



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

L. MEDINA

van 29 juni 2023¹

Gevoegde zaken C-207/22, C-267/22 en C-290/22

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

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

tegen

Autoridade Tributária e Aduaneira

[verzoeken van de Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) (scheidsgerecht voor belastingzaken, administratief arbitragecentrum, Portugal) om een prejudiciële beslissing]

en

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

tegen

Autoridade Tributária e Aduaneira

[verzoek om een prejudiciële beslissing van de Supremo Tribunal Administrativo (hoogste bestuursrechter, Portugal)]

„Verzoek om een prejudiciële beslissing – Economisch en monetair beleid – Toezicht op de financiële sector van de Europese Unie – Richtlijn 2013/36/EU – Artikel 3, lid 1, punt 22 – Verordening (EU) nr. 575/2013 – Artikel 4, lid 1, punt 26 – Financiële instelling – Begrip – Holding – Beheer van aandelen in ondernemingen waarop het toezicht en de prudentiële vereisten die gelden voor bancaire of financiële werkzaamheden niet van toepassing zijn”

I. Inleiding

1. Deze verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van richtlijn 2013/36/EU² en verordening (EU) nr. 575/2013³, met name het begrip „financiële instelling” dat in beide wetgevingshandelingen is opgenomen in de versie die van toepassing is op de feiten in het hoofdgeding.

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

² Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG (PB 2013, L 176, blz. 338), zoals gewijzigd bij richtlijn 2014/17/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 februari 2014 inzake kredietovereenkomsten voor consumenten met betrekking tot voor bewoning bestemde onroerende goederen en tot wijziging van de richtlijnen 2008/48/EG en 2013/36/EU en verordening (EU) nr. 1093/2010 (PB 2014, L 60, blz. 34).

³ Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012 (PB 2013, L 176, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EU) 2016/1014 van 8 juni 2016 tot wijziging van verordening (EU) nr. 575/2013 (PB 2016, L 171, blz. 153).

2. De verzoeken zijn ingediend in het kader van de geschillen tussen Lineas – Concessões de Transportes SGPS (zaak C-207/22), Global Roads Investimentos SGPS (zaak C-267/22) en NOS-SGPS (zaak C-290/22) enerzijds en de Autoridade Tributária e Aduaneira (belasting- en douanediens, Portugal) anderzijds en hebben betrekking op het opleggen van een door de Portugese nationale wetgeving voorgeschreven zegelbelasting.

3. In de drie zaken wordt het Hof verzocht om te verduidelijken of een holding met als enig doel het beheer van aandelen in ondernemingen die geen bancaire of financiële werkzaamheden verrichten en derhalve niet zijn onderworpen aan het toezicht en de prudentiële vereisten die voor deze werkzaamheden gelden, kan worden beschouwd als een „financiële instelling” in de zin van artikel 3, lid 1, punt 22, van richtlijn 2013/36 en artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013.

II. Toepasselijke bepalingen

A. *Unierecht*

1. *Richtlijn 2013/36*

4. De overwegingen 2, 20 en 54 van richtlijn 2013/36 luiden als volgt:

„(2) Deze richtlijn dient onder meer de bepalingen te bevatten die betrekking hebben op de vergunningverlening voor de bedrijfsuitoefening, de verwerving van gekwalificeerde deelnemingen, de uitoefening van de vrijheid van vestiging en van het recht van het vrij verrichten van diensten, en de bevoegdheden van de toezichthoudende autoriteiten van de lidstaat van herkomst en de lidstaat van ontvangst in dit verband, alsook de bepalingen inzake het aanvangskapitaal en de toetsing door toezichthouders van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen. Deze richtlijn heeft als voornaamste doel en onderwerp het coördineren van nationale bepalingen betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, de regelingen voor de governance van deze instellingen en het toezichtkader dat op hen van toepassing is. [...] Deze richtlijn moet derhalve in samenhang met [verordening nr. 575/2013] worden gelezen en [zij] moet, samen met die verordening, het rechtskader vormen dat van toepassing is op het bankbedrijf, het toezichtskader en de prudentiële voorschriften voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen.

[...]

(20) Het is dienstig de wederzijdse erkenning ook te laten gelden voor deze werkzaamheden indien zij worden verricht door een financiële instelling die een dochteronderneming is van een kredietinstelling, mits deze dochteronderneming is opgenomen in het toezicht op geconsolideerde basis waaraan haar moederonderneming is onderworpen, en aan bepaalde strenge voorwaarden voldoet.

[...]

(54) Om de mogelijk schadelijke gevolgen van onvolkomen vormgegeven corporate-governanceregelingen voor een degelijk risicobeheer aan te pakken, dienen de lidstaten beginselen en normen in te voeren teneinde een doeltreffend toezicht door het leidinggevend orgaan te garanderen, een gezonde risicocultuur op alle niveaus van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen te bevorderen en bevoegde autoriteiten in staat te stellen zich ervan te vergewissen dat de interne governanceregelingen adequaat zijn. Bij de toepassing van die beginselen en normen dient rekening te worden gehouden met de aard, schaal en complexiteit van de werkzaamheden van de kredietinstellingen en beleggingsondernemingen. De lidstaten moeten beginselen en normen voor corporate governance kunnen opleggen in aanvulling op die welke door deze richtlijn verplicht zijn gesteld.”

5. Artikel 1 van richtlijn 2013/36 luidt onder het opschrift „Onderwerp” als volgt:

„Bij deze richtlijn worden voorschriften vastgesteld met betrekking tot:

- a) toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen (gezamenlijk ‚instellingen’ genoemd);
- b) toezichtbevoegdheden en -instrumenten voor de uitoefening van het prudentieel toezicht op instellingen door bevoegde autoriteiten;
- c) het prudentieel toezicht op instellingen door bevoegde autoriteiten op een wijze die strookt met de voorschriften die in [verordening nr. 575/2013] zijn vastgelegd;
- d) openbaarmakingsvereisten voor bevoegde autoriteiten op het gebied van prudentiële regelgeving voor en prudentieel toezicht op de instellingen.”

6. Artikel 3 van richtlijn 2013/36, met als opschrift „Definities”, luidt als volgt:

„1. Voor de toepassing van deze richtlijn gelden de volgende definities:

[...]

22) ‚financiële instelling’: een financiële instelling als gedefinieerd in artikel 4, lid 1, punt 26), van [verordening nr. 575/2013];

[...]”

7. Artikel 34 van richtlijn 2013/36 luidt als volgt:

„1. De lidstaten bepalen dat de werkzaamheden die vermeld staan in de lijst in bijlage I op hun grondgebied mogen worden uitgeoefend [...], hetzij door een bijkantoor te vestigen hetzij door diensten te verrichten, door iedere financiële instelling van een andere lidstaat die een dochteronderneming van een kredietinstelling of een gemeenschappelijke dochteronderneming van twee of meer kredietinstellingen is, waarvan de statuten de betrokken werkzaamheden toestaan en die aan elk van de volgende voorwaarden voldoet:

- a) aan de moederonderneming of -ondernemingen is vergunning verleend als kredietinstelling in de lidstaat van het recht waaronder de financiële instelling valt;

- b) de betrokken werkzaamheden worden daadwerkelijk op het grondgebied van dezelfde lidstaat uitgeoefend;
 - c) de moederonderneming of -ondernemingen houdt, respectievelijk houden 90 % of meer van de aan de aandelen van de financiële instelling verbonden stemrechten;
 - d) de moederonderneming of -ondernemingen toont, respectievelijk tonen ten genoegen van de bevoegde autoriteiten aan dat de financiële instelling op een prudente wijze wordt beheerd en heeft, respectievelijk hebben zich, met instemming van de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van herkomst, hoofdelijk borg gesteld voor de verplichtingen van de financiële instelling;
 - e) de financiële instelling is, in het bijzonder voor de betrokken werkzaamheden, daadwerkelijk opgenomen in het toezicht op geconsolideerde basis waaraan de moederonderneming, of elk van de moederondernemingen, [...] is onderworpen, [...]
- [...].”

