Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
LAILA MEDINA
29 päivänä kesäkuuta 2023 [1]

Yhdistetyt asiat C-207/22, C-267/22 ja C-290/22

Lineas – Concessões de Transportes SGPS, S.A. (C-207/22) ja
Global Roads Investimentos SGPS, Lda (C-267/22)
vastaan
Autoridade Tributária e Aduaneira
(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa – CAAD) (veroasioiden välimiesoikeus (hallinnollinen välimiesmenettelykeskus – CAAD), Portugali))
ja
NOS-SGPS SA (C-290/22)
vastaan
Autoridade Tributária e Aduaneira

(Ennakkoratkaisupyyntö – Supremo Tribunal Administrativo (ylin hallintotuomioistuin, Portugali))

Ennakkoratkaisupyyntö – Talous- ja rahapolitiikka –Unionin rahoitusalan valvonta – Direktiivi 2013/36/EU – 3 artiklan 1 kohdan 22 alakohta – Asetus (EU) N:o 575/2013 – 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohta – Rahoituslaitos – Käsite – Holdingyhtiö – Sellaisista yrityksistä, jotka eivät kuulu pankki- tai rahoitustoiminnan valvonnan ja siihen sovellettavien vakavaraisuusvaatimusten piiriin, omistettujen osuuksien hallinnointi

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävät ennakkoratkaisupyynnöt koskevat direktiivin 2013/36/EU [2] ja asetuksen (EU) N:o 575/2013 [3] ja erityisesti näihin molempiin säädöksiin, sellaisina kuin niitä sovelletaan pääasioiden tosiseikkoihin, sisältyvän rahoituslaitoksen käsitteen tulkintaa.

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

[2] Oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/36/EU (EUVL 2013, L 176, s. 338), sellaisena kuin se on muutettuna kuluttajille tarkoitetuista kiinteää asunto-omaisuutta koskevista luottosopimuksista ja direktiivien 2008/48/EY ja 2013/36/EU sekä asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta 4.2.2014 annetulla direktiivillä 2014/17/EU (EUVL 2014, L 60, s. 34).

[3] Luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 26.6.2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013 (EUVL 2013, L 176, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna 8.6.2016 annetulla asetuksella (EU) 2016/1014 (EUVL 2016, L 171, s. 153).

2. Nämä pyynnöt on esitetty sellaisten oikeusriitojen yhteydessä, joissa vastakkain ovat yhtäältä Lineas – Concessões de Transportes SGPS (asia C-207/22), Global Roads Investimentos SGPS (asia C-267/22) ja NOS SGPS (asia C-290/22) ja toisaalta Autoridade Tributária e Aduaneira (vero- ja tullihallinto, Portugali) ja joissa on kyse Portugalin kansallisessa säännöstössä säädetystä asiakirjamuotoon saatettujen oikeustoimien verottamisesta (leimavero).

3. Nämä kolme asiaa tarjoavat unionin tuomioistuimelle tilaisuuden selventää, voidaanko holdingyhtiötä, jonka ainoana toimialana on hallinnoida osuuksia yrityksistä, jotka eivät harjoita pankki- tai rahoitustoimintaa ja jotka eivät siksi kuulu tämän toiminnan valvonnan ja siihen sovellettavien vakavaraisuusvaatimusten piiriin, pitää direktiivin
2013/36 3 artiklan 1 kohdan 22 alakohdassa ja asetuksen
N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdassa tarkoitettuna rahoituslaitoksena.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Direktiivi 2013/36

4. Direktiivin 2013/36 johdanto-osan 2, 20 ja 54 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”(2) Tämän direktiivin olisi sisällettävä muun muassa säännökset, joilla säännellään liiketoimintaan tarvittavan toimiluvan myöntämistä, määräosuuksien hankkimista, sijoittautumisvapauden ja palvelujen tarjoamisen vapauden käyttöä, kotijäsenvaltion ja vastaanottavan jäsenvaltion valvontaviranomaisten valtuuksia tässä yhteydessä sekä luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten, perustamispääomaa ja vakavaraisuuden kokonaisarviota. Tämän direktiivin päätavoitteena ja kohteena on sovittaa yhteen kansalliset säännökset, jotka koskevat oikeutta harjoittaa luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten toimintaa, niiden ohjausta ja hallintoa koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä – –. Tätä direktiiviä olisi sen vuoksi luettava yhdessä [asetuksen N:o 575/2013] kanssa, ja sen olisi muodostettava yhdessä mainitun asetuksen kanssa oikeudellinen kehys, jolla säännellään pankkitoimintaa, valvontakehystä ja luottolaitoksia ja sijoituspalveluyrityksiä koskevia vakavaraisuussääntöjä.

– –

(20) On asianmukaista ulottaa vastavuoroinen tunnustaminen koskemaan kyseisiä toimia, kun niitä harjoittavat rahoituslaitokset, jotka ovat luottolaitosten tytäryrityksiä, edellyttäen, että tällaiset tytäryritykset kuuluvat emoyritystensä konsolidoidun valvonnan piiriin ja täyttävät tietyt tiukat edellytykset.

– –

(54) Sen estämiseksi, että huonosti suunnitellut hallinnointi- ja ohjausjärjestelmät vaikuttavat haitallisesti moitteettomaan riskienhallintaan, jäsenvaltioiden olisi otettava käyttöön periaatteet ja standardit, joilla varmistetaan ylimmän hallintoelimen harjoittama tehokas valvonta, edistetään moitteetonta riskikulttuuria luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten kaikilla tasoilla ja annetaan toimivaltaisille viranomaisille mahdollisuus valvoa sisäisten

hallinnointi- ja ohjausjärjestelmien riittävyyttä. Näitä periaatteita ja standardeja olisi sovellettava ottaen huomioon laitosten toiminnan luonne, laajuus ja monimuotoisuus. Jäsenvaltioiden olisi voitava määrätä tässä direktiivissä edellytettyjen hallinnointi- ja ohjausjärjestelmiä koskevien periaatteiden ja standardien lisäksi muita hallinnointi- ja ohjausjärjestelmiä koskevia periaatteita ja standardeja.”

5. Direktiivin 2013/36 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Kohde”, säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä vahvistetaan säännöt, jotka koskevat:

a) oikeutta harjoittaa toimintaa luottolaitoksina ja sijoituspalveluyrityksinä, jäljempänä yhteisesti laitokset;

b) valvontavaltuuksia ja -välineitä toimivaltaisten viranomaisten harjoittamaa laitosten vakavaraisuusvalvontaa varten;

c) toimivaltaisten viranomaisten harjoittamaa laitosten vakavaraisuusvalvontaa [asetuksessa N:o 575/2013] vahvistettujen sääntöjen mukaisesti;

d) toimivaltaisia viranomaisia koskevia julkistamisvaatimuksia laitosten vakavaraisuuden sääntelyn ja valvonnan alalla.”

