Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (kaheksas koda)

3. oktoober 2019*

Eelotsusetaotlus – Majandus- ja rahapoliitika – Euroopa Liidus kasutatav Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteem – Määrus (EL) nr 549/2013 – Valitsemissektorid – Varasid hoidev finantsasutus – Mõiste – Äriühing, kes valitsusasutuse kontrolli all annab keskmise või väikse sissetulekuga kodumajapidamistele hüpoteeklaene

Kohtuasjas C-632/18,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Conseil d'État' (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) 28. septembri 2018. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 10. oktoobril 2018, menetluses

Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL

versus

Institut des Comptes nationaux (ICN),

EUROOPA KOHUS (kaheksas koda),

koosseisus: koja president F. Biltgen, kohtunikud C. G. Fernlund ja L. S. Rossi (ettekandja),

kohtujurist: M. Campos Sánchez-Bordona,

kohtusekretär: ametnik R. Schiano,

arvestades kirjalikku menetlust ja 13. mai 2019. aasta kohtuistungil esitatut,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Fonds du Logement de la Région de Brüssel-Capitale SCRL, esindajad: *avocat* E. van Nuffel d'Heynsbroeck, *avocat* K. Munungu ja *avocat* L. Bersou,

– Institut des Comptes nationaux (ICN), esindajad: *avocat* J.-F. De Bock ja *avocat* P. Michou,

– Euroopa Komisjon, esindajad: J.-P. Keppenne ja F. Simonetti,

arvestades pärast kohtujuristi ärakuulamist tehtud otsust lahendada kohtuasi ilma kohtujuristi ettepanekuta,

on teinud järgmise

* Kohtumenetluse keel: prantsuse.

otsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb küsimust, kuidas tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta määrust (EL) nr 549/2013 Euroopa Liidus kasutatava Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi kohta (ELT 2013, L 174, lk 1).

2 Taotlus esitati kohtuvaidluses, mille pooled on Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL (edaspidi „fond“) ja Institut des Comptes nationaux (ICN) ning mis puudutab ICNi poolt fondi liigitamist valitsemissektorisse määrusega nr 549/2013 kehtestatud rahvamajanduse arvepidamise muudetud süsteemi (edaspidi „ESA 2010“) alusel.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

3 Euroopa rahvamajanduse arvepidamise integreeritud süsteem (ESA) on statistiline vahend ja õigusinstrument, mille Euroopa Liit on kehtestanud selleks, et saada võrreldavaid andmeid liikmesriikide majanduse struktuuri ja arengu kohta. Esimene ESA, mida nimetati „ESA 95“, loodi nõukogu 25. juuni 1996. aasta määrusega (EÜ) nr 2223/96 ühenduses kasutatava Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi kohta (EÜT 1996, L 310, lk 1; ELT eriväljaanne 10/02, lk 3). Määrusega nr 549/2013 kehtestatud ESA 2010 on ESA 95 jätk.

4 Määruse nr 549/2013 põhjendus 3 on sõnastatud järgmiselt:

„Liidu kodanikud vajavad rahvamajanduse arvepidamist kui liikmesriigi või piirkonna majanduse olukorra hindamise peamist vahendit. Võrreldavuse huvides tuleks selline arvepidamine koostada ühtsete põhimõtete alusel, mis ei ole mitmeti tõlgendatavad. Esitatav teave peaks olema võimalikult täpne, täielik ja õigeaegne, et tagada kõigi sektorite maksimaalne läbipaistvus.“

5 Selle määruse põhjendus 14 täpsustab:

„ESA 2010 peaks järk-järgult asendama kõik muud süsteemid, moodustades ühistest standarditest, määratlustest, klassifikaatoritest ja arvepidamiseeskirjadest koosneva raamistiku liikmesriikide kontode koostamiseks liidu poolt järgitavatel eesmärkidel, et oleks võimalik saada liikmesriikide vahel võrreldavaid tulemusi.“

6 Nimetatud määruse artikli 1 lõiked 1 ja 2 sätestavad:

„1. Käesoleva määrusega kehtestatakse [ESA 2010].

2. ESA 2010s on sätestatud:

a) ühiste standardite, määratluste, klassifikaatorite ja arvepidamiseeskirjade metoodika (A lisa), mida kasutatakse liidus vajalike võrreldavate kontode ja tabelite ning artiklis 3 nõutud tulemuste koostamiseks;

b) programm (B lisa), mis näeb ette tähtajad, milleks liikmesriigid peavad edastama komisjonile (Eurostatile) punktis a osutatud metoodika kohaselt koostatavad kontod ja tabelid.“

7 Sama määruse A lisa 1. peatükk, mis näeb ette ESA 2010 üldtunnused ja aluspõhimõtted, sisaldab muu hulgas selle lisa punkte 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36 ja 1.57, mis on sõnastatud järgmiselt:

„1.01 [ESA 2010] on rahvusvaheliselt ühilduv arvepidamise raamistik, mille abil kirjeldatakse süstemaatiliselt ja detailselt kogumajandust (regiooni, riiki või riikide rühma), selle komponente ja seoseid teiste kogumajandustega.

[…]

1.19 [Liidus] ja selle liikmesriikides etendavad ESA raamistiku näitajad sotsiaal- ja majanduspoliitika kujundamisel ja jälgimisel väga olulist rolli.