8. Bijlage I bij richtlijn 2013/36 bevat de lijst van werkzaamheden die onder de wederzijdse erkenning vallen.

2. Verordening nr. 575/2013

9. Artikel 1 van verordening nr. 575/2013, met als opschrift „Toepassingsgebied”, luidt als volgt:

„In deze verordening worden uniforme regels vastgesteld betreffende algemene prudentiële vereisten waaraan instellingen waarop overeenkomstig [richtlijn 2013/36] toezicht wordt uitgeoefend, moeten voldoen op de volgende gebieden:

- a) eigenvermogensvereisten met betrekking tot volledig kwantificeerbare, uniforme en gestandaardiseerde elementen van kredietrisico, marktrisico, operationeel risico en afwikkelingsrisico;
- b) vereisten ter beperking van grote risicoblootstellingen;
- c) na de inwerkingtreding van de in artikel 460 bedoelde gedelegeerde handeling, liquiditeitsvereisten met betrekking tot volledig kwantificeerbare, uniforme en gestandaardiseerde elementen van liquiditeitsrisico;
- d) rapportagevereisten met betrekking tot de punten a), b) en c) en met betrekking tot hefboomfinanciering;
- e) openbaarmakingsvereisten.

Deze verordening beheerst niet de in [richtlijn 2013/36] bepaalde bekendmakingsvereisten voor bevoegde autoriteiten op het gebied van prudentiële regelgeving voor en bedrijfseconomisch toezicht op instellingen.”

10. Artikel 4 van verordening nr. 575/2013, met als opschrift „Definities”, luidt als volgt:

„1. Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

(3) ‚instelling’: een kredietinstelling of beleggingsonderneming;

[...]

(26) ‚financiële instelling’: een onderneming die geen instelling is en waarvan de hoofdwerkzaamheid bestaat in het verwerven van deelnemingen of in het uitoefenen van een of meer van de in de punten 2 tot en met 12 en punt 15 van bijlage I bij [richtlijn 2013/36] genoemde werkzaamheden, met inbegrip van een financiële holding, een gemengde financiële holding, een betalingsinstelling [...] en een vermogensbeheerder, maar met uitsluiting van verzekeringsholdings en gemengde verzekeringsholdings als respectievelijk gedefinieerd in artikel 212, lid 1, onder f) en onder g), van [richtlijn 2009/138/EG⁴];

[...]”

3. Verordening 2019/876

11. Verordening (EU) nr. 575/2013 is gewijzigd bij verordening 2019/876⁵.

12. In artikel 1, punt 2, van verordening 2019/876 wordt met name het volgende bepaald:

„Artikel 4 [van verordening nr. 575/2013] wordt als volgt gewijzigd:

a) lid 1 wordt als volgt gewijzigd:

[...]

iii) punt 26 wordt vervangen door:

(26) ‚financiële instelling’: een onderneming die geen instelling en evenmin een zuiver industriële holding is en waarvan de hoofdwerkzaamheid bestaat in het verwerven van deelnemingen of in het uitoefenen van een of meer van de in de punten 2 tot en met 12 en punt 15 van bijlage I bij [richtlijn 2013/36] genoemde werkzaamheden, met inbegrip van een financiële holding, een gemengde financiële holding, een betalingsinstelling [...] en een vermogensbeheerder, maar met uitsluiting van verzekeringsholdings en gemengde verzekeringsholdings als respectievelijk gedefinieerd in artikel 212, lid 1, punt f) en punt g), van [richtlijn 2009/138];

⁴ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2009 betreffende de toegang tot en uitoefening van het verzekerings- en het herverzekeringsbedrijf („Solvabiliteit II”) (PB 2009, L 335, blz. 1).

⁵ Verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van verordening (EU) nr. 575/2013 wat betreft de hefboomratio, de nettostabielefinancieringsratio, vereisten inzake eigen vermogen en in aanmerking komende passiva, tegenpartijkredietrisico, marktrisico, blootstellingen aan centrale tegenpartijen, blootstellingen aan instellingen voor collectieve belegging, grote blootstellingen, rapportage- en openbaar makingsvereisten, en van verordening (EU) nr. 648/2012 (PB 2019, L 150, blz. 1).

[...]

B. Portugees recht

1. Decreto-Lei n. 495/88

13. Decreto-Lei n. 495/88 (wetsbesluit nr. 495/88 van 30 december)⁶ bevat de wettelijke regeling van Portugese holdings.

14. Artikel 1 van wetsbesluit nr. 495/88, getiteld „Sociedades gestoras de participações sociais” (holdings; hierna: „SGPS”), luidt als volgt:

„1. [SGPS] hebben als enig maatschappelijk doel het beheer van aandelen of deelnemingen in andere vennootschappen, als een indirecte wijze van uitoefening van economische activiteiten.

2. Voor de toepassing van dit wetsbesluit wordt een deelneming in een vennootschap beschouwd als een indirecte vorm van uitoefening van de economische activiteiten van de vennootschap, mits zij niet louter incidenteel is en ten minste 10 % van het maatschappelijk kapitaal bestrijkt, met stemrecht, hetzij rechtstreeks, hetzij via aandelen of deelnemingen in andere vennootschappen waarin de SGPS een overheersende positie inneemt.

3. Voor de toepassing van het vorige lid wordt een deelneming geacht meer dan incidenteel te zijn wanneer de SGPS deze voor een periode van meer dan een jaar aanhoudt.

4. De SGPS kan overeenkomstig artikel 3, leden 3 tot en met 5, rechten van deelneming verwerven en in bezit houden voor een lager bedrag dan het in lid 2 genoemde bedrag.”

2. Código do Imposto do Selo

15. In de Código do Imposto do Selo⁷ (wetboek van zegelrecht; hierna: „CIS”) zijn de regels vastgesteld voor de toepassing van een belasting op handelingen, overeenkomsten, documenten, titels, papieren en andere feiten of rechtssituaties.

16. Artikel 7, lid 1, onder e), van de CIS luidt als volgt:

„1. Eveneens vrijgesteld van de belasting zijn:

[...]

e) de in rekening gebrachte rente en provisies, de verleende garanties en het gebruik van het krediet dat door kredietinstellingen, financiële vennootschappen en financiële instellingen wordt verleend aan risicokapitaalondernemingen, alsmede aan vennootschappen of entiteiten waarvan de vorm en het doel beantwoorden aan de in de gemeenschapswetgeving vastgestelde soorten kredietinstellingen, financiële vennootschappen en financiële instellingen, zowel die welke gevestigd zijn in de lidstaten van de Europese Unie als die welke gevestigd zijn in een andere

⁶ *Diário da República* nr. 301/1988, 6e supplement, Serie I van 30 december 1988, zoals later gewijzigd (hierna: „wetsbesluit nr. 495/88”).

