Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATEI GENERALE
DOAMNA LAILA MEDINA
prezentate la 29 iunie 2023 [1]

Cauzele conexate C-207/22, C-267/22 și C-290/22

Lineas – Concessões de Transportes SGPS, S.A. (C-207/22)
Global Roads Investimentos SGPS, Lda (C-267/22)
împotriva
Autoridade Tributária e Aduaneira
[cereri de decizie preliminară formulate de Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) [Tribunalul Arbitral Fiscal (Centrul de Arbitraj Administrativ), Portugalia]]
și
NOS-SGPS, S.A. (C-290/22)
împotriva
Autoridade Tributária e Aduaneira

[cerere de decizie preliminară formulată de Supremo Tribunal Administrativo (Curtea Administrativă Supremă, Portugalia)]

„Trimitere preliminară – Politică economică și monetară – Supravegherea sectorului financiar al Uniunii Europene – Directiva 2013/36/UE – Articolul 3 alineatul (1) punctul 22 – Regulamentul (UE) nr. 575/2013 – Articolul 4 alineatul (1) punctul 26 – Instituție financiară – Noțiune – Societate holding – Gestionarea participațiilor în întreprinderi care nu fac obiectul supravegherii și al cerințelor prudențiale aplicabile activităților bancare sau financiare”

I. Introducere

1. Cererile de decizie preliminară privesc interpretarea Directivei 2013/36/UE [2] și a Regulamentului (UE) nr. 575/2013 [3], și anume noțiunea „instituție financiară” care figurează în aceste două acte legislative în versiunea aplicabilă faptelor din litigiul principal.

[1] Limba originală: engleza.

[2] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE (JO 2013, L 176, p. 338), astfel cum a fost modificată prin Directiva 2014/17/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 februarie 2014 privind contractele de credit oferite consumatorilor pentru bunuri imobile rezidențiale și de modificare a Directivelor 2008/48/CE și 2013/36/UE și a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 (JO 2014, L 60, p. 34).

[3] Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 (JO 2013, L 176, p. 1), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (UE) 2016/1014 al Parlamentului European și al Consiliului din 8 iunie 2016 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 575/2013 în ceea ce privește derogările prevăzute pentru comercianții de mărfuri (JO 2016, L 171, p. 153).

2. Cererile au fost formulate în cadrul litigiilor între, pe de o parte, Lineas – Concessões de Transportes SGPS (cauza C-207/22), Global Roads Investimentos SGPS (cauza C-267/22) și NOS SGPS (cauza C-290/22) și, pe de altă parte, Autoridade Tributária e Aduaneira (Autoritatea Fiscală și Vamală, Portugalia), privind impunerea unei taxe de timbru prevăzute de dreptul național portughez.

3. Cele trei cauze invită Curtea să clarifice dacă o societate holding al cărei unic obiect de activitate este gestionarea participațiilor în întreprinderi care nu desfășoară activități bancare sau financiare și care, prin urmare, nu fac obiectul supravegherii și al cerințelor prudențiale aplicabile acestor activități poate fi considerată o „instituție financiară” în sensul articolului 3 alineatul (1) punctul 22 din Directiva 2013/36 și al articolului 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013.

II. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii Europene

1. Directiva 2013/36

4. Considerentele (2), (20) și (54) ale Directivei 2013/36 au următorul cuprins:

„(2) Prezenta directivă ar trebui să conțină, printre altele, dispozițiile care reglementează autorizarea activității, achiziția de participații calificate, exercitarea libertății de stabilire și a libertății de a presta servicii, competențele autorităților de supraveghere ale statelor membre de origine și ale celor gazdă în acest domeniu, precum și dispozițiile care reglementează capitalul inițial și procesul de supraveghere a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții. Obiectivul principal și obiectul prezentei directive este de a coordona dispozițiile naționale privind accesul la activitatea instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, modalitățile de guvernanță și cadrul lor de supraveghere. […] Prin urmare, prezenta directivă ar trebui citită împreună cu [Regulamentul nr. 575/2013] și împreună cu respectivul regulament ar trebui să formeze cadrul juridic care reglementează activitățile bancare, cadrul de supraveghere și normele prudențiale aplicabile instituțiilor de credit și firmelor de investiții.

[…]

(20) Este oportun să se extindă recunoașterea reciprocă asupra acelor activități, în situația în care acestea sunt desfășurate de instituții financiare care sunt filiale ale unor instituții de credit, cu condiția ca filialele respective să fie incluse în supravegherea pe bază consolidată a întreprinderilor-mamă și să îndeplinească anumite criterii stricte.

[…]

(54) Pentru a contracara posibilele efecte negative pe care mecanismele de guvernanță corporativă concepute necorespunzător le pot avea asupra unei administrări sănătoase a riscurilor, statele membre ar trebui să introducă principii și standarde care să asigure o supraveghere eficientă de către organul de conducere, să promoveze o cultură solidă a riscurilor la toate nivelurile instituțiilor de credit și ale firmelor de investiții și să permită autorităților competente să monitorizeze gradul de adecvare al mecanismelor de guvernanță

internă. Principiile și standardele respective ar trebui aplicate ținând seama de natura, amploarea și complexitatea activităților instituțiilor. Statele membre ar trebui să poată impune principii de guvernanță corporativă și standarde suplimentare față de cele prevăzute în prezenta directivă.”

5. Articolul 1 din Directiva 2013/36, intitulat „Obiectul”, prevede:

„Prezenta directivă stabilește norme privind:

(a) accesul la activitatea instituțiilor de credit și a firmelor de investiții (denumite în continuare împreună «instituții»);

(b) competențe și instrumente pentru supravegherea prudențială a instituțiilor de către autoritățile competente;

(c) supravegherea prudențială a instituțiilor de către autoritățile competente într-o manieră coerentă cu normele stabilite în [Regulamentul nr. 575/2013];

(d) cerințe de publicare pentru autoritățile competente în domeniul reglementării și supravegherii prudențiale a instituțiilor.”

6. Articolul 3 din Directiva 2013/36, intitulat „Definiții”, prevede:

„(1) În sensul prezentei directive, se aplică următoarele definiții:

[…]

22. «instituție financiară» înseamnă o instituție financiară astfel cum este definită la articolul 4 alineatul (1) punctul 26 din [Regulamentul nr. 575/2013];

[…]”

7. Articolul 34 din Directiva 2013/36 prevede:

„(1) Statele membre adoptă dispoziții în conformitate cu care pot fi desfășurate pe teritoriul lor activitățile prevăzute de anexa I, […] fie prin înființarea unei sucursale, fie prin prestarea de servicii de către orice instituție financiară din alt stat membru, care poate fi fie filiala unei instituții de credit, fie o filială deținută în comun de două sau mai multe instituții de credit, al cărei act constitutiv și statut permit desfășurarea acestor activități și care îndeplinește următoarele condiții:

(a) întreprinderea sau întreprinderile-mamă sunt instituții de credit autorizate în statele membre în temeiul legii care reglementează și activitatea instituției financiare;

