



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
LAILI MEDINY
przedstawiona w dniu 29 czerwca 2023 r.¹

Sprawy połączone 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)**

przeciwko

Autoridade Tributária e Aduaneira

[wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) {sąd arbitrażowy ds. podatkowych (centrum arbitrażu administracyjnego), Portugalia}]

oraz

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

przeciwko

Autoridade Tributária e Aduaneira

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny, Portugalia)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Polityka gospodarcza i pieniężna – Nadzór nad systemem finansowym Unii Europejskiej – Dyrektywa 2013/36/UE – Artykuł 3 ust. 1 pkt 22 – Rozporządzenie (UE) nr 575/2013 – Artykuł 4 ust. 1 pkt 26 – Instytucja finansowa – Pojęcie – Spółka holdingowa – Zarządzanie akcjami lub udziałami w przedsiębiorstwach, które nie podlegają nadzorowi i wymogom ostrożnościowym mającym zastosowanie do działalności bankowej lub finansowej

¹ Język oryginału: angielski.

I. Wprowadzenie

1. Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni dyrektywy 2013/36/UE² i rozporządzenia (UE) nr 575/2013³, a konkretnie pojęcia „instytucji finansowej” zawartego w obu tych aktach prawodawczych w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych postępowania głównego.

2. Wnioski te zostały złożone w ramach sporów między z jednej strony Lineas – Concessões de Transportes SGPS (sprawa C-207/22), Global Roads Investimentos SGPS (sprawa C-267/22) i NOS SGPS (sprawa C-290/22), a z drugiej strony Autoridade Tributária e Aduaneira (organem ds. podatkowych i celnych, Portugalia), dotyczących nałożenia opłaty skarbowej przewidzianej w portugalskim prawie krajowym.

3. W tych trzech sprawach zwrócono się do Trybunału o wyjaśnienie, czy za „instytucję finansową” w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 22 dyrektywy 2013/36 i art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013 można uznać spółkę holdingową, której jedynym przedmiotem działalności jest zarządzanie akcjami lub udziałami w przedsiębiorstwach, które nie prowadzą działalności bankowej lub finansowej i które w związku z tym nie podlegają nadzorowi oraz wymogom ostrożnościowym mającym zastosowanie do tego rodzaju działalności.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa 2013/36

4. Motywy 2, 20 i 54 dyrektywy 2013/36 przewidują:

„(2) Niniejsza dyrektywa powinna zawierać m.in. przepisy regulujące udzielanie zezwoleń na prowadzenie działalności, nabywanie znacznych pakietów akcji, korzystanie ze swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług, uprawnienia organów nadzoru państwa członkowskiego pochodzenia i przyjmującego państwa członkowskiego w tym zakresie, a także przepisy regulujące poziom kapitału założycielskiego i przegląd nadzorczy w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych. Głównym celem i przedmiotem niniejszej dyrektywy jest koordynacja krajowych przepisów regulujących warunki dopuszczenia instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych do działalności, metody zarządzania nimi oraz ramy nadzoru nad tymi instytucjami i firmami [...]. Niniejszą dyrektywę należy zatem interpretować wspólnie z [rozporządzeniem nr 575/2013]; niniejsza dyrektywa oraz to rozporządzenie powinny łącznie stanowić ramy prawne regulujące działalność bankową, ramy nadzoru oraz zasady ostrożnościowe dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz.U. 2013, L 176, s. 338), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/17/UE z dnia 4 lutego 2014 r. w sprawie konsumenckich umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi i zmieniającą dyrektywy 2008/48/WE i 2013/36/UE oraz rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 (Dz.U. 2014, L 60, s. 34).

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2013, L 176, s. 1), zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1014 z dnia 8 czerwca 2016 r. (Dz.U. 2016, L 171, s. 153).

[...]

- (20) Należy rozszerzyć zakres zasady wzajemnego uznawania na działalność prowadzoną przez instytucje finansowe będące jednostkami zależnymi instytucji kredytowych, pod warunkiem jednak, że te jednostki zależne objęte są skonsolidowanym nadzorem sprawowanym nad ich jednostką dominującą i że spełniają pewne ściśle określone warunki.

[...]

- (54) W celu wyeliminowania potencjalnie szkodliwego wpływu wadliwie zaprojektowanych mechanizmów ładu korporacyjnego na należyte zarządzanie ryzykiem państwa członkowskie powinny wprowadzić zasady i normy służące zapewnieniu skutecznego dozoru ze strony organu zarządzającego i upowszechnianiu należytego podejścia do podejmowania ryzyka na wszystkich szczeblach instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz umożliwiające właściwym organom monitorowanie adekwatności wewnętrznych rozwiązań w zakresie zarządzania. Te zasady i normy powinny mieć zastosowanie z uwzględnieniem charakteru, skali oraz złożoności działalności instytucji. Państwa członkowskie powinny mieć możliwość wprowadzania zasad i norm w zakresie ładu korporacyjnego dodatkowo do zasad i norm wymaganych na mocy niniejszej dyrektywy”.

5. Artykuł 1 dyrektywy 2013/36, zatytułowany „Przedmiot”, stanowi:

„1. Niniejsza dyrektywa ustanawia przepisy dotyczące:

- a) warunków dopuszczenia instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (zwanymi dalej łącznie »instytucjami«) do działalności;
- b) uprawnień i narzędzi nadzorczych w zakresie nadzoru ostrożnościowego sprawowanego przez właściwe organy nad instytucjami;
- c) nadzoru ostrożnościowego sprawowanego nad instytucjami przez właściwe organy w sposób, który jest zgodny z przepisami określonymi w [rozporządzeniu nr 575/2013];
- d) wymogów w zakresie publikowania przez właściwe organy informacji w obszarze regulacji ostrożnościowej instytucji oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami”.

6. Artykuł 3 dyrektywy 2013/36, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„1. Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się poniższe definicje:

[...]

22. »instytucja finansowa« oznacza instytucję finansową zdefiniowaną w art. 4 ust. 1 pkt 26 [rozporządzenia nr 575/2013];

[...]”.

7. Artykuł 34 dyrektywy 2013/36 stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają na swoim terytorium możliwość prowadzenia działalności, której rodzaje wymieniono w załączniku I [...] przez każdą instytucję finansową z innego państwa członkowskiego, która to działalność polega na zakładaniu oddziałów lub świadczeniu usług, niezależnie od tego, czy instytucja ta stanowi jednostkę zależną instytucji kredytowej, czy też jednostkę zależną, której współwłaścicielami są dwie instytucje kredytowe lub większa ich liczba, o ile akt założycielski i umowa spółki tej instytucji zezwalają na prowadzenie tego rodzaju działalności, a instytucja spełnia wszystkie następujące warunki:

- a) jednostka dominująca lub jednostki dominujące posiadają zezwolenie na prowadzenie działalności instytucji kredytowych w państwie członkowskim, którego ustawodawstwu podlega dana instytucja finansowa;
- b) przedmiotowa działalność jest faktycznie prowadzona na terytorium tego samego państwa członkowskiego;
- c) jednostka dominująca lub jednostki dominujące dysponują co najmniej 90 % praw głosu wynikających z akcji lub udziałów w kapitale instytucji finansowej;
- d) jednostka dominująca lub jednostki dominujące spełniają wymogi właściwych organów dotyczące ostrożnego zarządzania instytucją finansową oraz złożyły oświadczenie, za zgodą właściwych organów odpowiedniego państwa członkowskiego pochodzenia, o przyjęciu solidarnej odpowiedzialności za zobowiązania zaciągnięte przez instytucję finansową;
- e) instytucja finansowa jest faktycznie objęta, w szczególności w zakresie przedmiotowej działalności, skonsolidowanym nadzorem sprawowanym nad jednostką dominującą lub nad każdą z jednostek dominujących [...];

[...]”.

