



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
LAILA MEDINA
föredraget den 29 juni 2023¹

Förenade målen C-207/22, C-267/22 och C-290/22

**Lineas – Concessões de Transportes SGPS, SA (C-207/22)
Global Roads Investimentos SGPS, Lda (C-267/22)**

mot

Autoridade Tributária e Aduaneira

(begäran om förhandsavgörande från Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) (Skiljedomstolen för skatterättsliga tvister) (Centrumet för skiljedomar i förvaltningsrättsliga mål), Portugal))

och

NOS-SGPS, SA (C-290/22)

mot

Autoridade Tributária e Aduaneira

(begäran om förhandsavgörande från Supremo Tribunal Administrativo (Högsta förvaltningsdomstolen, Portugal))

”Begäran om förhandsavgörande – Ekonomisk och monetär politik – Tillsyn av Europeiska unionens finanssektor – Direktiv 2013/36/EU – Artikel 3.1 led 22 – Förordning (EU) nr 575/2013 – Artikel 4.1 led 26 – Finansiellt institut – Begrepp – Holdingbolag – Förvaltning av andelar i företag som inte är föremål för tillsyn och inte omfattas av de tillsynskrav som gäller för bank- eller finansverksamhet”

I. Inledning

1. Begäran om förhandsavgörande avseende tolkningen av direktiv 2013/36/EU² och förordning (EU) nr 575/2013³, närmare bestämt begreppet ”finansiellt institut” som återfinns i båda dessa rättsakter i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet.

¹ Originalspråk: engelska.

² Europaparlamentets och rådets direktiv av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 2013, s. 338), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/17/EU av den 4 februari 2014 om konsumentkreditavtal som avser bostadsfastighet och om ändring av direktiven 2008/48/EG och 2013/36/EU och förordning (EU) nr 1093/2010 (EUT L 60, 2014, s. 34).

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 176, 2013, s. 1), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets förordning av den 8 juni 2016 om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 (EUT L 171, 2016, s. 153).

2. Begäran om förhandsavgöranden har gjorts i samband med tvister mellan å ena sidan Lineas – Concessões de Transportes SGPS (mål C-207/22), Global Roads Investimentos SGPS (mål C-267/22) och NOS SGPS (mål C-290/22) och å andra sidan Autoridade Tributária e Aduaneira (Tull- och skattemyndigheten, Portugal), beträffande påförd skatt på dokumenterade rättsliga transaktioner vilken föreskrivs i portugisisk rätt.

3. De tre målen ger domstolen anledning att klarlägga huruvida ett holdingbolag, vars enda verksamhetsföremål består i att förvalta andelar i företag som inte bedriver bank- eller finansverksamhet och som således inte omfattas av tillsyn och av de tillsynskrav som gäller för dessa verksamheter, kan betraktas som ett finansiellt institut i den mening som avses i artikel 3.1 led 22 i direktiv 2013/36 och i artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Unionsrätt

1. Direktiv 2013/36

4. I skälen 2, 20 och 54 i direktiv 2013/36 anges följande:

”(2) Detta direktiv bör bland annat innehålla bestämmelser om auktorisation att bedriva verksamhet, förvärv av kvalificerade innehav, utövande av etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster, vilka befogenheter tillsynsmyndigheterna har i hem- respektive värdmedlemsstaten samt bestämmelserna om startkapital och om tillsynen av kreditinstitut och värdepappersföretag. Detta direktivs huvudsakliga mål och syfte är att samordna nationella bestämmelser om behörigheten att utöva verksamhet i kreditinstitut och värdepappersföretag samt deras styrningsformer och tillsynsramar... Detta direktiv bör läsas i förening med [förordning (EU) nr 575/2013] och bör, tillsammans med den förordningen, utgöra den rättsliga ram som styr bankverksamheten, tillsynsramarna och tillsynsreglerna för kreditinstitut och värdepappersföretag

...

(20) Det är lämpligt att göra principen om ömsesidigt erkännande tillämplig även på dessa verksamheter när de bedrivs av finansiella institut som är dotterföretag till kreditinstitut, förutsatt att sådana dotterföretag omfattas av den gruppbaseade tillsynen över moderföretagen och uppfyller vissa bestämda villkor.

...

(54) För att kunna ta itu med de potentiellt skadliga effekterna av dåligt utformade system för företagsstyrning på sund riskhantering, bör medlemsstaterna införa principer och standarder för att säkerställa effektiv övervakning från ledningsorganets sida, främja en sund riskkultur på alla nivåer i kreditinstitut och värdepappersföretag och göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att övervaka att de interna styrningsformerna är tillräckliga. Dessa principer och standarder bör gälla med beaktande av arten, omfattningen och komplexiteten hos institutets verksamhet. Medlemsstaterna bör kunna föreskriva principer och standarder för företagsstyrning utöver dem som krävs i detta direktiv.”

5. Artikel 1 i direktiv 2013/36 har rubriken ”Syfte”. Där anges följande:

”1. I detta direktiv fastställs regler för följande:

- a) Behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och värdepappersföretag (nedan gemensamt kallade institut).
- b) Tillsynsbefogenheter och verktyg för de behöriga myndigheternas tillsyn av instituten.
- c) De behöriga myndigheternas tillsyn av institut på ett sätt som överensstämmer med bestämmelserna i [förordning 575/2013].
- d) Offentliggörandekrav för behöriga myndigheter inom området reglering och tillsyn av institut.”

6. Artikel 3 i direktiv 2013/36 har rubriken ”Definitioner”. Där anges följande:

”1. I detta direktiv används följande definitioner:

...

22) *finansiellt institut*: finansiellt institut enligt definitionen i artikel 4.1 led 26 i [förordning (EU) nr 575/2013],

...”

7. I artikel 34 i direktiv 2013/36 föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska tillse att alla verksamheter som förtecknas i bilaga I får bedrivas..., antingen genom etablering av en filial eller genom tillhandahållande av tjänster, inom det egna territoriet, av varje finansiellt institut från en annan medlemsstat, om detta är dotterföretag till ett kreditinstitut eller ägs gemensamt av två eller flera kreditinstitut, vars stadgar eller bolagsordning tillåter sådan verksamhet och vilka uppfyller samtliga följande villkor:

- a) Moderföretaget eller moderföretagen är auktoriserade som kreditinstitut i den medlemsstat vars lagar gäller för det finansiella institutet.
- b) De ifrågavarande verksamheterna bedrivs i praktiken inom denna samma medlemsstats territorium.
- c) Moderföretaget eller moderföretagen innehar 90 % eller mer av rösträtterna i det finansiella institutet.
- d) Moderföretaget eller moderföretagen tillgodoser de behöriga myndigheternas krav rörande sund förvaltning av det finansiella institutet och utfäster sig att, med samtycke av den berörda hemmedlemsstatens behöriga myndigheter, solidariskt svara för det finansiella institutets åtaganden.
- e) Det finansiella institutet granskas, för de verksamheter det gäller, aktivt genom gruppbaserad tillsyn av moderföretaget eller vart och ett av moderföretagen ...