[…]

1.34 Sektoriaalne arvepidamine luuakse üksuste jaotamisel sektoritesse, mis võimaldab tehingute ja tasakaalustavate kirjete esitamist sektorite kaupa. Esitamine sektorite kaupa toob esile paljud majandus- ja fiskaalpoliitika põhinäitajad. Peamised sektorid on kodumajapidamised, valitsemissektor, ettevõtted (finantsinstitutsioonid ning mittefinantsettevõtted), kodumajapidamisi teenindavad kasumitaotluseta institutsioonid (KTKTId) ning välismaailm.

Oluline on eristada turupõhiseid ja -väliseid tegevusi. Valitsuse kontrollitav üksus, mida näidatakse turuettevõttena, klassifitseeritakse ettevõtete sektorisse, väljapoole valitsemissektorit. Seega ei kuulu ettevõtte eelarvepuudujääk ja võlg valitsemissektori üldise eelarvepuudujäägi ja võla hulka.

1.35 On oluline, et sätestataks selged ja kindlad kriteeriumid üksuste jaotamiseks sektoritesse.

Avalik sektor koosneb kõikidest valitsuse kontrollitavatest institutsionaalsetest üksustest, mis on selle riigi residendiks. Erasektor koosneb kõikidest teistest residentideks olevatest üksustest.

Tabelis 1.1 on välja toodud kriteeriumid, mida kasutatakse avaliku ja erasektori eristamiseks, avalikus sektoris valitsemissektori ja avaliku sektori ettevõtete eristamiseks ning erasektoris KTKTIde sektori ja ettevõtete sektori eristamiseks.

Tabel 1.1

Kriteeriumid	Valitsuse kontrollitav (avalik sektor)	Eraviisiliselt kontrollitav (erasektor)
Turuväline toodang	Valitsemissektor	KTKTId
Turutoodang	Avaliku sektori ettevõtted	Eraettevõtted

1.36 Kontrolli määratletakse kui võimet kindlaks määrata institutsionaalse üksuse üldpoliitika või -programm. Täpsem kontrolli määratlus on esitatud punktides 2.35–2.39.

[…]

1.57 Institutsionaalsed üksused on majandusüksused, kes saavad iseseisvalt omada kaupu ja vara, võtta kohustusi ning teostada majandustegevust ja tehinguid teiste üksustega. ESA 2010 süsteemi tarvis rühmitatakse institutsionaalsed üksused viieks eraldiseisvaks, üksteist välistavaks omamaiseks institutsionaalseks sektoriks:

a) mittefinantsettevõtted;

b) finantsinstitutsioonid;

c) valitsemissektor;

d) kodumajapidamised;

e) [KTKTId].

Need viis sektorit koos moodustavad riigi kogumajanduse. Lisaks on iga sektor jaotatud allsektoriteks. ESA 2010 süsteem võimaldab koostada iga sektori ja allsektori ning majanduse kui terviku kohta kõik voogude kontod ja seisud. Mitteresidendist üksused võivad toimida koos nende viie omamaise sektoriga ning seda näidatakse tehingutena omamaiste sektorite ja kuuenda sektori – välismaailma sektori – vahel.

[…]“.

8 Määruse nr 549/2013 A lisa 2. peatükk „Üksused ja üksuste rühmad“ hõlmab muu hulgas selle lisa punkte 2.21–2.23, 2.27 ja 2.28, mis on sõnastatud järgmiselt:

„Varasid hoidvad finantsasutused

2.21 Valdusettevõte, kes lihtsalt omab tütarettevõtete varasid, on üks varasid hoidva finantsasutuse näide. Näited muudest üksustest, mida samuti käsitatakse varasid hoidva finantsasutustena, on eespool kirjeldatud eriotstarbeliste üksuste tunnusjoontega üksused, mis hõlmavad investeerimis- ja pensionifonde ning üksuseid, mida kasutatakse üksikisikute või perekondade rikkuse hoidmiseks ja haldamiseks, võlaväärtpaberite emiteerimiseks seotud ettevõtete nimel (sellist ettevõtet võib kutsuda sihtäriühinguks) ning muude finantsfunktsioonide täitmiseks.

2.22 Emaettevõttest sõltumatuse määra võib näidata, teostades teatavat tegelikku kontrolli oma varade ja kohustuste üle kuni vara ja kohustustega seotud riskide kandmiseni ning vara ja kohustustega seotud kasu lõikamiseni. Sellised üksused klassifitseeritakse sektorisse „Finantsinstitutsioonid“.

2.23 Seda liiki üksust, kes ei saa tegutseda oma emaettevõttest sõltumatult ning on lihtsalt varade ja kohustuste passiivne hoidja (mõnikord kirjeldatakse teda tegutsevat autopiloodina), ei käsitata eraldiseisva institutsionaalse üksusena, välja arvatud juhul, kui ta on teise majanduse resident võrreldes oma emaettevõttega. Kui ta on emaettevõttega sama majanduse resident, käsitatakse teda kunstliku tütarettevõttena, nagu on kirjeldatud allpool.

[…]

Valitsemissektori eriotstarbelised üksused

2.27 Ka valitsemissektor võib moodustada varasid hoidvatele finantsasutustele ja kunstlikele tütarettevõtetele omaste tunnusjoonte ja funktsioonidega eriotstarbelisi üksusi. Sellistel üksustel puudub võime tegutseda iseseisvalt ning nende tehingute ulatus on piiratud. Nad ei kanna oma valduses olevatest varadest ja kohustustest tulenevaid riske ega saa neist kasu. Kui sellised üksused on residendid, käsitatakse neid valitsemissektori lahutamatu osana, mitte aga eraldiseisvate üksustena. Kui nad on mitteresidendid, käsitatakse neid eraldi üksustena. Kõik nende poolt välismaal tehtud tehingud kajastatakse vastavates tehingutes valitsusega. Seega kui üksus võtab välismaal laenu, käsitatakse teda üksusena, kes laenas sama summa samadel tingimustel valitsemissektorile.

