Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
LAILE MEDINE,
predstavljeni 29. junija 2023[1]

Združene zadeve C-207/22, C-267/22 in C-290/22

Lineas – Concessões de Transportes SGPS, S.A. (C-207/22)
Global Roads Investimentos SGPS, Lda (C-267/22)
proti
Autoridade Tributária e Aduaneira
(Predlogi za sprejetje predhodne odločbe, ki jih je vložilo Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) (razsodišče v davčnih sporih (center za arbitražo v upravnih zadevah), Portugalska))
in
NOS-SGPS, S.A. (C-290/22)
proti
Autoridade Tributária e Aduaneira

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Supremo Tribunal Administrativo (vrhovno upravno sodišče, Portugalska))

„Predhodno odločanje – Ekonomska in monetarna politika – Nadzor nad finančnim sektorjem Evropske unije – Direktiva 2013/36/EU – Člen 3(1), točka 22 – Uredba (EU) št. 575/2013 – Člen 4(1), točka 26 – Finančna institucija – Pojem – Holding – Upravljanje deležev v družbah, ki niso podvržene nadzoru in bonitetnim zahtevam, ki se uporabljajo za bančne ali finančne dejavnosti“

I. Uvod

1. Ti predlogi za sprejetje predhodne odločbe se nanašajo na razlago Direktive 2013/36/EU[2] in Uredbe (EU) št. 575/2013[3], in sicer pojma „finančna institucija“ iz obeh teh zakonodajnih aktov v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari.

[1] Jezik izvirnika: angleščina.

[2] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij, spremembi Direktive 2002/87/ES ter razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (UL 2013, L 176, str. 338), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2014/17/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. februarja 2014 o potrošniških kreditnih pogodbah za stanovanjske nepremičnine in spremembi direktiv 2008/48/ES in 2013/36/EU ter Uredbe (EU) št. 1093/2010 (UL 2014, L 60, str. 34).

[3] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter o spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL 2013, L 176, str. 1, in popravek v UL 2013, L 321, str. 6), kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) 2016/1014 z dne 8. junija 2016 o spremembi Uredbe (EU) št. 575/2013 glede izjem za trgovce z blagom (UL 2016, L 171, str. 153).

2. Ti predlogi so bili predloženi v okviru sporov med družbami Lineas Concessões de Transportes SGPS (zadeva C-207/22), Global Roads Investimentos SGPS (zadeva C-267/22) in NOS SGPS (zadeva C-290/22) na eni strani ter Autoridade Tributária e Aduaneira (carinski in davčni organ, Portugalska) na drugi strani v zvezi z naložitvijo kolkovine, določene s portugalskim nacionalnim pravom.

3. V teh treh zadevah je Sodišče pozvano, naj pojasni, ali se lahko holding, katerega edina dejavnost je upravljanje deležev v družbah, ki ne opravljajo bančnih ali finančnih dejavnosti ter ki zato niso predmet nadzora in za katere ne veljajo bonitetne zahteve, ki veljajo za te dejavnosti, šteje za „finančno institucijo“ v smislu člena 3(1), točka 22, Direktive 2013/36 in člena 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013.

II. Pravni okvir

A. Pravo Evropske unije

1. Direktiva 2013/36

4. V uvodnih izjavah 2, 20 in 54 Direktive 2013/36 je navedeno:

„(2) Ta direktiva bi morala med drugim vsebovati določbe, ki urejajo izdajanje dovoljenj za poslovanje, pridobitev kvalificiranih deležev, uveljavljanje svobode ustanavljanja in svobode opravljanja storitev, pristojnosti nadzornih organov matičnih držav članic in držav članic gostiteljic v zvezi s tem, ter določbe, ki urejajo ustanovni kapital in nadzorniški pregled kreditnih institucij in investicijskih podjetij. Glavni cilj in vsebina te direktive je uskladitev nacionalnih določb v zvezi z dostopom do dejavnosti kreditnih institucij in investicijskih podjetij, postopki njihovega upravljanja ter njihovim nadzorniškim okvirom. […] To direktivo bi bilo treba zato razlagati v povezavi z [Uredbo št. 575/2013] in bi morala skupaj z navedeno uredbo tvoriti pravni okvir, ki ureja bančne dejavnosti, nadzorniški okvir ter bonitetna pravila za kreditne institucije in investicijska podjetja.

[…]

(20) Ustrezno je, da se medsebojno priznavanje razširi na takšne dejavnosti, kadar te dejavnosti izvajajo finančne institucije, ki so podrejene družbe kreditnih institucij, kadar za te podrejene družbe velja konsolidirani nadzor njihovih nadrejenih oseb in izpolnjujejo nekatere stroge pogoje.

[…]

(54) Da bi obvladali morebitne negativne posledice slabo zasnovanih ureditev korporativnega upravljanja za preudarno upravljanje tveganj, bi morale države članice uvesti načela in standarde za zagotavljanje učinkovitega nadzora s strani upravljalnega organa, spodbujati kulturo preudarnega prevzemanja tveganj na vseh ravneh kreditnih institucij in investicijskih firm ter omogočiti, da lahko pristojni organi spremljajo ustreznost ureditev notranjega upravljanja. Ta načela in standardi bi se morali uporabljati ob upoštevanju vrste,

obsega in zapletenosti dejavnosti institucij. Države članice bi morale imeti možnost, da na področju korporativnega upravljanja poleg načel in standardov, ki se zahtevajo s to direktivo, uvedejo tudi druga načela in standarde.“

5. Člen 1 Direktive 2013/36, „Predmet urejanja“, določa:

„1. Ta direktiva določa pravila o:

(a) dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in investicijskih podjetij (v nadaljnjem besedilu skupaj: institucije);

(b) pooblastilih za nadzor in orodjih za bonitetni nadzor institucij s strani pristojnih organov;

(c) bonitetnem nadzoru institucij s strani pristojnih organov na način, ki je skladen s pravili iz [Uredbe št. 575/2013];

(d) zahtevah glede objav s strani pristojnih organov na področju bonitetne ureditve in nadzora institucij.“

6. Člen 3 Direktive 2013/36, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„1. Za namene te direktive se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

(22) ‚finančna institucija‘ pomeni finančno institucijo, kakor je opredeljena v točki (26) člena 4(1) [Uredbe št. 575/2013];

[…]“.

