



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK

LAILA MEDINA

esitatud 29. juunil 2023¹

Liidetud kohtuasjad C-207/22, C-267/22 ja C-290/22

Lineas – Concessões de Transportes SGPS, S.A. (C-207/22)

Global Roads Investimentos SGPS, Lda (C-267/22)

versus

Autoridade Tributária e Aduaneira

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) (maksuasjade vahekohus (haldusvaidluste arbitraažikeskus), Portugal))

ja

NOS-SGPS, S.A. (C-290/22)

versus

Autoridade Tributária e Aduaneira

(eelotsusetaotlus, mille on esitanud Supremo Tribunal Administrativo (Portugali kõrgeim halduskohus))

Eelotsusetaotlus – Majandus- ja rahapoliitika – Euroopa Liidu finantssektori järelevalve – Direktiiv 2013/36/EL – Artikli 3 lõike 1 punkt 22 – Määrus (EL) nr 575/2013 – Artikli 4 lõike 1 punkt 26 – Finantseerimisasutus – Mõiste – Valdusettevõtja – Osaluste valitsemine ettevõtjates, kellele ei kohaldata pangandus- või finantstegevuse suhtes kehtivaid järelevalve- ja usaldatavusnõudeid

I. Sissejuhatus

1. Eelotsusetaotlustes küsitakse, kuidas tõlgendada direktiivi 2013/36/EL² ja määrust (EL) nr 575/2013³, konkreetsemalt mõistet „finantseerimisasutus“ nende mõlema seadusandliku akti põhikohtuasja asjaoludele kohaldatavas redaktsioonis.

¹ Algkeel: inglise.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiiv, mis käsitleb krediitiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediitiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ (ELT 2013, L 176, lk 338), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 4. veebruari 2014. aasta direktiiviga 2014/17/EL elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingute kohta ning millega muudetakse direktiive 2008/48/EÜ ja 2013/36/EL ja määrust (EL) nr 1093/2010 (ELT 2014, L 60, lk 34).

³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määrus, mis käsitleb krediitiasutuste suhtes kohaldatavaid usaldatavusnõudeid ja millega muudetakse määrust (EL) nr 648/2012 (ELT 2013, L 176, lk 1), muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 8. juuni 2016. aasta määrusega (EL) 2016/1014 millega muudetakse määrust (EL) nr 575/2013 (ELT 2016, L 171, lk 153).

2. Taotlused on esitatud kohtuvaidlustes, mille pooled on ühelt poolt Lineas – Concessões de Transportes SGPS (kohtuasi C-207/22), Global Roads Investimentos SGPS (kohtuasi C-267/22) ja NOS SGPS (kohtuasi C-290/22) ning teiselt poolt Autoridade Tributária e Aduaneira (tolli- ja maksuamet, Portugal) ning mis puudutavad Portugali õiguses ette nähtud maksustamist dokumenteeritud tehingute maksuga.

3. Nendes kolmes kohtuasjas palutakse Euroopa Kohtul selgitada, kas valdusühingut, kelle ainus eesmärk on osaluste valitsemine ettevõtjates, kes ei tegele pangandus- ega finantstegevusega ning kellele ei kohaldata seega nimetatud tegevuste suhtes ette nähtud järelevalve- ja usaldatavusnõuded, võib pidada „finantseerimisasutuseks“ direktiivi 2013/36 artikli 3 lõike 1 punkti 22 ja määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 26 tähenduses.

II. Õiguslik raamistik

A. Euroopa Liidu õigus

1. Direktiiv 2013/36

4. Direktiivi 2013/36 põhjendustes 2, 20 ja 54 on märgitud:

„(2) Käesolev direktiiv peaks muu hulgas sisaldama sätteid tegevuslubade andmise, olulise osaluse omandamise, asutamisevabaduse ja teenuste osutamise vabaduse teostamise, päritoluliikmesriigi ja vastuvõtva liikmesriigi järelevalveasutuste sellekohaste volituste kohta ning sätteid, millega reguleeritakse algkapitali ning finantsinstitutsioonide järelevalvet. Käesoleva direktiivi peamine eesmärk ja sisu on kooskõlastada siseriiklikke sätteid, mis käsitlevad finantsinstitutsioonide tegevuse alustamise tingimusi, nende juhtimisviise ja järelevalveraamistikku. [...] Seepärast tuleks käesolevat direktiivi lugeda koos [määrusega nr 575/2013] ning käesolev direktiiv koos nimetatud määrusega peaks moodustama õigusraamistiku, millega reguleeritakse pangandustegevust, selle järelevalveraamistikku ning finantsinstitutsioonide usaldatavusnõudeid.

[...]

(20) Otstarbekas on laiendada vastastikust tunnustamist kõnealustele tegevusaladele, kui nendel tegutsevad finantseerimisasutused, mis on krediidasutuste tütarettevõtjad, tingimusel, et nimetatud tütarettevõtjad kuuluvad oma emaettevõtjat hõlmava konsolideeritud järelevalve alla ja vastavad teatavatele rangetele tingimustele.

[...]

(54) Selleks et vähendada halvasti kavandatud üldjuhtimiskorra võimalikku negatiivset mõju usaldusväärsele riskijuhtimisele, peaksid liikmesriigid kehtestama põhimõtted ja standardid, et tagada juhtorganipoolne tõhus järelevalve, edendada nõuetekohast riskikäitumist finantsinstitutsioonide kõigil tasanditel ning võimaldada pädevatel asutustel kontrollida ettevõttesise juhtimiskorra adekvaatsust. Kõnealuste põhimõtete ja standardite kohaldamisel tuleks arvesse võtta finantsinstitutsioonide tegevuse laadi, ulatust ja keerukust. Liikmesriikidel peaks olema võimalik kehtestada äriühingu üldjuhtimise põhimõtteid ja standardeid lisaks käesolevas direktiivis nõutavatele põhimõtetele ja standarditele.“

5. Direktiivi 2013/36 artiklis 1 „Reguleerimise“ on sätestatud:

„1. Käesoleva direktiiviga kehtestatakse eeskirjad, mis käsitlevad järgmist:

- a) finantsinstitutsioonide tegevuse alustamise tingimused;
- b) finantsinstitutsioonide usaldatavusnõuete täitmise järelevalve pädevate asutuste järelevalvealased volitused ja vahendid;
- c) pädevate asutuste poolne finantsinstitutsioonide usaldatavusnõuete täitmise järelevalve viisil, mis on kooskõlas nõuetega, mis on sätestatud [määruses nr 575/2013];
- d) avalikustamisnõuded pädevatele asutustele finantsinstitutsioonide usaldatavusnõuete ja nende täitmise järelevalve valdkonnas.“

6. Direktiivi 2013/36 artiklis 3 „Mõisted“ on sätestatud:

„1. Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

(22) „finantseerimisasutus“ – [määruse nr 575/2013] artikli 4 lõike 1 punktis 26 määratletud finantseerimisasutus;

[...]“.

