezés értelmében vett pénzügyi vállalkozásnak legyen tekinthető, e társaságnak banki vagy pénzügyi tevékenységet végző vállalkozásokban kell tulajdoni részesedéseket szereznie. Ezzel szemben úgy tűnik, hogy azok a holdingtársaságok, amelyek egyetlen tevékenysége más, nem banki vagy pénzügyi tevékenységet végző vállalkozásokban fennálló részesedések kezelése, nem tartoznak az említett két rendelkezés értelmében vett „pénzügyi vállalkozás” fogalma alá.

[17] 2020. július 9-i Land Hessen ítélet (C-272/19, EU:C:2020:535, 69. pont). Lásd még: 2008. december 16-i Satakunnan Markkinapörssi és Satamedia ítélet (C-73/07, EU:C:2008:727, 41. pont); 2003. november 6-i Lindqvist ítélet (C-101/01, EU:C:2003:596, 43. és 44. pont).

[18] A Bizottság válasza a pénzügyi vállalkozás fogalmának az 575/2013 rendeletben szereplő meghatározásával kapcsolatos 2014_857. sz. kérdésre, 2014. július 18., elérhető a következő linken: https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_857.

[19] Lásd a 2019/876 rendelet 3. cikke (3) bekezdésének b) pontját.

2. Kontextuális értelmezés

46. A fentieknek megfelelően az uniós jogi rendelkezések értelmezésénél figyelembe kell venni a rendelkezés szövegkörnyezetét. A jelen esetekben a pénzügyi vállalkozásokra olyan különleges szabályok, követelmények és előnyök vonatkoznak, amelyek hasznosak az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontja szerinti „pénzügyi vállalkozás” fogalmának kontextuális értelmezése szempontjából.

47. E tekintetben már említettem, hogy az 575/2013 rendelet egységes szabályokat állapít meg a 2013/36 irányelv alapján felügyelt pénzügyi vállalkozások által teljesítendő általános prudenciális követelményekre vonatkozóan. E rendelet 1. cikke szerint e szabályok a szavatolótőke-követelményekre, a likviditási követelményekre és az adatszolgáltatási kötelezettségekre, valamint a nyilvánosságra hozatali követelményekre vonatkoznak.

48. Először is, az 575/2013 rendelet 93. cikkében foglalt követelményhez hasonló szavatolótőke-követelmények megkövetelik, hogy az e rendelet hatálya alá tartozó vállalkozások csak annyiban vállaljanak kockázatot, amennyiben megfelelő szavatolótőke-szinttel rendelkeznek.[20] Az ilyen követelmények biztosítják, hogy a vállalkozások rendelkezzenek az ahhoz szükséges tőkeszinttel, hogy képesek legyenek elviselni a kockázatvállalásukból eredő esetleges veszteségeket, például a hitelfelvevő késedelembe esését.[21]

49. Másodszor, az 575/2013 rendelet 412–414. cikkében foglalt likviditási követelmények kiegészítik a tőkemegfelelési követelményeket azáltal, hogy kötelezővé teszik az intézmények számára eszközök értékesítését, ha kötelezettségek kifizetéséhez vagy súlyos stresszhelyzetben a likviditásbeáramlások és likviditáskiáramlások közötti esetleges egyensúlyhiány áthidalásához készpénzre van szükségük.[22]

50. Harmadszor, az 575/2013 rendelet 111. és azt követő cikkeiben szabályozott, nagykockázat-vállalással kapcsolatos követelmények korlátozzák az egyetlen ügyfélnek vagy kapcsolatban álló ügyfelek csoportjának történő jelentős hitelnyújtásokat. E szabályok a bizonyos ügyfeleknek történő hitelnyújtáshoz kapcsolódó hitelkockázat szabályozására vonatkoznak, mivel az ilyen kockázat megvalósulása veszélyeztetheti az Európai Unió pénzügyi érdekeit.

