HOTĂRÂREA CURȚII (Camera a opta)

3 octombrie 2019*

„Trimitere preliminară – Politică economică și monetară – Sistemul european de conturi naționale și regionale din Uniunea Europeană – Regulamentul (UE) nr. 549/2013 – Sectorul administrațiilor publice – Instituție financiară captivă – Noțiune – Societate care oferă gospodăriilor cu venituri medii sau modeste credite ipotecare sub controlul unei administrații publice”

În cauza C-632/18,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Conseil d'État (Consiliul de Stat, Belgia), prin decizia din 28 septembrie 2018, primită de Curte la 10 octombrie 2018, în procedura

Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL

împotriva

Institut des Comptes nationaux (ICN),

CURTEA (Camera a opta),

compusă din domnul F. Biltgen, președinte de cameră, domnul C. G. Fernlund și doamna L. S. Rossi (raportoare), judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul R. Schiano, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 13 mai 2019,

luând în considerare observațiile prezentate:

– pentru Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL, de E. van Nuffel d'Heynsbroeck, de K. Munungu și de L. Bersou, avocats;

– pentru Institut des Comptes nationaux (ICN), de J.-F. De Bock și de P. Michou, avocats;

– pentru Comisia Europeană, de J.-P. Keppenne și de F. Simonetti, în calitate de agenți,

având în vedere decizia de judecare a cauzei fără concluzii, luată după ascultarea avocatului general,

pronunță prezenta

* Limba de procedură: franceza.

Hotărâre

1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea Regulamentului (UE) nr. 549/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 privind Sistemul european de conturi naționale și regionale din Uniunea Europeană (JO 2013, L 174, p. 1).

2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL (denumit în continuare „Fondul”), pe de o parte, și Institut des Comptes nationaux (ICN), pe de altă parte, în legătură cu clasificarea, de către acesta din urmă, a Fondului în sectorul administrațiilor publice în temeiul Sistemului european de conturi naționale revizuit instituit prin Regulamentul nr. 549/2013 (denumit în continuare „SEC 2010”).

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Sistemul european al conturilor economice integrate (SEC) este instrumentul statistic și juridic pe care Uniunea Europeană l-a adoptat pentru a asigura informații comparabile privind structura economiilor statelor membre și evoluția acestora. Un prim SEC, numit „SEC 95”, a fost creat prin Regulamentul (CE) nr. 2223/96 al Consiliului din 25 iunie 1996 privind Sistemul european de conturi naționale și regionale din Comunitate (JO 1996, L 310, p. 1, Ediție specială, 10/vol. 2, p. 3). SEC 2010, instituit prin Regulamentul nr. 549/2013, a succedat SEC 95.

4 Considerentul (3) al Regulamentului nr. 549/2013 are următorul cuprins:

„Cetățenii Uniunii au nevoie de conturi economice, ca instrument de bază pentru analizarea situației economice a unui stat membru sau a unei regiuni. În interesul comparabilității, astfel de conturi ar trebui redactate pe baza unui set unic de principii care să nu lase loc unor interpretări diferite. Informațiile puse la dispoziție ar trebui să fie cât mai exacte, complete și actuale, pentru a se asigura o transparență maximă pentru toate sectoarele.”

5 Considerentul (14) al acestui regulament precizează:

„SEC 2010 urmează să înlocuiască treptat toate celelalte sisteme, ca un cadru de referință de standarde, definiții, clasificări și norme contabile comune pentru întocmirea de către statele membre a conturilor pentru obiectivele Uniunii, astfel încât să se obțină rezultate comparabile între statele membre.”

6 Articolul 1 alineatele (1) și (2) din regulamentul menționat are următorul cuprins:

„(1) Prezentul regulament instituie [SEC 2010].

(2) SEC 2010 prevede:

(a) o metodologie (anexa A) privind standardele, definițiile, clasificările și normele contabile comune, destinate utilizării pentru elaborarea conturilor și a tabelelor, pe baze comparabile, în scopurile Uniunii, împreună cu rezultatele cerute în temeiul articolului 3;

(b) un program (anexa B) care stabilește termenele până la care statele membre transmit Comisiei (Eurostat) conturile și tabelele care trebuie compilate conform metodologiei menționate la litera (a).”

7 Capitolul 1 din anexa A la același regulament, care prezintă caracteristicile generale și principiile de bază ale SEC 2010, conține, printre altele, punctele 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36 și 1.57 din această anexă, redactate după cum urmează:

„1.01 [SEC 2010] este un cadru contabil compatibil pe plan internațional care permite descrierea analitică și sistematică a unei economii totale (cu alte cuvinte, o regiune, o țară sau un grup de țări), a componentelor sale și a relațiilor acesteia cu alte economii totale.

[…]

1.19 Datele obținute în cadrul SEC sunt esențiale pentru definirea și urmărirea politicilor economice și sociale ale [Uniunii] și ale statelor membre.