2.28 Kokkuvõttes, iseseisva tegutsemisõiguseta eriotstarbeliste üksuste arvepidamine konsolideeritakse emaettevõtte arvepidamisega, välja arvatud juhul, kui need üksused on teise majanduse residendid võrreldes oma emaettevõttega. Sellest üldisest reeglist on üks erand, nimelt siis, kui mitteresidendist eriotstarbelise üksuse loob valitsemissektor.“

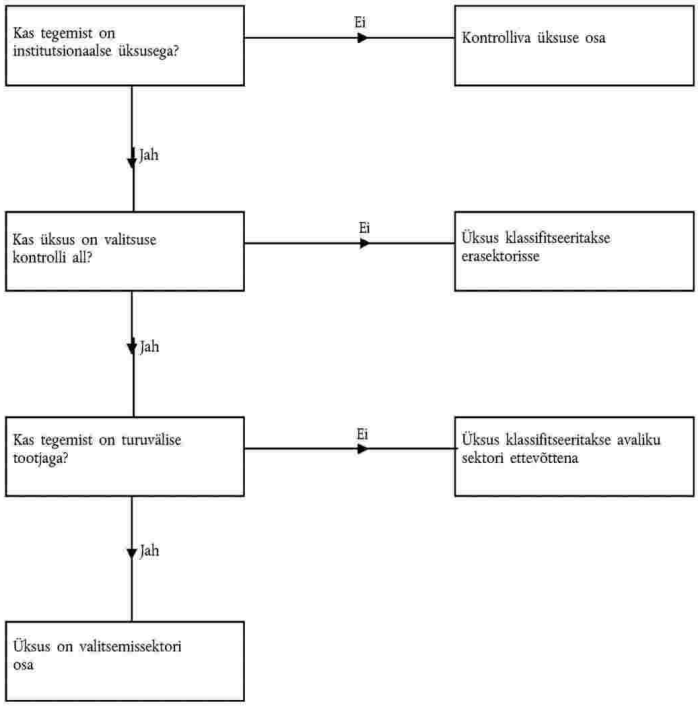
9 Määruse A lisa samas 2. peatükis paiknevad peakirja „Institutsionaalsed sektorid“ all selle lisa punkt 2.31 ja järgnevad punktid. Nendes punktides loetletakse institutsionaalsed sektorid ja alamsektorid, millesse tuleb koondada samalaadse majanduskäitumisega institutsionaalsed üksused. Diagramm 2.1, mis on esitatud nimetatud lisa punktis 2.32, täpsustab skemaatiliselt, kuidas üksused sektorite vahel jaotuvad. Nende sektorite hulgas on valitsemissektor (S.13) ja finantsinstitutsioonid (S.12). Sama lisa punktist 2.66 tuleneb, et finantsinstitutsioonide sektor jaguneb üheksaks selles punktis loetletud allsektoriks, ning punktist 2.71, et iga allsektor jagatakse omakorda vastavalt sellele, kas finantsinstitutsioonid on avaliku sektori, omamaise erasektori või väliskapitali kontrolli all.

10 Määruse nr 549/2013 A lisa 20. peatükis „Valitsemissektori arvepidamine“ on muu hulgas esitatud mõiste „Valitsemissektor“ määratlus. Selles peatükis asub nimetatud lisa punkt 20.17, mis on sõnastatud järgmiselt:

„Valitsemissektori muud üksused

20.17 Valitsusüksuste mõju all tegutsevate kaupade ja teenuste tootjate klassifitseerimine võib olla raske. Nad võib klassifitseerida kas valitsemissektorisse või juhul, kui nad kvalifitseeruvad institutsionaalsete üksustena, siis avaliku sektori ettevõtetena. Sellisel juhul kasutatakse järgmist otsustamisskeemi.

Diagramm 20.1 – Otsustamisskeem



“.

11 Määruse nr 549/2013 A lisa punktid 20.19 ja järgnevad punktid käsitlevad „[t]urupõhisuse ja turuvälisuse eristust“. Täpsemalt on punktis 20.29 ette nähtud „[t]urupõhisuse või -välisuse kontroll“, mille kohaselt selleks, et avaliku sektori üksus oleks turutootja, peab ta katma vähemalt 50% oma kuludest müügitulu arvelt püsivalt mitme aasta jooksul.

12 Selle määruse A lisa punktid 20.32–20.34 on koondatud pealkirja alla „Finantsvahenduse ja valitsemissektori vaheline piirjoon“ ning need sätestavad:

„20.32 Finantstegevusega tegelevad üksused vajavad eraldi käsitlemist. Finantsvahendus on tegevus, mille käigus üksus soetab finantsvara ja samal ajal võtab iseseisvalt kohustusi, sõlmides finantstehinguid.

20.33 Finantsvahendusettevõtted võtavad iseseisvalt kohustusi võttes riski. Näiteks kui avaliku sektori finantsüksus haldab varasid, kuid ei võta iseseisvalt kohustusi võttes riski, ei ole ta finantsvahendusettevõte ning üksus klassifitseeritakse valitsemissektorisse, mitte finantsinstitutsioonide sektorisse.