51. A fentiekben bemutatott prudenciális felügyeleti szabályok az adózáshoz és a pénzügyi konszolidációhoz hasonló általános kérdéseken túlmenően lényegében további és terhes szabályozási követelményeket támasztanak a vállalkozásokkal szemben. E rendelkezések elválaszthatatlanul kapcsolódnak a banki és pénzügyi tevékenységekhez, és együtt olyan irányítási rendszert képeznek, amely biztosítja az Európai Unió pénzügyi érdekeinek biztonságát.

52. Továbbá, bár az 575/2013 rendelet 11. cikke a prudenciális felügyeleti követelmények alá veti a pénzügyi vállalkozásokat, e követelmények lényegében azzal összefüggésben szabályozzák a pénzügyi vállalkozásokat, hogy azok az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 3. pontja értelmében vett intézmények leányvállalatai vagy ilyen intézményekben részesedésekkel rendelkező pénzügyi vállalkozások. Ez azt jelenti, hogy az olyan holdingtársaságra, amely nem áll kapcsolatban a bank- vagy pénzügyi ágazattal, ténylegesen nem vonatkozik a fent említett követelmények egyike sem.

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

[21] Ugyanott (330. o.).

[22] Ugyanott.

53. Hasonló a helyzet a szóban forgó szabályozási keret által a pénzügyi vállalkozások számára biztosított előnyök tekintetében is. Az egyik fő előny az a lehetőség, hogy a 2013/36 irányelv I. mellékletében említett banki vagy pénzügyi tevékenységeket egy másik tagállam területén is folytathatják, ha az adott pénzügyi vállalkozás engedéllyel rendelkezik a származási tagállamban. A 2013/36 irányelv 34. cikke ugyanis kimondja, hogy a pénzügyi vállalkozásoknak kölcsönös elismerésben kell részesülniük a banki vagy pénzügyi tevékenységek tekintetében, amennyiben hitelintézetek leányvállalatai. E rendelkezés ugyanezen irányelv (20) preambulumbekezdésével összefüggésben értelmezve lényegében lehetővé teszi a pénzügyi vállalkozások számára, hogy fióktelepeket létesítsenek más tagállamokban, és a 2013/36 irányelv I. mellékletében említett határokon átnyúló tevékenységeket folytassák. A pénzügyi vállalkozások által a kölcsönös elismerésre tekintettel élvezett előnyök elválaszthatatlanul a pénzügyi vagy bankágazathoz kötődnek a 2013/36 irányelv I. mellékletében felsorolt tevékenységekhez való kapcsolódásuk miatt.

54. E megfontolásokból az következik, hogy az olyan holdingtársaságra, amelynek egyetlen tevékenysége részesedések kezelése, és amelynek leányvállalatai vagy azok a vállalkozások, amelyekben részesedéssel rendelkezik, nem végeznek banki vagy pénzügyi tevékenységet, – különösen a prudenciális felügyelet tekintetében – nem vonatkozik a fent említett követelmények egyike sem. Ezen túlmenően e holdingtársaságok nem tudnak élni a 2013/36 irányelvben előírt kölcsönös elismerés előnyével. E rendelkezések ugyanis nem vonatkoznak e holdingtársaságokra, mert azok nem rendelkeznek ilyen részesedésekkel, nem leányvállalatok, és nem folytatják a 2013/36 irányelv I. mellékletében felsorolt tevékenységek egyikét sem.

55. Következésképpen a felperesek által a jelen három ügyben javasolt értelmezés aláásná a 2013/36 irányelv koherenciáját, mivel egyes pénzügyi vállalkozásoknak tiszteletben kellene tartaniuk a prudenciális felügyeleti szabályokat, másoknak pedig nem. Kontextuális szempontból nem tűnik helyénvalónak a holdingtársaságokat pénzügyi vállalkozásoknak tekinteni, amennyiben i. nem terhelik őket a pénzügyi vállalkozások kötelezettségei, ii. nem élhetnek a pénzügyi vállalkozások számára biztosított előnyökkel, és iii. nem látják el az általában a pénzügyi vállalkozásokra háruló feladatokat. Ha ez lehetséges lenne, akkor egy gyakorlati cél nélküli jogállás jönne létre.