6. Direktiivin 2013/36 3 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”1. Tämän direktiivin soveltamiseksi tarkoitetaan:

– –

22) ’rahoituslaitoksella’ [asetuksen N:o 575/2013] 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdassa määriteltyä rahoituslaitosta;

– –”

7. Direktiivin 2013/36 34 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava siitä, että toisen jäsenvaltion rahoituslaitos saa harjoittaa liitteessä I lueteltuja toimia niiden alueella – – joko perustamalla sivuliikkeen tai tarjoamalla palveluja taikka luottolaitoksen tytäryrityksen tai kahden tai useamman luottolaitoksen yhteisesti omistaman tytäryrityksen välityksellä, jonka perustamisasiakirjan ja yhtiöjärjestyksen mukaan tällaisen toiminnan harjoittaminen on hyväksytty ja joka täyttää seuraavat edellytykset:

a) emoyritys tai -yritykset ovat saaneet luottolaitostoimilupansa siinä jäsenvaltiossa, jonka lakia sovelletaan rahoituslaitokseen;

b) kyseessä olevaa liiketoimintaa harjoitetaan tosiasiallisesti saman jäsenvaltion alueella;

c) emoyrityksellä tai -yrityksillä on vähintään 90 prosenttia rahoituslaitoksen osuuksien tai osakkeiden tuottamasta äänioikeudesta;

d) emoyritys tai -yritykset pystyvät osoittamaan toimivaltaisia viranomaisia tyydyttävällä tavalla, että rahoituslaitosta hoidetaan vakaasti, sekä esittämään asianomaisen kotijäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten suostumuksella ilmoituksen, että ne takaavat yhteisvastuullisesti rahoituslaitoksen velvoitteet;

e) rahoituslaitos kuuluu erityisesti kyseessä olevan toiminnan osalta tosiasiallisesti emoyrityksen tai kunkin emoyrityksen konsolidoidun valvonnan piiriin

– –”

8. Direktiivin 2013/36 liite I sisältää luettelon vastavuoroisesti tunnustettavista toimista.

2. Asetus N:o 575/2013

9. Asetuksen N:o 575/2013 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Soveltamisala”, säädetään seuraavaa:

”Tässä asetuksessa vahvistetaan yhdenmukaiset säännöt yleisistä vakavaraisuusvaatimuksista, jotka [direktiivin 2013/36] nojalla valvottavien laitosten on täytettävä seuraavien seikkojen osalta:

a) omien varojen vaatimukset, jotka liittyvät luottoriskin, markkinariskin, operatiivisen riskin ja toimitusriskin täysin kvantifioitaviin, yhdenmukaisiin ja standardoituihin osatekijöihin;

b) vaatimukset, joilla rajoitetaan suuria asiakasriskejä;

c) 460 artiklassa tarkoitetun delegoidun säädöksen tultua voimaan maksuvalmiusvaatimukset, jotka liittyvät likviditeettiriskin täysin kvantifioitaviin, yhdenmukaisiin ja standardoituihin osatekijöihin;

d) a, b ja c alakohtaan ja velkaantumiseen liittyvät raportointivaatimukset;

e) julkistamisvaatimukset.

Tällä asetuksella ei säännellä julkistamisvaatimuksia, joita toimivaltaiset viranomaiset soveltavat laitosten vakavaraisuuden sääntelyn ja valvonnan alalla [direktiivin 2013/36] mukaisesti.”

10. Asetuksen N:o 575/2013 4 artiklassa, jonka otsikko on ”Määritelmät”, säädetään seuraavaa:

”1. Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

– –

3) ’laitoksella’ luottolaitosta tai sijoituspalveluyritystä;

– –

26) ’rahoituslaitoksella’ yritystä, joka ei ole laitos ja jonka pääasiallisena toimintana on hankkia omistusosuuksia tai harjoittaa yhtä tai useampaa [direktiivin 2013/36] liitteessä I olevassa 2–12 ja 15 kohdassa lueteltua toimintaa, mukaan lukien – – rahoitusalan holdingyhtiöt, rahoitusalan sekaholdingyhtiöt ja maksulaitokset sekä omaisuudenhoitoyhtiöt mutta

poislukien [direktiivin 2009/138][4] 212 artiklan 1 kohdan f alakohdassa määritellyt vakuutushallintayhtiöt (vakuutusholdingyhtiöt) ja sen g alakohdassa määritellyt sekavakuutushallintayhtiöt;

– –”

3. Asetus (EU) 2019/876

11. Asetusta 575/2013 on muutettu asetuksella (EU) 2019/876.[5]

12. Asetuksen 2019/876 1 artiklan 2 alakohdassa säädetään erityisesti seuraavaa:

”Muutetaan [asetuksen N:o 575/2013] 4 artikla seuraavasti:

a) muutetaan 1 kohta seuraavasti:

– –

(iii) korvataan 26 alakohta seuraavasti:

(26) ’rahoituslaitoksella’ yritystä, joka ei ole laitos eikä pelkkä teollinen holdingyhtiö ja jonka pääasiallisena toimintana on hankkia omistusosuuksia tai harjoittaa yhtä tai useampaa [direktiivin 2013/36] liitteessä I olevissa 2–12 ja 15 kohdassa lueteltua toimintaa, mukaan lukien rahoitusalan holdingyhtiöt, rahoitusalan sekaholdingyhtiöt sekä – – maksulaitokset sekä omaisuudenhoitoyhtiöt mutta poislukien [direktiivin 2009/138] 212 artiklan 1 kohdan f alakohdassa määritellyt vakuutushallintayhtiöt (vakuutusholdingyhtiöt) ja sen g alakohdassa määritellyt sekavakuutushallintayhtiöt;

– –”

B Portugalin oikeus

1. Asetus nro 495/88

13. Yhtiöosuuksien hallinnointiyhtiöistä 30.12.1988 annetussa asetuksessa nro 495/88 (Decreto-Lei n.° 495/88, de 30 de dezembro, que aprova o Regime Jurídico das sociedades gestoras de participações sociais)[6] säädetään portugalilaisiin holdingyhtiöihin sovellettavista oikeussäännöistä.

[4] Vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 25.11.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/138/EY (Solvenssi II) (EUVL 2009, L 335, s. 1).

[5] Asetuksen (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta vähimmäisomavaraisuusasteen, pysyvän varainhankinnan vaatimuksen, omien varojen ja hyväksyttävien velkojen vaatimusten, vastapuoliriskin, markkinariskin, keskusvastapuoliin liittyvien vastuiden, yhteistä sijoitustoimintaa harjoittaviin yrityksiin liittyvien vastuiden, suurten asiakasriskien ja raportointi- ja julkistamisvaatimusten osalta sekä asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 20.5.2019 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/876 (EUVL 2019, L 150, s. 1).

[6] Diário da República nro 301/1988, 6. täydennysosa, I sarja, 30.12.1988, sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna (jäljempänä asetus nro 495/88).

14. Asetuksen nro 495/88 1 §:ssä, jonka otsikko on ”Sociedades gestoras de participações sociais” (yhtiöosuuksien hallinnointiyhtiöt, jäljempänä SGPS) säädetään seuraavaa:

”1. SGPS:ien ainoana toimialana on muiden yritysten yhtiöosuuksien hallinnointi taloudellisen toiminnan välillisessä harjoittamismuodossa.

2. Tässä asetuksessa yhtiöstä omistettua osuutta pidetään taloudellisen toiminnan välillisenä harjoittamismuotona, kun omistaminen ei ole vain satunnaista ja omistusosuus on vähintään 10 prosenttia kyseisen yhtiön äänioikeutetusta pääomasta ja tämä osuus omistetaan joko suoraan tai sellaisten muiden yhtiöiden osuuksien kautta, joissa SGPS:llä on määräysvalta.

3. Edellisessä momentissa tarkoitettua osuutta ei pidetä vain satunnaisena, jos se on ollut SGPS:n omistuksessa yli vuoden ajan.

4. SGPS:t voivat hankkia ja omistaa edellä 2 momentissa mainittua osuutta pienempiä osuuksia jäljempänä 3 §:n 3–5 momentissa säädetyllä tavalla.”

2. Leimaverolaki

15. Leimaverolaissa (Código do Imposto do Selo; jäljempänä CIS)[7] säädetään säännöistä, joita sovelletaan toimituskirjojen, sopimusten, dokumenttien, asiakirjojen ja muihin tosiasioihin tai oikeudellisiin tilanteisiin liittyvien seikkojen verottamiseen.

16. CIS:n 7 §:n 1 momentin e kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Verosta vapautetaan myös

– –

(e) perityt korot ja palkkiot, annetut vakuudet ja sellaisen luoton käyttäminen, jota luottolaitokset, rahoitusyhtiöt ja rahoituslaitokset myöntävät riskipääomayhtiöille ja yhtiöille ja laitoksille, joiden yhtiömuoto ja toimiala vastaavat unionin oikeudessa määriteltyjä luottolaitosten, rahoitusyhtiöiden ja rahoituslaitosten tyyppejä, kun niiden kotipaikka on unionin jäsenvaltiossa tai muussa valtiossa, lukuun ottamatta niitä, joiden kotipaikka on valtiovarainministerin asetuksella määriteltävällä suotuisamman verokohtelun alueella

– –”

III Pääasioiden tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymykset

17. Pääasian valittajat – Lineas – Concessões de Transportes SGPS (asia C-207/22), Global Roads Investimentos SGPS (asia C-267/22) ja NOS SGPS (asia C-290/22) – ovat holdingyhtiöitä, joiden kotipaikka on Portugalissa, ja kunkin niistä toimialana on muista yrityksistä omistettujen osuuksien hallinnointi taloudellisen toiminnan välillisessä harjoittamismuodossa. Yhtiöistä, joista ne omistavat osuuksia, yksikään toimi pankki- tai rahoitusalalla.

