



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE

LAILE MEDINE

od 29. lipnja 2023.¹

Spojeni predmeti C-207/22, C-267/22 i C-290/22

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

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

protiv

Autoridade Tributária e Aduaneira

(zahtjevi za prethodnu odluku koje je uputio Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) (Arbitražni porezni sud (Centar za upravnu arbitražu), Portugal))

i

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

protiv

Autoridade Tributária e Aduaneira

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Supremo Tribunal Administrativo (Vrhovni upravni sud, Portugal))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Ekonomska i monetarna politika – Nadzor financijskog sektora Europske unije – Direktiva 2013/36/EU – Članak 3. stavak 1. točka 22. – Uredba (EU) br. 575/2013 – Članak 4. stavak 1. točka 26. – Financijska institucija – Pojam – Holding – Upravljanje udjelima u društvima koja ne podliježu nadzornim i bonitetnim zahtjevima primjenjivima na bankovne ili financijske djelatnosti”

I. Uvod

1. Ovi zahtjevi za prethodnu odluku odnose se na tumačenje Direktive 2013/36/EU² i Uredbe (EU) br. 575/2013³, to jest pojma „financijska institucija”, koji se nalazi u obama tim zakonodavnim aktima, u verziji primjenjivoj na činjenice o kojima je riječ u glavnim postupcima.

¹ Izvorni jezik: engleski

² Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ (SL 2013., L 176, str. 338.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 14., str. 105. i ispravak SL 2017., L 20, str. 1.), kako je izmijenjena Direktivom Europskog parlamenta i Vijeća 2014/17/EU od 4. veljače 2014. o ugovorima o potrošačkim kreditima koji se odnose na stambene nekretnine i o izmjeni direktiva 2008/48/EZ i 2013/36/EU i Uredbe (EU) br. 1093/2010 (SL 2014., L 60, str. 34. i ispravci SL 2015., L 65, str. 22. i SL 2015., L 246, str. 11.)

³ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL 2013., L 176, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 13., str. 3. i ispravak SL 2017., L 20, str. 2.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) 2016/1014 Europskog parlamenta i Vijeća od 8. lipnja 2016. o izmjeni Uredbe (EU) br. 575/2013 (SL 2016., L 171, str. 153.)

2. Zahtjevi su podneseni u okviru sporova između, s jedne strane, društava Lineas – Concessões de Transportes SGPS (predmet C-207/22), Global Roads Investimentos SGPS (predmet C-267/22) i NOS SGPS (predmet C-290/22) i, s druge strane, Autoridade Tributária e Aduaneira (Porezna i carinska uprava, Portugal), u pogledu obračuna administrativnih pristojbi propisanih portugalskim pravom.

3. U ovim se trima predmetima Sud poziva da pojasni može li se holding čiji je jedini predmet poslovanja upravljanje udjelima u društvima koja se ne bave bankovnim ili financijskim djelatnostima te koja stoga ne podliježu nadzornim i bonitetnim zahtjevima primjenjivima na te djelatnosti smatrati „financijskom institucijom” u smislu članka 3. stavka 1. točke 22. Direktive 2013/36 i članka 4. stavka 1. točke 26. Uredbe br. 575/2013.

II. Pravni okvir

A. Pravo Europske unije

1. Direktiva 2013/36

4. U uvodnim izjavama 2., 20. i 54. Direktive 2013/36 navodi se:

„(2) Ova bi Direktiva trebala, *inter alia*, sadržavati odredbe koje reguliraju odobrenja za rad, stjecanje kvalificiranih udjela, ostvarivanje prava na slobodu poslovnog nastana i slobodu pružanja usluga, ovlasti nadzornih tijela matičnih država članica i država članica domaćina u tom pogledu te odredbe koje uređuju inicijalni kapital i nadzornu provjeru kreditnih institucija i investicijskih društava. Glavni cilj i predmet ove Direktive jest usklađivanje nacionalnih odredbi koje se odnose na pristup djelatnosti kreditnih institucija i investicijskih društava, modalitete upravljanja njima i njihov nadzorni okvir. [...] Stoga bi ovu Direktivu trebalo čitati zajedno s [Uredbom br. 575/2013] te bi ona zajedno s tom Uredbom trebala činiti zakonski okvir koji uređuje bankovne djelatnosti, nadzorni okvir i bonitetna pravila za kreditne institucije i investicijska društva.

[...]

(20) Prikladno je proširiti uzajamno priznavanje na te djelatnosti kada ih obavljaju financijske institucije koje su društva kćeri kreditnih institucija, pod uvjetom da su ta društva kćeri obuhvaćena konsolidiranim nadzorom od strane njihovog matičnog društva te da zadovoljavaju određene stroge uvjete.

[...]

(54) Kako bi se riješilo pitanje mogućeg štetnog učinka loše oblikovanih sustava korporativnog upravljanja na dobro upravljanje rizikom, države članice trebale bi uvesti načela i standarde za osiguranje učinkovitog nadzora od strane upravljačkog tijela, promicanje dobre kulture rizika na svim razinama kreditnih institucija i investicijskih društava te omogućivanje nadležnim tijelima praćenja adekvatnosti sustava internog upravljanja. Ta bi se načela i standardi trebali primjenjivati s obzirom na vrstu, opseg i složenost poslova institucija. Države članice trebale bi moći odrediti dodatna načela i standarde korporativnog upravljanja uz one koji se nalažu ovom Direktivom.”

5. Članak 1. Direktive 2013/36, naslovljen „Predmet”, predviđa:

„1. Ova Direktiva propisuje pravila o:

- (a) pristupu djelatnosti kreditnih institucija i investicijskih društava (zajedno se nazivaju: „institucije”);
- (b) nadzornim ovlastima i alatima za bonitetni nadzor nad institucijama od strane nadležnih tijela;
- (c) bonitetnom nadzoru nad institucijama od strane nadležnih tijela na način koji je usklađen s pravilima navedenima u [Uredbi br. 575/2013];
- (d) zahtjevima za objavljivanje za nadležna tijela u području bonitetne regulative i nadzora nad institucijama.”

6. Članak 3. Direktive 2013/36, naslovljen „Definicije”, predviđa:

„1. Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

- (22) „financijska institucija” znači financijska institucija definirana člankom 4. stavkom 1. točkom (26) [Uredbe br. 575/2013];

[...]”

7. Članak 34. Direktive 2013/36 predviđa:

„1. Države članice propisuju da djelatnosti navedene u Prilogu I. na njihovom području, [...] osnivanjem podružnice ili pružanjem usluga, može obavljati bilo koja financijska institucija iz druge države članice, bez obzira na to je li društvo kći kreditne institucije ili društvo kći u zajedničkom vlasništvu dviju ili više kreditnih institucija, a čiji akt o osnivanju ili statut dozvoljavaju obavljanje tih djelatnosti te koja zadovoljava svaki od sljedećih uvjeta:

- (a) matičnom društvu ili društvima izdano je odobrenje za rad kao kreditnim institucijama u državi članici prema čijem je zakonu regulirana financijska institucija;
- (b) dotične djelatnosti stvarno se obavljaju na području iste države članice;
- (c) matično društvo ili društva drže 90 % ili više prava glasa koja proizlaze iz udjela u kapitalu financijske institucije;
- (d) matično društvo ili društva ispunjavaju zahtjeve nadležnih tijela u vezi s razboritim upravljanjem financijskom institucijom te, uz suglasnost relevantnih nadležnih tijela matične države članice, izjavljuju da solidarno jamče za obveze koje je preuzela financijska institucija;
- (e) financijska institucija je stvarno uključena, a posebno što se tiče dotičnih djelatnosti, u nadzor na konsolidiranoj osnovi nad matičnim društvom, odnosno nad svakim od matičnih društava [...]

