Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (åttonde avdelningen)

den 3 oktober 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Ekonomisk och monetär politik – Det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i Europeiska unionen – Förordning (EU) nr 549/2013 – Sektorn offentlig förvaltning – Koncerninternt finansinstitut – Begrepp – Bolag som erbjuder hushåll med låg eller medelstor inkomst hypotekslån under kontroll av en offentlig förvaltningsenhet”

I mål C-632/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien) genom beslut av den 28 september 2018, som inkom till domstolen den 10 oktober 2018, i målet

Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL

mot

Institut des Comptes nationaux (ICN),

meddelar

DOMSTOLEN (åttonde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden F. Biltgen samt domarna C.G. Fernlund och L.S. Rossi (referent),

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 13 maj 2019,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL, genom E. van Nuffel d’Heynsbroeck, K. Mununguu och L. Bersou, avocats,

– Institut des Comptes nationaux (ICN), genom J.-F. De Bock och P. Michou, avocats,

– Europeiska kommissionen, genom J.-P. Keppenne och F. Simonetti, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet utan förslag till avgörande,

* Rättegångsspråk: franska.

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande rör tolkningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 549/2013 av den 21 maj 2013 om det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i Europeiska unionen (EUT L 174, 2013, s. 1).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL (Bostadsfonden för Huvudstadsregionen Bryssel) (nedan kallad fonden) och Institut des Comptes Nationaux (ICN) (Nationalräkenskapsinstitutet). Målet rör ICN:s klassificering av fonden inom sektorn offentlig förvaltning enligt det reviderade europeiska nationalräkenskapssystemet som infördes genom förordning nr 549/2013 (nedan kallad ENS 2010).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Det europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS) är det statistiska verktyg och det rättsliga instrument som Europeiska unionen har antagit för att säkerställa tillgång till jämförbara uppgifter om medlemsstaternas ekonomier och deras utveckling. Ett första ENS, ”ENS 95”, upprättades genom rådets förordning (EG) nr 2223/96 av den 25 juni 1996 om det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i gemenskapen (EGT L 310, 1996, s. 1). ENS 95 ersattes av ENS 2010, som infördes genom förordning nr 549/2013.

4 Skäl 3 i förordning nr 549/2013 har följande lydelse:

”Unionsmedborgarna behöver räkenskaper som underlag för att kunna analysera den ekonomiska situationen i en medlemsstat eller en region. För jämförbarhetens skull bör sådana räkenskaper utarbetas enligt gemensamma och entydiga principer. Den information som tillhandahålls bör vara så exakt och fullständig som möjligt, och lämnas i god tid för att säkerställa största möjliga transparens för samtliga sektorer.”

5 I skäl 14 i denna förordning anges följande:

”Tanken är att ENS 2010 gradvis ska ersätta alla andra system och utgöra en referensram med gemensamma standarder, definitioner, klassificeringar och redovisningsregler som ska användas vid utarbetandet av medlemsstaternas räkenskaper med avseende på unionen, så att resultaten blir jämförbara medlemsstaterna emellan.”

6 Artikel 1.1 och 1.2 i förordningen har följande lydelse:

”1. Genom denna förordning inrättas [ENS 2010].

2. I ENS 2010 fastställs

a) metoder (bilaga A) för gemensamma standarder, definitioner, klassificeringar och redovisningsregler, som ska användas för att utarbeta räkenskaper och sammanställningar på jämförbar grund för att tillgodose unionens behov, samt resultat i enlighet med artikel 3,

b) ett program (bilaga B) med de tidsfrister då medlemsstaterna ska ha rapporterat in sina räkenskapsdata och sammanställningar till kommissionen (Eurostat) i enlighet med de metoder som avses i led a.”

7 Kapitel 1 i bilaga A till denna förordning innehåller en allmän översikt och grundprinciperna för ENS 2010. Punkterna 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36 och 1.57 i denna bilaga har följande lydelse:

”1.01 [ENS 2010] är ett internationellt jämförbart räkenskapssystem för systematisk och detaljerad beskrivning av en hel ekonomi (dvs. en region, ett land eller en grupp av länder), av dess komponenter och av dess samband med andra hela ekonomier.

…

1.19 För [unionen] och dess medlemsstater har resultaten från ENS stor betydelse vid utformning och styrning av den sociala och ekonomiska politiken.

…

1.34 Sektorräkenskaperna skapas genom att enheter hänförs till olika sektorer vilket möjliggör att transaktioner och saldoposter i räkenskaperna kan redovisas efter sektor. Genom en sådan uppdelning får man ett viktigt underlag för den ekonomiska politiken och finanspolitiken. De viktigaste sektorerna är hushåll, offentlig förvaltning, bolag (finansiella och icke-finansiella), hushållens icke-vinstdrivande organisationer och utlandet.

Den distinktion som görs mellan marknadsverksamhet och icke-marknadsverksamhet är väsentlig. En offentligt styrd enhet som betraktas som en marknadsaktör ska klassificeras till bolagssektorn och inte till sektorn offentlig förvaltning. Bolagets underskott och skuldsättning kommer således inte att ingå i det offentliga underskottet och skuldsättning.