[7] 11.9.199 annettu laki nro 150/99, sellaisena kuin se on muutettuna 12.11.2003 annetulla asetuksella nro 287/2003 (Diário da República nro 213/1999, I-A sarja, 11.9.1999).

18. Kukin valittaja teki vuosina 2014–2017 liiketoimintansa yhteydessä useiden luottolaitosten kanssa luoton ja rahoituksen välitysliiketoimia – erityisesti luottosopimusten tai arvopapereiden ja joukkovelkakirjojen liikkeeseenlaskuja koskevia –, joiden kautta ne hakivat ja saivat rahoitusta. Näistä rahoitustoimenpiteistä perittiin CIS:n 1 §:n 1 ja 2 momentin nojalla leimaveroa, minkä johdosta luottolaitokset verovelvollisina maksoivat valtiolle tämän veron ja siirsivät sen myöhemmin valittajien maksettavaksi.

19. Valittajat olivat eri mieltä siitä, miten niistä kunkin maksettavaksi tullut leimavero oli vahvistettu, ja kukin niistä teki ensiksi oikaisuvaatimuksen, joka koski sitä, oliko kyseisen leimaveron siirtäminen niiden maksettavaksi lainmukaista, ja tämän jälkeen hallintovalituksen. Valittajat vetosivat tässä menettelyssä CIS:n 7 §:n 1 momentin e kohdan mukaiseen vapautukseen sillä perusteella, että ne olivat holdingyhtiöitä, jotka voitaisiin luokitella rahoituslaitoksiksi sen unionin lainsäädännön mukaan, johon tässä kansallisessa säännöksessä viitataan. Veroviranomaiset kuitenkin hylkäsivät niiden vaatimukset.

20. Ensinnäkin Lineas – Concessões de Transportes SGPS ja Global Roads Investimentos SGPS pyysivät molemmat Centro de Arbitragem Administrativa – CAAD:ltä (hallinnollinen välimiesmenettelykeskus – CAAD) välimiesoikeuden perustamista ja vaativat veroviranomaisten päätösten kumoamista ja siten maksettujen verojen palauttamista.

21. Ennakkoratkaisua asioissa C-207/22 ja C-267/22 pyytänyt Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa – CAAD) (veroasioiden välimiesoikeus (hallinnollinen välimiesmenettelykeskus – CAAD)) katsoo, että Portugalin säännöstön perusteella on ilmeistä, ettei leimaveroa peritä unionin lainsäädännössä tarkoitetuilta rahoituslaitoksilta. Rahoituslaitoksen käsitettä koskeva kansallinen oikeuskäytäntö ei kuitenkaan ole täysin yhdenmukaista. Se katsoo, että siksi on tarpeen määrittää, kattaako tämä käsite ainoastaan holdingyhtiöt, jotka omistavat osuuksia laitoksista, jotka ovat luottolaitoksia tai sijoituspalveluyrityksiä ja jotka sen vuoksi kuuluvat pankki- tai rahoitustoiminnan valvonnan ja siihen sovellettavien vakavaraisuusvaatimusten piiriin.

22. Tässä tilanteessa Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa – CAAD) päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

(Asia C-207/22) ”Voidaanko [direktiivissä 2013/36] ja [asetuksessa N:o 575/2013] tarkoitettuna rahoituslaitoksena pitää SGPS:ää, jonka ainoana toimialana on hallinnoida muista yrityksistä omistettuja osuuksia taloudellisen toiminnan välillisessä harjoittamismuodossa ja joka hankkii pitkäaikaiseen omistukseensa kyseiset osuudet, joiden määrä on yleensä vähintään 10 prosenttia omistettujen yhtiöiden pääomasta, kun näiden yhtiöiden toiminta liittyy liikenneinfrastruktuurien hallinnointiin, mukaan lukien teiden ja/tai moottoriteiden suunnitteluun, rakentamiseen ja ylläpitoon?”

(Asia C-267/22) ”Kuuluuko direktiivin 2013/36 3 artiklan 1 kohdan 22 alakohdassa ja [asetuksen N:o 575/2013] 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdassa tarkoitetun rahoituslaitoksen käsitteen piiriin [SGPS], jonka kotipaikka on Portugalissa, johon sovelletaan 30.12.1988 annettua asetusta nro 495/88, jonka ainoana toimialana on hallinnoida muista yhtiöistä omistettuja osuuksia taloudellisen toiminnan välillisenä harjoittamismuotona ja joka tässä yhteydessä hankkii pitkäaikaiseen omistukseensa kyseiset osuudet, jotka muodostavat yleensä vähintään 10 prosenttia omistettujen yhtiöiden pääomasta, kun nämä yhtiöt eivät toimi vakuutus- tai rahoitusalalla?”

23. Toiseksi NOS SGPS teki välimiesmenettelyn aloittamista koskevan hakemuksen, jonka Centro de Arbitragem Administrativa – CAAD hylkäsi. CAAD katsoi erityisesti, että CIS:ssä säädettyä leimaverovapautusta sovellettaessa holdingyhtiötä ei pidetä rahoituslaitoksena, toisin kuin CAAD:n samaa asiaa koskeneessa aiemmassa menettelyssä NOS GPS:n mukaan oli päätetty.

24. NOS SGPS katsoi, että samassa perustavanlaatuisessa oikeudellisessa kysymyksessä ja samassa sääntelykehyksessä oli annettu ristiriitaiset päätökset, ja se teki valituksen oikeuskäytännön yhtenäistämiseksi Supremo Tribunal Administrativolle (ylin hallintotuomioistuin, Portugali), joka on pyytänyt ennakkoratkaisua asiassa C-290/22. Tämä tuomioistuin huomauttaa myös, että pääasiassa kyseessä olevaa verovapautusta rajatessaan Portugalin lainsäätäjä oli päättänyt viitata nimenomaisesti unionin lainsäädännössä mainitun rahoituslaitoksen tyyppiin ja muotoon. Kyseisen tuomioistuimen mukaan on siksi tarpeen määrittää, kattaako tämä käsite ainoastaan holdingyhtiöt, jotka omistavat osuuksia yrityksistä, jotka kuuluvat pankki- tai rahoitustoiminnan valvonnan ja siihen sovellettavien vakavaraisuusvaatimusten piiriin.

25. Tässä tilanteessa Supremo Tribunal Administrativo päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Kuuluuko [direktiivin 2013/36] 3 artiklan 1 kohdan 22 alakohdassa ja [asetuksen N:o 575/2013] 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdassa tarkoitetun rahoituslaitoksen käsitteen piiriin holdingyhtiö, jonka kotipaikka on Portugalissa ja johon sovelletaan 30.12.1988 annettua asetusta nro 495/88 sekä jonka ainoana toimialana on hallinnoida sellaisista muista yhtiöistä, jotka eivät toimi vakuutusalalla, omistettuja osuuksia?”

IV Arviointi

26. Ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet pyrkivät asioissa C-207/22, C-267/22 ja C-290/22 esittämillään kolmella kysymyksellä selvittämään pääasiallisesti, voidaanko direktiivin 2013/36 3 artiklan 1 kohdan 22 alakohdassa ja asetuksen
N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdassa, sellaisina kuin niitä sovelletaan pääasioiden tosiseikkoihin, tarkoitettuna rahoituslaitoksena pitää holdingyhtiötä, jonka ainoana toimialana on hallinnoida yrityksistä omistamiaan osuuksia ja jonka omistamat tytäryritykset tai yhtiöt eivät harjoita pankki- tai rahoitustoimintaa.