7. Direktiivi 2013/36 artiklis 34 on sätestatud:

„1. Liikmesriigid näevad ette, et I lisas loetletud tegevusaladega võivad nende territooriumil [...] kas filiaali asutamise või teenuste osutamise teel tegeleda kõik teise liikmesriigi finantseerimisasutused, olenemata sellest, kas tegemist on krediidasutuse tütarettevõtjaga või vähemalt kahe krediidasutuse ühisomandis oleva tütarettevõtjaga, mille asutamislepingus ja põhikirjas on lubatud tegelemine sellistel tegevusaladel ja mis vastavad kõigile järgmistele tingimustele:

- a) emaettevõtja või -ettevõtjate tegevusluba krediidasutusena tegutsemiseks peab olema saadud liikmesriigis, mille seadused reguleerivad finantseerimisasutuse tegevust;
- b) kõnealuste tegevusaladega peab tegelema sellesama liikmesriigi territooriumil;
- c) emaettevõtjal või -ettevõtjatel peab olema 90% või rohkem finantseerimisasutuse aktsiate või osadega esindatud häälest;
- d) pädevad asutused peavad olema veendunud, et emaettevõtja või -ettevõtjad tagavad finantseerimisasutuse usaldusväärse juhtimise; lisaks sellele peavad emaettevõtja või -ettevõtjad olema asjaomase päritoluliikmesriigi pädevate asutuste nõusolekul teatanud, et nad tagavad solidaarselt finantseerimisasutuse võetud kohustuste täitmise;
- e) finantseerimisasutus peab, eelkõige kõnealuste tegevusalade osas, kuuluma emaettevõtja või iga oma emaettevõtja konsolideeritud järelevalve alla [...]

[...]“.

8. Direktiivi 2013/36 I lisas on esitatud loetelu tegevustest, mille suhtes kohaldatakse vastastikust tunnustamist.

2. Määrus nr 575/2013

9. Määruse nr 575/2013 artiklis 1 „Reguleerimisala“ on sätestatud:

„Käesolevas määruses sätestatakse ühtsed eeskirjad üldiste usaldatavusnõuete kohta, mida finantsinstitutsioonid, kelle üle teostatakse järelevalvet [direktiivi 2013/36] alusel, peavad täitma seoses järgmiste elementidega:

- a) krediidiriski, tururiski, operatsiooniriski, arveldusriski ja finantsvõimenduse täielikult kvantifitseeritavate, ühtsete ja standarditud elementide puhul esitatavad omavahendite nõuded;
- b) riskide kontsentreerumise piiramise nõuded;
- c) pärast artiklis 460 osutatud delegeeritud õigusakti jõustumist likviidsusnõuded seoses likviidsusriski täielikult kvantifitseeritavate, ühtsete ja standarditud elementidega;
- d) punktidega a, b ja c seotud aruandlusnõuded;
- e) avalikustamismõisted.

Käesoleva määrusega ei reguleerita avalikustamise nõudeid, mida [direktiivi 2013/36] kohaselt kohaldatakse pädevate asutuste suhtes finantsinstitutsioonide usaldatavusnõuete kohase reguleerimise ja nende üle tehtava järelevalve valdkonnas.“

10. Määruse nr 575/2013 artiklis 4 „Mõisted“ on sätestatud:

„1. Käesolevas määruses kasutatakse järgmisi mõisteid:

[...]

3) „finantsinstitutsioonid“ – krediidasutused ja investeerimisühingud;

[...]

26) „finantseerimisasutus“ – ettevõtja, kes ei ole investeerimisühing ega krediidasutus ning kelle põhitegevuseks on osaluste omandamine või tegelemine ühe või mitme [direktiivi 2013/36] I lisa punktides 2 kuni 12 ja punktis 15 loetletud tegevusega, sealhulgas finantsvaldusettevõtjad, segafinantsvaldusettevõtjad, makseasutused [...] ja varahaldusettevõtjad, kuid mitte kindlustusvaldusettevõtjad ega segakindlustusvaldusettevõtjad nagu need on määratletud [direktiivi 2009/138/EÜ]⁴ artikli 212 lõike 1 punktis g;

⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2009. aasta direktiiv kindlustus- ja edasikindlustustegevuse alustamise ja jätkamise kohta (Solventsus II) (ELT 2009, L 335, lk 1).

[...]“.

3. Määrus (EL) 2019/876

11. Määrusega (EL) 2019/876⁵ muudeti määrust nr 575/2013.

12. Eelkõige on määruse 2019/876 artikli 1 punktis 2 sätestatud:

„[Määruse nr 575/2013] artiklit 4 muudetakse järgmiselt:

a) lõiget 1 muudetakse järgmiselt:

[...]

iii) punkt 26 asendatakse järgmisega:

„26) „finantseerimisasutus“ – ettevõtja, kes ei ole finantsinstitutsioon ega pelgalt tööstusvaldusettevõtja ning kelle põhitegevus on osaluste omandamine või tegelemine ühe või mitme [direktiivi 2013/36] I lisa punktides 2–12 ja punktis 15 loetletud tegevusega, sealhulgas finantsvaldusettevõtja, segafinantsvaldusettevõtja, makseasutus [...] ning varahaldusettevõtja, kuid mitte kindlustusvaldusettevõtja ega segakindlustusvaldusettevõtja, nagu need on määratletud vastavalt [direktiivi 2009/138] artikli 212 lõike 1 punktides f ja g;

[...]“.

B. Portugali õigus

1. Dekreetseadus nr 495/88

13. Dekreetseaduses nr 495/88 (Decreto-Lei n. 495/88, de 30 de dezembro)⁶ on sätestatud Portugali valdusühingute suhtes kohaldatavad õigusnormid.

14. Dekreetseaduse nr 495/88 artiklis 1 „Valdusühingud“ (Sociedades gestoras de participações sociais; edaspidi „valdusühingud“) on sätestatud:

„1. Valdusühingute ainus põhitegevus on teistes äriühingutes osaluste valitsemine kaudse majandustegevusena.

2. Käesoleva dekreetseaduse tähenduses on osalus äriühingus selle äriühingu majandustegevuse kaudne teostamine, kui see osaluse omamine ei ole üksnes kõrvaltegevus ja puudutab minimaalselt 10% selle äriühingu aktsia- või osakapitalist koos hääleõigusega kas otse või osaluse kaudu teistes sellistes äriühingutes, kus valdusühingul on valitsev mõju.

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. mai 2019. aasta määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 575/2013 seoses finantsvõimenduse määra, stabiilse netorahastamise kordaja, omavahendite ja kõlblike kohustuste nõuete, vastaspoole krediidiriski, tururiski, kesksetes vastaspooltes olevate positsioonide, ühiseks investeerimiseks loodud ettevõtjates olevate riskipositsioonide, riskide kontsentreerumise, aruandlus- ja avalikustamisnõuetega ning millega muudetakse määrust (EL) nr 648/2012 (ELT 2019, L 150, lk 1).

⁶ *Diário da República* nr 301/1988, 6. lisa, I seeria, 30.12.1988, koos hilisemate muudatustega (edaspidi „dekreetseadus nr 495/88“).

3. Eelmise lõike tähenduses loetakse, et osalus ei ole ainult kõrvaltegevus, kui osalus säilib valdusühingul kauem kui aasta.

4. Valdusühingud võivad omandada ja omada osalusi lõikes 2 osutatud summast väiksema summa eest artikli 3 lõigetes 3–5 sätestatud korras.“

2. Tempelmaksu seadustik

15. Tempelmaksu seadustik (Código do Imposto do Selo)⁷ sätestab eeskirjad, mis käsitlevad maksu tasumist toimingutelt, lepingutelt, dokumentidelt, väärtpaberitelt, aktidelt ja muudelt asjaoludelt või õiguslikelt olukordadelt.