[...]”

8. Prilog I. Direktivi 2013/36 sadržava popis djelatnosti koje podliježu međusobnom priznavanju.

2. Uredba br. 575/2013

9. Članak 1. Uredbe br. 575/2013, naslovljen „Područje primjene”, predviđa:

„Ovom Uredbom propisuju se jedinstvena pravila u vezi s općim bonitetnim zahtjevima koje institucije koje podliježu nadzoru u skladu s [Direktivom 2013/36] moraju ispunjavati u odnosu na sljedeće stavke:

- (a) kapitalni zahtjevi koji se odnose na potpuno mjerive, jedinstvene i standardizirane elemente kreditnog rizika, tržišnog rizika, operativnog rizika i rizika namire;
- (b) zahtjevi za ograničavanje velikih izloženosti;
- (c) nakon stupanja na snagu delegiranog akta iz članka 460., likvidnosni zahtjevi koji se odnose na potpuno mjerive, jedinstvene i standardizirane elemente likvidnosnog rizika;
- (d) izvještajni zahtjevi u vezi s točkama (a), (b) i (c) i s financijskom polugom;
- (e) zahtjevi za javnu objavu.

Ovom Uredbom ne određuju se zahtjevi za objavljivanje za nadležna tijela u području bonitetne regulative i nadzora institucija propisani [Direktivom 2013/36].”

10. Članak 4. Uredbe br. 575/2013, naslovljen „Definicije”, predviđa:

„1. Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

(3) ‚institucija’ znači kreditna institucija ili investicijsko društvo;

[...]

(26) ‚financijska institucija’ znači društvo koje nije institucija, a čija je osnovna djelatnost stjecanje udjela ili obavljanje jedne ili više djelatnosti navedenih u točkama od 2. do 12. i točki 15. Priloga I. [Direktivi 2013/36], uključujući financijski holding, mješoviti financijski holding, instituciju za platni promet [...] i društvo za upravljanje imovinom te isključujući osigurateljne holdinge i mješovite osigurateljne holdinge definirane člankom 212. stavkom 1. točkama (f) i (g) [Direktive 2009/138/EZ]⁴;

[...]”

⁴ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2009. o osnivanju i obavljanju djelatnosti osiguranja i reosiguranja (Solventnost II) (SL 2009., L 335, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 10., str. 153. i ispravak SL 2014., L 278, str. 24.)

3. Uredba (EU) 2019/876

11. Uredbom (EU) 2019/876⁵ izmijenjena je Uredba br. 575/2013.

12. Osobito, članak 1. točka 2. Uredbe 2019/876 predviđa:

„[Č]lanak 4. [Uredbe br. 575/2013] mijenja se kako slijedi:

(a) stavak 1. mijenja se kako slijedi:

[...]

iii. točka (26) zamjenjuje se sljedećim:

(26) ‚financijska institucija‘ znači društvo koje nije institucija i nije samo industrijski holding, a čija je osnovna djelatnost stjecanje udjela ili obavljanje jedne ili više djelatnosti navedenih u točkama od 2. do 12. i točki 15. Priloga I. [Direktivi 2013/36], uključujući financijski holding, mješoviti financijski holding, instituciju za platni promet [...] i društvo za upravljanje imovinom, ali isključujući osigurateljne holdinge i mješovite osigurateljne holdinge definirane člankom 212. stavkom 1. točkama (f) i (g) [Direktive 2009/138];

[...]”

B. Portugalsko pravo

1. Decreto-Lei n. 495/88

13. Decreto-Lei n. 495/88 (Uredba sa zakonskom snagom br. 495/88 od 30. prosinca)⁶ predviđa pravna pravila primjenjiva na portugalske holdinge.

14. Članak 1. Uredbe sa zakonskom snagom br. 495/88, naslovljen „Sociedades gestoras de participaço essenciais” (holdinzi, u daljnjem tekstu: SGPS), propisuje:

„1. Jedini predmet poslovanja [SGPS-a] je upravljanje udjelima u drugim društvima kao neizravan oblik obavljanja gospodarskih djelatnosti.

2. Za potrebe ove uredbe sa zakonskom snagom, udio u nekom društvu smatra se neizravnim oblikom obavljanja gospodarske djelatnosti ako nije samo privremen i ako se odnosi na najmanje 10 % temeljnog kapitala, s pravom glasa, bilo izravno bilo posredstvom udjela u drugim društvima u kojima SGPS zauzima vladajući položaj.

3. Za potrebe prethodnog stavka, smatra se da udio nije samo privremen ako ga SGPS drži dulje od jedne godine.

⁵ Uredba Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2019. o izmjeni Uredbe (EU) br. 575/2013 u pogledu omjera financijske poluge, omjera neto stabilnih izvora financiranja, zahtjeva za regulatorni kapital i prihvatljive obveze, kreditnog rizika druge ugovorne strane, tržišnog rizika, izloženosti prema središnjim drugim ugovornim stranama, izloženosti prema subjektima za zajednička ulaganja, velikih izloženosti, zahtjeva za izvješćivanje i objavu, i Uredbe (EU) br. 648/2012 (SL 2019., L 150, str. 1. i ispravci SL 2021., L 65, str. 61., SL 2021., L 380, str. 23. i SL 2021., L 398, str. 42.)

⁶ *Diário da República* br. 301/1988, Dodatak br. 6, svezak I. od 30. prosinca 1988., kako je kasnije izmijenjena (u daljnjem tekstu: Uredba sa zakonskom snagom br. 495/88)

4. SGPS može steći i držati udjele u iznosu manjem od iznosa utvrđenog u stavku 2., u skladu s odredbama članka 3. stavaka 3. do 5.”

2. *Código do Imposto do Selo*

15. *Código do Imposto do Selo* (Zakonik o administrativnim pristojbama, u daljnjem tekstu: CIS)⁷ predviđa pravila o naplati administrativnih pristojbi na akte, ugovore, dokumente, isprave, pismena i ostale činjenice ili pravne situacije.

16. Članak 7. stavak 1. točka (e) CIS-a propisuje:

„1. Od administrativnih pristojbi također su izuzete:

[...]