7. Člen 34 Direktive 2013/36 določa:

„1. Države članice zagotovijo, da lahko […] dejavnosti iz Priloge I k tej direktivi na njihovem ozemlju, bodisi z ustanovitvijo podružnice bodisi z neposrednim opravljanjem storitev, opravlja katera koli finančna institucija iz druge države članice, bodisi podrejena družba kreditne institucije bodisi podrejena družba v skupni lasti dveh ali več kreditnih institucij, katere akt o ustanovitvi in statut dovoljujeta opravljanje teh dejavnosti in ki izpolnjuje vse spodaj naštete pogoje:

(a) nadrejena oseba ali osebe pridobijo dovoljenje kot kreditne institucije v državi članici, katere zakonodaja velja za finančno institucijo;

(b) zadevne dejavnosti se dejansko opravljajo na ozemlju iste države članice;

(c) nadrejena oseba ali osebe imajo v lasti 90 % ali več glasovalnih pravic, ki izhajajo iz deleža v kapitalu finančne institucije;

(d) nadrejena oseba ali osebe izpolnjujejo zahteve pristojnih organov glede skrbnega upravljanja finančne institucije in s soglasjem pristojnih organov zadevne matične države članice javno objavijo, da so skupno in solidarno odgovorne za obveznosti, ki jih je prevzela finančna institucija;

(e) finančna institucija je zlasti za zadevne dejavnosti dejansko vključena v konsolidirani nadzor nadrejene osebe ali vseh nadrejenih oseb […]

[…]“.

8. V Prilogi I k Direktivi 2013/36 je naveden seznam dejavnosti, za katere velja medsebojno priznavanje.

2. Uredba št. 575/2013

9. Člen 1 Uredbe št. 575/2013, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„Ta uredba določa enotna pravila o splošnih bonitetnih zahtevah, ki jih morajo izpolnjevati institucije, nadzorovane v skladu z [Direktivo 2013/36,] kar zadeva:

(a) kapitalskih zahtev v zvezi s popolnoma merljivimi, enotnimi in standardiziranimi elementi kreditnega tveganja, tržnega tveganja, operativnega tveganja in tveganja poravnave;

(b) zahteve, ki omejujejo velike izpostavljenosti;

(c) po začetku veljavnosti delegiranega akta iz člena 460 likvidnostne zahteve v zvezi s popolnoma merljivimi, enotnimi in standardiziranimi elementi likvidnostnega tveganja;

(d) zahteve glede poročanja v zvezi s točkami (a), (b) in (c) in finančnim vzvodom;

(e) zahteve po javnem razkritju.

Ta uredba ne ureja zahtev glede razkritja, ki veljajo za pristojne organe na področju bonitetnih predpisov in nadzora institucij, kot je določeno v [Direktivi 2013/36].“

10. Člen 4 Uredbe št. 575/2013, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„1. V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

(3) ‚institucija‘ pomeni kreditno institucija ali investicijsko podjetje;

[…]

(26) ‚finančna institucija‘ pomeni družbo, ki ni institucija in katere osnovna dejavnost je pridobivanje deležev ali opravljanje ene ali več dejavnosti iz točk 2 do 12 in točke 15 Priloge I k [Direktivi 2013/36], vključno s finančnimi holdingi, mešanimi finančnimi holdingi, plačilnimi institucijami […] in družbe za upravljanje, ne vključuje pa zavarovalnih holdingov in mešanih zavarovalnih holdingov kot so opredeljeni v točki (f) oziroma

(g) člena 212(1) [Direktive 2009/138/ES][4];

[…]".

3. Uredba (EU) 2019/876

11. Uredba št. 575/2013 je bila spremenjena z Uredbo (EU) 2019/876[5].

12. Člen 1, točka 2, Uredbe 2019/876 natančneje določa:

„Člen 4 [Uredbe št. 575/2013] se spremeni:

(a) odstavek 1 se spremeni:

[…]

(iii) točka 26 se nadomesti z naslednjim:

(26) ‚finančna institucija' pomeni družbo, ki ni institucija ali čisti industrijski holding, katere osnovna dejavnost je pridobivanje deležev ali opravljanje ene ali več dejavnosti iz točk 2 do 12 in točke 15 Priloge I k [Direktivi 2013/36], vključno s finančnim holdingom, mešanim finančnim holdingom, plačilno institucijo […] in družbo za upravljanje, ne vključuje pa zavarovalnih holdingov in mešanih zavarovalnih holdingov, kot so opredeljeni v točki (f) oziroma (g) člena 212(1) [Direktive 2009/138];

[…]".

B. Portugalsko pravo

1. Decreto-Lei n. 495/88

13. Decreto-Lei n. 495/88 (uredba-zakon št. 495/88 z dne 30. decembra)[6] določa pravna pravila, ki se uporabljajo za portugalske holdinge.

14. Člen 1 uredbe-zakona št. 495/88, naslovljen „Sociedades gestoras de participações sociais [holdingi, v nadaljevanju: SGPS]", določa:

„1. Edini namen [SGPS] je upravljanje deležev v drugih družbah kot posredna oblika opravljanja gospodarskih dejavnosti.

[4] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti zavarovanja in pozavarovanja (Solventnost II) (UL 2009, L 335, str. 1).

[5] Uredba Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2019 o spremembi Uredbe (EU) št. 575/2013 v zvezi s količnikom finančnega vzvoda, količnikom neto stabilnega financiranja, zahtevami glede kapitala in kvalificiranih obveznosti, kreditnim tveganjem nasprotne stranke, tržnim tveganjem, izpostavljenostmi do centralnih nasprotnih strank, izpostavljenostmi do kolektivnih naložbenih podjemov, velikimi izpostavljenostmi, zahtevami glede poročanja in razkritja ter Uredbe (EU) št. 648/2012 (UL 2019 L 150, str. 1).

[6] Diário da República št. 301/1988, 6. dodatek, serija I z dne 30. decembra 1988, kakor je bil naknadno spremenjen (v nadaljevanju: uredba-zakon št. 495/88).

2. Za namene te uredbe-zakona se udeležba v družbi šteje za posredno obliko opravljanja gospodarskih dejavnosti, kadar ni le občasna in se nanaša na najmanj 10 % osnovnega kapitala z glasovalnimi pravicami, bodisi neposredno bodisi prek deležev drugih družb, v katerih ima SGPS prevladujoč položaj.

3. Za namene prejšnjega odstavka se šteje, da udeležba ni le občasna, če traja več kot eno leto.

4. SGPS lahko pridobi in ima deleže, ki so manjši od deleža, določenega v odstavku 2, v skladu z določbami člena 3, od (3) do (5).“

2. Código do Imposto do Selo

15. Código do Imposto do Selo (zakonik o kolkovini, v nadaljevanju: CIS)[7] določa pravila glede uporabe davka na akte, pogodbe, dokumente, lastninsko pravico, listine in druga dejstva ali pravne položaje.

