Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (osmo vijeće)

3. listopada 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Ekonomska i monetarna politika – Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa u Europskoj uniji – Uredba (EU) br. 549/2013 – Sektor opće države – Zatvoreno financijsko društvo – Pojam – Društvo koje kućanstvima s prosječnim ili skromnim prihodima nudi hipotekarne kredite pod državnim nadzorom”

U predmetu C-632/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Conseil d'État (Državno vijeće, Belgija), odlukom od 28. rujna 2018., koju je Sud zaprimio 10. listopada 2018., u postupku

Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale

protiv

Institut des comptes nationaux (ICN),

SUD (osmo vijeće),

u sastavu: F. Biltgen, predsjednik vijeća, C. G. Fernlund i L. S. Rossi (izvjestiteljica), suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: R. Schiano, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 13. svibnja 2019.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

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

– za Institut des Comptes nationaux (ICN), J.-F. De Bock i P. Michou, *avocats*,

– za Europsku komisiju, J.-P. Keppenne i F. Simonetti, u svojstvu agenata,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnog odvjetnika, da u predmetu odluči bez mišljenja,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: francuski

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje Uredbe (EZ) br. 549/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa u Europskoj uniji (SL 2013., L 174, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 8., str. 1.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL (Fond za stanovanje Briselske regije, u daljnjem tekstu: Fond) i Institut des Comptes nationaux (Institut za nacionalne račune, u daljnjem tekstu: ICN) o ICN-ovoj klasifikaciji Fonda u sektor opće države na temelju revidiranog europskog sustava nacionalnih računa uspostavljenog Uredbom br. 549/2013 (u daljnjem tekstu: ESA 2010.).

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Europski sustav integriranih ekonomskih računa (ESA) statistički je alat i pravni instrument koji je Europska unija usvojila kako bi osigurala usporedivu informaciju o strukturi gospodarstava država članica i njihovu razvoju. Prva ESA, nazvana „ESA 95”, uspostavljena je Uredbom Vijeća (EZ) br. 2223/96 od 25. lipnja 1996. o Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa u Zajednici (SL 1996., L 310, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 4., str. 3.). ESA 2010., uspostavljena Uredbom br. 549/2013, naslijedila je ESA-u 95.

4 Uvodna izjava 3. Uredbe br. 549/2013 glasi kako slijedi:

„Građani Unije trebaju ekonomske račune kao osnovno sredstvo za analizu gospodarskog stanja u državi članici ili regiji. Radi usporedivosti, takve bi račune trebalo sastavljati na temelju jedinstvene skupine načela koja nisu podložna različitim tumačenjima. Dostavljene informacije trebale bi biti što je više moguće točne, potpune i pravovremene kako bi se osigurala najveća moguća transparentnost za sve sektore.”

5 Uvodnom izjavom 14. te uredbe pojašnjava se:

„ESA 2010. treba postupno zamijeniti sve ostale sustave kao referentni okvir zajedničkih standarda, definicija, klasifikacija i pravila za izradu računa država članica za potrebe Unije, kako bi se postigli rezultati koji su usporedivi među državama članicama.”

6 Članak 1. stavci 1. i 2. navedene uredbe glasi:

„1. Ovom se Uredbom uspostavlja [ESA 2010.].

2. ESA 2010. propisuje:

(a) metodologiju (Prilog A) zajedničkih standarda, definicija, klasifikacija i računovodstvenih pravila koji se koriste pri izradi računa i tablica radi uspoređivanja na razini Unije te rezultate koji se zahtijevaju na temelju uvjeta iz članka 3.;

(b) plan (Prilog B) kojim se određuju rokovi do kojih države članice dostavljaju Komisiji (Eurostatu) račune i tablice koje treba izraditi u skladu s metodologijom iz točke (a).”

7 Poglavlje 1. Priloga A toj uredbi, kojim se prikazuju opće značajke i temeljna načela ESA-e 2010., sadržava, među ostalim, točke 1.01., 1.19., 1.34., 1.35., 1.36. i 1.57. tog priloga, koje glase kako slijedi:

„1.01. [ESA 2010.] je međunarodno usklađen računovodstveni okvir za sustavno i detaljno opisivanje ukupnog gospodarstva (regije, države ili skupine država), njegovih sastavnih dijelova i odnosa s ostalim ukupnim gospodarstvima.

[…]

1.19. Za [Uniju] i njezine države članice, brojke koje proizlaze iz tog okvira imaju važnu ulogu u određivanju i nadziranju njihovih socijalnih i ekonomskih politika.

[…]

1.34. Sektorski računi se stvaraju dodjelom jedinica sektorima i to omogućava prikazivanje transakcija i izravnavajućih stavki računa po sektorima. Prikaz po sektorima otkriva mnoge ključne veličine za potrebe ekonomske i porezne politike. Glavni sektori su kućanstva, država, društva (financijska i nefinancijska), neprofitne ustanove koje služe kućanstvima (NPUSK-ovi) i inozemstvo.

Razlika između tržišne i netržišne aktivnosti je važna. Subjekt koji kontrolira država, za koji se pokazalo da je tržišno društvo, klasificira se u sektoru društava, izvan sektora opće države. Stoga, razine deficita i zaduženosti društva neće biti dio deficita i duga opće države.