16. Tempelmaksu seadustiku artikli 7 lõike 1 punktis e on sätestatud:

„1. Samuti on maksuvabad:

[...]

e) intressid ja teenustasud, mida nõuvad ning tagatised ja laenud, mida annavad krediidiasutused, finantsasutused ja finantseerimisasutused riskikapitaliühingutele ning äriühingutele või üksustele, mille vorm ja põhitegevus vastavad ühenduse õigusaktides ette nähtud tüüpi krediidiasutustele, finantsühingutele ja finantseerimisasutustele, kui mõlemad pooled asuvad Euroopa Liidu liikmesriikides või mõnes muus riigis, välja arvatud need, mille asukoht on eelismaksusüsteemiga territooriumidel, mis määratakse kindlaks rahandusministeeriumi määrusega;

[...]“.

III. Põhikohtuasjade faktilised asjaolud ja eelotsuse küsimused

17. Põhikohtuasja kaebajad, Lineas – Concessões de Transportes SGPS (kohtuasjas C-207/22), Global Roads Investimentos SGPS (kohtuasjas C-267/22) ja NOS SGPS (kohtuasjas C-290/22) on Portugalis asutatud valdusühingud, kellest igaühe põhikirjaline tegevusala on valitseda kaudse majandustegevusena osalusi teistes ettevõtjates. Ühegi nende osalusega äriühingu tegevus ei kuulu pangandus- ega finantssektorisse.

18. Kõik kaebajad sõlmisid oma tegevuse käigus aastatel 2014–2017 mitme krediidiasutusega laenulepingute või kaubavekslitehingute ja võlakirjade emiteerimise kujul krediidi- ja finantsvahendustehinguid, mille alusel nad taotlesid ja said rahastamist. Neid tehinguid maksustati tempelmaksu seadustiku artikli 1 lõigete 1 ja 2 alusel dokumenteeritud tehingutena, millest tulenevalt maksid krediidiasutused kui maksukohustuslased selle maksu riigile, kandes sellega seotud kulud seejärel edasi kaebajatele.

19. Kaebajad ei nõustunud nende dokumenteeritud tehingute maksustamisega ning sisuliselt esitasid nad kõik esiteks taotluse kontrollida, kas selle maksu ülekandmine neile on õiguspärane, ja teiseks vaide. Neis haldusmenetlustes tuginesid kaebajad tempelmaksu seadustiku artikli 7

⁷ 11. septembri 1999. aasta seadus nr 150/99, mida on muudetud 12. novembri 2003. aasta dekreetseadusega nr 287/2003 (*Diário da República* nr 213/1999, I-A seeria, 11.9.1999).

lõike 1 punktis e ette nähtud maksuvabastusele põhjendusel, et nad on valdusühingud, kelle võib kvalifitseerida finantseerimisasutusteks vastavalt selles liikmesriigi õigusnormis viidatud liidu õigusele. Maksuhaldur jättis aga nende nõuded rahuldamata.

20. Mis puudutab esiteks Lineas – Concessões de Transportes SGPSi ja Global Roads Investimentos SGPSi, siis need ettevõtjad esitasid Centro de Arbitragem Administrativa (haldusvaidluste arbitraažikeskus) kaebuse vahekohtu moodustamiseks, nõudes maksuhalduri otsuste tühistamist ja sellest tulenevalt tasutud maksude tagastamist.

21. Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) (maksuasjade vahekohus (haldusvaidluste arbitraažikeskus), Portugal), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus kohtuasjades C-207/22 ja C-267/22, leiab, et Portugali õigusnormidest tuleneb, et dokumenteeritud tehingute maksu ei kohaldata finantseerimisasutustele liidu õiguse tähenduses. Riigisisises kohtupraktikas esineb siiski vastuolusid seoses mõiste „finantseerimisasutus“ tõlgendamisega. Eelotsusetaotluse esitanud kohus peab seetõttu vajalikuks kindlaks teha, kas see mõiste hõlmab ainult selliseid valdusühinguid, kellel on osalus finantsinstitutsioonides ning kelle suhtes kehtivad seega pangandus- või finantstegevusele kohaldatavad järelevalve- ja usaldatavusnõuded.

22. Neil asjaoludel otsustas Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) (maksuasjade vahekohus (haldusvaidluste arbitraažikeskus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

(kohtuasjas C-207/22) „Kas valdusühingut, mille ainus tegevusala on kaudse majandustegevusena osaluste haldamine teistes äriühingutes ja kes selle tegevuse käigus omandab ja omab kestvalt reeglina vähemalt 10% suuruseid osalusi selliste äriühingute kapitalis, mis tegelevad transporditaristu haldamisega, sealhulgas maanteede ja/või kiirteede projekteerimise, ehitamise ja haldamisega, saab käsitada „finantseerimisasutusena“ [direktiivi 2013/36] ja [määruse nr 575/2013] tähenduses?“

(kohtuasjas C-267/22) „Kas Portugalis asutatud valdusühing, mida reguleerivad 30. detsembri 1988. aasta dekreetseaduse nr 495/88 sätted ja mille ainus tegevusala on kaudse majandustegevusena osaluste haldamine teistes äriühingutes ja kes selle tegevuse käigus omandab ja omab kestvalt reeglina vähemalt 10% suuruseid osalusi selliste äriühingute kapitalis, mis ei tegutse kindlustus- ega finantssektoris, kuulub [direktiivi 2013/36] artikli 3 lõike 1 punkti 22 ja [määruse nr 575/2013] artikli 4 lõike 1 punkti 26 tähenduses mõiste „finantseerimisasutus“ alla?“

23. Teiseks esitas NOS SGPS vahekohtumenetluse taotluse, mille Centro de Arbitragem Administrativa (haldusvaidluste arbitraažikeskus) rahuldamata jättis. Täpsemalt leidis arbitraažikeskus, et valdusühing ei ole tempelmaksu seadustikus ette nähtud maksuvabastuse kohaldamiseks finantseerimisasutus – NOS GPSi väitel vastupidi sellele, mida haldusvaidluste arbitraažikeskus oli tuvastanud ühes varasemas menetluses samas küsimuses

24. Kuna NOS SGPS leidis, et vastuolulised otsused on tehtud vastuseks samale õiguslikule põhiküsimusele ja identses õiguslikus raamistikus, esitas ta kohtupraktika ühtlustamiseks apellatsioonkaebuse Supremo Tribunal Administrativo (Portugali kõrgeim halduskohus), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus kohtuasjas C-290/22. Nimetatud kohus märgib ühtlasi, et Portugali seadusandja pidas põhikohtuasjas vaidlusaluse maksuvabastuse piiritlemisel sõnaselgelt silmas liidu õigusnormides ette nähtud liiki ja vormis finantseerimisasutust. Seetõttu peab

eelotsusetaotluse esitanud kohus vajalikuks kindlaks teha, kas see mõiste hõlmab ainult valdusühinguid, kes omavad osalusi äriühingutes, mille suhtes kohaldatakse pangandus- või finantstegevuse suhtes kehtivaid järelevalve- ja usaldatavusnõudeid.