⁷ Wet nr. 150/99 van 11 september 1999, zoals gewijzigd bij wetsbesluit nr. 287/2003 van 12 november 2003 (*Diário da República* nr. 213/1999, Serie I-A, van 11 september 1999).

staat, met uitzondering van die welke gevestigd zijn in gebieden met een geprivilegieerd belastingregime, dat zal worden gedefinieerd bij decreet van het ministerie van Financiën;

[...]

III. Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

17. Verzoeksters in het hoofdgeding [Lineas – Concessões de Transportes SGPS (zaak C-207/22), Global Roads Investimentos SGPS (zaak C-267/22) en NOS-SGPS (zaak C-290/22)] zijn in Portugal gevestigde holdings met als maatschappelijk doel het beheer van aandelen in andere ondernemingen als indirecte vorm van de uitoefening van economische werkzaamheden. Geen van de werkzaamheden van de respectieve vennootschappen waarin zij deelnemingen hebben, behoort tot de bancaire of financiële sector.

18. Elk van verzoeksters is in het kader van hun respectieve activiteiten tussen 2014 en 2017 krediet- en financiële bemiddelingstransacties aangegaan met verschillende kredietinstellingen (te weten via leningsovereenkomsten of via handelspapier en de uitgifte van obligaties) waarbij zij financiering hebben aangevraagd en verkregen. Deze transacties waren krachtens artikel 1, leden 1 en 2, CIS onderworpen aan zegelrecht, waardoor de kredietinstellingen, als belastingplichtigen, deze belasting aan de staat hebben betaald en deze vervolgens hebben doorberekend aan verzoeksters.

19. Verzoeksters waren het niet eens met de beoordeling van hun respectieve betaling van het zegelrecht en hebben in wezen elk, in eerste instantie, een verzoek om toetsing van de rechtmatigheid van de doorberekening van deze belasting aan hen ingediend en, in tweede instantie, een administratief beroep ingesteld. In het kader van deze administratieve procedure hebben verzoeksters aangevoerd dat de vrijstelling van artikel 7, lid 1, onder e), CIS van toepassing was, omdat zij holdings waren die overeenkomstig het relevante Unierecht waarnaar deze nationale bepaling verwijst, als financiële instelling konden worden aangemerkt. De belastingautoriteiten hebben deze argumenten echter afgewezen.

20. Voor wat betreft, in de eerste plaats, Lineas – Concessões de Transportes SGPS en Global Roads Investimentos SGPS hebben elk van deze ondernemingen hoger beroep ingesteld bij het Centro de Arbitragem Administrativa (administratief arbitragecentrum, Portugal) voor de instelling van een scheidsgerecht, om nietigverklaring van de beslissingen van de belastingdienst en, bijgevolg, terugbetaling van de betaalde rechten te verkrijgen.

21. De Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) (scheidsgerecht voor belastingzaken, administratief arbitragecentrum, Portugal), de verwijzende rechter in de zaken C-207/22 en C-267/22, stelt vast dat uit de Portugese wetgeving blijkt dat het zegelrecht niet van toepassing is op financiële instellingen in de zin van het Unierecht. In de nationale rechtspraak bestaan echter inconsistenties met betrekking tot de uitlegging van de term „financiële instelling”. Die rechter acht het derhalve noodzakelijk te bepalen of dit begrip alleen betrekking heeft op holdings die aandelen houden in ondernemingen die kredietinstellingen of beleggingsondernemingen zijn en derhalve onderworpen zijn aan het toezicht en de prudentiële vereisten die gelden voor bancaire of financiële werkzaamheden.

22. In die omstandigheden heeft de Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

(Zaak C-207/22) „Kan een holding die uitsluitend het beheer van deelnemingen in andere vennootschappen tot doel heeft, als indirecte vorm van het uitoefenen van economische activiteiten, en die in dat kader duurzaam deelnemingen verwerft en aanhoudt, welke deelnemingen doorgaans niet minder dan 10 % van het aandelenkapitaal van de deelnemende vennootschappen bedragen, waarbij het gaat om vennootschappen die zich richten op het beheer van vervoersinfrastructuur, zoals het ontwerp, de aanleg en het beheer van wegen en/of autosnelwegen, worden beschouwd als een ‚financiële instelling’ in de zin van [richtlijn 2013/36] en [verordening nr. 575/2013]?”

(Zaak C-267/22) „Valt een in Portugal gevestigde holding waarop de bepalingen van wetsbesluit nr. 495/88 van 30 december 1988 van toepassing zijn en die als enig maatschappelijk doel het beheer van deelnemingen in andere vennootschappen heeft, als indirecte vorm van uitoefening van economische activiteiten, in het kader waarvan zij zich bezighoudt met het verwerven en gedurende lange tijd aanhouden van deelnemingen, die als algemene regel een omvang hebben van minstens 10 % van het maatschappelijk kapitaal van de vennootschappen waarin wordt deelgenomen, welke niet actief zijn in de verzekeringssector of de financiële sector, onder het begrip ‚financiële instelling’ in de zin van artikel 3, lid 1, punt 22, van [richtlijn 2013/36] en artikel 4, lid 1, punt 26, van [verordening nr. 575/2013]?”

23. In de tweede plaats heeft de onderneming NOS-SGPS een verzoek om arbitrage ingediend dat door het Centro de Arbitragem Administrativa is afgewezen. In het bijzonder was dat centrum van mening dat een holding geen financiële instelling is ten behoeve van de vrijstelling waarin het CIS voorziet, en dit in tegenstelling tot, volgens NOS-SGPS, zijn conclusies in een eerdere procedure over dezelfde kwestie.

24. Aangezien NOS-SGPS van mening was dat er tegenstrijdige beslissingen waren gegeven met betrekking tot dezelfde fundamentele rechtsvraag en binnen een identiek wetgevingskader, ging zij, met het oog op de harmonisatie van de rechtspraak, in hoger beroep bij de Supremo Tribunal Administrativo (hoogste bestuursrechter, Portugal), de verwijzende rechter in zaak C-290/22. Ook die rechter constateerde dat de Portugese wetgever er, bij de beperking van de vrijstelling voor de desbetreffende belasting in het hoofdgeding, uitdrukkelijk voor heeft gekozen te verwijzen naar het soort en de vorm financiële instelling zoals bedoeld in de Uniewetgeving. Daarom acht deze rechter het noodzakelijk te bepalen of dit begrip alleen betrekking heeft op holdings die aandelen houden in ondernemingen die onderworpen zijn aan het toezicht en de prudentiële vereisten die gelden voor bancaire of financiële werkzaamheden.

25. In die omstandigheden heeft de Supremo Tribunal Administrativo besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag te stellen:

„Valt een in Portugal gevestigde holding die is onderworpen aan het bepaalde in besluit met kracht van wet nr. 495/88 van 30 december 1988 en als enig doel het beheer van deelnemingen in andere, niet in de verzekeringssector actieve vennootschappen heeft, onder het begrip ‚financiële instelling’ in de zin van artikel 3, lid 1, punt 22, van [richtlijn 2013/36] en artikel 4, lid 1, punt 26, van [verordening nr. 575/2013]?”

