Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (ôsma komora)

z 3. októbra 2019*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Hospodárska a menová politika – Európsky systém národných a regionálnych účtov v Európskej únii – Nariadenie (EÚ) č. 549/2013 – Sektor verejnej správy – Kaptívna finančná inštitúcia – Pojem – Spoločnosť, ktorá pod kontrolou verejnej správy poskytuje domácnostiam s priemernými alebo nízkymi príjmami hypotekárne úvery“

Vo veci C-632/18,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Conseil d'État (Štátna rada, Belgicko) z 28. septembra 2018 a doručený Súdnemu dvoru 10. októbra 2018, ktorý súvisí s konaním:

Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL

proti

Institut des Comptes nationaux (ICN),

SÚDNY DVOR (ôsma komora),

v zložení: predseda ôsmej komory F. Biltgen, sudcovia C. G. Fernlund a L. S. Rossi (spravodajkyňa),

generálny advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajomník: R. Schiano, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 13. mája 2019,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– Fonds du Logement de la Région de Brusel-Capitale SCRL, v zastúpení: E. van Nuffel d'Heynsbroeck, K. Munungu a L. Bersou, avocats,

– Institut des Comptes nationaux (ICN), v zastúpení: J.-F. De Bock a P. Michou, avocats,

– Európska komisia, v zastúpení: J.-P. Keppenne a F. Simonetti, splnomocnení zástupcovia,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

vyhlásil tento

* Jazyk konania: francúzština.

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 549/2013 z 21. mája 2013 o európskom systéme národných a regionálnych účtov v Európskej únii (Ú. v. EÚ L 174, 2013, s. 1).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL (Fond bývania Regiónu Brusel-Hlavné mesto, ďalej len „Fond“) a Institut des Comptes nationaux (ICN) (Inštitút pre národné účty, Belgicko) vo veci zaradenia Fondu do sektora verejnej správy zo strany ICN na základe revidovaného európskeho systému národných účtov zavedeného nariadením č. 549/2013 (ďalej len „ESA 2010“).

Právny rámec

Právo Únie

3 Európsky systém integrovaných ekonomických účtov (ESA) je štatistickým prostriedkom a právnym nástrojom, ktorý Európska únia prijala na zabezpečenie porovnateľnej informácie o štruktúre ekonomík členských štátov a ich vývoji. Prvý ESA pod názvom „ESA 95“ bol zavedený nariadením Rady (ES) č. 2223/96 z 25. júna 1996 o európskom systéme národných a regionálnych účtov v Spoločenstve (Ú. v. ES L 310, 1996, s. 1). ESA 2010, zavedený nariadením č. 549/2013, nahradil ESA 95.

4 Odôvodnenie 3 nariadenia č. 549/2013 znie:

„Občania Únie potrebujú ekonomické účty ako základný nástroj na analyzovanie ekonomickej situácie členského štátu alebo regiónu. V záujme porovnateľnosti by mali byť takéto účty založené na jednom súbore zásad, ktoré neumožňujú rozdielny výklad. Poskytované informácie by mali byť čo najpresnejšie, najúplnejšie a najvčasnejšie, aby sa zabezpečila maximálna transparentnosť za všetky sektory.“

5 Odôvodnenie 14 tohto nariadenia spresňuje:

„ESA 2010 má postupne nahradiť všetky ostatné systémy ako referenčný rámec spoločných štandardov, vymedzení pojmov, klasifikácií a účtovných pravidiel na zostavovanie účtov členských štátov pre potreby Únie, aby bolo možné získať výsledky, ktoré sú porovnateľné medzi členskými štátmi.“

6 Článok 1 ods. 1 a 2 uvedeného nariadenia znie:

„1. Týmto nariadením sa zavádza [ESA 2010].

2. V ESA 2010 sa stanovuje:

a) metodika (príloha A) pre spoločné štandardy, vymedzenia pojmov, klasifikácie a účtovné pravidlá, ktoré sa použijú na zostavovanie účtov a tabuliek na porovnateľných základoch pre potreby Únie a výsledkov podľa článku 3;

b) program (príloha B), v ktorom sa stanovujú lehoty, v rámci ktorých členské štáty zasielajú Komisii (Eurostatu) účty a tabuľky zostavované podľa metodiky uvedenej v písmene a).“

7 Kapitola 1 prílohy A tohto nariadenia, upravujúca všeobecné charakteristiky a základné princípy ESA 2010, obsahuje najmä body 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36 a 1.57 tejto prílohy, ktoré znejú:

„1.01 [ESA 2010] je medzinárodne kompatibilný účtovný rámec pre systematické a podrobné opísanie národnej ekonomiky (t. j. regiónu, krajiny alebo skupiny krajín), jeho súčastí a jeho vzťahov s ostatnými národnými ekonomikami.

…

1.19 Údaje zo systému ESA majú pre [Úniu] a jej členské štáty podstatnú úlohu pri formulovaní a monitorovaní ich sociálnej a hospodárskej politiky.

…

1.34 Sektorové účty sa vytvárajú zaraďovaním jednotiek do sektorov, čo umožňuje vykazovať transakcie a bilančné položky účtov podľa sektorov. Vykazovanie podľa sektorov odhaľuje na účely hospodárskej a fiškálnej politiky mnohé kľúčové miery. Hlavnými sektormi sú domácnosti, verejná správa, korporácie (finančné a nefinančné), neziskové inštitúcie slúžiace domácnostiam (NZISD) a zahraničie.

Rozlíšenie medzi trhovou a netrhovou činnosťou je dôležité. Subjekt kontrolovaný verejnou správou, ktorý je preukázateľne trhovou korporáciou, sa zaraďuje do sektora korporácií, mimo sektora verejnej správy. Úroveň deficitu a dlhu korporácie nebude preto súčasťou deficitu a dlhu verejnej správy.