20.34 Tavaliselt ei ole turupõhisuse või -välisuse kontrolli kvantitatiivse kriteeriumi kohaldamine finantsvahenduse või varade haldamisega tegelevate avaliku sektori ettevõtete puhul asjakohane, sest nende tulud pärinevad nii omanditulust kui ka kapitalikasumist.“

Belgia õigus

13 Région de Bruxelles-Capitale’i (pealinna Brüsseli piirkond) 17. juuli 2003. aasta määruse, mis kehtestab Brüsseli eluasemeseadustiku (code bruxellois du logement; *Moniteur belge*, 29.4.2004, lk 35501), mida on muudetud pealinna Brüsseli piirkonna 11. juuli 2013. aasta määrusega (*Moniteur belge*, 18.7.2013, lk 45239, parandus *Moniteur belge*, 26.7.2013, lk 47151) (edaspidi „Brüsseli eluasemeseadustik“), IV jaotise pealkiri on „Pädevad asutused eluaseme valdkonnas“. Selle jaotise VI peatükki, mis näeb ette fondi suhtes kohaldatavad sätted, kuuluvad selle seadustiku artiklid 111–119.

14 Seadustiku artikkel 111 näeb ette:

„[Fond] on vormilt piiratud vastutusega ühistu.

[…]“.

15 Sama seadustiku artikli 112 lõige 1 sätestab:

„Fond täidab avalike huvidega seotud ülesandeid, eelkõige:

1 pakub keskmise või väikese sissetulekuga isikutele hüpoteeklaenude (mille tingimused kehtestab valitsus) andmise teel vahendeid peamiselt isikliku eluaseme taastamiseks, ümberehitamiseks, kohandamiseks, täieliku omandiõiguse saamise või mõne muu esmase asjaõiguse vormis omandamiseks, ehitamiseks või säilitamiseks või selle eluaseme energiatõhususe parandamiseks;

[…]

6 edendab eksperimente ja arutelusid selles valdkonnas ning teeb valitsusele ettepanekuid uute tegevussuundade kohta.“

16 Brüsseli eluasemeseadustiku artikli 113 esimene lõik sätestab:

„Fond täidab oma ülesandeid vastavalt prioriteetidele ja juhistele, mis on määratletud valitsusega viieks aastaks sõlmitud halduslepingus. Kui halduslepingut ei sõlmita, määrab valitsus pärast fondiga konsulteerimist kindlaks artikli 114 rakendamise eritingimused üheks eelarveaastaks.“

17 Nimetatud seadustiku artikkel 115 on sõnastatud järgmiselt:

„Fond koostab ja esitab igal aastal valitsusele halduslepingu täitmise hindamise aruande pärast seda, kui käesoleva seadustiku artiklis 118 nimetatud valitsuse esindaja on esitanud oma arvamuse.“

18 Selle seadustiku artikli 116 lõike 1 esimene lõik sätestab:

„Eelarve piires, mille määrab kindlaks Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale [(pealinna Brüsseli piirkonna volikogu)], võib valitsus volitada fondi võtma laene, mille tagab piirkond. Tagatis katab ka nende laenudega seotud finantsjuhtimise tehinguid.“

19 Sama seadustiku artikli 118 lõike 1 sõnastus on järgmine:

„Fondi tegevust kontrollib valitsus. Kontrolli teostavad kaks valitsuse nimetatud esindajat, kes kuuluvad erinevatesse keelekogukondadesse.“

20 Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale'i (pealinna Brüsseli piirkonna valitsus) 2. mai 1996. aasta otsus, millega määratakse kindlaks pealinna Brüsseli eelarvest pealinna Brüsseli piirkonna eluasemefondile vahendite eraldamise kord (arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 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; *Moniteur belge*, 26.11.1996, lk 29725), mida on muudetud pealinna Brüsseli piirkonna valitsuse 8. septembri 2011. aasta otsusega, millega muudeti mitut pealinna Brüsseli piirkonna eluasemefondiga seotud otsust (*Moniteur belge*, 11.10.2011, lk 62442), artikkel 1 sätestab:

„Pealinna Brüsseli piirkonna eelarves selleks ette nähtud assigneeringute piires eraldab minister või riigisekretär, kelle pädevusse kuulub eluaseme valdkond, [fondile] rahalisi vahendeid, millest rahastatakse fondi investeeringuid, mida ta teeb oma avalike huvidega seotud ülesannete täitmiseks vastavalt [Brüsseli eluasemeseadustiku] artiklile 80.“

21 Selle otsuse artikkel 2 näeb ette:

„Pealinna Brüsseli piirkond tagab [fondi] antud laenu tagasimaksekohustuste täitmise laenuvõtjate poolt, arvestades pealinna Brüsseli piirkonna valitsuse poolt eelarveaastaks ette nähtud piire. Laenude summa ja andmise korra kiidab heaks minister või riigisekretär, kelle pädevusse kuulub eelarve ja eluaseme valdkond.

[…]“.

22 Laenude andmise üksikasjalikud tingimused on määratletud pealinna Brüsseli piirkonna valitsuse 22. märtsi 2008. aasta otsusega, mis käsitleb pealinna Brüsseli piirkonna eluasemefondi poolt fondi B2 kapitali kasutamist hüpoteeklaenude üldtehinguteks (arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'utilisation par le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, des capitaux provenant du fonds B2 pour ses opérations générales de crédits hypothécaires; *Moniteur belge*, 10.6.2008, lk 29122), ja pealinna Brüsseli piirkonna valitsuse 22. märtsi 2008. aasta otsusega, mis käsitleb pealinna Brüsseli piirkonna eluasemefondi poolt fondi B2 kapitali kasutamist noortele peredele täiendavalt antavate hüpoteeklaenude tehinguteks (arrêté du Gouvernement de la Région de

Bruxelles-Capitale relatif à l'utilisation, par le 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; *Moniteur belge*, 28.8.2008, lk 45028).