(b) activitățile respective se desfășoară efectiv pe teritoriul aceluiași stat membru;

(c) întreprinderea sau întreprinderile-mamă dețin cel puțin 90 % din drepturile de vot aferente acțiunilor deținute în capitalul social al instituției financiare;

(d) întreprinderea sau întreprinderile-mamă îndeplinesc cerințele autorităților competente în ceea ce privește administrarea prudentă a instituției financiare și trebuie să fi declarat, cu consimțământul autorităților competente din statul membru de origine, că garantează în solidar angajamentele asumate de instituția financiară;

(e) instituția financiară este inclusă efectiv, în special în ceea ce privește activitățile în cauză, în supravegherea consolidată a întreprinderii-mamă sau a fiecăreia dintre întreprinderile-mamă […]

[…]"

8. Anexa I la Directiva 2013/36 conține lista activităților care fac obiectul recunoașterii reciproce.

2. Regulamentul nr. 575/2013

9. Articolul 1 din Regulamentul nr. 575/2013, intitulat „Domeniu de aplicare", prevede:

„Prezentul regulament stabilește reguli uniforme privind cerințele prudențiale generale pe [care] le îndeplinesc instituțiile supravegheate în temeiul [Directivei 2013/36], în ceea ce privește următoarele elemente:

(a) cerințe de fonduri proprii referitoare la elemente în întregime cuantificabile, uniforme și standardizate ale riscului de credit, riscului de piață, riscului operațional și riscului de decontare;

(b) cerințe de limitare a expunerilor mari;

(c) după intrarea în vigoare a actului delegat menționat la articolul 460, cerințe de lichiditate referitoare la elemente în întregime cuantificabile, uniforme și standardizate ale riscului de lichiditate;

(d) cerințe de raportare referitoare la literele (a), (b) și (c) și referitoare la efectul de levier;

(e) cerințe referitoare la publicarea informațiilor.

Prezentul regulament nu reglementează cerințele de publicare pentru autoritățile competente în domeniul reglementării prudențiale și supravegherii instituțiilor, așa cum sunt prevăzute de [Directiva 2013/36]."

10. Articolul 4 din Regulamentul nr. 575/2013, intitulat „Definiții", prevede:

„(1) În sensul prezentului regulament, se aplică următoarele definiții:

[…]

3. «instituție» înseamnă o instituție de credit sau o firmă de investiții;

[…]

26. «instituție financiară» înseamnă o întreprindere, alta decât o instituție, a cărei activitate principală constă în dobândirea de participații sau în desfășurarea uneia sau mai multor activități menționate la punctele 2-12 și la punctul 15 din anexa I la [Directiva 2013/36], inclusiv o societate financiară holding, o societate financiară holding mixtă, o instituție de plată […] și o societate de administrare a activelor, dar cu excluderea societăților holding de asigurare și a societăților holding de asigurare cu activitate mixtă, astfel cum [sunt definite] la articolul 212 alineatul (1) literele (f) și (g) din [Directiva 2009/138/CE][4];

[…]”

3. Regulamentul (UE) 2019/876

11. Regulamentul (UE) 2019/876[5] a modificat Regulamentul nr. 575/2013.

12. În special, articolul 1 punctul 2 din Regulamentul 2019/876 prevede:

„Articolul 4 [din Regulamentul nr. 575/2013] se modifică după cum urmează:

(a) alineatul (1) se modifică după cum urmează:

[…]

(iii) punctul 26 se înlocuiește cu următorul text:

26. «instituție financiară» înseamnă o întreprindere, alta decât o instituție sau decât un holding pur industrial, a cărei activitate principală constă în achiziționarea de participații sau în desfășurarea uneia sau mai multor activități menționate la punctele 2-12 și la punctul 15 din anexa I la [Directiva 2013/36], inclusiv o societate financiară holding, o societate financiară holding mixtă, o instituție de plată […] și o societate de administrare a activelor, dar cu excluderea holdingurilor de asigurare și a holdingurilor mixte de asigurare, astfel cum sunt definite la articolul 212 alineatul (1) literele (f) și, respectiv, (g) din [Directiva 2009/138];

[…]”

4 Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009 privind accesul la activitate și desfășurarea activității de asigurare și de reasigurare (Solvabilitate II) (JO 2009, L 335, p. 1).

5 Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 20 mai 2019 de modificare a Regulamentului (UE) nr. 575/2013 în ceea ce privește indicatorul efectului de levier, indicatorul de finanțare stabilă netă, cerințele privind fondurile proprii și pasivele eligibile, riscul de credit al contrapărții, riscul de piață, expunerile față de contrapărți centrale, expunerile față de organisme de plasament colectiv, expunerile mari și cerințele referitoare la raportare și la publicarea informațiilor, și a Regulamentului (UE) nr. 648/2012 (JO 2019, L 150, p. 1).

B. Dreptul portughez

1. Decreto-Lei n. 495/88

13. Decreto-Lei n. 495/88 (Decretul-lege nr. 495/88 din 30 decembrie 1988)[6] stabilește normele juridice aplicabile societăților holding portugheze.

14. Articolul 1 din Decretul-lege nr. 495/88, intitulat „Sociedades gestoras de participações sociais (Societăți holding; «SGPS-uri»)”, prevede:

„1 [SGPS-urile] au ca unic obiect de activitate gestionarea de acțiuni sau de participații în cadrul altor societăți, ca formă indirectă de desfășurare a activităților economice.

2 În sensul prezentului decret-lege, participația în cadrul unei societăți este considerată ca fiind o formă indirectă de desfășurare a activității economice a societății, cu condiția ca aceasta să nu fie pur ocazională și să aibă o pondere de cel puțin 10 % din capitalul social, cu drept de vot, fie direct, fie prin intermediul unor acțiuni sau participații în cadrul altor societăți în care un SGPS ocupă o poziție dominantă.

3 În sensul alineatului anterior, se consideră că participația nu este pur ocazională în cazul în care este deținută de un SGPS pentru o perioadă mai mare de un an.

4 SGPS-urile pot achiziționa și deține participații cu o valoare inferioară sumei menționate la alineatul 2, în conformitate cu articolul 3 alineatele 3-5.”

2. Código do Imposto do Selo

15. Código do Imposto do Selo (Codul privind taxa de timbru, denumit în continuare „CIS”)[7] stabilește normele privind aplicarea unei taxe actelor, contractelor, documentelor, titlurilor, hârtiilor și altor fapte sau situații juridice.

16. Articolul 7 alineatul 1 litera e) din CIS prevede:

„1 Sunt de asemenea scutite de taxă:

[…]

e) dobânzile și comisioanele percepute, garanțiile oferite și utilizarea creditului acordat de instituții de credit, societăți financiare și instituții financiare societăților cu capital de risc, precum și de la societățile sau entitățile ale căror formă și obiect de activitate corespund tipurilor de instituții de credit, societăți financiare și instituții financiare prevăzute de legislația comunitară, indiferent dacă au sediul în statele membre ale Uniunii Europene sau în alt stat, cu excepția celor care au sediul pe teritorii cu regim fiscal privilegiat, care va fi definit prin decret al ministrului finanțelor;

[6] *Diário da República* nr. 301/1988, al șaselea supliment, seria I din 30 decembrie 1988, cu modificările ulterioare („Decretul-lege nr. 495/88”).