8. Załącznik I do dyrektywy 2013/36 zawiera wykaz rodzajów działalności podlegających wzajemnemu uznawaniu.

2. *Rozporządzenie nr 575/2013*

9. Artykuł 1 rozporządzenia nr 575/2013, zatytułowany „Zakres stosowania”, stanowi:

„W niniejszym rozporządzeniu ustanawia się jednolity zbiór przepisów dotyczących ogólnych wymogów ostrożnościowych, które muszą być przestrzegane przez instytucje objęte nadzorem w ramach [dyrektywy 2013/36] w odniesieniu do następujących kwestii:

- a) wymogów w zakresie funduszy własnych odnoszących się do całkowicie wymiernych, jednolitych i ustandaryzowanych elementów ryzyka kredytowego, ryzyka rynkowego, ryzyka operacyjnego oraz ryzyka rozliczenia;
- b) wymogów ograniczających duże ekspozycje;

- c) po wejściu w życie aktu delegowanego, o którym mowa w art. 460 – wymogów dotyczących płynności odnoszących się do całkowicie wymiernych, jednolitych i ustandaryzowanych elementów ryzyka płynności;
- d) obowiązków sprawozdawczych w odniesieniu do lit. a), b) oraz c) oraz w odniesieniu do dźwigni finansowej;
- e) wymogów dotyczących podawania informacji do wiadomości publicznej.

Niniejsze rozporządzenie nie reguluje wymogów dotyczących ujawniania informacji nakładanych na właściwe organy w dziedzinie regulacji ostrożnościowej i sprawowania nadzoru nad instytucjami zgodnie z [dyrektywą 2013/36]”.

10. Artykuł 4 rozporządzenia nr 575/2013, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„1. Na użytek niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

[...]

3. »instytucja« oznacza instytucję kredytową lub firmę inwestycyjną;

[...]

26. »instytucja finansowa« oznacza przedsiębiorstwo inne niż instytucja, którego podstawową działalnością jest nabywanie pakietów akcji lub wykonywanie co najmniej jednego spośród rodzajów działalności wymienionych w pkt 2–12 i pkt 15 załącznika I do [dyrektywy 2013/36]; pojęcie to obejmuje finansowe spółki holdingowe, finansowe spółki holdingowe o działalności mieszanej, instytucje płatnicze [...] i spółki zarządzania aktywami, nie obejmuje jednak ubezpieczeniowych spółek holdingowych i ubezpieczeniowych spółek holdingowych prowadzących działalność mieszaną zdefiniowanych, odpowiednio, w art. 212 ust. 1 lit. f) i g) [dyrektywy 2009/138/WE]^[4];

[...]”.

3. *Rozporządzenie (UE) 2019/876*

11. Rozporządzeniem (UE) 2019/876⁵ zmieniono rozporządzenie nr 575/2013.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wypłacalność II) (Dz.U. 2009, L 335, s. 1).

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 maja 2019 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do wskaźnika dźwigni, wskaźnika stabilnego finansowania netto, wymogów w zakresie funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowalnych, ryzyka kredytowego kontrahenta, ryzyka rynkowego, ekspozycji wobec kontrahentów centralnych, ekspozycji wobec przedsiębiorstw zbiorowego inwestowania, dużych ekspozycji, wymogów dotyczących sprawozdawczości i ujawniania informacji, a także rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz.U. 2019, L 150, s. 1).

12. W szczególności art. 1 pkt 2 rozporządzenia 2019/876 stanowi:

„W art. 4 [rozporządzenia nr 575/2013] wprowadza się następujące zmiany:

a) w ust. 1 wprowadza się następujące zmiany:

[...]

(iii) pkt 26 otrzymuje brzmienie:

»26. ‘instytucja finansowa’ oznacza przedsiębiorstwo inne niż instytucja oraz inne niż spółka holdingowa działająca wyłącznie w sektorze przemysłowym, którego podstawową działalnością jest nabywanie pakietów akcji lub wykonywanie co najmniej jednego spośród rodzajów działalności wymienionych w pkt 2–12 i pkt 15 załącznika I do [dyrektywy 2013/36]; pojęcie to obejmuje finansowe spółki holdingowe, finansowe spółki holdingowe o działalności mieszanej, instytucje płatnicze [...] i spółki zarządzania aktywami, nie obejmuje jednak ubezpieczeniowych spółek holdingowych i ubezpieczeniowych spółek holdingowych prowadzących działalność mieszaną zdefiniowanych, odpowiednio, w art. 212 ust. 1 lit. f) i g) [dyrektywy 2009/138]«;

[...]”.

B. Prawo portugalskie

1. Decreto-Lei n. 495/88

13. Decreto-Lei n. 495/88 (dekret z mocą ustawy nr 495/88 z dnia 30 grudnia)⁶ określa przepisy prawa mające zastosowanie do portugalskich spółek holdingowych.

14. Artykuł 1 dekretu z mocą ustawy nr 495/88, zatytułowany „Sociedades gestoras de participações sociais” („Spółki holdingowe”, zwane dalej „SGPS”), stanowi:

„1. Wyłącznym przedmiotem działalności [SGPS] jest zarządzanie akcjami lub udziałami w innych spółkach, które stanowi pośrednią formę prowadzenia działalności gospodarczej.

2. Dla celów niniejszego dekretu z mocą ustawy posiadanie akcji lub udziałów w spółce uznaje się za pośrednią formę prowadzenia działalności gospodarczej tej spółki, pod warunkiem że nie ma ono charakteru jedynie okazjonalnego i dotyczy co najmniej 10 % kapitału zakładowego z prawem głosu, czy to bezpośrednio, czy też za pośrednictwem akcji lub udziałów w innych spółkach, w których SGPS ma pozycję dominującą.

3. Dla celów poprzedniego ustępu uznaje się, że posiadanie akcji lub udziałów nie ma charakteru jedynie okazjonalnego, jeśli SGPS posiada taki udział przez okres dłuższy niż jeden rok.

4. SGPS mogą nabywać i posiadać akcje lub udziały odpowiadające wartości niższej niż wskazana w ust. 2 po spełnieniu przesłanek określonych w art. 3 ust. 3–5”.

⁶ *Diário da República* nr 301/1988, suplement szósty, seria I z dnia 30 grudnia 1988 r., z późn. zm. (zwany dalej „dekretem z mocą ustawy nr 495/88”).

2. Código do Imposto do Selo

15. Código do Imposto do Selo (ustawa o opłacie skarbowej, zwana dalej „CIS”)⁷ określa reguły stosowania opłaty do czynności, umów, dokumentów, tytułów, pism i innych okoliczności faktycznych lub prawnych.

16. Artykuł 7 ust. 1 lit. e) CIS stanowi:

„1. Z opłaty skarbowej zwolnione są również:

[...]

e) odsetki i pobrane prowizje, udzielone gwarancje oraz korzystanie z kredytu udzielonego przez instytucje kredytowe, spółki finansowe i instytucje finansowe spółkom kapitałowym podwyższonego ryzyka oraz spółkom lub podmiotom, których forma i przedmiot działalności są zgodne z rodzajami instytucji kredytowych, spółek finansowych i instytucji finansowych przewidzianych w prawie wspólnotowym, niezależnie od tego, czy mają one siedzibę w państwach członkowskich Unii Europejskiej, czy w innym państwie, z wyjątkiem tych, które mają siedzibę na terytoriach o uprzywilejowanym systemie podatkowym, określonych w rozporządzeniu Ministro das Finanças [(ministra finansów)];

[...]”.