1.35. Važno je da se uspostave jasni i postojani kriteriji za dodjeljivanje subjekata sektorima.

Javni sektor sastoji se od svih institucionalnih jedinica rezidentnih u gospodarstvu koje kontrolira država. Privatni sektor sastoji se od svih ostalih rezidentnih jedinica.

U tablici 1.1. određeni su kriteriji za razlikovanje između javnog i privatnog sektora, u javnom sektoru između sektora države i sektora javnih društava te u privatnom sektoru između NPUSK sektora i sektora privatnih društava.

Tablica 1.1.

Kriteriji	Državno kontroliran (javni sektor)	Privatno kontroliran (privatni sektor)
Netržišni output	opća država (S.13)	NPUSK
Tržišni output	Javna društva	Privatna društva

1.36. Kontrola se definira kao mogućnost određivanja opće politike ili plana institucionalne jedinice. Dodatni detalji u odnosu na definiciju kontrole nalaze se u stavcima 2.35 do 2.39.

[…]

1.57. Institucionalne jedinice su gospodarski subjekti koji mogu imati vlasništvo nad robom i aktivom, preuzimati obveze i sudjelovati u ekonomskoj aktivnosti i transakcijama s ostalim jedinicama. Za potrebe ESA 2010. sustava, institucionalne jedinice se grupiraju u pet međusobno isključivih domaćih institucionalnih sektora:
(a) nefinancijska društva;

(b) financijska društva;
(c) opća država;
(d) kućanstva;
(e) [NPUSKOV-i].

Ovih pet sektora čine ukupno domaće gospodarstvo, a svaki je podijeljen na podsektore. ESA 2010. sustav omogućava izradu potpunog skupa računa tokova i bilanci stanja za svaki sektor i podsektor te za ukupno gospodarstvo. Nerezidentne jedinice mogu međudjelovati s tih pet domaćih sektora, a međudjelovanja su vidljiva između pet domaćih sektora i šestog institucionalnog sektora: sektora inozemstva.

[…]”

8 Poglavlje 2., naslovljeno „Jedinice i njihovo grupiranje”, Priloga A Uredbi br. 549/2013 sadržava, među ostalim, točke 2.21. do 2.23., 2.27. i 2.28. tog priloga, koje glase kako slijedi:

„Zatvorena financijska društva

2.21. Holding društvo koje ima samo vlasništvo nad društvima kćerima primjer je zatvorenog financijskog društva. Primjeri drugih jedinica koje se također tretiraju kao zatvorena financijska društva su jedinice sa značajkama subjekata posebne namjene kako su opisane gore, uključujući investicijske i mirovinske fondove i jedinice korištene za održavanje i upravljanje bogatstvom za pojedince ili obitelji, izdavanje dužničkih instrumenata u ime povezanih društava (takvo društvo može se zvati posrednik) i izvršavanje drugih financijskih funkcija.

2.22. Stupanj neovisnosti od svojeg društva majke može se pokazati vršenjem značajne kontrole nad svojom aktivom i pasivom u mjeri snošenja rizika i koristi povezanih s aktivom i pasivom. Takve se jedinice klasificiraju u sektoru financijskih društava.

2.23. Subjekt takve vrste koji ne može djelovati neovisno o svom društvu majci i samo je pasivni vlasnik aktive i pasive (katkad se navodi kao da je na autopilotu) ne tretira se kao posebna institucionalna jedinica, osim ako je rezidentan u gospodarstvu različitom od društva majke. Ako je rezidentan u istom gospodarstvu kao i društvo majka, tretira se kao ‚umjetno društvo kćer’ kako je opisano u nastavku.

[…]

Jedinice posebne namjene opće države

2.27. Opća država također može uspostaviti jedinice posebne namjene, sa značajkama i funkcijama sličnim društvima koja se bave prijenosom financijskih sredstava i umjetnim društvima kćerima. Takve jedinice nemaju ovlast djelovati neovisno i ograničene su u opsegu transakcija koje mogu obavljati. Ne snose rizike i koristi povezane s aktivom i pasivom koje imaju. Takve jedinice, ako su rezidentne, tretiraju se kao sastavni dio opće države, a ne kao posebne jedinice. Ako su nerezidentne, tretiraju se kao posebne jedinice. Sve transakcije koje obave u inozemstvu odražavaju se u odgovarajućim transakcijama s državom. Stoga, za jedinicu koja pozajmljuje u inozemstvu smatra se da pozajmljuje isti iznos općoj državi, i to pod istim uvjetima kao i prvotno pozajmljivanje.

2.28. Sažeto, računi subjekata posebne namjene bez neovisnih prava postupanja konsolidiraju se s društvom majkom, osim ako su rezidentni u različitom gospodarstvu od onoga u kojem je društvo majka. Postoji jedna iznimka od ovog općeg pravila, a to je kada nerezidentni [subjekt posebne namjene] uspostavi država.”