(e) naplaćene kamate i naknade, odobrena jamstva i upotreba kredita koji dodjeljuju kreditne institucije, financijska društva ili financijske institucije društvima rizičnog kapitala i društvima ili institucijama koji svojim oblikom i predmetom poslovanja odgovaraju vrstama kreditnih institucija, financijskih društava ili financijskih institucija predviđenih u zakonodavstvu Zajednice, pod uvjetom da obje strane imaju sjedište u državi članici Europske unije ili u drugoj državi, s iznimkom onih čije je sjedište na područjima s povlaštenim poreznim tretmanom, koja se utvrđuju uredbom Ministarstva financija;

[...]”

III. Činjenice u glavnim postupcima i prethodna pitanja

17. Tužitelji u glavnim postupcima – društva Lineas – Concessões de Transportes SGPS (predmet C-207/22), Global Roads Investimentos SGPS (predmet C-267/22) i NOS SGPS (predmet C-290/22) – holdinzi su sa sjedištem u Portugalu čiji je predmet poslovanja upravljanje udjelima u drugim društvima kao neizravan oblik obavljanja gospodarskih djelatnosti. Društva u kojima tužitelji drže udjele ne bave se bankovnim ili financijskim djelatnostima.

18. Svaki je od tužitelja u okviru svojeg poslovanja između 2014. i 2017. s nekoliko kreditnih institucija sklopio pravne poslove o kreditiranju i financijskom posredovanju – u obliku ugovora o zajmu ili mjenica i izdavanja obveznica – na temelju kojih je zatražio i dobio financijska sredstva. Te su transakcije podlijegale administrativnim pristojbama na temelju članka 1. stavaka 1. i 2. CIS-a, koje su državi, kao porezni obveznici, platile kreditne institucije, nakon čega su ih prenijele na tužitelje.

19. Tužitelji se nisu slagali s obračunom administrativnih pristojbi te je svaki od njih u bitnome podnio, kao prvo, zahtjev za preispitivanje zakonitosti činjenice da su te pristojbe prenesene na njih i, kao drugo, upravni prigovor. Tužitelji su se u tim upravnim postupcima pozivali na izuzeće predviđeno u članku 7. stavku 1. točki (e) CIS-a zbog toga što čine holdinge koje je moguće smatrati financijskim institucijama u smislu relevantnog prava Unije na koju navedena nacionalna odredba upućuje. Međutim, porezna tijela odbila su njihove zahtjeve.

⁷ Zakon br. 150/99 od 11. rujna 1999., kako je izmijenjen Uredbom sa zakonskom snagom br. 287/2003 od 12. studenoga 2003. (*Diário da República* br. 213/1999, svezak I-A od 11. rujna 1999.)

20. Što se tiče, kao prvo, društava Lineas – Concessões de Transportes SGPS i Global Roads Investimentos SGPS, svako je od njih Centru de Arbitragem Administrativa (Centar za upravnu arbitražu) podnijelo zahtjev za uspostavu arbitražnog suda, zahtijevajući poništenje odluka poreznih tijela te posljedični povrat plaćenih pristojbi.

21. Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) (Arbitražni porezni sud (Centar za upravnu arbitražu), Portugal), koji je uputio zahtjev u predmetima C-207/22 i C-267/22, smatra da iz portugalskog zakonodavstva proizlazi da administrativne pristojbe nisu primjenjive na financijske institucije u smislu prava Unije. Međutim, pojam „financijska institucija” nedosljedno se tumači u nacionalnoj sudskoj praksi. Stoga je, prema mišljenju tog suda, potrebno utvrditi obuhvaća li taj pojam samo holdinge koji drže udjele u društvima koja su kreditne institucije ili investicijska društva te koja stoga podliježu nadzornim i bonitetnim zahtjevima primjenjivima na bankovne ili financijske djelatnosti.

22. U tim je okolnostima Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) (Arbitražni porezni sud (Centar za upravnu arbitražu)) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

(Predmet C-207/22) „Može li se smatrati ‚financijskom institucijom’ u smislu [Direktive 2013/36] i [Uredbe br. 575/2013] holding čiji je isključivi predmet poslovanja upravljanje udjelima drugih društava, kao neizravni oblik obavljanja gospodarskih djelatnosti, i koji u tom području stječe i trajno drži navedene udjele, koji uglavnom nisu manji od 10 % temeljnog kapitala društava u kojima drži udio, čija je pak djelatnost upravljanje prometnom infrastrukturom, uključujući projektiranje, izgradnju i upravljanje cestama i/ili autocestama?”

(Predmet C-267/22) „Je li pojmom ‚financijska institucija’, u smislu članka 3. stavka 1. točke 22. [Direktive 2013/36] i članka 4. stavka 1. točke 26. [Uredbe br. 575/2013], obuhvaćen holding sa sjedištem u Portugalu, uređen odredbama Uredbe sa zakonskom snagom br. 495/88 od 30. prosinca 1988., čiji je jedini predmet poslovanja upravljanje udjelima drugih društava, kao neizravni oblik obavljanja gospodarskih djelatnosti, i koji u tom području stječe i trajno drži navedene udjele, koji uglavnom nisu manji od 10 % temeljnog kapitala društava u kojima drži udio, koja pak ne posluju u sektoru osiguranja ni u financijskom sektoru?”

23. Što se tiče, kao drugo, društva NOS SGPS, ono je Centru de Arbitragem Administrativa (Centar za upravnu arbitražu) podnijelo zahtjev za uspostavu arbitražnog suda, koji je potonji odbio. Taj je centar, među ostalim, utvrdio da holding nije financijska institucija za potrebe izuzeća predviđenog u CIS-u, što se, prema navodu društva NOS SGPS, protivi utvrđenjima tog centra u ranijem postupku u pogledu istog pitanja.

24. Smatrajući da su u pogledu istog temeljnog pravnog pitanja te s obzirom na istovjetan pravni okvir donesene proturječne odluke, društvo NOS SGPS podnijelo je Supremu Tribunalu Administrativu (Vrhovni upravni sud, Portugal), koji je uputio zahtjev u predmetu C-290/22, tužbu radi usklađivanja sudske prakse. Taj sud također smatra da je portugalski zakonodavac, kada je određivao područje primjene poreznog izuzeća od administrativnih pristojbi o kojem je riječ u glavnim postupcima, odlučio njime izričito obuhvatiti vrstu i oblik financijske institucije na koje se odnosi zakonodavstvo Unije. Taj sud stoga smatra potrebnim utvrditi obuhvaća li taj pojam samo holdinge koji drže udjele u društvima koja podliježu nadzornim i bonitetnim zahtjevima primjenjivima na bankovne ili financijske djelatnosti.

25. U tim je okolnostima Supremo Tribunal Administrativo (Vrhovni upravni sud) odlučio prekinuti postupak i Sudu uputiti sljedeće prethodno pitanje:

„Je li pojmom ‚financijska institucija‘, u smislu članka 3. stavka 1. točke 22. [Direktive 2013/36] i članka 4. stavka 1. točke 26. [Uredbe br. 575/2013], obuhvaćen holding sa sjedištem u Portugalu, uređen odredbama Uredbe sa zakonskom snagom br. 495/88 od 30. prosinca 1988., čiji je jedini predmet poslovanja upravljanje poslovnim udjelima drugih društava koja ne posluju u sektoru osiguranja?”