[7] Legea nr. 150/99 din 11 septembrie 1999, astfel cum a fost modificată prin Decretul-lege nr. 287/2003 din 12 noiembrie 2003 (*Diário da República* nr. 213/1999, seria I-A din 11 septembrie 1999).

[…]”

III. Situația de fapt din litigiile principale și întrebările preliminare

17. Reclamantele din litigiile principale – Lineas – Concessões de Transportes SGPS (cauza C-207/22), Global Roads Investimentos SGPS (cauza C-267/22) și NOS SGPS (cauza C-290/22) – sunt societăți holding stabilite în Portugalia, fiecare dintre acestea având ca obiect social gestionarea de participații în alte întreprinderi ca formă indirectă de desfășurare a activităților economice. Niciuna dintre activitățile societăților respective în care dețin participații sociale nu se încadrează în sectorul bancar sau financiar.

18. Fiecare dintre reclamante, în cadrul activității lor respective dintre 2014 și 2017, a realizat operațiuni de creditare și de intermediere financiară cu mai multe instituții de credit – și anume prin contracte de împrumut sau prin efecte de comerț și prin emisiuni de obligațiuni –, în temeiul cărora au solicitat și au obținut finanțare. Aceste operațiuni erau supuse taxei de timbru în temeiul articolului 1 alineatele 1 și 2 din CIS, ceea ce a determinat ca instituțiile de credit, în calitate de persoane impozabile, să plătească statului această taxă și, ulterior, să o repercuteze asupra reclamantelor.

19. Reclamantele nu au fost de acord cu deciziile de impunere privind taxa de timbru respectivă și, în esență, fiecare dintre ele a formulat, mai întâi, o cerere de revizuire a legalității faptului că această taxă le-a fost repercutată și, ulterior, un recurs administrativ. În cadrul acestor proceduri administrative, reclamantele au invocat scutirea prevăzută la articolul 7 alineatul 1 litera e) din CIS, pentru motivul că erau societăți holding care puteau fi calificate drept instituții financiare în conformitate cu dreptul relevant al Uniunii la care face trimitere reglementarea națională respectivă. Cu toate acestea, autoritatea fiscală a respins cererile lor.

20. În ceea ce privește, în primul rând, Lineas – Concessões de Transportes SGPS și Global Roads Investimentos SGPS, fiecare dintre aceste întreprinderi a sesizat Centro de Arbitragem Administrativa (Centrul de Arbitraj Administrativ, Portugalia) pentru constituirea unui tribunal arbitral, solicitând anularea deciziilor autorității fiscale și, prin urmare, restituirea taxelor plătite.

21. Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) [Tribunalul Arbitral Fiscal (Centrul de Arbitraj Administrativ), Portugalia], care este instanța de trimitere în cauzele C-207/22 și C-267/22, constată că din legislația portugheză reiese că taxa de timbru nu se aplică instituțiilor financiare în sensul dreptului Uniunii. Cu toate acestea, există neconcordanțe în cadrul jurisprudenței naționale în ceea ce privește interpretarea noțiunii „instituție financiară”. Prin urmare, această instanță consideră necesar să se stabilească dacă noțiunea respectivă acoperă numai societățile holding care dețin participații în întreprinderi care sunt instituții de credit sau firme de investiții și care sunt, așadar, supuse supravegherii și cerințelor prudențiale aplicabile activităților bancare sau financiare.

22. În aceste condiții, Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) [Tribunalul Arbitral Fiscal (Centrul de Arbitraj Administrativ)] a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții de Justiție următoarele întrebări preliminare:

(Cauza C-207/22) „O societate holding care are ca unic obiect de activitate gestionarea de participații sociale ale altor societăți ca formă indirectă de desfășurare a activităților economice și care, în acest context, achiziționează și deține pentru perioade îndelungate participațiile sociale

respective, care, în general, nu reprezintă mai puțin de 10 % din capitalul social al societăților în cadrul cărora deține participații, activitățile acestor societăți încadrându-se în domeniul gestionării infrastructurii de transport, inclusiv proiectarea, construirea și gestionarea de drumuri și/sau autostrăzi, poate fi considerată «instituție financiară» în sensul [Directivei 2013/36] și al [Regulamentului nr. 575/2013]?”

(Cauza C-267/22) „Noțiunea de «instituție financiară», în sensul articolului 3 alineatul (1) punctul 22 din [Directiva 2013/36] și al articolului 4 alineatul (1) punctul 26 din [Regulamentul nr. 575/2013], include o societate holding cu sediul în Portugalia, reglementată de dispozițiile Decretului-lege nr. 495/88 din 30 decembrie 1988, care are ca unic obiect de activitate gestionarea participațiilor sociale ale altor societăți ca formă indirectă de desfășurare a activităților economice și care, în acest cadru, achiziționează și deține în mod durabil aceste participații care, în general, nu reprezintă mai puțin de 10 % din capitalul social al societăților în cadrul cărora deține participații, care nu își desfășoară activitatea în sectorul asigurărilor și nici în sectorul financiar?”

23. În al doilea rând, în ceea ce privește NOS SGPS, această întreprindere a prezentat o cerere de arbitraj care a fost respinsă de Centro de Arbitragem Administrativa (Centrul de Arbitraj Administrativ). În special, acest centru a considerat că o societate holding nu este o instituție financiară în scopurile scutirii prevăzute de CIS, contrar, potrivit NOS SGPS, constatărilor sale din cadrul unei proceduri anterioare referitoare la aceeași chestiune.

24. Considerând că deciziile contrare au fost pronunțate ca răspuns la aceeași chestiune de drept fundamentală și într-un cadru legislativ identic, NOS SGPS a introdus un recurs în vederea unificării jurisprudenței în fața Supremo Tribunal Administrativo (Curtea Administrativă Supremă, Portugalia), care este instanța de trimitere în cauza C-290/22. Această instanță observă de asemenea că legiuitorul portughez a ales, atunci când a delimitat scutirea de taxa în discuție în litigiul principal, să se refere în mod expres la tipul și la forma instituției financiare menționate în reglementarea Uniunii. Pentru acest motiv, instanța respectivă consideră necesar să se stabilească dacă această noțiune vizează numai societățile holding care dețin participații în întreprinderi supuse supravegherii și cerințelor prudențiale aplicabile activităților bancare sau financiare.

25. În aceste condiții, Supremo Tribunal Administrativo (Curtea Administrativă Supremă) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții de Justiție următoarea întrebare preliminară:

„O societate holding stabilită în Portugalia, reglementată de dispozițiile Decretului-lege nr. 495/88 din 30 decembrie 1988, al cărei unic obiect de activitate este gestionarea de participații sociale în cadrul altor societăți care nu activează în sectorul asigurărilor, intră sub incidența noțiunii de «instituție financiară» în sensul articolului 3 alineatul (1) punctul 22 din [Directiva 2013/36] și al articolului 4 alineatul (1) punctul 26 din [Regulamentul nr. 575/2013]?”