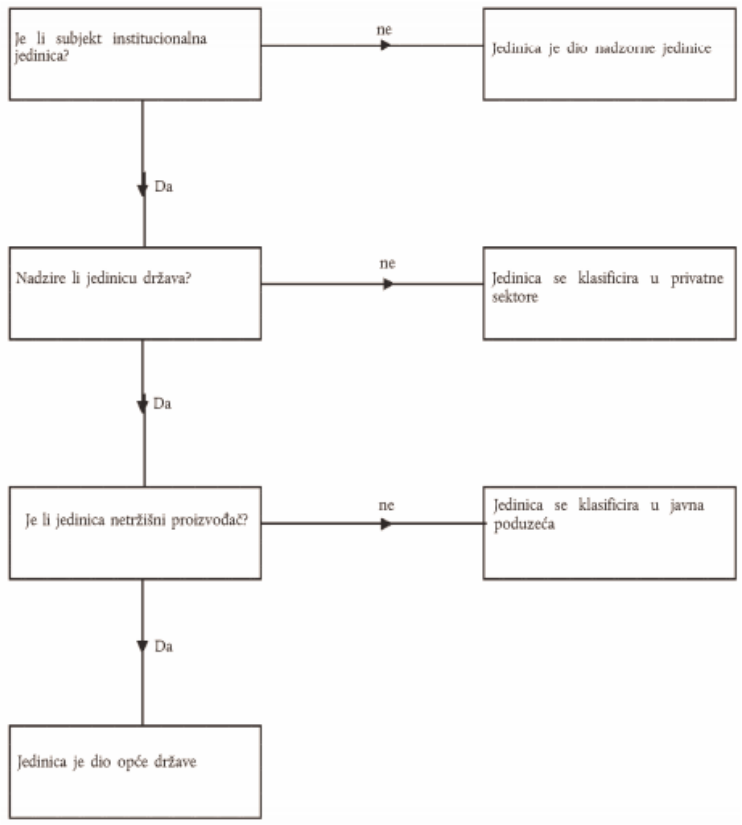
9 U istom poglavlju 2. Priloga A toj uredbi nalaze se, pod naslovom „Institucionalni sektori”, točke 2.31. i sljedeće tog priloga. U tim točkama navode se institucionalni sektori i podsektori unutar kojih se trebaju kvalificirati institucionalne jedinice sa sličnim ekonomskim ponašanjem. Dijagramom 2.1, koji se nalazi u točki 2.32. navedenog priloga, pojašnjava se u obliku sheme postupak raspodjele jedinica u sektore. Među tim sektorima nalaze se opća država (S.13) i financijska društva (S.12.). Iz točaka 2.66. i 2.71. tog priloga proizlazi da sektor financijskih društava obuhvaća devet podsektora koji su ondje navedeni i da se svaki od tih podsektora dalje dijeli ovisno o tome je li dotično financijsko društvo javno, nacionalno privatno ili inozemno kontrolirano financijsko društvo.

10 Poglavljem 20. Priloga A Uredbi br. 549/2013, naslovljenim „Državni računi”, definira se, među ostalim, što treba smatrati „sektorom opće države”. U tom poglavlju nalazi se točka 20.17. tog priloga, koja glasi kako slijedi:

„Ostale jedinice opće države

20.17 Donijeti odluku o klasifikaciji proizvođača roba i usluga koji posluju pod utjecajem državnih jedinica može biti teško. Alternative su klasificirati ih u opću državu ili, ako se kvalificiraju kao institucionalne jedinice, u javna poduzeća. Za takve slučajeve koristi se sljedeća shema odlučivanja.

Dijagram 20.1. — Shema odlučivanja



”

11 Točke 20.19. i sljedeće Priloga A Uredbi br. 549/2013 odnose se na „[r]azlikovanje između tržišnog i netržišnog”. Točnije, točkom 20.29. uspostavlja se „[t]est za određivanje tržišnih od netržišnih subjekata”, prema kojem se, među ostalim, javna jedinica smatra tržišnim proizvođačem ako pokriva barem 50 % troškova svojom prodajom kroz dugotrajno, višegodišnje razdoblje.

12 U skladu s točkama 20.32. do 20.34. Priloga A toj uredbi, pod zajedničkim nazivom „Financijsko posredovanje i granica države”:

„20.32. Treba posebno razmotriti slučaj jedinica uključenih u financijske aktivnosti. Financijsko posredovanje je djelatnost u kojoj jedinice povećavaju financijsku imovinu i istodobno preuzimaju obveze za vlastiti račun obavljajući financijske transakcije.

20.33. Financijski posrednik dovodi se u rizičan položaj preuzimanjem obveza za vlastiti račun. Na primjer, ako javna financijska jedinica upravlja aktivom, ali ne dovodi se u rizičan položaj preuzimanjem obveze za vlastiti račun, ona nije financijski posrednik, nego se klasificira u sektor opće države umjesto u sektor financijskih poduzeća.

20.34. Primjena kvantitativnog kriterija testa za raspoznavanje tržišnih od netržišnih subjekata na javna poduzeća uključena u financijsko posredovanje ili upravljanje aktivom uglavnom nije relevantna, jer zarada tih poduzeća proizlazi iz vlasničkog dohotka i vlasničkog dobitka.”