27. Näiden kysymysten tutkittavaksi ottamisesta huomautan aluksi lyhyesti, että leimavero, josta näissä kolmessa asiassa on kyse, on Portugalin säännöstössä käyttöön otettu välillinen vero. Tästä säännöstöstä ilmenee, että yrityksen on oltava muodoltaan rahoituslaitos, jotta kyseisen veron maksamista koskevaa poikkeusta voidaan soveltaa. Unionin oikeuden mukainen yhdenmukaistaminen ei koske leimaveroa. Portugalin säännöstössä tehdään kuitenkin rahoituslaitoksen käsitteen määrittelemiseksi suora ja ehdoton viittaus unionin lainsäädäntöön, erityisesti direktiiviin 2013/36 ja asetukseen N:o 575/2013, ja tämän vuoksi ennakkoratkaisua pyytäneet tuomioistuimet pyytävät unionin tuomioistuinta antamaan lisää selvennystä tämän käsitteen tulkinnasta.

28. Unionin tuomioistuin on katsonut vakiintuneesti olevansa toimivaltainen lausumaan unionin oikeuden säännöksiä ja määräyksiä koskevista ennakkoratkaisupyynnöistä myös tilanteissa, joissa pääasioiden tosiseikat eivät kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan mutta joissa unionin oikeuden määräyksiä ja säännöksiä sovelletaan kansallisen lainsäädännön perusteella.[8] Mitään

[8] Tuomio 19.10.2017, Europamur Alimentación (C-295/16, EU:C:2017:782, 29 kohta)

epäselvyyttä ei siksi pitäisi olla siitä, että unionin tuomioistuimella on toimivalta lausua käsiteltävänä olevista ennakkoratkaisupyynnöistä, ja siitä, että nämä ennakkoratkaisupyynnöt voidaan ottaa tutkittavaksi.

29. Aineellisen sisällön osalta direktiivin 2013/35 tavoitteena on sovittaa yhteen kansalliset säännökset, jotka koskevat oikeutta harjoittaa luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten toimintaa, niiden ohjausta ja hallintoa koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä sekä niiden valvontakehystä. Tätä direktiiviä on luettava yhdessä asetuksen N:o 575/2013[9] kanssa, jossa vahvistetaan luottolaitoksiin ja sijoituspalveluyrityksiin suoraan sovellettavat yhdenmukaiset vakavaraisuusvaatimukset. Yhdessä nämä säädökset muodostavat oikeudellisen kehyksen, jolla säännellään pankki- ja rahoitustoimintaa ja määritetään luottolaitoksiin ja sijoituspalveluyrityksiin sovellettavat valvonta- ja vakavaraisuussäännöt.

30. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden yhtenäinen soveltaminen ja yhdenvertaisuusperiaate edellyttävät, että unionin oikeuden sellaisen säännöksen sanamuotoa, jossa ei ole nimenomaista viittausta jäsenvaltioiden oikeuteen sen merkityksen ja ulottuvuuden määrittämiseksi, on tulkittava koko Euroopan unionissa itsenäisesti ja yhtenäisesti.[10]

31. Koska rahoituslaitoksen käsite on määritelty direktiivin 2013/36 3 artiklan 1 kohdan 22 alakohdassa ja asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdassa ja koska kummassakaan näissä säännöksessä ei viitata jäsenvaltioiden oikeuteen sen merkityksen ja ulottuvuuden määrittämiseksi, tätä käsitettä on pidettävä unionin oikeuden itsenäisenä käsitteenä, jota on siten tulkittava ja sovellettava kaikissa jäsenvaltioissa samalla tavalla. Unionin tuomioistuimen tehtävänä siis on antaa tälle käsitteelle yhdenmukainen tulkinta unionin oikeusjärjestyksessä.[11]

32. Lisäksi unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tulkitsemisessa on otettava huomioon paitsi sen sanamuoto myös asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös tai määräys on.[12] Tämän vuoksi arvioin jatkossa direktiivin 2013/36 3 artiklan 1 kohdan 22 alakohdassa ja asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdassa tarkoitetun rahoituslaitoksen käsitteen määritelmää käyttäen sanamuodon mukaista, asiayhteyteen perustuvaa ja teleologista tulkintaa.

1. Sanamuodon mukainen tulkinta

33. Huomautan aluksi direktiivin 2013/36 3 artiklan 1 kohdan 22 alakohdan sanamuodosta, että tässä säännöksessä viitataan rahoituslaitoksen käsitteen määrittelemiseksi suoraan asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 kohtaan. Viimeksi mainitussa säännöksessä puolestaan rahoituslaitoksen käsite määritellään yritykseksi, joka ei ole laitos. Lisäksi tämän yrityksen pääasiallisena toimintana on oltava hankkia omistusosuuksia tai harjoittaa yhtä tai useampaa direktiivin 2013/36 liitteessä I olevassa 2–12 ja 15 kohdassa lueteltua toimintaa. Tätä käsitettä havainnollistetaan edelleen asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdassa, jossa rahoituslaitoksen käsitteen alaan sisällytetään nimenomaisesti rahoitusalan holdingyhtiöt, rahoitusalan sekaholdingyhtiöt ja direktiivissä 2007/64 tarkoitetut maksulaitokset sekä omaisuudenhoitoyhtiöt. Direktiivin 2009/138 212 artiklan 1 kohdan f alakohdassa määritellyt

9 Ks. direktiivin 2013/36 johdanto-osan toinen perustelukappale.

10 Tuomio 3.2.2022, Finanzamt A (C-515/20, EU:C:2022:73, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

11 Ibid. (27 kohta).

12 Ks. tuomio 9.3.2023, ACER v. Aquind (C-46/21 P, EU:C:2023:182, 54 kohta).

vakuutushallintayhtiöt (vakuutusholdingyhtiöt) ja sen g alakohdassa määritellyt sekavakuutushallintayhtiöt on sitä vastoin jätetty nimenomaisesti rahoituslaitoksen käsitteen ulkopuolelle.

34. Tältä osin on tärkeää huomata ensinnäkin, että asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdassa olevaa viittausta laitokseen on luettava yhdessä asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan kanssa, jonka mukaan laitoksella tarkoitetaan luottolaitosta tai sijoituspalveluyritystä. Tästä seuraa, että luottolaitokset, jotka asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohdan mukaan ovat yrityksiä, jotka liiketoimintanaan vastaanottavat yleisöltä talletuksia tai muita takaisinmaksettavia varoja ja myöntävät luottoja omaan lukuunsa, on jätetty rahoituslaitoksen käsitteen ulkopuolelle. Sama koskee myös sijoituspalveluyrityksiä, jotka on määritelty asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 2 alakohdassa viittaamalla direktiivin 2014/65/EU[13] 4 artiklan 1 kohdan 1 alakohtaan. Tässä säännöksessä nämä yhtiöt määritellään oikeushenkilöksi, jonka tavanomaisena ammatti- tai liiketoimintana on yhden tai useamman sijoituspalvelun ammattimainen tarjoaminen kolmansille osapuolille ja/tai yhden tai useamman sijoitustoimen ammattimainen harjoittaminen.

35. Toiseksi, jotta yritystä voidaan pitää asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdassa tarkoitettuna rahoituslaitoksena, sen pääasiallisena toimintana on oltava joko hankkia omistusosuuksia tai harjoittaa yhtä tai useampaa direktiivin 2013/36 liitteessä I olevissa 2–12 ja 15 kohdassa lueteltua toimintaa. Sanamuodon perusteella nämä ovat vaihtoehtoisia edellytyksiä, mikä tarkoittaisi sitä, että tämän määritelmän soveltamiseksi riittää, että vain yksi edellytyksistä täyttyy.