[…]

1.34 Conturile sectoarelor sunt create prin alocarea unităților pe sectoare, iar acest lucru permite prezentarea pe sectoare a operațiunilor și a soldurilor contabile. Prezentarea pe sectoare evidențiază multe măsuri esențiale pentru politica economică și fiscală. Principalele sectoare sunt gospodăriile populației, administrațiile publice, societățile (financiare și nefinanciare), instituțiile fără scop lucrativ în serviciul gospodăriilor (IFSLSGP) și restul lumii.

Distincția între activitate de piață și activitate non-piață este importantă. O entitate care se află sub controlul administrațiilor publice și care se dovedește a fi o societate care efectuează operațiuni pe piață este clasificată în sectorul societăților, în afara sectorului administrațiilor publice. Astfel, nivelul deficitului public și al datoriei publice pentru societatea respectivă nu va fi inclus în deficitul public și datoria publică aferente administrațiilor publice.

1.35 Este important să se stabilească criterii clare și solide de distribuire a entităților pe sectoare.

Sectorul public este format din toate unitățile instituționale rezidente în economie care se află sub controlul administrațiilor publice. Sectorul privat este format din toate celelalte unități rezidente.

Tabelul 1.1 stabilește criteriile utilizate pentru a se face distincție între sectorul public și cel privat; în cadrul sectorului public – între sectorul administrațiilor publice și cel al societăților publice, iar în cadrul sectorului privat – între sectorul IFSLSGP și sectorul societăților private.

Tabelul 1.1

Criterii	Sub controlul administrațiilor publice (sectorul public)	Sub control privat (sectorul privat)
Producția non-piață	Administrații publice	IFSLSGP
Producția de piață	Societăți publice	Societăți private

1.36 Controlul este definit drept capacitatea de a stabili politica generală sau programul unei unități instituționale. Mai multe detalii în legătură cu definiția controlului figurează la punctele 2.35-2.39.

[…]

1.57 Prin unități instituționale se înțeleg unitățile economice care au capacitatea de a deține bunuri și active, de a subscrie angajamente, a exercita activități economice și a realiza, în nume propriu, operațiuni cu alte unități. În sistemul SEC 2010 unitățile instituționale sunt regrupate în cinci sectoare instituționale naționale care se exclud reciproc:
(a) societăți nefinanciare;
(b) societăți financiare;
(c) administrațiile publice;
(d) gospodăriile populației;
(e) [IFSLSGP].

Împreună, cele cinci sectoare constituie economia națională totală. Fiecare sector este, de asemenea, divizat în subsectoare. Sistemul SEC 2010 permite stabilirea unui ansamblu complet de conturi de flux și de conturi de patrimoniu pentru fiecare sector și subsector, cât și pentru economia totală. Unitățile nerezidente pot interacționa cu aceste cinci sectoare naționale și sunt evidențiate interacțiuni între cele cinci sectoare naționale și un al șaselea sector instituțional: sectorul restului lumii.

[…]”

8 Capitolul 2, intitulat „Unitățile și regruparea unităților”, din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, cuprinde, printre altele, punctele 2.21-2.23, 2.27 și 2.28 din această anexă, redactate după cum urmează:

„Instituțiile financiare captive

2.21 O societate holding care deține doar activele filialelor este un exemplu de instituție financiară captivă. Exemple de alte unități care sunt, de asemenea, considerate a fi instituții financiare «captive» sunt unitățile care prezintă caracteristicile SPE descrise mai sus, inclusiv fondurile de investiții și fondurile de pensii și unitățile utilizate pentru deținerea și administrarea averii persoanelor fizice sau familiilor, care emit titluri de creanță în numele societăților afiliate (o astfel de societate poate fi numită «intermediar») și care îndeplinesc alte funcții financiare.

2.22 Gradul de independență față de societatea-mamă poate fi demonstrat prin exercitarea unui control substanțial asupra activelor și pasivelor sale, în ceea ce privește măsura în care sunt suportate riscurile și sunt obținute avantajele aferente activelor și pasivelor. Aceste unități sunt clasate în sectorul societăților financiare.

2.23 O entitate de acest tip care nu poate acționa independent față de societatea-mamă și este pur și simplu un deținător pasiv al activelor și pasivelor (uneori fiind descrisă ca activând «pe pilot automat») nu este tratată ca o unitate instituțională separată, cu excepția cazului în care este rezidentă într-o economie diferită de cea a societății-mamă. În cazul în care este rezidentă în aceeași economie ca societatea-mamă, este tratată ca o «filială artificială», conform descrierii de mai jos.

[…]

Unitățile cu scop special ale administrației publice

2.27 Administrațiile publice pot, de asemenea, să înființeze unități cu scop special, cu caracteristici și funcții similare celor ale instituțiilor financiare captive și ale filialelor artificiale. Aceste unități nu pot acționa independent și sunt supuse unor limite în ceea ce privește operațiunile în care se pot angaja. Ele nu suportă riscurile și nu beneficiază de avantajele asociate activelor și pasivelor pe care le dețin. Astfel de unități, dacă sunt rezidente, sunt tratate ca o parte integrantă a administrației publice, și nu ca unități distincte. Dacă acestea nu sunt nerezidente, sunt tratate

ca unități distincte. Orice operațiune efectuată de acestea în străinătate se reflectă în operațiunile corespunzătoare efectuate cu administrațiile publice. Astfel, o unitate care împrumută din străinătate se consideră că împrumută, ulterior, aceeași sumă administrației publice, în aceleași condiții cu cele ale împrumutului inițial.