III. Okoliczności faktyczne w postępowaniach głównych i pytania prejudycjalne

17. Skarżące w postępowaniu głównym – Lineas – Concessões de Transportes SGPS (sprawa C-207/22), Global Roads Investimentos SGPS (sprawa C-267/22) i NOS SGPS (sprawa C-290/22) – są spółkami holdingowymi z siedzibą w Portugalii, których przedmiotem działalności jest zarządzanie akcjami lub udziałami w innych przedsiębiorstwach stanowiące pośrednią formę prowadzenia działalności gospodarczej. Działalność prowadzona przez poszczególne spółki, w których skarżące posiadają akcje lub udziały, nie należy do branży bankowej lub finansowej.

18. Wszystkie skarżące, w ramach działalności gospodarczej prowadzonej w latach 2014–2017, zawarły umowy kredytu i pośrednictwa finansowego z kilkoma instytucjami kredytowymi, występując o finansowanie i uzyskując je w drodze umów pożyczki lub bonów handlowych i emisji obligacji. Te transakcje podlegały opłacie skarbowej zgodnie z art. 1 ust. 1 i 2 CIS, co spowodowało, że instytucje kredytowe uiszczyły ten podatek na rzecz skarbu państwa jako podatnicy, a następnie przenieśli go na skarżące.

19. Skarżące sprzeciwiły się naliczeniu wobec nich opłaty skarbowej, a każda z nich zasadniczo, po pierwsze, wystąpiła z wnioskiem o kontrolę legalności przeniesienia obowiązku zapłaty opłaty skarbowej, i po drugie, złożyła odwołanie w postępowaniu administracyjnym. W ramach tego postępowania administracyjnego skarżące powołały się na zwolnienie przewidziane w art. 7 ust. 1 lit. e) CIS, wskazując na to, że są spółkami holdingowymi, które można zakwalifikować jako instytucje finansowe zgodnie z odpowiednim przepisem prawa Unii, do którego odsyła ten przepis krajowy. Organy podatkowe oddaliły jednak wniesione przez nie środki odwoławcze.

⁷ Ustawa nr 150/99 z dnia 11 września 1999 r., zmieniona dekretem z mocą ustawy nr 287/2003 z dnia 12 listopada 2003 r. (*Diário da República* nr 213/1999, seria I-A z dnia 11 września 1999 r.).

20. Jeżeli chodzi, w pierwszej kolejności, o Lineas – Concessões de Transportes SGPS i Global Roads Investimentos SGPS, oba te przedsiębiorstwa wniosły do Centro de Arbitragem Administrativa (centrum arbitrażu administracyjnego) o ustanowienie sądu arbitrażowego, dążąc do uchylecia decyzji organów podatkowych, a w konsekwencji o zwrotu zapłaconych ceł.

21. Jak stwierdza Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) [sąd arbitrażowy do spraw podatkowych (centrum arbitrażu administracyjnego), Portugalia], który jest sądem odsyłającym w sprawach C-207/22 i C-267/22, z ustawodawstwa portugalskiego wynika, iż opłacie skarbowej nie podlegają instytucje finansowe w rozumieniu prawa Unii. W orzecznictwie krajowym występują jednak niespójności w zakresie wykładni pojęcia „instytucji finansowej”. Sąd ten uważa zatem za niezbędne ustalenie, czy pojęcie to obejmuje wyłącznie spółki holdingowe posiadające akcje lub udziały w przedsiębiorstwach będących instytucjami kredytowymi lub firmami inwestycyjnymi, które w związku z tym podlegają nadzorowi i wymogom ostrożnościowym mającym zastosowanie do działalności bankowej lub finansowej.

22. W tych okolicznościach Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) [sąd arbitrażowy do spraw podatkowych (centrum arbitrażu administracyjnego)] postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie następujących pytań:

(sprawa C-207/22) „Czy za »instytucję finansową« w rozumieniu [dyrektywy 2013/36] i [rozporządzenia nr 575/2013] można uznać spółkę holdingową, której wyłącznym przedmiotem działalności jest zarządzanie udziałami w innych spółkach, stanowiące pośrednią formę prowadzenia działalności gospodarczej, i która w tym zakresie nabywa i trwale posiada owe udziały odpowiadające co do zasady co najmniej 10 % kapitału zakładowego spółek, w których posiada ona akcje lub udziały, przy czym działalność tych spółek polega na zarządzaniu infrastrukturą transportową i obejmuje projektowanie i budowę dróg lub autostrad oraz zarządzanie nimi?”;

(sprawa C-267/22) „Czy spółka holdingowa mająca siedzibę w Portugalii, podlegająca przepisom dekretu z mocą ustawy nr 495/88 z dnia 30 grudnia 1988 r., której jedynym przedmiotem działalności jest zarządzanie udziałami w innych spółkach jako pośrednia forma prowadzenia działalności gospodarczej i która w tych ramach nabywa i trwale posiada owe udziały, stanowiące co do zasady nie mniej niż 10 % kapitału zakładowego spółek, w których posiadane są akcje lub udziały i które nie działają w sektorze ubezpieczeniowym lub finansowym, jest objęta zakresem pojęcia »instytucji finansowej« w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 22 [dyrektywy 2013/36] i art. 4 ust. 1 pkt 26 [rozporządzenia nr 575/2013]?”.

23. W drugiej kolejności, jeśli chodzi o NOS SGPS, przedsiębiorstwo to złożyło wniosek o arbitraż, który został odrzucony przez Centro de Arbitragem Administrativa (centrum arbitrażu administracyjnego). Owo centrum uznało w szczególności, że spółka holdingowa nie jest instytucją finansową do celów zwolnienia przewidzianego w CIS. Jak podnosiła NOS SGPS, CAAD przyjęło taką interpretację wbrew temu, co stwierdziło w ramach wcześniejszego postępowania dotyczącego tej samej kwestii.

24. Uznawszy, że w odpowiedzi na tę samą podstawową kwestię prawną i w identycznych ramach prawnych wydano przeciwstawne orzeczenia, NOS SGPS wniosła skargę w celu ujednoczenia orzecznictwa do Supremo Tribunal Administrativo (najwyższego sądu administracyjnego, Portugalia), który jest sądem odsyłającym w sprawie C-290/22. Sąd ten również stwierdza, że ustawodawca portugalski, ograniczając zakres zwolnienia z opłaty rozpatrywanej

w postępowaniu głównym, wyraźnie wskazał na rodzaj i formę instytucji finansowej, o której mowa w prawie Unii. Z tego względu sąd uważa za niezbędne ustalenie, czy pojęcie to obejmuje wyłącznie spółki holdingowe posiadające udziały w przedsiębiorstwach podlegających nadzorowi i wymogom ostrożnościowym mającym zastosowanie do działalności bankowej lub finansowej.

25. W tych okolicznościach Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie następującego pytania:

„Czy podlegająca przepisom dekretu z mocą ustawy nr 495/88 z dnia 30 grudnia 1988 r. spółka holdingowa z siedzibą w Portugalii, której jedynym przedmiotem działalności jest zarządzanie udziałami w innych spółkach, które nie działają w sektorze ubezpieczeniowym, jest objęta zakresem pojęcia »instytucji finansowej« w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 22 [dyrektywy 2013/36] i art. 4 ust. 1 pkt 26 [rozporządzenia nr 575/2013]?”.

