Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)

Z dnia 3 października 2019 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Polityka gospodarcza i pieniężna – Europejski system rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej – Rozporządzenie (UE) nr 549/2013 – Sektor instytucji rządowych i samorządowych – Instytucja finansowa typu captive – Pojęcie – Spółka oferująca gospodarstwom domowym o średnich lub umiarkowanych dochodach kredyty hipoteczne pod kontrolą instytucji rządowych lub samorządowych

W sprawie C-632/18

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Conseil d'État (radę stanu, Belgia) postanowieniem z dnia 28 września 2018 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 10 października 2018 r., w postępowaniu:

Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL

przeciwko

Institut des Comptes nationaux (ICN),

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: F. Biltgen, prezes izby, C.G. Fernlund i L.S. Rossi (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 maja 2019 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL przez E. van Nuffela d'Heynsbroecka, K. Munungu oraz L. Bersou, avocats,

– w imieniu Institut des Comptes nationaux (ICN) przez J.F. De Bocka oraz P. Michou, avocats,

– w imieniu Komisji Europejskiej przez J.P. Keppenne'a oraz F. Simonetti, działających w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

* Język postępowania: francuski.

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz.U. 2013, L 174, s. 1).

2 Wniosek ten został złożony w kontekście sporu między Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL (zwanymi dalej „funduszem") a Institut des Comptes nationaux (ICN) dotyczącego dokonanej przez ICN klasyfikacji funduszu w sektorze instytucji rządowych i samorządowych w ramach zmienionego europejskiego systemu rachunków narodowych ustanowionego rozporządzeniem nr 549/2013 (zwanego dalej „ESA 2010").

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Europejski system zintegrowanych rachunków ekonomicznych (ESA) jest statystycznym i prawnym instrumentem, który Unia Europejska przyjęła w celu zapewnienia porównywalnych informacji na temat struktury gospodarek państw członkowskich i ich rozwoju. Pierwszy ESA, zwany „ESA 95", został ustanowiony rozporządzeniem Rady (WE) nr 2223/96 z dnia 25 czerwca 1996 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych we Wspólnocie (Dz.U. 1996, L 310, s. 1). ESA 2010, ustanowiony rozporządzeniem nr 549/2013, zastąpił ESA 95.

4 Motyw 3 rozporządzenia nr 549/2013 ma następujące brzmienie:

„Obywatele Unii potrzebują rachunków ekonomicznych jako podstawowego narzędzia do analizy sytuacji gospodarczej państwa członkowskiego lub regionu. Dla zapewnienia porównywalności rachunki takie powinny być sporządzane na podstawie jednego zestawu zasad, które nie są przedmiotem różnych interpretacji. Dostarczone informacje powinny być jak najbardziej precyzyjne, kompletne i terminowe, aby zapewnić maksymalną przejrzystość dla wszystkich sektorów".

5 Motyw 14 tego rozporządzenia precyzuje:

„ESA 2010 będzie stopniowo zastępować wszystkie inne systemy, pełniąc rolę ram odniesienia zawierających wspólne standardy, definicje, klasyfikacje i zasady zapisów księgowych służące do sporządzania rachunków państw członkowskich na potrzeby Unii w taki sposób, by umożliwić uzyskanie wyników porównywalnych między państwami członkowskimi".

6 Artykuł 1 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„1. Niniejszym rozporządzeniem ustanawia się [ESA 2010].

2. W ESA 2010 określa się:

a) metodykę (załącznik A) dotyczącą wspólnych standardów, definicji, klasyfikacji i zasad zapisów księgowych, które należy stosować do zestawiania rachunków i tablic na porównywalnych podstawach do celów Unii, łącznie z wynikami wymaganymi na podstawie art. 3;

b) program (załącznik B) określający terminy, w których państwa członkowskie przekazują Komisji (Eurostatowi) rachunki i tablice, które należy zestawiać zgodnie z metodyką, o której mowa w lit. a)".

7 Rozdział 1 załącznika A do tego rozporządzenia, który określa ogólną strukturę i podstawowe zasady ESA 2010, zawiera w szczególności pkt 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36 i 1.57, które mają następujące brzmienie:

„1.01 [ESA 2010] stanowi międzynarodowy standard metodologiczny i rachunkowy dla szczegółowego i systematycznego opisu gospodarki ogółem (tj. regionów, państw czy grup państw), jej składowych oraz relacji z innymi gospodarkami ogółem.