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimused

23 Euroopa Kohtule esitatud toimikust nähtub, et 1985. aastal asutatud fond on eraõiguslik juriidiline isik, kelle kapitalis või juhtimisorganites valitsusasutused esindatud ei ole. Fond arenes välja Fonds du logement de la Ligue des Familles nombreuses de Belgique'ist (Belgia lasterikaste perede elamispinna fond), mis asutati juba 1929. aastal. Fondi eesmärk on aidata väikse ja keskmise sissetulekuga inimestel saada pealinna Brüsseli piirkonnas eluase ja see omandada ning ta täidab selleks avalike teenuste osutamise ülesandeid, milleks on muu hulgas kodumajapidamistele laenu andmine eluaseme jaoks (omandamine ja energiatõhusaks muutmine), eluasemete ehitamine üüriabiks, üüriabi andmine ja abi üüritagatise saamisel. Selleks et nõuetekohaselt täita oma ülesandeid, saab fond pealinna Brüsseli piirkonnalt muu hulgas rahalist toetust, samuti tagab see piirkond fondi võetavaid laene ning teeb tagasimakstavaid ettemakseid.

24 Belgias tegeleb ICN ESA 2010 nõutavate statistiliste andmete kogumisega ja selleks määruses nr 549/2013 määratletud kategooriate alusel majanduselu erinevate osalejate sektoritesse liigitamisega, arvestades, et peamised sektorid on kodumajapidamised, valitsemissektor, ühingud (mittefinantsettevõtted ja finantsinstitutsioonid), KTKTId ja välismaailm.

25 Mitmete muudatuste seas, mis viidi ESA 2010ga sisse võrreldes varasema ESA 95ga, oli uus, lisatud allsektor „Varasid hoidvad finantsasutused ja laenuandjad (S.127)" ja hulk norme, mis näevad ette tingimused, mille täitmisel liigitatakse üksus uude allsektorisse või vastupidi, tema kontrolliasutuse sektorisse.

26 Pärast ESA 2010 jõustumist pidi ICN – sarnaselt kõigi teiste liikmesriikide riiklike statistikaametitega – uuesti üle vaatama mitme avalik-õigusliku üksuse liigituse, tehes seda ka fondi puhul, mis oli varem ESA 95 alusel liigitatud finantsinstitutsiooniks (S.12).

27 ICN tuvastas 30. märtsi 2015. aasta otsuses, mis põhines ESA 2010ga kehtestatud uutel põhimõtetel, eelkõige määruse nr 549/2013 A lisa punktis 20.17 esitatud otsustusskeemil, et fond on eraldiseisev institutsionaalne üksus, mida kontrollib piirkondliku tasandi valitsemisasutus, st pealinna Brüsseli piirkond, mis tegeleb finantstehingutega ja millel on varasid hoidva finantsasutuse tunnused. Sellest tulenevalt tuleb fond turuvälise üksusena liigitada kohaliku omavalitsuse sektorisse (S.1312). ICN täpsustas, et avaliku sektori kontrolli all olevat üksust, millel on varasid hoidva finantsasutuse tunnused, ei peeta finantsvahendajaks, ja et määruse nr 549/2013 A lisa punktis 20.33 viidatud majandusriski analüüs ei ole asjakohane.

28 Fond esitas 15. mail 2015 eelotsusetaotluse esitanud kohtule, nimelt Conseil d'État'le (Belgia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kaebuse, milles ta palus niisuguse liigitamise otsus tühistada. Pärast seda, kui see kohus oli täheldanud, et vaidlus puudub selles, et fond on eraldiseisev institutsionaalne üksus, kinnitas ta ICNi seisukohta, et pealinna Brüsseli piirkond teostab selle institutsionaalse üksuse üle kontrolli. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et fond vaidlustab ICNi nende põhjenduste õiguspärasuse, mille alusel fond „varasid hoidvaks finantsasutuseks" liigitati, ning kahtleb, kas fondi selline liigitus on õige.

29 Seda arvestades otsustas Conseil d'État (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) menetluse peatada ning esitada Euroopa Kohtule järgmised eelotsuse küsimused:

„1) Kas määruse (EL) nr 549/2013 lisa A punkte 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 ja 20.33 tuleb tõlgendada nii, et valitsusasutuse kontrolli all olevat eraldiseisvat institutsionaalset üksust tuleb pidada turuväliseks üksuseks ja see kuulub seega valitsemissektorisse, kui sellel on varasid hoidva finantsasutuse tunnused, ilma et oleks vaja analüüsida selle üksuse võetava riski kriteeriumit?

2) Kas valitsusasutuse kontrolli all tegutsevat üksust võib lugeda varasid hoidvaks finantsasutuseks määruse (EL) nr 549/2013 lisa A punktide 2.21–2.23, 2.27 ja 2.28 tähenduses:
   a) põhjusel, et kuna valitsusasutus reguleerib tema tegevust, võtab see temalt kontrolli oma vara üle, ehkki sellega on talle jäetud võime otsustada tema antavate hüpoteeklaenude andmise üle, nende kestuse, summa ja teatud tingimuste üle, määrates samas kindlaks muud tegurid, eelkõige nende laenude intressimäära;
   b) põhjusel, et eelkõige valitsusasutuse tagatis tema võetavatele laenudele võtab temalt kontrolli oma kohustuste üle, ilma et tuleks analüüsida niisuguse tagatise eesmärki ja toimet, arvestades käesolevas asjas tema eriomast laadi ning tegelikku majanduslikku olukorda?"