IV. Apreciere

26. Prin intermediul celor trei întrebări adresate în cauzele C-207/22, C-267/22 și C-290/22, instanțele de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă o societate holding al cărei unic obiect de activitate este gestionarea participațiilor în întreprinderi și ale cărei filiale sau participații nu desfășoară activități bancare sau financiare poate fi considerată o „instituție

financiară” în sensul articolului 3 alineatul (1) punctul 22 din Directiva 2013/36 și al articolului 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013, în versiunea aplicabilă faptelor din litigiul principal.

27. Cu titlu introductiv, în ceea ce privește admisibilitatea acestor întrebări, subliniem pe scurt că taxa de timbru în discuție în cele trei cauze este o taxă indirectă instituită de legislația portugheză. Din această legislație rezultă că, pentru a beneficia de scutirea de la plata acestei taxe, o întreprindere trebuie să aibă statutul unei instituții financiare. Taxa de timbru nu face obiectul armonizării dreptului Uniunii. Cu toate acestea, legislația portugheză face o trimitere directă și necondiționată la dreptul Uniunii pentru a defini noțiunea „instituție financiară”, în special la Directiva 2013/36 și la Regulamentul nr. 575/2013, motiv pentru care instanțele de trimitere invită Curtea să aducă clarificări suplimentare cu privire la interpretarea acestei noțiuni.

28. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, aceasta s-a declarat competentă să statueze asupra cererilor de decizie preliminară referitoare la dispoziții de drept al Uniunii chiar și în cazuri în care situația de fapt din litigiul principal se situează în afara domeniului de aplicare al dreptului Uniunii, dacă aplicabilitatea respectivelor dispoziții a fost determinată de dreptul național [8]. Prin urmare, nu ar trebui să subziste nicio îndoială reziduală în ceea ce privește competența Curții de a se pronunța asupra prezentelor cereri și de a le considera admisibile.

29. În ceea ce privește fondul, Directiva 2013/36 urmărește coordonarea dispozițiilor naționale privind accesul la activitatea instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, modalitățile de guvernanță a acestor instituții și cadrul lor de supraveghere. Această directivă trebuie coroborată cu Regulamentul nr. 575/2013 [9], care stabilește cerințe prudențiale uniforme și direct aplicabile instituțiilor de credit și firmelor de investiții. Ambele acte legislative constituie cadrul juridic care reglementează activitățile bancare și financiare și care definește normele de supraveghere și prudențiale aplicabile instituțiilor de credit și firmelor de investiții.

30. Potrivit unei jurisprudențe constante, atât din cerința aplicării uniforme a dreptului Uniunii, cât și din cea a principiului egalității rezultă că termenii unei dispoziții de drept al Uniunii care nu conține nicio trimitere expresă la dreptul statelor membre pentru a stabili sensul și domeniul său de aplicare trebuie să primească în întreaga Uniune Europeană o interpretare autonomă și uniformă [10].

31. În măsura în care noțiunea „instituție financiară” este definită la articolul 3 alineatul (1) punctul 22 din Directiva 2013/36 și la articolul 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013 și în niciuna dintre aceste dispoziții nu se face trimitere la dreptul statelor membre pentru a stabili sensul și domeniul său de aplicare, această noțiune trebuie considerată o noțiune autonomă a dreptului Uniunii, care trebuie astfel interpretată și aplicată în mod egal în toate statele membre. Prin urmare, revine Curții sarcina de a da acestei noțiuni o interpretare uniformă în ordinea juridică a Uniunii [11].

32. În plus, în vederea interpretării unei dispoziții a dreptului Uniunii, trebuie să se țină seama nu numai de formularea acesteia, ci și de contextul ei și de obiectivele urmărite de reglementarea din care face parte această dispoziție [12]. Prin urmare, vom aprecia definiția noțiunii „instituție

8 Hotărârea din 19 octombrie 2017, Europamur Alimentación (C-295/16, EU:C:2017:782, punctul 29).

9 A se vedea considerentul (2) al Directivei 2013/36.

10 Hotărârea din 3 februarie 2022, Finanzamt A (C-515/20, EU:C:2022:73, punctul 26 și jurisprudența citată).

11 *Ibidem* (punctul 27).

12 A se vedea Hotărârea din 9 martie 2023, ACER/Aquind (C-46/21 P, EU:C:2023:182, punctul 54).

financiară”, în sensul articolului 3 alineatul (1) punctul 22 din Directiva 2013/36 și al articolului 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013, urmând o interpretare literală, contextuală și teleologică.

1. Interpretarea literală

33. Mai întâi, în ceea ce privește modul de redactare a articolului 3 alineatul (1) punctul 22 din Directiva 2013/36, această dispoziție face trimitere directă, pentru definiția noțiunii „instituție financiară”, la articolul 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013. La rândul său, această din urmă dispoziție definește noțiunea „instituție financiară” ca fiind o întreprindere, alta decât o „instituție”, a cărei activitate principală trebuie să constea în dobândirea de participații sau în desfășurarea uneia sau mai multor activități menționate la punctele 2-12 și la punctul 15 din anexa I la Directiva 2013/36. O altă ilustrare este prevăzută la articolul 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013, care include în mod expres în domeniul de aplicare al noțiunii „instituție financiară” societățile financiare holding, societățile financiare holding mixte, instituțiile de plată în sensul Directivei 2007/64 și societățile de administrare a activelor. În schimb, holdingurile de asigurare și holdingurile mixte de asigurare, astfel cum sunt definite la articolul 212 alineatul (1) literele (f) și (g) din Directiva 2009/138, sunt excluse în mod expres din categoria instituțiilor financiare.

34. În această privință, trebuie arătat, în primul rând, că referirea la termenul „instituție” din articolul 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013 trebuie interpretată coroborat cu articolul 4 alineatul (1) punctul 3 din Regulamentul nr. 575/2013, care definește acest termen ca fiind o instituție de credit sau o firmă de investiții. Rezultă că instituțiile de credit care, potrivit articolului 4 alineatul (1) punctul 1 din Regulamentul nr. 575/2013, sunt întreprinderi a căror activitate constă în atragerea de depozite sau de alte fonduri rambursabile de la public și în acordarea de credite în cont propriu sunt excluse din noțiunea de instituție financiară. Acesta este, de asemenea, cazul firmelor de investiții, definite la articolul 4 alineatul (1) punctul 2 din Regulamentul nr. 575/2013 prin trimitere la articolul 4 alineatul (1) punctul 1 din Directiva 2014/65/UE[13]. Dispoziția respectivă definește aceste firme ca fiind orice persoană juridică a cărei ocupație sau activitate obișnuită constă în furnizarea unuia sau mai multor servicii de investiții în beneficiul unor terțe părți și/sau în exercitarea uneia sau mai multor activități de investiții cu titlu profesional.