1.35 Je dôležité, aby boli stanovené jasné a spoľahlivé kritériá na zaradenie subjektov do sektorov.

Verejný sektor sa skladá zo všetkých inštitucionálnych jednotiek, ktoré sú rezidentmi v danom hospodárstve a ktoré sú kontrolované vládou [verejnou správou – *neoficiálny preklad*]. Súkromný sektor sa skladá zo všetkých ostatných rezidentských jednotiek.

Tabuľka 1.1 stanovuje kritériá, ktoré sa používajú na rozlíšenie medzi verejným a súkromným sektorom a v rámci verejného sektora medzi sektorom verejnej správy a sektorom verejných korporácií a v rámci súkromného sektora medzi sektorom NZISD a sektorom súkromných korporácií.

Tabuľka 1.1

Kritériá	Kontrola verejnou správou (verejný sektor)	Súkromná kontrola (súkromný sektor)
Netrhová produkcia	verejná správa	NZISD
Trhová produkcia	verejné korporácie	súkromné korporácie

1.36 Kontrola je definovaná ako schopnosť určovať všeobecnú politiku alebo program inštitucionálnej jednotky. Ďalšie podrobnosti týkajúce sa vymedzenia kontroly sú uvedené v odsekoch 2.35 až 2.39.

…

1.57 Inštitucionálne jednotky sú ekonomické subjekty, ktoré sú oprávnené vlastniť výrobky a aktíva, prijímať záväzky a zapájať sa do ekonomických činností a transakcií s inými jednotkami [a vo vlastnom mene prijímať záväzky, vykonávať ekonomické činnosti a uskutočňovať transakcie s inými jednotkami – *neoficiálny preklad*]. Na účely systému ESA 2010 sú inštitucionálne jednotky zoskupené do piatich vzájomne sa vylučujúcich domácich inštitucionálnych sektorov:
a) nefinančné korporácie;
b) finančné korporácie;
c) verejná správa;
d) domácnosti;
e) [NZISD].

Týchto päť sektorov tvorí spolu celkovú domácu ekonomiku. Každý sektor je zároveň rozdelený do subsektorov. Systém ESA 2010 umožňuje vytvoriť kompletný súbor tokových účtov a súvahových účtov, ktoré možno zostaviť za každý sektor a subsektor, ako aj za celú ekonomiku. Nerezidentské jednotky môžu byť s týmito piatimi domácimi sektormi vo vzájomnej interakcii, pričom tieto vzájomné interakcie sa vykazujú medzi piatimi domácimi sektormi a šiestym inštitucionálnym sektorom: sektorom zahraničia.

…“

8 Kapitola 2 s názvom „Jednotky a zoskupenia jednotiek“ prílohy A nariadenia č. 549/2013 obsahuje najmä body 2.21 až 2.23, 2.27 a 2.28 tejto prílohy, ktoré znejú:

„Kaptívne finančné inštitúcie

2.21 Holdingová spoločnosť, ktorá iba vlastní aktíva dcérskych spoločností, je jeden príklad kaptívnej finančnej inštitúcie. Príkladom iných jednotiek, s ktorými sa tiež zaobchádza ako s kaptívnymi finančnými inštitúciami, sú jednotky s charakteristikami SPE podľa uvedeného opisu vrátane investičných a penzijných fondov a jednotiek používaných na držbu a správu majetku jednotlivcov alebo rodín, emitovanie dlhových cenných papierov v mene spriaznených spoločností (takáto spoločnosť sa môže nazývať ‚conduit company‘) a vykonávanie iných finančných funkcií.

2.22 Stupeň nezávislosti od materskej spoločnosti možno preukázať vykonávaním určitej podstatnej kontroly nad svojimi aktívami a pasívami do takej miery, že jednotka znáša riziko a získava požitky súvisiace s aktívami a pasívami. Takéto jednotky sa zaraďujú do sektora finančných korporácií.

2.23 Subjekt tohto typu, ktorý nemôže konať nezávisle od svojej materskej spoločnosti a je jednoducho pasívnym držiteľom aktív a pasív (niekedy sa takýto režim nazýva ‚autopilot‘), sa nepovažuje za samostatnú inštitucionálnu jednotku, pokiaľ nesídli v inej ekonomike ako jeho materská spoločnosť. Ak sídli v tej istej ekonomike ako jeho materská spoločnosť, považuje sa za ‚umelú dcérsku spoločnosť‘ podľa nižšie uvedeného opisu.

…

Jednotky špeciálneho určenia vo verejnej správe

2.27 Verejná správa môže takisto vytvárať jednotky špeciálneho určenia s charakteristikami a funkciami podobnými tým, ktoré majú kaptívne finančné inštitúcie a umelé dcérske spoločnosti. Takéto jednotky nemajú právomoc konať nezávisle a rozsah transakcií, do ktorých sa môžu zapájať, je obmedzený. Nepreberajú riziká ani požitky súvisiace s aktívami a pasívami, ktoré majú v držbe. Ak sú takéto jednotky rezidentské, musia sa považovať za neoddeliteľnú súčasť verejnej správy, a nie za samostatné jednotky. Ak sú nerezidentské, považujú sa za

samostatné jednotky. Akékoľvek transakcie, ktoré vykonajú v zahraničí, sa musia odzrkadliť v príslušných transakciách s verejnou správou. Preto jednotka, ktorá si požičiava v zahraničí, sa potom považuje za jednotku, ktorá požičiava tú istú sumu verejnej správe, a to za tých istých podmienok, ako má pôvodná pôžička.