2.28 Pe scurt, conturile entităților cu scop special care nu au drept de acțiune independentă sunt consolidate cu cele ale societății-mamă, cu excepția cazului în care sunt rezidente într-o economie diferită de cea a societății-mamă. Există o excepție de la această regulă generală, aceasta fiind situația în care o [entitate cu scop special] nerezidentă este înființată de administrațiile publice."

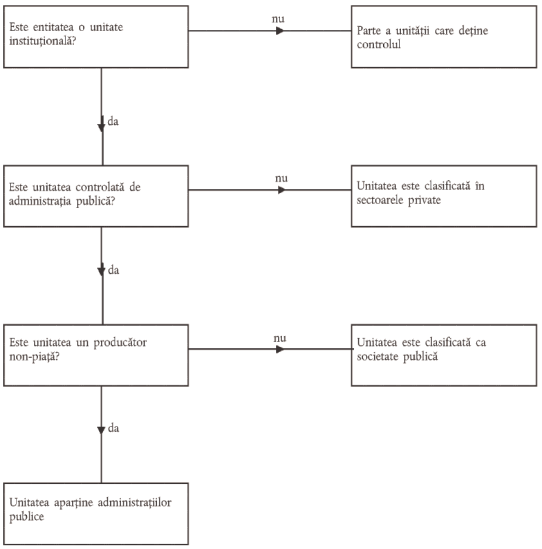
9 În același capitol 2 din anexa A la acest regulament figurează, sub titlul „Sectoare instituționale", punctul 2.31 și următoarele din această anexă. Aceste puncte enumeră sectoarele și subsectoarele instituționale în cadrul cărora trebuie să fie clasificate unitățile instituționale care au comportamente economice asemănătoare. Diagrama 2.1, care figurează la punctul 2.32 din anexa menționată, precizează, sub forma unei arborescențe, procesul de alocare pe sectoare a unităților. Printre aceste sectoare figurează cel al administrațiilor publice (S. 13) și cel al societăților financiare (S. 12). Din cuprinsul punctelor 2.66 și, respectiv, 2.71 din aceeași anexă reiese că sectorul societăților financiare cuprinde cele nouă subsectoare care sunt enumerate în acestea și că fiecare dintre aceste subsectoare trebuie să fie subdivizat după cum societatea financiară respectivă este publică, privată națională sau sub control străin.

10 Capitolul 20, intitulat „Conturile administrațiilor publice", din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 definește în special ce trebuie să se înțeleagă prin „sectorul administrațiilor publice". La acest capitol figurează punctul 20.17 din această anexă, care are următorul cuprins:

„Alte unități ale administrațiilor publice

20.17 Poate fi dificil de decis cu privire la clasificarea producătorilor de bunuri și servicii care își desfășoară activitatea sub influența unităților administrației publice. Alternativele sunt clasificarea lor ca administrații publice sau, dacă sunt unități instituționale, ca societăți publice. Pentru aceste cazuri, se utilizează următorul arbore decizional.

Diagrama 20.1 – Arbore decizional



”

11 Punctul 20.19 și următoarele din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013 privește „[d]elimitarea piață/non-piață”. În special, punctul 20.29 instituie un „[t]est piață/non-piață”, potrivit căruia, printre altele, pentru a fi considerată un producător de piață, o unitate publică își va acoperi cel puțin 50 % din costuri de-a lungul unei perioade continue de mai mulți ani prin vânzările sale.

12 Potrivit punctelor 20.32-20.34 din anexa A la acest regulament, regrupate sub titlul „Intermedierea financiară și limitele administrațiilor publice”:

„20.32 Cazul unităților angajate în activități financiare necesită considerații speciale. Intermedierea financiară este activitatea prin care unitățile achiziționează active financiare și, în același timp, subscriu angajamente pe cont propriu prin intermediul operațiunilor financiare.

20.33 Un intermediar financiar își asumă riscuri prin subscrierea de angajamente pe cont propriu. De exemplu, dacă o unitate financiară publică administrează active, dar nu își asumă riscuri prin subscrierea de angajamente pe cont propriu, aceasta nu va fi considerată un intermediar financiar, iar unitatea se clasifică în sectorul administrațiilor publice și cel al societăților financiare.

20.34 Aplicarea criteriului cantitativ al testului piață/non-piață societăților publice implicate în intermediere financiară sau în administrarea de active este, în general, irelevantă deoarece câștigurile lor provin atât din venituri din proprietate, cât și din câștiguri din deținere.”