IV. Beoordeling

26. Met de drie in de zaken C-207/22, C-267/22 en C-290/22 gestelde vragen willen de verwijzende rechters in wezen nagaan of een holding waarvan het enige doel het beheer van aandelen van ondernemingen is en waarbij haar dochterondernemingen of de vennootschappen waarin zij deelnemingen heeft geen bancaire of financiële werkzaamheden uitoefenen, kan worden aangemerkt als een „financiële instelling” in de zin van artikel 3, lid 1, punt 22, van richtlijn 2013/36 en artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013 in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie.

27. Wat de ontvankelijkheid van deze vragen betreft, merk ik vooraf kort op dat de in de drie zaken aan de orde zijnde zegelbelasting een in de Portugese wetgeving vastgestelde indirecte belasting is. Uit deze wetgeving volgt dat een onderneming, om in aanmerking te komen voor vrijstelling van de betaling van deze belasting, de hoedanigheid van financiële instelling moet hebben. De zegelbelasting valt niet onder de harmonisatie van het Unierecht. In de Portugese wetgeving wordt echter rechtstreeks en onvoorwaardelijk verwezen naar het Unierecht om het begrip „financiële instelling” te definiëren, en meer bepaald naar richtlijn 2013/36 en verordening nr. 575/2013, en daarom verzoeken de verwijzende rechters het Hof om een nadere verduidelijking van de uitlegging van dit begrip.

28. Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het bevoegd om uitspraak te doen op verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffende Unierechtelijke bepalingen in situaties waarin de feiten van het hoofdgeding buiten de werkingssfeer van het Unierecht vallen, maar de bepalingen van dat recht van toepassing zijn op grond van de nationale wettelijke regeling.⁸ Er mag derhalve geen twijfel bestaan over de bevoegdheid van het Hof om een beslissing te geven over deze verzoeken en om deze verzoeken ontvankelijk te verklaren.

29. Ten gronde beoogt richtlijn 2013/36 het coördineren van nationale bepalingen betreffende toegang tot de werkzaamheden van kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, de regelingen voor de governance van deze instellingen en het toezichtkader dat op hen van toepassing is. Deze richtlijn moet worden gelezen in samenhang met verordening nr. 575/2013⁹, die uniforme en rechtstreeks toepasselijke prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen instelt. Beide wetgevingshandelingen vormen het rechtskader voor bancaire en financiële werkzaamheden en bepalen de toezichts- en prudentiële voorschriften die van toepassing zijn op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen.

30. Volgens vaste rechtspraak volgt uit de vereisten van eenvormige toepassing van het recht van de Unie en van het gelijkheidsbeginsel dat de bewoordingen van een bepaling van het Unierecht die voor de vaststelling van de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk verwijzen naar het recht van de lidstaten, in de regel in de gehele Unie autonoom en op eenvormige wijze dienen te worden uitgelegd.¹⁰

31. Aangezien het begrip „financiële instelling” in artikel 3, lid 1, punt 22, van richtlijn 2013/36 en in artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013 is gedefinieerd en geen van deze bepalingen voor de vaststelling van de betekenis en de werkingssfeer ervan naar het recht van de

⁸ Arrest van 19 oktober 2017, Europamur Alimentación (C-295/16, EU:C:2017:782, punt 29).

⁹ Zie overweging 2 van richtlijn 2013/36.

¹⁰ Arrest van 3 februari 2022, Finanzamt A (C-515/20, EU:C:2022:73, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

lidstaten verwijst, moet dit begrip worden beschouwd als een autonoom Unierechtelijk begrip, dat dus in alle lidstaten gelijkelijk moet worden uitgelegd en toegepast. Het staat bijgevolg aan het Hof om daaraan in de rechtsorde van de Europese Unie een uniforme uitlegging te geven.¹¹

32. Daarnaast moet voor de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling niet alleen rekening worden gehouden met haar bewoordingen, maar ook met haar context en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt.¹² Ik zal daarom de definitie van het begrip „financiële instelling” in de zin van artikel 3, lid 1, punt 22, van richtlijn 2013/36 en artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013 beoordelen volgens een letterlijke, contextuele en teleologische uitlegging.

1. Letterlijke uitlegging

33. Ten eerste geldt dat wat de formulering van artikel 3, lid 1, punt 22, van richtlijn 2013/36 betreft, deze bepaling voor de definitie van het begrip „financiële instelling” rechtstreeks verwijst naar artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013. Deze laatste bepaling definieert op haar beurt het begrip „financiële instelling” als een andere onderneming dan een „instelling”, waarbij de hoofdwerkzaamheid van die onderneming moet bestaan in het verwerven van deelnemingen of in het uitoefenen van een of meer van de in de punten 2 tot en met 12 en punt 15 van bijlage I bij richtlijn 2013/36 genoemde werkzaamheden. Artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013 bevat een nadere verduidelijking waarin is bepaald dat financiële holdings, gemengde financiële holdings, betalingsinstellingen in de zin van richtlijn 2007/64 en vermogensbeheerders onder het begrip „financiële instelling” vallen. Verzekeringsholdings en gemengde verzekeringsholdings als omschreven in artikel 212, lid 1, onder f) en g), van richtlijn 2009/138 zijn daarentegen uitdrukkelijk uitgesloten van de hoedanigheid van financiële instelling.

34. In dit verband moet allereerst worden opgemerkt dat de verwijzing naar het begrip „instelling” in artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013 in samenhang moet worden gelezen met artikel 4, lid 1, punt 3, van verordening nr. 575/2013, waar dit begrip wordt gedefinieerd als een kredietinstelling of een beleggingsonderneming. Daaruit volgt dat kredietinstellingen, die volgens artikel 4, lid 1, punt 1, van verordening nr. 575/2013 ondernemingen zijn waarvan de werkzaamheden bestaan in het bij het publiek aantrekken van deposito's of van andere terugbetaalbare gelden en het verlenen van kredieten voor eigen rekening, van het begrip „financiële instelling” zijn uitgesloten. Datzelfde geldt voor beleggingsondernemingen, die in artikel 4, lid 1, punt 2, van verordening nr. 575/2013 zijn gedefinieerd onder verwijzing naar artikel 4, lid 1, punt 1, van richtlijn 2014/65/EU¹³. In die bepaling worden dergelijke ondernemingen gedefinieerd als iedere rechtspersoon waarvan het gewone beroep of bedrijf bestaat in het beroepsmatig verlenen van een of meer beleggingsdiensten voor derden en/of het beroepsmatig verrichten van een of meer beleggingsactiviteiten.

35. Ten tweede moet de hoofdwerkzaamheid van een onderneming, om als „financiële instelling” in de zin van artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013 te worden beschouwd, bestaan in het verwerven van deelnemingen of in het uitoefenen van een of meer van de in de punten 2 tot

¹¹ Ibid., punt 27.

¹² Zie arrest van 9 maart 2023, ACER/Aquind (C-46/21 P, EU:C:2023:182, punt 54).