IV. Ocjena

26. Sudovi koji su uputili zahtjeve trima pitanjima upućenima u predmetima C-207/22, C-267/22 i C-290/22 u biti žele utvrditi može li se holding čiji je jedini predmet poslovanja upravljanje udjelima u društvima i čija se društva kćeri ili društva u kojima taj holding drži udjele ne bave bankovnim ili financijskim djelatnostima smatrati „financijskom institucijom” u smislu članka 3. stavka 1. točke 22. Direktive 2013/36 i članka 4. stavka 1. točke 26. Uredbe br. 575/2013, u verziji primjenjivoj na činjenice o kojima je riječ u glavnim postupcima.

27. Uvodno bih istaknula, u pogledu dopuštenosti tih pitanja, da su administrativne pristojbe o kojima je riječ u trima predmetima neizravan porez uspostavljen portugalskim zakonodavstvom. Iz tog zakonodavstva proizlazi da društvo, kako ne bi podlijegalo tom porezu, mora imati status financijske institucije. Administrativne pristojbe nisu usklađene na razini prava Unije. Međutim, u portugalskom se zakonodavstvu izravno i neizravno upućuje na pravo Unije za potrebe definiranja pojma „financijska institucija”, konkretno, na Direktivu 2013/36 i Uredbu br. 575/2013, zbog čega sud koji je uputio zahtjev poziva Sud da pruži dodatno pojašnjenje u pogledu tumačenja tog pojma.

28. Sud se u više navrata proglasio nadležnim za odlučivanje o zahtjevima za prethodnu odluku koji se odnose na odredbe prava Unije u situacijama u kojima se činjenično stanje u glavnom postupku nalazi izvan područja primjene prava Unije, ali u kojima se te odredbe primjenjuju na temelju nacionalnog zakonodavstva⁸. Nadležnost Suda da odluči o predmetnim zahtjevima i njihova dopuštenost stoga ne bi trebale biti sporne.

29. Kada je riječ o meritumu, cilj je Direktive 2013/36 usklađivanje nacionalnih odredbi koje se odnose na pristup djelatnosti kreditnih institucija i investicijskih društava, modalitete upravljanja njima i njihov nadzorni okvir. Tu direktivu treba čitati zajedno s Uredbom br. 575/2013⁹, kojom se uspostavljaju jedinstveni i izravno primjenljivi bonitetni zahtjevi za kreditne institucije i investicijska društva. Ta dva zakonodavna akta zajedno čine zakonski okvir koji uređuje bankovne i financijske djelatnosti te određuje nadzorna i bonitetna pravila za kreditne institucije i investicijska društva.

30. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, iz zahtjeva za ujednačenom primjenom prava Unije kao i načela jednakosti proizlazi da pojmovi iz odredbe prava Unije koja ne sadržava nikakvo izričito upućivanje na pravo država članica radi utvrđivanja svojeg smisla i dosega trebaju u cijeloj Europskoj uniji imati autonomno i ujednačeno tumačenje¹⁰.

⁸ Presuda od 19. listopada 2017., Europamur Alimentación (C-295/16, EU:C:2017:782, t. 29.)

⁹ Vidjeti uvodnu izjavu 2. Direktive 2013/36.

¹⁰ Presuda od 3. veljače 2022., Finanzamt A (C-515/20, EU:C:2022:73, t. 26. i navedena sudska praksa)

31. Pojam „financijska institucija” – s obzirom na to da je definiran u članku 3. stavku 1. točki 22. Direktive 2013/36 i članku 4. stavku 1. točki 26. Uredbe br. 575/2013 te da se ni u jednoj od tih odredbi ne upućuje na pravo država članica radi utvrđivanja njegova smisla i dosega – treba smatrati autonomnim pojmom prava Unije, koji kao takav treba jednako tumačiti i primjenjivati u svim državama članicama. Stoga je na Sudu da taj pojam tumači ujednačeno u pravnom poretu Unije¹¹.

32. Nadalje, u svrhu tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir ne samo njezin tekst već i kontekst te ciljeve propisa kojeg je ona dio¹². Definiciju pojma „financijska institucija” u smislu članka 3. stavka 1. točke 22. Direktive 2013/36 i članka 4. stavka 1. točke 26. Uredbe br. 575/2013 stoga ću ocijeniti koristeći se doslovnim, kontekstualnim i teleološkim tumačenjem.

1. Doslovno tumačenje

33. Kao prvo, kad je riječ o tekstu članka 3. stavka 1. točke 22. Direktive 2013/36, u toj se odredbi za potrebe definiranja pojma „financijska institucija” izravno upućuje na članak 4. stavak 1. točku 26. Uredbe br. 575/2013. U potonjoj je odredbi pojam „financijska institucija” definiran pak kao društvo koje nije „institucija”, a čija je osnovna djelatnost stjecanje udjela ili obavljanje jedne ili više djelatnosti navedenih u točkama od 2. do 12. i točki 15. Priloga I. Direktivi 2013/36. Članak 4. stavak 1. točka 26. Uredbe br. 575/2013 pobliže određuje taj pojam na način da njime obuhvaća financijske holdinge, mješovite financijske holdinge, institucije za platni promet u smislu Direktive 2007/64 i društva za upravljanje imovinom. Nasuprot tomu, iz njega su izričito isključeni osigurateljni holdinzi i mješoviti osigurateljni holdinzi, kako su definirani u članku 212. stavku 1. točkama (f) i (g) Direktive 2009/138.

34. U tom je pogledu važno istaknuti, kao prvo, da upućivanje na pojam „institucija” u članku 4. stavku 1. točki 26. Uredbe br. 575/2013 treba tumačiti u vezi s člankom 4. stavkom 1. točkom 3. Uredbe br. 575/2013, u kojem je taj pojam definiran kao kreditna institucija ili investicijsko društvo. Iz toga proizlazi da su kreditne institucije – koje, u skladu s člankom 4. stavkom 1. točkom 1. Uredbe br. 575/2013, čine društva čija je djelatnost primanje depozita ili ostalih povratnih sredstava od javnosti te odobravanje kredita za vlastiti račun – isključene iz pojma financijskih institucija. To vrijedi i za investicijska društva, koja su u članku 4. stavku 1. točki 2. Uredbe br. 575/2013 definirana upućivanjem na članak 4. stavak 1. točku 1. Direktive 2014/65/EU¹³. Ona su u potonjoj odredbi definirana kao svaka pravna osoba čija je redovna djelatnost ili poslovanje pružanje jedne ili više investicijskih usluga trećim stranama i/ili obavljanje jedne ili više investicijskih aktivnosti na profesionalnoj osnovi.

35. Kao drugo, osnovna djelatnost društva, da bi ga se smatralo „financijskom institucijom” u smislu članka 4. stavka 1. točke 26. Uredbe br. 575/2013, mora biti ili stjecanje udjela ili obavljanje jedne ili više djelatnosti navedenih u točkama 2. do 12. i točki 15. Priloga I. Direktivi 2013/36. Ta formulacija sugerira da su to alternativni uvjeti, što bi značilo da je dovoljno ispunjenje samo jednog od njih da bi društvo spadalo pod tu definiciju.