Eelotsuse küsimuste analüüs

Esimene küsimus

30 Oma esimeses küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada, kas määruse nr 549/2013 A lisa sätteid tuleb tõlgendada nii, et valitsusasutuse kontrolli all olevat eraldiseisvat institutsionaalset üksust, nagu see, mis on vaatluse all põhikohtuasjas, tuleb pidada turuväliseks üksuseks, mis kuulub seega valitsemissektorisse ESA 2010 tähenduses, kui sellel on varasid hoidva finantsasutuse tunnused, ilma et oleks vaja analüüsida selle üksuse poolt oma tegevusega võetava majandusliku riski kriteeriumit.

31 Käesoleval juhul soovib see kohus teada, kas ICN on tõlgendanud A lisa punkte 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 ja 20.33 õigesti nii, et varasid hoidev finantsasutus, nagu fond, mida kontrollib pealinna Brüsseli piirkonna valitsus, tuleb ESA 2010 süsteemis liigitada valitsemissektorisse, ilma et selleks oleks konkreetselt vaja vaadelda tema võetavat majanduslikku riski.

32 Sellele küsimusele vastamiseks tuleb kõigepealt meenutada, et määruse nr 549/2013 põhjendusest 14 nähtub, et ESA 2010 kehtestab liidu poolt järgitavatel eesmärkidel ning eelkõige liidu majandus- ja sotsiaalpoliitika määratlemise ja järelevalve jaoks raamistiku liikmesriikide kontode koostamiseks. Selles osas on nimetatud määruse põhjenduses 3 märgitud, et võrreldavuse huvides tuleks selline arvepidamine koostada ühtsete põhimõtete alusel, mis ei ole mitmeti tõlgendatavad.

33 ESA 2010 sarnastel eesmärkidel on nimetatud määruse A lisa 1. peatüki punktis 1.57 sätestatud, et institutsionaalsed üksused – mis on defineeritud kui majandusüksused, kes saavad iseseisvalt omada kaupu ja vara, võtta kohustusi ning teostada majandustegevust ja teha oma nimel tehinguid teiste üksustega – peavad kuuluma ühte kuuest peamisest ESA 2010s määratletud sektorist, mis on mittefinantsettevõtted, finantsinstitutsioonid, valitsemissektor, kodumajapidamised, KTKTId ja välismaailm.

34 Põhikohtuasjas on vaja kindlaks määrata, kuidas liigitada selline institutsionaalne üksus nagu fond, mida kontrollib valitsusasutus – käesoleval juhul pealinna Brüsseli piirkonna valitsus – ja millel on varasid hoidva finantsasutuse tunnused.

35 Sellega seoses tuleb märkida, et nagu ilmnes ka Euroopa Kohtu istungil, ei vaidle põhikohtuasja pooled vastu sellele, et fondil on varasid hoidva finantsasutuse tunnused määruse nr 549/2013 A lisa punktide 2.21–2.23 tähenduses.

36 Samas on põhikohtuasja pooled eri seisukohal küsimuses, kas fond on piisavalt sõltumatu selleks, et ta liigitada finantsinstitutsioonide sektorisse, või tuleb ta liigitada samasse sektorisse teda kontrolliva üksusega, milleks käesoleval juhul on pealinna Brüsseli piirkond, ehk siis valitsemissektorisse.

37 Käesoleval juhul tuleb selleks, et määrata kindlaks viis, kuidas liigitada varasid hoidva finantsasutuse tunnustega institutsionaalset üksust, arvesse võtta määruse nr 549/2013 A lisa punkte 2.19–2.21 ja punkti 2.23, mis käsitlevad „Varasid hoidvaid finantsasutusi“.

38 Nagu selle määruse A lisa punktis 2.19 märgitud, liigitatakse institutsionaalne üksus sektorisse ja tegevusalasse vastavalt tema põhitegevusalale, „välja arvatud juhul, kui tal ei ole iseseisvat tegutsemisõigust“. Selle määruse A lisa punkt 2.20 näeb seejärel ette, et iseseisva tegutsemisõiguseta varasid hoidvad finantsasutused liigitatakse neid kontrolliva organiga samasse sektorisse.

39 Ent sama määruse A lisa punkti 2.22 kohaselt võib varasid hoidvate finantsasutuste sõltumatuse määr emaettevõttest nähtuda kontrollist, mis neil on oma varade ja kohustuste üle, samuti sellest, kuivõrd suudavad nad kanda majanduslikke riske ning saada tulu oma varast ja kohustustest.

40 Seega, selleks et teha kindlaks, kas varasid hoidva finantsasutuse tunnustega institutsionaalne üksus, mida kontrollib teine üksus, tuleb liigitada valitsemissektorisse, tuleb vastavalt viidatud punktile 2.22 kontrollida kahte kumulatiivset tingimust – nimelt tuleb esiteks kontrollida selle üksuse varasid ja kohustusi ning teiseks tegevusega seotud majandusliku riski võtmist.

41 Sellest järeldub, et niisuguse institutsionaalse üksuse liigitamisel valitsemissektorisse tuleb konkreetselt analüüsida tema majanduslikku toimimist, mida ei saa välja selgitada, ilma et uuritaks muu hulgas majanduslikku riski, mida ta oma tegevusega võtab.

42 Järelikult tuleb esimesele küsimusele vastata, et määruse nr 549/2013 A lisa sätteid tuleb tõlgendada nii, et selleks, et kindlaks teha, kas valitsusasutuse kontrolli all olev eraldiseisev institutsionaalne üksus kuulub valitsemissektorisse ESA 2010 tähenduses, kui sellel üksusel on varasid hoidva finantsasutuse tunnused, tuleb analüüsida nimetatud üksuse poolt oma tegevusega võetava majandusliku riski kriteeriumit.