25. Neil asjaoludel otsustas Supremo Tribunal Administrativo (kõrgeim halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas Portugalis asutatud valdusühing, mida reguleerivad 30. detsembri 1988. aasta dekreetseaduse nr 495/88 sätted ja mille ainus tegevusala on osaluste haldamine sellistes teistes äriühingutes, mis ei tegutse kindlustussektoris, kuulub mõiste „finantseerimisasutus“ alla [direktiivi 2013/36] artikli 3 lõike 1 punkti 22 ja [määruse nr 575/2013] artikli 4 lõike 1 punkti 26 tähenduses?“

IV. Hinnang

26. Kohtuasjades C-207/22, C-267/22 ja C-290/22 esitatud kolme küsimusega soovivad eelotsusetaotluse esitanud kohtud sisuliselt teada, kas valdusühingut, mille ainus tegevusala on osaluste haldamine teistes äriühingutes ning mille tütarettevõtjad ega osalusega äriühingud ei tegele pangandus- ega finantstegevusega, võib pidada „finantseerimisasutuseks“ direktiivi 2013/36 artikli 3 lõike 1 punkti 22 ja määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 26 tähenduses põhikohtuasja asjaoludele kohaldatavas redaktsioonis.

27. Kõigepealt märgin lühidalt nende küsimuste vastuvõetavuse kohta, et kolmes kohtuasjas kõne all olevate dokumenteeritud tehingute maks on Portugali õigusnormidega kehtestatud kaudne maks. Nendest õigusnormidest tuleneb, et selle maksu tasumisest vabastuse saamiseks peab ettevõtjal olema finantseerimisasutuse staatus. Dokumenteeritud tehingute maksu ei ole liidu õiguse tasandil ühtlustatud. Portugali õigusnormid viitavad aga mõistet „finantseerimisasutus“ määratledes otse ja tingimusteta liidu õigusele, täpsemalt direktiivile 2013/36 ja määrusele nr 575/2013, mis on põhjus, miks eelotsusetaotluse esitanud kohtud paluvad Euroopa Kohtul anda selle mõiste tõlgendamise kohta täiendavaid selgitusi.

28. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on ta pädev lahendama liidu õiguse sätteid puudutavaid eelotsusetaotlusi olukorras, kus põhikohtuasja asjaolud on küll väljaspool liidu õiguse kohaldamisala, kuid liidu õigusnormid on muudetud kohaldatavaks riigisisese õigusega.⁸ Seega ei tohiks olla vähimatki kahtlust, et Euroopa Kohus on pädev käesolevates taotlustes otsust tegema ja neid taotlusi vastuvõetavaks tunnistama.

29. Mis puudutab asja sisu, siis on direktiivi 2013/36 eesmärk kooskõlastada riigisiseseid sätteid, mis käsitlevad finantsinstitutsioonide tegevuse alustamise tingimusi, nende juhtimisviisi ja järelevalveraamistikku. Seda direktiivi tuleb lugeda koos määrusega nr 575/2013,⁹ millega kehtestatakse finantsinstitutsioonidele ühtsed ja vahetult kohaldatavad usaldatavusnõuded. Mõlemad õigusaktid moodustavad pangandus- ja finantstegevust reguleeriva õigusraamistiku ning määravad kindlaks finantsinstitutsioonide suhtes kohaldatavad järelevalve- ja usaldatavusnõuded.

⁸ 19. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Europamur Alimentación (C-295/16, EU:C:2017:782, punkt 29).

⁹ Vt direktiivi 2013/36 põhjendus 2.

30. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt nähtub nii liidu õiguse ühetaolise kohaldamise nõudest kui ka võrdsuse põhimõttest, et sellise liidu õigusnormi sõnastust, mis ei viita sõnaselgelt liikmesriikide õigusele õigusnormi tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramiseks, tuleb kogu Euroopa Liidus tõlgendada autonoomselt ja ühetaoliselt.¹⁰

31. Kuna mõiste „finantseerimisasutus“ on määratletud direktiivi 2013/36 artikli 3 lõike 1 punktis 22 ja määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punktis 26 ning kummaski sättes ei ole selle tähenduse ja ulatuse kindlaksmääramiseks viidatud liikmesriikide õigusele, tuleb seda mõistet pidada liidu õiguse autonoomseks mõisteks, mida tuleb seega tõlgendada ja kohaldada kõikides liikmesriikides võrdselt. Järelikult on Euroopa Kohtu ülesanne anda sellele mõistele liidu õiguskorras ühetaoline tõlgendus.¹¹

32. Lisaks ei tule liidu õiguse sätte tõlgendamisel arvestada mitte üksnes selle sõnastust, vaid ka konteksti ning selle õigusaktiga taotletavaid eesmärgi, mille osa säte on.¹² Seetõttu hindan mõiste „finantseerimisasutus“ määratlust direktiivi 2013/36 artikli 3 lõike 1 punkti 22 ja määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 26 tähenduses, lähtudes grammatilisest, kontekstipõhisest ja teleoloogilisest tõlgendusest.

1. Grammatiline tõlgendus

33. Esiteks, mis puudutab direktiivi 2013/36 artikli 3 lõike 1 punkti 22 sõnastust, siis viitab see säte mõiste „finantseerimisasutus“ määratlemisel otseselt määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punktile 26. Viimati nimetatud sättes omakorda määratletakse mõiste „finantseerimisasutus“ ettevõtjana, kes ei ole „finantsinstitutsioon“ ja kelle põhitegevuseks on osaluste omandamine või tegelemine ühe või mitme direktiivi 2013/36/EL I lisa punktides 2–12 ja punktis 15 loetletud tegevusega. Määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punktis 26 on esitatud veel üks näide, mis hõlmab mõiste „finantseerimisasutus“ kohaldamisalasse sõnaselgelt ka finantsvaldusettevõtjad, segafinantsvaldusettevõtjad, makseasutused direktiivi 2007/64 tähenduses ja varahaldusettevõtjad. Seevastu direktiivi 2009/138 artikli 212 lõike 1 punktides f ja g määratletud kindlustusvaldusettevõtjad ja segakindlustusvaldusettevõtjad on mõiste „finantseerimisasutus“ kohaldamisalast sõnaselgelt välistatud.

34. Sellega seoses tuleb esiteks märkida, et mõiste „asutus“ määratlust määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punktis 26 tuleb lugeda koos määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punktiga 3, milles finantsinstitutsiooni mõiste on määratletud kui krediidasutus või investeerimisühing. Sellest järeldub, et krediidasutused, kes määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 1 kohaselt on ettevõtjad, kelle majandustegevuseks on hoiuste või muude tagasimakstavate vahendite võtmine avalikkuselt ning oma arvel ja nimel laenu andmine, on finantseerimisasutuse mõistest välja jäetud. Sama kehtib ka investeerimisühingute kohta, kes on määratletud määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punktis 2 viitega direktiivi 2014/65/EL artikli 4 lõike 1 punktile 1.¹³ Selles sättes on taoline ettevõtja määratletud kui juriidiline isik, kelle püsiv kutsetegevus või ärivaldkond on ühe või mitme investeerimisteenuse osutamine kolmandatele isikutele ja/või ühe või mitme investeerimistegevusega tegelemine kutsetegevusena.

¹⁰ 3. veebruari 2022. aasta kohtuotsus Finanzamt A (C-515/20, EU:C:2022:73, punkt 26 ja seal viidatud kohtupraktika).

¹¹ *Ibid.* (punkt 27).

¹² Vt 9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus ACER vs. Aquind (C-46/21 P, EU:C:2023:182, punkt 54).

¹³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 15. mai 2014. aasta direktiiv finantsinstrumentide turgude kohta ning millega muudetakse direktiive 2002/92/EÜ ja 2011/61/EL (ELT 2014, L 173, lk 349).