¹³ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 15 mei 2014 betreffende markten voor financiële instrumenten en tot wijziging van richtlijn 2002/92/EG en richtlijn 2011/61/EU (PB 2014, L 173, blz. 349).

en met 12 en punt 15 van bijlage I bij richtlijn 2013/36 genoemde werkzaamheden. De formulering suggereert dat dit alternatieve voorwaarden zijn, hetgeen zou betekenen dat het volstaat om slechts aan één ervan te voldoen om onder die definitie te vallen.

36. Ten derde zijn van de definitie van de term „financiële instelling” uitgesloten zowel verzekeringsholdings als gemengde verzekeringsholdings, als omschreven in artikel 212, lid 1, onder f) en g), van richtlijn 2009/138. Bijgevolg zou een onderneming die onder deze definities valt, niet voldoen aan de vereisten om een „financiële instelling” te zijn.

37. Ten vierde bevat artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013 wel een opsomming bevat van holdings die als financiële instelling moeten worden beschouwd. Dit zijn onder meer „financiële holdings” en „gemengde financiële holdings”.¹⁴

38. Een „financiële holding” wordt in artikel 4, lid 1, punt 20, van verordening nr. 575/2013 gedefinieerd als een financiële instelling waarvan de dochterondernemingen uitsluitend of hoofdzakelijk instellingen of financiële instellingen zijn, van welke dochterondernemingen er ten minste één een instelling is, en die geen gemengde financiële holding is.

39. Artikel 4, lid 1, punt 21, van verordening nr. 575/2013 geeft de definitie van een „gemengde financiële holding”. Deze bepaling verwijst naar de definitie in artikel 2, punt 15, van richtlijn 2002/87¹⁵, waarin staat dat een gemengde financiële holding een moederonderneming is die niet een gereguleerde entiteit is en die samen met haar dochterondernemingen – waarvan er ten minste één een gereguleerde entiteit met statutaire zetel in de Unie is – en met andere entiteiten een financieel conglomeraat vormt. De term „gereguleerde entiteit” wordt in richtlijn 2002/87 gedefinieerd als een kredietinstelling, een verzekeringsonderneming of een beleggingsonderneming.¹⁶

40. Hoewel beide in de definitie van artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013 opgenomen soorten holdings worden omschreven als ondernemingen die „instellingen” als dochterondernemingen hebben, moet worden nagegaan of de bewoordingen van die bepaling betekenen dat zij moeten worden opgevat als niet-limitatieve voorbeelden dan wel als een limitatieve opsomming, waarvan niet kan worden afgeweken bij de toetsing of een holding als een „financiële instelling” moet worden beschouwd.

41. Ik ben van mening dat de voorbeelden in artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013 op niet-limitatieve wijze moeten worden uitgelegd. Deze conclusie, die voortvloeit uit de beschouwing van de Engelse versie van verordening nr. 575/2013 – met name uit het gebruik van het woord „including” – lijkt ook te worden ondersteund door de bewoordingen van andere taalversies van artikel 4, lid 1, punt 26, van deze verordening. Zo gebruiken de Franse en de Duitse versie van artikel 4, lid 1, punt 26, respectievelijk de woorden „en ce compris” en „schließt”, die aansluiten bij een niet-limitatieve uitlegging. Daarnaast wordt in de Letse versie

¹⁴ Die bepaling verwijst ook naar betalingsinstellingen in de zin van richtlijn 2007/64/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 november 2007 betreffende betalingsdiensten in de interne markt tot wijziging van de richtlijnen 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG en 2006/48/EG, en tot intrekking van richtlijn 97/5/EG (PB 2007, L 319, blz. 1), en vermogensbeheerders, die in artikel 4, lid 1, punt 19, van verordening nr. 575/2013 zijn gedefinieerd. Deze soorten financiële instellingen zijn echter geen holdings en derhalve niet relevant voor deze analyse.

¹⁵ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2002 betreffende het aanvullende toezicht op kredietinstellingen, verzekeringsondernemingen en beleggingsondernemingen in een financieel conglomeraat en tot wijziging van de richtlijnen 73/239/EEG, 79/267/EEG, 92/49/EEG, 92/96/EEG, 93/6/EEG en 93/22/EEG van de Raad en van de richtlijnen 98/78/EG en 2000/12/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB 2003, L 35, blz. 1).

¹⁶ Zie artikel 2, punt 4, van richtlijn 2002/87.

het woord „tostarp” gebruikt, opnieuw om aan te geven dat de opsomming van financiële holdings en gemengde financiële holdings niet als een limitatieve opsomming moet worden opgevat.

42. Dat gezegd hebbende, betekent het niet dat een niet-limitatieve opsomming inhoudt dat de opsomming niet kan worden beperkt door de in de opsomming opgenomen voorbeelden. Het is immers vaste rechtspraak van het Hof dat deze voorbeelden bedoeld zijn als richtsnoeren, die de uitlegging beperken tot slechts die elementen die uitdrukkelijk in de lijst zijn vermeld of die in dezelfde categorie kunnen worden ondergebracht.¹⁷ In dit geval zijn de in artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013 genoemde soorten holdings bedoeld om de reikwijdte van de daarin opgenomen definitie af te bakenen, zodat deze definitie alleen van toepassing is op de holdings die daarin uitdrukkelijk worden vermeld of die in dezelfde categorie kunnen worden ondergebracht (ejusdem generis).

43. Met betrekking tot artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013 moet er derhalve ten eerste op worden gewezen dat de niet-limitatieve opsomming alleen betrekking heeft op holdings en, ten tweede, dat deze holdings „instellingen” als vennootschappen waarin zij deelnemingen hebben of dochterondernemingen moeten hebben. De „instellingen” moeten op hun beurt door hun hoofdwerkzaamheden weer een band met de financiële of bancaire sector hebben. Zelfs wanneer rekening wordt gehouden met het hoofdargument dat verzoeksters ter zitting hebben aangevoerd, betreffende de noodzaak om de definitie van dat begrip afzonderlijk uit te leggen, impliceren voornoemde overwegingen dan ook dat elke andere holding die niet onder deze voorbeelden valt, gelieerd moet zijn met de bancaire of financiële sector.

44. Ik merk op dat deze uitlegging van de formulering van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 575/2013 ook wordt ondersteund door het antwoord van de Commissie op een vraag van de Europese Bankautoriteit uit 2014¹⁸, waarin zij stelt dat, op basis van de structuur van de definities in artikel 4, lid 1, punten 26 en 27, van die verordening, alsmede het doel van de in artikel 36 daarvan genoemde aftrekkingen, het deel van de definitie van „financiële instelling” dat betrekking heeft op de hoofdwerkzaamheid van het verwerven van deelnemingen, geen zuiver industriële holdings omvat. Overeenkomstig diezelfde opvatting is onlangs bij verordening 2019/876 de definitie van artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013 gewijzigd om „zuiver industriële holdings” uitdrukkelijk uit te sluiten van het begrip „financiële instelling”. Hoewel deze wijziging *ratione temporis* niet van toepassing is op de onderhavige zaken¹⁹, zal ik later uitleggen dat deze wijziging de geest achter de oorspronkelijke definitie van dit begrip kan illustreren.