IV. Ocena

26. Poprzez trzy pytania prejudycjalne zadane w sprawach C-207/22, C-267/22 i C-290/22 sądy odsyłające dążą zasadniczo do ustalenia, czy spółka holdingowa, której jedynym przedmiotem działalności jest zarządzanie akcjami lub udziałami w przedsiębiorstwach i której spółki zależne bądź spółki, w których posiada pakiet akcji, nie prowadzą działalności bankowej lub finansowej, może zostać uznana za „instytucję finansową” w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 22 dyrektywy 2013/36 i art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013 w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych postępowania głównego.

27. Na wstępie, jeżeli chodzi o dopuszczalność tych pytań, chciałabym pokrótce zauważyć, że opłata skarbową, o której mowa w przedmiotowych trzech sprawach, jest podatkiem pośrednim ustanowionym przez ustawodawstwo portugalskie. Z przepisów tych wynika, że aby skorzystać ze zwolnienia z zapłaty tego podatku, przedsiębiorstwo musi mieć status instytucji finansowej. Opłata skarbową nie podlega harmonizacji w prawie Unii. Sądy odsyłające zwracają się do Trybunału o dokładniejsze objaśnienie wykładni tego pojęcia, ponieważ ustawodawstwo portugalskie definiuje pojęcie „instytucji finansowej” poprzez bezpośrednie i bezwarunkowe odesłanie do prawa Unii, a w szczególności do dyrektywy 2013/36 i rozporządzenia nr 575/2013.

28. Trybunał konsekwentnie uznawał swoją właściwość do orzekania w przedmiocie pytań prejudycjalnych dotyczących przepisów prawa Unii nawet w sytuacjach, w których stan faktyczny postępowania głównego wykracza co prawda poza zakres stosowania prawa Unii, ale przepisy tego prawa znajdują zastosowanie do sprawy na mocy uregulowania krajowego⁸. W związku z powyższym nie należy mieć jakichkolwiek wątpliwości co do kompetencji Trybunału do orzekania w przedmiocie niniejszych wniosków i uznania ich za dopuszczalne.

29. Co do istoty, dyrektywa 2013/36 ma na celu koordynację krajowych przepisów regulujących warunki dopuszczenia instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych do działalności, metody zarządzania tymi instytucjami i firmami oraz ramy nadzoru nad nimi. Dyrektywę tę należy interpretować w związku z rozporządzeniem nr 575/2013⁹, które ustanawia jednolite i bezpośrednio stosowane wymogi ostrożnościowe dla instytucji kredytowych i firm

⁸ Wyrok z dnia 19 października 2017 r., Europamur Alimentación (C-295/16, EU:C:2017:782, pkt 29).

⁹ Zobacz motyw 2 dyrektywy 2013/36.

inwestycyjnych. Oba te akty stanowią ramy prawne dla działalności bankowej i finansowej oraz określają zasady nadzoru i reguły ostrożnościowe mające zastosowanie do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

30. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem względy zarówno jednolitego stosowania prawa Unii, jak i zasady równości wskazują na to, że treści przepisu prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich dla określenia swego znaczenia i zakresu, należy nadać w całej Unii Europejskiej autonomiczną i jednolitą wykładnię¹⁰.

31. W zakresie, w jakim pojęcie „instytucji finansowej” jest zdefiniowane w art. 3 ust. 1 pkt 22 dyrektywy 2013/36 i w art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013, a żaden z tych przepisów nie zawiera odesłania do prawa państw członkowskich w celu określenia jego znaczenia i zakresu, pojęcie to należy uznać za autonomiczne pojęcie prawa Unii, które należy zatem interpretować i stosować jednakowo we wszystkich państwach członkowskich. Co za tym idzie, to do Trybunału należy nadanie mu jednolitej wykładni w porządku prawnym Unii Europejskiej¹¹.

32. Ponadto przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, ale także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi¹². Biorąc pod uwagę powyższe, dokonam oceny definicji pojęcia „instytucji finansowej” w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 22 dyrektywy 2013/36 i art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013, po dokonaniu wykładni językowej, systemowej i celowościowej.

1. Wykładnia językowa

33. Po pierwsze, jeśli chodzi o brzmienie art. 3 ust. 1 pkt 22 dyrektywy 2013/36, przepis ten, definiując pojęcie „instytucji finansowej”, odsyła bezpośrednio do art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013. Z kolei ten ostatni przepis definiuje „instytucję finansową” jako przedsiębiorstwo inne niż „instytucja”, którego podstawową działalnością musi być nabywanie pakietów akcji lub wykonywanie jednego lub więcej spośród rodzajów działalności wymienionych w pkt 2–12 i pkt 15 załącznika I do dyrektywy 2013/36. W art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013 uszczegółowiono tę definicję, wskazując wprost, że w zakres pojęcia „instytucji finansowej” wchodzi finansowe spółki holdingowe, finansowe spółki holdingowe o działalności mieszanej, instytucje płatnicze w rozumieniu dyrektywy 2007/64 oraz spółki zarządzania aktywami. Natomiast ubezpieczeniowe spółki holdingowe i ubezpieczeniowe spółki holdingowe prowadzące działalność mieszaną w rozumieniu art. 212 ust. 1 lit. f) i g) dyrektywy 2009/138 są wyraźnie wyłączone z kategorii instytucji finansowych.

34. W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że odniesienie do terminu „instytucja” w art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013 musi być rozumiane łącznie z art. 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia nr 575/2013, który definiuje ów termin jako instytucję kredytową lub firmę inwestycyjną. Wynika z tego, że instytucje kredytowe, które zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia nr 575/2013 są przedsiębiorstwami, których działalność polega na przyjmowaniu depozytów lub innych funduszy podlegających zwrotowi od klientów oraz na udzielaniu kredytów na własny rachunek, są wyłączone z zakresu pojęcia instytucji finansowych. Dotyczy to również firm inwestycyjnych zdefiniowanych w art. 4 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia nr 575/2013 przez

¹⁰ Wyrok z dnia 3 lutego 2022 r., Finanzamt A (C-515/20, EU:C:2022:73, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹¹ Ibidem, pkt 27.

¹² Zobacz wyrok z dnia 9 marca 2023 r., ACER/Aquind (C-46/21 P, EU:C:2023:182, pkt 54).

odniesienie do art. 4 ust. 1 pkt 1 dyrektywy 2014/65/UE¹³. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu firma inwestycyjna oznacza każdą osobę prawną, której działalność prowadzona w sposób zawodowy i regularny polega na świadczeniu jednej lub większej liczby usług inwestycyjnych na rzecz osób trzecich bądź prowadzeniu jednego lub większej liczby rodzajów działalności inwestycyjnej.

35. Po drugie, aby przedsiębiorstwo mogło zostać uznane za „instytucję finansową” w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013, jego podstawową działalnością musi być nabywanie pakietów akcji lub wykonywanie jednego lub więcej spośród rodzajów działalności wymienionych w pkt 2–12 i pkt 15 załącznika I do dyrektywy 2013/36. Brzmienie tego przepisu sugeruje, że są to przesłanki alternatywne, co oznaczałoby, że do objęcia zakresem powyższej definicji wystarczy spełnienie jednej z nich.

36. Po trzecie, z zakresu pojęcia „instytucji finansowej” wyłączone są zarówno ubezpieczeniowe spółki holdingowe, jak i ubezpieczeniowe spółki holdingowe prowadzące działalność mieszaną w rozumieniu art. 212 ust. 1 lit. f) i g) dyrektywy 2009/138. W związku z tym przedsiębiorstwo objęte zakresem tych definicji nie spełniałoby przesłanek, które umożliwiłyby zaliczenie go do kategorii „instytucji finansowych”.