...”

8. I bilaga I till direktiv 2013/36 förtecknas verksamheter som är föremål för ömsesidigt erkännande.

2. Förordning nr 575/2013

9. I artikel 1 i förordning nr 575/2013, som har rubriken ”Tillämpningsområde”, anges följande:

”I denna förordning fastställs enhetliga regler för allmänna tillsynskrav som institut som omfattas av [Direktiv 2013/36] ska uppfylla med avseende på följande punkter:

- a) Kapitalbaskrav rörande fullkomligt mätbara, enhetliga och standardiserade delar av kreditrisk, marknadsrisk, operativ risk och avvecklingsrisk.
- b) Krav på begränsning av stora exponeringar.
- c) Efter att den delegerade akt som avses i artikel 460 har trätt i kraft, likviditetskrav som rör fullständigt mätbara, enhetliga och standardiserade delar av likviditetsrisken.
- d) Rapporteringskrav i fråga om leden a, b, c och bruttosoliditet.
- e) Krav på offentliggörande.

Denna förordning reglerar inte offentliggörandekrav för behöriga myndigheter inom området reglering och tillsyn av institut, vilka anges i [direktiv 2013/36].”

10. I artikel 4 i förordning nr 575/2013, med rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”1. I denna förordning gäller följande definitioner:

...

(3) institut: ett kreditinstitut eller ett värdepappersföretag.

...

(26) finansiellt institut: ett företag som inte är ett institut men vars huvudsakliga verksamhet består i att förvärva aktier eller andelar eller att utföra en eller flera av de verksamheter som är upptagna i punkterna 2–12 och 15 i bilaga I till [direktiv 2013/36/EU], inbegripet ett finansiellt holdingföretag, ett blandat finansiellt holdingföretag och ett betalningsinstitut... samt ett kapitalförvaltningsbolag, men däremot inte försäkringsholdingföretag och försäkringsholdingföretag med blandad verksamhet enligt definitionerna i artikel 212.1 f respektive 212.1 g i [direktiv 2009/138/EG] ^[4].

...”

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) (EUT L 335 2009, s. 1).

3. Förordning (EU) 2019/876

11. Förordning nr 575/2013 har ändrats genom förordning (EU) 2019/876⁵.

12. I artikel 1.2 i förordning 2019/876 föreskrivs särskilt följande:

”Artikel 4 [i förordning nr 575/2013] ska ändras på följande sätt:

a) Punkt 1 ska ändras på följande sätt:

...

iii) Led 26 ska ersättas med följande:

(26) *finansiellt institut*: ett företag som inte är ett institut eller ett renodlat industriellt holdingföretag men vars huvudsakliga verksamhet består i att förvärva aktier eller andelar eller att bedriva en eller flera av de verksamheter som är upptagna i punkterna 2–12 och 15 i bilaga I till direktiv 2013/36/EU, inbegripet finansiella holdingföretag, blandade finansiella holdingföretag, betalningsinstitut... och kapitalförvaltningsbolag, men däremot inte försäkringsholdingföretag och försäkringsholdingföretag med blandad verksamhet enligt definitionerna i artikel 212.1 f och g i [direktiv 2009/138].

...”

B. Portugisisk rätt

1. Decreto-Lei n. 495/88

13. I Decreto-Lei n. 495/88 (lagdekret nr 495/88 av den 30 december)⁶ anges de lagbestämmelser som är tillämpliga på portugisiska holdingbolag.

14. I artikel 1 i lagdekret nr 495/88, som har rubriken ”Sociedades gestoras de participações sociais (holdingbolag, nedan kallade SGPS)”, anges följande:

”1. [SGPS] har som enda verksamhetsföremål att förvalta andelar i andra bolag, som en indirekt form att utöva ekonomisk verksamhet.

2. Vid tillämpningen av detta lagdekret ska andelsinnehavet i ett bolag anses utgöra ett indirekt sätt att utöva den ekonomiska verksamheten i detta bolag om det inte är endast tillfälligt och motsvarar minst 10 procent av det kapital i bolaget som är förenat med rösträtt, antingen direkt eller genom andelar i andra bolag i vilka SGPS har en dominerande ställning.

⁵ Europaparlamentets och rådets förordning av den 20 maj 2019 om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller bruttosoliditetsgrad, stabil nettofinansieringskvot, krav för kapitalbas och kvalificerade skulder, motpartsrisk, marknadsrisk, exponeringar mot centrala motparter, exponeringar mot företag för kollektiva investeringar, stora exponeringar, rapporteringskrav och krav på offentliggörande av information, samt av förordning (EU) nr 648/2012 (EUT L 150, 2019, s. 1).

⁶ *Diário da República* nr 301/1988, sjätte tillägget, serie I av den 30 december 1988, i dess ändrade lydelse (nedan kallat lagdekret nr 495/88).

3. Vid tillämpningen av föregående punkt ska ett andelsinnehav inte anses endast vara tillfälligt när SGPS behåller innehavet i mer än ett år.

4. SGPS får förvärva och inneha en lägre andel av bolags kapital än vad som anges i punkt 2, i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 3.3–3.5.”

2. *Código do Imposto do Selo*

15. I *Código do Imposto do Selo* (lagen om stämpelskatt, CIS)⁷ anges bestämmelser om tillämpning av en skatt på handlingar, avtal, dokument, urkunder, intyg, värdepapper och andra omständigheter eller rättsliga situationer.

16. I artikel 7.1 e CIS föreskrivs följande:

”1. Även följande är undantaget från skatteplikt:

...

e) ränta och avgifter som uppburits, säkerheter som ställts och utnyttjande av krediter som kreditinstitut, finansiella bolag och finansiella institut har beviljat riskkapitalbolag samt bolag vars form och syfte överensstämmer med de typer av kreditinstitut, finansiella bolag och finansiella institut som föreskrivs i unionsrätten, med säte i unionens medlemsstater eller i andra stater, med undantag av bolag som har säte i områden med skattelättnader, vilka kommer att fastställas genom dekret från finansministeriet.