1.35 Det är viktigt att det fastställs tydliga och stabila kriterier för hur enheterna ska hänföras till sektorerna.

Den offentliga sektorn består av ekonomins alla inhemska institutionella enheter som styrs av den offentliga förvaltningen. Den privata sektorn omfattar alla övriga inhemska enheter.

Av tabell 1.1 framgår vilka kriterier som används för att skilja mellan den offentliga och den privata sektorn, och mellan sektorn offentlig förvaltning och sektorn offentliga bolag, och inom den privata sektorn mellan sektorerna hushållens icke-vinstdrivande organisationer och privata bolag.

Tabell 1.1

Kriterier	Offentligt styrda (Sektorn offentlig förvaltning plus offentliga bolag)	Privatstyrda (Privata sektorn)
Icke-marknadsproduktion	Offentlig förvaltning	Hushållens icke-vinstdrivande organisationer
Marknadsproduktion	Offentliga bolag	Privata bolag

1.36 Med styrning eller bestämmande inflytande avses möjligheten att bestämma policy eller strategisk inriktning för en institutionell enhet. Närmare uppgifter beträffande definitionen av styrning (bestämmande inflytande) ges i punkterna 2.35–2.39.

…

1.57 Institutionella enheter är ekonomiska enheter som kan äga varor och tillgångar, skuldsätta sig och bedriva ekonomisk verksamhet och göra transaktioner med andra enheter för egen räkning. I ENS 2010-systemet delas de institutionella enheterna in i fem ömsesidigt uteslutande inhemska institutionella sektorer:

a) Icke-finansiella bolag.
b) Finansiella bolag.
c) Offentlig förvaltning.
d) Hushåll.
e) Hushållens icke-vinstdrivande organisationer

Dessa fem sektorer sammantaget bildar den totala inhemska ekonomin. Varje sektor är också indelad i delsektorer. ENS 2010-systemet möjliggör en fullständig uppsättning av flödeskonton och balansräkningar för varje sektor och delsektor samt för ekonomin totalt. Utländska enheter kan samverka med dessa fem inhemska sektorer, och denna samverkan visas mellan de fem inhemska sektorerna och en sjätte institutionell sektor – utlandet.

…”

8 Kapitel 2 i bilaga A till förordning nr 549/2013 har rubriken ”Enheter och gruppering av enheter”. Punkterna 2.21–2.23, 2.27 och 2.28 i denna bilaga har följande lydelse:

”Koncerninterna finansinstitut

2.21 Ett holdingbolag som endast äger dotterbolagens tillgångar är ett exempel på ett koncerninternt finansinstitut. Exempel på andra enheter som också behandlas som koncerninterna finansinstitut är enheter med de kännetecken som är utmärkande för specialföretag enligt ovan, t.ex. investerings- och pensionsfonder samt enheter som används för att inneha eller förvalta förmögenheter för enskilda eller familjer, utfärda skuldebrev för närstående bolags räkning (ett sådant företag kan vara ett så kallat conduit-bolag) och för att fullgöra andra finansiella uppgifter.

2.22 Hur pass oberoende enheten är gentemot moderbolaget kan visas genom att enheten utövar visst reellt inflytande över sina tillgångar och skulder, dvs. att den står för riskerna med och får avkastningen av tillgångarna och skulderna. Sådana enheter klassificeras i sektorn finansiella bolag.

2.23 En enhet av detta slag som inte kan agera självständigt från sitt moderbolag och endast passivt innehar tillgångar och skulder (som ”på autopilot”) behandlas inte som en separat institutionell enhet såvida den inte har sin hemvist i en annan ekonomi än moderbolaget. Om den har sin hemvist i samma ekonomi som moderbolaget behandlas den som ett ”artificiellt dotterbolag” (se nedan).

…

Specialföretag inom sektorn offentlig förvaltning

2.27 Den offentliga förvaltningen kan också bilda specialföretag, med kännetecken och funktioner som liknar de koncerninterna finansinstitutens och de artificiella dotterbolagens. Sådana enheter har inte någon förmåga att agera självständigt, och de olika transaktioner de kan inlåta sig på är begränsade. De står inte för riskerna med eller får avkastningen från sina tillgångar och skulder. Om enheterna i fråga är inhemska ska de behandlas som en integrerad del av sektorn offentlig förvaltning, och inte som separata enheter. Om de är utländska ska de behandlas som separata enheter. Alla transaktioner som de genomför utomlands ska avspeglas i motsvarande transaktioner med den offentliga förvaltningen. En enhet som tar ett lån i utlandet anses alltså låna ut samma belopp till den offentliga förvaltningen på samma villkor som det ursprungliga lånet.

2.28 Sammanfattningsvis konsolideras räkenskaperna för specialföretag utan någon självständig handlingsfrihet med moderbolagets, såvida specialföretaget inte har sin hemvist i en annan ekonomi än moderbolaget. Det finns ett undantag till denna regel, och det är när ett utländskt specialföretag inrättas av den offentliga förvaltningen.”