[…]

1.19 Informacje liczbowe uzyskiwane na bazie schematu ESA mają zasadnicze znaczenie dla [Unii] i jej państw członkowskich w formułowaniu i kontroli realizacji polityki społecznej i gospodarczej.

[…]

1.34 Rachunki sektorów instytucjonalnych tworzy się poprzez przydzielanie jednostek do sektorów; dzięki temu możliwe jest przedstawienie transakcji i pozycji bilansujących w rachunkach w ujęciu sektorowym. Prezentacja w ujęciu sektorowym ukazuje wiele kluczowych mierników istotnych dla polityki gospodarczej i fiskalnej. Główne sektory instytucjonalne to sektor gospodarstw domowych, sektor instytucji rządowych i samorządowych, sektor przedsiębiorstw (przedsiębiorstw niefinansowych i instytucji finansowych), sektor instytucji niekomercyjnych działających na rzecz gospodarstw domowych (INKgd) oraz sektor »zagranica«.

Istotne jest rozróżnienie między działalnością rynkową i nierynkową. Podmiot będący pod kontrolą instytucji rządowych i samorządowych, w przypadku którego wykazano, że jest przedsiębiorstwem rynkowym, klasyfikuje się do sektora przedsiębiorstw, tj. poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych. Tym samym deficyt i zadłużenie przedsiębiorstwa nie będzie uwzględniane w deficycie i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

1.35 Istotnym elementem jest określenie jasnych i miarodajnych kryteriów przydzielania jednostek do poszczególnych sektorów instytucjonalnych.

Sektor publiczny obejmuje wszystkie znajdujące się pod kontrolą instytucji rządowych i samorządowych jednostki instytucjonalne będące rezydentami w ramach danej gospodarki. Wszystkie pozostałe jednostki będące rezydentami wchodzą w skład sektora prywatnego.

Tablica 1.1 przedstawia kryteria, w oparciu o które dokonuje się rozróżnienia między sektorem publicznym i prywatnym, w ramach sektora publicznego – między sektorem instytucji rządowych i samorządowych a sektorem przedsiębiorstw publicznych, a w ramach sektora prywatnego – między sektorem INKgd i sektorem przedsiębiorstw prywatnych.

Tablica 1.1

Kryteria	Pod kontrolą instytucji rządowych i samorządowych (sektor publiczny)	Pod kontrolą podmiotów prywatnych (sektor prywatny)
Produkcja globalna nierynkowa	Instytucje rządowe i samorządowe	INKgd
Produkcja globalna rynkowa	Przedsiębiorstwa publiczne	Przedsiębiorstwa prywatne

1.36 »Kontrolę« definiuje się jako możliwość decydowania o ogólnej polityce lub programie jednostki instytucjonalnej. Bardziej szczegółową definicję kontroli zamieszczono w pkt 2.35–2.39.

[…]

1.57 Jednostki instytucjonalne są to podmioty gospodarcze mające uprawnienia do własności wyrobów i aktywów, zaciągania zobowiązań oraz angażowania się w działalność gospodarczą i dokonywania transakcji z innymi jednostkami we własnym imieniu. Dla celów systemu ESA 2010 jednostki instytucjonalne grupowane są w pięciu rozłącznych krajowych sektorach instytucjonalnych:

a) przedsiębiorstw niefinansowych;

b) instytucji finansowych;

c) instytucji rządowych i samorządowych;

d) gospodarstw domowych;

e) [INKgd].

Pięć wymienionych sektorów instytucjonalnych tworzy krajową gospodarkę ogółem. Każdy z sektorów instytucjonalnych dzieli się także na podsektory. System ESA 2010 umożliwia opracowywanie pełnego zestawu rachunków przepływów i bilansów dla każdego sektora i podsektora oraz dla gospodarki ogółem. Mogą występować współzależności między wymienionymi pięcioma sektorami krajowymi a jednostkami będącymi nierezydentami; ukazane są takie współzależności między sektorami krajowymi a szóstym sektorem instytucjonalnym, tj. sektorem »zagranica«.

[…]”.