36. Kolmanneksi rahoituslaitoksen käsitteen määritelmän ulkopuolelle on jätetty direktiivin 2009/138/EY[14] 212 artiklan 1 kohdan f alakohdassa määritellyt vakuutushallintayhtiöt (vakuutusholdingyhtiöt) ja sen g alakohdassa määritellyt sekavakuutushallintayhtiöt. Näin ollen näiden määritelmien alaan kuuluva yritys ei täyttäisi edellytyksiä rahoituslaitoksena pitämiselle.

37. Neljänneksi asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdassa on luettelo holdingyhtiöistä, joita on pidettävä rahoituslaitoksina. Näitä ovat muun muassa rahoitusalan holdingyhtiöt ja rahoitusalan sekaholdingyhtiöt.[15]

38. Rahoitusalan holdingyhtiö määritellään asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 20 alakohdassa rahoituslaitokseksi, jonka tytäryritykset ovat yksinomaan tai pääasiallisesti laitoksia tai rahoituslaitoksia, jolloin vähintään yhden tällaisista tytäryrityksistä on oltava laitos, ja joka ei ole rahoitusalan sekaholdingyhtiö.

[13] Rahoitusvälineiden markkinoista sekä direktiivin 2002/92/EY ja direktiivin 2011/61/EU muuttamisesta 15.5.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/65/EU (EUVL 2014, L 173, s. 349).

[14] Vakuutus- ja jälleenvakuutustoiminnan aloittamisesta ja harjoittamisesta 25.11.2009 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/138/EY (Solvenssi II) (EUVL 2009, L 335, s. 1).

[15] Tässä säännöksessä viitataan myös direktiivissä 2007/64 tarkoitettuihin maksulaitoksiin ja asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 19 alakohdassa määriteltyihin omaisuudenhoitoyhtiöihin. Koska tämän tyyppiset rahoituslaitokset eivät ole holdingyhtiöitä, ne eivät ole merkityksellisiä tässä analyysissä.

39. Rahoitusalan sekaholdingyhtiön määritelmä sisältyy asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 21 alakohtaan. Tässä säännöksessä viitataan direktiivin 2002/87/EY[16] 2 artiklan 15 alakohtaan sisältyvään määritelmään, jonka mukaan rahoitusalan sekaholdingyhtiöllä tarkoitetaan emoyritystä, joka on muu kuin säännelty yritys ja joka yhdessä tytäryhtiöidensä, joista vähintään yksi on sellainen säännelty yritys, jonka pääkonttori on Euroopan yhteisössä, ja muiden yritysten kanssa muodostaa finanssiryhmittymän. Säännellyn yrityksen käsite määritellään direktiivissä 2002/87 siten, että kyse on luottolaitoksesta, vakuutusyrityksestä tai sijoituspalveluyrityksestä.[17]

40. Vaikka molemmat asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdan määritelmän kattamat holdingyhtiötyypit on määritelty siten, että niiden tytäryrityksinä on oltava ”laitoksia”, on vielä varmistettava tämän säännöksen sanamuodon perusteella, onko näiden ymmärrettävä olevan ei-tyhjentäviä esimerkkejä vai päinvastoin numerus clausus -luettelo, josta ei olisi mahdollista poiketa tutkittaessa, olisiko holdingyhtiötä pidettävä rahoituslaitoksena.

41. Näkemykseni tältä osin on se, että asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohtaan sisältyviä esimerkkejä olisi tulkittava siten, etteivät ne ole tyhjentävät. Tätä asetuksen N:o 575/2013 englanninkieliseen versioon – erityisesti siinä käytettyyn sanaan ”including” (suomeksi mukaan lukien) – pohjautuvaa päätelmää näyttävät tukevan myös kyseisen asetuksen 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdan muiden kieliversioiden sanamuodot. Esimerkiksi 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdan ranskankielisessä versiossa käytetään sanoja ”en ce compris” ja sen saksankielisessä versiossa sanaa ”schließt”, jotka puhuvat ei-tyhjentävän tulkinnan puolesta. Lisäksi latviankielisessä versiossa käytetään sanaa ”tostarp”, joka osoittaa jälleen sen, että luetteloa, joka sisältää rahoitusalan holdingyhtiöt ja rahoitusalan sekaholdingyhtiöt, ei tulisi pitää numerus clausus -luettelona.

42. Ei-tyhjentävä luettelo ei kuitenkaan merkitse sitä, ettei kyseistä luetteloa tulisi siinä mainittujen esimerkkien avulla rajata. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on näet niin, että nämä esimerkit ovat ohjaavia käsitteitä, joilla tulkinta rajoitetaan vain niihin seikkoihin, jotka luettelossa on nimenomaisesti mainittu tai joiden voidaan katsoa kuuluvan samaan ryhmään.[18] Nyt käsiteltävässä asiassa asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdan mukaisten holdingyhtiötyyppien avulla pyritään määrittämään tässä alakohdassa säädetyn määritelmän ulottuvuus, ja tämän vuoksi kyseistä määritelmää sovelletaan ainoastaan holdingyhtiöihin, jotka on siinä nimenomaisesti mainittu tai joiden voidaan katsoa kuuluvan samaan ryhmään (ejusdem generis).

43. Asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdasta on siten tarpeen huomauttaa, että ei-tyhjentävässä luettelossa viitataan ensiksikin ainoastaan holdingyhtiöihin ja että näiden holdingyhtiöiden omistusosuuksiin on toiseksi sisällyttävä tai niiden tytäryrityksinä on oltava laitoksia. Laitosten puolestaan edellytetään olevan pääasiallisen toimintansa vuoksi yhteydessä rahoitus- tai pankkialaan. Vaikka siis huomioon otettaisiin valittajien istunnossa esittämät perustelut, joiden mukaan määritelmää on tarpeen tarkastella muusta erillään, edellä mainittu seikka merkitsee sitä, että minkä tahansa muun holdingyhtiön, jota nämä esimerkit eivät kata, olisi oltava yhteydessä pankki- tai rahoitusalaan.

[16] Finanssiryhmittymään kuuluvien luottolaitosten, vakuutusyritysten ja sijoituspalveluyritysten lisävalvonnasta sekä neuvoston direktiivien 73/239/ETY, 79/267/ETY, 92/49/ETY, 92/96/ETY, 93/6/ETY ja 93/22/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 98/78/EY ja 2000/12/EY muuttamisesta 16.12.2002 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2002/87/EY (EYVL 2003, L 5, s. 1).

[17] Katso direktiivin 2002/87/EY 2 artiklan 4 kohta.

[18] Tuomio 9.7.2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, 69 kohta). Ks. myös unionin tuomioistuimen presidentin määräys 12.9.2007, Satakunnan Markkinapörssi Oy ja Satamedia Oy (C-73/07, EU:C:2007:507, 41 kohta) ja tuomio 611.2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, 43 ja 44 kohta).

44. Huomautan, että asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan sanamuodon tätä tulkintaa tukee myös komission Euroopan pankkiviranomaisen vuonna 2014 esittämään kysymykseen [19] antama vastaus, jossa komissio totesi tämän asetuksen 4 artiklan 1 kohdan 26 ja 27 alakohdan sekä sen 36 artiklassa esitettyjen vähennysten tavoitteen perusteella, että rahoituslaitoksen määritelmän osa, jossa viitataan pääasialliseen toimintaan hankkia omistusosuuksia, ei kata pelkkiä teollisia holdingyhtiöitä. Vastaavasti asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdassa olevaa määritelmää muutettiin äskettäin asetuksella 2019/876 siten, että pelkät teolliset holdingyhtiöt jätettiin nimenomaisesti rahoituslaitoksen käsitteen ulkopuolelle. Vaikkei tätä muutosta sovelleta nyt käsiteltävissä asioissa ratione temporis, [20] selitän jäljempänä, että tällä muutoksella voidaan valaista kyseisen käsitteen alkuperäisen määritelmän taustalla ollutta ajatusta.