37. Po czwarte, art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013 zawiera wykaz spółek holdingowych, które należy uznać za instytucje finansowe. Są to między innymi „finansowe spółki holdingowe” i „finansowe spółki holdingowe o działalności mieszanej”¹⁴.

38. W tym względzie „finansowa spółka holdingowa” jest zdefiniowana w art. 4 ust. 1 pkt 20 rozporządzenia nr 575/2013 jako instytucja finansowa, która nie jest finansową spółką holdingową o działalności mieszanej i której jednostki zależne są wyłącznie lub głównie instytucjami lub instytucjami finansowymi, przy czym przynajmniej jedna z tych jednostek zależnych jest instytucją.

39. Artykuł 4 ust. 1 pkt 21 rozporządzenia nr 575/2013 zawiera ponadto definicję „finansowej spółki holdingowej o działalności mieszanej”. Przepis ten odwołuje się do definicji zawartej w art. 2 pkt 15 dyrektywy 2002/87/WE¹⁵, zgodnie z którym finansowa spółka holdingowa o działalności mieszanej jest przedsiębiorstwem dominującym innym niż podmiot objęty regulacją, wraz z przedsiębiorstwami zależnymi, z których co najmniej jedno jest podmiotem objętym regulacją z siedzibą zarządu znajdującą się we Wspólnocie, a inne podmioty stanowią konglomerat finansowy. „Podmiot objęty regulacją” został zdefiniowany w dyrektywie 2002/87 jako instytucja kredytowa, zakład ubezpieczeń lub firma inwestycyjna¹⁶.

¹³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (Dz.U. 2014, L 173, s. 349).

¹⁴ Przepis ten odnosi się również do instytucji płatniczych w rozumieniu dyrektywy 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego zmieniającej dyrektywę 97/7/WE, 2002/65/WE, 2005/60/WE i 2006/48/WE i uchylającej dyrektywę 97/5/WE (Dz.U. 2007, L 319, s. 1) oraz spółek zarządzania aktywami zdefiniowanych w art. 4 ust. 1 pkt 19 rozporządzenia nr 575/2013. Ponieważ nie są one jednak spółkami holdingowymi, te rodzaje instytucji finansowych nie mają znaczenia dla niniejszej analizy.

¹⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie dodatkowego nadzoru nad instytucjami kredytowymi, zakładami ubezpieczeń oraz przedsiębiorstwami inwestycyjnymi konglomeratu finansowego i zmieniająca dyrektywę Rady 73/239/EWG, 79/267/EWG, 92/49/EWG, 92/96/EWG, 93/6/EWG i 93/22/EWG oraz dyrektywy 98/78/WE i 2000/12/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. 2003, L 35, s. 1).

¹⁶ Zobacz art. 2 ust. 4 dyrektywy 2002/87.

40. Chociaż oba rodzaje spółek holdingowych, o których mowa w definicji zawartej w art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013, definiuje się jako posiadające jednostki zależne w postaci „instytucji”, należy ustalić, czy z brzmienia tego przepisu wynika, iż wskazanie tych rodzajów spółek należy rozumieć jako wyliczenie przykładowe, czy też – przeciwnie – wyczerpujące, od którego nie można odstąpić przy ustalaniu, czy spółka holdingowa powinna zostać uznana za „instytucję finansową”.

41. Moim zdaniem przykłady zawarte w art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013 należy interpretować w sposób niewyczerpujący. Wniosek ten, wynikający z analizy angielskiej wersji językowej rozporządzenia nr 575/2013 – w szczególności z użycia określenia „including” [w polskiej wersji: „pojęcie to obejmuje”] – wydaje się być również poparty brzmieniem innych wersji językowych art. 4 ust. 1 pkt 26 tego rozporządzenia. Na przykład francuska i niemiecka wersja art. 4 ust. 1 pkt 26 zawierają, odpowiednio, określenia „en ce compris” i „schließt”, które są zbieżne z interpretacją niewyczerpującą. Ponadto w łotewskiej wersji językowej także używa się słowa „tostarp”, wskazującego, że wyliczenie obejmujące finansowe spółki holdingowe i finansowe spółki holdingowe o działalności mieszanej nie powinno być rozumiane jako wyczerpujące.

42. Jednocześnie zauważyć należy, że niewyczerpujący charakter wyliczenia nie oznacza, że nie należy go interpretować zawężająco, opierając się na przykładach w nim zawartych. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że przykłady te służą jako wytyczne i ograniczają zakres wykładni jedynie do tych elementów, które zostały wyraźnie wskazane w wyliczeniu lub które można zaliczyć do tej samej kategorii¹⁷. W przedmiotowej sprawie wskazanie w art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013 rodzajów spółek holdingowych służy określeniu zakresu definicji ustalonej w tym przepisie, które skutkuje możliwością zastosowania tej definicji wyłącznie do spółek holdingowych, które są wyraźnie w niej wskazane albo które można zaliczyć do tej samej kategorii (eiusdem generis).

43. W odniesieniu do art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013 należy zatem wskazać, po pierwsze, że wyliczenie niewyczerpujące odnosi się wyłącznie do spółek holdingowych, a także, po drugie, że spółki zależne takich spółek lub spółki, w których posiadają one pakiety akcji, muszą być „instytucjami”. „Instytucje” z kolei muszą być związane z sektorem finansowym lub bankowym ze względu na swoją podstawową działalność. W związku z powyższym nawet jeżeli wziąć pod uwagę przedstawiony przez skarżące na rozprawie argument dotyczący konieczności odrębnego zinterpretowania definicji tego terminu, powyższe rozważania sugerują, że każda inna spółka holdingowa nieobjęta zakresem jednego z tych przykładów musiałaby być powiązana z sektorem bankowym lub finansowym.

44. Pragnę zauważyć, że taką wykładnię brzmienia art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 575/2013 potwierdza również odpowiedź Komisji na pytanie Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego zadane w 2014 r.¹⁸, w którym Komisja wskazała, że w oparciu o strukturę definicji zawartych w art. 4 ust. 1 pkt 26 i 27 tego rozporządzenia, a także cel odliczeń określonych w art. 36 tego rozporządzenia, ta część definicji „instytucji finansowej”, która odnosi się do działalności podstawowej polegającej na nabywaniu pakietów akcji, nie obejmuje spółek holdingowych działających wyłącznie w sektorze przemysłowym. Zgodnie z taką interpretacją rozporządzenie

¹⁷ Wyrok z dnia 9 lipca 2020 r., Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, pkt 69). Zobacz także wyroki: z dnia 16 grudnia 2008 r., Satakunnan Markkinapörssi i Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, pkt 41); z dnia 6 listopada 2003 r., Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, pkt 43, 44).

¹⁸ Odpowiedź Komisji na pytanie 2014_857 dotyczące definicji instytucji finansowej w rozporządzeniu nr 575/2013 z dnia 18 lipca 2014 r., dostępna pod adresem https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_857.

2019/876 zmieniło niedawno definicję art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013, wyłączając wyraźnie z zakresu pojęcia instytucji finansowej „spółki holdingowe działające wyłącznie w sektorze przemysłowym”. Nawet jeśli taka wykładnia nie ma zastosowania do przedmiotowych spraw *ratione temporis*¹⁹, poniżej wyjaśnię, dlaczego ta zmiana jest w stanie oddać ducha pierwotnej definicji tego terminu.