56. Ki kell emelni a felperesek értelmezésének egy másik kihívást jelentő szempontját is. Ha ugyanis az alapügyekben szereplőkhöz hasonló holdingtársaságokat pénzügyi vállalkozásoknak tekintenénk, e fogalom meghatározása szükségtelenül tág lenne. Számos társaság folyamodhatna a holdingtársasági struktúrához működésének és befektetéseinek irányítása, illetve kezelése érdekében, még ha nem rendelkezik is intézménynek minősülő leányvállalattal vagy intézményben fennálló részesedéssel.

57. A tárgyaláson a portugál kormány szemléltető példát hozott a „pénzügyi vállalkozás” fogalma ilyen tág értelmezésének következményeire. A Portugáliában bejegyzett összes SGPS 94%-át nem pénzügyi vállalkozásként jegyezték be, ami azt jelenti, hogy az SGPS-ek csupán 6%-át szabályozták és vizsgálták az illetékes hatóságok. A „pénzügyi vállalkozás” fogalmának felperesek általi értelmezése alapján ez a százalékos arány 100%-ra emelkedne.

58. Ha valamennyi holdingtársaságot az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontja értelmében vett pénzügyi vállalkozásként kellene kezelni, sajátos helyzet állna elő. A holdingtársaságok kötelezettségei tulajdonképpen nem változnának jelentősen, kivéve, ha úgy döntenek, hogy részesedéseket szereznek intézményekben, vagy intézmények leányvállalataivá

válnak. Lényegében nem keletkezne számukra többletteher, de jogosultak lennének a nemzeti jog által biztosított előnyökre, például Portugália esetében a bélyegilleték-mentességre. Ez azzal a következménnyel járna, hogy azok a társaságok, amelyek részesedéseit SGPS-ek kezelik, versenyelőnybe kerülnének hasonló piacon működő más olyan társaságokkal szemben, amelyek részesedéseit nem SGPS-ek kezelik.

59. Emellett hasonló helyzet áll elő a nemzeti hatóságok kötelezettségeit vizsgálva is. Ha valamennyi holdingtársaságot pénzügyi vállalkozásként kellene kezelni, akkor a nemzeti hatóságokra indokolatlan teher hárulna a prudenciális felügyelet terén általuk ellátandó – többek között a 2013/36 irányelv 4. cikkében meghatározott – feladatok tekintetében.

60. A fentiek alapján a holdingtársaságok két típusa között lehet különbséget tenni: egyrészt vannak azok a holdingtársaságok, amelyek irányítási feladatokat látnak el ipari leányvállalataik tekintetében, mint például az alapügyekben szereplő holdingtársaságok, másrészt pedig vannak azok a holdingtársaságok, amelyek a bank- vagy pénzügyi ágazatba tartozó vállalkozásokban szereznek részesedéseket. A kontextuális értelmezés alapján úgy tűnik, hogy csak az utóbbi kategória tartozik az 575/2013 rendelet és a 2013/36 irányelv hatálya alá.

61. Úgy tűnik, hogy a „pénzügyi vállalkozás” fogalmának e szűkebb értelmezése a 4. cikk (1) bekezdése 26. pontjának a 2019/876 rendelettel elvégzett módosításával is összhangban van, amely – a fenti 44. pontban említetteknek megfelelően – kizárja a „tisztán ipari holding társaságokat” e fogalom meghatározásából.

62. Fontos megjegyezni, hogy a „tisztán ipari holding társaság” fogalma nincs meghatározva, és a 2019/876 rendelet nem nyújt iránymutatást e fogalom meghatározását illetően. Ezenkívül a 2019/876 rendelet előkészítő munkálatai szintén nem tartalmaznak releváns információt az említett fogalom értelmezését illetően.