16. Člen 7(1)(e) CIS določa:

„1. Prav tako so oproščeni davka:

[…]

(e) zaračunane obresti in provizije, dane garancije in črpanje kredita, ki ga kreditne institucije, finančne družbe in finančne institucije odobrijo družbam tveganega kapitala ter družbam ali institucijam, katerih oblika in dejavnost ustrezata vrstam kreditnih institucij, finančnih družb in finančnih institucij, določenih v zakonodaji Skupnosti, pri čemer imajo tako ene kot druge sedež v državi članici Evropske unije ali v drugi državi, razen tistih, ki imajo sedež na ozemljih s privilegiranim davčnim režimom, ki se določi z uredbo ministrstva za finance;

[…]“.

III. Dejansko stanje v sporu o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

17. Tožeče stranke v postopku v glavni stvari – Lineas – Concessões de Transportes SGPS (zadeva C-207/22), Global Roads Investimentos SGPS (zadeva C-267/22) in NOS SGPS (zadeva C-290/22) – so holdingi s sedežem na Portugalskem, katerih dejavnost je upravljanje deležev v drugih družbah kot posredna oblika opravljanja gospodarskih dejavnosti. Nobena od dejavnosti zadevnih družb, v katerih so holdingi udeleženi, ne spada v bančni ali finančni sektor.

18. Vsaka od tožečih strank je med letoma 2014 in 2017 v okviru svojega poslovanja z več kreditnimi institucijami sklenila posle kreditiranja in finančnega posredovanja – in sicer s posojilnimi pogodbami ali komercialnimi zapisi in izdajo obveznic – v okviru katerih je zaprosila za financiranje in ga pridobila. Ti posli so bili v skladu s členom 1(1) in (2) CIS predmet kolkovine, zaradi česar so morale kreditne institucije kot davčni zavezanci plačati ta davek državi in ga nato prevaliti na tožeče stranke.

[7] Zakon št. 150/99 z dne 11. septembra 1999, kakor je bil spremenjen z uredbo-zakonom št. 287/2003 z dne 12. novembra 2003 (Diário da República št. 213/1999, serija I-A z dne 11. septembra 1999).

19. Tožeče stranke se niso strinjale z odmero plačila kolkovine in so vse v bistvu vložile zahtevo za presojo zakonitosti tega, da je bil ta davek prevaljen nanje, in upravno pritožbo. V teh upravnih postopkih so se tožeče stranke sklicevale na izjemo iz člena 7(1)(e) CIS, češ da so holdingi, ki jih je mogoče v skladu z upoštevnim pravom Unije, na katero se ta nacionalna določba sklicuje, opredeliti kot finančne institucije. Vendar je davčni organ njihove tožbe zavrnil.

20. Kar zadeva, prvič, družbi Lineas – Concessões de Transportes SGPS in Global Roads Investimentos SGPS, sta se obe pritožili na Centro de Arbitragem Administrativa (center za arbitražo v upravnih zadevah) ter predlagali ustanovitev arbitražnega sodišča in razglasitev ničnosti odločb davčnih organov in posledično vračilo plačanih dajatev.

21. Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) (razsodišče v davčnih sporih (center za arbitražo v upravnih zadevah), Portugalska), ki je predložitveno sodišče v zadevah C-207/22 in C-267/22, ugotavlja, da je iz portugalske zakonodaje razvidno, da se kolkovina ne uporablja za finančne institucije v smislu prava Unije. Vendar v nacionalni sodni praksi obstaja neskladje glede razlage pojma „finančna institucija“. To sodišče zato meni, da je treba ugotoviti, ali ta pojem zajema le holdinge, ki imajo deleže v družbah, ki so kreditne institucije ali investicijske družbe ter ki so predmet nadzora in za katere veljajo bonitetne zahteve, ki se uporabljajo za bančne ali finančne dejavnosti.

22. V teh okoliščinah je Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) (razsodišče v davčnih sporih (center za arbitražo v upravnih zadevah)) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

(zadeva C-207/22) „Ali se holding, katerega izključna dejavnost je upravljanje deležev v drugih družbah kot posredna oblika opravljanja gospodarskih dejavnosti in ki v tem okviru pridobiva in ima te deleže, ki praviloma niso manjši od 10 % osnovnega kapitala družb, v katerih je udeležen, z dolgoročnim namenom, pri čemer je dejavnost teh družb upravljanje prometne infrastrukture, vključno z načrtovanjem, gradnjo in upravljanjem cest in/ali avtocest, lahko šteje za ‚finančno institucijo‘ v smislu [Direktive 2013/36] in [Uredbe št. 575/2013]?“

(zadeva C-267/22) „Ali holding s sedežem na Portugalskem, za katerega se uporabljajo določbe uredbe-zakona št. 495/88 z dne 30. junija 1988 in katerega izključna dejavnost je upravljanje deležev v drugih družbah kot posredna oblika opravljanja gospodarskih dejavnosti, v okviru katere pridobiva in ima v dolgoročnem lastništvu te deleže, ki praviloma niso manjši od 10 % osnovnega kapitala družb, v katerih je udeležen, pri čemer te družbe ne delujejo v zavarovalniškem ali finančnem sektorju, spada pod pojem ‚finančna institucija‘ v smislu člena 3(1), točka 22, [Direktive 2013/36] in člena 4(1), točka 26, [Uredbe št. 575/2013]?“

23. Drugič, kar zadeva družbo NOS SGPS, je ta družba vložila predlog za arbitražo, ki jo je Centro de Arbitragem Administrativa (center za arbitražo v upravnih zadevah) zavrnil. Natančneje, ta center je štel, da holding ni finančna institucija za namene oprostitve, določene v CIS, kar je po mnenju družbe NOS SGPS v nasprotju z njegovimi ugotovitvami v prejšnjih postopkih, ki so se nanašali na isto vprašanje.

24. Ker je družba NOS SGPS menila, da so bile v odgovor na isto temeljno pravno vprašanje in v enakem zakonodajnem okviru izdane nasprotujoče si odločbe, je zaradi poenotenja prakse vložila pritožbo pri Supremo Tribunal Administrativo (vrhovno upravno sodišče, Portugalska), ki je predložitveno sodišče v zadevi C-290/22. To sodišče tudi ugotavlja, da se je portugalski zakonodajalec pri razmejitvi oprostitve davka iz postopka v glavni stvari odločil, da se bo izrecno

skliceval na vrsto in obliko finančne institucije, navedeno v zakonodaji Unije. Zato to sodišče meni, da je treba ugotoviti, ali ta pojem zajema samo holdinge, ki imajo v lasti deleže v družbah, ki so predmet nadzora in za katere veljajo bonitetne zahteve, ki se uporabljajo za bančne ali finančne dejavnosti.