45. Jak wynika z powyższych rozważań, wykładnia językowa art. 3 ust. 1 pkt 22 dyrektywy 2013/36 i art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013 wskazuje, że aby uznać spółkę holdingową za instytucję finansową w rozumieniu tego ostatniego przepisu, spółka musi nabywać pakiety akcji w spółkach prowadzących działalność bankową lub finansową. Natomiast spółki holdingowe, których jedynym przedmiotem działalności jest zarządzanie akcjami lub udziałami w spółkach, które nie prowadzą działalności bankowej lub finansowej, wydają się nie być objęte zakresem pojęcia „instytucji finansowej” w rozumieniu tych dwóch przepisów.

2. Wykładnia systemowa

46. Jak wskazano powyżej, przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy brać pod uwagę jego kontekst. W przedmiotowych sprawach instytucje finansowe są powiązane z konkretnymi przepisami, wymogami i korzyściami, które są przydatne przy dokonywaniu wykładni systemowej pojęcia „instytucji finansowej” zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013.

47. Wspomniałam już w tym kontekście, że rozporządzenie nr 575/2013 ustanawia jednolity zbiór przepisów dotyczących ogólnych wymogów ostrożnościowych, które muszą być przestrzegane przez instytucje finansowe objęte nadzorem na mocy dyrektywy 2013/36. Zgodnie z art. 1 tego rozporządzenia przepisy te dotyczą wymogów w zakresie funduszy własnych, wymogów dotyczących płynności i obowiązków sprawozdawczych, a także wymogów dotyczących podawania informacji do wiadomości publicznej.

48. Po pierwsze, wymogi w zakresie funduszy własnych, np. określone w art. 93 rozporządzenia nr 575/2013, określają, że przedsiębiorstwa objęte tym rozporządzeniem winny podejmować ryzyko wyłącznie w takim zakresie, w jakim umożliwia im to odpowiedni poziom kapitału²⁰. Takie wymogi gwarantują, że przedsiębiorstwa będą dysponować poziomem kapitału niezbędnym do przetrwania strat, jakie mogą wyniknąć z podejmowania przez nie ryzyka, na przykład w przypadku niewykonania zobowiązań przez pożyczkobiorcę²¹.

49. Po drugie, wymogi dotyczące płynności, o których mowa w art. 412–414 rozporządzenia nr 575/2013, uzupełniają wymogi adekwatności kapitałowej, nakładając na instytucje obowiązek sprzedaży aktywów, w sytuacji gdy muszą one zrealizować środki pieniężne w celu spłaty zobowiązań lub sprostac ewentualnej nierównowadze między wpływami i wypływami płynności w warunkach wysocze skrajnych²².

50. Po trzecie, wymogi dotyczące dużych ekspozycji, uregulowane w art. 111 i nast. rozporządzenia nr 575/2013, ograniczają możliwość udzielania kredytów o znacznej wartości pojedynczemu klientowi lub grupie powiązanych ze sobą klientów. Powodem objęcia

¹⁹ Zobacz art. 3 ust. 3 lit. b) rozporządzenia 2019/876.

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

²¹ *Ibidem*, s. 330.

²² *Ibidem*.

wprowadzoną na mocy tych przepisów regulacją ryzyka kredytowego związanego z udzielaniem pożyczek niektórym klientom jest fakt, że urzeczywistnienie takiego ryzyka mogłoby zagrozić interesom finansowym Unii Europejskiej.

51. Opisane powyżej zasady nadzoru ostrożnościowego w istocie nakładają na przedsiębiorstwa dodatkowe i uciążliwe wymogi regulacyjne wykraczające poza zagadnienia ogólne, takie jak opodatkowanie czy konsolidacja finansowa. Przepisy te są nierozdzielnie powiązane z działalnością bankową i finansową i tworzą razem system zarządzania zabezpieczający interesy finansowe Unii Europejskiej.

52. Ponadto o ile art. 11 rozporządzenia nr 575/2013 nakłada na instytucje finansowe wymogi dotyczące nadzoru ostrożnościowego, wymogi te zasadniczo stanowią regulacje, którym instytucje finansowe podlegają w kontekście posiadania statusu jednostek zależnych instytucji lub instytucji finansowych posiadających pakiety akcji w instytucjach, w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia nr 575/2013. Oznacza to, że spółka holdingowa, która nie jest powiązana z sektorem bankowym lub finansowym, nie podlega tak naprawdę żadnemu z powyższych wymogów.

53. Podobna sytuacja ma miejsce w odniesieniu do korzyści, jakie przyznają instytucjom finansowym sporne ramy regulacyjne. Jedną z podstawowych korzyści jest możliwość prowadzenia działalności bankowej lub finansowej, o której mowa w załączniku I do dyrektywy 2013/36, na terytorium innego państwa członkowskiego po uzyskaniu przez daną instytucję finansową zezwolenia w państwie członkowskim pochodzenia. Artykuł 34 dyrektywy 2013/36 stanowi bowiem, że instytucje finansowe, które są jednostkami zależnymi instytucji kredytowych, powinny korzystać z zasady wzajemnego uznawania w odniesieniu do działalności bankowej lub finansowej. Przepis ten, interpretowany w świetle motywu 20 tej samej dyrektywy, zasadniczo umożliwia instytucjom finansowym otwieranie oddziałów w innych państwach członkowskich i prowadzenie działalności transgranicznej, o której mowa w załączniku I do dyrektywy 2013/36. Korzyści instytucji finansowych wynikające z zasady wzajemnego uznawania są nieodłącznie związane z sektorem finansowym lub bankowym ze względu na ich związek z działalnością określoną w załączniku I do dyrektywy 2013/36.

54. Z powyższych rozważań wynika, że spółka holdingowa, której jedynym przedmiotem działalności jest zarządzanie akcjami lub udziałami i której spółki zależne lub spółki, w których spółka holdingowa posiada pakiet akcji, nie prowadzą działalności bankowej lub finansowej, nie jest objęta żadnym z powyższych wymogów, a w szczególności wymogami dotyczącymi nadzoru ostrożnościowego. Ponadto wspomniane spółki holdingowe nie mają możliwości korzystania z przywileju wzajemnego uznawania przewidzianego w dyrektywie 2013/36. Dzieje się tak, bowiem wskazane przepisy nie znajdują zastosowania wobec takich spółek holdingowych, ponieważ nie posiadają one wspomnianych pakietów akcji, nie są spółkami zależnymi ani też nie prowadzą działalności wymienionej w załączniku I do dyrektywy 2013/36.

55. Co za tym idzie, wykładnia zaproponowana przez skarżące w przedmiotowych trzech sprawach podważyłaby spójność dyrektywy 2013/36, bowiem niektóre instytucje finansowe podlegałyby zasadom nadzoru ostrożnościowego, podczas gdy inne – nie. W ujęciu systemowym nie wydaje się właściwe uznanie spółek holdingowych za instytucje finansowe, w przypadku gdy i) nie wykonują obowiązków nałożonych na instytucję finansową, ii) nie mogą korzystać z korzyści przyznanych instytucjom finansowym oraz iii) nie wykonują zadań ogólnie przypisanych instytucjom finansowym. W przeciwnym wypadku powstałby status prawny bez jakiegokolwiek celu praktycznego.

56. Należy podkreślić jeszcze jeden problematyczny aspekt wykładni dokonanej przez skarżące. Gdyby bowiem uznać za instytucje finansowe spółki holdingowe, takie jak te, które są podmiotami postępowania głównego, definicja tego pojęcia stałaby się niepotrzebnie szeroka. Wiele firm – nawet te, które nie posiadają pakietów akcji w spółkach będących instytucjami czy też spółek zależnych będących instytucjami – mogłoby wykorzystać strukturę spółki holdingowej do zarządzania swoją działalnością i inwestycjami.