¹¹ *Ibid.* (t. 27.)

¹² Vidjeti presudu od 9. ožujka 2023., ACER/Aquind (C-46/21 P, EU:C:2023:182, t. 54.).

¹³ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 15. svibnja 2014. o tržištu financijskih instrumenata i izmjeni Direktive 2002/92/EZ i Direktive 2011/61/EU (SL 2014., L 173, str. 349. i ispravci SL 2016., L 273, str. 35. i SL 2017., L 64, str. 116.)

36. Kao treće, iz definicije pojma „financijska institucija” isključeni su i osigurateljni holdinzi i mješoviti osigurateljni holdinzi, kako su definirani u članku 212. stavku 1. točkama (f) i (g) Direktive 2009/138. Takva društva stoga ne ispunjavaju uvjete potrebne da bi bila „financijska institucija”.

37. Kao četvrto, u članku 4. stavku 1. točki 26. Uredbe br. 575/2013 jasno se navode holdinzi koje se mora smatrati financijskim institucijama. To su, među ostalim, „financijski holdinzi” i „mješoviti financijski holdinzi”¹⁴.

38. U tom pogledu, „financijski holding” definiran je u članku 4. stavku 1. točki 20. Uredbe br. 575/2013 kao financijska institucija čija su društva kćeri isključivo ili uglavnom institucije ili financijske institucije, pri čemu je najmanje jedno od tih društava kćeri institucija, i koja nije mješoviti financijski holding.

39. „Mješoviti financijski holding” definiran je, nadalje, u članku 4. stavku 1. točki 21. Uredbe br. 575/2013. U toj se odredbi upućuje na definiciju iz članka 2. točke 15. Direktive 2002/87/EZ¹⁵, prema kojoj mješoviti financijski holding podrazumijeva matično društvo koje nije regulirani subjekt i koje zajedno sa svojim društvima kćerima, od kojih je najmanje jedno regulirani subjekt s registriranim sjedištem u Zajednici, i s drugim subjektima tvori financijski konglomerat. Pojam „regulirani subjekt” definiran je u Direktivi 2002/87 kao kreditna institucija, društvo za osiguranje ili investicijsko društvo¹⁶.

40. Obje vrste holdinga koje su obuhvaćene definicijom iz članka 4. stavka 1. točke 26. Uredbe br. 575/2013 imaju „institucije” kao društva kćeri, ali je iz teksta te odredbe potrebno utvrditi jesu li one netaksativni primjeri ili je pak riječ o zatvorenom popisu od kojeg nije moguće odstupiti kada se ocjenjuje treba li holding smatrati „financijskom institucijom”.

41. Mišljenja sam da primjere iz članka 4. stavka 1. točke 26. Uredbe br. 575/2013 treba smatrati netaksativnima. Čini se da tom zaključku – koji proizlazi iz engleske verzije Uredbe br. 575/2013, a osobito iz uporabe riječi „*including*” („uključujući”) – u prilog ide i tekst drugih jezičnih verzija članka 4. stavka 1. točke 26. te uredbe. Primjerice, u francuskoj i njemačkoj verziji te odredbe koriste se riječi „*en ce compris*” odnosno „*schließt*”, koje upućuju na netaksativnost. Nadalje, u latvijskoj verziji koristi se riječ „*tostarp*”, koja također sugerira da popis koji sadržava financijske holdinge i mješovite financijske holdinge ne treba smatrati zatvorenim.

42. Međutim, netaksativan popis ne znači da ga ne ograničavaju primjeri koje sadržava. Naime, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da ti primjeri služe kao smjernice, ograničavajući tumačenje samo na one elemente koji su izrijeком spomenuti na popisu ili koje je moguće svrstati u istu kategoriju¹⁷. Kada je riječ o ovim predmetima, vrstama holdinga navedenima u

¹⁴ U toj se odredbi usto spominju institucije za platni promet u smislu Direktive 2007/64/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. studenoga 2007. o platnim uslugama na unutarnjem tržištu i o izmjeni direktiva 97/7/EZ, 2002/65/EZ, 2005/60/EZ i 2006/48/EZ te stavljanju izvan snage Direktive 97/5/EZ (SL 2007., L 319, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 3., str. 172.) i društva za upravljanje imovinom, koja su definirana u članku 4. stavku 1. točki 19. Uredbe br. 575/2013. Međutim, te vrste financijskih institucija, s obzirom na to da nisu holdinzi, nisu relevantne za ovo mišljenje.

¹⁵ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 16. prosinca 2002. o dodatnom nadzoru kreditnih institucija, društava za osiguranje i investicijskih društava u financijskom konglomeratu i o izmjeni direktiva Vijeća 73/239/EEZ, 79/267/EEZ, 92/49/EEZ, 92/96/EEZ, 93/6/EEZ i 93/22/EEZ i direktiva 98/78/EZ i 2000/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2003., L 35, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 6., svezak 8., str. 31.)

¹⁶ Vidjeti članak 2. točku 4. Direktive 2002/87.

¹⁷ Presuda od 9. srpnja 2020., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, t. 69.). Vidjeti također presudu od 16. prosinca 2008., Satakunnan Markkinapörssi i Satamedia, (C-73/07, EU:C:2008:727, t. 41.) i presudu od 6. studenoga 2003., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, t. 43. i 44.).

članku 4. stavku 1. točki 26. Uredbe br. 575/2013 želi se odrediti opseg definicije predviđene u toj odredbi, zbog čega se ta definicija primjenjuje samo na holdinge koji su u njoj izrijeком spomenuti ili koje je moguće svrstati u istu kategoriju (*ejusdem generis*).

43. Stoga je u pogledu članka 4. stavka 1. točke 26. Uredbe br. 575/2013 potrebno istaknuti, kao prvo, da se na netaksativnom popisu spominju samo holdinzi i, kao drugo, da ti holdinzi kao društva u kojima imaju udjele ili kao društva kćeri moraju imati „institucije”. „Institucije” pak moraju imati osnovnu djelatnost povezanu s financijskim ili bankovnim sektorom. Shodno tomu, čak i kada se uzme u obzir glavni argument koji su tužitelji iznijeli na raspravi da je definiciju tog pojma potrebno odvojeno tumačiti, izložena razmatranja upućuju na to da bi holding koji nije obuhvaćen tim primjerima morao biti povezan s bankovnim ili financijskim sektorom.

44. Istaknula bih da tom tumačenju teksta članka 4. stavka 1. Uredbe br. 575/2013 u prilog ide i odgovor koji je Komisija dala na pitanje koje je 2014. postavilo Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo¹⁸, a u kojem je navela da – s obzirom na strukturu definicija iz članka 4. stavka 1. točaka 26. i 27. te uredbe kao i cilj odbitaka predviđenih u njezinu članku 36. – dio definicije „financijske institucije” u kojem se govori o osnovnoj djelatnosti stjecanja udjela ne obuhvaća samo industrijske holdinge. U skladu s tim shvaćanjem, definicija iz članka 4. stavka 1. točke 26. Uredbe br. 575/2013 nedavno je izmijenjena Uredbom 2019/876 tako da su „samo industrijski holdinzi” izričito isključeni iz pojma „financijska institucija”. Iako ta uredba nije vremenski primjenjiva na ove predmete¹⁹, u nastavku ću objasniti da navedena izmjena pokazuje duh prvotne definicije tog pojma.