63. A közelmúltban mindazonáltal egy 2021. évi bizottsági javaslatban [23] javaslat született a „tiszta holding társaságok” fogalmának meghatározására. Az említett javaslat 1. cikke 1. pontjának f) alpontja új 26a. ponttal egészíti ki az 575/2013 rendelet 4. cikkének (1) bekezdését, és megállapítja, hogy a tisztán ipari holdingtársaság olyan vállalkozás, amely teljesíti a következő három feltétel mindegyikét: először is, fő tevékenysége részesedések megszerzése vagy tulajdonlása; másodszor, sem ő, sem azon vállalkozások, amelyekben részesedéssel rendelkezik, nem szerepelnek az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdése 27. pontjának a), d), e), f), g), h), k) és l)alpontjában; harmadszor, sem ő, sem azon vállalkozások, amelyekben részesedéssel rendelkezik, nem végzik fő tevékenységként a 2013/36 irányelv I. mellékletében felsorolt tevékenységeket, a 2014/65 irányelv I. mellékletének A. vagy B. szakaszában felsorolt tevékenységeket az említett irányelv említett mellékletének C. szakaszában felsorolt pénzügyi eszközökkel kapcsolatban, vagy nem minősülnek befektetési vállalkozásoknak, az (EU) 2015/2366 irányelv [24] szerinti pénzforgalmi szolgáltatóknak, vagyonkezelő társaságoknak vagy kiegészítő szolgáltatásokat nyújtó vállalkozásnak.

[23] Az 575/2013/EU rendeletnek a hitelkockázatra, a hitelértékelési korrekciós kockázatra, a működési kockázatra, a piaci kockázatra és a tőkepadlóra vonatkozó követelmények tekintetében történő módosításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre vonatkozó javaslat. 2021/0342(COD).

[24] A belső piaci pénzforgalmi szolgáltatásokról és a 2002/65/EK, a 2009/110/EK és a 2013/36/EU irányelv és a 1093/2010/EU rendelet módosításáról, valamint a 2007/64/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2015. november 25-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2015. L 337., 35. o.; helyesbítés: HL 2018. L 102., 97. o.).

64. A javasolt fogalommeghatározás, bár nincs joghatása, összhangban áll korábbi elemzésemmel. Megállapítja, hogy a tisztán ipari holdingtársaságok nem állnak kapcsolatban a pénzügyi vagy bankágazattal, mivel nem minősülnek olyan vállalkozásnak, amely fő tevékenységként az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontjában említett tevékenységeket végzi, és olyan vállalkozásokban sem rendelkeznek részesedéssel, amelyek fő tevékenységként az említett tevékenységeket végzik. Ebből következik, hogy még a részesedéseket szerző társaságok esetében is fenn kell állnia kapcsolatnak a bank- vagy pénzügyi ágazattal.

65. A fent említett megfontolásokból azt a következtetést vonom le, hogy az 575/2013 rendelet és a 2013/36 irányelv összefüggésében vizsgálva megszorítóan kell értelmezni az olyan vállalkozásra való hivatkozást, „amelynek fő tevékenysége tulajdoni részesedések megszerzése”. A 2013/36 irányelv 3. cikke (1) bekezdése 22. pontjának és az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdése 26. pontjának ilyen értelmezése azt jelentené, hogy az olyan holdingtársaság, amelynek célja olyan vállalkozásokban fennálló részesedések kezelése, amelyek nem tartoznak felügyelet vagy prudenciális követelmények alá, és ezért nem tartoznak az említett irányelv és az említett rendelet hatálya alá sem, nem tekinthetők „pénzügyi vállalkozásnak”.

3. Teleologikus értelmezés

66. Ami a 2013/36 irányelv 3. cikke (1) bekezdése 22. pontjának és az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdése 26. pontjának teleologikus értelmezését illeti, nem vitatott, hogy mindkét jogalkotási aktus elfogadásának célja a pénzügyi vállalkozásokra vonatkozó irányítási követelmények szigorítása volt. A 2008-ban kezdődött pénzügyi válság megmutatta, hogy növelni kell az Európai Unió pénzügyi rendszere iránti bizalmat és annak megbízhatóságát. E válságot megelőzően az említett intézményeken belüli hatékony felügyelet és egyensúlyok hiánya a vezetői döntéshozatal elégtelen felügyeletét eredményezte. Ez rövid távú és túlzottan kockázatos vezetői stratégiákhoz vezetett.[25] A megbízható belső irányítási gyakorlatok mindazonáltal segítettek néhány vállalkozásnak abban, hogy lényegesen jobban kezeljék a pénzügyi válságot, mint mások.[26]