2.28 Účty SPE, ktoré nemajú žiadne právo nezávisle konať, sú teda konsolidované s materskou korporáciou. Inak je to v prípade, ak sídlia v inej ekonomike než materská spoločnosť. Existuje jedna výnimka z tohto všeobecného pravidla, a síce keď je nerezidentský [subjekt založený na osobitné účely] vytvorený verejnou správou.“

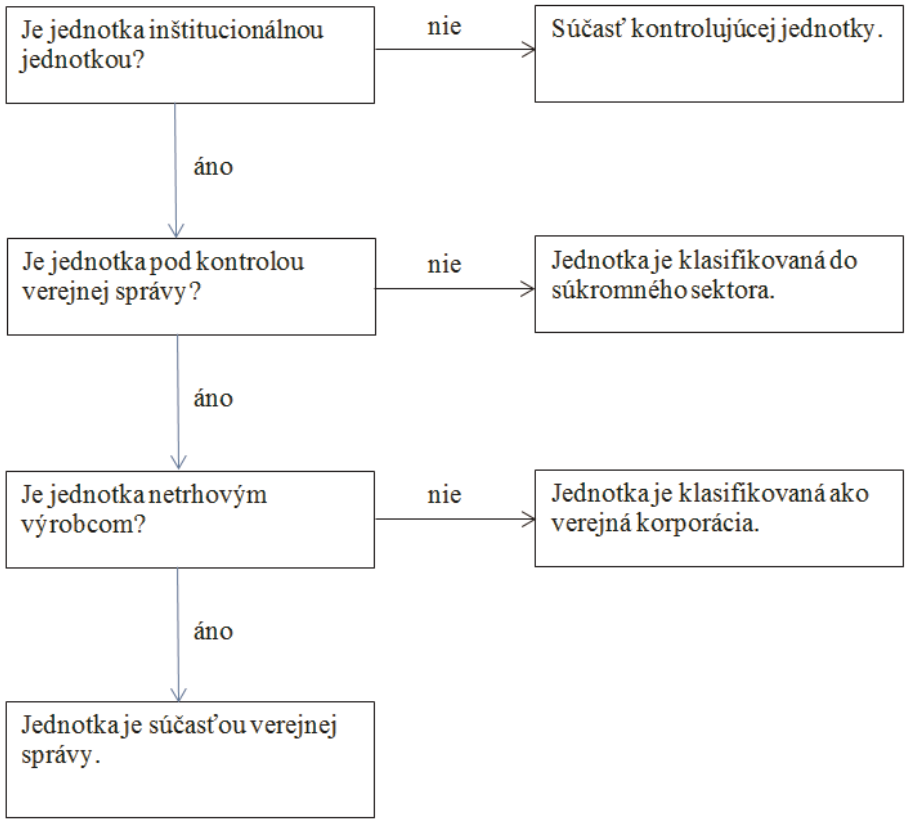
9 V tej istej kapitole 2 prílohy A tohto nariadenia sa pod názvom „Inštitucionálne sektory“ nachádzajú body 2.31 a nasledujúce tejto prílohy. Tieto body vymenovávajú inštitucionálne sektory a subsektory, do ktorých musia byť zaradené inštitucionálne jednotky s podobným ekonomickým správaním. Graf 2.1 uvedený v bode 2.32 uvedenej prílohy formou stromovej štruktúry spresňuje postup zaradenia jednotiek do sektorov. K týmto sektorom patrí aj sektor verejnej správy (S. 13) a sektor finančných korporácií (S. 12). Z bodov 2.66 a 2.71 tejto prílohy vyplýva, že sektor finančných korporácií zahŕňa deväť subsektorov, ktoré sú v nich vymenované, a že každý z týchto subsektorov musí byť členený podľa toho, či dotknutá finančná korporácia je pod verejnou, národnou súkromnou alebo zahraničnou kontrolou.

10 Kapitola 20 s názvom „Účty verejnej správy“ prílohy A nariadenia č. 549/2013 predovšetkým definuje význam pojmu „sektor verejnej správy“. V tejto kapitole sa nachádza bod 20.17 tejto prílohy, ktorý znie:

„Ostatné jednotky verejnej správy

20.17 Rozhodnúť o klasifikovaní výrobcov výrobkov a služieb, ktorí pracujú pod vplyvom jednotiek verejnej správy, môže byť zložité. Môžu sa zaradiť do sektora verejnej správy alebo, ak sú inštitucionálnymi jednotkami, do sektora verejných korporácií. V takýchto prípadoch sa používa nasledujúci rozhodovací strom.

Diagram 20.1 – Rozhodovací strom



“

11 Bod 20.19 a nasledujúce prílohy A nariadenia č. 549/2013 upravujú „rozlíšenie medzi trhovým a netrhovým“. Predovšetkým bod 20.29 zavádza „posudzovanie kritéria trhový/netrhový“, podľa ktorého na to, aby bol výrobca trhovým výrobcom, musí verejná jednotka počas súvislého viacročného obdobia pokrývať aspoň 50 % svojich nákladov svojimi tržbami.

12 Podľa bodov 20.32 až 20.34 prílohy A tohto nariadenia zahrnutých pod názov „Finančné sprostredkovanie a vymedzenie verejnej správy“:

„20.32 Prípad jednotiek, ktoré sa zaoberajú finančnými činnosťami, si vyžaduje osobitné posúdenie. Finančné sprostredkovanie je činnosť, pri ktorej jednotky v rámci finančných transakcií vo vlastnom mene získavajú finančné aktíva a súčasne im vznikajú pasíva.

20.33 Finančný sprostredkovateľ sa vystavuje riziku tým, že mu vznikajú záväzky vo vlastnom mene. Ak napríklad verejná finančná jednotka spravuje aktíva, ale nevystavuje sa sama riziku tým, že jej vznikajú záväzky vo vlastnom mene, nie je finančným sprostredkovateľom a jednotka sa zaraďuje do sektora verejnej správy a nie do sektora finančných korporácií.