Belgijsko pravo

13 Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, du 17 juillet 2003, portant le code bruxellois du logement (Odluka Briselske regije od 17. srpnja 2003. o Briselskom zakoniku o stanovanju, *Moniteur belge* od 29. travnja 2004., str. 35501.), kako je izmijenjena ordonnanceom de la Région de Bruxelles-Capitale, du 11 juillet 2013 (Odluka Briselske regije od 11. srpnja 2013., *Moniteur belge* od 18. srpnja 2013., str. 45239. i ispravak *Moniteur belge* od 26. srpnja 2013., str. 47151., u daljnjem tekstu: Briselski zakonik o stanovanju), sadržava glavu IV., naslovljenu „Tijela nadležna za stanovanje”. U poglavlju VI. te glave, posvećenom odredbama koje se primjenjuju na Fond, nalaze se članci 111. do 119. tog zakonika.

14 Člankom 111. navedenog zakonika propisuje se:

„[Fond] se osniva u obliku zadružnog društva s ograničenom odgovornošću.

[…]”

15 Člankom 112. stavkom 1. tog zakonika određuje se:

„Fond izvršava zadaće u javnom interesu, a osobito:

1. osobama s prosječnim ili niskim prihodima dodjelom hipotekarnih kredita (čije uvjete utvrđuje vlada) stavlja na raspolaganje sredstva za sanaciju, dogradnju, preuređenje, stjecanje vlasništva ili drugog oblika stvarnog prava, izgradnju ili održavanje stambenog objekta prije svega namijenjenog privatnoj uporabi ili kako bi se poboljšala njegova energetska učinkovitost;

[…]

6. potiče inovacije i rasprave u tim područjima te predlaže vladi nove politike.”

16 U skladu s člankom 113. prvim stavkom Briselskog zakonika o stanovanju:

„Fond obavlja svoje zadaće prema prioritetima i smjernicama definiranima u ugovoru o upravljanju koji sklapa s vladom na pet godina. U slučaju nepostojanja ugovora o upravljanju, nakon savjetovanja s Fondom vlada utvrđuje posebne uvjete provedbe članka 114. za financijsku godinu."

17 Članak 115. tog zakonika glasi kako slijedi:

„Fond izrađuje godišnje izvješće o ocjeni provedbe ugovora o upravljanju i podnosi ga vladi, nakon mišljenja povjerenika(â) vlade iz članka 118. ovog zakonika."

18 Člankom 116. stavkom 1. prvim podstavkom navedenog zakonika propisuje se:

„Vlada može ovlastiti Fond da ugovara zajmove za koje jamči regija u okviru proračunskih ograničenja koja određuje Parlament Briselske regije. Jamstvo obuhvaća i poslove financijskog upravljanja koji su povezani s tim zajmovima."

19 Članak 118. stavak 1. tog zakonika glasi kako slijedi:

„Fond podliježe nadzoru vlade. Taj nadzor izvršavaju dva povjerenika koja imenuje vlada, a koji pripadaju različitim jezičnim skupinama."

20 Člankom 1. arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 2 mai 1996, déterminant les modalités de l'intervention à charge du budget de la Région de Bruxelles-Capitale auprès du Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (Uredba vlade Briselske regije od 2. svibnja 1996. kojom se određuju pravila intervencije na teret proračuna Briselske regije kod Fonda za stanovanje Briselske regije, *Moniteur belge* od 26. studenoga 1996., str. 29725.), kako je izmijenjena posredstvom 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 (Uredba vlade Briselske regije od 8. rujna 2011. kojom se izmjenjuje nekoliko uredbi o Fondu za stanovanje Briselske regije, *Moniteur belge* od 11. listopada 2011., str. 62442.), propisuje se:

„U okviru ograničenja kredita koji su u tu svrhu predviđeni u proračunu Briselske regije, ministar ili državni tajnik koji je ovlašten za poslove stanovanja dodjeljuje [Fondu] kapital namijenjen financiranju njegovih ulaganja radi izvršavanja njegovih zadaća u javnom interesu koje su određene u članku 80. [Briselskog zakonika o stanovanju]."

21 U skladu s člankom 2. te uredbe:

„Briselska regija jamči, u pogledu svojih ugovaratelja, za ispunjenje obveza iz zajmova koje [Fond] daje po proračunskoj godini, u granicama odobrenja vlade Briselske regije. Iznosi i pravila tih zajmova odobravaju ministri ili državni tajnici nadležni za proračun i stanovanje.

[…]"

22 Posebni uvjeti dodjele zajmova definirani su u 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 (Uredba vlade Briselske regije od 22. ožujka 2008. o uporabi Fonda za stanovanje Briselske regije kapitala koji potječe iz fonda B2 za svoje opće poslove u vezi s hipotekarnim kreditima, *Moniteur belge* od 10. lipnja 2008., str. 29122.) i u 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 (Uredba vlade Briselske regije od 22. ožujka 2008. o uporabi

Fonda za stanovanje Briselske regije kapitala koji potječe iz fonda B2 za svoje opće poslove u vezi s dodatnim hipotekarnim zajmovima mladim kućanstvima, *Moniteur belge* od 28. kolovoza 2008., str. 45028.).