...”

III. Omständigheterna i det nationella målet och tolkningsfrågorna

17. Sökandena i det nationella målet – Lineas – Concessões de Transportes SGPS (mål C-207/22), Global Roads Investimentos SGPS (mål C-267/22) och NOS SGPS (mål C-290/22) – är holdingbolag med säte i Portugal, som alla har som verksamhetsföremål att förvalta andelar i andra företag som ett indirekt sätt att bedriva ekonomisk verksamhet. Ingen av de verksamheter som bedrivs av bolagen i fråga där sökandena har andelar hör till bank- eller finanssektorn.

18. Var och en av sökandena genomförde i samband med sina respektive verksamheter mellan åren 2014 och 2017 kredittransaktioner och transaktioner med finansiell förmedling med flera kreditinstitut – närmare bestämt genom låneavtal eller genom överlåtbara skuldebrev och emission av obligationer – genom vilka de begärde och erhöll finansiering Dessa transaktioner omfattades av stämpelskatt enligt artikel 1.1 och 1.2 CIS, vilket ledde till att kreditinstituten i egenskap av beskattningsbara personer betalade denna skatt till staten och därefter övervältrade den på sökandena.

19. Sökandena motsatte sig bedömningen i fråga om deras betalning av stämpelskatt, och var och en av dem begärde i huvudsak för det första omprövning av lagligheten av att skatten övervältrades på dem, och för det andra gav de in ett administrativt överklagande. Inom ramen

⁷ Lag nr 150/99 av den 11 september 1999, ändrad genom lagdekret nr 287/2003 av den 12 november 2003 (*Diário da República* nr 213/1999, serie I-A av den 11 september 1999).

för dessa administrativa förfaranden åberopade sökandena det undantag som föreskrivs i artikel 7.1 e CIS, eftersom de var holdingbolag som kunde betecknas som finansiella institut i enlighet med den relevanta bestämmelse i unionsrätten som det hänvisas till i den nationella lagen. Skattemyndigheterna avslag emellertid deras yrkanden.

20. För det första, när det gäller Lineas – Concessões de Transportes SGPS och Global Roads Investimentos SGPS, överklagade dessa företag till Centro de Arbitragem Administrativa (Centrumet för skiljedomar i förvaltningsrättsliga mål) och yrkade att en skiljedomstol skulle inrättas, att skattemyndigheternas beslut skulle upphävas och att skatten följaktligen skulle återbetalas.

21. Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) (Skiljedomstolen för skatterättsliga tvister (Centrumet för skiljedomar i förvaltningsrättsliga mål), Portugal), som är hänskjutande domstol i målen C-207/22 och C-267/22, anser att det av den portugisiska lagstiftningen följer att stämpelskatten inte gäller för finansiella institut i den mening som avses i unionsrätten. Nationell rättspraxis är emellertid inkonsekvent när det gäller tolkningen av begreppet "finansiellt institut". Den hänskjutande domstolen anser således att det är nödvändigt att avgöra huruvida detta begrepp endast omfattar holdingbolag som innehar andelar i företag som är kreditinstitut eller värdepappersföretag och som således omfattas av tillsyn och de tillsynskrav som gäller för bank- eller finansverksamhet.

22. Mot denna bakgrund beslutade Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem) (Skiljedomstolen för skatterättsliga tvister) (Centrumet för skiljedomar i förvaltningsrättsliga mål) att vilandeförklara målet och hänskjuta följande frågor till EU-domstolen med begäran om förhandsavgörande:

(Mål C-207/22) "Kan ett holdingbolag som har som enda verksamhetsföremål att förvalta andelar i andra bolag, som ett indirekt sätt bedriva ekonomisk verksamhet och som inom denna verksamhet förvärvar och varaktigt innehar dessa andelar, som i allmänhet inte understiger 10 procent av kapitalet i de aktuella bolagen, vilkas verksamhet avser förvaltning av transportinfrastruktur, och innefattar utformning, anläggande och förvaltning av vägar och/eller motorvägar, anses vara ett 'finansiellt institut' i den mening som avses i [direktiv 2013/36] och [förordning nr 575/2013]?"

(Mål C-267/22) "Omfattar begreppet 'finansiellt institut' i den mening som avses i artikel 3.1.22 i direktiv 2013/36/EU och artikel 4.1.26 i [förordning nr 575/2013], ett holdingbolag med hemvist i Portugal som omfattas av bestämmelserna i lagdekret nr 495/88 av den 30 december 1988, som har som enda verksamhetsföremål att förvalta andelar i andra bolag, som ett indirekt sätt bedriva ekonomisk verksamhet och som inom detta område köper och varaktigt innehar dessa andelar som i allmänhet inte understiger 10 procent av kapitalet i de bolagen, vilka inte är verksamma inom försäkringssektorn eller den finansiella sektorn?"

23. För det andra, när det gäller NOS SGPS, gav det företaget in en begäran om skiljedom, vilken avsågs av Centro de Arbitragem Administrativa (Centrumet för skiljedomar i förvaltningsrättsliga mål). Nämda centrum förklarade i synnerhet att ett holdingbolag inte är ett finansiellt institut i den mening som avses i undantaget i CIS, vilket enligt NOS SGPS strider mot dess slutsatser i tidigare förfaranden avseende samma fråga.

24. NOS SGPS ansåg att motsatta beslut fattades beträffande samma grundläggande rättsfråga och inom en identisk rättslig ram, och för att få till stånd en enhetlig praxis överklagade företaget till Supremo Tribunal Administrativo (Högsta förvaltningsdomstolen, Portugal), som är hänskjutande domstol i mål C-290/22. Denna domstol påpekade också att den portugisiska lagstiftande myndigheten, när denna begränsade undantaget från den skatt som var i fråga i det nationella målet, valde att uttryckligen hänvisa till den typ av finansiellt institut till vilket hänvisas i unionsrätten. Den hänskjutande domstolen anser därför att det är nödvändigt att avgöra huruvida begreppet endast omfattar holdingbolag som innehar andelar i företag som omfattas av tillsyn och de tillsynskrav som gäller för bank- eller finansverksamhet.