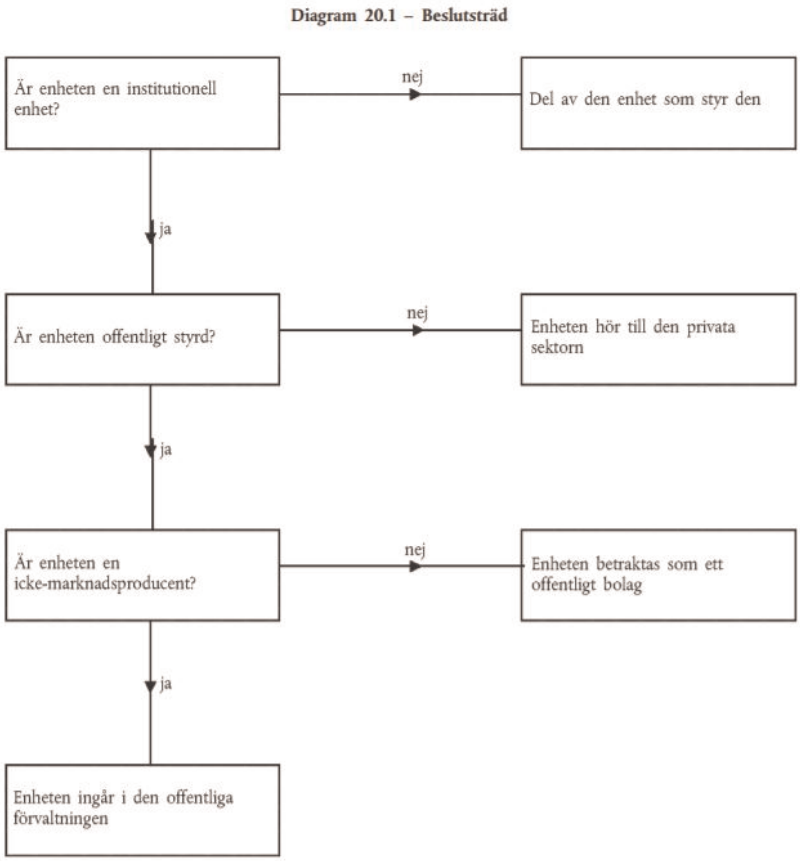
9 Samma kapitel 2 i bilaga A till denna förordning innehåller, under rubriken ”Institutionella sektorer”, punkt 2.31 och följande punkter i denna bilaga. I dessa punkter anges de institutionella sektorer och delsektorer i vilka de institutionella enheter som har en liknande ekonomisk verksamhet ska indelas. I tabell 2.1, som finns i punkt 2.32 i bilagan, anges, i form av ett träd, hur de olika enheterna hänförs till sektorerna. Bland dessa sektorer finns offentlig förvaltning (S.13) och finansiella bolag (S.12). Det framgår av punkterna 2.66 och 2.71 i bilagan att sektorn finansiella bolag innehåller de nio delsektorer som uppräknas och att var och en av dessa delsektorer ska delas upp beroende på om det berörda finansiella bolaget står under offentlig, nationell privat eller utländsk kontroll.

10 Kapitel 20 i bilaga A till förordning nr 549/2013 har rubriken ”Räkenskaper för sektorn offentlig förvaltning”. I detta kapitel definieras bland annat vad som ska förstås med ”sektorn offentlig förvaltning”. Detta kapitel innehåller punkt 20.17 i bilagan, som har följande lydelse:

”Andra enheter i sektorn offentlig förvaltning

20.17 Det kan vara svårt att klassificera varu- och tjänsteproducenter som kontrolleras av offentliga förvaltningsenheter. De kan antingen klassificeras i den offentliga förvaltningen eller – om de räknas som institutionella enheter – som offentliga bolag. För att avgöra vart de hör kan följande beslutsträd användas.

Diagram 20.1 – Beslutsträd



”

11 I punkt 20.19 och följande punkter i bilaga A till förordning nr 549/2013 behandlas ”[g]ränsdragningen mellan marknad och icke-marknad”. I punkt 20.29 fastställs särskilt ”[t]estet marknad/icke-marknad”, enligt vilket en offentlig enhet, för att betraktas som marknadsproducent, bland annat under flera år i rad ska täcka minst 50 procent av sina kostnader med försäljningen.

12 Av punkterna 20.32–20.34 i bilaga A till förordningen, vilka samlats under rubriken ”Finansiell förmedling och avgränsningen av sektorn offentlig förvaltning”, framgår följande:

”2.32 Enheter som bedriver finansiell verksamhet kräver särskilda överväganden. Finansiell förmedling är verksamhet där enheter förvärvar finansiella tillgångar och samtidigt ådrar sig skulder för egen räkning genom att inleda finansiella transaktioner.

20.33 En finansförmedlare tar själv risker genom att ådra sig egna skulder. Om en offentlig finansiell enhet förvaltar tillgångar men inte själv tar risker genom att ådra sig skulder för egen räkning är den inte en finansförmedlare, och enheten klassificeras i sektorn offentlig förvaltning och inte i sektorn finansiella bolag.

20.34 Att tillämpa det kvantitativa kriteriet i testet marknad/icke-marknad på offentliga bolag som ägnar sig åt finansiell förmedling eller förvaltning av tillgångar är i allmänhet inte relevant eftersom deras inkomster uppkommer från både inkomster av kapital och kapitalvinster.”