45. Uit de voorgaande overwegingen volgt dat de letterlijke uitlegging van artikel 3, lid 1, punt 22, van richtlijn 2013/36 en artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013 aangeeft dat een holding, wil zij als financiële instelling in de zin van laatstgenoemde bepaling worden beschouwd, deelnemingen moet verwerven in vennootschappen die bancaire of financiële werkzaamheden verrichten. Holdings die uitsluitend ten doel hebben aandelen te beheren in andere ondernemingen dan die welke bancaire of financiële werkzaamheden verrichten, lijken daarentegen niet onder het begrip „financiële instelling” in de zin van deze twee bepalingen te vallen.

¹⁷ Arrest van 9 juli 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, punt 69). Zie ook arrest van 16 december 2008, Satakunnan Markkinapörssi en Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, punt 41), en arrest van 6 november 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, punten 43 en 44).

¹⁸ Antwoord van 18 juli 2014 van de Commissie op vraag 2014_857 betreffende de definitie van een financiële instelling in verordening nr. 575/2013, beschikbaar op https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_857.

¹⁹ Zie artikel 3, lid 3, onder b), van verordening 2019/876.

1. Contextuele uitlegging

46. Zoals hiervoor is aangegeven, moet bij de uitlegging van een bepaling van het Unierecht rekening worden gehouden met de context ervan. Ter zake hebben financiële instellingen te maken met specifieke regels, vereisten en voordelen die nuttig zijn voor een contextuele uitlegging van het begrip „financiële instelling” krachtens artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013.

47. In dat verband heb ik reeds vermeld dat verordening nr. 575/2013 voorziet in uniforme regels betreffende algemene prudentiële vereisten waaraan moet worden voldaan door financiële instellingen waarop toezicht wordt uitgeoefend overeenkomstig richtlijn 2013/36. Volgens artikel 1 van die verordening hebben die regels betrekking op eigenvermogensvereisten, liquiditeitsvereisten en rapportageverplichtingen, alsook op openbaarmakingsvereisten.

48. Ten eerste houden eigenvermogensvereisten, zoals die van artikel 93 van verordening nr. 575/2013, in dat de onder die verordening vallende ondernemingen slechts risico's aangaan voor zover die worden ondersteund door een adequaat kapitaalniveau.²⁰ Die vereisten zorgen ervoor dat ondernemingen over het nodige kapitaal beschikken om verliezen te kunnen opvangen die het gevolg kunnen zijn van het nemen van risico's, zoals wanneer een kredietnemer van een lening in gebreke blijft.²¹

49. Ten tweede vullen liquiditeitsvereisten, zoals die waarin de artikelen 412 tot en met 414 van verordening nr. 575/2013 voorzien, de kapitaaltoereikendheidsvereisten aan door instellingen te verplichten activa te verkopen wanneer zij liquide middelen moeten realiseren om verplichtingen te betalen of om onder zware druk het hoofd te bieden aan een mogelijke verstoring van het evenwicht tussen de instroom en de uitstroom van liquiditeiten.²²

50. Ten derde beperken vereisten betreffende grote risicoblootstellingen, als geregeld in de artikelen 111 en volgende van verordening nr. 575/2013, aanzienlijke kredietverlengingen aan één cliënt of een groep verbonden cliënten. Deze regels betreffen de regulering van het kredietrisico in verband met kredietverlening aan bepaalde cliënten, aangezien de verwezenlijking van een dergelijk risico de financiële belangen van de Europese Unie in gevaar kan brengen.

51. In wezen leggen de regels inzake prudentieel toezicht, zoals hierboven beschreven, aanvullende en zware wettelijke voorschriften op aan ondernemingen die verder gaan dan algemene aangelegenheden zoals belastingheffing en financiële consolidatie. Deze bepalingen zijn inherent verbonden met bancaire en financiële werkzaamheden en vormen samen een beheerssysteem om de veiligheid van de financiële belangen van de Europese Unie te waarborgen.

52. Bovendien regelen deze vereisten, terwijl artikel 11 van verordening nr. 575/2013 financiële instellingen aan de vereisten van prudentieel toezicht onderwerpt, financiële instellingen in wezen in het kader van het feit dat zij dochterondernemingen van instellingen zijn of financiële instellingen die deelnemingen in instellingen hebben, in de zin van artikel 4, lid 1, punt 3, van verordening nr. 575/2013. Dat betekent dat een holding die geen band heeft met de bancaire of financiële sector feitelijk aan geen van de bovengenoemde vereisten is onderworpen.

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

²¹ *Ibid.*, blz. 330.

²² *Ibid.*

53. Een soortgelijke situatie doet zich voor met betrekking tot de voordelen waarop financiële instellingen aanspraak kunnen maken dankzij het betrokken regelgevingskader. Een van de belangrijkste voordelen is de mogelijkheid om de in bijlage I bij richtlijn 2013/36 bedoelde bancaire of financiële werkzaamheden uit te oefenen op het grondgebied van een andere lidstaat, zodra die financiële instelling over een vergunning beschikt in de lidstaat van herkomst. In artikel 34 van richtlijn 2013/36 is immers bepaald dat financiële instellingen met betrekking tot bancaire of financiële werkzaamheden het voordeel van wederzijdse erkenning moeten genieten wanneer zij dochterondernemingen van kredietinstellingen zijn. Die bepaling, gelezen in samenhang met overweging 20 van dezelfde richtlijn, stelt financiële instellingen feitelijk in staat om bijkantoren te openen in andere lidstaten en de in bijlage I bij richtlijn 2013/36 vermelde grensoverschrijdende werkzaamheden uit te oefenen. De voordelen die financiële instellingen genieten met betrekking tot wederzijdse erkenning, zijn inherent verbonden aan de financiële of bancaire sector als gevolg van het verband met de werkzaamheden van bijlage I bij richtlijn 2013/36.

54. Uit deze overwegingen volgt dat een holding waarvan het enige doel het beheer van aandelen is en waarbij haar dochterondernemingen of de vennootschappen waarin zij deelnemingen heeft geen bancaire of financiële werkzaamheden uitoefenen, niet onder de bovengenoemde vereisten valt, met name wat het prudentieel toezicht betreft. Bovendien komen deze holdings niet in aanmerking voor het voordeel van wederzijdse erkenning waarin richtlijn 2013/36 voorziet. Deze bepalingen gelden immers niet voor deze holdings aangezien zij geen dergelijke deelnemingen hebben, noch dochterondernemingen zijn, noch een van de in bijlage I bij richtlijn 2013/36 genoemde werkzaamheden uitoefenen.

55. Bijgevolg zou de door verzoeksters in deze drie zaken voorgestelde uitlegging de samenhang van richtlijn 2013/36 ondermijnen, aangezien sommige financiële instellingen de regels inzake prudentieel toezicht zouden moeten volgen, terwijl andere dat niet zouden hoeven te doen. Uit een contextueel oogpunt lijkt het niet passend om holdings als financiële instellingen aan te merken wanneer zij i) niet de verantwoordelijkheden van een financiële instelling hebben, ii) niet kunnen profiteren van de voordelen die aan financiële instellingen worden toegekend en iii) niet de taken vervullen die doorgaans aan financiële instellingen worden toegeschreven. Indien dit zou worden toegestaan, zou dit een juridische status creëren die in de praktijk geen enkel doel dient.

56. Daarbij moet ook worden gewezen op een ander twijfelachtig aspect van de uitlegging van verzoeksters. Indien holdings zoals die in de hoofdgedingen als financiële instellingen worden beschouwd, zou de definitie van dit begrip immers onnodig ruim zijn. Veel ondernemingen zouden hun toevlucht kunnen nemen tot de structuur van een holding om hun activiteiten en investeringen te beheren, ook al hebben zij geen instellingen als dochterondernemingen of vennootschappen waarin zij deelnemingen hebben.