Dreptul belgian

13 Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, du 17 juillet 2003, portant le code bruxellois du logement (Ordonanța Regiunii Bruxelles-Capitală din 17 iulie 2003 privind Codul bruxellez al locuințelor) (*Moniteur belge* din 29 aprilie 2004, p. 35501), astfel cum a fost modificată prin ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, du 11 juillet 2013 (Ordonanța Regiunii Bruxelles-Capitală din 11 iulie 2013 (*Moniteur belge* din 18 iulie 2013, p. 45239, rectificare în *Moniteur belge* din 26 iulie 2013, p. 47151) (denumit în continuare „Codul bruxellez al locuințelor"), cuprinde un titlu IV intitulat „Organismele competente în materie de locuințe". În capitolul VI al acestui titlu, consacrat dispozițiilor aplicabile Fondului, figurează articolele 111-119 din acest cod.

14 Articolul 111 din codul menționat prevede:

„[Fondul] este constituit sub forma unei societăți cooperative cu răspundere limitată.

[…]"

15 Articolul 112 alineatul 1 din același cod prevede:

„Fondul urmărește misiuni de utilitate publică și în special:

1° să furnizeze persoanelor cu venituri medii sau reduse, prin acordarea de credite ipotecare (ale căror condiții sunt stabilite de guvern), mijloacele de reabilitare, de restructurare, de adaptare, de achiziționare în deplină proprietate sau sub forma unui alt drept real principal, de construire sau de păstrare a unei locuințe destinate, cu titlu principal, uzului privat, sau de îmbunătățire a performanței energetice a acesteia;

[…]

6° să promoveze experimentarea și dezbaterea în aceste domenii și să propună guvernului politici noi."

16 Potrivit articolului 113 primul paragraf din Codul bruxellez al locuințelor:

„Fondul își exercită misiunile potrivit priorităților și orientărilor definite în contractul de gestionare pe care îl încheie cu guvernul pentru o durată de cinci ani. În lipsa unui contract de gestionare și după consultarea Fondului, guvernul stabilește condițiile speciale de aplicare a articolului 114 pe durata unui exercițiu bugetar."

17 Articolul 115 din acest cod are următorul cuprins:

„Un raport anual de evaluare a executării contractului de gestionare este întocmit de Fond și predat guvernului, după obținerea avizului comisarului/comisarilor guvernului menționat/menționați la articolul 118 din prezentul cod."

18 Articolul 116 alineatul 1 primul paragraf din codul menționat prevede:

„Fondul poate fi autorizat de guvern să contracteze împrumuturi garantate de regiune, în limitele bugetare stabilite de Parlamentul Regiunii Bruxelles-Capitală. Garanția acoperă de asemenea operațiunile de gestiune financiară aferente acestor împrumuturi."

19 Articolul 118 alineatul 1 din același cod are următorul cuprins:

„Fondul este supus controlului guvernului. Acest control este exercitat de doi comisari numiți de guvern, care aparțin unor roluri lingvistice diferite."

20 Articolul 1 din 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 (Decretul guvernului Regiunii Bruxelles-Capitală din 2 mai 1996 de stabilire a modalităților de intervenție în sarcina bugetului Regiunii Bruxelles-Capitală la Fondul de locuințe al Regiunii Bruxelles-Capitală) (*Moniteur belge* din 26 noiembrie 1996, p. 29725), astfel cum a fost modificat prin 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 (Decretul guvernului Regiunii Bruxelles-Capitală din 8 septembrie 2011 de modificare a mai multor decrete referitoare la Fondul de locuințe al Regiunii Bruxelles-Capitală (*Moniteur belge* din 11 octombrie 2011, p. 62442), prevede:

„În limitele creditelor înscrise în acest scop în bugetul Regiunii Bruxelles-Capitală, ministrul sau secretarul de stat care are domeniul locuințelor în atribuțiile sale acordă [Fondului] prime în capital destinate finanțării investițiilor sale în vederea realizării misiunilor sale de utilitate publică, prevăzute la articolul 80 [din Codul bruxellez al locuințelor]."

21 Potrivit articolului 2 din acest decret:

„Regiunea Bruxelles-Capitală garantează, față de subscriitorii lor, buna utilizare a împrumuturilor pe care [Fondul] le emite, în limita autorizării date de guvernul Regiunii Bruxelles-Capitală, prin exercițiul bugetar. Cuantumul și modalitățile acestor împrumuturi sunt aprobate de miniștrii sau de secretarii de stat care au bugetul și locuințele în atribuțiile lor.

[…]"

22 Condițiile specifice de acordare a împrumuturilor sunt definite în 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 (Decretul guvernului Regiunii Bruxelles-Capitală din 22 martie 2008 privind utilizarea de către Fondul de locuințe al Regiunii Bruxelles-Capitală a capitalurilor provenite din fondul B2 pentru operațiunile sale generale de credite ipotecare) (*Moniteur belge* din 10 iunie 2008, p. 29122) și în 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 (Decretul guvernului Regiunii Bruxelles-Capitală din 22 martie 2008 privind utilizarea de către Fondul de locuințe al Regiunii Bruxelles-Capitală a capitalurilor provenite din fondul B2, pentru operațiunile sale de împrumuturi ipotecare suplimentare pentru tinere gospodării ale populației) (*Moniteur belge* din 28 august 2008, p. 45028).