20.34 Uplatňovanie kvantitatívneho trhového/netrhového kritéria na verejné korporácie, ktoré sa zaoberajú finančným sprostredkovaním a spravovaním aktív, nie je vo všeobecnosti relevantné, keďže ich príjmy pochádzajú z dôchodkov z majetku ako aj zo ziskov z držby.“

Belgické právo

13 Ordonnance de de la Région de Bruxelles-Capitale, du 17 juillet 2003, portant le code bruxellois du logement (uznesenie Regiónu Brusel-Hlavné mesto zo 17. júla 2003 o bruselskom Zákonníku o bývaní; *Moniteur belge* z 29. apríla 2004, s. 35501), zmenené Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, du 11 juillet 2013 (uznesenie Regiónu Brusel-hlavné mesto z 11. júla 2013; *Moniteur belge* z 18. júla 2013, s. 45239, a oprava *Moniteur belge* z 26. júla 2013, s. 47151) (ďalej len „bruselský Zákonník o bývaní"), obsahuje hlavu IV s názvom „Orgány, ktoré sú príslušné pre oblasť bývania". V tejto hlave kapitole VI venovanej ustanoveniam uplatniteľným na Fond sa nachádzajú články 111 až 119 tohto zákonníka.

14 Článok 111 uvedeného zákonníka stanovuje:

„[Fond] je zriadený vo forme družstevnej spoločnosti s ručením obmedzeným.

…"

15 Článok 112 ods. 1 tohto zákonníka stanovuje:

„Fond plní úlohy, ktoré sú vo verejnom záujme, a najmä:

1. poskytuje osobám s priemernými alebo nízkymi príjmami formou hypotekárnych úverov (ktorých podmienky sú stanovené vládou) finančné prostriedky na obnovu, rekonštrukciu, prispôsobenie, nadobudnutie úplného vlastníctva alebo iného hlavného vecného práva, stavbu alebo údržbu nehnuteľnosti, ktorá je v prvom rade určená na osobné bývanie, alebo na zlepšenie energetickej hospodárnosti nehnuteľnosti,

…

6. podporuje nové postupy a myšlienky v týchto oblastiach a vláde navrhuje nové politiky."

16 Podľa článku 113 prvého odseku bruselského Zákonníka o bývaní:

„Fond plní svoje funkcie podľa priorít a cieľov stanovených v zmluve o správe uzatvorenej s vládou na obdobie piatich rokov. Ak neexistuje zmluva o správe, vláda po konzultácii s Fondom stanoví osobitné podmienky výkonu článku 114 na obdobie rozpočtového roka."

17 Článok 115 tohto zákonníka znie takto:

„Výročnú správu o posúdení plnenia zmluvy o správe vyhotoví Fond a predloží ju vláde po vydaní stanoviska vládneho komisára/vládnych komisárov upraveného/upravených v článku 118 tohto zákonníka."

18 Článok 116 ods. 1 prvý pododsek uvedeného zákonníka stanovuje:

„Fond môže vláda splnomocniť na uzatváranie zmlúv o pôžičke, na ktoré poskytne záruku Región v rozpočtových hraniciach stanovených Parlamentom Regiónu Brusel-Hlavné mesto. Záruka pokrýva aj činnosti správy financií vzťahujúce sa na tieto pôžičky."

19 Článok 118 ods. 1 tohto zákonníka znie takto:

„Fond kontroluje vláda. Túto kontrolu vykonávajú dvaja komisári, ktorých menuje vláda, prináležiaci k odlišným jazykovým skupinám."

20 Článok 1 arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 2 mai 1996, déterminant les modalités de l'intervention à charge du budget de la Région de Bruxelles-Capitale auprès du Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (nariadenie vlády Regiónu Brusel-Hlavné mesto z 2. mája 1996 určujúce postup intervencie do rozpočtu Regiónu Brusel-Hlavné mesto vo vzťahu k Fondu bývania Regiónu Brusel-Hlavné mesto) (*Moniteur belge* z 26. novembra 1996, s. 29725), zmenené a doplnené arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 8 septembre 2011, modifiant plusieurs arrêtés relatifs au Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (nariadenie vlády Regiónu Brusel-Hlavné mesto z 8. septembra 2011 o novelizácii viacerých nariadení o Fonde bývania Regiónu Brusel-Hlavné mesto) (*Moniteur belge* z 11. októbra 2011, s. 62442), stanovuje:

„V rámci úverových limitov stanovených na tento účel v rozpočte Regiónu Brusel-Hlavné mesto poskytne minister alebo štátny tajomník príslušný pre oblasť bývania v prospech [Fondu] kapitálové prémie určené na financovanie jeho investícií na účely plnenia úloh služby verejnosti stanovených v článku 80 [bruselského Zákonníka o bývaní]."

21 Podľa článku 2 tohto nariadenia:

„Región Brusel-Hlavné mesto zaručí svojim upisovateľom zabezpečenie ich pôžičiek emitovaných [Fondom] v medziach povolenia udeleného vládou Regiónu Brusel-Hlavné mesto za daný rozpočtový rok. Výšku a formy týchto pôžičiek schvaľujú ministri alebo štátni tajomníci príslušní pre rozpočet a bývanie.