25. Mot denna bakgrund beslutade Supremo Tribunal Administrativo (Högsta förvaltningsdomstolen, Portugal) att vilandeförklara målet och hänskjuta följande fråga till EU-domstolen med begäran om förhandsavgörande:

”Omfattas ett holdingbolag med hemvist i Portugal, som omfattas av bestämmelserna i lagdekret nr 495/88 av den 30 december 1988 och vars verksamhetsföremål endast består i att förvalta aktier och andra andelar i andra bolag som inte tillhör försäkringssektorn, av begreppet ’finansiellt institut’ i artikel 3.1 led 22 i [direktiv 2013/36] och artikel 4.1 led 26 i [förordning nr 575/2013]?”

IV. Bedömning

26. Den hänskjutande domstolen har hänskjutit de tre frågorna i målen C-207/22, C-267/22 och C-290/22 för att i huvudsak få klarhet i huruvida ett holdingbolag, vars enda verksamhetsföremål består i att förvalta andelar i företag och vars dotterföretag eller innehav, inte bedriver bank- eller finansverksamhet, kan betraktas som ett finansiellt institut i den mening som avses i artikel 3.1 led 22 i direktiv 2013/36 och artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013 i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet.

27. Beträffande huruvida dessa frågor kan tas upp till sakprövning vill jag inledningsvis påpeka att den stämpelskatt som är i fråga i de tre målen är en indirekt skatt som föreskrivs i portugisisk lagstiftning. Av denna lagstiftning följer att ett företag ska ha ställning som finansiellt institut för att beviljas undantag från denna skatt. Stämpelskatten är inte föremål för harmonisering av unionsrätten. I den portugisiska lagstiftningen görs emellertid en direkt och ovillkorlig hänvisning till unionsrätten för att definiera begreppet finansiellt institut, närmare bestämt till direktiv 2013/36 och förordning nr 575/2013, vilket är anledningen till att de hänskjutande domstolarna begär ytterligare klargörande beträffande tolkningen av detta begrepp.

28. EU-domstolen har konsekvent förklarat sig vara behörig att meddela förhandsavgöranden beträffande frågor som rör unionsrätten även i situationer i vilka de faktiska omständigheterna i det nationella målet inte omfattas av tillämpningsområdet för unionsrätten, om bestämmelserna har gjorts tillämpliga genom nationell rätt.⁸ Det bör således inte längre råda tvivel om att domstolen är behörig att avgöra dessa frågor och att anse att de kan tas upp till sakprövning.

29. I sak syftar direktiv 2013/36 till att samordna nationella bestämmelser om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut och värdepappersföretag, om formerna för deras styrning och om deras tillsynsramar. Direktivet ska läsas i förening med förordning nr 575/2013,⁹ i vilken enhetliga

⁸ Dom av den 19 oktober 2017, Europamur Alimentación (C-295/16, EU:C:2017:782, punkt 29).

⁹ Se skäl 2 i direktiv 2013/36.

och direkt tillämpliga tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag fastställs. De båda rättsakterna utgör den rättsliga ram som styr bank- och finansverksamhet och definierar de tillsynsramar och tillsynsregler som gäller för kreditinstitut och värdepappersföretag.

30. Enligt fast rättspraxis följer det såväl av kravet på enhetlig tillämpning av unionsrätten som av likhetsprincipen, att ordalydelsen i en unionsbestämmelse som inte innehåller någon uttrycklig hänvisning till medlemsstaternas rättsordningar för fastställandet av bestämmelsens innebörd och tillämpningsområde, i regel ska ges en självständig och enhetlig tolkning inom hela unionen.¹⁰

31. Sätillvida som begreppet finansiellt institut definieras i artikel 3.1 led 22 i direktiv 2013/36 och i artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013 och ingen hänvisning görs i någon av dessa bestämmelser till medlemsstaternas lagstiftning för att fastställa dess innebörd och tillämpningsområde ska det betraktas som ett självständigt unionsrättsligt begrepp som ska tolkas och tillämpas lika i alla medlemsstaterna. Det ankommer således på EU-domstolen att ge detta begrepp en enhetlig tolkning i unionens rättsordning.¹¹

32. Vidare ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara lydelsen beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i.¹² Jag kommer därför att bedöma definitionen av begreppet finansiellt institut i den mening som avses i artikel 3.1 led 22 i direktiv 2013/36 och i artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013 enligt en bokstavlig, kontextuell och teleologisk tolkning.

1. Bokstavlig tolkning

33. När det gäller ordalydelsen i artikel 3.1 led 22 i direktiv 2013/36 hänvisas det i denna bestämmelse direkt till artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013 för en definition av begreppet finansiellt institut. I den senare bestämmelsen definieras i sin tur begreppet finansiellt institut som ett företag som inte är ett institut och vars huvudsakliga verksamhet ska bestå i att förvärva aktier eller andelar eller att utföra en eller flera av de verksamheter som är upptagna i punkterna 2–12 och 15 i bilaga I till direktiv 2013/36. Detta illustreras ytterligare i artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013, där i begreppet finansiellt institut uttryckligen inbegrips finansiella holdingföretag, blandade finansiella holdingföretag, betalningsinstitut i den mening som avses i direktiv 2007/64 samt kapitalförvaltningsbolag. Försäkringsholdingföretag och försäkringsholdingföretag med blandad verksamhet, vilka definieras i artikel 212.1 f och g i direktiv 2009/138, undantas däremot uttryckligen från att vara finansiella institut.

34. Det är viktigt i detta avseende att först påpeka att hänvisningen till begreppet institut i artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013 ska läsas tillsammans med artikel 4.1 led 3 i förordning nr 575/2013 som definierar detta begrepp som ett kreditinstitut eller ett värdepappersföretag. Kreditinstitut, som enligt artikel 4.1 led 1 i förordning 575/2013 är företag vars verksamhet består i att ta emot insättningar eller andra återbetalbara medel från allmänheten och att bevilja krediter för egen räkning, är följaktligen undantagna från begreppet finansiella institut. Så är även fallet med värdepappersföretag, vilka definieras i artikel 4.1 led 2 i förordning nr 575/2013 genom en hänvisning till artikel 4.1 led 1 i direktiv 2014/65/EU.¹³ I denna bestämmelse definieras

¹⁰ Dom av den 3 februari 2022, Finanzamt A (C-515/20, EU:C:2022:73, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

¹¹ Ibidem (punkt 27).

¹² Se dom av den 9 mars 2023, ACER/Aquind (C-46/21 P, EU:C:2023:182, punkt 54).

¹³ Europaparlamentets och rådets direktiv av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU (omarbetning) (EUT L 173, 2014, s. 349).

dessa företag som juridisk person vars regelmässiga verksamhet eller rörelse består i att yrkesmässigt tillhandahålla en eller flera investeringstjänster till tredjepart och/eller att utföra en eller flera investeringsverksamheter.