57. Een illustratief voorbeeld van de gevolgen van een dergelijke ruime uitlegging van het begrip „financiële instelling” werd tijdens de terechtzitting door de Portugese regering gegeven. Van alle in Portugal geregistreerde SGPS werd 94 % geregistreerd als niet-financiële instelling, wat betekent dat slechts 6 % van de SGPS wordt gereguleerd en gecontroleerd door de bevoegde autoriteiten. Indien de door verzoeksters gegeven uitlegging van het begrip „financiële instelling” gevolgd zou worden, zou dit percentage stijgen tot 100 %.

58. Indien alle holdings zouden worden behandeld als financiële instelling in de zin van artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013, zou dit tot een merkwaardige situatie leiden. In feite zouden de verantwoordelijkheden van holdings niet wezenlijk veranderen, tenzij zij ervoor kiezen deelnemingen in instellingen te verwerven of dochterondernemingen van instellingen te worden. Zij zouden in wezen geen extra lasten hebben, maar wel in aanmerking komen voor de voordelen waarin het nationale recht voorziet, zoals – in het geval van Portugal – de uitzondering op de zegelbelasting. Dit zou meebrengen dat holdings die door een SGPS worden beheerd, een concurrentievoordeel zouden hebben ten opzichte van andere ondernemingen op een vergelijkbare markt die niet door een SGPS worden beheerd.

59. Bovendien zou een soortgelijk probleem rijzen wat de verantwoordelijkheden van de nationale autoriteiten betreft. Indien alle holdings als financiële instelling zouden worden behandeld, zouden de nationale autoriteiten een buitensporige last te dragen krijgen met betrekking tot de taken die zij moeten vervullen op het gebied van prudentieel toezicht, zoals onder meer bepaald in artikel 4 van richtlijn 2013/36.

60. Uit het voorgaande blijkt dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen twee soorten holdings: enerzijds de holdings die beheerstaken uitoefenen voor hun industriële dochterondernemingen, zoals het soort holdings dat in het hoofdgeding aan de orde is, en anderzijds de holdings die deelnemingen verwerven die tot de bancaire of financiële sector behoren. Alleen deze laatste categorie lijkt als gevolg van een contextuele uitlegging onder verordening nr. 575/2013 en richtlijn 2013/36 te vallen.

61. Een dergelijke restrictieve uitlegging van „financiële instelling” lijkt ook te stroken met de wijziging van artikel 4, lid 1, punt 26, die is ingevoerd bij verordening 2019/876 en waarbij, zoals ik in punt 44 supra heb aangegeven, „zuiver industriële holdings” van die definitie zijn uitgesloten.

62. Daarbij moet worden geconstateerd dat de term „zuiver industriële holding” niet is gedefinieerd en er in verordening 2019/876 geen richtsnoeren worden gegeven met betrekking tot de definitie ervan. Voorts bevatten de voorbereidende werkzaamheden voor verordening 2019/876 evenmin relevante aanwijzingen voor de uitlegging van dat begrip.

63. Meer recentelijk is echter in een voorstel van de Commissie²³ uit 2021 een definitie van „zuivere holdings” voorgesteld. In artikel 1, punt 1, onder f), van dat voorstel, waarbij een nieuw punt 26 bis wordt opgenomen in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 575/2013, is bepaald dat een zuivere industriële holding een onderneming is die aan drie voorwaarden voldoet: ten eerste is haar hoofdactiviteit het verwerven of houden van deelnemingen; ten tweede wordt noch zijzelf noch een van de ondernemingen waarin zij deelnemingen heeft, vermeld in artikel 4, lid 1, punt 27, onder a), d), e), f), g), h), k) en l), van verordening nr. 575/2013, en ten derde oefent noch zijzelf noch een van de ondernemingen waarin zij deelnemingen heeft, als hoofdactiviteit een of meer van de in bijlage I bij richtlijn 2013/36 genoemde activiteiten of een of meer van de in afdeling A of B van bijlage I bij richtlijn 2014/65 genoemde activiteiten uit met betrekking tot in afdeling C van die bijlage bij die richtlijn vermelde financiële instrumenten, en is noch zijzelf

²³ Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van verordening (EU) nr. 575/2013 wat betreft vereisten inzake kredietrisico, risico van aanpassing van de kredietwaardering, operationeel risico, marktrisico en de output floor [2021/0342(COD)].

noch een van de ondernemingen waarin zij deelnemingen heeft een beleggingsonderneming, een betaaldienstverlener in de zin van richtlijn (EU) 2015/2366²⁴, een vermogensbeheerder of een onderneming die nevendiensten verricht.

64. Ook al is de aldus voorgestelde definitie rechtens nog niet bindend, zij sluit aan bij de vorige benadering. In de definitie wordt vastgesteld dat zuiver industriële holdings geen band hebben met de financiële of de bancaire sector, omdat zij geen onderneming zijn die een van de in artikel 4, lid 1, punt 26, genoemde activiteiten uitoefent als hoofdactiviteit, noch deelnemingen bezitten in ondernemingen die deze werkzaamheden uitoefenen als hoofdactiviteit. Hieruit volgt dat er ook voor ondernemingen die deelnemingen verwerven een band met de bancaire of financiële sector moet bestaan.

65. Uit het voorgaande concludeer ik dat de verwijzing naar een onderneming „waarvan de hoofdwerkzaamheid bestaat in het verwerven van deelnemingen”, gezien in de context van verordening nr. 575/2013 en richtlijn 2013/36, restrictief moet worden gelezen. Een dergelijke lezing van artikel 3, lid 1, punt 22, van richtlijn 2013/36 en artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013 impliceert dat een holding die tot doel heeft deelnemingen te beheren in ondernemingen die niet aan toezicht of prudentiële vereisten zijn onderworpen en die dus niet binnen de werkingssfeer van die richtlijn en die verordening vallen, niet als „financiële instelling” kan worden beschouwd.

2. Teleologische uitlegging

66. Wat de teleologische uitlegging van artikel 3, lid 1, punt 22, van richtlijn 2013/36 en artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013 betreft, staat vast dat beide wetgevingshandelingen zijn vastgesteld om de voor financiële instellingen geldende governancevereisten aan te scherpen. De financiële crisis die begon in 2008 heeft aangetoond dat het vertrouwen in en de betrouwbaarheid van het financiële stelsel van de Europese Unie moesten worden vergroot. Vóór die crisis resulteerde het gebrek aan doeltreffende controlemechanismen binnen die instellingen in een gebrekkig toezicht op de besluitvorming van het bestuur. Dat leidde tot kortzichtige en te riskante bestuursstrategieën.²⁵ Dankzij goede interne governancepraktijken hebben sommige ondernemingen de financiële crisis echter veel beter kunnen doorstaan dan andere.²⁶

67. Tegen die achtergrond is het duidelijk dat het ontbreken van interne governancesystemen potentieel schadelijke gevolgen kan hebben voor de financiële belangen van de Europese Unie, zoals blijkt uit de overwegingen 53 en 54 van richtlijn 2013/36 en de overwegingen 113 en 114 van verordening nr. 575/2013. Richtlijn 2013/36 en verordening nr. 575/2013 strekten er dan ook toe de gebreken van het reeds bestaande governancestelsel te verhelpen.