45. Iz prethodnih razmatranja proizlazi da doslovno tumačenje članka 3. stavka 1. točke 22. Direktive 2013/36 i članka 4. stavka 1. točke 26. Uredbe br. 575/2013 upućuje na to da holding, da bi ga se smatralo financijskom institucijom u smislu potonje odredbe, mora stjecati udjele u društvima koja se bave bankovnim ili financijskim djelatnostima. Nasuprot tomu, čini se da holdinzi čiji je jedini predmet poslovanja upravljanje udjelima u društvima koja se ne bave bankovnim ili financijskim djelatnostima nisu obuhvaćeni pojmom „financijska institucija” u smislu tih dviju odredbi.

2. Kontekstualno tumačenje

46. Kako je to već navedeno, u svrhu tumačenja odredbe prava Unije valja uzeti u obzir njezin kontekst. Kada je riječ o ovim predmetima, za financijske institucije vrijede posebna pravila, zahtjevi i pogodnosti koji su korisni za kontekstualno tumačenje pojma „financijska institucija” u smislu članka 4. stavka 1. točke 26. Uredbe br. 575/2013.

47. U tom sam pogledu već spomenula da Uredba br. 575/2013 sadržava jedinstvena pravila o općim bonitetnim zahtjevima kojih se moraju pridržavati financijske institucije koje podliježu nadzoru u skladu s Direktivom 2013/36. Prema članku 1. te uredbe, ta se pravila odnose na kapitalne zahtjeve, likvidnosne zahtjeve i izvještajne obveze, kao i na zahtjeve u pogledu javnog objavljivanja.

¹⁸ Komisijin odgovor na pitanje 2014_857 u pogledu definicije financijske institucije iz Uredbe br. 575/2013, 18. srpnja 2014., dostupan na https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_857

¹⁹ Vidjeti članak 3. stavak 3. točku (b) Uredbe 2019/876.

48. Kao prvo, kapitalni zahtjevi, kao što je to onaj iz članka 93. Uredbe br. 575/2013, nalažu društvima obuhvaćenima tom uredbom da preuzimaju rizike samo u mjeri u kojoj su oni pokriveni odgovarajućim razinama kapitala²⁰. Takvi zahtjevi osiguravaju da društva raspolažu razinom kapitala koja im je potrebna da bi podnijela gubitke koji im mogu nastati zbog preuzimanja rizika, kao u slučaju kada dužnik kasni s otplatom duga²¹.

49. Kao drugo, likvidnosni zahtjevi, koji su predviđeni u člancima 412. do 414. Uredbe br. 575/2013, dopunjavaju zahtjeve koji se odnose na adekvatnost kapitala tako što obvezuju institucije da prodaju imovinu kada im je potrebna gotovina kako bi namirile svoje obveze ili pokrile moguće neravnoteže između likvidnosnih priljeva i odljeva u iznimno stresnim uvjetima²².

50. Kao treće, zahtjevi u pogledu velikih izloženosti, koji su uređeni člankom 111. i sljedećima Uredbe br. 575/2013, ograničavaju odobravanje velikih kredita jednom klijentu ili skupini povezanih klijenata. Ta se pravila odnose na regulaciju kreditnog rizika povezanog s odobravanjem kredita određenim klijentima jer ostvarenje takvog rizika može ugroziti financijske interese Unije.

51. U bitnome, pravila o bonitetnom nadzoru, kako su opisana, nameću društvima dodatne i teške regulatorne zahtjeve koji nadilaze opća pitanja kao što su oporezivanje i financijska konsolidacija. Te su odredbe neodvojivo povezane s bankovnim i financijskim djelatnostima i zajedno tvore sustav upravljanja koji jamči sigurnost financijskih interesa Unije.

52. Nadalje, premda se člankom 11. Uredbe br. 575/2013 zahtjevima u pogledu bonitetnog nadzora podvrgavaju financijske institucije, ti zahtjevi u biti se odnose na financijske institucije u njihovu svojstvu društava kćeri institucija ili financijskih institucija koje imaju udjele u institucijama, u smislu članka 4. stavka 1. točke 3. Uredbe br. 575/2013. To znači da holding koji nije povezan s bankovnim ili financijskim sektorom zapravo ne podliježe nijednom od navedenih zahtjeva.

53. Slično vrijedi i za pogodnosti koje se predmetnim regulatornim okvirom priznaju financijskim institucijama. Jedna je od glavnih pogodnosti mogućnost obavljanja bankovnih ili financijskih djelatnosti navedenih u Prilogu I. Direktivi 2013/36 na državnom području druge države članice ako ta financijska institucija ima dopuštenje obavljati ih u svojoj matičnoj državi članici. U tom smislu, članak 34. Direktive 2013/36 predviđa da financijske institucije koje su društva kćeri kreditnih institucija trebaju uživati pogodnost međusobnog priznavanja u odnosu na bankovne ili financijske djelatnosti. Ta odredba, u vezi s uvodnom izjavom 20. iste direktive, u bitnome omogućuje financijskim institucijama otvaranje podružnica u drugim državama članicama i prekogranično obavljanje djelatnosti navedenih u Prilogu I. Direktivi 2013/36. Pogodnosti koje financijske institucije uživaju u pogledu međusobnog priznavanja neodvojivo su povezane s financijskim ili bankovnim sektorom zbog svoje veze s djelatnostima iz Priloga I. Direktivi 2013/36.

54. Iz navedenih razmatranja proizlazi da holding čiji je jedini predmet poslovanja upravljanje udjelima u društvima i čija se društva kćeri ili društva u kojima taj holding drži udjele ne bave bankovnim ili financijskim djelatnostima ne podliježe nijednom od spomenutih zahtjeva, osobito onima koji se tiču bonitetnog nadzora. Nadalje, takvi holdinzi ne mogu uživati pogodnost

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

²¹ *Ibid.* (str. 330.)

²² *Ibid.*

međusobnog priznavanja predviđenu Direktivom 2013/36. Naime, te se odredbe ne odnose na takve holdinge jer oni nemaju opisane udjele, nisu društva kćeri niti se bave ijednom od djelatnosti iz Priloga I. Direktivi 2013/36.

55. Posljedično, tumačenje koje predlažu tužitelji u ovim trima predmetima umanjilo bi dosljednost Direktive 2013/36, s obzirom na to da bi se neke financijske institucije morale pridržavati pravila o bonitetnom nadzoru, dok neke to ne bi morale. Iz kontekstualne perspektive ne čini se prikladnim holdinge smatrati financijskim institucijama kada (i.) nemaju odgovornosti financijske institucije, (ii.) ne mogu se koristiti pogodnostima koje se priznaju financijskim institucijama te (iii.) ne obavljaju zadaće koje se načelno povjeravaju financijskim institucijama. U suprotnom bi se stvorio pravni status bez ikakve praktične svrhe.