Teine küsimus

43 Teises küsimuses soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus sisuliselt teada saada, kas niisugust institutsionaalset üksust nagu see, mis on vaatluse all põhikohtuasjas – mille sõltumatuse määra valitsusasutusest piiratakse riigisisese õigusega, mille kohaselt ei ole institutsionaalsel üksusel täielikku otsustusõigust oma vara ja kohustuste juhtimise üle, kuna see valitsusasutus esiteks kontrollib tema vara ja teiseks kannab osa tema varaga seotud riskist –, võib liigitada „varasid hoidvaks finantsasutuseks“ määruse nr 549/2013 A lisa punktide 2.21–2.23 tähenduses.

44 Käesolevas asjas on esiteks fondi vara üle otsustusõigust piiravateks meetmeteks pealinna Brüsseli piirkonna õigus määrata kindlaks fondi antavate hüpoteeklaenude teatavad tingimused, eelkõige kohaldatav intressimäär, jättes samas fondile õiguse otsustada laenu andmise, lepingu kestuse, summa ja teatud tingimuste üle.

45 Teiseks on fondi kohustuste üle otsustusõigust piiravaks meetmeks muu hulgas see, et fondi võetavaid laene tagab pealinna Brüsseli piirkond. Eelotsusetaotluse esitanud kohus soovib sellega seoses teada, kas antud juhul võis ICN õiguspäraselt liigitada fondi „varasid hoidvaks finantsasutuseks“, ilma et ta oleks analüüsinud „niisuguse tagatise eesmärki ja toimet, arvestades käesolevas asjas tema eriomast laadi ning tegelikku majanduslikku olukorda“.

46 Kõigepealt on oluline märkida, et nagu muu hulgas väidab ICN oma kirjalikes seisukohtades, palub eelotsusetaotluse esitanud kohus selles küsimuses Euroopa Kohtul sisuliselt hinnata, milliste piiride ja ulatusega on teatud kontrollimeetmed, mida riigisisese õiguse alusel kohaldatakse fondi vara ja kohustuste suhtes, ning otsustada, kas see kontroll on määrava tähtsusega selleks, et fondi saaks ESA 2010s kehtestatud kriteeriumide ja näitajate alusel pidada varasid hoidvaks finantsasutuseks.

47 Seda hinnangut paludes nõuab ta tegelikult Euroopa Kohtult, et see analüüsiks kohaldatavat riigisisest õigust, kuna sellest tuleneb nii finantsinstitutsiooni üle teostatava kontrolli kord (vara üle otsustamine) kui ka valitsusasutuse antavate tagatiste ulatus ning tema olukorra üldine majanduslik reaalsus (kohustuste üle otsustamine).

48 Sellega seoses tuleb meenutada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei ole ELTL artiklis 267 ette nähtud menetluses, mis põhineb riigisiseste kohtute ja Euroopa Kohtu ülesannete selgel eristamisel, Euroopa Kohtul pädevust tõlgendada riigisisest õigust ning üksnes liikmesriigi kohtul tuleb põhikohtuasja faktilisi asjaolusid tuvastada ja hinnata ning määrata kindlaks liikmesriigi õigus- ja haldusnormide täpne ulatus (vt selle kohta 13. aprilli 2010. aasta kohtuotsus Bressol jt, C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 64, ja 21. juuni 2017. aasta kohtuotsus W jt, C-621/15, EU:C:2017:484, punkt 49).

49 Euroopa Kohus, kellel palutakse anda liikmesriigi kohtule tarvilik vastus, on siiski pädev andma põhikohtuasja toimiku ning talle esitatud kirjalike ja suuliste seisukohtade alusel juhiseid, mis võimaldavad riigisisesel kohtul asja lahendada (13. aprilli 2010. aasta kohtuotsus Bressol jt, C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 65 ja seal viidatud kohtupraktika).

50 Käesoleval juhul tuleb selleks, et hinnata, kas niisugune institutsionaalne üksus nagu fond on teda kontrollivast valitsusasutusest, kelleks käesolevas asjas on pealinna Brüsseli piirkond, oma tegevuse juhtimisel sõltumatu määruse nr 549/2013 A lisa punkti 2.22 tähenduses, esiteks kindlaks teha, mil viisil ja ulatuses kontrollib selline institutsionaalne üksus oma vara ja kohustuste juhtimist. Teiseks tuleb analüüsida, millised on regulatiivsed või lepingulised piirangud, mida kontrollorgan selle juhtimise üle teostab. Tegemist on kindlasti juhtumipõhise analüüsiga, mistõttu ei ole võimalik koostada alati kohaldatavat asjakohaste kriteeriumide loendit, millega tuleks sellise analüüsi läbiviimisel arvestada. Siiski on üldiselt võimalik asuda seisukohale, nagu täheldab ka Euroopa Komisjon oma kirjalikes seisukohtades, et kontrolliorgan teostab institutsionaalse üksuse üle laiaulatuslikku kontrolli, kui ta kehtestab üksusele tingimused, mida järgides see peab tegutsema, ilma et tal oleks võimalik neid tingimusi oluliselt omal algatusel muuta.