Glavni postupak i prethodna pitanja

23 Iz spisa koji je podnesen Sudu proizlazi da je Fond, osnovan tijekom 1985., društvo privatnog prava bez sudjelovanja države u njegovu kapitalu ili tijelima odlučivanja. Fond za stanovanje proizišao je iz Ligue des Familles nombreuses de Belgique (Udruga velikih obitelji Belgije), čije osnivanje datira iz 1929. Cilj je Fonda promicanje pristupa stanovanju i vlasništvu osoba s niskim i srednjim primanjima u Briselskoj regiji te je u tu svrhu zadužen za obavljanje zadaća javne usluge, koje se osobito sastoje od dodjele kredita kućanstvima za njihove stanove (stjecanje i energetska sanacija), izgradnje stanova s namjenom potpore za najam, dodjele potpore za najam i potpore za stambeni polog. Kako bi mogao dobro izvršavati svoje zadaće, Fond od Briselske regije dobiva, među ostalim, dotaciju, jamstvo na zajmove koje je ugovorio i povratne predujmove koje je ta regija dodijelila.

24 ICN je u Belgiji zadužen za prikupljanje statističkih podataka koji se zahtijevaju na temelju ESA-e 2010. i u tu svrhu klasifikaciju različitih gospodarskih subjekata po sektorima, u kategorije definirane Uredbom br. 549/2013, od kojih su glavni sektori kućanstva, opća država, društva (financijska i nefinancijska), NPUSK-ovi i inozemstvo.

25 Među mnogobrojnim izmjenama koje su uvedene ESA-om 2010. u odnosu na ESA-u 95. nalazi se dodavanje novog podsektora „Društva koja se bave prijenosom financijskih sredstava i zajmodavci (S.127.)” i skup pravila kojima se uspostavljaju uvjeti da bi se neki subjekt klasificirao u taj novi podsektor ili, naprotiv, premjestio u sektor njegova nadzornog tijela.

26 Nakon stupanja na snagu ESA-e 2010., ICN, poput nacionalnih statističkih ureda svih drugih država članica, morao je preispitati klasifikaciju mnogih javnih subjekata, u što ulazi Fond, koji je ranije prema ESA-i 95. bio klasificiran kao financijska društva (S.12).

27 Odlukom od 30. ožujka 2015., temeljeći se na novim načelima koja su uvedena ESA-om 2010., a osobito na shemi odlučivanja koja se nalazi u točki 20.17. Priloga A Uredbi br. 549/2013, ICN je smatrao da je Fond posebna institucionalna jedinica koju nadziru državna tijela regionalne razine, to jest Briselska regija, a koja obavlja djelatnosti financijske prirode i ima obilježja zatvorenog financijskog društva. Slijedom toga, Fond kao netržišnu javnu jedinicu treba klasificirati u sektor savezne države (S.1312). ICN je pojasnio da se jedinica pod državnom kontrolom koja ima značajke zatvorenih financijskih društava ne smatra financijskim posrednikom te da analiza njezina izlaganja riziku, kako je propisana u točki 20.33. Priloga A Uredbi br. 549/2013, nije relevantna.

28 Tužbom od 15. svibnja 2015. Fond je pred sudom koji je uputio zahtjev, Conseilom d’État (Državno vijeće, Belgija), podnio tužbu za poništenje te odluke o klasifikaciji. Nakon što je utvrdio da se ne osporava da je Fond posebna institucionalna jedinica, taj sud potvrđuje ICN-ovo mišljenje prema kojem postoji kontrola Briselske regije nad njome. Sud koji je uputio zahtjev pojašnjava da Fond osporava zakonitost ICN-ova obrazloženja za njegovo kvalificiranje „zatvorenim financijskim društvom” te dvoji o takvoj kvalifikaciji Fonda.

29 U tom je kontekstu Conseil d’État (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i postaviti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li točke 2.22., 2.23., 2.27., 2.28. i 20.33. Uredbe (EU) br. 549/2013 tumačiti na način da posebnu institucionalnu jedinicu, stavljenu pod kontrolu države, treba smatrati netržišnim subjektom koje je stoga dio sektora opće države ako ima značajke zatvorenog financijskog društva a da nije potrebno ispitati kriterij njegova izlaganja riziku?

2. Može li se tijelo koje funkcionira pod kontrolom države kvalificirati kao zatvoreno financijsko društvo u smislu točaka 2.21. do 2.23., 2.27. i 2.28. Priloga A Uredbi (EU) br. 549/2013:
   (a) uz obrazloženje da mu se oduzima kontrola nad njegovom aktivom time što spomenuta opća država uređuje njegovu djelatnost, iako mu se ostavlja mogućnost odlučivanja o davanju hipotekarnih kredita koje odobrava, njihovu trajanju, iznosu i nekim njihovim uvjetima, pri čemu se određuju neki drugi elementi, osobito kamatna stopa koja se na njih primjenjuje;
   (b) uz obrazloženje da mu, među ostalim, jamstvo koje daje opća država za zajmove koje ugovara oduzima kontrolu nad njegovom pasivom, pri čemu se ne ispituju svrha i učinci takvog jamstva ovisno o njegovim značajkama u ovom slučaju i ekonomskoj stvarnosti na kojoj se transakcija temelji?"