35. În al doilea rând, activitatea principală a unei întreprinderi, pentru a fi considerată „instituție financiară” în sensul articolului 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013, trebuie să fie dobândirea de participații sau desfășurarea uneia sau mai multor activități menționate la punctele 2-12 și la punctul 15 din anexa I la Directiva 2013/36. Modul de redactare sugerează că este vorba despre condiții alternative, ceea ce ar însemna că este suficient să corespundă doar uneia dintre ele pentru a se încadra în această definiție.

36. În al treilea rând, sunt excluse din definiția noțiunii „instituție financiară” atât holdingurile de asigurare, cât și holdingurile mixte de asigurare, astfel cum sunt definite la articolul 212 alineatul (1) literele (f) și (g) din Directiva 2009/138. În consecință, o întreprindere care se încadrează în aceste definiții nu ar îndeplini cerințele pentru a fi o „instituție financiară”.

[13] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 privind piețele instrumentelor financiare și de modificare a Directivei 2002/92/CE și a Directivei 2011/61/UE (JO 2014, L 173, p. 349).

37. În al patrulea rând, articolul 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013 prevede într-adevăr o listă a societăților holding care trebuie considerate instituții financiare. Acestea sunt, printre altele, „societățile financiare holding” și „societățile financiare holding mixte” [14].

38. În această privință, o „societate financiară holding” este definită la articolul 4 alineatul (1) punctul 20 din Regulamentul nr. 575/2013 ca fiind o instituție financiară ale cărei filiale sunt în exclusivitate sau în principal instituții sau instituții financiare, cel puțin una dintre aceste filiale fiind o instituție, și care nu este o societate financiară holding mixtă.

39. Articolul 4 alineatul (1) punctul 21 din Regulamentul nr. 575/2013 prevede definiția unei „societăți financiare holding mixte”. Această dispoziție face trimitere la definiția prevăzută la articolul 2 punctul 15 din Directiva 2002/87/CE [15], care prevede că un holding financiar mixt este o întreprindere-mamă diferită de o entitate reglementată, care, împreună cu filialele sale, dintre care cel puțin una este o entitate reglementată cu sediul social în interiorul Comunității Europene, și cu alte entități, constituie un conglomerat financiar. Noțiunea „entitate reglementată” este definită, în cadrul Directivei 2002/87, ca fiind o instituție de credit, o întreprindere de asigurare sau o întreprindere de investiții [16].

40. Deși cele două tipuri de societăți holding incluse în definiția care figurează la articolul 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013 sunt definite ca având drept filiale „instituții”, trebuie să se verifice, pornind de la modul de redactare a acestei dispoziții, dacă acestea trebuie înțelese ca exemple neexhaustive sau, dimpotrivă, ca o listă *numerus clausus*, de la care nu ar fi posibil să se deroge atunci când se verifică dacă o societate holding trebuie considerată o „instituție financiară”.

41. În această privință, considerăm că ilustrările care figurează la articolul 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013 trebuie interpretate în mod neexhaustiv. Această concluzie, care decurge din luarea în considerare a versiunii în limba engleză a Regulamentului nr. 575/2013, în special a utilizării termenului „inclusiv”, pare confirmată și de modul de redactare a altor versiuni lingvistice ale articolului 4 alineatul (1) punctul 26 din regulamentul menționat. De exemplu, versiunile franceză și germană ale articolului 4 alineatul (1) punctul 26 utilizează termenii „*en ce compris*” și, respectiv, „*schließt*”, care se aliniază la o interpretare neexhaustivă. În plus, în versiunea letonă este utilizat termenul „*tostarp*”, și în acest caz indicând că lista care conține societăți financiare holding și societăți financiare holding mixte nu ar trebui înțeleasă în sensul unui *numerus clausus*.

42. Acestea fiind spuse, o listă neexhaustivă nu înseamnă că această listă nu ar trebui să fie restrânsă prin exemplele furnizate în cadrul său. Într-adevăr, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, aceste exemple servesc drept termeni de referință, limitând interpretarea numai la elementele enumerate în mod expres în listă sau care pot fi încadrate în aceeași

[14] Această dispoziție vizează de asemenea instituțiile de plată, în sensul Directivei 2007/64/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 noiembrie 2007 privind serviciile de plată în cadrul pieței interne, de modificare a Directivelor 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE și 2006/48/CE și de abrogare a Directivei 97/5/CE (JO 2007, L 319, p. 1), și societățile de administrare a activelor, care sunt definite la articolul 4 alineatul (1) punctul 19 din Regulamentul nr. 575/2013. Cu toate acestea, întrucât nu sunt societăți holding, aceste tipuri de instituții financiare nu sunt relevante în scopul prezentei analize.

[15] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2002 privind supravegherea suplimentară a instituțiilor de credit, a întreprinderilor de asigurare și a întreprinderilor de investiții care aparțin unui conglomerat financiar și de modificare a Directivelor 73/239/CEE, 79/267/CEE, 92/49/CEE, 92/96/CEE, 93/6/CEE și 93/22/CEE ale Consiliului și a Directivelor 98/78/CE și 2000/12/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului (JO 2003, L 35, p. 1, Ediție specială, 06/vol. 5, p. 183).

[16] A se vedea articolul 2 punctul 4 din Directiva 2002/87.

categorie [17]. În speță, tipurile de societăți holding prevăzute la articolul 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013 sunt destinate să definească domeniul de aplicare al definiției prevăzute în această dispoziție, astfel încât definiția respectivă nu se aplică decât societăților holding expres menționate în această dispoziție sau care pot fi încadrate în aceeași categorie (*eiusdem generis*).

43. În ceea ce privește articolul 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013, este necesar, așadar, să se arate, pe de o parte, că lista neexhaustivă nu vizează decât societățile holding și, pe de altă parte, că aceste societăți holding trebuie să aibă „instituții” ca participații sau filiale. La rândul lor, „instituțiile” sunt obligate să aibă o legătură cu sectorul financiar sau bancar ca urmare a activității lor principale. Prin urmare, chiar luând în considerare argumentul principal invocat de reclamante în ședință, referitor la necesitatea de a interpreta definiția acelui termen în mod izolat, considerațiile sus-menționate implică faptul că orice altă societate holding care nu face obiectul acestor exemple ar trebui să fie legată de sectorul bancar sau financiar.

44. Subliniem că această interpretare a modului de redactare a articolului 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 575/2013 este confirmată și de răspunsul Comisiei la o întrebare a Autorității Bancare Europene adresată în anul 2014 [18], în care aceasta a indicat că, pe baza structurii definițiilor care figurează la articolul 4 alineatul (1) punctele 26 și 27 din acest regulament, precum și a obiectivului deducerilor care figurează la articolul 36 din acesta, partea din definiția noțiunii „instituție financiară” care se referă la activitatea principală de dobândire de participații nu cuprinde holdingurile pur industriale. Conform aceleiași interpretări, Regulamentul 2019/876 a modificat recent definiția de la articolul 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013 pentru a exclude în mod expres din noțiunea „instituție financiară” noțiunea „holding pur industrial”. Chiar dacă nu este aplicabil *ratione temporis* prezentelor cauze [19], vom explica ulterior că această modificare este de natură să ilustreze spiritul care stă la baza definiției inițiale a acestei noțiuni.