45. Edellä esitetystä seuraa, että direktiivin 2013/36 3 artiklan 1 kohdan 22 alakohdan ja asetuksen 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdan sanamuodon mukaisen tulkinnan perusteella voidaan päätellä, että jotta holdingyhtiötä voidaan pitää viimeksi mainitussa säännöksessä tarkoitettuna rahoituslaitoksena, sen on hankittava omistusosuuksia yhtiöistä, jotka harjoittavat pankki- tai rahoitustoimintaa. Sitä vastoin holdingyhtiöt, joiden ainoana toimialana on hallinnoida omistusosuuksia yhtiöistä, jotka eivät harjoita pankki- tai vakuutustoimintaa, eivät näytä kuuluvan näissä kahdessa säännöksessä tarkoitetun rahoituslaitoksen käsitteen alaan.

2. Asiayhteyteen perustuva tulkinta

46. Kuten edellä todettiin, unionin oikeuden säännöstä tulkittaessa on otettava huomioon sen asiayhteys. Asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdan mukaisen rahoituslaitoksen käsitteen asiayhteyteen perustuvan tulkinnan kannalta rahoituslaitoksia koskevat erityiset säännöt, vaatimukset ja edut ovat nyt käsiteltävissä asioissa hyödyllisiä.

47. Olen tältä osin jo maininnut, että asetuksessa N:o 575/2013 vahvistetaan yhdenmukaiset säännöt yleisistä vakavaraisuusvaatimuksista, jotka direktiivin 2013/36 nojalla valvottavien rahoituslaitosten on täytettävä. Tämän asetuksen 1 artiklan mukaan nämä säännöt liittyvät omien varojen vaatimuksiin, maksuvalmiusvaatimuksiin ja raportointivaatimuksiin sekä julkistamisvaatimuksiin.

48. Ensiksikin asetuksen N:o 575/2013 93 artiklassa esitetyn kaltaiset omien varojen vaatimukset edellyttävät sitä, että tämän asetuksen kattamat yritykset ottavat riskejä ainoastaan siinä määrin, kuin niiden oman pääoman määrä sen sallii. [21] Tällaisilla vaatimuksilla varmistetaan, että yrityksillä on tarvittava oman pääoman määrä, jotta ne kykenevät kestämään niiden riskinotosta mahdollisesti aiheutuvat tappiot, esimerkiksi tilanteessa, jossa luotonsaaja laiminlyö maksun. [22]

[19] Komission asetuksessa (EU) N:o 575/2013 olevaa rahoituslaitoksen määritelmää koskevaan kysymykseen 18.7.2014 antama vastaus nro 2014 857 on saatavilla osoitteessa: https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_857.

[20] Ks. asetuksen 2019/876 3 artiklan 3 kohdan b alakohta.

[21] Chiu, I. H.-Y., ja Wilson, J., Banking Law and Regulation, Oxford University Press, 2019, s. 330.

[22] Ibid. (s. 330).

49. Toiseksi asetuksen N:o 575/2013 412–414 artiklassa säädetyillä maksuvalmiusvaatimuksilla täydennetään vakavaraisuusvaatimuksia siten, että laitokset velvoitetaan myymään omaisuuseriä silloin, kun niiden on saatava käteisvaroja maksuvelvoitteiden täyttämiseksi tai kun ne olosuhteiden merkittävän vaikeutumisen yhteydessä saattavat joutua kohtaamaan epätasapainon sisään ja ulos suuntautuvien likviditeettivirtojen välillä. [23]

50. Kolmanneksi suuriin asiakasriskeihin liittyvillä vaatimuksilla, joita säännellään asetuksen N:o 575/2013 11 artiklassa ja sitä seuraavissa artikloissa, rajoitetaan merkittävää luotonantoa samalle asiakkaalle tai keskenään sidossuhteessa oleville asiakkaille. Nämä säännöt koskevat luotonantoon tietyille asiakkaille liittyvän luottoriskin sääntelyä, sillä tällaisen riskin toteutuminen voisi vaarantaa Euroopan unionin taloudelliset edut.

51. Edellä kuvailluilla vakavaraisuusvalvontaa koskevilla säännöillä asetetaan yritysten noudatettavaksi lisää työläitä sääntelyvaatimuksia, jotka menevät verotuksen ja talouden konsolidoinnin kaltaisia yleisiä kysymyksiä pitemmälle. Nämä säännökset ovat erottamattomassa yhteydessä pankki- ja rahoitustoimintaan, ja yhdessä ne muodostavat sääntelyjärjestelmän, jolla varmistetaan unionin taloudellisten etujen suoja.

52. Asetuksen N:o 575/2013 11 artiklassa rahoituslaitoksille asetetaan vakavaraisuusvalvontaan liittyviä vaatimuksia, mutta näillä vaatimuksilla säännellään rahoituslaitosten toimintaa lähinnä tilanteessa, jossa ne ovat sellaisten asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 3 alakohdassa tarkoitetuttujen laitosten tai rahoituslaitosten tytäryrityksiä, jotka omistavat osuuksia laitoksista. Tämä tarkoittaa sitä, ettei mitään edellä mainituista vaatimuksista tosiasiassa sovelleta holdingyhtiöön, jolla ei ole yhteyttä pankki -tai rahoitusalaan.

53. Samankaltainen tilanne syntyy, kun kyse on rahoituslaitoksille myönnetyistä eduista. Eräs keskeisistä eduista on mahdollisuus harjoittaa direktiivin 2013/36 liitteessä I mainittua pankki- tai rahoitustoimintaa toisen jäsenvaltion alueella sen jälkeen, kun alkuperäjäsenvaltio on antanut rahoituslaitokselle toimiluvan. Direktiivin 2013/36 34 artiklassa näet todetaan, että pankki- tai rahoitustoiminnan harjoittamisen yhteydessä rahoituslaitokset olisi tunnustettava vastavuoroisesti silloin, kun ne ovat luottolaitosten tytäryrityksiä. Tässä säännöksessä, kun sitä luetaan saman direktiivin johdanto-osan 20 perustelukappaleen valossa, sallitaan lähinnä se, että rahoituslaitokset avaavat sivuliikkeitä muissa jäsenvaltioissa ja harjoittavat direktiivin 2013/36 liitteessä I mainittua rajat ylittävää toimintaa. Edut, joita rahoituslaitokset vastavuoroisen tunnustamisen ansiosta saavat, ovat erottamattomasti sidoksissa rahoitus- ja pankkialaan, koska vastavuoroinen tunnustaminen koskee direktiivin 2013/36 liitteessä I mainittua toimintaa.

54. Näistä seikoista ilmenee, ettei holdingyhtiöön, jonka ainoana toimialana on omistusosuuksien hallinnointi ja jonka omistamat yhtiöt tai tytäryritykset eivät harjoita pankki- tai rahoitustoimintaa, sovelleta etenkään vakavaraisuusvalvonnan osalta mitään edellä mainittua vaatimusta. Nämä holdingyhtiöt eivät pysty käyttämään hyväkseen myöskään direktiivissä 2014/36 säädetystä vastavuoroisesta tunnustamisesta saatavia etuja. Nämä säännökset eivät näet liity näihin holdingyhtiöihin, koska ne eivät omista tällaisia osuuksia, koska ne eivät ole tytäryrityksiä ja koska ne eivät harjoita mitään direktiivin 2013/36 liitteessä I lueteltua toimintaa.

[23] Ibid.

55. Valittajien kolmen esillä olevan asian yhteydessä esittämä tulkinta johtaisi siten direktiivin 2013/36 johdonmukaisuuden heikkenemiseen, sillä joidenkin rahoituslaitosten pitäisi noudattaa vakavaraisuusvalvontaa koskevia sääntöjä, kun toisten taas ei. Asiayhteyteen perustuvasta näkökulmasta käsin ei vaikuta asianmukaiselta pitää holdingyhtiöitä rahoituslaitoksina, i) kun ne eivät vastaa rahoituslaitokselle kuuluvista velvoitteista, ii) kun ne eivät voi käyttää hyväkseen rahoituslaitoksille myönnettyjä etuja ja iii) kun ne eivät hoida tehtäviä, joita yleisesti pidetään rahoituslaitoksille kuuluvina. Jos tämä sallittaisiin, sillä luotaisiin oikeusasema vailla mitään käytännön tarkoitusta.