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

30 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li odredbe Priloga A Uredbi br. 549/2013 tumačiti na način da posebnu institucionalnu jedinicu poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, stavljenu pod kontrolu države, treba smatrati netržišnim subjektom koji je stoga dio sektora opće države u smislu ESA-e 2010. jer ima značajke zatvorenog financijskog društva a da nije potrebno ispitati kriterij njegova izlaganja riziku pri obavljanju svoje djelatnosti.

31 U ovom slučaju taj sud želi znati je li ICN pravilno tumačio točke 2.22., 2.23., 2.27., 2.28. i 20.33. Priloga A na način da se zatvoreno financijsko društvo poput Fonda, koje je pod kontrolom Briselske regije, prema ESA-i 2010. treba klasificirati u sektor opće države a da za to nije potrebno konkretno uzimati u obzir njegovo izlaganje ekonomskom riziku.

32 Kako bi se odgovorilo na to pitanje, uvodno treba podsjetiti na to da iz uvodne izjave 14. Uredbe br. 549/2013 proizlazi da se ESA-om 2010. uspostavlja referentni okvir namijenjen za izradu računa država članica za potrebe Unije i osobito za definiciju i praćenje gospodarskih i socijalnih politika Unije. U tom pogledu, u skladu s uvodnom izjavom 3. te uredbe, takve bi račune trebalo sastavljati na temelju jedinstvene skupine načela koja nisu podložna različitim tumačenjima, tako da se omogući dobivanje usporedivih rezultata.

33 Za potrebe računovodstva ESA-e 2010., sukladno poglavlju 1. točki 1.57. Priloga A navedenoj uredbi, svaka institucionalna jedinica – koja je definirana kao gospodarski subjekt koji može imati vlasništvo nad robom i aktivom, preuzimati obveze i sudjelovati u ekonomskoj aktivnosti i transakcijama s ostalim jedinicama – mora biti dodijeljena jednom od šest glavnih sektora navedenih u ESA-i 2010., to jest financijskim odnosno nefinancijskim društvima, kućanstvima, državi, NPUSK-ovima ili inozemstvu.

34 U predmetu u glavnom postupku riječ je o određivanju klasifikacije institucionalne jedinice poput Fonda, koja je stavljena pod kontrolu države, u ovom slučaju Briselske regije, a ima obilježja zatvorenog financijskog društva.

35 U tom pogledu treba istaknuti da, kao što se to pokazalo na raspravi pred Sudom, stranke u glavnom postupku ne osporavaju da Fond ima obilježja zatvorenog financijskog društva u smislu točaka 2.21. do 2.23. Priloga A Uredbi br. 549/2013.

36 Nasuprot tomu, među strankama u glavnom postupku postoje nesuglasice o tome raspolaže li Fond dovoljnom neovisnosti da bi ga se moglo uvrstiti u sektor financijskih društava ili ga treba premjestiti u sektor jedinica pod kontrolom, u ovom slučaju Briselske regije, ili u sektor opće države.

37 U ovom slučaju, kako bi se odredila pravila prema kojima se treba izvršiti klasifikacija institucionalne jedinice koja ima obilježja zatvorenog financijskog društva, treba uzeti u obzir odredbe točaka 2.19. do 2.21. i 2.23. Priloga A Uredbi br. 549/2013 o „Zatvorenim financijskim društvima”.

38 Kao što je to navedeno u točki 2.19. Priloga A toj uredbi, institucionalna jedinica dodjeljuje se sektoru ili djelatnosti prema svojoj glavnoj aktivnosti, „osim ako taj SPN nema neovisna prava postupanja”. Zatim se točkom 2.20. Priloga A navedenoj uredbi propisuje da se zatvorena financijska društva dodjeljuju sektoru svojih kontrolnih tijela.

39 Međutim, sukladno tekstu točke 2.22. Priloga A toj uredbi, stupanj neovisnosti zatvorenih financijskih društava o svojem društvu majci može se pokazati vršenjem značajne kontrole nad svojom aktivom i pasivom u mjeri snošenja ekonomskih rizika i koristi povezanih s aktivom i pasivom.

40 Dakle, kako bi se odredilo treba li se neka institucionalna jedinica koja ima obilježja zatvorenog financijskog društva stavljenog pod kontrolu druge jedinice klasificirati u sektor opće države, navedenom točkom 2.22. nalaže se ispitivanje dvaju kumulativnih uvjeta, odnosno kontrole nad aktivom i pasivom te jedinice, s jedne strane, i snošenja ekonomskog rizika djelatnosti, s druge strane.

41 Iz toga slijedi da klasifikacija takve institucionalne jedinice u sektor opće države ovisi o konkretnoj analizi njezina gospodarskog funkcioniranja, koje se ne može odrediti a da se pritom ne ispitaju, među ostalim, njezina izloženost ekonomskom riziku prilikom obavljanja njezine djelatnosti.

42 Slijedom toga, na prvo pitanje valja odgovoriti da odredbe Priloga A Uredbi br. 549/2013 treba tumačiti na način da, kako bi se odredilo je li posebna institucionalna jedinica stavljena pod kontrolu opće države dio sektora opće države u smislu ESA-e 2010. jer ima obilježja zatvorenog financijskog društva, treba ispitati kriterij njezine izloženosti ekonomskom riziku prilikom obavljanja svoje djelatnosti.