Belgisk rätt

13 Avdelning IV i ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, du 17 juillet 2003, portant le code bruxellois du logement (Huvudstadsregionen Bryssels beslut av den 17 juli 2003 om Bryssels bostadslag) (Moniteur belge av den 29 april 2004, s. 35501), i dess lydelse enligt ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, du 11 juillet 2013 (Huvudstadsregionen Bryssels beslut av den 11 juli 2013) (Moniteur belge av den 18 juli 2013, s. 45239, och rättelse i Moniteur belge av den 26 juli 2013, s. 47151) (nedan kallad Bryssels bostadslag), har rubriken ”Behöriga organ i fråga om bostäder”. I kapitel VI i denna avdelning, som rör bestämmelser som är tillämpliga på fonden, återfinns artiklarna 111–119 i denna lag.

14 I artikel 111 i nämnda lag föreskrivs följande:

”[Fonden] ska bildas som ett kooperativt bolag med begränsat delägaransvar.

…”

15 I artikel 112.1 i lagen föreskrivs följande:

”Fonden ska tjäna allmännyttiga ändamål, i synnerhet följande:

1° Genom att bevilja hypotekslån (på villkor som fastställs av regeringen) ge personer med genomsnittliga eller låga inkomster möjlighet att sanera, omstrukturera, anpassa, med full äganderätt eller genom annan huvudsaklig sakrätt förvärva, uppföra eller renovera en bostad som huvudsakligen är avsedd för eget bruk, eller förbättra bostadens energiprestanda.

…

6° Främja försöksverksamhet och reflektion i dessa frågor och lägga fram nya politiska förslag för regeringen.”

16 Artikel 113 första stycket i Bryssels bostadslag har följande lydelse:

”Fonden ska utföra sina uppdrag i enlighet med de prioriteringar och riktlinjer som fastställs i det förvaltningsavtal som fonden sluter med regeringen för en period av fem år. Om förvaltningsavtal saknas ska regeringen, efter att ha hört fonden, fastställa de särskilda villkoren för att genomföra artikel 114 för budgetåret.”

17 Artikel 115 i nämnda lag har följande lydelse:

”En årlig utvärderingsrapport om genomförandet av förvaltningsavtalet ska upprättas av fonden och, efter yttrande av det regeringsombud som avses i artikel 118 i denna lag, överlämnas till regeringen.”

18 I artikel 116.1 första stycket i lagen föreskrivs följande:

”Fonden får bemyndigas av regeringen att ta upp av regionen garanterade lån inom de budgetramar som fastställts av parlamentet i Huvudstadsregionen Bryssel. Garantin täcker även transaktioner som hänför sig till den finansiella förvaltningen av dessa lån.”

19 Artikel 118.1 i nämnda lag har följande lydelse:

”Fonden ska kontrolleras av regeringen. Denna kontroll ska utövas av två ombud som utses av regeringen och tillhör olika språkgrupper.”

20 I artikel 1 i 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 (förordning meddelad av Huvudstadsregionen Bryssels regering av den 2 maj 1996 om föreskrifter för den intervention som ska belasta Huvudstadsregionen Bryssels budget till förmån för Bostadsfonden för Huvudstadsregionen Bryssel (Moniteur belge av den 26 november 1996, s. 29725), i dess lydelse enligt 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 (förordning meddelad av Huvudstadsregionen Bryssels regering av den 8 september 2011 om ändring av flera förordningar angående Bostadsfonden för Huvudstadsregionen Bryssel (Moniteur belge av den 11 oktober 2011, s. 62442), föreskrivs följande:

”Inom ramen för de krediter som för detta ändamål förs in i budgeten för Huvudstadsregionen Bryssel, ska ministern eller Secrétaire d’État (statssekreteraren) bevilja [fonden] kapitalbidrag för att finansiera sina investeringar i syfte att utföra sina allmännyttiga uppgifter, vilka fastställs i artikel 80 [i Bryssels bostadlag].”

21 I artikel 2 i denna förordning föreskrivs följande:

”Huvudstadsregionen Bryssel ska, i förhållande till lånetecknarna, garantera fullgörandet av de lån som [fonden] utfärdar, inom ramen för det tillstånd som Huvudstadsregionen Bryssels regering har lämnat, per budgetår. Beloppet och villkoren för dessa lån ska godkännas av de ministrar eller statssekreterare som har budget och bostäder inom sina ansvarsområden.

…”

22 De särskilda villkoren för beviljande av lån definieras i Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 22 mars 2008, 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 (förordning meddelad av Huvudstadsregionen Bryssels regering av den 22 mars 2008 om Bostadsfonden för Huvudstadsregionen Bryssels användning av kapital från B2-fonderna för sina allmänna hypotekslån) (Moniteur belge av den 10 juni 2008, s. 29122) och i Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 22 mars 2008, 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 (förordning meddelad av Huvudstadsregionen Bryssels regering av den 22 mars 2008 om Bostadsfonden för Huvudstadsregionen Bryssels användning av kapital från B2-fonderna för sina kompletterande hypotekslån för unga hushåll (Moniteur belge av den 28 augusti 2008, s. 45028).