56. Valja naglasiti još jedan problematičan aspekt tumačenja koje tužitelji predlažu. Naime, ako bi se holdinge kao što su oni o kojima je riječ u glavnim postupcima smatralo financijskim institucijama, definicija tog pojma bila bi nepotrebno široka. Mnoga bi se društva mogla strukturirati kao holdinzi radi upravljanja svojim poslovanjem i ulaganjima, iako kao društva kćeri ili kao društva u kojima ti holdinzi imaju udjele nemaju institucije.

57. Portugalska vlada na raspravi je pružila ilustrativan primjer posljedica tako širokog tumačenja pojma „financijska institucija”. Od svih SGPS-ova registriranih u Portugalu, 94 % bilo ih je registrirano kao nefinancijska institucija, što znači da su nadležna tijela regulirala i nadzirala samo 6 % SGPS-ova. Prihvatanje tumačenja „financijske institucije” koje predlažu tužitelji povećalo bi taj postotak na 100 %.

58. Ako bi se sve holdinge smatralo financijskim institucijama u smislu članka 4. stavka 1. točke 26. Uredbe br. 575/2013, nastala bi neobična situacija. Odgovornosti holdinga ne bi se značajno promijenile, osim ako bi oni odlučili steći udjele u institucijama ili postati društva kćeri institucija. U biti, oni ne bi imali nikakav dodatan teret, ali bi imali pravo na pogodnosti predviđene nacionalnim pravom, kao što je, kada govorimo o Portugalu, izuzeće od administrativnih pristojbi. Udjeli kojima upravljaju SGPS-ovi tada bi bili u konkurentskoj prednosti u usporedbi s drugim društvima na sličnom tržištu kojima SGPS-ovi ne upravljaju.

59. Slična bi situacija nastala i iz perspektive odgovornosti nacionalnih tijela. Ako bi se sve holdinge smatralo financijskim institucijama, nacionalnim bi se tijelima nametnuo neopravdan teret u smislu dužnosti koje bi morala obavljati u području bonitetnog nadzora, kako su predviđene, među ostalim, u članku 4. Direktive 2013/36.

60. Na temelju navedenog moguće je razlikovati dvije vrste holdinga: s jedne strane, holdinge koji obavljaju upravljačke zadaće za svoja društva kćeri iz istog sektora, o kakvima je riječ u glavnim postupcima; i, s druge strane, holdinge koji stječu udjele povezane s bankovnim ili financijskim sektorom. Čini se da na temelju kontekstualnog tumačenja samo potonja kategorija podliježe Uredbi br. 575/2013 i Direktivi 2013/36.

61. To uže tumačenje „financijske institucije”, prema svemu sudeći, odgovara i izmjeni članka 4. stavka 1. točke 26. uvedenoj Uredbom 2019/876, koja, kako je to navedeno u točki 44. ovog mišljenja, iz te definicije isključuje „samo industrijske holdinge”.

62. Važno je istaknuti da pojam „samo industrijski holding” nije definiran te da Uredba 2019/876 ne pruža nikakve smjernice za njegovo definiranje. Nadalje, ni pripremni akti za Uredbu 2019/876 ne govore ništa relevantno u pogledu njegova tumačenja.

63. Međutim, definicija „samo industrijskog holdinga” nedavno je predložena u Komisijinu prijedlogu iz 2021.²³ Članak 1. točka (f) tog prijedloga, kojim se u članak 4. stavak 1. Uredbe br. 575/2013 uvodi nova točka 26.a, predviđa da je samo industrijski holding društvo koje ispunjava tri uvjeta: kao prvo, njegova je glavna djelatnost stjecanje ili posjedovanje udjela; kao drugo, ni ono niti koje od društava u kojima ono ima sudjelujuće udjele nisu navedeni u članku 4. stavku 1. točki 27. podtočkama (a), (d), (e), (f), (g), (h), (k) i (l) Uredbe br. 575/2013; kao treće, ni ono niti koje od društava u kojima ono ima sudjelujuće udjele kao glavnu djelatnost ne obavlja neku od djelatnosti iz Priloga I. Direktivi 2013/36, neku od aktivnosti iz odjeljka A ili B Priloga I. Direktivi 2014/65 u vezi s financijskim instrumentima iz odjeljka C tog priloga toj direktivi, niti je investicijsko društvo, pružatelj platnih usluga u smislu Direktive (EU) 2015/2366²⁴, društvo za upravljanje imovinom ili društvo za pomoćne usluge.

64. Predložena definicija, iako nema pravni učinak, u skladu je s mojom prethodnom analizom. Iz nje proizlazi da samo industrijski holdinzi nisu povezani s financijskim ili bankovnim sektorom jer nisu društva koja kao glavnu djelatnost obavljaju neku od djelatnosti navedenih u članku 4. stavku 1. točki 26. Uredbe br. 575/2013 niti posjeduju udjele u društvima koja obavljaju te djelatnosti kao glavnu djelatnost. Dakle, čak i društva koja stječu udjele moraju biti povezana s bankovnim ili financijskim sektorom.

65. Na temelju prethodnih razmatranja, zaključila bih da izraz „društvo koje kao osnovnu djelatnost stječe udjele”, kada se promatra u kontekstu Uredbe br. 575/2013 i Direktive 2013/36, treba usko tumačiti. Takvo tumačenje članka 3. stavka 1. točke 22. Direktive 2013/36 i članka 4. stavka 1. točke 26. Uredbe br. 575/2013 znači da holding čija je svrha upravljanje udjelima u društvima koja ne podliježu nadzornim ili bonitetnim zahtjevima, te koja stoga nisu obuhvaćena područjem primjene te direktive i te uredbe, nije „financijska institucija”.

3. *Teleološko tumačenje*

66. Kada je riječ o teleološkom tumačenju članka 3. stavka 1. točke 22. Direktive 2013/36 i članka 4. stavka 1. točke 26. Uredbe br. 575/2013, nesporno je da su oba navedena zakonodavna akta usvojena kako bi se osnažili zahtjevi u pogledu upravljanja primjenjivi na financijske institucije. Financijska kriza koja je počela 2008. upozorila je na potrebu za većim povjerenjem u financijski sustav Unije te za njegovom većom pouzdanosti. Prije te krize nepostojanje djelotvornih kontrola i protuteža unutar tih institucija dovelo je do manjkavog nadzora nad odlučivanjem upravljačkih tijela. To je rezultiralo kratkoročnim i prerizičnim upravljačkim strategijama²⁵. Međutim, kvalitetne prakse internog upravljanja nekim su društvima pomogle da financijsku krizu prebrode znatno bolje od drugih²⁶.