Litigiul principal și întrebările preliminare

23 Din dosarul prezentat Curții reiese că Fondul, creat în cursul anului 1985, este o societate de drept privat, fără participarea administrației publice la capitalul său sau la organele sale de decizie. Acesta a rezultat din Fondul de locuințe al Ligii familiilor numeroase din Belgia, a cărui creare datează din anul 1929. Fondul are ca obiect promovarea accesului la locuințe și la proprietate al persoanelor cu venituri modeste și medii în Regiunea Bruxelles-Capitală și, în acest scop, este însărcinat cu misiuni de serviciu public care constă în special în acordarea de credite gospodăriilor pentru locuințele lor (achiziționarea și renovarea energetică), realizarea de locuințe în vederea ajutorului locativ, ajutorul locativ și ajutorul pentru constituirea garanției locative. Pentru îndeplinirea misiunilor sale, Fondul beneficiază din partea Regiunii Bruxelles-Capitală, printre altele, de o dotare, de o garanție privind împrumuturile pe care le contractează și de avansuri recuperabile acordate de această regiune.

24 În Belgia, ICN are sarcina de a compila datele statistice necesare pentru SEC 2010 și de a clasifica în acest scop diferiții actori economici pe sectoare, în categoriile definite de Regulamentul nr. 549/2013, principalele sectoare fiind gospodăriile populației, administrațiile publice, societățile (financiare și nefinanciare), IFSLSGP și restul lumii.

25 Printre numeroasele modificări introduse de SEC 2010 în raport cu SEC 95 figurează adăugarea noului subsector „Instituții financiare captive și alte entități creditoare (S.127)” și a unui ansamblu de norme de stabilire a condițiilor pentru ca o entitate să fie clasificată în acest nou subsector sau, dimpotrivă, inclusă în sectorul organismului său de control.

26 În urma intrării în vigoare a SEC 2010, ICN, la fel ca oficiile naționale de statistică ale tuturor celorlalte state membre, a trebuit să reexamineze clasificarea a numeroase entități publice, inclusiv Fondul, clasificate anterior drept instituții financiare (S.12), potrivit SEC 95.

27 Prin decizia din 30 martie 2015, întemeindu-se pe noile principii introduse de SEC 2010, în special pe arborele decizional care figurează la punctul 20.17 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, ICN a considerat că Fondul este o unitate instituțională distinctă controlată de administrațiile publice de nivel regional, și anume Regiunea Bruxelles-Capitală, ale cărei activități sunt de natură financiară, și că prezintă caracteristicile unei instituții financiare captive. În consecință, Fondul, în calitate de unitate non-piață, trebuia clasificat în sectorul administrațiilor publice de la nivel regional (S.1312). ICN a precizat că o unitate sub control public ce prezintă caracteristicile unei instituții financiare captive nu este considerată un intermediar financiar și că analiza expunerii sale la riscul economic, astfel cum este prevăzută la punctul 20.33 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, nu este pertinentă.

28 Prin cererea introductivă din 15 mai 2015, Fondul a sesizat instanța de trimitere, Conseil d'État (Consiliul de Stat, Belgia), cu o acțiune în anularea acestei decizii de clasificare. După ce a constatat că nu se contestă că Fondul este o unitate instituțională distinctă, această instanță confirmă punctul de vedere al ICN potrivit căruia există un control al Regiunii Bruxelles-Capitală asupra acestei unități instituționale. Instanța de trimitere precizează că Fondul contestă legalitatea motivelor reținute de ICN pentru a-l califica drept „instituție financiară captivă” și are îndoieli cu privire la o astfel de calificare a Fondului.

29 În acest context, Conseil d'État (Consiliul de Stat, Belgia) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Punctele 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 și 20.33 din anexa A la Regulamentul (UE) nr. 549/2013 trebuie interpretate în sensul că o unitate instituțională separată, plasată sub controlul unei administrații publice, trebuie considerată ca fiind non-piață și intră astfel în sectorul administrațiilor publice în cazul în care prezintă caracteristicile unei instituții financiare captive, fără a fi necesar să se examineze criteriul expunerii sale la risc?

2) O entitate care funcționează sub controlul administrației publice poate fi calificată drept instituție financiară captivă, în sensul punctelor 2.21-2.23, 2.27 și 2.28 din anexa A la Regulamentul (UE) nr. 549/2013:
   a) pentru motivul că reglementarea activității sale de către această administrație publică o lipsește de controlul asupra activelor sale, deși îi recunoaște capacitatea de a decide cu privire la acordarea de credite ipotecare pe care le acordă, la durata, la valoarea și la anumite condiții, stabilind totodată și alte elemente, în special rata dobânzii de care sunt însoțite;
   b) pentru motivul că, în special, garanția care este acordată de această administrație publică pentru împrumuturile pe care le contractează o lipsește de capacitatea de a controla pasivele sale, fără a examina finalitatea și efectele unei asemenea garanții în funcție de caracteristicile sale în speță și de realitatea economică subiacentă?”