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

23 Det framgår av handlingarna i målet att fonden, som bildades år 1985, är ett privaträttsligt bolag, och att den offentliga förvaltningen inte har någon ägarandel och inte heller deltar i dess beslutande organ. Fonden har sitt ursprung i den belgiska Ligue des familles nombreuses (förbundet för flerbarnsfamiljer) som bildades år 1929. Fonden har till syfte att främja tillgången till boende och bostadsägande för personer med låg eller medelhög inkomst i huvudstadsregionen Bryssel och har för detta ändamål i uppdrag att tillhandahålla offentliga tjänster som bland annat består i att bevilja hushållen bostadslån (för förvärv och energifrämjande renovering), att uppföra bostäder avsedda för hyresstöd, hyresstöd och hjälp att upprätta hyresgarantin. För att kunna fullgöra sina uppdrag åtnjuter fonden, från huvudstadsregionen Bryssel, bland annat ett anslag, en garanti för de lån fonden tecknar och återvinningsbara förskott som beviljas av regionen.

24 I Belgien är det ICN som har i uppdrag att sammanställa de statistiska uppgifter som krävs enligt ENS 2010 och att i detta syfte dela in de olika ekonomiska aktörerna i varje sektor i de kategorier som fastställs i förordning nr 549/2013. De främsta sektorerna är hushåll, offentlig förvaltning, bolag (finansiella och icke-finansiella), hushållens icke-vinstdrivande organisationer och utlandet.

25 Bland de många förändringar som infördes genom ENS 2010 i förhållande till ENS 95 ingår tillägget av den nya delsektorn ”Koncerninterna finansinstitut och utlåningsföretag (S.127)” och en uppsättning regler som fastställer villkoren för att en enhet ska kunna klassificeras i denna nya delsektor eller tvärtom anses ingå i den sektor dit det organ som har bestämmande inflytande över enheten hör.

26 Till följd av att ENS 2010 trädde i kraft var ICN, i likhet med de nationella statistikorganen i alla andra medlemsstater, tvungen att ompröva klassificeringen av ett stort antal offentliga enheter, inklusive fonden, som tidigare hade klassificerats som finansinstitut (S.12) enligt ENS 95.

27 ICN ansåg i beslut av den 30 mars 2015, med stöd av de nya principer som införts genom ENS 2010 och i synnerhet det beslutsträd som finns i punkt 20.17 i bilaga A till förordning nr 549/2013, att fonden är en separat institutionell enhet som styrs av den offentliga förvaltningen på regional nivå, nämligen Huvudstadsregionen Bryssel, att dess verksamhet är av finansiell karaktär och att den uppvisar kännetecken som är utmärkande för ett koncerninternt finansinstitut. Följaktligen ska fonden, i egenskap av en icke-marknadsmässig enhet, hänföras till sektorn offentlig förvaltning på regional nivå (S.1312). ICN preciserade att en enhet under offentlig kontroll som uppvisar kännetecken som är utmärkande för ett koncerninternt finansinstitut inte ska betraktas som en finansförmedlare och att bedömningen av dess exponering för den ekonomiska risken, såsom den föreskrivs i punkt 20.33 i bilaga A till förordning nr 549/2013, inte är relevant.

28 Genom ansökan av den 15 maj 2015 väckte fonden talan vid den hänskjutande domstolen, Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen, Belgien), och yrkade att detta klassificeringsbeslut skulle upphävas. Den hänskjutande domstolen konstaterade först att det inte har bestritts att fonden är en separat institutionell enhet och bekräftade därefter ICN:s ståndpunkt att Huvudstadsregionen Bryssel utövar kontroll över denna institutionella enhet. Den hänskjutande domstolen har preciserat att fonden har ifrågasatt lagenligheten av de skäl som ICN fört fram för att klassificera fonden som ett ”koncerninternt finansinstitut” och domstolen är tveksam till denna klassificering av fonden.

29 Mot denna bakgrund beslutade Conseil d’État (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska punkterna 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 och 20.33 i bilaga A till förordning (EU) nr 549/2013 tolkas så, att en separat institutionell enhet, som kontrolleras av en offentlig förvaltningsenhet, ska betraktas som icke-marknadsmässig och därmed hänföras till sektorn offentlig förvaltning om den uppvisar de kännetecken som är utmärkande för ett koncerninternt finansinstitut, utan att det är nödvändigt att pröva kriteriet om dess riskexponering?

2) Kan en enhet som kontrolleras av en offentlig förvaltningsenhet klassificeras som ett koncerninternt finansinstitut i den mening som avses i punkterna 2.21–2.23, 2.27 och 2.28 i bilaga A till förordning (EU) nr 549/2013
   a) på grund av att den offentliga förvaltningens styrning av dess verksamhet fråntar enheten kontrollen över sina tillgångar, trots att enheten kan besluta om de hypotekslån som den beviljar, om lånens varaktighet, storlek och vissa av lånevillkoren, samtidigt som den offentliga förvaltningen bestämmer över andra faktorer, däribland räntesatsen för dessa lån,
   b) på grund av att bland annat den garanti som den offentliga förvaltningen beviljar för enhetens upplåning fråntar enheten kontrollen över dess skulder, utan någon granskning av syftet med och följderna av en sådan garanti beroende på dess egenskaper i det aktuella fallet och den bakomliggande ekonomiska verkligheten?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

30 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i bilaga A till förordning nr 549/2013 ska tolkas så, att en separat institutionell enhet, såsom den som är aktuell i det nationella målet, som kontrolleras av en offentlig förvaltningsenhet, ska anses vara icke marknadsmässig och således omfattas av sektorn offentlig förvaltning i den mening som avses i ENS 2010, om den uppvisar sådana kännetecken som är utmärkande för ett koncerninternt finansinstitut, utan att det är nödvändigt att undersöka kriteriet huruvida enheten står den ekonomiska risken när den utövar sin verksamhet.