56. On syytä korostaa vielä yhtä valittajien ehdottamaan tulkintaan liittyvää haastavaa näkökohtaa. Jos pääasioissa kyseessä olevien kaltaisten holdingyhtiöiden katsottaisiin olevan rahoituslaitoksia, tämän käsitteen määritelmä muodostuisi tarpeettoman laajaksi. Monet yhtiöt voisivat käyttää holdingyhtiön rakennetta toimintansa tai investointiensa hallinnointiin, vaikka niillä ei ole tytäryrityksinä laitoksia tai omistusosuuksia laitoksista.

57. Portugalin hallitus esitti istunnossa kuvaavan esimerkin seurauksista, joita tällaisesta rahoituslaitoksen käsitteen laajasta tulkinnasta aiheutuisi. Kaikista Portugalissa rekisteröidyistä SGPS:istä 94 prosenttia on rekisteröity muiksi kuin rahoituslaitoksiksi, mikä tarkoittaa sitä, että asiaankuuluvat viranomaiset ovat säännelleet ja tutkineet vain kuutta prosenttia SGPS:istä. Valittajien esittämän rahoituslaitosta koskevan tulkinnan seurauksena tämä prosenttiosuus nousisi 100 prosenttiin.

58. Jos kaikkia holdingyhtiöitä olisi pidettävä asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdassa tarkoitettuina rahoituslaitoksina, aiheutuisi tästä erikoinen tilanne. Holdingyhtiöiden velvollisuudet eivät tosiasiassa olennaisesti muuttuisi, elleivät ne päättäisi hankkia omistusosuuksia laitoksista tai ryhtyä laitosten tytäryrityksiksi. Niillä ei olisi mitään olennaisia lisärasitteita, mutta ne voisivat saada kansallisessa säännöstössä säädettyjä etuja, kuten Portugalin tapauksessa poikkeuksen leimaveron suorittamisesta. Tässä tapauksessa seuraus olisi se, että SGPS:ien hallinnoimat omistusosuudet saisivat kilpailuetua samankaltaisilla markkinoilla toimiviin muihin sellaisiin yhtiöihin verrattuna, joita SGPS:t eivät hallinnoi.

59. Lisäksi samakaltainen tilanne syntyy, kun tarkastellaan kansallisten viranomaisten velvollisuuksia. Jos kaikkia holdingyhtiöitä olisi pidettävä rahoituslaitoksina, kansallisten viranomaisten kannettavaksi asetettaisiin tarpeeton taakka niiden velvoitteiden osalta, jotka niiden on täytettävä vakavaraisuusvalvonnan alalla muun muassa direktiivin 2013/36 4 artiklan mukaisesti.

60. Edellä esitetyn perusteella kahdentyyppiset holdingyhtiöt on mahdollista erottaa toisistaan: yhtäältä holdingyhtiöt, jotka – pääasioissa kyseessä olevan holdingyhtiötyypin tapaan – suorittavat teollisten tytäryritystensä hallinnointitehtäviä, ja toisaalta holdingyhtiöt, jotka hankkivat omistusosuuksia, jotka ovat osa pankki- tai rahoitusalaa. Asiayhteyteen perustuvan tulkinnan tulos on, että asetus N:o 575/2013 ja direktiivi 2013/36 näyttävät kattavan ainoastaan jälkimmäisen ryhmän.

61. Tämä rahoituslaitoksen käsitteen suppeampi tulkinta näyttää vastaavan myös 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohtaan tehtyä muutosta, joka otettiin käyttöön asetuksella 2019/789 ja jonka mukaan – kuten edellä 36 kohdassa mainittiin – pelkät teolliset holdingyhtiöt jätetään tämän määritelmän ulkopuolelle.

62. On tärkeää panna merkille, ettei käsitettä ”pelkät teolliset holdingyhtiöt” ole määritelty ja ettei asetuksessa N:o 2019/876 anneta ohjeita sen määrittelemiseksi. Myöskään asetuksen 2019/876 valmisteluasiakirjoihin ei sisälly sen tulkintaa koskevia merkityksellisiä mainintoja.

63. Sittemmin komission vuonna 2021 antamassa ehdotuksessa [24] on kuitenkin ehdotettu määritelmää käsitteelle ”pelkät teolliset holdingyhtiöt”. Tämän ehdotuksen 1 artiklan f kohdassa, jolla asetukseen N:o 575/2013 sisällytetään uusi 26a alakohta, todetaan, että pelkkä teollinen holdingyhtiö on yritys, joka täyttää kolme edellytystä: ensiksikin sen pääasiallisena toimintana on hankkia tai omistaa omistusosuuksia; toiseksi se tai mikään yritys, johon sillä on omistusyhteyksiä, ei ole 4 artiklan 1 kohdan 27 alakohdan a, d, e, f, g, h, k tai l alakohdassa tarkoitettu yhteisö; ja kolmanneksi se tai mikään yritys, johon sillä on omistusyhteyksiä, ei harjoita pääasiallisena toimintana direktiivin 2013/36 liitteessä I mainittua toimintaa tai direktiivin 2014/65 liitteessä I olevassa A tai B osassa mainittua toimintaa, joka liittyy kyseisen direktiivin kyseisessä liitteessä olevassa C osassa lueteltuihin rahoitusvälineisiin, eikä se ole sijoituspalveluyritys, direktiivissä (EU) 2015/2366 [25] tarkoitettu maksupalveluntarjoajia tai oheispalveluyritys.

64. Vaikka ehdotetulla määritelmällä ei ole oikeusvaikutuksia, se on linjassa esittämäni analyysin kanssa. Se vahvistaa sen, ettei pelkillä teollisilla holdingyhtiöillä ole mitään yhteyttä rahoitus- tai pankkialaan, koska ne eivät ole yrityksiä, jotka harjoittaisivat pääasiallisena toimintana jotakin tässä säännöksessä luetelluista merkityksellisistä toiminnoista, ja koska niillä ei ole omistusyhteyksiä yrityksiin, jotka harjoittavat pääasiallisena toimintana tällaista toimintaa. Tästä seuraa, että myös yhtiöillä, jotka hankkivat omistusosuuksia, täytyy olla yhteys pankki- tai rahoitusalaan.

65. Edellä esitetyn analyysin perusteella päättelen, että viittausta yritykseen, jonka pääasiallisena toimintana on hankkia omistusosuuksia, – kun sitä tarkastellaan asetuksen N:o 575/2013 ja direktiivin 2013/36 yhteydessä – olisi tulkittava suppeasti. Kyseisen säännöksen tämänkaltainen tulkinta tarkoittaisi sitä, ettei rahoituslaitoksena pidettäisi holdingyhtiötä, jonka toimialana on hallinnoida omistamiaan osuuksia yhtiöistä, jotka eivät kuulu valvonnan tai vakavaraisuusvaatimusten piiriin ja jotka eivät siksi kuulu direktiivin 2013/36 tai asetuksen N:o 575/2013 soveltamisalaan.

3. Teleologinen tulkinta

66. Direktiivin 2013/36 3 artiklan 1 kohdan 22 alakohdan ja asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdan teleologisesta tulkinnasta voidaan todeta, että on yleisesti tunnettua, että nämä molemmat säädökset hyväksyttiin rahoituslaitoksiin sovellettavien hallinnointi- ja ohjausvaatimusten vahvistamiseksi. Finanssikriisi osoitti sen, että tarvitaan suurempaa luottamusta unionin finanssijärjestelmään ja että järjestelmän on oltava luotettavampi. Ennen tätä kriisiä tehokkaiden tarkastusten ja valvontatoimien puuttuminen näistä laitoksista on johtanut siihen, että johdon päätöksentekoa ei ole valvottu tehokkaasti.

[24] Ehdotus asetuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 575/2013 muuttamisesta luottoriskiä, vastuun arvonoikaisuriskiä, operatiivista riskiä, markkinariskiä ja kokonaisriskipainolattiaa koskevien vaatimusten osalta 2021/0342(COD).

[25] Maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/110/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta 25.11.2015 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2366 (EUVL 2015, L 337, s. 35).