…"

22 Osobitné podmienky poskytnutia pôžičiek stanovuje Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 22 mars 2008, relatif à l'utilisation par Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, des capitaux provenant du fonds B2 pour ses opérations générales de crédits hypothécaires (nariadenie vlády Regiónu Brusel-Hlavné mesto z 22. marca 2008 o používaní kapitálu z fondu B2 pre všeobecné činnosti hypotekárnych úverov Fondom bývania Regiónu Brusel-Hlavné mesto) (*Moniteur belge* z 10. júna 2008, s. 29122) a Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 22 mars 2008, relatif à l'utilisation, par Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, des capitaux provenant du fonds B2, pour ses opérations de prêts hypothécaires complémentaires aux jeunes ménages (nariadenie vlády Regiónu Brusel-Hlavné mesto z 22. marca 2008 o používaní kapitálu z fondu B2 pre svoje činnosti doplnkových hypotekárnych pôžičiek pre mladých Fondom bývania Regiónu Brusel-Hlavné mesto) (*Moniteur belge* z 28. augusta 2008, s. 45028).

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

23 Zo spisu predloženého Súdnemu dvoru vyplýva, že Fond, zriadený v roku 1985, je súkromnoprávnou spoločnosťou bez účasti verejnej správy na jej základnom imaní alebo v jej rozhodovacích orgánoch. Má svoj pôvod vo Fonds du logement de la Ligue des Familles nombreuses de Belgique (belgický Fond bývania Ligy mnohopočetných rodín), ktorého vznik siaha do roku 1929. Cieľom Fondu je podpora dostupnosti bývania a vlastníctva nehnuteľnosti pre osoby s nízkymi a priemernými príjmami v Regióne Brusel-Hlavné mesto a na tieto účely plní verejnoprospešné úlohy spočívajúce predovšetkým v poskytovaní úverov na bývanie domácnostiam (nadobudnutie a energetická rekonštrukcia), konštrukcia bývania na účely pomoci pri prenájme, pomoc pri prenájme a pomoc pri zložení zálohy za prenájom. Na účely úspešného splnenia úloh Fond dostáva od Regiónu Brusel-Hlavné mesto okrem iného dotáciu, záruku za uzatvorené pôžičky a vratné preddavky odsúhlasené týmto regiónom.

24 V Belgicku je ICN poverený zbieraním štatistických údajov požadovaných podľa ESA 2010 a rozdelením na tento účel rôznych hospodárskych subjektov do sektorov a do kategórií stanovených nariadením č. 549/2013, pričom hlavnými sektormi sú domácnosti, verejná správa, korporácie (finančné a nefinančné), NZISD a zahraničie.

25 K viacerým zmenám, ktoré zaviedol ESA 2010 v porovnaní s ESA 95, patrí pridanie nového subsektora „Kaptívne finančné inštitúcie a požičiavatelia peňazí (S.127)“ a súbor predpisov stanovujúcich podmienky na zaradenie subjektu do tohto nového subsektora alebo naopak preklasifikovanie do sektora jeho orgánu kontroly.

26 Po nadobudnutí účinnosti ESA 2010 musel ICN rovnako ako vnútroštátne štatistické úrady vo všetkých ostatných členských štátoch opätovne preskúmať klasifikáciu veľkého počtu verejnoprávnych subjektov, vrátane Fondu, ktorý bol predtým podľa ESA 95 zaradený medzi finančné inštitúcie (S.12).

27 Rozhodnutím z 30. marca 2015 založeného na nových zásadách zavedených ESA 2010, a najmä na rozhodovacom strome v bode 20.17 prílohy A nariadenia č. 549/2013, ICN konštatoval, že Fond je samostatnou inštitucionálnou jednotkou, ktorá je kontrolovaná na regionálnej úrovni verejnou správou, a to Regiónom Brusel-Hlavné mesto, jeho činnosti sú finančnej povahy a vykazuje charakteristiky kaptívnej finančnej inštitúcie. V dôsledku toho musel byť Fond ako netrhová jednotka zaradený do sektora verejnej správy na regionálnej úrovni (S.1312). ICN spresnil, že jednotku kontrolovanú verejnou správou, ktorá vykazuje charakteristiky kaptívnej finančnej inštitúcie, nemožno považovať za finančného sprostredkovateľa a že posúdenie jej vystavenia riziku upraveného v bode 20.33 prílohy A nariadenia č. 549/2013 je irelevantné.

28 Fond podal proti tomuto rozhodnutiu o klasifikácii na vnútroštátny súd, Conseil d'État (Štátna rada, Belgicko), žalobu o neplatnosť z 15. mája 2015. Tento súd najprv konštatoval, že je nesporné, že Fond je samostatnou inštitucionálnou jednotkou, a potom súhlasil s názorom ICN, že túto inštitucionálnu jednotku kontroluje Región Brusel-Hlavné mesto. Vnútroštátny súd spresňuje, že Fond napáda zákonnosť dôvodov uplatnených ICN s ohľadom na jeho klasifikácie ako „kaptívnej finančnej inštitúcie“ a spochybňuje takúto klasifikáciu Fondu.

29 Za týchto podmienok Conseil d'État (Štátna rada) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Majú sa body 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 a 20.33 prílohy A nariadenia (EÚ) č. 549/2013 vykladať v tom zmysle, že samostatnú inštitucionálnu jednotku, ktorá je pod kontrolou verejnej správy, treba považovať za netrhovú a zaraďovať ju tak do sektora verejnej správy, ak sa vyznačuje vlastnosťami kaptívnej finančnej inštitúcie, pričom nie je potrebné preskúmať kritérium jej vystavenia riziku?