Drugo pitanje

43 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita može li se institucionalna jedinica poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku – čiji je stupanj neovisnosti u odnosu na javno tijelo ograničen nacionalnim zakonodavstvom na temelju kojeg ta institucionalna jedinica ne raspolaže potpunom autonomijom nad upravljanjem svojom aktivom i pasivom jer to javno tijelo, s jedne strane, izvršava kontrolu nad njezinom aktivom i pasivom i, s druge strane, preuzima dio rizika povezanog s njezinom pasivom – kvalificirati „zatvorenim financijskim društvom” u smislu točaka 2.21. do 2.23. Priloga A Uredbi br. 549/2013.

44 U ovom slučaju, s jedne strane, mjere koje ograničavaju autonomiju Fonda nad svojom aktivom odražavaju se u ovlasti Briselske regije da utvrdi određena pravila za hipotekarne zajmove za čiju je dodjelu Fond zadužen, osobito u pogledu primjenjive kamatne stope, a da mu se pritom ostavlja mogućnost da odluči o njihovoj dodjeli, njihovu trajanju, njihovu iznosu i određenim uvjetima.

45 S druge strane, mjere koje ograničavaju autonomiju Fonda nad svojom pasivom konkretiziraju se osobito činjenicom da za zajmove koje Fond ugovara jamči Briselska regija. U tom pogledu sud koji je uputio zahtjev pita se je li ICN mogao Fond valjano kvalificirati kao „zatvoreno financijsko društvo” a da pritom nije ispitao „svrhu i učinke takvog jamstva ovisno o njegovim značajkama u ovom slučaju i ekonomskoj stvarnosti na kojoj se transakcija temelji”.

46 Uvodno treba istaknuti da, kao što to, među ostalim, ističe ICN u svojim pisanim očitovanjima, tim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti poziva Sud da ispita doseg i opseg određenih mjera kontrole nad aktivom i pasivom kojima Fond podliježe na temelju primjenjivog nacionalnog zakonodavstva i presudi je li ta kontrola odlučujuća kako bi ga se moglo smatrati zatvorenim financijskim društvom u pogledu kriterija i pokazatelja koji se zahtijevaju na temelju ESA-e 2010.

47 Time je od Suda zapravo zatražio da ispita primjenjivo nacionalno zakonodavstvo jer se njime propisuju pravila o kontroli nad financijskim društvom (autonomija nad aktivom) i opsegu jamstava koja pruža opća država te ukupnoj ekonomskoj stvarnosti njegove situacije (autonomija nad pasivom).

48 U tom pogledu treba istaknuti da je, sukladno ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u okviru postupka predviđenog u članku 267. UFEU-a, koji se temelji na jasnom razdvajanju funkcija između nacionalnih sudova i Suda, nacionalni sud jedini ovlašten utvrditi i ocijeniti činjenice glavnog postupka te tumačiti i primijeniti nacionalno pravo (vidjeti u tom smislu presude od 13. travnja 2010., Bressol i dr., C-73/08, EU:C:2010:181, t. 64. i od 21. lipnja 2017., W i dr., C-621/15, EU:C:2017:484, t. 49.).

49 Međutim, Sud, koji je pozvan dati nacionalnom sudu koristan odgovor, nadležan je da mu dâ naznake na temelju spisa glavnog postupka kao i na temelju usmenih i pisanih očitovanja koja su mu podnesena, a kako bi nacionalnom sudu omogućio da donese svoju odluku (presuda od 13. travnja 2010., Bressol i dr., C-73/08, EU:C:2010:181, t. 65. i navedena sudska praksa).

50 U ovom slučaju, kako bi ocijenio ima li institucionalna jedinica poput Fonda, u pogledu države koje je kontrolira, u ovom slučaju Briselske regije, neovisnost prilikom obavljanja svoje djelatnosti, u smislu točke 2.22. Priloga A Uredbi 549/2013, treba, s jedne strane, odrediti pravila i opseg kontrole koju takva institucionalna jedinica izvršava nad upravljanjem svojom aktivom i svojom pasivom. S druge strane, treba ispitati kakva su to regulatorna ili ugovorna ograničenja kojima kontrolno tijelo ograničava to upravljanje. Nužno je riječ o ispitivanju u svakom slučaju zasebno, tako da se ne može uspostaviti opće primjenjiv popis relevantnih kriterija koje treba uzeti u obzir za potrebe takve analize. Međutim, općenito se može smatrati, kao što to ističe Europska komisija u svojim pisanim očitovanjima, da kontrolno tijelo izvršava znatnu kontrolu nad institucionalnom jedinicom ako ono određuje uvjete u kojima je ta jedinica dužna djelovati a da ih potonja pritom ne može u bitnome izmijeniti na vlastitu inicijativu.