35. För det andra ska ett företags huvudsakliga verksamhet, för att det ska anses vara ett finansiellt institut i den mening som avses i artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013, bestå antingen i att förvärva aktier eller andelar eller att utföra en eller flera av de verksamheter som är upptagna i punkterna 2–12 och 15 i bilaga I till direktiv 2013/36. Ordalydelsen antyder att detta är alternativa villkor, vilket skulle innebära att det är tillräckligt att endast motsvara ett av dem för att omfattas av denna definition.

36. För det tredje är både försäkringsholdingföretag och försäkringsholdingföretag med blandad verksamhet så som de definieras i artikel 212.1 f och g i direktiv 2009/138 undantagna från definitionen av begreppet finansiellt institut. Ett företag som omfattas av dessa definitioner skulle följaktligen inte uppfylla kraven för att vara ett finansiellt institut.

37. För det fjärde innehåller artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013 faktiskt en förteckning över holdingbolag som ska betraktas som finansiella institut. Dessa är bland annat finansiella holdingföretag och blandade finansiella holdingföretag.¹⁴

38. I detta hänseende definieras ett finansiellt holdingföretag i artikel 4.1 led 20 i förordning nr 575/2013 som ett finansiellt institut vars dotterföretag uteslutande eller huvudsakligen är institut eller finansiella institut, varvid minst ett av dotterföretagen ska vara ett institut, och som inte är ett blandat finansiellt holdingföretag.

39. I artikel 4.1 led 21 i förordning nr 575/2013 definieras vidare ett ”blandat finansiellt holdingföretag”. I denna bestämmelse hänvisas till definitionen i artikel 2.15 i direktiv 2002/87/EG¹⁵ där det anges att ett blandat finansiellt holdingföretag är ett moderföretag som inte utgör en reglerad enhet men som tillsammans med sina dotterföretag, varav minst ett är en reglerad enhet med huvudkontor inom gemenskapen, och andra enheter utgör ett finansiellt konglomerat. Begreppet ”reglerad enhet” definieras i direktiv 2002/87 som ett kreditinstitut, ett försäkringsföretag eller ett värdepappersföretag.¹⁶

40. Samtidigt som de båda typerna av holdingföretag som omfattas av definitionen i artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013 enligt denna definition är institut som har dotterföretag, är det nödvändigt att med ledning av bestämmelsens ordalydelse undersöka om de ska förstås som icke uttömmande exempel eller om det tvärtom rör sig om en uttömmande förteckning som det inte är möjligt att avvika från vid en kontroll av huruvida ett holdingföretag ska betraktas som ett finansiellt institut.

¹⁴ I denna bestämmelse hänvisas också till betalinstitut i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG av den 13 november 2007 om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG och 2006/48/EG samt upphävande av direktiv 97/5/EG (EUT L 319, 2007, s. 1) och till kapitalförvaltningsbolag enligt definitionen i artikel 4.1 led 19 i förordning nr 575/2013. Dessa typer av finansiella institut är emellertid inte relevanta för denna bedömning, eftersom de inte är holdingföretag.

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv av den 16 december 2002 om extra tillsyn över kreditinstitut, försäkringsföretag och värdepappersföretag i ett finansiellt konglomerat och om ändring av rådets direktiv 73/239/EEG, 79/267/EEG, 92/49/EEG, 92/96/EEG, 93/6/EEG och 93/22/EEG samt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/78/EG och 2000/12/EG (EUT L 35, 2003, s.1).

¹⁶ Se artikel 2.4 i direktiv 2002/87/EG.

41. Enligt min mening ska exemplen i artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013 förstås som att de inte är uttömmande. Denna slutsats som är baserad på den engelska språkversionen av förordning nr 575/2013 – särskilt på användningen av ordet *including* (inbegripet) – tycks även bekräftas av ordalydelsen i andra språkversioner av artikel 4.1 led 26 i denna förordning. I den franska och den tyska språkversionen av artikel 4.1 led 26 används till exempel orden *en ce compris* och *schließt*, vilket ligger i linje med en tolkning enligt vilken förteckningen inte är uttömmande. Vidare används i den lettiska språkversionen ordet *tostarp*, vilket återigen tyder på att förteckningen med finansiella holdingföretag och blandade finansiella holdingföretag inte ska betraktas som uttömmande.

42. Med detta sagt innebär en icke uttömmande förteckning inte att förteckningen inte bör begränsas av exemplen i den. Enligt EU-domstolens praxis är dessa exempel vägledande begrepp som begränsar tolkningen till enbart de delar som uttryckligen nämns i förteckningen eller som kan placeras i samma kategori.¹⁷ I förevarande mål ska de typer av holdingföretag som anges i artikel 4.1 led 26 i förordning 575/2013 definieras omfattningen av definitionen där, vilket får till följd att denna definition endast gäller för de holdingföretag som uttryckligen nämns där eller som kan placeras i samma kategori (*ejusdem generis*).

43. Vad gäller artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013 är det således nödvändigt att för det första påpeka att den icke uttömmande förteckningen endast avser holdingföretag, och för det andra att dessa holdingföretag måste ha institut som innehav eller dotterföretag. Institut måste i sin tur ha anknytning till finans- eller banksektorn på grund av sin huvudsakliga verksamhet. Även om sökandenas huvudargument, som framförts vid förhandlingen, beaktas innebär de ovannämnda övervägandena, vad gäller behovet av att tolka definitionen av det begreppet isolerat, att alla andra holdingföretag som inte ingår bland dessa exempel måste ha anknytning till bank- eller finanssektorn.

44. Jag vill påpeka att denna tolkning av ordalydelsen i artikel 4.1 i förordning nr 575/2013 också stöds av kommissionens svar på en fråga från Europeiska bankmyndigheten år 2014¹⁸, där kommissionen, på grundval av strukturen i definitionerna i artikel 4.1 led en 26 och 27 i denna förordning och syftet med slutsatserna i dess artikel 36, förklarade att renodlade industriella holdingföretag inte ingår i den del av definitionen av ett finansiellt institut som avser den huvudsakliga verksamheten som består i att förvärva aktier eller andelar. I linje med samma tolkning ändrades nyligen definitionen av artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013 genom förordning 2019/876, på så sätt att ”renodlade industriella holdingföretag” uttryckligen undantas från begreppet finansiellt institut. Även om den inte är tillämplig på de aktuella målen av tidsmässiga skäl (*ratione temporis*)¹⁹ kommer jag senare att förklara att denna ändring kan belysa andan i den ursprungliga definitionen av begreppet.