35. Teiseks peab ettevõtja põhitegevus selleks, et teda saaks pidada „finantseerimisasutuseks“ määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 26 tähenduses, olema kas osaluste omandamine või tegelemine ühe või mitme direktiivi 2013/36/EL I lisa punktides 2–12 ja punktis 15 loetletud tegevusega. Sõnastusest nähtub, et tegemist on alternatiivsete tingimustega, mis tähendab, et selle määratluse alla kuulumiseks piisab vastavusest vaid ühele neist.

36. Kolmandaks on mõiste „finantseerimisasutus“ määratlusest välja jäetud nii kindlustusvaldusettevõtjad kui ka segakindlustusvaldusettevõtjad, nagu need on määratletud direktiivi 2009/138/EÜ artikli 212 lõike 1 punktides f ja g. Järelikult ei vasta nendele määratlustele vastav ettevõtja mõiste „finantseerimisasutus“ alla kuulumise nõuetele.

37. Neljandaks on määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punktis 26 esitatud loetelu valdusettevõtjatest, keda tuleb käsitada finantseerimisasutustena. Need on muu hulgas „finantsvaldusettevõtjad“ ja „segafinantsvaldusettevõtjad“.¹⁴

38. Selle kohta tuleb märkida, et „finantsvaldusettevõtja“ on määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punktis 20 määratletud kui finantseerimisasutus, kelle tütarettevõtjad on eranditult või peamiselt finantsinstitutsioonid või finantseerimisasutused, millest vähemalt üks on finantsinstitutsioon, ja kes ei ole segafinantsvaldusettevõtja.

39. Määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punktis 21 on ka määratletud mõiste „segafinantsvaldusettevõtja“. See säte viitab määratlusele, mis on esitatud direktiivi 2002/87/EÜ¹⁵ artikli 2 punktis 15, mille kohaselt on segafinantsvaldusettevõtja emasettevõtja, välja arvatud reguleeritud üksus, mis moodustab koos oma tütarettevõtjatega, millest vähemalt üks on ühenduses asuva peakontoriga reguleeritud üksus, ja muude üksustega finantskonglomeraadi. Mõiste „reguleeritud üksus“ on direktiivis 2002/87 määratletud kui krediidiasutus, kindlustusandja või investeerimisühing.¹⁶

40. Kuigi mõlemad määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punktis 26 esitatud määratlusega hõlmatud valdusettevõtjate liigid on määratletud kui oma tütarettevõtjatena „finantsinstitutsioonide“ omajad, tuleb seoses selle sätte sõnastusega välja selgitada, kas neid tuleb mõista mitteammendavate näidetena või vastupidi, *numerus clausus*'e loeteluna, millest ei ole võimalik kõrvale kalduda, kui kontrollitakse, kas valdusettevõtja tuleks lugeda „finantseerimisasutuseks“.

41. Leian, et määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punktis 26 sisalduvaid näiteid tuleb tõlgendada mitteammendavalt. Seda järeldust, mis põhineb määruse nr 575/2013 ingliskeelse versiooni analüüsil ja eelkõige sõna „sealhulgas“ kasutamisel, toetab ka selle määruse artikli 4 lõike 1 punkti 26 teiste keeleversioonide sõnastus. Näiteks kasutatakse artikli 4 lõike 1 punkti 26 prantsus- ja saksakeelses versioonis vastavalt sõnu „en ce compris“ ja „schließt“, mis on kooskõlas

¹⁴ See säte viitab ka makseasutustele Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. novembri 2007. aasta direktiivi 2007/64/EÜ, makseteenuste kohta siseturul ning direktiivide 97/7/EÜ, 2002/65/EÜ, 2005/60/EÜ ja 2006/48/EÜ muutmise ning direktiivi 97/5/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (ELT 2007 L 319, lk 1) tähenduses ja varahaldusettevõtjatele, kes on määratletud määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punktis 19. Kuna need finantseerimisasutused ei ole aga valdusettevõtjad, ei ole need käesoleva analüüsi jaoks asjakohased.

¹⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16. detsembri 2002. aasta direktiiv, milles käsitletakse finantskonglomeraati kuuluvate krediidiasutuste, kindlustusseltside ja investeerimisühingute täiendavat järelevalvet ning millega muudetakse nõukogu direktiive 73/239/EMÜ, 79/267/EMÜ, 92/49/EMÜ, 92/96/EMÜ, 93/6/EMÜ ja 93/22/EMÜ ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 98/78/EÜ ja 2000/12/EÜ (ELT 2003, L 35, lk 1; ELT eriväljaanne 06/04, lk 340).

¹⁶ Vt direktiivi 2002/87 artikli 2 punkt 4.

mitteammendava tõlgendusega. Lisaks kasutatakse lätikeelses versioonis sõna „tostarp“, mis viitab samuti sellele, et finantsvaldusettevõtjaid ja segafinantsvaldusettevõtjaid sisaldavat loetelu ei tohiks käsitleda *numerus clausus*'e tähenduses.

42. Samas ei tähenda mitteammendav loetelu, et seda loetelu ei tohiks selles esitatud näidetega kitsendada. Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on taoliste näidete puhul tegemist suunavate mõistetega, piirates tõlgenduse ainult neile elementidele, mida on seal sõnaselgelt mainitud või mida saab liigitada samasse kategooriasse.¹⁷ Käesoleval juhul on määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punktis 26 ära toodud valdusettevõtjate liikide eesmärk määratleda selles sättes sisalduva määratluse ulatus selliselt, et seda määratlust kohaldatakse ainult taoliste valdusettevõtjate suhtes, kes on seal sõnaselgelt loetletud või keda võib liigitada samasse kategooriasse (*ejusdem generis*).

43. Määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 26 puhul tuleb eeltoodust tulenevalt märkida, et esiteks puudutab mitteammendav loetelu ainult valdusettevõtjaid, ja teiseks peab nende valdusettevõtjate osalusega ettevõtja või tütarettvõtja olema „finantsinstitutsioon“. „Finantsinstitutsioonid“ peavad omakorda oma põhitegevuse kaudu olema seotud finants- või pangandussektoriga. Seega, isegi kui võtta arvesse kaebaja kohtuistungil esitatud peamist argumenti vajaduse kohta tõlgendada kõnealuse mõiste määratlust eraldi, viitavad eeltoodud kaalutlused sellele, et mis tahes muu valdusettevõtja, keda need näited ei hõlma, peab olema seotud pangandus- või finantssektoriga.

44. Märgin, et määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 sõnastuse sellist tõlgendust toetab ka komisjoni vastus Euroopa Pangandusjärelevalve 2014. aastal esitatud küsimusele,¹⁸ milles ta märkis, et arvestades selle määruse artikli 4 lõike 1 punktides 26 ja 27 esitatud määratluste struktuuri ning artiklis 36 sätestatud mahaarvamiste eesmärki, ei hõlma mõiste „finantseerimisasutus“ see osa, mis viitab osaluste omandamises seisnevale põhitegevusele, puhtalt tööstusvaldusühinguid. Sama käsituse kohaselt muudeti määrusega 2019/876 hiljuti määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 26 määratlust, arvates mõiste „finantseerimisasutus“ alt sõnaselgelt välja „pelgalt tööstusvaldusettevõtjad“. Isegi kui see ei ole käesolevates kohtuasjades *ratione temporis* kohaldatav,¹⁹ selgitan allpool, et see muudatus võib illustreerida kõnealuse mõiste algse määratluse mõtet.