8 Rozdział 2 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, zatytułowany „Jednostki i ich grupowanie”, zawiera w szczególności pkt 2.21–2.23, 2.27 i 2.28, które mają następujące brzmienie:

„Instytucje finansowe typu captive

2.21 Jednym z przykładów instytucji finansowej typu captive jest spółka holdingowa posiadająca aktywa jednostek zależnych. Przykładami innych jednostek, które również traktuje się jako instytucje finansowe typu captive, są jednostki posiadające opisane wyżej cechy spółek specjalnego przeznaczenia, w tym fundusze inwestycyjne i emerytalno-rentowe oraz jednostki wykorzystywane do zarządzania majątkiem osób indywidualnych i rodzin, wydawania dłużnych papierów wartościowych w imieniu spółek powiązanych (taka spółka może być nazywana spółką typu conduit) oraz do spełniania innych funkcji finansowych.

2.22 Stopień niezależności takiej jednostki od jednostki macierzystej można wykazać na podstawie tego, czy sprawuje ona pewną kontrolę materialną nad swoimi aktywami i zobowiązaniami w takim stopniu, że ponosi ona ryzyko i czerpie zyski związane z tymi aktywami i zobowiązaniami. Takie jednostki zaliczane są do sektora instytucji finansowych.

2.23 Jednostka tego typu, która nie może działać niezależnie od jednostki macierzystej i jest tylko biernym posiadaczem aktywów i zobowiązań (czasem opisywana jako działająca na zasadzie autopilota), nie jest traktowana jako odrębna jednostka instytucjonalna, chyba że jest rezydentem w innej gospodarce niż ta, w której rezydentem jest jednostka macierzysta. Jeśli jest rezydentem w tej samej gospodarce, w której rezydentem jest jednostka macierzysta, wówczas traktowana jest jako jednostka zależna typu artificial, jak opisano poniżej.

[…]

Jednostki specjalnego przeznaczenia utworzone przez sektor instytucji rządowych i samorządowych

2.27 Sektor instytucji rządowych i samorządowych również może powoływać jednostki specjalnego przeznaczenia o cechach i funkcjach podobnych do tych, które wyróżniają instytucje finansowe typu captive i jednostki zależne typu artificial. Takie jednostki nie mają uprawnień do niezależnego działania i mają ograniczony zakres transakcji, w które mogą się angażować. Nie ponoszą ryzyka ani nie czerpią korzyści wynikających z posiadanych aktywów i zobowiązań. Takie jednostki, jeśli są rezydentami, traktowane są jako integralna część sektora instytucji rządowych lub samorządowych, a nie jako odrębna jednostka. Jeśli natomiast nie są rezydentami, traktowane są jako odrębne jednostki. Wszystkie transakcje przeprowadzane przez te jednostki za granicą są odzwierciedlone we właściwych transakcjach z sektorem instytucji rządowych i samorządowych. Jeśli zatem jednostka zaciąga pożyczkę za granicą, uznaje się, że pożycza ona instytucji rządowej lub samorządowej tę samą kwotę i na takich samych zasadach jak pierwotna pożyczka.

2.28 W skrócie – rachunki spółek specjalnego przeznaczenia, które nie mają uprawnień do niezależnego działania, są skonsolidowane z rachunkami jednostki macierzystej, chyba że jednostki te są rezydentami w innej gospodarce niż ta, w której rezydentem jest jednostka macierzysta. Jedynym wyjątkiem od tej zasady jest sytuacja, w której będąca nierezydentem spółka specjalnego przeznaczenia jest utworzona przez sektor instytucji rządowych i samorządowych".