31 I förevarande fall vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida ICN gjorde en riktig bedömning när den tolkade punkterna 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 och 20.33 i bilaga A på så sätt att ett koncerninternt finansinstitut, såsom fonden, som kontrolleras av regeringen i Huvudstadsregionen Bryssel, enligt ENS 2010 ska klassificeras inom sektorn offentlig förvaltning, utan att det i detta syfte är nödvändigt att konkret beakta huruvida det står någon ekonomisk risk.

32 För att besvara denna fråga erinrar EU-domstolen inledningsvis om att det av skäl 14 i förordning nr 549/2013 framgår att ENS 2010 utgör en referensram som med avseende på unionen, särskilt för att definiera och övervaka unionens ekonomiska och sociala politik, ska användas vid utarbetandet av medlemsstaternas räkenskaper. Enligt skäl 3 i denna förordning bör utarbetandet av dessa räkenskaper ske enligt gemensamma och entydiga principer, så att jämförbara resultat kan uppnås.

33 Enligt ENS 2010 ska, i redovisningssyfte, enligt punkt 1.57 i kapitel 1 i bilaga A till nämnda förordning, varje institutionell enhet – som definieras som en ekonomisk enhet som kan äga varor och tillgångar, skuldsätta sig, bedriva ekonomisk verksamhet och göra transaktioner med andra enheter för egen räkning – vara knuten till någon av de sex huvudsakliga sektorer som fastställs i ENS 2010, det vill säga icke-finansiella bolag, finansiella bolag, offentlig förvaltning, hushåll, hushållens icke-vinstdrivande organisationer och utlandet.

34 I det nationella målet rör det sig om att klassificera en institutionell enhet, såsom fonden, som står under kontroll av en offentlig förvaltningsenhet, i förevarande fall Huvudstadsregionen Bryssel, och som uppvisar kännetecken som är utmärkande för ett koncerninternt finansinstitut.

35 Det ska i detta hänseende påpekas att det vid förhandlingen vid EU-domstolen framkom att parterna i det nationella målet inte har bestritt att fonden uppvisar sådana kännetecken som är utmärkande för ett koncerninternt finansinstitut, i den mening som avses i punkterna 2.21–2.23 i bilaga A till förordning nr 549/2013.

36 Parterna i det nationella målet är däremot oeniga i frågan huruvida fonden är tillräckligt oberoende för att kunna hänföras till sektorn finansiella bolag eller om den ska anses ingå i samma sektor som den enhet som utövar kontroll över den, i förevarande fall Huvudstadsregionen Bryssel, således sektorn offentlig förvaltning.

37 För att i förevarande fall fastställa hur man ska gå tillväga för att klassificera en institutionell enhet som uppvisar kännetecken som är utmärkande för ett koncerninternt finansinstitut, ska bestämmelserna i punkterna 2.19–2.21 och 2.23 i bilaga A till förordning nr 549/2013, vilka rör ”Koncerninterna finansinstitut”, beaktas.

38 Såsom anges i punkt 2.19 i bilaga A till denna förordning ska en institutionell enhet hänföras till en sektor eller en bransch på grundval av den primära verksamheten, ”såvida inte [enheten] inte har någon handlingsfrihet”. I punkt 2.20 i bilaga A till förordningen anges vidare att koncerninterna finansinstitut utan någon självständig handlingsfrihet räknas till den sektor dit organet med bestämmande inflytande över dem hör.

39 Hur oberoende en koncernintern finansiell enhet är i förhållande till moderbolaget framgår, enligt lydelsen av punkt 2.22 i bilaga A till förordningen, av i vilken omfattning enheten utövar ett reellt inflytande över sina tillgångar och skulder och i vilken omfattning den står för de ekonomiska riskerna med och får avkastningen av tillgångarna och skulderna.

40 För att avgöra huruvida en institutionell enhet som uppvisar kännetecken som är utmärkande för ett koncerninternt finansinstitut, och som står under en annan enhets kontroll, ska klassificeras i sektorn offentlig förvaltning, krävs således enligt punkt 2.22 att två kumulativa villkor prövas, nämligen om denna enhet utövar något inflytande över sina tillgångar och skulder och om den står den ekonomiska risken för verksamheten.

41 Av detta följer att det för att kunna hänföra en sådan institutionell enhet till sektorn offentlig förvaltning krävs en konkret bedömning av hur den fungerar ekonomiskt, vilket inte kan fastställas utan att det bland annat undersöks i vilken omfattning enheten står den ekonomiska risken för den verksamhet den bedriver.

42 Den första frågan ska följaktligen besvaras enligt följande. Bestämmelserna i bilaga A till förordning nr 549/2013 ska tolkas så, att det, för att avgöra om en separat institutionell enhet som står under en offentlig förvaltningsenhets kontroll ska hänföras till sektorn offentlig förvaltning i den mening som avses i ENS 2010, när den uppvisar kännetecken som är utmärkande för ett koncerninternt finansinstitut, är nödvändigt att undersöka i vilken omfattning enheten står den ekonomiska risken för den verksamhet den bedriver.