45. Eeltoodud kaalutlustest tuleneb, et direktiivi 2013/36 artikli 3 lõike 1 punkti 22 ja määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 26 grammatiline tõlgendus viitab sellele, et selleks, et valdusettevõtjat saaks pidada finantseerimisasutuseks viimati nimetatud sätte tähenduses, peab see äriühing omama osalusi pangandus- või finantstegevusega tegelevates äriühingutes. Seevastu valdusettevõtjad, kelle ainus tegevusala on valitseda osalusi muudes äriühingutes kui need, mis tegelevad pangandus- või finantstegevusega, ei näi kuuluvat mõiste „finantseerimisasutus“ alla nende kahe sätte tähenduses.

¹⁷ 9. juuli 2020. aasta kohtuotsus Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, punkt 69). Vt ka 16. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Satakunnan Markkinapörssi ja Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, punkt 41) ja 6. novembri 2003. aasta kohtuotsus Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, punktid 43 ja 44).

¹⁸ Komisjoni vastus küsimusele 2014_857 finantseerimisasutuse määratluse kohta määruses nr 575/2013, 18. juuli 2014, kättesaadav aadressil https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_857.

¹⁹ Vt määruse 2019/876 artikli 3 lõike 3 punkt b.

2. Kontekstipõhine tõlgendamine

46. Nagu eespool märgitud, tuleb liidu õiguse sätte tõlgendamisel arvesse võtta selle konteksti. Käesoleval juhul on finantseerimisasutused seotud konkreetsete eeskirjade, nõuete ja eesõigustega, mida saab kasutada mõiste „finantseerimisasutus“ kontekstipõhisel tõlgendamisel määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 26 tähenduses.

47. Sellega seoses olen juba maininud, et määrus nr 575/2013 näeb ette ühtsed eeskirjad üldiste usaldatavusnõuete kohta, mida peavad täitma finantsinstitutsioonid, kelle üle teostatakse järelevalvet direktiivi 2013/36/EL alusel. Nimetatud määruse artikli 1 kohaselt puudutavad need eeskirjad omavahendite nõudeid, likviidsusnõudeid ja aruandluskohustusi ning avalikustamismõudeid.

48. Esiteks lubavad sellised omavahendite nõuded, nagu on sätestatud määruse nr 575/2013 artiklis 93, selle määruse kohaldamisalasse kuuluvatelt ettevõtjatelt riskide võtmist ainult niivõrd, kui võrd seda võimaldab piisav kapitalitase.²⁰ Selliste nõuetega tagatakse, et ettevõtjatel on vajalik kapitalitase selleks, et nad suudaksid toime tulla kahjumiga, mis võib tuleneda nende poolt riskide võtmisest, näiteks juhul, kui laenusaja jätab oma kohustused täitmata.²¹

49. Teiseks täiendavad kapitali adekvaatsuse nõudeid määruse nr 575/2013 artiklites 412–414 ette nähtud likviidsusnõuded, kohustades krediidasutusi ja investeerimisühinguid müüma varasid, kui neil on vaja hankida raha, et täita kohustusi või tulla toime võimalike tasakaalustamatustega likviidsuse vahendite sissevoolu ja väljavoolu vahel pingelistes stressiolukordades.²²

50. Kolmandaks piiravad suure riskide kontsentreerumisega seotud nõuded, mida reguleerivad määruse nr 575/2013 artikkel 111 jj, krediidi märkimisväärset laiendamist ühele kliendile või omavahel seotud klientide rühmale. Need eeskirjad käsitlevad teatavatele klientidele laenamisega seotud krediidiriski reguleerimist, kuna sellise riski realiseerumine võib ohustada Euroopa Liidu finantshuve.

51. Sisuliselt kehtestatakse eelkirjeldatud usaldatavusnõuete täitmise järelevalve eeskirjadega ettevõtjatele täiendavaid ja koormavaid regulatiivseid nõudeid, mis lähevad kaugemale üldistest küsimustest, nagu maksustamine ja konsolideerimine. Need sätted on olemuslikult seotud pangandus- ja finantstegevusega ning moodustavad koos haldussüsteemi, mille eesmärk on tagada Euroopa Liidu finantshuve.

52. Lisaks, hoolimata sellest, et määruse nr 575/2013 artikliga 11 allutatakse finantseerimisasutused usaldatavusnõuete täitmise järelevalvele, reguleerivad need nõuded sisuliselt finantseerimisasutusi seoses sellega, et nad on finantsinstitutsioonide tütarettevõtjad või omavad osalusi finantsinstitutsioonides määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 3 tähenduses. See tähendab, et valdusettevõtja suhtes, kes ei ole seotud pangandus- või finantssektoriga, ei kohaldata ühtegi eespool nimetatud nõuet.

53. Sarnane olukord tekib õigusliku raamistiku puhul finantseerimisasutustele antud eesõigusega. Üks peamisi eesõigusi on võimalus tegeleda direktiivi 2013/36 I lisas nimetatud pangandus- või finantstegevusega teise liikmesriigi territooriumil, kui see finantseerimisasutus on saanud

²⁰ Chiu, I.H.-Y., ja Wilson, J., *Banking Law and Regulation*, Oxford University Press, 2019, lk 330.

²¹ *Ibid.* (lk 330).

²² *Ibid.*

päritoluliikmesriigis tegevusloa. Direktiivi 2013/36 artiklis 34 on sätestatud, et kui finantseerimisasutused on krediidasutuste tütarettevõtjad, peaks ka neil olema õigus pangandus- või finantstegevuse vastastikusele tunnustamisele. See säte koostoimes sama direktiivi põhjendusega 20 lubab sisuliselt finantseerimisasutustel avada filiaale teistes liikmesriikides ja tegeleda direktiivi 2013/36 I lisas nimetatud piiriülese tegevusega. Eesõigused, mida finantseerimisasutused omavad seoses vastastikuse tunnustamisega, on olemuslikult seotud finants- või pangandussektoriga, kuna need on seotud direktiivi 2013/36 I lisas loetletud tegevustega.

54. Nendest kaalutlustest tuleneb, et valdusettevõtja, kelle ainus tegevusala on osaluste valitsemine ja kelle tütarettevõtjad või osalusega ettevõtjad ei tegele pangandus- ega finantstegevusega, ei ole hõlmatud ühegi eespool nimetatud nõudega, eelkõige seoses usaldatavusnõuete täitmise järelevalvega. Lisaks puudub neil valdusettevõtjatel võimalus kasutada direktiivis 2013/36 ette nähtud vastastikusest tunnustamisest tulenevaid eesõigusi. Nimelt ei ole need sätted seotud nende valdusettevõtjatega, sest neil ei ole sellist osalust, samuti ei ole nad tütarettevõtjad ega tegele ühegi direktiivi 2013/36 I lisas loetletud tegevusega.

55. Järelikult kahjustaks käesolevas kolmes kohtuasjas kaebajate pakutud tõlgendus direktiivi 2013/36 sisemist sidusust, kuna osa finantseerimisasutusi peaks järgima usaldatavusnõuete täitmise järelevalve eeskirju, teised aga mitte. Kontekstipõhiselt ei ole asjakohane käsitada valdusettevõtjaid finantseerimisasutustena, kui nad 1) ei täida finantseerimisasutuse kohustusi, 2) ei saa kasutada finantseerimisasutustele antud eesõigusi ega 3) täida finantseerimisasutustele üldiselt omistatavaid ülesandeid. Kui see oleks lubatud, looks see õigusliku staatuse, millel puudub praktiline eesmärk.