25. V teh okoliščinah je Supremo Tribunal Administrativo (vrhovno upravno sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali holding s sedežem na Portugalskem, ki ga urejajo določbe uredbe-zakona št. 495/88 z dne 30. decembra in katerega edina dejavnost je upravljanje deležev v drugih družbah, ki ne opravljajo dejavnosti v zavarovalniškem sektorju, spada pod pojem ‚finančna institucija' v smislu člena 3(1), točka 22, [Direktive 2013/36] in člena 4(1), točka 26, [Uredbe št. 575/2013]?"

IV. Presoja

26. Predložitveni sodišči želita s tremi vprašanji iz zadev C-207/22, C-267/22 in C-290/22 v bistvu ugotoviti, ali je mogoče holding, katerega edini cilj je upravljanje deležev v družbah ter katerega podrejene družbe ali družbe, v katerih ima ta holding deleže, ne opravljajo bančnih ali finančnih dejavnosti, šteti za „finančno institucijo" v smislu člena 3(1), točka 22, Direktive 2013/36 in člena 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013 v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari.

27. V zvezi z dopustnostjo teh vprašanj najprej na kratko opozarjam, da je kolkovina, za katero gre v teh treh zadevah, posredni davek, uveden s portugalsko zakonodajo. Iz te zakonodaje izhaja, da mora imeti družba za to, da bi bila oproščena plačila tega davka, status finančne institucije. Kolkovina s pravom Unije ni harmonizirana. Vendar se portugalska zakonodaja za opredelitev pojma „finančna institucija" neposredno in brezpogojno sklicuje na pravo Unije, natančneje na Direktivo 2013/36 in Uredbo št. 575/2013, zaradi česar predložitveni sodišči pozivata Sodišče, naj dodatno pojasni razlago tega pojma.

28. Sodišče se je dosledno izrekalo za pristojno za odločanje o predlogih za sprejetje predhodne odločbe, ki so se nanašali na določbe prava Unije, tudi v položajih, v katerih dejansko stanje iz postopka v glavni stvari ne spada na področje uporabe prava Unije, če so se te določbe uporabljale na podlagi nacionalnega prava.[8] Zato ne bi smelo biti več nikakršnega dvoma glede pristojnosti Sodišča za odločanje o obravnavanih predlogih in za to, da te predloge šteje za dopustne.

29. Kar zadeva vsebino, je cilj Direktive 2013/36 uskladitev nacionalnih določb v zvezi z dostopom do dejavnosti kreditnih institucij in investicijskih podjetij, postopki njihovega upravljanja ter njihovim nadzorniškim okvirom. To direktivo je treba razumeti skupaj z Uredbo št. 575/2013,[9] s katero so vzpostavljene enotne in neposredno veljavne bonitetne zahteve za kreditne institucije in investicijska podjetja. Oba zakonodajna akta sta pravni okvir, s katerim so urejene bančne in finančne dejavnosti ter opredeljena nadzorna in bonitetna pravila, ki se uporabljajo za kreditne institucije in investicijska podjetja.

[8] Sodba z dne 19. oktobra 2017, Europamur Alimentación (C-295/16, EU:C:2017:782, točka 29).

[9] Glej uvodno izjavo 2 Direktive 2013/36.

30. V skladu z ustaljeno sodno prakso iz zahtev po enotni uporabi prava Unije in načela enakosti izhaja, da je treba izraze iz določbe prava Unije, ki se za opredelitev smisla in obsega ne sklicujejo posebej na pravo držav članic, razlagati avtonomno in enotno v celotni Evropski uniji.[10]

31. Ker je pojem „finančna institucija“ opredeljen v členu 3(1), točka 22, Direktive 2013/36 in členu 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013 ter ker se nobena od teh določb za določitev njegovega smisla in obsega ne sklicuje na pravo držav članic, je treba ta pojem šteti za avtonomen pojem prava Unije, ki ga je zato treba razlagati in uporabljati enako v vseh državah članicah. Zato mora Sodišče ta pojem v pravnem redu Unije razlagati enotno.[11]

32. Poleg tega je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati ne le njeno besedilo, ampak tudi sobesedilo in cilje, ki se uresničujejo z ureditvijo, katere del je.[12] Zato bom opredelitev pojma „finančna institucija“ v smislu člena 3(1), točka 22, Direktive 2013/36 in člena 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013 presodila po jezikovni, kontekstualni in teleološki razlagi.

1. Jezikovna razlaga

33. Prvič, kar zadeva besedilo člena 3(1), točka 22, Direktive 2013/36, se ta določba glede opredelitve pojma „finančna institucija“ neposredno sklicuje na člen 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013. Z zadnjenavedeno določbo pa je pojem „finančna institucija“ opredeljen kot družba, ki ni „institucija“, katere glavna dejavnost mora biti pridobivanje deležev ali opravljanje ene ali več dejavnosti iz točk od 2 do 12 in 15 Priloge I k Direktivi 2013/36. Dodatna ponazoritev je navedena v členu 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013, ki na področje uporabe pojma „finančna institucija“ izrecno vključuje finančne holdinge, mešane finančne holdinge, plačilne institucije v smislu Direktive 2007/64 in družbe za upravljanje. Nasprotno so zavarovalni holdingi in mešani zavarovalni holdingi, kot so opredeljeni v točkah (f) in (g) člena 212(1) Direktive 2009/138, izrecno izključeni iz statusa finančnih institucij.

34. V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da je treba sklicevanje na izraz „institucija“ v členu 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013 razumeti v povezavi s členom 4(1), točka 3, Uredbe št. 575/2013, ki ta izraz opredeljuje kot kreditno institucijo ali investicijsko podjetje. Iz tega izhaja, da so kreditne institucije – ki so v skladu s členom 4(1), točka 1, Uredbe št. 575/2013 družbe, katerih dejavnost je sprejemanje vlog ali drugih vračljivih sredstev od javnosti in dajanje kreditov za svoj račun – izključene iz pojma finančnih institucij. To velja tudi za investicijska podjetja, ki so v členu 4(1), točka 2, Uredbe št. 575/2013 opredeljena s sklicevanjem na člen 4(1), točka 1, Direktive 2014/65/EU[13]. S to določbo so ta podjetja opredeljena kot pravne osebe, katerih redna dejavnost ali posel je profesionalno opravljanje ene ali več investicijskih storitev za tretje stranke in/ali profesionalno opravljanje enega ali več investicijskih poslov.

35. Drugič, osnovna dejavnost družbe, da se lahko šteje za „finančno institucijo“ v smislu člena 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013, mora biti pridobivanje deležev ali opravljanje ene ali več dejavnosti iz točk od 2 do 12 in 15 Priloge I k Direktivi 2013/36. Iz besedila je razvidno, da gre za alternativne pogoje, kar bi pomenilo, da je dovolj, da družba izpolnjuje enega od njih, da bi spadala v to opredelitev.