57. Na rozprawie rząd portugalski przedstawił przykład skutków tak szerokiej wykładni pojęcia „instytucji finansowej”. Spośród wszystkich spółek SGPS zarejestrowanych w Portugalii 94 % zarejestrowano jako instytucje niefinansowe, co oznacza, że tylko 6 % tych spółek podlegało regulacjom i kontroli odpowiednich organów. Gdyby przyjąć wykładnię pojęcia „instytucji finansowej” proponowaną przez skarżące, odsetek ten wzrósłby do 100 %.

58. Gdyby na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013 wszystkie spółki holdingowe traktowane były jako instytucje finansowe, powstałaby szczególna sytuacja. Tak naprawdę obowiązki spółek holdingowych nie zmieniłyby się znacząco, z wyłączeniem sytuacji, w której spółki takie zdecydowałyby się na nabycie pakietów akcji w instytucjach lub stałyby się spółkami zależnymi instytucji. Zasadniczo nie podlegałyby dodatkowym obciążeniom, natomiast kwalifikowałyby się do otrzymania korzyści przewidzianych w prawie krajowym, takich jak zwolnienie z opłaty skarbowej w przypadku Portugalii. W takim przypadku oznaczałoby to, że spółki, w których SGPS mają pakiety akcji i które są zarządzane przez SGPS, zyskałyby przewagę konkurencyjną nad pozostałymi przedsiębiorstwami działającymi na podobnym rynku, które nie są zarządzane przez SGPS.

59. Ponadto podobna sytuacja zachodzi w kontekście odpowiedzialności organów krajowych. Gdyby wszystkie spółki holdingowe były traktowane jako instytucje finansowe, organy krajowe zostałyby w nieuzasadniony sposób obciążone obowiązkami, które muszą wykonywać w obszarze nadzoru ostrożnościowego, w sposób określony między innymi w art. 4 dyrektywy 2013/36.

60. Wynika z tego, że można dokonać rozróżnienia między dwoma rodzajami spółek holdingowych: z jednej strony tymi spółkami holdingowymi, które wykonują zadania w zakresie zarządzania na rzecz swoich spółek zależnych działających w sektorze przemysłowym, takimi jak rodzaj spółek holdingowych, których dotyczy postępowanie główne, a z drugiej strony tymi, które nabywają pakiety akcji w spółkach należących do sektora bankowego lub finansowego. Z wykładni systemowej wydaje się wynikać, że jedynie ta ostatnia kategoria podlega zakresowi stosowania rozporządzenia nr 575/2013 i dyrektywy 2013/36.

61. Ta bardziej restrykcyjna interpretacja pojęcia „instytucji finansowej” wydaje się również odpowiadać zmianie art. 4 ust. 1 pkt 26 wprowadzonej rozporządzeniem 2019/876, która, jak wskazano w pkt 44 powyżej, wyłącza z zakresu tej definicji „spółki holdingowe działające wyłącznie w sektorze przemysłowym”.

62. Należy zauważyć, że termin „spółka holdingowa działająca wyłącznie w sektorze przemysłowym” nie został zdefiniowany, a w rozporządzeniu 2019/876 nie zawarto żadnych wytycznych dotyczących jego definicji. Co więcej, dokumenty prac przygotowawczych nad rozporządzeniem 2019/876 również nie zawierają żadnych istotnych wskazówek dotyczących jego wykładni.

63. Ostatnio jednak, w jednym z wniosków Komisji z 2021 r.²³, przedstawiono definicję „spółek o charakterze wyłącznie holdingowym”. Artykuł 1 lit. f) tego wniosku, który dodaje do art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 575/2013 nowy pkt 26a, stanowi, że spółka holdingowa działająca wyłącznie w sektorze przemysłowym oznacza przedsiębiorstwo, które spełnia trzy warunki. Po pierwsze, jego podstawową działalnością jest nabywanie lub posiadanie akcji lub udziałów; po drugie, ani ona, ani żadne z przedsiębiorstw, w których posiada akcje lub udziały, nie są wymienione w art. 4 ust. 1 pkt 27 lit. a), d), e), f), g), h), k) i l) rozporządzenia nr 575/2013; po trzecie, ani ona, ani żadne z przedsiębiorstw, w których posiada akcje lub udziały, nie prowadzą w ramach działalności głównej żadnego z rodzajów działalności wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2013/36, żadnego z rodzajów działalności wymienionych w sekcjach A lub B załącznika I do dyrektywy 2014/65 w odniesieniu do instrumentów finansowych wymienionych w sekcji C tego załącznika do tej dyrektywy ani nie są firmami inwestycyjnymi, dostawcami usług płatniczych w rozumieniu dyrektywy (UE) 2015/2366²⁴, spółkami zarządzającymi aktywami ani przedsiębiorstwami usług pomocniczych.

64. Proponowana definicja, choć nie wywołuje skutków prawnych, jest zbieżna z moją poprzednią analizą. Zgodnie z tą definicją spółki holdingowe działające wyłącznie w sektorze przemysłowym nie mają żadnego związku z sektorem finansowym lub bankowym, ponieważ nie są one przedsiębiorstwami, które prowadzą podstawową działalność w zakresie któregośkolwiek z istotnych rodzajów działalności, o których mowa w art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013, oraz nie posiadają akcji lub udziałów w przedsiębiorstwach, które wykonują tego rodzaju działalność jako działalność podstawową. Wynika z tego, że nawet w przypadku spółek, które nabywają pakiety akcji, musi istnieć związek z sektorem bankowym lub finansowym.

65. Na podstawie powyższych rozważań wyciągnęłabym wniosek, że pojęcie „przedsiębiorstwa, którego podstawową działalnością jest nabywanie pakietów akcji”, rozpatrywane w kontekście rozporządzenia nr 575/2013 i dyrektywy 2013/36, należy interpretować zawężająco. Takie rozumienie art. 3 ust. 1 pkt 22 dyrektywy 2013/36 i art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013 oznaczałoby, że spółka holdingowa, której celem jest zarządzanie pakietami akcji w spółkach, które nie podlegają nadzorowi i wymogom ostrożnościowym i które w związku z tym nie są objęte zakresem stosowania tej dyrektywy i tego rozporządzenia, nie powinna być uznawana za „instytucję finansową”.

3. Wykładnia celowościowa

66. W kontekście wykładni celowościowej art. 3 ust. 1 pkt 22 dyrektywy 2013/36 i art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013 jest bezsporne, że oba te akty prawne zostały przyjęte w celu zaostrzenia wymogów w zakresie zarządzania mających zastosowanie do instytucji finansowych. Kryzys finansowy, który nastąpił w 2008 r., uwidoczniał potrzebę zwiększenia zaufania do systemu finansowego Unii Europejskiej i jego niezawodności. Przed tym kryzysem brak skutecznych mechanizmów kontroli i równowagi w tych instytucjach doprowadził do nieprawidłowego nadzoru nad zarządczym procesem decyzyjnym. Skutkiem tego było stosowanie

²³ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w odniesieniu do wymogów dotyczących ryzyka kredytowego, ryzyka związanego z korektą wyceny kredytowej, ryzyka operacyjnego, ryzyka rynkowego oraz poziomu wyjściowego [2021/0342 (COD)].

²⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE (Dz.U. 2015, L 337, s. 35).

krótkoterminowych i nadmiernie ryzykownych strategii zarządzania²⁵. Solidne wewnętrzne praktyki zarządcze pomogły jednak niektórym przedsiębiorstwom poradzić sobie z kryzysem finansowym znacznie lepiej niż innym²⁶.

67. W tym kontekście jest oczywiste, że brak wewnętrznych systemów zarządzania może mieć potencjalnie szkodliwy wpływ na interesy finansowe Unii Europejskiej, o czym świadczy treść motywów 53 i 54 dyrektywy 2013/36 oraz motywów 113 i 114 rozporządzenia nr 575/2013. Dlatego też naprawienie istniejącego wcześniej systemu zarządzania było celem, do realizacji którego dążyły dyrektywa 2013/36 i rozporządzenie nr 575/2013.

68. W związku z powyższym definicja pojęcia „instytucji finansowej” zawarta w art. 3 ust. 1 pkt 22 dyrektywy 2013/36 i w art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013 musi być spójna z tym celem i uwzględniać to założenie. W szczególności rolę art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013 należy rozumieć jako wskazanie, które podmioty muszą wdrożyć bardziej rygorystyczne wewnętrzne systemy zarządzania i które podmioty stanowią zagrożenie dla interesów finansowych Unii Europejskiej. Definicja pojęcia „instytucji finansowej” musi zatem umożliwiać rozróżnienie pomiędzy z jednej strony przedsiębiorstwami, które mogłyby stanowić takie zagrożenie, a z drugiej strony przedsiębiorstwami, które nie wywarłyby takiego wpływu. W ten sposób właściwe organy mogą skutecznie wykorzystywać dyrektywę 2013/36 i rozporządzenie nr 575/2013 oraz osiągnąć zamierzony cel.

69. W tym kontekście interpretacja pojęcia „instytucji finansowej”, zgodnie z którą zakres tego pojęcia powinien rozciągać się na wszystkie spółki holdingowe, wydaje się nieco oderwana od zakresu definicji, który prawodawca Unii zamierzał uwzględnić. Wymogi w zakresie funduszy własnych, wymogi dotyczące płynności i wymogi dotyczące dużych zaangażowań, opisane w pkt 47–50 niniejszej opinii, są środkami mającymi zastosowanie do instytucji finansowych, których celem jest zapewnienie należytego zarządzania wewnętrznego i odpowiednich praktyk zarządzania ryzykiem. Wynika to z faktu, że wspomniane wymogi zapobiegają potencjalnie niekorzystnym konsekwencjom dla interesów finansowych Unii Europejskiej, a także osób fizycznych i prawnych, które mają do czynienia z tymi instytucjami finansowymi. Jednak spółki holdingowe, które zarządzają akcjami lub udziałami nienależącymi do instytucji, nie ponoszą tego samego ryzyka. Z powyższego wynika, że ich włączenie w zakres pojęcia „instytucji finansowej” nie przyczyniłoby się do osiągnięcia celu, jakim jest usunięcie braków w wewnętrznych systemach zarządzania przedsiębiorstwami, które stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa finansowego i interesów finansowych Unii.

70. Z drugiej strony załącznik I do dyrektywy 2013/36 zawiera katalog rodzajów działalności podlegających, jak już wskazałam, wzajemnemu uznawaniu. Artykuł 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013 stanowi, że przedsiębiorstwo, którego podstawowa działalność polega na wykonywaniu któregośkolwiek z rodzajów działalności określonych w pkt 2–12 i pkt 15 tego załącznika, będzie uznawane za instytucję finansową, o ile spełnia pozostałe wymogi wynikające z definicji zawartej w tym artykule. Aby wskazać kontekst, należy wymienić między innymi leasing finansowy, udzielanie pożyczek, pośrednictwo na rynku pieniężnym i emisję pieniądza elektronicznego.

²⁵ Europejski Urząd Nadzoru Bankowego, „Final Report on Guidelines on internal governance under Directive 2013/36/EU” (raport końcowy dotyczący projektu wytycznych w sprawie zarządzania wewnętrznego na podstawie dyrektywy 2013/36/UE), EBA/GL/2021/05, 2 lipca 2021 r., s. 5.

²⁶ Ibidem.

71. Z analizy tych rodzajów działalności można wyciągnąć dwa ogólne wnioski. Po pierwsze, katalog odpowiednich rodzajów działalności zawarty w załączniku I do tej dyrektywy jest szeroki. Po drugie, są one bardzo wyraźnie powiązane z sektorem bankowym lub finansowym. Uważam, że zamiarem prawodawcy Unii było maksymalne rozszerzenie zakresu pojęcia „instytucji finansowej”, co miało na celu uniknięcie luk umożliwiających niektórym przedsiębiorstwom przenoszenie aktywów poza zakres nadzoru ostrożnościowego, przy jednoczesnym zachowaniu jednak jego wyraźnego związku z sektorem bankowym lub finansowym.

72. Oczywiście jest, że zastosowanie takiego toku rozumowania do wykładni, która obejmuje swoim zakresem wszystkie spółki holdingowe klasyfikowane jako „instytucje finansowe”, pozostawałoby spójne tylko z jednym z dwóch wcześniej wspomnianych wniosków. Chociaż zakres działalności przedsiębiorstw objętych niniejszą powyższą definicją byłby rzeczywiście szeroki, nie wykazywałby jednak związku z sektorem bankowym lub finansowym. W związku z tym uważam, że konieczne jest celowościowe zawężenie interpretacji zapobiegające nadmiernemu rozszerzeniu zakresu definicji pojęcia „instytucji finansowej”.

73. Z powyższej analizy wynika, że nie byłoby właściwe uznanie spółek holdingowych takich jak spółki w postępowaniu głównym za „instytucje finansowe” w kontekście dyrektywy 2013/36 i rozporządzenia nr 575/2013. Co więcej, taka wykładnia art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013 jest zgodna z wcześniej przeprowadzoną analizą dotyczącą wykładni systemowej i potwierdza taką wykładnię.

74. W świetle powyższych rozważań wydaje się, że zastosowanie wszystkich metod wykładni prowadzi do ustalenia zawężającej interpretacji art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013. Stwierdzam tym samym, że art. 3 ust. 1 pkt 22 dyrektywy 2013/36 i art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia nr 575/2013 należy interpretować w ten sposób, że spółka holdingowa, której jedynym przedmiotem działalności jest zarządzanie udziałami w przedsiębiorstwach i której spółki zależne lub spółki, w których ta spółka holdingowa posiada pakiet akcji, nie prowadzą działalności bankowej lub finansowej, nie może zostać uznana za instytucję finansową w rozumieniu tych przepisów.

V. Wnioski

75. Opierając się na przedstawionej powyżej analizie, proponuję, aby na pytania prejudycjalne przedłożone przez Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) [sąd arbitrażowy do spraw podatkowych (centrum arbitrażu administracyjnego), Portugalia] oraz Supremo Tribunal Administrativo (najwyższy sąd administracyjny, Portugalia) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

Artykuł 3 ust. 1 pkt 22 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi, zmieniającej dyrektywę 2002/87/WE i uchylającej dyrektywy 2006/48/WE i 2006/49/WE oraz art. 4 ust. 1 pkt 26 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012

należy interpretować w ten sposób, że spółka holdingowa, której jedynym przedmiotem działalności jest zarządzanie udziałami w przedsiębiorstwach i której spółki zależne lub spółki, w których ta spółka holdingowa posiada pakiet akcji, nie prowadzą działalności bankowej lub finansowej, nie może zostać uznana za instytucję finansową w rozumieniu tych przepisów w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych postępowania głównego.