2. Môže byť jednotka fungujúca pod kontrolou verejnej správy klasifikovaná ako kaptívna finančná inštitúcia v zmysle bodov 2.21 až 2.23, 2.27 a 2.28 prílohy A nariadenia (EÚ) č. 549/2013:
   a) z dôvodu, že právna úprava jej činnosti stanovená touto verejnou správou ju zbavuje moci nad jej aktívami, aj keď jej ponecháva možnosť rozhodovať o udeľovaní ňou poskytovaných hypotekárnych úverov, o ich trvaní, ich výške a o určitých ich podmienkach, zatiaľ čo všetky ostatné prvky, a najmä úrokovú sadzbu, ktorá sa na tieto úvery uplatňuje, určuje táto právna úprava;
   b) z dôvodu, že najmä záruka, ktorú táto verejná správa poskytuje na pôžičky uzatvárané touto jednotkou, túto jednotku zbavuje moci nad jej pasívami, pričom sa neskúma účel a účinky tejto záruky v závislosti od jej vlastností v prejednávanej veci a príslušnej hospodárskej reality?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

30 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa ustanovenia prílohy A nariadenia č. 549/2013 majú vykladať v tom zmysle, že taká samostatná inštitucionálna jednotka, o akú ide vo veci samej, ktorá je kontrolovaná verejnou správou, sa má považovať za netrhovú, a teda patrí do sektora verejnej správy v zmysle ESA 2010, keďže vykazuje charakteristiky kaptívnej finančnej inštitúcie, pričom nie je potrebné skúmať kritérium jej vystavenia ekonomickému riziku pri výkone jej činnosti.

31 V prejednávanej veci chce daný súd vedieť, či ICN správne vykladal prílohu A body 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 a 20.33 v tom zmysle, že taká kaptívna finančná inštitúcia, akou je Fond, ktorú kontroluje vláda Regiónu Brusel-Hlavné mesto, sa podľa ESA 2010 má zaradiť do sektora verejnej správy bez toho, aby sa na tento účel reálne preskúmalo jej vystavenie ekonomickému riziku.

32 Na účely odpovede na túto otázku treba najskôr pripomenúť, že z odôvodnenia 14 nariadenia č. 549/2013 vyplýva, že ESA 2010 zavádza referenčný rámec na zostavovanie účtov členských štátov pre potreby Únie, a to najmä pre vymedzenie pojmov a dosahovanie hospodárskych a sociálnych politík Únie. Z tohto hľadiska by podľa odôvodnenia 3 tohto nariadenia mali byť takéto účty založené na jednom súbore zásad, ktoré neumožňujú rozdielny výklad, aby sa dosiahli porovnateľné výsledky.

33 Na účtovné účely ESA 2010 v súlade s prílohou A kapitolou 1 bodom 1.57 uvedeného nariadenia každá inštitucionálna jednotka – definovaná ako ekonomický subjekt, ktorý je oprávnený vlastniť výrobky a aktíva, prijímať záväzky a zapájať sa vo vlastnom mene do ekonomických činností a transakcií s inými jednotkami – musí patriť do jedného zo šiestich hlavných sektorov stanovených ESA 2010, t. j. nefinančné korporácie, finančné korporácie, verejná správa, domácnosti, NZISD a zahraničie.

34 Vo veci samej ide o určenie klasifikácie takej inštitucionálnej jednotky, akou je Fond, ktorý je kontrolovaný verejnou správou, v danej veci Regiónom Brusel-Hlavné mesto, a ktorý vykazuje charakteristiky kaptívnej finančnej inštitúcie.

35 V tejto súvislosti treba uviesť, že na pojednávaní na Súdnom dvore vyšlo najavo, že účastníci sporu vo veci samej nespochybňujú, že Fond vykazuje charakteristiky kaptívnej finančnej inštitúcie v zmysle prílohy A bodov 2.21 až 2.23 nariadenia č. 549/2013.

36 Naproti tomu sa účastníci sporu vo veci samej nezhodujú v otázke, či je Fond dostatočne nezávislý na to, aby mohol byť zaradený do sektora finančných korporácií alebo má byť preklasifikovaný do sektora jednotky, ktorá ho kontroluje, v danom prípade Región Brusel-Hlavné mesto, teda do sektora verejnej správy.

37 V prejednávanom prípade na určenie spôsobu, akým sa má uskutočniť klasifikácia inštitucionálnej jednotky vykazujúcej charakteristiky kaptívnej finančnej inštitúcie, treba zohľadniť ustanovenia prílohy A bodov 2.19 až 2.21 a 2.23 nariadenia č. 549/2013 týkajúce sa „Kaptívnych finančných inštitúcií“.

38 Ako sa uvádza v prílohe A bode 2.19 tohto nariadenia, inštitucionálna jednotka sa zaradí do sektora a odvetvia podľa jej hlavnej činnosti „ak SPE nemá žiadne právo na samostatnú činnosť“. Ďalej príloha A bod 2.20 uvedeného nariadenia stanovuje, že kaptívne finančné inštitúcie, ktoré nemôžu konať samy, sú zaradené do sektora subjektu, ktorý ich kontroluje.

39 Podľa znenia prílohy A bodu 2.22 tohto nariadenia pritom stupeň nezávislosti kaptívnych finančných jednotiek od materskej spoločnosti možno preukázať vykonávaním určitej podstatnej kontroly nad svojimi aktívami a pasívami do takej miery, že jednotka znáša riziko a získava požitky súvisiace s aktívami a pasívami.

40 Na účely určenia, či sa inštitucionálna jednotka vykazujúca charakteristiky kaptívnej finančnej inštitúcie, ktorú kontroluje iná jednotka, má zaradiť do sektora verejnej správy, uvedený bod 2.22 vyžaduje, aby sa overilo plnenie dvoch kumulatívnych podmienok, a to jednak kontrola aktív a pasív tejto jednotky a jednak znášanie ekonomického rizika činnosti.

41 Z uvedeného vyplýva, že klasifikácia takejto inštitucionálnej jednotky do sektora verejnej správy závisí od konkrétnej analýzy jej hospodárskeho fungovania, ktoré nemožno určiť bez toho, aby sa preskúmalo predovšetkým jej vystavenie ekonomickému riziku pri výkone jej činnosti.