67. Ennek fényében egyértelmű, hogy a belső irányítási rendszerek hiánya potenciálisan káros hatással lehet az Európai Unió pénzügyi érdekeire, amint azt a 2013/36 irányelv (53) és (54) preambulumbekezdése, valamint az 575/2013 rendelet (113) és (114) preambulumbekezdése is tanúsítja. Ezért a 2013/36 irányelv és az 575/2013 rendelet a meglévő irányítási rendszer javítását tűzte ki célul.

68. Ebből következik, hogy a „pénzügyi vállalkozás” fogalma 2013/36 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének 22. pontjában és 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontjában szereplő meghatározásának összhangban kell állnia ezzel a céllal, és szem előtt kell tartania ezt a logikát. Az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdése 26. pontjának szerepét különösen úgy kell értelmezni, hogy e rendelkezés jelzi, hogy mely szervezetek igényelnek szigorúbb belső irányítási rendszereket, és mely szervezetek jelentenek veszélyt az Európai Unió pénzügyi érdekeire. A „pénzügyi vállalkozás” fogalma meghatározásának ezért alkalmasnak kell lennie arra, hogy különbséget tegyen egyrészt azon vállalkozások között, amelyek ilyen veszélyt jelenthetnek, másrészt azon vállalkozások között, amelyeknek nincs ilyen hatása. Ily módon a 2013/36 irányelv és az 575/2013 rendelet hatékonyan felhasználható az illetékes hatóságok által, és megvalósíthatja a kitűzött célt.

[25] Európai Bankhatóság, *Final Report on Guidelines on internal governance under Directive 2013/36/EU* (Végleges jelentés a 2013/36/EU irányelv szerinti belső irányításra vonatkozó iránymutatásokról), EBA/GL/2021/05, 2021. július 2., 5. o.

[26] Ugyanott.

69. Ebben az összefüggésben úgy tűnik, hogy a „pénzügyi vállalkozás” fogalmának valamennyi holdingtársaságot magában foglaló értelmezése némileg elrugaszkodik a fogalommeghatározásnak az uniós jogalkotó szándéka szerinti hatályától. A jelen indítvány 47–50. pontjában ismertetett szavatolótőke-követelmények, likviditási követelmények és nagykockázat-vállalással kapcsolatos követelmények egyaránt a pénzügyi vállalkozásokra vonatkozó intézkedések, amelyek célja a megbízható belső irányítás és a megfelelő kockázatkezelési gyakorlatok biztosítása. Ennek az az oka, hogy e követelmények megelőző hatást fejtenek ki az Európai Unió pénzügyi érdekeire, valamint az e pénzügyi vállalkozásokkal ügyleteket kötő természetes és jogi személyekre gyakorolt esetleges negatív hatás tekintetében. A nem intézményi részesedéseket kezelő holdingtársaságok azonban nem viselik ugyanezt a kockázatot. Ebből következik, hogy a „pénzügyi vállalkozás” fogalma alá vonásuk nem segítené elő az Unió pénzügyi biztonságára és pénzügyi érdekeire kockázatot jelentő vállalkozások belső irányítási rendszerei hiányosságainak orvoslására irányuló cél megvalósítását.

70. Másfelől a 2013/36 irányelv I. melléklete felsorolja azokat a tevékenységeket, amelyek – amint azt már említettem – kölcsönös elismerés alá tartoznak. A 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontja szerint az olyan vállalkozás, amelynek fő tevékenysége az említett melléklet 2–12. és 15. pontjában felsorolt tevékenységek valamelyikének folytatása, pénzügyi vállalkozásnak minősül, amennyiben megfelel az említett cikkben szereplő fogalommeghatározásból eredő többi követelménynek. A kontextus kedvéért az érintett tevékenységek közé tartozik többek között a pénzügyi lízing, a hitelezés, az ügynöki tevékenység a bankközi piacon és az elektronikuspénz-kibocsátás.