68. Hieruit volgt dat de definitie van het begrip „financiële instelling” in artikel 3, lid 1, punt 22, van richtlijn 2013/36 en artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013 in overeenstemming moet zijn met dat doel en dit rationale voor ogen moet houden. De rol van artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013 dient met name aldus te worden begrepen dat het aangeeft voor welke entiteiten strengere interne governancesystemen nodig zijn en welke

²⁴ Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 25 november 2015 betreffende betalingsdiensten in de interne markt, houdende wijziging van de richtlijnen 2002/65/EG, 2009/110/EG en 2013/36/EU en verordening (EU) nr. 1093/2010 en houdende intrekking van richtlijn 2007/64/EG (PB 2015, L 337, blz. 35).

²⁵ Europese Bankautoriteit, „Final Report on Guidelines on internal governance under Directive 2013/36/EU” (Eindverslag over de richtsnoeren inzake interne governance krachtens richtlijn 2013/36/EU), EBA/GL/2021/05, 2 juli 2021, blz. 5.

²⁶ Ibid.

entiteiten een bedreiging vormen voor de financiële belangen van de Europese Unie. De definitie van het begrip „financiële instelling” moet dus van dien aard zijn dat een onderscheid kan worden gemaakt tussen enerzijds ondernemingen die dat gevaar kunnen opleveren en anderzijds ondernemingen waarvoor dat niet het geval is. Op die manier kunnen richtlijn 2013/36 en verordening nr. 575/2013 op doeltreffende wijze worden toegepast door de betrokken autoriteiten en kan het ermee beoogde doel worden bereikt.

69. In deze context lijkt een uitlegging van het begrip „financiële instelling” die alle holdings omvat, enigszins af te wijken van de werkingssfeer van de definitie die de EU-wetgever voor ogen had. Eigenvermogensvereisten, liquiditeitsvereisten en vereisten inzake grote risicoblootstellingen, zoals beschreven in de punten 47 tot en met 50 supra, zijn allemaal maatregelen die van toepassing zijn op financiële instellingen die erop gericht zijn een gezonde interne governance en adequate risicobeheerpraktijken te waarborgen. Deze vereisten hebben immers een preventieve werking op de potentieel negatieve gevolgen voor de financiële belangen van de Europese Unie en van de natuurlijke en rechtspersonen die met die financiële instellingen in zee gaan. Holdings die geen deelnemingen in instellingen beheren, dragen echter niet datzelfde risico. Hieruit volgt dat hun opnemings in de werkingssfeer van het begrip „financiële instelling” niet zou bijdragen tot de verwezenlijking van het doel, namelijk het verhelpen van gebrekkige interne governance systemen van ondernemingen die een risico vormen voor de financiële veiligheid en de financiële belangen van de Unie.

70. Een andere kanttekening daarbij is dat in bijlage I bij richtlijn 2013/36 werkzaamheden worden genoemd die, zoals ik al aangaf, onder de wederzijdse erkenning vallen. Artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013 bepaalt dat een onderneming waarvan de hoofdwerkzaamheid bestaat in de uitoefening van een van de in de punten 2 tot en met 12 en punt 15 van die bijlage genoemde werkzaamheden, als een financiële instelling wordt beschouwd, mits zij voldoet aan de overige vereisten die voortvloeien uit de in dat artikel vastgestelde definitie. Om een beeld te geven som ik hierbij enkele voorbeelden op van de werkzaamheden die worden bedoeld: financiële leasing, verstrekken van leningen, bemiddeling op interbankenmarkten en de uitgifte van elektronisch geld.

71. Uit het nader beschouwen van deze werkzaamheden kunnen twee tussentijdse conclusies worden getrokken. Ten eerste kan de lijst van de werkzaamheden die in bijlage I bij die richtlijn worden opgesomd, uitgebreid worden genoemd. Ten tweede zijn die werkzaamheden zeer duidelijk verbonden met de bancaire of financiële sector. Ik denk dat de EU-wetgever het begrip „financiële instelling” zo ruim mogelijk heeft willen opvatten, teneinde mazen in de wet te voorkomen die sommige ondernemingen in de verleiding zouden kunnen brengen om activa buiten de werkingssfeer van het prudentieel toezicht te brengen hoewel zij duidelijk verband houden met de bancaire of financiële sector.

72. Maar het is duidelijk dat als die redenering aldus zou worden doorgetrokken dat uiteindelijk een uitlegging wordt gehanteerd waarbij alle holdings worden geacht binnen de werkingssfeer van het begrip „financiële instelling” te vallen, dit slechts zou rijmen met één van de twee conclusies die ik daarnet heb genoemd. Hoewel er inderdaad een groot aantal ondernemingen onder dat begrip zou vallen, zou er vaak geen band zijn met de bancaire of financiële sector. Bijgevolg ben ik van mening dat een teleologische beperking noodzakelijk is om ervoor te zorgen dat een dergelijke uitlegging de reikwijdte van de definitie van het begrip „financiële instelling” niet al te zeer uitbreidt.

73. Uit de bovengenoemde analyse volgt dat het geen pas zou hebben om holdings zoals die waarom het in het hoofdgeding gaat als „financiële instelling” aan te merken voor de toepassing van richtlijn 2013/36 en verordening nr. 575/2013. Bovendien is deze uitlegging van artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013 in overeenstemming met de analyse die hierboven in het kader van de contextuele uitlegging van deze bepaling is verricht en bevestigt zij die ook.

74. Gelet op de voorgaande overwegingen blijkt dat alle uitleggingsmethoden leiden tot een restrictieve lezing van artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013. Daarom concludeer ik dat artikel 3, lid 1, punt 22, van richtlijn 2013/36 en artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening nr. 575/2013 aldus moeten worden uitgelegd dat een holding die enkel tot doel heeft aandelen in vennootschappen te beheren, waarbij haar dochterondernemingen of de vennootschappen waarin zij deelnemingen heeft geen werkzaamheden in de bancaire of financiële sector uitoefenen, niet kan worden beschouwd als een financiële instelling in de zin van die bepalingen.

V. Conclusie

75. Gelet op en een ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) en de Supremo Tribunal Administrativo te beantwoorden als volgt:

„Artikel 3, lid 1, punt 22, van richtlijn 2013/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende toegang tot het bedrijf van kredietinstellingen en het prudentieel toezicht op kredietinstellingen en beleggingsondernemingen, tot wijziging van richtlijn 2002/87/EG en tot intrekking van de richtlijnen 2006/48/EG en 2006/49/EG, en artikel 4, lid 1, punt 26, van verordening (EU) nr. 575/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 betreffende prudentiële vereisten voor kredietinstellingen en beleggingsondernemingen en tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012

moeten aldus worden uitgelegd dat een holding die enkel tot doel heeft aandelen in ondernemingen te beheren, waarbij haar dochterondernemingen of de vennootschappen waarin zij deelnemingen heeft geen bancaire of financiële werkzaamheden uitoefenen, niet kan worden beschouwd als een financiële instelling in de zin van deze bepalingen in de versie ervan die van toepassing is op de feiten van het hoofdgeding.”