45. Din considerațiile care precedă rezultă că interpretarea literală a articolului 3 alineatul (1) punctul 22 din Directiva 2013/36 și a articolului 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013 sugerează că, pentru ca o societate holding să poată fi considerată o instituție financiară în sensul celei din urmă dispoziții, această societate trebuie să dobândească participații în societăți care desfășoară activități bancare sau financiare. În schimb, societățile holding al căror obiect unic de activitate este gestionarea de participații sociale în cadrul altor societăți decât cele care desfășoară activități bancare sau financiare nu apar ca intrând în sfera noțiunii „instituție financiară”, în sensul acestor două dispoziții.

2. Interpretarea contextuală

46. Astfel cum s-a arătat mai sus, la interpretarea unei dispoziții de drept al Uniunii trebuie să se țină seama de contextul acesteia. În prezentele cauze, instituțiile financiare sunt legate de norme, de cerințe și de prestații specifice utile pentru o interpretare contextuală a noțiunii „instituție financiară” în sensul articolului 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013.

[17] Hotărârea din 9 iulie 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, punctul 69). A se vedea de asemenea Hotărârea din 16 decembrie 2008, Satakunnan Markkinapörssi și Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, punctul 41), precum și Hotărârea din 6 noiembrie 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, punctele 43 și 44).

[18] Răspunsul Comisiei la întrebarea 2014_857 referitoare la definiția unei instituții financiare în Regulamentul nr. 575/2013 din 18 iulie 2014, disponibil la adresa: https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_857

[19] A se vedea articolul 3 alineatul (3) litera (b) din Regulamentul 2019/876.

47. În această privință, am menționat deja că Regulamentul nr. 575/2013 prevede norme uniforme privind cerințele prudențiale generale pe care trebuie să le respecte instituțiile financiare supravegheate în temeiul Directivei 2013/36. Potrivit articolului 1 din regulamentul menționat, aceste norme se referă la cerințele de fonduri proprii, la cerințele de lichiditate și la obligațiile de raportare, precum și la cerințele referitoare la publicarea informațiilor.

48. În primul rând, cerințele de fonduri proprii, precum cea prevăzută la articolul 93 din Regulamentul nr. 575/2013, nu impun întreprinderilor vizate de acest regulament să își asume riscuri decât în măsura în care beneficiază de un nivel de capital adecvat [20]. Astfel de cerințe garantează că întreprinderile dispun de nivelul de capital necesar pentru a putea rezista la pierderile care pot rezulta din asumarea riscului, de exemplu atunci când un debitor al unui împrumut nu își îndeplinește obligațiile de plată [21].

49. În al doilea rând, cerințele de lichiditate prevăzute la articolele 412-414 din Regulamentul nr. 575/2013 completează cerințele privind adecvarea capitalului, făcând obligatorie vânzarea de active de către instituții atunci când acestea trebuie să realizeze lichidități pentru a plăti datorii sau pentru a face față unui eventual dezechilibru între intrările de lichidități și ieșirile de lichidități în situații de criză gravă [22].

50. În al treilea rând, cerințele privind expunerile mari, reglementate la articolul 111 și următoarele din Regulamentul nr. 575/2013, restrâng acordările de credite semnificative la un singur client sau la un grup de clienți aflați în legătură. Aceste norme privesc reglementarea riscului de credit legat de împrumuturile acordate anumitor clienți, materializarea unui astfel de risc fiind susceptibilă să pună în pericol interesele financiare ale Uniunii Europene.

51. În esență, normele de supraveghere prudențială, astfel cum sunt descrise mai sus, impun întreprinderilor cerințe de reglementare suplimentare și împovărătoare, dincolo de aspectele generale, cum ar fi impozitarea și consolidarea financiară. Aceste dispoziții sunt intrinsec legate de activitățile bancare și financiare și formează împreună un sistem de gestionare menit să asigure securitatea intereselor financiare ale Uniunii Europene.

52. În plus, deși articolul 11 din Regulamentul nr. 575/2013 supune instituțiile financiare cerințelor de supraveghere prudențială, aceste cerințe reglementează în esență instituțiile financiare în contextul în care acestea sunt filiale ale instituțiilor sau ale instituțiilor financiare care dețin participații în instituții, în sensul articolului 4 alineatul (1) punctul 3 din Regulamentul nr. 575/2013. Aceasta înseamnă că o societate holding care nu are o legătură cu sectorul bancar sau financiar nu este supusă efectiv niciuneia dintre cerințele menționate mai sus.

53. Situația este similară în ceea ce privește beneficiile acordate instituțiilor financiare de cadrul de reglementare în discuție. Unul dintre principalele beneficii este posibilitatea de a desfășura activitățile bancare sau financiare menționate în anexa I la Directiva 2013/36 pe teritoriul unui alt stat membru, odată ce instituția financiară respectivă este autorizată în statul membru de origine. Într-adevăr, articolul 34 din Directiva 2013/36 prevede că instituțiile financiare ar trebui să beneficieze de recunoaștere reciprocă în ceea ce privește activitățile bancare sau financiare, în cazul în care sunt filiale ale instituțiilor de credit. Această dispoziție, interpretată în lumina considerentului (20) al aceleiași directive, permite în esență instituțiilor financiare să deschidă sucursale în alte state membre și să desfășoare activitățile transfrontaliere menționate în anexa I

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

[21] *Ibidem* (p. 330).

[22] *Ibidem.*

la Directiva 2013/36. Beneficiile de care se bucură instituțiile financiare în materie de recunoaștere reciprocă sunt intrinsec legate de sectorul financiar sau bancar ca urmare a conexiunii lor cu activitățile din anexa I la Directiva 2013/36.

54. Din aceste considerații rezultă că o societate holding al cărei unic obiect de activitate este gestionarea participațiilor și ale cărei filiale sau participații nu desfășoară activități bancare sau financiare nu intră sub incidența niciuneia dintre cerințele menționate mai sus, în special în materie de supraveghere prudențială. În plus, aceste societăți holding nu au posibilitatea de a utiliza beneficiul recunoașterii reciproce prevăzut de Directiva 2013/36. Într-adevăr, aceste dispoziții nu au legătură cu respectivele societăți holding întrucât nu dețin astfel de participații, nici nu sunt filiale și nu exercită niciuna dintre activitățile enumerate în anexa I la Directiva 2013/36.

55. În consecință, interpretarea propusă de reclamante în prezentele trei cauze ar afecta coerența Directivei 2013/36, dat fiind că anumite instituții financiare ar trebui să respecte normele de supraveghere prudențială, în timp ce altele nu ar face acest lucru. Dintr-o perspectivă contextuală, nu pare oportun ca societățile holding să fie considerate instituții financiare atunci când (i) nu îndeplinesc responsabilitățile unei instituții financiare, (ii) nu pot beneficia de avantajele acordate instituțiilor financiare și (iii) nu îndeplinesc sarcinile atribuite în general instituțiilor financiare. Dacă acest lucru ar fi permis, s-ar crea un statut juridic fără niciun scop practic.