71. E tevékenységek vizsgálatából két közbenső következtetés vonható le. Először is, a megfelelő tevékenységeknek az említett irányelv I. mellékletében foglalt jegyzéke terjedelmes. Másodszor, a tevékenységek teljesen egyértelműen a bank- vagy pénzügyi ágazathoz kapcsolódnak. Úgy vélem, hogy az uniós jogalkotó szándéka az volt, hogy a „pénzügyi vállalkozás” fogalmát a lehető legtágabban határozza meg annak érdekében, hogy elkerülje azokat a kiskapukat, amelyeken keresztül egyes vállalkozások megpróbálhatnák kivonni eszközeiket a prudenciális felügyelet alól annak ellenére, hogy azok egyértelműen a bank- vagy pénzügyi ágazathoz kapcsolódnak.

72. Nyilvánvaló, hogy amennyiben ilyen érvelést alkalmaznánk egy olyan értelmezésre, amely valamennyi holdingtársaságot a „pénzügyi vállalkozás” fogalma alá vonja, úgy az csak a fent említett két következtetés egyikével állna összhangban. Bár a fogalom alá tartozó vállalkozások köre valóban széles lenne, e vállalkozások azonban nem állnának kapcsolatban a bank- vagy pénzügyi ágazattal. Ennek megfelelően úgy vélem, hogy szűkítő teleologikus értelmezésre van szükség annak biztosításához, hogy az ilyen értelmezés ne tágítsa túlzottan a „pénzügyi vállalkozás” fogalma meghatározásának hatályát.

73. A fenti elemzés alapján nem lenne helyénvaló az alapügyekben szereplőkhöz hasonló holdingtársaságokat a 2013/36 irányelv és az 575/2013 rendelet értelmében vett „pénzügyi vállalkozásoknak” tekinteni. Az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdése 26. pontjának ilyen értelmezése továbbá összhangban van a kontextuális értelmezéssel kapcsolatos korábbi elemzéssel, és alátámasztja azt.

74. A fenti megfontolásokra tekintettel nyilvánvaló, hogy minden értelmezési módszer az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdése 26. pontjának megszorító értelmezéséhez vezet. Ezért azt a következtetést vonom le, hogy a 2013/36 irányelv 3. cikke (1) bekezdésének 22. pontját és az 575/2013 rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontját úgy kell értelmezni, hogy az olyan holdingtársaság, amelynek egyetlen tevékenysége vállalkozásokban fennálló részesedések

kezelése, és amelynek leányvállalatai vagy azok a vállalkozások, amelyekben részesedéssel rendelkezik, nem végeznek tevékenységet a bank- vagy pénzügyi ágazatban, nem tekinthető az említett rendelkezések értelmében vett pénzügyi vállalkozásnak.

V. Végkövetkeztetés

75. A fenti elemzés alapján javaslom a Bíróságnak, hogy a Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) (adóügyi választottbíróság [közigazgatási választottbírósági központ], Portugália) és a Supremo Tribunal Administrativo (legfelsőbb közigazgatási bíróság, Portugália) által előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

A hitelintézetek tevékenységéhez való hozzáférésről és a hitelintézetek prudenciális felügyeletéről, a 2002/87/EK irányelv módosításáról, a 2006/48/EK és a 2006/49/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2013. június 26-i 2013/36/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 3. cikke (1) bekezdésének 22. pontját és a hitelintézetekre és befektetési vállalkozásokra vonatkozó prudenciális követelményekről és a 648/2012/EU rendelet módosításáról szóló, 2013. június 26-i 575/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet 4. cikke (1) bekezdésének 26. pontját a következőképpen kell értelmezni:

az olyan holdingtársaság, amelynek egyetlen tevékenysége vállalkozásokban fennálló részesedések kezelése, és amelynek leányvállalatai vagy azok a vállalkozások, amelyekben részesedéssel rendelkezik, nem végeznek banki vagy pénzügyi tevékenységet, nem tekinthető az említett rendelkezések alapügyekre alkalmazandó változata értelmében vett pénzügyi vállalkozásnak.