Tämän vuoksi johtamisstrategiat ovat olleet lyhyen ajan strategioita ja liian riskialttiita.[26] Moitteettomat sisäiset hallinnointi- ja ohjauskäytännöt auttoivat joitakin yrityksiä kuitenkin hallitsemaan finanssikriisiä merkittävästi paremmin kuin muut yritykset.[27]

67. Tätä taustaa vasten on selvää, että sisäisten hallinnointi- ja ohjausjärjestelmien puuttuminen saattaa vaikuttaa haitallisesti unionin taloudellisiin etuihin, mikä käy ilmi direktiivin 2013/36 johdanto-osan 53 ja 54 perustelukappaleesta sekä asetuksen N:o 575/2013 johdanto-osan 113 ja 114 perustelukappaleesta. Olemassa olevien hallinnointi- ja ohjausjärjestelmien korjaaminen oli siten tavoite, joka direktiivillä 2013/36 ja asetuksella N:o 575/2013 pyrittiin saavuttamaan.

68. Tästä seuraa, että direktiivin 2013/36 3 artiklan 1 kohdan 22 alakohdassa ja asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdassa olevan rahoituslaitoksen käsitteen määritelmän on oltava yhteensopiva tämän tavoitteen kanssa, ja siinä on pidettävä mielessä tämä päämäärä. Erityisesti asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdan rooli olisi ymmärrettävä siten, että siinä osoitetaan, missä yksiköissä vaaditaan tiukempia sisäisiä hallinnointi- ja ohjausjärjestelmiä ja mitkä yksiköt aiheuttavat uhkaa unionin taloudellisille eduille. Rahoituslaitoksen käsitteen määritelmän yhteydessä on siten kyettävä erottamaan toisistaan yhtäältä yritykset, jotka saattavat aiheuttaa tällaista uhkaa, ja toisaalta yritykset, joista tällaista vaikutusta ei aiheutuisi. Asiaankuuluvat viranomaiset voivat käyttää näin direktiiviä 2013/36 ja asetusta N:o 575/2013 tehokkaasti ja saavuttaa tavoitteen, johon he pyrkivät.

69. Rahoituslaitoksen käsitteen tulkitseminen siten, että se pitää sisällään kaikki holdingyhtiöt, vaikuttaa tässä yhteydessä olevan jossain määrin irrallaan sen määritelmän alasta, jonka unionin lainsäätäjä tarkoitti katettavan. Omien varojen vaatimukset, maksuvalmiusvaatimukset ja suuriin asiakasriskeihin liittyvät vaatimukset – sellaisina kuin ne kuvattiin tämän ratkaisuehdotuksen 47–50 kohdassa – ovat rahoituslaitoksiin sovellettavia toimenpiteitä, joiden tavoitteena on moitteettomien sisäisten hallinnointi- ja ohjauskäytäntöjen sekä riittävien riskinhallintakäytäntöjen varmistaminen. Tämä johtuu siitä, että näillä vaatimuksilla on unionin taloudellisiin etuihin mahdollisesti kohdistuviin kielteisiin vaikutuksiin sekä niissä osallisina oleviin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin kohdistuva ennaltaehkäisevä vaikutus. Sama riski ei kuitenkaan liity holdingyhtiöihin, jotka hallinnoivat muita omistusosuuksia kuin omistamiaan osuuksia laitoksista. Tästä seuraa, ettei niiden sisällyttäminen rahoituslaitoksen käsitteen piiriin auttaisi saavuttamaan päämäärää korjata se, että riskin unionin taloudelliselle turvallisuudelle ja taloudellisille eduille aiheuttavilta yrityksiltä puuttuu sisäiset hallinnointi- ja ohjausjärjestelmät.

70. Totean toisaalta, että direktiivin 2013/36 liitteessä I on luettelo vastavuoroisesti tunnustettavista toimista, kuten edellä jo mainitsin. Asetuksen
575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdassa säädetään, että yritystä, jonka pääasiallisena toimintana on harjoittaa yhtä tai useampaa tässä liitteessä I olevassa 2–12 ja 15 kohdassa lueteltua toimintaa, pidetään rahoituslaitoksena, kunhan se täyttää muut tässä artiklassa vahvistetusta määritelmästä johtuvat vaatimukset. Esimerkkejä määritelmän kattamista toimista ovat muun muassa rahoitusleasing, luotonanto, välitystoiminta rahamarkkinoilla ja sähköisen rahan liikkeeseenlasku.

[26] European Banking Authority, ”Final Report on Guidelines on internal governance under Directive 2013/36/EU”, EBA/GL/2021/05, 2.7.2021, s. 5.

[27] Ibid.

71. Näiden toimien tarkastelun perusteella voidaan tehdä kaksi välijohtopäätöstä. Ensinnäkin tämän direktiivin liitteessä I oleva luettelo eri toimista on laaja. Toiseksi toimet liittyvät erittäin selvästi pankki- tai rahoitusalaan. Katson unionin lainsäätäjän tarkoituksena olleen tehdä rahoituslaitoksen käsitteen alasta mahdollisimman laaja, jotta voidaan välttää aukkoja, joiden avulla jotkut yritykset saattaisivat yrittää siirtää omaisuuseriä vakavaraisuusvalvonnan ulkopuolelle, mutta silti selvästi pankki- tai vakuutusalaan liittyvä.

72. On ilmeistä, että jos tällaisia perusteluja sovellettaisiin tulkintaan, jossa rahoituslaitoksen käsitteen alaan sisällytetään kaikki holdingyhtiöt, se olisi linjassa vain toisen edellä olevan johtopäätöksen kanssa. Vaikka määritelmän kattamien yritysten ala olisi tosiaan laaja, sen avulla ei osoitettaisi yhteyttä pankki- tai rahoitusalaan. Katson siten, että teleologinen reduktio on tarpeen sen varmistamiseksi, ettei rahoituslaitoksen käsiteen määritelmän alaa laajenneta liiallisesti tällaisella tulkinnalla.

73. Edellä esitetyn analyysin perusteella valittajina olevia holdingyhtiöitä ei olisi asianmukaista pitää rahoituslaitoksina direktiivin 2013/36 ja asetuksen N:o 575/2013 yhteydessä. Lisäksi tällainen tulkinta asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohdasta on yhdenmukainen edellä mainitun asiayhteyteen perustuvaa tulkintaa koskevan analyysin kanssa ja tukee sitä.

74. Edellä esitetyn perusteella on ilmeistä, että kaikki tulkintamenetelmät johtavat siihen, että asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohtaa on tulkittava suppeasti. Tämä vuoksi katson, että direktiivin 2013/36 3 artiklan 1 kohdan 22 alakohtaa ja asetuksen N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohtaa on tulkittava siten, että holdingyhtiötä, jonka ainoana toimialana on hallinnoida yrityksistä omistamiaan osuuksia ja jonka omistamat tytäryritykset tai yhtiöt eivät harjoita pankki- tai rahoitusalan toimintaa, ei voida pitää näissä säännöksissä tarkoitettuna rahoituslaitoksena.

V Ratkaisuehdotus

75. Edellä esitetyn analyysin perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa – CAAD) ja Supremo Tribunal Administrativon esittämiin kysymyksiin seuraavasti:

Oikeudesta harjoittaa luottolaitostoimintaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvalvonnasta, direktiivin 2002/87/EY muuttamisesta sekä direktiivien 2006/48/EY ja 2006/49/EY kumoamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/36/EU 3 artiklan 1 kohdan 22 alakohtaa ja luottolaitosten ja sijoituspalveluyritysten vakavaraisuusvaatimuksista ja asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen
(EU) N:o 575/2013 4 artiklan 1 kohdan 26 alakohtaa

on tulkittava siten, että holdingyhtiötä, jonka ainoana toimialana on hallinnoida yrityksistä omistamiaan osuuksia ja jonka omistamat tytäryritykset tai yhtiöt eivät harjoita pankki- tai rahoitustoimintaa, ei voida pitää näissä säännöksissä, sellaisina kuin niitä sovelletaan pääasioiden tosiseikkoihin, tarkoitettuna rahoituslaitoksena.