45. Av ovanstående överväganden följer att den bokstavliga tolkningen av artikel 3.1 led 22 i direktiv 2013/36 och artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013 innebär att ett holdingföretag måste förvärva andelar i bolag som bedriver bank- eller finansverksamhet för att betraktas som ett finansiellt institut i den mening som avses i den senare bestämmelsen. Holdingföretag vars

¹⁷ Dom av den 9 juli 2020, Land Hessen (C-272/19, EU:C:2020:535, punkt 69). Se även dom av den 16 december 2008, Satakunnan Markkinapörssi och Satamedia (C-73/07, EU:C:2008:727, punkt 41), och dom av den 6 november 2003, Lindqvist (C-101/01, EU:C:2003:596, punkterna 43 och 44).

¹⁸ Kommissionens svar på fråga 2014_857 beträffande definitionen av ett finansiellt institut i förordning nr 575/2013 den 18 juli 2014, som finns på https://www.eba.europa.eu/single-rule-book-qa/-/qna/view/publicId/2014_857.

¹⁹ Se artikel 3.3 b i förordning 2019/876.

enda verksamhetsföremål är att förvalta andelar i andra bolag än bolag som bedriver bank- eller finansverksamhet torde däremot inte omfattas av begreppet finansiellt institut i den mening som avses i dessa båda bestämmelser.

2. Kontextuell tolkning

46. Såsom angetts ovan ska hänsyn tas till sammanhanget när en unionsrättslig bestämmelse tolkas. I förevarande mål omfattas de finansiella instituten av särskilda regler, krav och fördelar som är användbara för en kontextuell tolkning av begreppet finansiellt institut i den mening som avses i artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013.

47. Jag har i detta hänseende redan nämnt att förordning nr 575/2013 innehåller enhetliga bestämmelser om allmänna tillsynskrav som finansiella institut som står under tillsyn enligt direktiv 2013/36 måste uppfylla. Enligt artikel 1 i detta direktiv avser dessa regler egna krav avseende kapitalbas, likviditetskrav och rapporteringsskyldigheter samt krav på offentlighöjande.

48. Enligt kraven avseende kapitalbas, såsom kravet i artikel 93 i förordning 575/2013, är för det första företag som omfattas av förordningen skyldiga att endast påta sig risker i den mån de stöds av tillräckliga kapitalnivåer.²⁰ Med sådana krav säkerställs att företagen har den nödvändiga kapitalnivån för att kunna stå emot förluster som kan uppstå till följd av deras risktagande, såsom när en låntagare inte fullgör sina skyldigheter.²¹

49. Likviditetskraven enligt artiklarna 412–414 i förordning nr 575/2013 kompletterar för det andra kravet på tillräckligt kapital genom att det är obligatoriskt för instituten att sälja tillgångar när de behöver likvida medel för att betala skulder eller för att åtgärda en eventuell obalans mellan likviditetsinflöde och likviditetsutflöde i svåra stressituationer.²²

50. Kraven vad gäller stora exponeringar, vilka regleras i artikel 111 och följande artiklar i förordning nr 575/2013, begränsar för det tredje en omfattande kreditgivning till en enskild kund eller en grupp av kunder med inbördes anknytning. Dessa regler avser reglering av kreditrisken i samband med utlåning till vissa kunder, eftersom en sådan risk skulle kunna sätta Europeiska unionens finansiella intressen på spel om den förverkligades.

51. I allt väsentligt ställer de tillsynsregler som har beskrivits ovan ytterligare och betungande myndighetskrav på företagen som går utöver allmänna frågor som beskattning och finansiell konsolidering. Dessa bestämmelser är nära kopplade till bank- och finansverksamhet och utgör tillsammans ett förvaltningssystem för att skydda Europeiska unionens ekonomiska intressen.

52. Medan de finansiella instituten åläggs tillsynskrav genom artikel 11 i förordning nr 575/2013 reglerar dessa krav dessutom i huvudsak de finansiella instituten i deras egenskap av dotterföretag till institut eller finansiella institut som har andelar i institut i den mening som avses i artikel 4.1 led 3 i förordning nr 575/2013. Det innebär att ett holdingföretag som inte har anknytning till bank- eller finanssektorn faktiskt inte omfattas av något av de ovannämnda kraven.

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

²¹ *Ibidem* (s. 330).

²² *Ibidem*.

53. En liknande situation uppkommer när det gäller de fördelar som finansiella institut åtnjuter enligt regleringen i fråga. En av de viktiga fördelarna är möjligheten att utföra den bank- eller finansverksamhet som avses i bilaga I till direktiv 2013/36 på en annan medlemsstats territorium, förutsatt att det finansiella institutet har tillstånd i ursprungsmedlemsstaten. I artikel 34 i direktiv 2013/36 anges att finansiella institut ska åtnjuta ömsesidigt erkännande när det gäller bank- eller finansverksamhet när de är dotterföretag till kreditinstitut. Denna bestämmelse jämförd med skäl 20 i samma direktiv gör det i allt väsentligt möjligt för finansiella institut att öppna filialer i andra medlemsstater och bedriva sådan gränsöverskridande verksamhet som nämns i bilaga I till direktiv 2013/36. De fördelar som finansiella institut åtnjuter i fråga om ömsesidigt erkännande är nära knutna till finans- eller banksektorn på grund av kopplingen till verksamheterna enligt bilaga I till direktiv 2013/36.

54. Av dessa överväganden följer att ett holdingbolag, vars enda verksamhetsföremål är förvaltning av andelar och vars dotterföretag eller innehav inte bedriver bank- eller finansverksamhet, inte omfattas av några av de krav som har nämnts ovan, särskilt vad gäller tillsyn. Vidare kan de holdingbolagen inte utnyttja den fördel med ömsesidigt erkännande som föreskrivs i direktiv 2013/36. Dessa bestämmelser har i själva verket inget samband med dessa holdingbolag, eftersom de inte har några sådana innehav och varken är dotterföretag eller bedriver någon av de verksamheter som räknas upp i bilaga I till direktiv 2013/36.