51 Sellega seoses nähtub Euroopa Kohtule esitatud toimikust esimesena, et fondile kohaldatavad riigisisesed õigusnormid näevad esiteks ette tema laenude andmise korra ja tingimused, eelkõige hüpoteeklaenu maksimumsumma, laenuvõtjatele esitatavad tingimused, intressimäära ja tagasimaksmise skeemi, teiseks kehtestavad need nõude, et laenutegevuse tingimuste võimalikku muutmist tuleb taotleda kontrolliasutuselt, st pealinna Brüsseli piirkonnalt, kes selle peab heaks kiitma, kolmandaks näevad need ette abisaajatest üürnikele tagatud eluasemekindlustuse andmise tingimused, neljandaks piiravad need võõrandatud õiguse käsutamist piiravaid tingimusi ning viiendaks määravad kindlaks teatud üürnike jaoks üüritagatise andmise tingimused.

52 Teisena, nagu tuleneb muu hulgas Brüsseli eluasemeseadustikust, saab fond vahendeid sisuliselt avalik-õiguslike asutuste antavatest toetustest, nende antavatest laenudest ja ka fondi võetavatest laenudest, mida tagavad pea täielikult niisugused asutused.

53 Kolmandana tuleb arvesse võtta asjaolu, et fondi kohustusi tagab pealinna Brüsseli piirkond, mis vabastab fondi igasugusest riskist, kui ta oma tegevuse käigus peaks laenu võtma. Täpsemalt ilmneb, et kui fond laenu tagasimakset ei tee, on võlausaldajal õigus nõuda võla tasumist pealinna Brüsseli piirkonnalt, kes seejärel 15 tööpäeva jooksul fondi asemel ja eest makse teeb. Seega näib, et kõnealune piirkond võtab võlausaldaja ees tingimusteta ja tagasivõetamatu kohustuse maksta sissenõutavaks muutunud summa, mida fond ei ole tasunud ning millele võib lisanduda viivis.

54 Ent isegi kui on tõsi, et selline tagatis on üksnes viimase võimalusena kasutatav instrument, mis katab fondi võetud laene nende tagasimaksmata jätmise korral – olukord, milles fond ei ole kunagi olnud, mistõttu pealinna Brüsseli piirkond ei ole kunagi pidanud selle tõttu sekkuma –, tundub siiski just nimetatud tagatise tõttu olevat piirkond see, kes kannab tegelikult fondi tegevusega seotud riske.

55 Neil asjaoludel ei saa käesoleva kohtuotsuse punktides 51–54 viidatud asjaolusid arvestades välistada, et piirangud, mille pealinna Brüsseli piirkond seab fondile tema vara ja kohustuste juhtimisel, on piisavalt olulised, et põhjendada fondi liigitamist ESA 2010 tähenduses varasid hoidvaks finantsasutuseks, mis kuulub valitsemissektorisse. Siiski on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne põhikohtuasja kõikide asjaolude alusel kontrollida, kas käesoleval juhul on tegemist sellise olukorraga.

56 Järelikult tuleb teisele küsimusele vastata, et niisuguse institutsionaalse üksuse nagu see, mis on vaatluse all põhikohtuasjas – mille sõltumatuse määra valitsusasutusest piiratakse riigisisese õigusega, mille kohaselt ei ole institutsionaalsel üksusel täielikku otsustusõigust oma vara ja kohustuste juhtimise üle, kuna see valitsusasutus esiteks kontrollib tema vara ja teiseks kannab osa tema varaga seotud riskist –, võib liigitada „varasid hoidvaks finantsasutuseks“ määruse nr 549/2013 A lisa punktide 2.21–2.23 tähenduses, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus saab riigisiseses õiguses ette nähtud kontrollmeetmeid tõlgendada nii, et nende tagajärjel ei saa asjasse puutuv institutsionaalne üksus tegutseda valitsusasutusest sõltumatult, kuna viimane kehtestab institutsionaalsele üksusele tingimused, mida järgides see peab tegutsema, ilma et tal oleks võimalik neid tingimusi oluliselt omal algatusel muuta.

Kohtukulud

57 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse riigisisene kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (kaheksas koda) otsustab:

1. **Euroopa Parlamendi ja nõukogu 21. mai 2013. aasta määruse (EL) nr 549/2013 Euroopa Liidus kasutatava Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemi kohta A lisa sätteid tuleb tõlgendada nii, et selleks, et kindlaks teha, kas valitsusasutuse kontrolli all olev eraldiseisev institutsionaalne üksus kuulub valitsemissektorisse selles määruses ette nähtud Euroopa rahvamajanduse arvepidamise muudetud süsteemi tähenduses, kui sellel üksusel on varasid hoidva finantsasutuse tunnused, tuleb analüüsida nimetatud üksuse poolt oma tegevusega võetava majandusliku riski kriteeriumit.**

2. **Niisuguse institutsionaalse üksuse nagu see, mis on vaatluse all põhikohtuasjas – mille sõltumatuse määra valitsusasutusest piiratakse riigisisese õigusega, mille kohaselt ei ole institutsionaalsel üksusel otsustusõigust oma vara ja kohustuste juhtimise üle, kuna see valitsusasutus esiteks kontrollib tema vara ja teiseks kannab osa tema varaga seotud riskist –, võib liigitada „varasid hoidvaks finantsasutuseks“ määruse nr 549/2013 A lisa punktide 2.21–2.23 tähenduses, kui eelotsusetaotluse esitanud kohus saab riigisiseses õiguses ette nähtud kontrollmeetmeid tõlgendada nii, et nende tagajärjel ei saa asjasse puutuv**

institutsionaalne üksus tegutseda valitsusasutusest sõltumatult, kuna viimane kehtestab institutsionaalsele üksusele tingimused, mida järgides see peab tegutsema, ilma et tal oleks võimalik neid tingimusi oluliselt omal algatusel muuta.

Allkirjad