Den andra frågan

43 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida en institutionell enhet, såsom den som är aktuell i det nationella målet, vars grad av oberoende i förhållande till den offentliga förvaltningen är begränsad genom den nationella lagstiftningen, enligt vilken den institutionella enheten inte har fullt inflytande över sina tillgångar och skulder, i och med att den offentliga förvaltningsenheten har ett bestämmande inflytande över dess tillgångar och åtar sig en del av den risk som är förenad med dess skulder, kan klassificeras som ett ”koncerninternt finansinstitut” i den mening som avses i punkterna 2.21–2.23 i bilaga A till förordning nr 549/2013.

44 I förevarande fall tar sig de åtgärder som begränsar fondens inflytande över sina tillgångar uttryck i Huvudstadsregionen Bryssels behörighet att fastställa vissa villkor för de hypotekslån som fonden ska bevilja, bland annat vad gäller tillämplig räntesats, samtidigt som det överlämnas åt fonden att bevilja lånen och att besluta om deras varaktighet, deras belopp och vissa av villkoren för dem.

45 Vidare konkretiseras de åtgärder som begränsar fondens inflytande över sina skulder bland annat genom att de lån som fonden tar upp garanteras av Huvudstadsregionen Bryssel. Den hänskjutande domstolen vill i detta avseende få klarhet i huruvida ICN i förevarande fall med giltig verkan kunde klassificera fonden som ett ”koncerninternt finansinstitut” utan att ha undersökt ”syftet med och följderna av en sådan garanti beroende på dess egenskaper i det aktuella fallet och den bakomliggande ekonomiska verkligheten”.

46 Det ska inledningsvis påpekas att den hänskjutande domstolen, såsom bland annat ICN har gjort gällande i sitt skriftliga yttrande, genom denna fråga i huvudsak har begärt att domstolen ska pröva räckvidden och omfattningen av vissa av de åtgärder för att utöva kontroll över tillgångarna och skulderna som fonden omfattas av enligt tillämplig nationell lagstiftning och att fastställa om denna kontroll är avgörande för om fonden ska kunna betraktas som koncernintern, med beaktande av de kriterier och indikatorer som krävs enligt ENS 2010.

47 I själva verket har den hänskjutande domstolen begärt att EU-domstolen ska pröva den tillämpliga nationella lagstiftningen, i den mån den innehåller bestämmelser om både metoderna för att utöva kontroll över ett finansinstitut (kontroll av tillgångarna) och omfattningen av de garantier som den offentliga förvaltningen har lämnat och av de samlade ekonomiska förhållandena vad gäller dess situation (kontroll av skulderna).

48 I ett förfarande enligt artikel 267 FEUF, som vilar på en tydlig funktionsfördelning mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen, saknar domstolen enligt fast rättspraxis behörighet att tolka nationell rätt. Det ankommer uteslutande på den nationella domstolen att fastställa och pröva de faktiska omständigheterna i det nationella målet och att avgöra den exakta innebörden av bestämmelserna i nationella lagar, förordningar och föreskrifter. (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 april 2010, Bressol m.fl., C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 64, och dom av den 21 juni 2017, W m.fl., C-621/15, EU:C:2017:484, punkt 49).

49 EU-domstolen, som ska ge den nationella domstolen ett användbart svar, är emellertid behörig att, mot bakgrund av handlingarna i målet vid den nationella domstolen och de skriftliga och muntliga yttranden som förelagts den, lämna upplysningar av sådant slag att den nationella domstolen kan avgöra målet (dom av den 13 april 2010, Bressol m.fl., C-73/08, EU:C:2010:181, punkt 65 och där angiven rättspraxis).

50 För att bedöma huruvida en institutionell enhet, såsom fonden, bedriver sin verksamhet på ett oberoende sätt gentemot den offentliga förvaltningsenhet som utövar kontroll över den, i förevarande fall Huvudstadsregionen Bryssel, i den mening som avses i punkt 2.22 i bilaga A till förordning nr 549/2013, är det nödvändigt att fastställa formerna för och omfattningen av det inflytande som en sådan institutionell enhet har över sina tillgångar och skulder. Vidare ska det undersökas vilka lagstadgade eller avtalsrättsliga restriktioner det kontrollerande organet ställer upp för denna förvaltning. Det rör sig med nödvändighet om en prövning från fall till fall, vilket innebär att det inte är möjligt att upprätta en förteckning, som kan tillämpas i alla fall, över de relevanta kriterier som ska beaktas vid en sådan bedömning. Rent allmänt kan det kontrollerande organet emellertid, såsom Europeiska kommissionen har påpekat i sitt skriftliga yttrande, anses utöva ett bestämmande inflytande över en institutionell enhet om organet ställer upp villkor för denna enhets agerande, utan att enheten har möjlighet att på eget initiativ påtagligt ändra dessa villkor.