56. Kaebajate tõlgenduses tuleb esile tuua veel üks problemaatiline aspekt. Nimelt juhul, kui selliseid valdusühinguid, nagu on kõne all põhikohtuasjas, käsitatakse finantseerimisasutustena, oleks selle mõiste määratlus tarbetult lai. Paljud äriühingud võivad kasutada oma tegevuse ja investeeringute juhtimiseks valdusettevõtja struktuuri, kuigi nende tütarettevõtjate või osalusega ettevõtjate hulgas ei ole ühtegi finantsinstitutsiooni.

57. Portugali valitsus esitas kohtuistungil ilmeka näite mõiste „finantseerimisasutus“ sellise laia tõlgenduse tagajärgede kohta. Kõigist Portugalis registreeritud valdusühingutest on 94% registreeritud mittefinantseerimisasutustena, mis tähendab, et asjaomased ametiasutused reguleerivad ja kontrollivad ainult 6% valdusühingutest. Kui järgida kaebajate pakutud tõlgendust mõistele „finantseerimisasutus“, tõuseks see protsent sajani.

58. Kui kõiki valdusettevõtjaid käsitatakse määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 26 tähenduses finantseerimisasutustena, tekitaks see kummalise olukorra. Valdusettevõtja kohustused tegelikult oluliselt ei muutuks, välja arvatud juhul, kui ta omandab osaluse finantsinstitutsioonis või saab mõne finantsinstitutsioonitütarettevõtjateks. Sisuliselt ei oleks valdusettevõtjatel lisakoormust, kuid neil oleks õigus saada riigisisese õigusega ette nähtud soodustusi, näiteks Portugali puhul erandi dokumenteeritud tehingute maksustamisest. Tulemuseks oleks see, et valdusettevõtja valitsetavad osalused saaksid konkurentsieelise võrreldes teiste sarnasel turul tegutsevate äriühingutega, mida ei valitse valdusettevõtja.

59. Sarnane olukord tekib ka riiklike ametiasutuste kohustuste käsitlemisel. Kui kõiki valdusettevõtjaid koheldaks finantseerimisasutustena, oleks liikmesriigi ametiasutused liigselt koormatud kohustustega, mida nad peavad täitma usaldatavusnõuete täitmise järelevalve valdkonnas, nagu on sätestatud eelkõige direktiivi 2013/36 artiklis 4.

60. Eeltoodu põhjal on võimalik eristada kahte liiki valdusettevõtjaid: ühelt poolt need valdusettevõtjad, kes valitsevad tööstuslikke tüdarettevõtjaid, nagu põhikohtuasjas kõne all olevad valdusühingud, ja teiselt poolt valdusettevõtjad, kes omavad pangandus- või finantssektorisse kuuluvaid osalusi. Määruse nr 575/2013 ja direktiivi 2013/36 kohaldamisalasse kuulub kontekstipõhise tõlgendamise põhjal üksnes viimati nimetatud kategooria.

61. Mõiste „finantseerimisasutus“ kitsam tõlgendus näib samuti olevat kooskõlas määrusega 2019/876 tehtud artikli 4 lõike 1 punkti 26 muudatusega, mis – nagu on märgitud käesoleva ettepaneku punktis 44 – jätab selle määratluse alt välja mõiste „pelgalt tööstusvaldusettevõtjad“.

62. Oluline on märkida, et mõistet „pelgalt tööstusvaldusettevõtja“ ei ole määratletud ning määruses 2019/876 ei ole selle määratluse kohta juhiseid antud. Lisaks ei sisalda määruse 2019/876 ettevalmistavad materjalid ühtegi asjakohast viidet selle tõlgendamise kohta.

63. Küll aga pakkus komisjoni hiljem oma 2021. aasta ettepanekus²³ välja mõiste „puhas tööstusvaldusettevõtja“ määratluse. Selle ettepaneku artikli 1 punktis f, millega lisatakse määruse nr 575/2013 artikli 4 lõikesse 1 uus punkt 26a, on määratletud, et puhas tööstusvaldusettevõtja on ettevõtja, kes vastab kolmele tingimusele: esiteks on tema põhitegevus osaluse omandamine või omamine; teiseks ei ole ei talle ega ühelegi ettevõtjale, milles tal on osalus, osutatud määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 27 alapunktides a, d, e, f, g, h, k ja l; kolmandaks ei tegele ta ega ükski ettevõtja, milles tal on osalus, põhitegevusena ühegi direktiivi 2013/36/EL I lisa loetletud tegevusega ega ühegi direktiivi 2014/65/EL I lisa A või B jaos loetletud tegevusega, mis on seotud kõnealuse direktiivi kõnealuse lisa C jaos loetletud finantsinstrumentidega, ega ole investeerimisühingud, makseteenuse pakkujad direktiivi (EL) 2015/2366²⁴ tähenduses, varahaldusettevõtjad või abiettevõtjad.

64. Välja pakutud määratlus, ehkki sellel puudub õiguslik toime, on kooskõlas minu eespool esitatud analüüsiga. Selle kohaselt ei ole puhtalt tööstusvaldusettevõtjatel mingit seost finants- või pangandussektoriga, kuna nad ei ole ettevõtjad, kes tegelevad põhitegevusena mõne määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punktis 26 loetletud tegevusega, ega oma osalust ettevõtjates, kes tegelevad nende tegevustega põhitegevusena. Sellest järeldub, et isegi ettevõtjatel, kes omandavad osalusi, peab olema seos pangandus- või finantssektoriga.

65. Eeltoodud kaalutlustest järeldan, et fraasi „ettevõtja [...] kelle põhitegevuseks on osaluste omandamine“ tuleb määruse nr 575/2013 ja direktiivi 2013/36 kontekstis tõlgendada kitsalt. Direktiivi 2013/36 artikli 3 lõike 1 punkti 22 ja määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 26 taoline tõlgendamine tähendaks, et „finantseerimisasutuseks“ ei loetaks valdusettevõtjat, kelle tegevusala on osaluste valitsemine äriühingutes, mille suhtes ei kohaldata järelevalvet ega usaldatavusnõudeid ning mis seega ei kuulu viidatud direktiivi ja määruse kohaldamisalasse.

3. Teleoloogiline tõlgendamine

66. Mis puudutab direktiivi 2013/36 artikli 3 lõike 1 punkti 22 ja määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 26 teleoloogilist tõlgendamist, siis on selge, et need mõlemad seadusandlikud aktid võeti vastu selleks, et tugevdada finantseerimisasutuste suhtes kohaldatavaid juhtimise nõudeid.

²³ Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus, millega muudetakse määrust (EL) nr 575/2013 seoses krediidiriski, krediidiiväärtuse korrigeerimise riski, operatsiooniriski, tururiski ja minimaalse väljundmäära nõuetega (2021/0342(COD)).

²⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. novembri 2015. aasta direktiiv makseteenuste kohta siseturul, direktiivide 2002/65/EÜ, 2009/110/EÜ ning 2013/36/EL ja määruse (EL) nr 1093/2010 muutmise ning direktiivi 2007/64/EÜ kehtetuks tunnistamise koht (ELT 2015 L 337, lk 35).