[10] Sodba z dne 3. februarja 2022, Finanzamt A (C-515/20, EU:C:2022:73, točka 26 in navedena sodna praksa).

[11] Prav tam (točka 27).

[12] Glej sodbo z dne 9. marca 2023, ACER/Aquind (C-46/21 P, EU:C:2023:182, točka 54).

[13] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o trgih finančnih instrumentov ter spremembi Direktive 2002/92/ES in Direktive 2011/61/EU (UL 2014, L 173, str. 349).

36. Tretjič, iz opredelitve pojma „finančna institucija“ so izključeni zavarovalni holdingi in mešani zavarovalni holdingi, kot so opredeljeni v točkah (f) in (g) člena 212(1) Direktive 2009/138. Zato družba, ki spada v okvir teh opredelitev, ne bi izpolnjevala zahtev za „finančno institucijo“.

37. Četrtič, 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013 določa seznam holdingov, ki jih je treba šteti za finančne institucije. To so med drugim „finančni holdingi“ in „mešani finančni holdingi“. [14]

38. V tem smislu je „finančni holding“ v členu 4(1), točka 20, Uredbe št. 575/2013 opredeljen kot finančna institucija, katere podrejene družbe so izključno ali pretežno institucije ali finančne institucije, pri čemer je vsaj ena od teh podrejenih družb institucija, in ki ni mešani finančni holding.

39. Člen 4(1), točka 21, Uredbe št. 575/2013 dalje določa opredelitev pojma „mešani finančni holding“. Ta določba se sklicuje na opredelitev iz člena 2, točka 15, Direktive 2002/87/ES [15], ki določa, da je mešani finančni holding matično podjetje, razen regulirane osebe, ki skupaj s svojimi hčerinskimi podjetji, od katerih je vsaj eno regulirana oseba s sedežem v Skupnosti, in drugimi fizičnimi ali pravnimi osebami sestavlja finančni konglomerat. Izraz „regulirana oseba“ je v Direktivi 2002/87 opredeljen kot kreditna institucija, zavarovalnica ali investicijska družba. [16]

40. Čeprav sta obe vrsti holdingov, vključeni v opredelitev iz člena 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013, opredeljeni tako, da imata za podrejene družbe „institucije“, je treba na podlagi besedila te določbe preveriti, ali ju je treba razumeti kot neizčrpna primera ali nasprotno kot seznam *numerus clausus*, od katerega pri preverjanju, ali je treba holding šteti za „finančno institucijo“, ne bi bilo mogoče odstopiti.

41. Menim, da je treba ponazoritve iz člena 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013 razlagati neizčrpno. Očitno je ta sklep, ki izhaja iz premislekov angleške različice Uredbe št. 575/2013 – zlasti iz uporabe besede „including“ – podprt tudi z besedilom drugih jezikovnih različic člena 4(1), točka 26, te uredbe. V francoski in nemški različici člena 4(1), točka 26, so na primer uporabljene besede „en ce compris“ in „schließt“, ki ustrezajo neizčrpni razlagi. Dalje, v latvijski različici uporabljena beseda „tostarp“, kar ponovno kaže, da seznama, ki vsebuje finančne holdinge in mešane finančne holdinge, ne bi smeli razumeti v smislu *numerus clausus*.

42. Ob tem pa neizčrpen seznam ne pomeni, da ga ne bi smeli zožiti s primeri, ki so na njem navedeni. V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča so namreč ti primeri vodilo, ki razlago omejuje zgolj na elemente, ki so izrecno navedeni na seznamu ali ki jih je mogoče uvrstiti v isto kategorijo. [17] V obravnavani zadevi je namen vrst holdingov iz člena 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013 opredeliti obseg opredelitve iz te določbe, tako da se ta opredelitev uporablja le za holdinge, ki so v njej izrecno navedeni ali ki jih je mogoče uvrstiti v isto kategorijo (*ejusdem generis)*.

[14] Ta določba se nanaša tudi na plačilne institucije v smislu Direktive 2007/64/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. novembra 2007 o plačilnih storitvah na notranjem trgu in o spremembah direktiv 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES in 2006/48/ES ter o razveljavitvi Direktive 97/5/ES (UL 2007, L 319, str. 1) in družbe za upravljanje, ki so opredeljene v členu 4(1), točka 19, Uredbe št. 575/2013. Ker pa take finančne institucije niso holdingi, za to analizo niso pomembne.

[15] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2002 o dopolnilnem nadzoru kreditnih institucij, zavarovalnic in investicijskih družb v finančnem konglomeratu, ki spreminja direktive Sveta 73/239/EGS, 79/267/EGS, 92/49/EGS, 92/96/EGS, 93/6/EGS in 93/22/EGS ter direktivi 98/78/ES in 2000/12/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 4, str. 340).

[16] Glej člen 2(4) Direktive 2002/87.

[17] Sodba z dne 9. julija 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, točka 69). Glej tudi sodbo z dne 16. decembra 2008, Satakunnan Markkinapörssi in Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, točka 41) in sodbo z dne 6. novembra 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, točki 43 in 44).

43. V zvezi s členom 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013 je zato treba poudariti, prvič, da se neizčrpen seznam nanaša samo na holdinge, in, drugič, da morajo ti holdingi za družbe, v katerih imajo deleže, ali podrejene družbe imeti „institucije“. Od „institucij“ pa se zahteva, da so zaradi svojih glavnih dejavnosti povezane s finančnim ali bančnim sektorjem. Zato zgoraj navedene ugotovitve kljub upoštevanju glavne trditve tožečih strank na obravnavi, ki se je nanašala na potrebo, da se opredelitev tega izraza preuči ločeno, pomenijo, da bi morali biti vsi drugi holdingi, ki niso zajeti v teh primerih, povezani z bančnim ali finančnim sektorjem.

44. Opozarjam, da tako razlago besedila člena 4(1) Uredbe št. 575/2013 podpira tudi odgovor Komisije na vprašanje Evropskega bančnega organa iz leta 2014,[18] v katerem je navedla, da na podlagi strukture opredelitev iz člena 4(1), točki 26 in 27, te uredbe ter cilja odbitkov iz člena 36 te uredbe del opredelitve „finančne institucije“, ki se nanaša na osnovno dejavnost pridobivanja deležev, ne vključuje izključno industrijskih holdingov. V skladu s tem razumevanjem je bila z Uredbo 2019/876 nedavno spremenjena opredelitev člena 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013, tako da so bili iz pojma „finančna institucija“ izrecno izključeni „čisti industrijski holdingi“. Čeprav se ta sprememba v obravnavanih zadevah *ratione temporis* ne uporablja,[19] bom pozneje pojasnila, da lahko ponazori duh, ki je vodil do prvotne opredelitve tega pojma.