51 I detta hänseende framgår det av handlingarna i målet, för det första, att den nationella lagstiftning som är tillämplig på fonden innehåller bestämmelser om formerna och villkoren för de lån som fonden beviljar, bland annat det högsta beloppet för hypotekslån, villkoren för att låntagarna ska vara berättigade att låna, räntesatsen och metoden för återbetalning. I denna lagstiftning anges vidare att en eventuell ändring av villkoren för låneverksamheten ska begäras och godkännas av den kontrollerande myndigheten, det vill säga huvudstadsregionen Bryssel. Dessutom innehåller lagstiftningen bestämmelser om vilka villkor som ska vara uppfyllda för att de boende ska beviljas

kostnadsfri hemförsäkring för inkomstbortfall *(assurance habitat garantie*), bestämmelser som begränsar de restriktiva villkoren att fritt kunna förfoga över den överlåtna rätten och bestämmelser om villkoren för att ställa en hyresgaranti för vissa hyresgäster.

52 För det andra förfogar fonden, såsom bland annat framgår av Bryssels bostadslag, över medel som i huvudsak härrör från bidrag från staten, lån som beviljats av staten och lån som nästan helt täcks av en statlig garanti.

53 För det tredje ska det beaktas att fonden gynnas av en garanti som ställts av Huvudstadsregionen Bryssel och som befriar fonden från all risk när den tar upp lån inom ramen för sin verksamhet. Det framgår i synnerhet att en borgenär, för det fall fonden inte sköter återbetalningen, har rätt att vända sig till Huvudstadsregionen Bryssel, som då förfogar över 15 arbetsdagar för att betala i stället för fonden. Det förefaller således som om nämnda region villkorslöst och oåterkalleligt har åtagit sig att till borgenären betala förfallna belopp som fonden inte har betalat, eventuellt jämte dröjsmålsränta.

54 Även om en sådan garanti är ett verktyg som endast ska användas i sista hand om fonden eventuellt underlåter att återbetala sina lån, en situation som hittills aldrig har inträffat, vilket innebär att huvudstadsregionen Bryssel aldrig har varit tvungen att ingripa i detta hänseende, så är det icke desto mindre så att det, på grund av denna garanti, är regionen som i praktiken står risken för den verksamhet som bedrivs av fonden.

55 Under dessa omständigheter kan det, mot bakgrund av de förhållanden som det redogjorts för i punkterna 51–54 i förevarande dom, inte uteslutas att de krav som Huvudstadsregionen Bryssel ställer på fondens förvaltning av sina tillgångar och skulder är tillräckligt betydande för att motivera att fonden ska betraktas som en koncernintern finansiell enhet, i den mening som avses i ENS 2010, som är hänförlig till sektorn offentlig förvaltning. Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att, med hänsyn till samtliga omständigheter i det nationella målet, pröva huruvida så är fallet i förevarande mål.

56 Den andra frågan ska följaktligen besvaras på följande sätt. En institutionell enhet, såsom den som är aktuell i det nationella målet, vars grad av oberoende i förhållande till en offentlig förvaltningsenhet är begränsad genom den nationella lagstiftningen, enligt vilken nämnda institutionella enhet inte har fullt inflytande över sina tillgångar och skulder, eftersom den offentliga förvaltningsenheten dels har ett bestämmande inflytande över den institutionella enhetens tillgångar, dels står en del av den risk som är förenad med dess skulder, kan klassificeras som ett ”koncernintern finansinstitut”, i den mening som avses i punkterna 2.21–2.23 i bilaga A till förordning nr 549/2013, i den mån den nationella domstolen kan tolka de åtgärder för kontroll som föreskrivs i den nationella lagstiftningen på så sätt att de får till följd att den berörda institutionella enheten inte kan agera oberoende av den offentliga förvaltningen, på grund av att nämnda förvaltning ställer upp villkor för den institutionella enhetens agerande, utan att denna har möjlighet att på eget initiativ påtagligt ändra dessa villkor.

Rättegångskostnader

57 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (åttonde avdelningen) följande:

1) **Bestämmelserna i bilaga A till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 549/2013 av den 21 maj 2013 om det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i Europeiska unionen ska tolkas så, att det, för att avgöra om en separat institutionell enhet**

som står under en offentlig förvaltningsenhets kontroll ska hänföras till sektorn offentlig förvaltning i den mening som avses i det reviderade europeiska nationalräkenskapssystem som infördes genom denna förordning, när den uppvisar kännetecken som är utmärkande för ett koncerninternt finansinstitut, är nödvändigt att undersöka i vilken omfattning enheten står den ekonomiska risken för den verksamhet den bedriver.

2) **En institutionell enhet, såsom den som är aktuell i det nationella målet, vars grad av oberoende i förhållande till en offentlig förvaltningsenhet är begränsad genom den nationella lagstiftningen, enligt vilken nämnda institutionella enhet inte har fullt inflytande över sina tillgångar och skulder, eftersom den offentliga förvaltningen dels har ett bestämmande inflytande över den institutionella enhetens tillgångar, dels står en del av den risk som är förenad med dess skulder, kan klassificeras som ett ”koncernintern finansinstitut”, i den mening som avses i punkterna 2.21–2.23 i bilaga A till förordning nr 549/2013, i den mån den nationella domstolen kan tolka de åtgärder för kontroll som föreskrivs i den nationella lagstiftningen på så sätt att de får till följd att den berörda institutionella enheten inte kan agera oberoende av den offentliga förvaltningen, på grund av att nämnda förvaltning ställer upp villkor för den institutionella enhetens agerande, utan att denna har möjlighet att på eget initiativ påtagligt ändra dessa villkor.**

Underskrifter