42 V dôsledku toho treba na prvú otázku odpovedať tak, že ustanovenia prílohy A nariadenia č. 549/2013 sa majú vykladať v tom zmysle, že na účely určenia, či samostatná inštitucionálna jednotka, ktorú kontroluje verejná správa, patrí do sektora verejnej správy v zmysle ESA 2010, pokiaľ vykazuje charakteristiky kaptívnej finančnej inštitúcie, je potrebné preskúmať kritérium jej vystavenia ekonomickému riziku pri výkone jej činnosti.

O druhej otázke

43 Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či takú inštitucionálnu jednotku, o akú ide vo veci samej, ktorej stupeň nezávislosti od verejnej správy obmedzuje vnútroštátna právna úprava, podľa ktorej táto inštitucionálna jednotka nemá plnú kontrolu nad riadením svojich aktív a pasív v rozsahu, v akom táto verejná správa jednak vykonáva kontrolu nad jej aktívami a jednak preberá na seba časť rizika súvisiaceho s jej pasívami, možno klasifikovať ako kaptívnu finančnú inštitúciu v zmysle prílohy A bodov 2.21 až 2.23 nariadenia č. 549/2013.

44 V prejednávanej veci na jednej strane opatrenia, ktoré obmedzujú plnú kontrolu Fondu nad jeho aktívami, sa odzrkadľujú v právomoci Regiónu Brusel-Hlavné mesto stanoviť niektoré formy hypotekárnych pôžičiek, ktoré Fond poskytuje, predovšetkým uplatniteľnú úrokovú sadzbu, pričom Fondu sa ponecháva právomoc rozhodovať o ich poskytnutí, trvaní, výške a niektorých ich podmienkach.

45 Na druhej strane opatrenia, ktoré obmedzujú plnú kontrolu Fondu nad jeho pasívami, sa prejavujú najmä v skutočnosti, že pôžičky, ktoré Fond uzatvára, sú zaručené Regiónom Brusel-Hlavné mesto. Vnútroštátny súd sa v tejto súvislosti pýta, či v prejednávanej veci ICN mohol platne klasifikovať Fond ako kaptívnu finančnú inštitúciu bez toho, aby preskúmal „účel a účinky tejto záruky v závislosti od jej vlastností v prejednávanej veci a príslušnej hospodárskej reality“.

46 Najskôr treba uviesť, že – ako uvádza najmä ICN vo svojich písomných pripomienkach – vnútroštátny súd touto otázkou v podstate žiada Súdny dvor, aby preskúmal dosah a rozsah niektorých opatrení kontroly nad aktívami a pasívami, ktorým podľa vnútroštátnej právnej úpravy podlieha Fond, a rozhodol, či táto kontrola je rozhodujúca pre považovanie Fondu za kaptívny z hľadiska kritérií a ukazovateľov vyžadovaných podľa ESA 2010.

47 V skutočnosti žiada Súdny dvor o preskúmanie uplatniteľnej vnútroštátnej právnej úpravy v rozsahu, v akom stanovuje formy kontroly nad finančnou inštitúciou (moc nad aktívami), ako aj rozsah záruk poskytnutých verejnou správou a celkovej hospodárskej reality jej situácie (moc nad pasívami).

48 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora v konaní podľa článku 267 ZFEÚ založenom na jasnej deľbe právomocí medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom, nemá Súdny dvor právomoc vykladať vnútroštátne právo a jedine vnútroštátnemu súdu prináleží zistiť a posúdiť skutkové okolnosti veci samej, ako aj určiť presný rozsah vnútroštátnych zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení (pozri v tomto zmysle rozsudky z 13. apríla 2010, Bressol a i., C-73/08, EU:C:2010:181, bod 64, a z 21. júna 2017, W a i., C-621/15, EU:C:2017:484, bod 49).

49 Súdny dvor, ktorý bol požiadaný, aby vnútroštátnemu súdu poskytol užitočnú odpoveď, však má právomoc poskytnúť tomuto súdu usmernenie na základe informácií vyplývajúcich zo spisu v spore vo veci samej, ako aj z predložených ústnych a písomných pripomienok, ktoré vnútroštátnemu súdu umožnia rozhodnúť (rozsudok z 13. apríla 2010, Bressol a i., C-73/08, EU:C:2010:181, bod 65 a citovanú judikatúru).

50 V prejednávanej veci na účely posúdenia, či taká inštitucionálna jednotka, akou je Fond, je od verejnej správy, ktorá ho kontroluje (vo veci samej Región Brusel-Hlavné mesto), nezávislá v riadení vlastnej činnosti v zmysle prílohy A bodu 2.22 nariadenia č. 549/2013, treba na jednej strane určiť formy a rozsah kontroly vykonávanej touto inštitucionálnou jednotkou nad správou jej aktív a pasív. Na druhej strane treba preskúmať, aké sú regulačné alebo zmluvné zásahy orgánu kontroly do tohto riadenia. Nevyhnutne ide o preskúmanie od prípadu k prípadu, takže nie je možné zostaviť prierezový zoznam relevantných kritérií, ktoré sa majú na účely tejto analýzy zohľadniť. Vo všeobecnosti sa však možno domnievať, ako uvádza Európska komisia vo svojich písomných pripomienkach, že orgán kontroly vykonáva podstatnú kontrolu nad inštitucionálnou jednotkou, pokiaľ stanovuje podmienky, za ktorých je táto jednotka povinná konať bez toho, aby táto jednotka sama osebe mala možnosť ich podstatným spôsobom zmeniť.