56. Trebuie să se evidențieze un alt aspect criticabil al interpretării reclamantelor. Astfel, dacă societăți holding precum cele în discuție în litigiul principal ar fi considerate instituții financiare, definiția acestei noțiuni ar fi inutil de extinsă. Numeroase societăți ar putea recurge la structura unei societăți holding pentru a-și gestiona operațiunile și investițiile, chiar dacă nu au instituții ca filiale sau participații.

57. Un exemplu ilustrativ al consecințelor unei interpretări atât de largi a noțiunii „instituție financiară” a fost oferit de guvernul portughez în ședință. Dintre toate SGPS-urile înregistrate în Portugalia, 94 % au fost înregistrate ca instituții nefinanciare, ceea ce înseamnă că doar 6 % din SGPS-uri au fost reglementate și controlate de autoritățile competente. Potrivit unei interpretări a noțiunii „instituție financiară” furnizate de reclamante, acest procent ar crește la 100 %.

58. Dacă toate societățile holding ar trebui considerate instituții financiare în temeiul articolului 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013, acest lucru ar crea o situație specială. De fapt, responsabilitățile societăților holding nu s-ar schimba în mod substanțial, cu excepția cazului în care acestea aleg să dobândească participații în instituții sau să devină filiale ale instituțiilor. În esență, acestea nu ar avea o sarcină suplimentară, ci ar putea fi eligibile pentru beneficiile prevăzute de dreptul național, precum scutirea de la plata taxei de timbru în cazul Portugaliei. În acest caz, consecința ar fi că participațiile gestionate de SGPS-uri ar fi plasate într-un avantaj concurențial în raport cu alte societăți de pe o piață similară care nu sunt gestionate de un SGPS.

59. În plus, există o situație similară atunci când se examinează responsabilitățile autorităților naționale. Dacă toate societățile holding ar trebui considerate instituții financiare, atunci autoritățile naționale ar fi supuse unei sarcini nejustificate în raport cu atribuțiile pe care trebuie să le îndeplinească în domeniul supravegherii prudențiale, astfel cum se prevede printre altele la articolul 4 din Directiva 2013/36.

60. Din ceea ce precedă, este posibil să se facă o distincție între două tipuri de societăți holding: pe de o parte, acele societăți holding care exercită activități de gestionare pentru filialele lor industriale, precum tipul de societăți holding în discuție în litigiul principal, și, pe de altă parte, cele care dobândesc participații care fac parte din sectorul bancar sau financiar. Numai această din urmă categorie pare să intre sub incidența Regulamentului nr. 575/2013 și a Directivei 2013/36 ca urmare a unei interpretări contextuale.

61. Această interpretare mai restrictivă a noțiunii „instituție financiară” pare să corespundă de asemenea modificării aduse articolului 4 alineatul (1) punctul 26, introdusă prin Regulamentul 2019/876, care, astfel cum s-a arătat la punctul 44 de mai sus, exclude din această definiție „holdingurile pur industriale”.

62. Este important de remarcat faptul că noțiunea „holding pur industrial” nu a fost definită și că nu se furnizează nicio indicație în Regulamentul 2019/876 în ceea ce privește definiția sa. În plus, nici *travaux préparatoires* cu privire la Regulamentul 2019/876 nu conțin vreo indicație relevantă în ceea ce privește interpretarea acestuia.

63. Cu toate acestea, mai recent, într-o propunere a Comisiei din 2021 [23], a fost propusă o definiție pentru „holdinguri pur industriale”. Articolul 1 litera (f) din această propunere, care introduce un nou punct 26a la articolul 4 alineatul (1) din Regulamentul nr. 575/2013, prevede că un holding pur industrial este o întreprindere care îndeplinește trei condiții: în primul rând, activitatea sa principală constă în achiziționarea sau deținerea de participații; în al doilea rând, nici acesta, nici vreuna dintre întreprinderile în care deține participații nu sunt prevăzute la articolul 4 alineatul (1) punctul 27 literele (a), (d), (e), (f), (g), (h), (k) și (l) din Regulamentul nr. 575/2013; în al treilea rând, nici acesta, nici vreuna dintre întreprinderile în care deține participații nu desfășoară, ca activitate principală, niciuna dintre activitățile enumerate în anexa I la Directiva 2013/36, niciuna dintre activitățile enumerate în secțiunea A sau B din anexa I la Directiva 2014/65, în legătură cu instrumentele financiare enumerate în secțiunea C din anexa menționată la această directivă, sau nu sunt societăți de investiții, prestatori de servicii de plată în sensul Directivei (UE) 2015/2366 [24], societăți de administrare a activelor sau întreprinderi prestatoare de servicii auxiliare.

64. Definiția propusă, deși lipsită de efect juridic, este în concordanță cu analiza noastră anterioară. Ea stabilește că holdingurile pur industriale nu au nicio legătură cu sectorul financiar sau bancar ca urmare a faptului că nu sunt nici o întreprindere care desfășoară cu titlu principal una dintre activitățile menționate la articolul 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013, nici nu dețin participații în întreprinderi care desfășoară aceste activități cu titlu principal. Rezultă că trebuie să existe o legătură cu sectorul bancar sau financiar, chiar și pentru societățile care dobândesc participații.

65. Din considerațiile de mai sus, concluzionăm că referirea la o „întreprindere a cărei activitate principală constă în dobândirea de participații”, atunci când este examinată în contextul Regulamentului nr. 575/2013 și al Directivei 2013/36, trebuie interpretată în mod restrictiv. O astfel de interpretare a articolului 3 alineatul (1) punctul 22 din Directiva 2013/36 și a articolului 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013 ar implica faptul că o societate holding

[23] Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr. 575/2013 în ceea ce privește cerințele referitoare la riscul de credit, riscul de ajustare a evaluării creditului, riscul operațional, riscul de piață și în ceea ce privește pragul minim al modelelor interne. 2021/0342(COD).

[24] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2015 privind serviciile de plată în cadrul pieței interne, de modificare a Directivelor 2002/65/CE, 2009/110/CE și 2013/36/UE și a Regulamentului (UE) nr. 1093/2010 și de abrogare a Directivei 2007/64/CE (JO 2015, L 337, p. 35).

având ca obiect gestionarea participațiilor în societăți care nu fac obiectul supravegherii sau al cerințelor prudențiale și care nu intră, așadar, în domeniul de aplicare al acestei directive sau al acestui regulament nu ar fi considerată o „instituție financiară”.