51 Kao prvo, u tom pogledu iz spisa koji je dostavljen Sudu proizlazi da se nacionalnim propisom koji se primjenjuje na Fond, prvo, uređuju pravila i uvjeti zajmova koje on dodjeljuje, osobito maksimalan iznos hipotekarnog zajma, uvjeti kreditne sposobnosti zajmoprimaca, kamatna stopa i način vraćanja, drugo, određuje da se eventualna izmjena uvjeta dodjele zajma mora zatražiti i da je mora odobriti kontrolno tijelo, odnosno Briselska regija, treće, nalažu uvjeti dodjele osiguranja stana koje je zajamčeno najmoprimcima korisnicima, četvrto, ograničavaju restriktivni uvjeti slobodnog raspolaganja prenesenog prava i, peto, određuju uvjeti uspostave pologa za određene najmoprimce.

52 Kao drugo, kao što to proizlazi osobito iz Briselskog zakonika o stanovanju, Fond dobiva sredstva koja u bitnome protječu od subvencija koje su isplatila javna tijela, zajmova koje su dodijelila javna tijela i zajmova za koje gotovo u cijelosti jamče javna tijela.

53 Kao treće, treba voditi računa o činjenici da Fond ima jamstvo Briselske regije koje ga oslobađa svih rizika kada se koristi zajmom u okviru obavljanja svoje djelatnosti. Osobito, ako Fond ne izvrši povrat, vjerovnik se očito može obratiti Briselskoj regiji, koja ima 15 radnih dana da izvrši plaćanje umjesto Fonda. Dakle, čini se da se navedena regija bezuvjetno i neopozivo obvezuje da će vjerovniku isplatiti traženi iznos koji fond nije platio, eventualno uvećan za zatezne kamate.

54 Međutim, iako je očito da je takvo jamstvo samo instrument za slučaj nužde koji pokriva eventualno neplaćanje Fonda u vezi s njegovim zajmovima, što je situacija s kojom se potonji nikad nije suočio jer Briselska regija nikad nije na taj način intervenirala, ipak se tim jamstvom pokazuje da navedena regija u praksi snosi rizike povezane s izvršavanjem djelatnosti Fonda.

55 U tim okolnostima, s obzirom na elemente iz točaka 51. do 54. ove presude, ne može se isključiti da su ograničenja kojima Briselska regija ograničava upravljanje Fonda svojom aktivom i pasivom dovoljno velika da bi opravdala da se potonji treba smatrati zatvorenom financijskom jedinicom, u smislu ESA-e 2010., koja je dio sektora opće države. Ipak, na sudu koji je uputio zahtjev jest da provjeri je li to tako u konkretnom slučaju, vodeći računa o svim okolnostima predmeta u glavnom postupku.

56 Slijedom toga, na drugo pitanje valja odgovoriti da se institucionalna jedinica poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku – čiji je stupanj neovisnosti u odnosu na javno tijelo ograničen nacionalnim zakonodavstvom na temelju kojeg navedena institucionalna jedinica ne raspolaže potpunom autonomijom nad upravljanjem svojom aktivom i pasivom jer to javno tijelo, s jedne strane, izvršava kontrolu nad njezinom aktivom i, s druge strane, preuzima dio rizika povezanog s njezinom pasivom – može kvalificirati „zatvorenim financijskim društvom" u smislu točaka 2.21. do 2.23. Priloga A Uredbi br. 549/2013, ako nacionalni sud mjere kontrole predviđene tim nacionalnim zakonodavstvom može tumačiti na način da je njihov učinak taj da institucionalna jedinica ne može djelovati neovisno o navedenom javnom tijelu jer mu potonje nalaže uvjete u kojima je ta institucionalna jedinica dužna djelovati a da ih ona pritom ne može u bitnome izmijeniti na vlastitu inicijativu.

Troškovi

57 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (osmo vijeće) odlučuje:

1. **Odredbe Priloga A Uredbi (EU) br. 549/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa u Europskoj uniji treba tumačiti na način da, kako bi se odredilo je li posebna institucionalna jedinica stavljena pod kontrolu opće države dio sektora opće države u smislu revidiranog europskog sustava nacionalnih računa jer ima obilježja zatvorenog financijskog društva, treba ispitati kriterij njezine izloženosti ekonomskom riziku prilikom obavljanja svoje djelatnosti.**

2. **Institucionalna jedinica poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku – čiji je stupanj neovisnosti u odnosu na javno tijelo ograničen nacionalnim zakonodavstvom na temelju kojeg navedena institucionalna jedinica ne raspolaže potpunom autonomijom nad upravljanjem svojom aktivom i pasivom jer to javno tijelo, s jedne strane, izvršava kontrolu nad njezinom aktivom i, s druge strane, preuzima dio rizika povezanog s njezinom pasivom – može se kvalificirati „zatvorenim financijskim društvom" u smislu točaka 2.21 do 2.23 Priloga A Uredbi br. 549/2013, ako nacionalni sud mjere kontrole predviđene tim nacionalnim zakonodavstvom može tumačiti na način da je njihov učinak taj da institucionalna jedinica ne može djelovati neovisno o navedenoj javnom tijelu jer mu potonje nalaže uvjete u kojima je ta institucionalna jedinica dužna djelovati a da ih ona pritom ne može u bitnome izmijeniti na vlastitu inicijativu.**

Potpisi