55. Den tolkning som sökandena i förevarande tre mål har föreslagit skulle följaktligen innebära att direktiv 2013/36 inte var konsekvent, eftersom vissa finansiella institut skulle vara tvungna att följa tillsynsregler, medan andra inte skulle vara det. Ur ett kontextuellt perspektiv förefaller det inte lämpligt att betrakta holdingbolag som finansiella institut när de i) inte utför de uppgifter som åligger ett finansiellt institut, ii) inte kan dra nytta av de fördelar som finansiella institut åtnjuter, och iii) inte utför de uppgifter som i allmänhet tillskrivs finansiella institut. Om detta var tillåtet skulle det skapa en rättslig ställning utan praktiskt syfte.

56. Det är på sin plats att belysa en annan tankeväckande aspekt av sökandenas tolkning. Om sådana holdingbolag som de som är i fråga i det nationella målet ansågs som finansiella institut skulle definitionen av detta begrepp faktiskt vara onödigt vid. Många bolag skulle kunna använda sig av ett holdingbolags struktur för att sköta sin verksamhet och sina investeringar, även om de inte hade några institut som dotterföretag eller andelar.

57. Den portugisiska regeringen gav under förhandlingen ett belysande exempel på konsekvenserna av en sådan vid tolkning av begreppet finansiellt institut. Av alla de SGPS som är registrerade i Portugal var 94 procent registrerade som icke-finansiella institut, vilket innebär att endast 6 procent av SGPS reglerades och granskades av de relevanta myndigheterna. Enligt sökandenas tolkning av begreppet finansiellt institut skulle denna andel öka till 100 procent.

58. Om alla holdingbolag skulle behandlas som finansiella institut i den mening som avses i artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013 skulle detta skapa en märklig situation. Holdingbolagens skyldigheter skulle inte ändras väsentligt, såvida de inte valde att förvärva andelar i institut eller bli dotterföretag till institut. De skulle i huvudsak inte ha någon ytterligare börda, men de skulle ha rätt till fördelar enligt nationell rätt, såsom, när det gäller Portugal, undantag från skatt på dokumenterade rättshandlingar. Följden skulle bli att andelar som förvaltas av SGPS skulle få en konkurrensfördel jämfört med andra bolag på en liknande marknad vilka inte förvaltas av ett SGPS.

59. Dessutom skulle en liknande situation uppkomma när det gäller de nationella myndigheternas skyldigheter. Om alla holdingbolag skulle behandlas som finansiella institut skulle de nationella myndigheterna åläggas en orimlig börda med hänsyn till de uppgifter de måste utföra på tillsynsområdet, vilka bland annat anges i artikel 4 i direktiv 2013/36.

60. Med ledning av det ovan anförda är det möjligt att göra åtskillnad mellan två typer av holdingbolag, nämligen å ena sidan holdingbolag som utför förvaltningsuppgifter för sina industriella dotterföretag, såsom den typ av holdingbolag som är i fråga i det nationella målet, och å andra sidan de holdingbolag som ingår i bank- eller finanssektorn. Det är bara den senare kategorin som omfattas av förordning nr 575/2013 och direktiv 2013/36 enligt en kontextuell tolkning.

61. Denna snävare tolkning av begreppet finansiellt institut förefaller också motsvara den ändrade lydelse av artikel 4.1 led 26 som infördes genom förordning 2019/876, vilken, såsom har påpekats i punkt 44 ovan, undantar ”renodlade industriella holdingföretag” från den definitionen.

62. Det bör erinras om att begreppet ”renodlat industriellt holdingföretag” inte har definierats och att förordning 2019/876 inte ger någon vägledning när det gäller definitionen. Vidare innehåller förarbetena till förordning 2019/876 inte heller några relevanta uppgifter avseende tolkningen av begreppet.

63. På senare tid, i ett förslag från kommissionen år 2021²³, har emellertid en definition av renodlade holdingföretag föreslagits. I artikel 1 f i detta förslag, genom vilket en ny punkt 26a införs i artikel 4.1 i förordning nr 575/2013, anges att ett renodlat industriellt holdingföretag är ett företag som uppfyller tre villkor. För det första är företagets huvudsakliga verksamhet att förvärva eller äga innehav, för det andra anges varken detta företag eller något av de företag i vilka det har ägarintressen i artikel 4.1 punkt 27 a, d, e, f, g, h, k och l i förordning nr 575/2013, för det tredje bedriver varken detta företag eller något av de företag i vilka det har ägarintressen som huvudsaklig verksamhet någon av de verksamheter som förtecknas i bilaga I till direktiv 2013/36/EU, inte någon av de verksamheter som förtecknas i avsnitt A eller B i bilaga I till direktiv 2014/65/EU när det gäller finansiella instrument som förtecknas i avsnitt C i den bilagan till det direktivet, och de är inte värdepappersföretag, betaltjänstleverantörer i den mening som avses i direktiv (EU) 2015/2366,²⁴ kapitalförvaltningsbolag eller anknutna företag.

64. Den föreslagna definitionen ligger i linje med min bedömning, även om den inte har någon rättsverkan. Det slås fast att renodlade industriella holdingföretag inte har någon koppling till finans- eller banksektorn, eftersom de varken är företag vilka som huvudsaklig verksamhet bedriver någon av de verksamheter som räknas upp i artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013, eller har ägarintressen i företag som bedriver dessa verksamheter som huvudsaklig verksamhet. Det måste således finnas en koppling till bank- eller finanssektorn även för bolag som förvärvar innehav.

65. Av ovannämnda överväganden drar jag slutsatsen att begreppet ”företag vars huvudsakliga verksamhet är att förvärva innehav” ska tolkas restriktivt när det ses mot bakgrund av förordning nr 575/2013 och direktiv 2013/36. En sådan tolkning av artikel 3.1 led 22 i direktiv 2013/36 och

²³ Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU) nr 575/2013 vad gäller krav avseende kreditrisk, kreditvärdighetsjusteringsrisk, operativ risk, marknadsrisk och kapitalgolv. 2021/0342(COD).

²⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG (EUT L 337, 2015, s. 35).

artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013 skulle innebära att ett holdingföretag, vars verksamhetsföremål består i att förvalta innehav i bolag som inte omfattas av tillsyn eller tillsynskrav och som således inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2013/36 i förordning nr 575/2013, inte ska anses som ett finansiellt institut.