45. Iz zgornjih preudarkov izhaja, da jezikovna razlaga člena 3(1), točka 22, Direktive 2013/36 in člena 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013 nakazuje, da mora holding, da bi ga bilo mogoče šteti za finančno institucijo v smislu zadnjenavedene določbe, pridobivati deleže v družbah, ki opravljajo bančne ali finančne dejavnosti. Nasprotno pa se zdi, da holdingi, katerih edina dejavnost je upravljanje deležev v družbah, ki ne opravljajo bančnih ali finančnih dejavnosti, ne spadajo v pojem „finančna institucija“ v smislu teh dveh določb.

2. Kontekstualna razlaga

46. Kot je navedeno zgoraj, je treba pri razlagi določbe prava Unije upoštevati njeno sistematiko. V obravnavanih zadevah veljajo za finančne institucije posebna pravila, zahteve in ugodnosti, ki so koristni za kontekstualno razlago pojma „finančna institucija“ iz člena 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013.

47. V zvezi s tem sem že omenila, da z Uredbo št. 575/2013 niso določena enotna pravila glede splošnih bonitetnih zahtev, ki jih morajo izpolnjevati finančne institucije, nadzorovane v skladu z Direktivo 2013/36. V skladu s členom 1 te uredbe se ta pravila nanašajo na kapitalske zahteve, likvidnostne zahteve in obveznosti poročanja ter zahteve glede javnega razkritja.

48. Prvič, s kapitalskimi zahtevami, kot je ta iz člena 93 Uredbe št. 575/2013, je od družb, zajetih s to uredbo, zahtevano, da prevzemajo tveganja le, če so podprta z ustrezno ravnjo kapitala.[20] S takimi zahtevami je zagotovljeno, da imajo družbe potrebno raven kapitala, da zmorejo prenesti izgube, ki lahko nastanejo zaradi njihovega prevzemanja tveganja, na primer kadar posojilojemalec ne odplača svojih obveznosti.[21]

[18] Odgovor Komisije na vprašanje 2014_857 glede opredelitve finančne institucije v Uredbi št. 575/2013, 18. julij 2014, na voljo na https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_857.

[19] Glej člen 3(3)(b) Uredbe 2019/876.

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

[21] Prav tam (str. 330).

49. Drugič, likvidnostne zahteve iz členov od 412 do 414 Uredbe št. 575/2013 dopolnjujejo zahteve glede kapitalske ustreznosti tako, da institucijam nalagajo obveznost prodaje sredstev, kadar morajo unovčiti denarna sredstva za plačilo obveznosti ali se soočiti z morebitnim neravnovesjem med likvidnostnimi prilivi in odlivi v zelo stresnih razmerah. [22]

50. Tretjič, zahteve v zvezi z velikimi izpostavljenostmi, urejene s členom 111 in naslednjimi Uredbe št. 575/2013, omejujejo znatna podaljšanja kreditov posamezni stranki ali skupini povezanih strank. Ta pravila se nanašajo na ureditev kreditnega tveganja, povezanega s kreditiranjem nekaterih strank, saj bi uresničitev takega tveganja lahko ogrozila finančne interese Evropske unije.

51. S pravili bonitetnega nadzora, kot so opisana zgoraj, so družbam v bistvu naložene dodatne in obremenjujoče regulativne zahteve, ki presegajo splošne zadeve, kot sta obdavčitev in finančna konsolidacija. Te določbe so neločljivo povezane z bančnimi in finančnimi dejavnostmi ter skupaj tvorijo sistem upravljanja, ki naj bi zagotovil varnost finančnih interesov Evropske unije.

52. Poleg tega, čeprav so s členom 11 Uredbe št. 575/2013 za finančne institucije določene zahteve glede bonitetnega nadzora, te zahteve v bistvu urejajo finančne institucije v tem smislu, da so podrejene družbe institucij ali finančnih institucij z deleži v institucijah v smislu člena 4(1), točka 3, Uredbe št. 575/2013. To pomeni, da za holding, ki ni povezan z bančnim ali finančnim sektorjem, dejansko ne velja nobena od zgoraj navedenih zahtev.

53. Podobno velja za ugodnosti, ki so na voljo finančnim institucijam z zadevnim regulativnim okvirom. Ena od glavnih ugodnosti je možnost opravljanja bančnih ali finančnih dejavnosti iz Priloge I k Direktivi 2013/36 na ozemlju druge države članice, če ima ta finančna institucija dovoljenje v državi članici izvora. Člen 34 Direktive 2013/36 določa, da mora za finančne institucije, kadar so podrejene družbe kreditnih institucij, veljati ugodnost medsebojnega priznavanja v zvezi z bančnimi ali finančnimi dejavnostmi. Ta določba, če se razume v povezavi z uvodno izjavo 20 iste direktive, finančnim institucijam v bistvu omogoča, da odpirajo podružnice v drugih državah članicah in opravljajo čezmejne dejavnosti iz Priloge I k Direktivi 2013/36. Ugodnosti, ki jih imajo finančne institucije v zvezi z medsebojnim priznavanjem, so zaradi povezave z dejavnostmi iz Priloge I k Direktivi 2013/36 neločljivo povezane s finančnim ali bančnim sektorjem.

54. Iz teh premislekov izhaja, da za holding, katerega edina dejavnost je upravljanje deležev ter katerega podrejene družbe ali družbe, v katerih ima ta holding deleže, ne opravljajo bančnih ali finančnih dejavnosti, ne velja nobena od zgoraj navedenih zahtev, zlasti ne glede bonitetnega nadzora. Poleg tega ti holdingi nimajo možnosti, da bi izkoristili ugodnosti medsebojnega priznavanja iz Direktive 2013/36. Te določbe se namreč ne nanašajo na te holdinge, saj ti nimajo takih deležev, prav tako pa niso podružnice in ne opravljajo nobene od dejavnosti iz Priloge I k Direktivi 2013/36.

55. Zato bi bila z razlago, ki jo predlagajo tožeče stranke v obravnavanih treh zadevah, ogrožena celovitost v Direktivi 2013/36, saj bi nekatere finančne institucije morale upoštevati pravila bonitetnega nadzora, druge pa ne. S kontekstualnega vidika se ne zdi primerno, da bi holdinge šteli za finančne institucije, če (i) ne opravljajo nalog finančne institucije, (ii) ne morejo izkoristiti

[22] Prav tam.

ugodnosti, ki jih imajo finančne institucije, in (iii) ne opravljajo nalog, ki se na splošno pripisujejo finančnim institucijam. Če bi bilo to dovoljeno, bi to vzpostavilo pravni status brez kakršnega koli praktičnega namena.