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

30 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă dispozițiile anexei A la Regulamentul nr. 549/2013 trebuie interpretate în sensul că o unitate instituțională separată precum cea în discuție în litigiul principal, plasată sub controlul unei administrații publice, trebuie considerată ca fiind non-piață și intră astfel în sectorul administrațiilor publice, în sensul SEC 2010, atunci când prezintă caracteristicile unei instituții financiare captive și fără a fi necesar să se examineze criteriul expunerii sale la riscul economic în exercitarea activității sale.

31 În speță, această instanță urmărește să afle dacă ICN a interpretat în mod întemeiat punctele 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 și 20.33 din anexa A în sensul că o instituție financiară captivă precum Fondul, controlată de guvernul Regiunii Bruxelles-Capitală, trebuie clasificată, potrivit SEC 2010, în sectorul administrațiilor publice, fără a lua în considerare, în acest scop, în mod concret expunerea sa la riscul economic.

32 Pentru a răspunde la această întrebare, este necesar să se amintească, cu titlu introductiv, că din considerentul (14) al Regulamentului nr. 549/2013 reiese că SEC 2010 stabilește un cadru de referință pentru obiectivele Uniunii și în special pentru definirea și pentru monitorizarea politicilor economice și sociale ale Uniunii, pentru întocmirea de către statele membre a conturilor. În această privință, potrivit considerentului (3) al acestui regulament, redactarea acestor conturi ar trebui să se efectueze pe baza unui set unic de principii care să nu lase loc unor interpretări diferite, astfel încât să permită obținerea unor rezultate comparabile.

33 În scopurile contabile ale SEC 2010, în conformitate cu punctul 1.57 din capitolul 1 din anexa A la regulamentul menționat, orice unitate instituțională – definită ca unitate economică ce dispune de capacitatea de a deține bunuri și active, de a subscrie angajamente, de a exercita activități economice și de a realiza, în nume propriu, operațiuni cu alte unități – trebuie să fie alocată unuia dintre cele șase sectoare principale identificate de SEC 2010, și anume societăți nefinanciare, societăți financiare, administrații publice, gospodării ale populației, IFSLSGP și restul lumii.

34 În cauza principală, este vorba despre determinarea clasificării unei unități instituționale precum Fondul, plasată sub controlul unei administrații publice, în speță Regiunea Bruxelles-Capitală, și care prezintă caracteristicile unei instituții financiare captive.

35 În această privință, este necesar să se arate că, astfel cum s-a constatat în ședința în fața Curții, părțile din litigiul principal nu contestă că Fondul prezintă caracteristicile unei instituții financiare captive, în sensul punctelor 2.21-2.23 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013.

36 În schimb, există divergențe între părțile din litigiul principal cu privire la aspectul dacă Fondul dispune de o independență suficientă pentru a fi clasificat în sectorul societăților financiare sau dacă acesta trebuie inclus în sectorul entității care îl controlează, în speță Regiunea Bruxelles-Capitală, adică în sectorul administrațiilor publice.

37 În speță, pentru a stabili modalitățile potrivit cărora trebuie să se efectueze clasificarea unei unități instituționale care prezintă caracteristicile unei instituții financiare captive, trebuie avute în vedere dispozițiile punctelor 2.19-2.21 și 2.23 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, referitoare la „Instituții financiare captive”.

38 Astfel cum se prevede la punctul 2.19 din anexa A la acest regulament, o entitate instituțională este alocată unui sector și unei ramuri de activitate în funcție de activitatea sa principală, „cu excepția cazului în care SPE în cauză nu are drept de acțiune independentă”. Punctul 2.20 din anexa A la regulamentul menționat prevede în continuare că instituțiile financiare captive care nu dispun de autonomie de acțiune sunt alocate sectorului aferent organismului care le controlează.

39 Or, în conformitate cu textul punctului 2.22 din anexa A la același regulament, gradul de independență al unităților financiare captive față de societatea-mamă poate fi demonstrat prin exercitarea unui control substanțial asupra activelor și a pasivelor sale, precum și în ceea ce privește măsura în care sunt suportate riscurile economice și sunt obținute avantajele aferente activelor și pasivelor.

40 Astfel, pentru a determina dacă o unitate instituțională care prezintă caracteristicile unei instituții financiare captive, plasată sub controlul unei alte entități, trebuie clasificată în sectorul administrației publice, punctul 2.22 menționat impune verificarea a două condiții cumulative, și anume controlul activelor și al pasivelor acestei unități, pe de o parte, și asumarea riscului economic al activității, pe de altă parte.

41 În consecință, clasificarea unei astfel de unități instituționale în sectorul administrației publice ține de o analiză concretă a funcționării sale economice care nu poate fi determinată fără a examina în special expunerea sa la riscul economic în exercitarea activității sale.

42 În consecință, trebuie să se răspundă la prima întrebare că dispozițiile anexei A la Regulamentul nr. 549/2013 trebuie interpretate în sensul că, pentru a determina dacă o unitate instituțională separată, plasată sub controlul unei administrații publice, intră în sectorul administrațiilor publice, în sensul SEC 2010, atunci când prezintă caracteristicile unei instituții financiare captive, este necesar să se examineze criteriul expunerii sale la riscul economic în exercitarea activității sale.