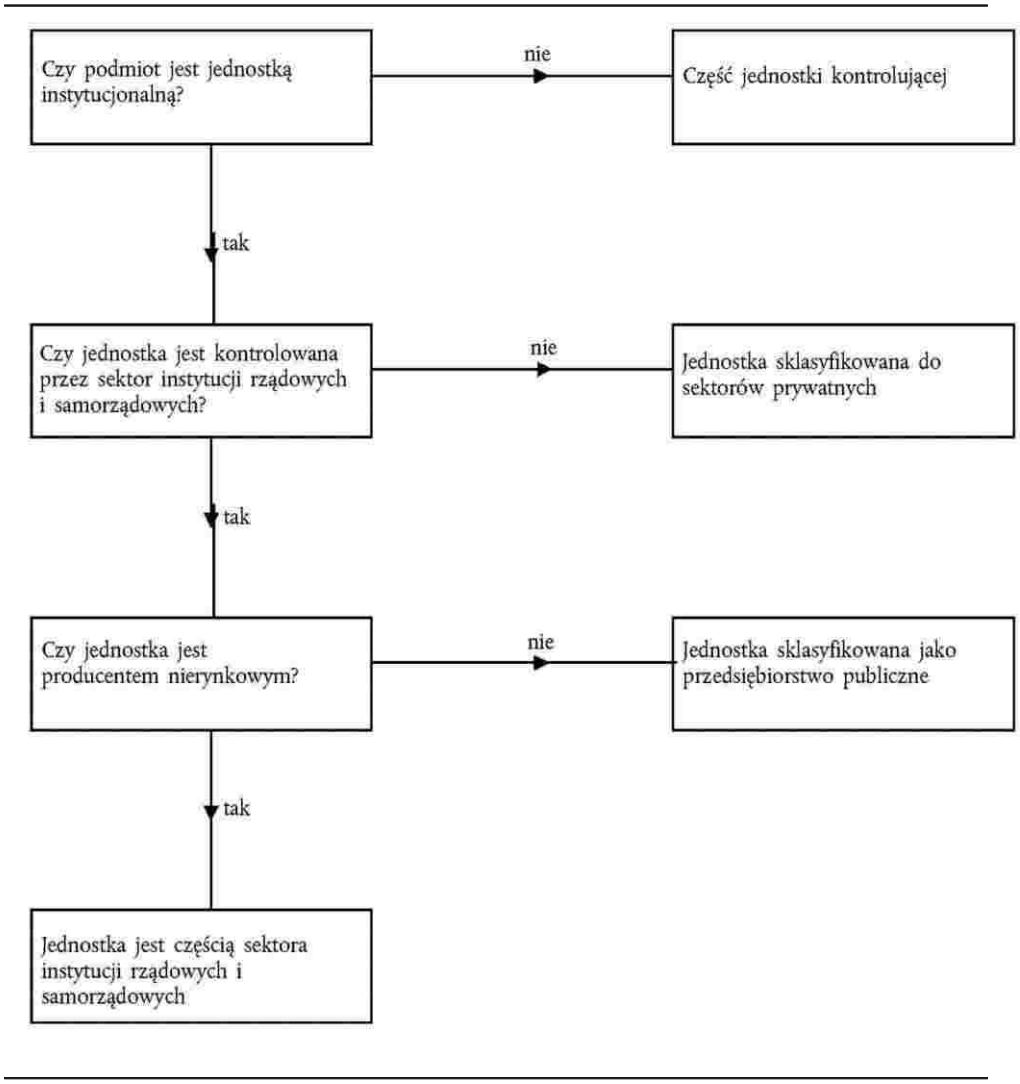
9 W tym samym rozdziale 2 załącznika A do niniejszego rozporządzenia pod nagłówkiem „Sektory instytucjonalne" zawarto punkty 2.31 i nast. Punkty te wymieniają sektory i podsektory instytucjonalne, w ramach których mają być klasyfikowane jednostki instytucjonalne o podobnych zachowaniach gospodarczych. Wykres 2.1, który znajduje się w pkt 2.32 wspomnianego załącznika, określa, w formie struktury drzewa, proces przypisywania jednostek do sektorów. Sektory te obejmują sektor instytucji rządowych i samorządowych (S. 13) oraz instytucji finansowych (S. 12). Z pkt 2.66 i 2.71 tego samego załącznika wynika, odpowiednio, że sektor przedsiębiorstw finansowych obejmuje dziewięć podsektorów w nim wymienionych oraz że każdy z tych podsektorów musi być podzielony zgodnie z tym, czy dane przedsiębiorstwo finansowe znajduje się pod kontrolą publiczną, prywatną kontrolą krajową, czy zagraniczną.

10 W rozdziale 20 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, zatytułowanym „Rachunki sektora instytucji rządowych i samorządowych", zdefiniowano w szczególności, co należy rozumieć przez „sektor instytucji rządowych i samorządowych". Rozdział ten zawiera pkt 20.17, który ma następujące brzmienie:

„Inne jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych

20.17 Klasyfikacja producentów towarów i usług, którzy działają pod wpływem jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, może powodować trudności. Można ich sklasyfikować jako należących do sektora instytucji rządowych i samorządowych lub, jeżeli można ich uznać za jednostki instytucjonalne, jako przedsiębiorstwa publiczne. W takich przypadkach stosuje się następujący schemat podejmowania decyzji.