56. Primerno je poudariti še en sporen vidik razlage tožečih strank. Če bi namreč holdinge, kot so ti iz postopkov v glavni stvari, šteli za finančne institucije, bi bila opredelitev tega pojma nepotrebno široka. Številne družbe bi lahko za upravljanje svojih dejavnosti in naložb uporabile strukturo holdinga, čeprav za podrejene družbe ali družbe, v katerih ima ta holding deleže, nimajo institucij.

57. Nazoren primer posledic tako široke razlage pojma „finančna institucija“ je med obravnavo navedla portugalska vlada. Od vseh SGPS, registriranih na Portugalskem, jih je bilo 94 % registriranih kot nefinančne institucije, kar pomeni, da so upoštevni organi regulirali in preverjali le 6 % SGPS. Po razlagi pojma „finančna institucija“, ki so jo navedle tožeče stranke, bi se ta odstotek povečal na 100 %.

58. Če bi bilo treba vse holdinge obravnavati kot finančne institucije na podlagi člena 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013, bi to ustvarilo poseben položaj. Odgovornosti holdingov se namreč ne bi bistveno spremenile, razen če bi se odločili pridobiti deleže v institucijah ali postati podrejene družbe institucij. V bistvu ne bi imeli nobenega dodatnega bremena, bili pa bi upravičeni do ugodnosti iz nacionalne zakonodaje, kot je v primeru Portugalske izjema glede kolkovine. Posledica tega bi bila, da bi bili deleži, ki jih upravljajo družbe tipa SGPS (holdingi), v konkurenčni prednosti v primerjavi z drugimi družbami na podobnem trgu, ki jih ne upravljajo družbe SGPS.

59. Podoben položaj bi nastal tudi glede pristojnosti nacionalnih organov. Če bi se vsi holdingi obravnavali kot finančne institucije, bi bili nacionalni organi preveč obremenjeni z dolžnostmi, ki jih morajo opravljati na področju bonitetnega nadzora, kot je določeno med drugim v členu 4 Direktive 2013/36.

60. Na podlagi navedenega je mogoče razlikovati med dvema vrstama holdingov: na eni strani holdingi, ki opravljajo naloge upravljanja za svoje industrijske podrejene družbe, kot je vrsta holdingov iz postopka v glavni stvari, in na drugi strani holdingi, ki pridobivajo deleže, ki so del bančnega ali finančnega sektorja. Očitno sta Uredba št. 575/2013 in Direktiva 2013/36 zaradi kontekstualne razlage zajeti le v zadnjenavedeni kategoriji.

61. Ta strožja razlaga pojma „finančna institucija“ se očitno ujema tudi s spremembo člena 4(1), točka 26, ki je bila uvedena z Uredbo 2019/876 in ki, kot je navedeno v točki 44 zgoraj, iz te opredelitve izključuje „čiste industrijske holdinge“.

62. Opozoriti je treba, da pojem „čisti industrijski holding“ ni opredeljen in da v Uredbi 2019/876 ni nobenih smernic glede njegove opredelitve. Dalje, niti pripravljalni dokumenti za Uredbo 2019/876 ne vsebujejo upoštevnih navedb glede njegove razlage.

63. Vendar je bila v predlogu Komisije iz leta 2021 [23] pred kratkim predlagana opredelitev „čistih holdingov“. Člen 1(f) tega predloga, s katerim je v člen 4(1) Uredbe št. 575/2013 vključena nova točka 26a, določa, da je čisti industrijski holding družba, ki izpolnjuje tri pogoje: prvič, njena glavna dejavnost je pridobivanje ali posedovanje deležev; drugič, niti družba sama niti nobena

[23] Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 575/2013 glede zahtev za kreditno tveganje, tveganje prilagoditve kreditnega vrednotenja, operativno tveganje, tržno tveganje in izstopni prag 2021/0342(COD).

družba, v kateri je udeležena, ni navedena v členu 4(1)(27), točke (a), (d), (e), (f), (g), (h), (k) in (l) Uredbe št. 575/2013; tretjič, niti ona niti nobena od družb, v katerih je udeležena, kot glavno dejavnost ne opravlja nobene od dejavnosti iz Priloge I k Direktivi 2013/36, nobene dejavnosti oddelka A ali B Priloge I k Direktivi 2014/65 v zvezi s finančnimi instrumenti, navedenimi v oddelku C te priloge k tej direktivi, ali ni investicijsko podjetje, ponudnik plačilnih storitev v smislu Direktive (EU) 2015/2366 [24], družba za upravljanje ali družba za pomožne storitve.

64. Predlagana opredelitev sicer nima pravnega učinka, je pa v skladu z mojo prejšnjo analizo. V njej je določeno, da čisti industrijski holdingi niso povezani s finančnim ali bančnim sektorjem, ker niso niti družbe, ki kot osnovno dejavnost opravljajo katero koli od dejavnosti iz člena 4(1)(26) Uredbe št. 575/2013, niti niso udeležene v družbah, ki te dejavnosti opravljajo kot glavno dejavnost. Iz tega sledi, da mora obstajati povezava z bančnim ali finančnim sektorjem tudi za družbe, ki pridobijo deleže.

65. Iz navedenih premislekov sklepam, da je treba sklicevanje na „družbo, katere osnovna dejavnost je pridobivanje deležev“, če se presoja v kontekstu Uredbe št. 575/2013 in Direktive 2013/36, razumeti restriktivno. Taka razlaga člena 3(1)(22) Direktive 2013/36 in člena 4(1)(26) Uredbe št. 575/2013 bi pomenila, da holdinga, katerega namen je upravljanje deležev v družbah, ki niso predmet nadzora ali za katere ne veljajo bonitetne zahteve in zato ne spadajo na področje uporabe te direktive ali te uredbe, ne bi šteli za „finančno institucijo“.

3. Teleološka razlaga

66. Kar zadeva teleološko razlago člena 3(1), točka 22, Direktive 2013/36 in člena 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013, ni sporno, da sta bila oba zakonodajna akta sprejeta zaradi okrepitve zahtev glede upravljanja, ki veljajo za finančne institucije. S finančno krizo, ki se je začela leta 2008, je nastala potreba po večjem zaupanju v finančni sistem Evropske unije in njegovo zanesljivost. Pred to krizo je pomanjkanje učinkovitega sistema zavor in ravnovesij v teh institucijah povzročilo pomanjkljiv nadzor nad sprejemanjem odločitev v zvezi z upravljanjem. To je privedlo do kratkoročno usmerjenih in pretirano tveganih strategij upravljanja. [25] Vendar so nekatere družbe zaradi dobrih praks notranjega upravljanja finančno krizo obvladovale bistveno bolje kot druge. [26]

67. Glede na to je jasno, da ima lahko neobstoj sistemov notranjega upravljanja potencialno škodljive učinke na finančne interese Unije, kot je razvidno iz uvodnih izjav 53 in 54 Direktive 2013/36 ter uvodnih izjav 113 in 114 Uredbe št. 575/2013. Zato je bil cilj, ki se ga je želelo doseči z Direktivo 2013/36 in Uredbo št. 575/2013, poprava že obstoječega sistema upravljanja.