Cu privire la a doua întrebare

43 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă o unitate instituțională precum cea în discuție în litigiul principal, al cărei grad de independență față de o administrație publică este limitat de legislația națională, în temeiul căreia această unitate instituțională nu dispune de controlul complet al gestionării activelor sale și al pasivelor sale, în măsura în care această administrație publică, pe de o parte, exercită un control asupra activelor sale și, pe de altă parte, își asumă o parte din riscul legat de pasivele sale, poate fi calificată drept „instituție financiară captivă”, în sensul punctelor 2.21-2.23 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013.

44 În speță, pe de o parte, măsurile care limitează controlul Fondului asupra activelor sale s-ar traduce prin competența Regiunii Bruxelles-Capitală de a stabili anumite modalități ale împrumuturilor ipotecare pe care Fondul are sarcina să le acorde, în special cu privire la rata dobânzii aplicabile, lăsându-i în același timp capacitatea de a decide cu privire la acordarea lor, la durata lor, la cuantumul lor și la anumite condiții ale acestora.

45 Pe de altă parte, măsurile care limitează controlul Fondului asupra pasivelor sale s-ar concretiza în special prin faptul că împrumuturile pe care Fondul le contractează ar fi garantate de Regiunea Bruxelles-Capitală. Instanța de trimitere ridică, în această privință, problema dacă, în speță, ICN a putut să califice în mod valabil Fondul drept „instituție financiară captivă” fără să fi examinat „finalitatea și efectele unei astfel de garanții în funcție de caracteristicile sale în speță și de realitatea economică subiacentă”.

46 Trebuie arătat, cu titlu introductiv, că, astfel cum arată în special ICN în observațiile sale scrise, prin intermediul acestei întrebări, instanța de trimitere solicită Curții în esență să examineze domeniul de aplicare și întinderea anumitor măsuri de control asupra activelor și a pasivelor la care este supus Fondul în temeiul legislației naționale aplicabile și să decidă dacă acest control este determinant pentru a putea fi considerat captiv în raport cu criteriile și cu indicatorii necesari în temeiul SEC 2010.

47 Prin aceasta, se solicită în realitate Curții să examineze legislația națională aplicabilă, în măsura în care prevede atât modalitățile de control privind o instituție financiară (controlul activelor), cât și întinderea garanțiilor furnizate de administrația publică și a realității economice globale a situației sale (control al pasivelor).

48 În această privință, trebuie amintit că, conform unei jurisprudențe constante a Curții, în cadrul procedurii prevăzute la articolul 267 TFUE, întemeiată pe o separare clară a funcțiilor între instanțele naționale și Curte, aceasta din urmă nu este competentă să interpreteze dreptul național și că revine numai instanței naționale sarcina să constate și să aprecieze situația de fapt din litigiul principal, precum și să determine domeniul de aplicare exact al actelor cu putere de lege și al actelor administrative naționale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 aprilie 2010, Bressol și alții, C-73/08, EU:C:2010:181, punctul 64, și Hotărârea din 21 iunie 2017, W și alții, C-621/15, EU:C:2017:484, punctul 49).

49 Cu toate acestea, Curtea, învestită cu atribuția de a furniza răspunsuri utile instanței naționale, este competentă să dea indicații întemeiate pe dosarul cauzei principale, precum și pe observațiile scrise și orale care i-au fost prezentate, de natură a permite instanței naționale să se pronunțe (Hotărârea din 13 aprilie 2010, Bressol și alții, C-73/08, EU:C:2010:181, punctul 65 și jurisprudența citată).

50 În speță, pentru a aprecia dacă o unitate instituțională precum Fondul dispune, în ceea ce privește administrația publică care o controlează, în speță Regiunea Bruxelles-Capitală, de o independență în gestionarea activității sale, în sensul punctului 2.22 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, este necesar, pe de o parte, să se determine modalitățile și întinderea controlului pe care o asemenea unitate instituțională îl exercită asupra gestionării activelor și a pasivelor sale. Pe de altă parte, trebuie să se examineze care sunt constrângerile legislative sau contractuale pe care organismul de control le exercită asupra acestei gestionări. Este vorba în mod necesar de o examinare de la caz la caz, astfel încât nu este posibil să se stabilească o listă, aplicabilă în mod transversal, a criteriilor relevante care trebuie luate în considerare în vederea unei asemenea analize. Cu toate acestea, în general, este posibil să se considere, astfel cum arată Comisia Europeană în observațiile sale scrise, că organismul de control exercită un control substanțial asupra unei unități instituționale dacă impune condițiile în care această unitate are obligația de a acționa, fără ca aceasta din urmă să aibă posibilitatea de a le modifica în mod substanțial din proprie inițiativă.

51 În această privință, reiese din dosarul prezentat Curții, în primul rând, că reglementarea națională aplicabilă Fondului, *primo*, stabilește modalitățile și condițiile împrumuturilor pe care acesta le acordă, în special cuantumul maxim al împrumutului ipotecar, condițiile de eligibilitate a împrumutaților, rata dobânzii și formula de rambursare, *secundo*, stabilește că o eventuală modificare a condițiilor activității de împrumut trebuie solicitată și autorizată de autoritatea de control, și anume Regiunea Bruxelles-Capitală, *tertio*, impune condițiile de acordare a unei asigurări de locuință garantate beneficiarilor locatari, *quarto*, limitează condițiile restrictive la libera dispoziție a dreptului cedat și, *quinto*, stabilește condițiile de constituire a garanției locative pentru anumiți locatari.