Wykres 20.1 – Schemat podejmowania decyzji



”.

11 Punkty 20.19 i nast. załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 dotyczą „rozgraniczenia między producentami rynkowymi a nierynkowymi”. W szczególności pkt 20.29 ustanawia „[t]est weryfikujący jednostkę pod kątem jej klasyfikacji jako producenta rynkowego lub nierynkowego (test producentów rynkowych/nierynkowych)”, zgodnie z którym, między innymi, aby jednostka publiczna mogła zostać uznana za producenta rynkowego, jej sprzedaż musi pokrywać co najmniej 50% jej kosztów w dłuższym wieloletnim okresie.

12 Zgodnie z pkt 20.32–20.34 załącznika A do tego rozporządzenia, zgrupowanymi pod nagłówkiem „Pośrednictwo finansowe i granice sektora instytucji rządowych i samorządowych”:

20.32 Szczególną uwagę należy poświęcić kwestii jednostek prowadzących działalność finansową. Pośrednictwo finansowe jest działalnością, w ramach której jednostki nabywają aktywa finansowe, a jednocześnie zaciągają zobowiązania na własny rachunek, zawierając transakcje finansowe.

20.33 Pośrednik finansowy naraża się na ryzyko poprzez zaciąganie zobowiązań na własny rachunek. Jeżeli na przykład publiczna jednostka finansowa zarządza aktywami, ale nie naraża się na ryzyko poprzez zaciąganie zobowiązań na własny rachunek, nie jest ona pośrednikiem finansowym i sklasyfikowana jest w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, a nie w sektorze instytucji finansowych.

20.34 Kryterium ilościowe wykorzystywane w teście producentów rynkowych/nierynkowych nie ma zasadniczo zastosowania do przedsiębiorstw publicznych uczestniczących w pośrednictwie finansowym lub zarządzających aktywami, ponieważ czerpią one zyski zarówno z dochodów z tytułu własności, jak również z tytułu posiadania majątku".

Prawo belgijskie

13 Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, du 17 juillet 2003, portant le code bruxellois du logement (rozporządzenie regionu stołecznego Brukseli z dnia 17 lipca 2003 r. dotyczące brukselskiego kodeksu mieszkaniowego) (*Moniteur belge* z dnia 29 kwietnia 2004 r., s. 35501), zmienione przez ordonnance de la Région de Bruxelle-Capitale, du 11 juillet 2013 (rozporządzenie regionu stołecznego Brukseli z dnia 11 lipca 2013 r.) (*Moniteur belge* z dnia 18 lipca 2013 r., s. 45239, sprostowanie *Moniteur belge* z dnia 26 lipca 2013 r., s. 47151) (zwane dalej „brukselskim kodeksem mieszkaniowym"), zawiera tytuł IV „Organy właściwe w sprawach mieszkaniowych". W rozdziale VI tego tytułu, poświęconym przepisom mającym zastosowanie do funduszu, znajdują się art. 111–119 tego kodeksu.

14 Artykuł 111 wspomnianego kodeksu przewiduje:

„[Fundusz] jest ustanowiony w formie spółdzielczej spółki z ograniczoną odpowiedzialnością.

[…]".

15 Artykuł 112 ust. 1 tego kodeksu przewiduje:

„Fundusz realizuje zadania użyteczności publicznej polegające zwłaszcza na:

1° udostępnianiu, poprzez udzielanie kredytów hipotecznych (na warunkach ustalonych przez rząd) osobom o dochodach średnich lub niskich środków na: renowację, przebudowę, adaptację, nabycie (na własność lub w formie innego podstawowego prawa rzeczowego), budowę lub utrzymanie w odpowiednim stanie mieszkania przeznaczonego głównie na użytek własny lub środków na polepszenie jego charakterystyki energetycznej;

[…]

6° wspieraniu innowacji i rozwoju idei w tych dziedzinach oraz na proponowaniu rządowi nowych rozwiązań politycznych".

16 Zgodnie z art. 113 akapit pierwszy brukselskiego kodeksu mieszkaniowego:

„Fundusz wykonuje swoje zadania zgodnie z priorytetami i wytycznymi określonymi w umowie o zarządzanie, którą zawiera z rządem na okres pięciu lat. W przypadku braku umowy o zarządzanie i po konsultacji z funduszem rząd określa specjalne warunki wykonania artykułu 114 na okres trwania roku budżetowego".