67. S obzirom na to, jasno je da nepostojanje sustava internog upravljanja može štetno utjecati na financijske interese Unije, kako je vidljivo iz uvodnih izjava 53. i 54. Direktive 2013/36 te uvodnih izjava 113. i 114. Uredbe br. 575/2013. Direktivom 2013/36 i Uredbom br. 575/2013 stoga se htjelo popraviti postojeći sustav upravljanja.

²³ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 575/2013 u pogledu zahtjeva za kreditni rizik, rizik prilagodbe kreditnom vrednovanju, operativni rizik, tržišni rizik i minimalnu donju granicu. 2021/0342(COD)

²⁴ Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 25. studenoga 2015. o platnim uslugama na unutarnjem tržištu, o izmjeni direktiva 2002/65/EZ, 2009/110/EZ i 2013/36/EU te Uredbe (EU) br. 1093/2010 i o stavljanju izvan snage Direktive 2007/64/EZ (SL 2015., L 337., str. 35.)

²⁵ Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo, *Konačno izvješće o smjernicama o internom upravljanju u skladu s Direktivom 2013/36/EU*, EBA/GL/2021/05, 2. srpnja 2021., str. 5.

²⁶ *Ibid.*

68. Iz toga proizlazi da definicija pojma „financijska institucija” iz članka 3. stavka 1. točke 22. Direktive 2013/36 i članka 4. stavka 1. točke 26. Uredbe br. 575/2013 mora biti dosljedna tom cilju te poštovati tu logiku. Osobito, ulogu članka 4. stavka 1. točke 26. Uredbe br. 575/2013 treba shvatiti na način da on upućuje na to koji subjekti zahtijevaju strože sustave internog upravljanja te koji subjekti predstavljaju prijetnju financijskim interesima Unije. Iz definicije pojma „financijska institucija” stoga mora proizlaziti razlika između, s jedne strane, društava koja mogu predstavljati prijetnju i, s druge strane, društava koja je ne mogu predstavljati. Na taj način nadležna tijela mogu djelotvorno primjenjivati Direktivu 2013/36 i Uredbu br. 575/2013 te ti akti mogu ostvariti svoj cilj.

69. S obzirom na navedeno, čini se da tumačenje pojma „financijska institucija” koje uključuje sve holdinge donekle odstupa od opsega te definicije koji je zakonodavac Unije imao na umu. I kapitalni zahtjevi i likvidnosni zahtjevi i zahtjevi u pogledu velikih izloženosti, kako su opisani u točkama 47. do 50. ovog mišljenja, čine mjere primjenjive na financijske institucije kojima je cilj osigurati kvalitetno interno upravljanje i odgovarajuće prakse upravljanja rizicima. To je zato što ti zahtjevi sprečavaju potencijalno negativan utjecaj na financijske interese Unije kao i na fizičke i pravne osobe koje surađuju s tim financijskim institucijama. Međutim, holdinzi koji upravljaju udjelima koji nisu udjeli u institucijama ne predstavljaju takav rizik. To znači da njihovo podvođenje pod pojam „financijska institucija” ne bi pomoglo u ostvarenju cilja da se poprave manjkavi sustavi internog upravljanja društvima koji predstavljaju rizik za financijsku sigurnost i financijske interese Unije.

70. Nadalje, u Prilogu I. Direktivi 2013/36 navedene su djelatnosti koje, kako sam to već istaknula, podliježu međusobnom priznavanju. Članak 4. stavak 1. točka 26. Uredbe br. 575/2013 predviđa da će se društvo čija je osnovna djelatnost obavljanje neke od djelatnosti navedenih u točkama 2. do 12. i točki 15. tog priloga smatrati financijskom institucijom ako ispunjava ostale zahtjeve koji proizlaze iz definicije sadržane u toj odredbi. Primjeri tih djelatnosti su financijski lizing, kreditiranje, posredovanje pri sklapanju poslova na novčanom tržištu i izdavanje elektroničkog novca.

71. Iz popisa tih djelatnosti moguće je donijeti dva međuzaključka. Kao prvo, popis djelatnosti iz Priloga I. toj direktivi je širok. Kao drugo, one su vrlo očito povezane s bankovnim ili financijskim sektorom. Smatram da je zakonodavac Unije htio opseg pojma „financijska institucija” učiniti što je moguće širim kako bi izbjegao regulatorne praznine koje bi neka društva mogla pokušati iskoristiti kako bi izuzela imovinu iz opsega bonitetnog nadzora, a ipak i dalje jasno povezanu s bankovnim ili financijskim sektorom.

72. Očito je da bi tumačenje prema kojem pojam „financijska institucija” obuhvaća sve holdinge bilo u skladu samo s jednim od dvaju spomenutih zaključaka. Opseg obuhvaćenih društava bio bi širok, ali ne bi bio povezan s bankovnim ili financijskim sektorom. Stoga smatram da je potrebno teleološko sužavanje kako bi se osiguralo da se takvim tumačenjem opseg definicije pojma „financijska institucija” ne proširi previše.

73. S obzirom na izloženu analizu, holdinge o kojima je riječ u glavnim postupcima ne bi bilo prikladno smatrati „financijskim institucijama” u kontekstu Direktive 2013/36 i Uredbe br. 575/2013. To tumačenje članka 4. stavka 1. točke 26. Uredbe br. 575/2013 usto je u skladu s analizom u pogledu kontekstualnog tumačenja te ga podupire.

74. Iz prethodnih razmatranja proizlazi da sve metode tumačenja dovode do uskog tumačenja članka 4. stavka 1. točke 26. Uredbe br. 575/2013. Zato zaključujem da članak 3. stavak 1. točku 22. Direktive 2013/36 i članak 4. stavak 1. točku 26. Uredbe br. 575/2013 treba tumačiti na način da holding čiji je jedini predmet poslovanja upravljanje udjelima u društvima i čija se društva kćeri ili društva u kojima taj holding drži udjele ne bave djelatnostima u bankovnom ili financijskom sektoru nije moguće smatrati financijskom institucijom u smislu tih odredbi.

V. Zaključak

75. Na temelju izložene analize predlažem da Sud na pitanja koja su uputili Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) (Arbitražni porezni sud (Centar za upravnu arbitražu), Portugal)) i Supremo Tribunal Administrativo (Vrhovni upravni sud, Portugal) odgovori na sljedeći način:

Članak 3. stavak 1. točku 22. Direktive 2013/36/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o pristupanju djelatnosti kreditnih institucija i bonitetnom nadzoru nad kreditnim institucijama i investicijskim društvima, izmjeni Direktive 2002/87/EZ te stavljanju izvan snage direktiva 2006/48/EZ i 2006/49/EZ i članak 4. stavak 1. točku 26. Uredbe (EU) br. 575/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o bonitetnim zahtjevima za kreditne institucije i investicijska društva i o izmjeni Uredbe (EU) br. 648/2012

treba tumačiti na način da holding čiji je jedini predmet poslovanja upravljanje udjelima u društvima i čija se društva kćeri ili društva u kojima taj holding drži udjele ne bave bankovnim ili financijskim djelatnostima nije moguće smatrati financijskom institucijom u smislu tih odredbi, u verziji primjenjivoj na činjenice o kojima je riječ u glavnim postupcima.