52 În al doilea rând, astfel cum reiese în special din Codul bruxellez al locuințelor, Fondul beneficiază de resurse care provin în esență din subvenții plătite de autoritățile publice, din împrumuturi acordate de autoritățile publice și din împrumuturi garantate în cvasitotalitatea lor de către autoritățile publice.

53 În al treilea rând, trebuie să se țină seama de faptul că Fondul beneficiază de o garanție din partea Regiunii Bruxelles-Capitală care îl liberează de orice risc atunci când recurge la împrumuturi în cadrul exercitării activității sale. În special, rezultă că, dacă Fondul nu efectuează o rambursare, creditorul are dreptul să se întoarcă împotriva Regiunii Bruxelles-Capitală, care dispune în acest caz de 15 zile lucrătoare pentru a efectua plata în locul Fondului. Astfel, se pare că regiunea menționată se angajează în mod necondiționat și irevocabil la plata către creditor a sumei exigibile pe care Fondul nu a plătit-o, eventual majorată cu dobânzi de întârziere.

54 Or, chiar dacă rezultă că o astfel de garanție nu este decât un instrument final care acoperă eventuala nerespectare de către Fond a angajamentelor în ceea ce privește împrumuturile sale, situație cu care acesta din urmă nu a fost niciodată confruntat, astfel încât Regiunea Bruxelles-Capitală nu a trebuit niciodată să intervină în acest sens, nu este mai puțin adevărat că, prin intermediul acestei garanții, regiunea menționată este cea care suportă, în practică, riscurile legate de exercitarea activității Fondului.

55 În aceste condiții, nu se poate exclude, având în vedere elementele menționate la punctele 51-54 din prezenta hotărâre, ca constrângerile exercitate de Regiunea Bruxelles-Capitală privind gestionarea, de către Fond, a activelor și a pasivelor sale să fie suficient de importante pentru a justifica considerarea acestuia drept o unitate financiară captivă, în sensul SEC 2010, aparținând sectorului administrației publice. Revine totuși instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă aceasta este situația în speță, ținând seama de toate împrejurările cauzei principale.

56 În consecință, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că o unitate instituțională precum cea în discuție în litigiul principal, al cărei grad de independență față de o administrație publică este limitat de legislația națională, în temeiul căreia unitatea instituțională menționată nu dispune de controlul complet al gestionării activelor și al pasivelor sale, în măsura în care această administrație publică, pe de o parte, exercită un control asupra activelor sale și, pe de altă parte, își asumă o parte din riscul legat de pasivele sale, poate fi calificată drept „instituție financiară captivă”, în sensul punctelor 2.21-2.23 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, în măsura în care măsurile de control prevăzute de această legislație națională pot fi interpretate de instanța națională în sensul că au ca efect că unitatea instituțională respectivă nu poate acționa independent față de administrația publică menționată, în măsura în care aceasta din urmă îi impune condițiile în care această unitate instituțională are obligația de a acționa, fără ca aceasta să aibă posibilitatea de a le modifica în mod substanțial din proprie inițiativă.

Cu privire la cheltuielile de judecată

57 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera a opta) declară:

1) **Dispozițiile anexei A la Regulamentul (UE) nr. 549/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 21 mai 2013 privind Sistemul european de conturi naționale și regionale din Uniunea Europeană trebuie interpretate în sensul că, pentru a determina dacă o unitate instituțională separată, plasată sub controlul unei administrații publice, intră în sectorul administrațiilor publice, în sensul Sistemului european de conturi naționale revizuit instituit prin acest regulament, atunci când prezintă caracteristicile unei instituții financiare captive, este necesar să se examineze criteriul expunerii sale la riscul economic în exercitarea activității sale.**

2) **O unitate instituțională precum cea în discuție în litigiul principal, al cărei grad de independență față de o administrație publică este limitat de legislația națională, în temeiul căreia unitatea instituțională menționată nu dispune de controlul complet al gestionării activelor și al pasivelor sale, în măsura în care această administrație publică, pe de o parte, exercită un control asupra activelor sale și, pe de altă parte, își asumă o parte din riscul legat de pasivele sale, poate fi calificată drept „instituție financiară captivă”, în sensul punctelor 2.21-2.23 din anexa A la Regulamentul nr. 549/2013, în măsura în care măsurile de control prevăzute de această legislație națională pot fi interpretate de instanța națională în sensul că au ca efect că unitatea instituțională respectivă nu poate acționa independent față de administrația publică menționată, în măsura în care aceasta din urmă îi impune condițiile în care această unitate instituțională are obligația de a acționa, fără ca aceasta să aibă posibilitatea de a le modifica în mod substanțial din proprie inițiativă.**

Semnături