51 Z tohto hľadiska zo spisu predloženého Súdnemu dvoru v prvom rade vyplýva, že vnútroštátna právna úprava uplatniteľná na Fond po prvé stanovuje formy a podmienky pôžičiek, ktoré daný Fond poskytuje, najmä maximálnu výšku hypotekárneho úveru, podmienky výberu príjemcov pôžičiek, úrokovú sadzbu a podmienky splácania úveru, po druhé stanovuje, že prípadnú zmenu podmienok poskytovania pôžičiek treba predložiť na schválenie orgánu kontroly, a to Regiónu Brusel-Hlavné mesto, po tretie stanovuje podmienky poskytnutia záruky nájomcom na poistenie bývania, po štvrté vymedzuje reštriktívne podmienky slobodného uplatňovania práva prevodu a po piate stanovuje podmienky zriadenia záruky za prenájom pre niektorých nájomcov.

52 V druhom rade, ako predovšetkým vyplýva z bruselského Zákonníka o bývaní, Fond čerpá prostriedky pochádzajúce v zásade z dotácií vyplácaných verejnoprávnymi orgánmi, z pôžičiek poskytnutých verejnoprávnymi orgánmi a z úverov garantovaných takmer v plnej výške verejnoprávnymi orgánmi.

53 V treťom rade treba zohľadniť skutočnosť, že Fond dostáva od Regiónu Brusel-Hlavné mesto záruku, ktorá ho zbavuje akéhokoľvek rizika pri pôžičkách v rámci výkonu jeho činnosti. Predovšetkým sa zdá, že ak Fond nespláca pôžičku, veriteľ má právo obrátiť sa na Región Brusel-Hlavné mesto, ktorý má lehotu 15 pracovných dní na zaplatenie namiesto Fondu. Je zrejmé, že uvedený Región sa bezpodmienečne a neodvolateľne zaväzuje zaplatiť veriteľovi splatnú sumu, ktorú Fond nezaplatil, prípadne zvýšenú o úroky z omeškania.

54 Hoci sa zdá, že takáto záruka je len finálnym nástrojom na krytie prípadného nedoplatku Fondu na pôžičkách, ktoré doposiaľ nikdy nenastalo, keďže Región Brusel-Hlavné mesto nemusel v tomto smere nikdy intervenovať, nič to nemení na tom, že na základe tejto záruky práve uvedený Región zrejme prakticky znáša riziká spojené s činnosťou Fondu.

55 Za týchto podmienok vzhľadom na zistenia uvedené v bodoch 51 až 54 tohto rozsudku, nemožno vylúčiť, že zásahy Regiónu Brusel-Hlavné mesto do správy aktív a pasív Fondu sú dostatočne závažné na to, aby odôvodnili jeho klasifikáciu ako kaptívnej finančnej jednotky v zmysle ESA 2010 patriacej do sektora verejnej správy. Je však úlohou vnútroštátneho súdu, aby overil, či vzhľadom na všetky okolnosti veci samej je to tak v prejednávanom prípade.

56 V dôsledku toho treba na druhú otázku odpovedať tak, že takú inštitucionálnu jednotku, o akú ide vo veci samej, ktorej stupeň nezávislosti od verejnej správy je obmedzený vnútroštátnou právnou úpravou, podľa ktorej uvedená inštitucionálna jednotka nemá plnú kontrolu nad správou jej aktív a pasív v rozsahu, v akom táto verejná správa jednak vykonáva kontrolu nad jej aktívami a jednak znáša časť rizika súvisiaceho s jej pasívami, možno klasifikovať ako kaptívnu finančnú inštitúciu v zmysle prílohy A bodov 2.21 až 2.23 nariadenia č. 549/2013, pokiaľ opatrenia kontroly stanovené v tejto vnútroštátnej právnej úprave môže vnútroštátny súd vykladať v tom zmysle, že spôsobujú, že dotknutá inštitucionálna jednotka nemôže konať nezávisle od verejnej správy, pretože táto verejná správa jej ukladá podmienky, za ktorých je táto inštitucionálna jednotka povinná konať bez toho, aby táto jednotka mala možnosť sama osebe ich podstatným spôsobom zmeniť.

O trovách

57 Vzhľadom na to, že konanie na Súdnom dvore má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (ôsma komora) rozhodol takto:

1. **Ustanovenia prílohy A nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 549/2013 z 21. mája 2013 o európskom systéme národných a regionálnych účtov v Európskej únii sa majú vykladať v tom zmysle, že na účely určenia, či samostatná inštitucionálna jednotka, ktorú kontroluje verejná správa, patrí do sektora verejnej správy v zmysle revidovaného európskeho systému národných účtov zavedeného týmto nariadením, pokiaľ vykazuje charakteristiky kaptívnej finančnej inštitúcie, je potrebné preskúmať kritérium jej vystavenia ekonomickému riziku pri výkone jej činnosti.**

2. **Takú inštitucionálnu jednotku, o akú ide vo veci samej, ktorej stupeň nezávislosti od verejnej správy je obmedzený vnútroštátnou právnou úpravou, podľa ktorej uvedená inštitucionálna jednotka nemá plnú kontrolu nad správou jej aktív a pasív v rozsahu, v akom táto verejná správa jednak vykonáva kontrolu nad jej aktívami a jednak znáša časť rizika súvisiaceho s jej pasívami, možno klasifikovať ako kaptívnu finančnú inštitúciu v zmysle prílohy A bodov 2.21 až 2.23 nariadenia č. 549/2013, pokiaľ opatrenia kontroly stanovené v tejto vnútroštátnej právnej úprave môže vnútroštátny súd vykladať v tom zmysle, že spôsobujú, že dotknutá inštitucionálna jednotka nemôže konať nezávisle od verejnej správy, pretože táto verejná správa jej ukladá podmienky, za ktorých je táto inštitucionálna jednotka povinná konať bez toho, aby táto jednotka mala možnosť sama osebe ich podstatným spôsobom zmeniť.**

Podpisy