3. Interpretarea teleologică

66. În ceea ce privește interpretarea teleologică a articolului 3 alineatul (1) punctul 22 din Directiva 2013/36 și a articolului 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013, este cert că cele două acte legislative au fost adoptate în vederea consolidării cerințelor de guvernanță aplicabile instituțiilor financiare. Criza financiară care a început în 2008 a demonstrat necesitatea unei mai mari încrederi în sistemul financiar al Uniunii Europene și a unei fiabilități sporite a acestuia. Astfel, anterior acestei crize, lipsa unor mecanisme de control eficiente în cadrul acestor instituții a dus la o supervizare deficitară a procesului decizional în materie de gestionare. Acest lucru a condus la strategii de administrare axate pe obiective pe termen scurt și extrem de riscante [25]. Cu toate acestea, bunele practici de guvernanță internă au ajutat unele întreprinderi să gestioneze criza financiară mult mai bine decât altele [26].

67. În acest context, trebuie să se constate că lipsa unor sisteme de guvernanță internă poate avea efecte potențial dăunătoare asupra intereselor financiare ale Uniunii Europene, astfel cum reiese din considerentele (53) și (54) ale Directivei 2013/36, precum și din considerentele (113) și (114) ale Regulamentului nr. 575/2013. Prin urmare, remedierea sistemului de guvernanță preexistent constituia obiectivul urmărit de Directiva 2013/36 și de Regulamentul nr. 575/2013.

68. Rezultă că definiția noțiunii „instituție financiară” care figurează la articolul 3 alineatul (1) punctul 22 din Directiva 2013/36 și la articolul 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013 trebuie să fie în concordanță cu acest obiectiv și să țină seama de acest raționament. În special, rolul articolului 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013 trebuie înțeles în sensul că indică ce entități necesită sisteme de guvernanță internă mai stricte și ce entități reprezintă o amenințare la adresa intereselor financiare ale Uniunii Europene. Definiția noțiunii „instituție financiară” trebuie, așadar, să poată să facă distincția între, pe de o parte, întreprinderile care ar putea reprezenta această amenințare și, pe de altă parte, întreprinderile care nu ar avea un astfel de impact. În acest mod, Directiva 2013/36 și Regulamentul nr. 575/2013 pot fi utilizate în mod eficient de autoritățile competente și pot permite atingerea obiectivului pe care l-au urmărit.

69. În acest context, o interpretare a noțiunii „instituție financiară” care include toate societățile holding pare oarecum detașată de domeniul de aplicare al definiției pe care legiuitorul Uniunii a intenționat să îl acopere. Cerințele de fonduri proprii, cerințele de lichiditate și cerințele privind expunerile mari, astfel cum sunt descrise la punctele 47-50 din prezentele concluzii, sunt, toate, măsuri aplicabile instituțiilor financiare care vizează asigurarea unei bune guvernanțe interne și practici de gestionare a riscurilor adecvate. Astfel, aceste cerințe au un efect preventiv în ceea ce privește impactul potențial negativ asupra intereselor financiare ale Uniunii Europene, precum și asupra persoanelor fizice și juridice care interacționează cu aceste instituții financiare. Or, societățile holding care gestionează participații ce nu sunt deținute de instituții nu prezintă același risc. Rezultă că includerea lor în sfera de aplicare a noțiunii „instituție financiară” nu ar contribui

[25] Autoritatea Bancară Europeană, *Raport final cu privire la Ghidul privind guvernanța internă în temeiul Directivei 2013/36/UE*, EBA/GL/2021/05, 2 iulie 2021, p. 5.

[26] *Ibidem.*

la realizarea obiectivului de remediere a sistemelor de guvernanță internă deficitare ale întreprinderilor care prezintă un risc pentru securitatea financiară și interesele financiare ale Uniunii.

70. În altă ordine de idei, anexa I la Directiva 2013/36 enumeră activitățile care, așa cum am arătat deja, fac obiectul recunoașterii reciproce. Articolul 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013 prevede că o întreprindere a cărei activitate principală constă în desfășurarea oricăreia dintre activitățile menționate la punctele 2-12 și la punctul 15 din anexa menționată va fi considerată instituție financiară, cu condiția să îndeplinească celelalte cerințe care decurg din definiția prevăzută la acest articol. În contextul lor, exemplele de activități acoperite includ, printre altele, leasingul financiar, acordarea de credite, intermediere pe piețele interbancare și emiterea de monedă electronică.

71. Se pot trage două concluzii intermediare din luarea în considerare a acestor activități. În primul rând, lista activităților respective, prevăzută în anexa I la această directivă, este largă. În al doilea rând, acestea au o legătură foarte clară cu sectorul bancar sau financiar. Considerăm că legiuitorul Uniunii a intenționat să extindă cât mai mult posibil domeniul de aplicare al noțiunii „instituție financiară”, pentru a evita lacunele prin care unele întreprinderi ar putea încerca să mute activele în afara domeniului de aplicare al supravegherii prudențiale, dar care sunt totuși legate în mod clar de sectorul bancar sau financiar.

72. Este evident că, dacă s-ar aplica un astfel de raționament unei interpretări care include toate societățile holding în domeniul de aplicare al noțiunii „instituție financiară”, aceasta s-ar alinia doar la una dintre cele două concluzii menționate mai sus. Deși domeniul de aplicare al întreprinderilor vizate ar fi, desigur, larg, acesta nu ar reuși totuși să demonstreze o legătură cu sectorul bancar sau financiar. În consecință, considerăm că o reducere teleologică este necesară pentru a garanta că o astfel de interpretare nu extinde în mod excesiv domeniul de aplicare al definiției noțiunii „instituție financiară”.

73. Având în vedere analiza care precedă, nu ar fi oportun ca societățile holding precum cele din procedurile principale să fie considerate „instituții financiare” în cadrul Directivei 2013/36 și al Regulamentului nr. 575/2013. În plus, această interpretare a articolului 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013 este în concordanță cu analiza menționată mai sus privind o interpretare contextuală și o confirmă.

74. Având în vedere considerațiile care precedă, rezultă că toate metodele de interpretare conduc la o interpretare restrictivă a articolului 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013. Pentru acest motiv, concluzionăm că articolul 3 alineatul (1) punctul 22 din Directiva 2013/36 și articolul 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul nr. 575/2013 trebuie interpretate în sensul că o societate holding al cărei unic obiect de activitate este gestionarea participațiilor în societăți și ale cărei filiale sau participații nu desfășoară activități în sectorul bancar sau financiar nu poate fi considerată o instituție financiară în sensul acestor dispoziții.

V. Concluzie

75. Pe baza analizei expuse mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările adresate de Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) [Tribunalul Arbitral Fiscal (Centrul de Arbitraj Administrativ), Portugalia] și de Supremo Tribunal Administrativo (Curtea Administrativă Supremă, Portugalia) după cum urmează:

Articolul 3 alineatul (1) punctul 22 din Directiva 2013/36/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE și articolul 4 alineatul (1) punctul 26 din Regulamentul (UE) nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012

trebuie interpretate în sensul că o societate holding al cărei unic obiect de activitate este gestionarea de participații în întreprinderi și ale cărei filiale sau participații nu desfășoară activități bancare sau financiare nu poate fi considerată o instituție financiară în sensul acestor dispoziții în versiunea aplicabilă faptelor din litigiul principal.