3. *Teleologisk tolkning*

66. När det gäller en teleologisk tolkning av artikel 3.1 led 22 i direktiv 2013/36 och artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013 är det utrett att båda rättsakterna antogs för att stärka de krav på styrning som gäller för finansiella institut. Finanskrisen visade på behovet av större förtroende för och tillförlitlighet hos Europeiska unionens finansiella system. Före finanskrisen som startade 2008 ledde avsaknaden av effektiva kontroller och befogenhetsfördelning inom dessa institut till att det inte fanns någon faktisk övervakning av ledningens beslutsfattande. Detta ledde till kortsiktiga och alltför riskabla ledningsstrategier.²⁵ Sunda interna metoder för företagsstyrning hjälpte emellertid vissa företag att hantera finanskrisen betydligt bättre än andra.²⁶

67. Mot denna bakgrund står det klart att avsaknaden av interna styrningssystem kan ha potentiellt skadliga effekter på unionens ekonomiska intressen, vilket framgår av skälen 53 och 54 i direktiv 2013/36 och av skälen 113 och 114 i förordning nr 575/2013. Målet med direktiv 2013/36 och förordning nr 575/2013 var således att åtgärda det tidigare styrningssystemet.

68. Definitionen av begreppet finansiellt institut i artikel 3.1 led 22 i direktiv 2013/36 och artikel 4.1 led 26 måste följaktligen överensstämma med detta syfte och ha denna logiska grund i åtanke. Artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013 ska i synnerhet förstås så, att den anger vilka enheter som kräver strängare interna styrningssystem och vilka enheter som utgör ett hot mot Europeiska unionens ekonomiska intressen. Definitionen av begreppet finansiellt institut måste därför kunna göra åtskillnad mellan å ena sidan företag som kan utgöra en sådan risk och å andra sidan företag som inte skulle ha någon sådan påverkan. På så sätt kan myndigheterna i fråga utnyttja direktiv 2013/36 och förordning nr 575/2013 på ett effektivt sätt, och de kan nå det mål de har avsett.

69. I detta sammanhang framstår en tolkning av begreppet finansiellt institut som inkluderar alla holdingföretag som något fjärran från det tillämpningsområde för definitionen som eftersträvades av EU-lagstiftaren. Kapitalbaskrav, likviditetskrav och krav avseende stora exponeringar enligt beskrivningen i punkterna 47–50 i detta förslag till avgörande är alla åtgärder som gäller för finansiella institut som avser att säkerställa sunda interna metoder för företagsstyrning. Dessa krav har nämligen en förebyggande effekt på den potentiellt negativa påverkan på Europeiska unionens ekonomiska intressen och på de fysiska och juridiska personer som är involverade i dessa finansiella institut. Holdingföretag som förvaltar icke-institutionella innehav löper dock inte samma risk. Om de innefattades i begreppet finansiellt institut skulle detta följaktligen inte bidra till att nå målet att åtgärda bristfälliga interna styrningssystem i företag som utgör en risk för unionens ekonomiska säkerhet och ekonomiska intressen.

²⁵ Europeiska bankmyndigheten, ”Final Report on Guidelines on internal governance under Directive 2013/36/EU”, EBA/GL/2021/05, 2 juli 2021, s. 5.

²⁶ *Ibidem*.

70. I bilaga I till direktiv 2013/36 räknas å andra sidan verksamheter upp som, vilket jag redan har påpekat, är föremål för ömsesidigt erkännande. I artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013 föreskrivs att ett företag vars huvudsakliga verksamhet består i att utföra någon av de verksamheter som är upptagna i punkterna 2–12 och 15 i denna bilaga ska betraktas som ett finansiellt institut så länge som det uppfyller de återstående kraven enligt definitionen i denna artikel. Som exempel på verksamheter som omfattas kan nämnas bland annat finansiell leasing, utlåning, penningmarknadsmäkling och utgivning av elektroniska pengar.

71. Två slutsatser kan i denna del dras av en bedömning av dessa verksamheter. För det första är förteckningen över verksamheter i bilaga I till direktivet omfattande. För det andra är det mycket tydligt att de har koppling till bank- eller finanssektorn. Jag tror att EU-lagstiftaren avsåg att göra begreppet finansiellt institut så omfattande som möjligt för att undvika kryphål där vissa företag skulle kunna flytta tillgångar från tillämpningsområdet för tillsyn, men det skulle ändå fortfarande finnas en tydlig koppling till bank- eller finanssektorn.

72. Det är uppenbart att om ett sådant resonemang tillämpades på en tolkning enligt vilken alla holdingbolag som omfattades av begreppet finansiellt institut skulle detta bara ligga i linje med en av de två ovannämnda slutsatserna. Samtidigt som antalet företag som omfattades verkligen skulle vara stort skulle det inte gå att påvisa en koppling till bank- eller finanssektorn. Jag tror följaktligen att en teleologisk tolkning är nödvändig för att säkerställa att tolkningen inte i allt för hög grad utökar tillämpningsområdet för definitionen av begreppet finansiellt institut.

73. Av den ovannämnda bedömningen följer att det inte skulle vara lämpligt att betrakta holdingbolag såsom de som är aktuella i det nationella målet som finansiella institut inom ramen för direktiv 2013/36 och förordning nr 575/2013. Vidare ligger denna tolkning av artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013 i linje med och stöder den ovannämnda bedömningen vad gäller en kontextuell tolkning.

74. Mot bakgrund av ovanstående överväganden är det uppenbart att alla tolkningsmetoder leder till en restriktiv tolkning av artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013. Jag drar därför slutsatsen att artikel 3.1 led 22 i direktiv 2013/36 och artikel 4.1 led 26 i förordning nr 575/2013 ska tolkas så, att ett holdingbolag, vars enda verksamhetsföremål består i att förvalta andelar i bolag och vars dotterföretag eller innehav inte bedriver verksamhet inom bank- eller finanssektorn, inte kan betraktas som ett finansiellt institut i den mening som avses i dessa bestämmelser.

V. Förslag till avgörande

75. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara de frågor som har hänskjutits av Tribunal Arbitral Tributário (Centro de Arbitragem Administrativa) (Skiljedomstolen för skatterättsliga tvister (Centrumet för skiljedomar i förvaltningsrättsliga mål), Portugal), och Supremo Tribunal Administrativo (Högsta förvaltningsdomstolen, Portugal) enligt följande:

Artikel 3.1 led 22 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG och artikel 4.1 led 26 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 575/2013 av den 26 juni 2013 om tillsynskrav för kreditinstitut och värdepappersföretag och om ändring av förordning (EU) nr 648/2012

ska tolkas så, att ett holdingbolag vars enda verksamhetsföremål består i att förvalta andelar i företag och vars dotterföretag eller innehav inte bedriver bank- eller finansverksamhet inte kan betraktas som ett finansiellt institut i den mening som avses i dessa bestämmelser i den lydelse som är tillämplig på omständigheterna i det nationella målet.