68. Iz tega sledi, da mora biti opredelitev pojma „finančna institucija“ iz člena 3(1), točka 22, Direktive 2013/36 in člena 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013 skladna s tem ciljem in upoštevati to utemeljitev. Natančneje, vlogo člena 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013 je treba razumeti, kot da kaže, kateri subjekti potrebujejo strožje sisteme notranjega upravljanja in kateri subjekti ogrožajo finančne interese Evropske unije. Z opredelitvijo pojma „finančna institucija“ mora biti

[24] Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2015 o plačilnih storitvah na notranjem trgu, spremembah direktiv 2002/65/ES, 2009/110/ES ter 2013/36/EU in Uredbe (EU) št. 1093/2010 ter razveljavitvi Direktive 2007/64/ES (UL 2015, L 337, str. 35).

[25] Evropski bančni organ, „Final Report on Guidelines on internal governance under Directive 2013/36/EU“, EBA/GL/2021/05, 2. julij 2021, str. 5.

[26] Prav tam.

zato omogočeno razlikovanje med družbami, ki bi lahko pomenile to grožnjo, in družbami, ki takega vpliva ne bi imele. Tako lahko zadevni organi učinkovito uporabijo Direktivo 2013/36 in Uredbo št. 575/2013 ter dosežejo cilj, ki so ga nameravali doseči.

69. V tem okviru se zdi razlaga pojma „finančna institucija“, ki vključuje vse holdinge, nekoliko oddaljena od obsega opredelitve, ki jo je nameraval zajeti zakonodajalec Unije. Kapitalske zahteve, likvidnostne zahteve in zahteve v zvezi z velikimi izpostavljenostmi, kot so opisane v točkah od 47 do 50 teh sklepnih predlogov, so vse ukrepi, ki se uporabljajo za finančne institucije in katerih cilj je zagotoviti dobro notranje upravljanje in ustrezne prakse upravljanja tveganj. Tako je zato, ker te zahteve preventivno učinkujejo na morebitne negativne posledice za finančne interese Evropske unije ter fizične in pravne osebe, ki s temi finančnimi institucijami sodelujejo. Vendar holdingi, ki upravljajo neinstitucionalne deleže, niso izpostavljeni enakemu tveganju. Iz tega izhaja, da njihova vključitev na področje uporabe pojma „finančna institucija“ ne bi pripomogla k doseganju cilja, da se odpravijo pomanjkljivi sistemi notranjega upravljanja družb, ki pomenijo tveganje za finančno varnost in finančne interese Unije.

70. Sicer pa so v Prilogi I k Direktivi 2013/36 navedene dejavnosti, za katere, kot sem že navedla, velja medsebojno priznavanje. Člen 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013 določa, da se družba, katere osnovna dejavnost je opravljanje katere koli dejavnosti iz točk od 2 do 12 in 15 te priloge, šteje za finančno institucijo, če izpolnjuje preostale zahteve, ki izhajajo iz opredelitve iz tega člena. Za ponazoritev vključujejo primeri dejavnosti, ki so zajete, med drugim finančni zakup, kreditiranje, posle posredovanja na denarnem trgu in izdajanje elektronskega denarja.

71. Iz premislekov o teh dejavnostih je mogoče izvesti dve vmesni ugotovitvi. Prvič, seznam zadevnih dejavnosti iz Priloge I k tej direktivi je širok. Drugič, zelo jasno so povezane z bančnim ali finančnim sektorjem. Menim, da je bil namen zakonodajalca Unije čim bolj razširiti obseg pojma „finančna institucija“, da bi se izognil vrzelim, zaradi katerih bi lahko nekatere družbe poskušale prenesti sredstva zunaj področja bonitetnega nadzora, čeprav bi bile še vedno jasno povezane z bančnim ali finančnim sektorjem.

72. Jasno je, da bi bilo – če bi take premisleke uporabili za razlago, ki bi v obseg pojma „finančna institucija“ zajela vse holdinge – to skladno le z enim od dveh prej navedenih sklepov. Obseg zajetih družb bi bil sicer širok, vendar z njim ne bi bila dokazana povezava z bančnim ali finančnim sektorjem. Zato menim, da je potrebna teleološka redukcija, da se zagotovi, da s tako razlago ne bo pretirano razširjen obseg opredelitve pojma „finančna institucija“.

73. Na podlagi navedene analize ne bi bilo primerno, da bi holdinge, kakršni so ti iz postopkov v glavni stvari, šteli za „finančne institucije“ v smislu Direktive 2013/36 in Uredbe št. 575/2013. Poleg tega je ta razlaga člena 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013 skladna s prej navedeno analizo glede kontekstualne razlage in jo podpira.

74. Glede na zgornje preudarke je jasno, da vse metode razlage vodijo k restriktivni razlagi člena 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013. Zato lahko sklenem, da je treba člen 3(1), točka 22, Direktive 2013/36 in člen 4(1), točka 26, Uredbe št. 575/2013 razlagati tako, da holdinga, katerega edina dejavnost je upravljanje deležev družb in katerega podrejene družbe ali družbe, v katerih ima ta holding deleže, ne opravljajo dejavnosti v bančnem ali finančnem sektorju, ni mogoče šteti za finančno institucijo v smislu teh določb.

V. Predlog

75. Na podlagi zgoraj navedene analize Sodišču predlagam, naj na vprašanja, ki sta jih predložila Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) (razsodišče v davčnih sporih (center za arbitražo v upravnih zadevah), Portugalska)), in Supremo Tribunal Administrativo (vrhovno upravno sodišče, Portugalska), odgovori:

Člen 3(1), točka 22, Direktive 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij, spremembi Direktive 2002/87/ES ter razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES ter člen 4(1), točka 26, Uredbe (EU) št. 575/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o bonitetnih zahtevah za kreditne institucije in investicijska podjetja ter spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012

je treba razlagati tako, da holdinga, katerega edina dejavnost je upravljanje deležev v podjetjih in katerega podrejene družbe ali družbe, v katerih ima ta holding deleže, ne opravljajo bančnih ali finančnih dejavnosti, ni mogoče šteti za finančno institucijo v smislu teh določb v različici, ki se uporablja za dejansko stanje v postopku v glavni stvari.