2008. aastal alanud finantskriis näitas, et Euroopa Liidu finantssüsteem vajab suurema usaldust ja usaldusväärset. Enne finantskriisi oli tõhusate kontrollimehhanismide puudumise tõttu nende asutustes järelevalve juhtkonna otsustusprotsessi üle puudulik. See tõi kaasa lühiajalised ja ülemäära riskantsed juhtimisstrateegiad.²⁵ Samas suutis mõni ettevõtja tänu usaldusväärsetele sisemistele juhtimispraktikatele finantskriisiga märkimisväärselt paremini toime tulla kui teised.²⁶

67. Seda arvestades on ilmne, et sisemise juhtimiskorra puudumine võib kahjustada liidu finantshuve, nagu nähtub direktiivi 2013/36 põhjendustest 53 ja 54 ning määruse nr 575/2013 põhjendustest 113 ja 114. Seega oli varasema juhtimiskorra parandamine direktiivi 2013/36 ja määruse nr 575/2013 eesmärk.

68. Sellest tuleneb, et direktiivi 2013/36 artikli 3 lõike 1 punktis 22 ja määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punktis 26 sätestatud mõiste „finantseerimisasutus“ määratlus peab olema selle eesmärgiga kooskõlas ja järgima seda loogikat. Täpsemalt tuleb määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 26 rolli mõista nii, et see näitab, millised üksused vajavad rangemat juhtimiskorda ja millistest üksustest võib lähtuda oht liidu finantshuvidetele. Mõiste „finantseerimisasutus“ määratlus peab seega võimaldama eristada ühelt poolt ettevõtjaid, kes võivad seda ohtu põhjustada, ja teiselt poolt ettevõtjaid, kellel sellist mõju ei oleks. Nii saavad asjaomased asutused direktiivi 2013/36 ja määrust nr 575/2013 tõhusalt kasutada ning need aktid saavad saavutada soovitud eesmärgi.

69. Selles kontekstis näib mõiste „finantseerimisasutus“ tõlgendus, mis hõlmab kõiki valdusettevõtjaid, mõnevõrra kaugenenu sellest, mida liidu seadusandja soovis selle määratlusega hõlmata. Käesoleva arvamuse punktides 47–50 kirjeldatud omavahendite nõuded, likviidsusnõuded ja riskide kontsentreerumisega seotud nõuded on kõik meetmed, mida kohaldatakse finantseerimisasutuste suhtes ja mille eesmärk on tagada usaldusväärne sisejuhtimine ja piisav riskijuhtimispraktika. Seda seetõttu, et neil nõuetel on ennetav mõju võimalikule negatiivsele mõjule Euroopa Liidu finantshuvidetele ning nende finantseerimisasutustega õigussuhetes olevatele füüsilistele ja juriidilistele isikutele. Ent valdusettevõtjad, kes valitsevad osalusi muudes ettevõtjates, mis ei ole finantsinstitutsioonid, ei kannu sama riski. Sellest järeldub, et nende hõlmamine mõistega „finantseerimisasutus“ ei aitaks saavutada eesmärki parandada liidu finantsturvalisust ja finantshuve ohustada võivate ettevõtjate puudulikke sisemisi juhtimiskordasid.

70. Teiseks on direktiivi 2013/36 I lisas loetletud tegevused, mida – nagu ma juba märkisin – tuleb vastastikku tunnustada. Määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punktis 26 on ette nähtud, et ettevõtjat, kelle põhitegevuseks on nimetatud lisa punktides 2–12 ja punktis 15 nimetatud tegevus, käsitatakse finantseerimisasutusena, kui ta vastab ka ülejäänud nõuetele, mis tulenevad selles artiklis sätestatud määratlusest. Hõlmatud on näiteks kapitalirent, laenutehingud, rahamaakleri tegevus ja e-raha väljastamine.

71. Neid tegevusi arvestades võib teha kaks vahejärelt. Esiteks on direktiivi I lisas esitatud vastavate tegevuste loetelu lai. Teiseks on need väga selgelt seotud pangandus- või finantssektoriga. Usun, et Euroopa Liidu seadusandja soovis näha mõiste „finantseerimisasutus“ kohaldamisala ette võimalikult laiana, et vältida lünki, kus osa ettevõtjaid võib püüda usaldatavusnõuete täitmise järelevalve alt välja viia varasid, mis on samas selgelt seotud pangandus- või finantssektoriga.

²⁵ Euroopa Pangandusjärelevalve, „Final Report on Guidelines on internal governance under Directive 2013/36/EL“, EBA/GL/2021/05, 2. juuli 2021, lk 5.

²⁶ *Ibid.*

72. On ilmne, et kui kohaldada sellist arutluskäiku tõlgendusele, mille kohaselt kuuluvad mõiste „finantseerimisasutus“ kohaldamisalasse kõik valdusettevõtjad, oleks see kooskõlas vaid ühega kahest eespool nimetatud järeldusest. Kuigi hõlmatud ettevõtjate ulatus oleks tõepoolest lai, puuduks samas seos pangandus- või finantssektoriga. Seetõttu leian, et vajalik on teleoloogiline lähenemine, et taoline tõlgendus ei laiendaks ülemäära mõiste „finantseerimisasutus“ määratlust.

73. Selle analüüsi põhjal ei oleks asjakohane käsitada selliseid valdusühinguid nagu need, millega on tegemist põhikohtuasjas, direktiivi 2013/36 ja määruse nr 575/2013 kontekstis „finantseerimisasutustena“. Lisaks on määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 26 selline tõlgendus kooskõlas eespool esitatud kontekstipõhise tõlgenduse analüüsiga ja toetab seda.

74. Eeltoodud kaalutlusi arvestades on ilmne, et kõik tõlgendusmeetodid viivad määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 26 kitsendava tõlgenduseni. Seetõttu järeldan, et direktiivi 2013/36 artikli 3 lõike 1 punkti 22 ja määruse nr 575/2013 artikli 4 lõike 1 punkti 26 tuleb tõlgendada nii, et valdusettevõtjat, kelle ainus eesmärk on osaluste valitsemine äriühingutes ja kelle tütarettvõtjad ega osalusega ettevõtjad ei tegutse pangandus- ega finantssektoris, ei saa pidada finantseerimisasutuseks nimetatud sätete tähenduses.

V. Ettepanek

75. Esitatud analüüsi alusel teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) (maksuasjade vahekohus (haldusvaidluste arbitraažikeskus), Portugal) ja Supremo Tribunal Administrativo (Portugali kõrgeim halduskohus) küsimustele järgmiselt:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta direktiivi 2013/36/EL, mis käsitleb krediitiasutuste tegevuse alustamise tingimusi ning krediitiasutuste usaldatavusnõuete täitmise järelevalvet, millega muudetakse direktiivi 2002/87/EÜ ning millega tunnistatakse kehtetuks direktiivid 2006/48/EÜ ja 2006/49/EÜ, artikli 3 lõike 1 punkti 22 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013. aasta määruse (EL) nr 575/2013, mis käsitleb krediitiasutuste suhtes kohaldatavaid usaldatavusnõudeid ja millega muudetakse määrust (EL) nr 648/2012, artikli 4 lõike 1 punkti 26

tuleb tõlgendada nii, et

valdusettevõtjat, kelle ainus tegevusala on osaluste valitsemine äriühingutes ja kelle tütarettvõtjad ega osalusega ettevõtjad ei tegutse pangandus- ega finantssektoris, ei saa pidada finantseerimisasutuseks nimetatud sätete põhikohtuasja asjaoludele kohaldatava redaktsiooni tähenduses.