17 Artykuł 115 tego kodeksu ma następujące brzmienie:

„Fundusz sporządza roczne sprawozdanie oceniające wykonanie umowy o zarządzanie i przedkłada je rządowi, po konsultacji z komisarzem lub komisarzami rządowymi, o których mowa w art. 118 niniejszego kodeksu”.

18 Artykuł 116 ust. 1 akapit pierwszy tego kodeksu stanowi:

„Fundusz może zostać upoważniony przez rząd do zaciągania pożyczek gwarantowanych przez region w ramach limitów budżetowych określonych przez parlament regionu stołecznego Brukseli. Gwarancja obejmuje również operacje zarządzania finansami związane z tymi pożyczkami”.

19 Artykuł 118 ust. 1 owego kodeksu ma następujące brzmienie:

„Fundusz podlega kontroli rządu. Kontrola ta jest sprawowana przez dwóch komisarzy mianowanych przez rząd, przyporządkowanych do różnych funkcji językowych”.

20 Artykuł 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 (dekretu rządu regionu stołecznego Brukseli z dnia 2 maja 1996 r. określającego warunki interwencji budżetu regionu stołecznego Brukseli w fundusz mieszkaniowy regionu stołecznego Brukseli) (*Moniteur belge* z dnia 26 listopada 1996 r., s. 29725), zmienionego przez 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 (dekret rządu regionu stołecznego Brukseli z dnia 8 września 2011 r. zmieniający dekrety dotyczące funduszu mieszkaniowego regionu stołecznego Brukseli) (*Moniteur belge* z dnia 11 października 2011 r., s. 62442), przewiduje:

„W granicach środków kredytowych przewidzianych na ten cel w budżecie regionu stołecznego Brukseli minister lub sekretarz stanu odpowiedzialny za mieszkalnictwo przyznaje [funduszowi] dotacje kapitałowe na finansowanie swoich inwestycji w celu realizacji zadań użyteczności publicznej, zgodnie z art. 80 [brukselskiego kodeksu mieszkaniowego]”.

21 Zgodnie z art. 2 tego dekretu:

„Region stołeczny Brukseli gwarantuje, w odniesieniu do swoich subskrybentów, realizację pożyczek udzielanych przez fundusz, w granicach upoważnienia udzielonego przez rząd regionu stołecznego Brukseli, w podziale na lata budżetowe. Wysokość i warunki tych pożyczek są zatwierdzane przez ministrów lub sekretarzy stanu odpowiedzialnych za budżet i mieszkalnictwo.

[…]”.

22 Szczegółowe warunki udzielania pożyczek są określone w 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 (dekrecie rządu regionu stołecznego Brukseli z dnia 22 marca 2008 r. w sprawie wykorzystania przez fundusz mieszkaniowy regionu stołecznego Brukseli kapitału pochodzącego z funduszu B2 na potrzeby jego ogólnych operacji z zakresu kredytów hipotecznych) (*Moniteur belge* z dnia 10 czerwca 2008 r., s. 29122) oraz w 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 (dekrecie rządu regionu stołecznego Brukseli z dnia 22 marca

2008 r. w sprawie wykorzystania przez fundusz mieszkaniowy regionu stołecznego Brukseli kapitału pochodzącego z funduszu B2 na potrzeby jego operacji z zakresu dodatkowych kredytów hipotecznych dla młodych gospodarstw domowych) (*Moniteur belge* z dnia 28 sierpnia 2008 r., s. 45028).

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

23 Z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że fundusz, utworzony w 1985 r., jest spółką prawa prywatnego, bez udziału instytucji rządowych i samorządowych w jej kapitale lub organach decyzyjnych. Powstał on z Fonds du logement de la Ligue des Familles nombreuses de Belgique, który został utworzony w 1929 r. Celem funduszu jest wspieranie dostępu do mieszkań i własności mieszkaniowej dla osób o niskich i średnich dochodach w regionie stołecznym Brukseli i w tym celu spoczywają na nim zadania z zakresu służby publicznej polegające w szczególności na udzielaniu gospodarstwom domowym kredytów na mieszkanie (zakup i renowacja energetyczna), budownictwo mieszkaniowe na cele pomocy w najmie, pomoc w najmie oraz pomoc w ustanowieniu gwarancji najmu. W celu realizacji swoich zadań fundusz uzyskuje od regionu stołecznego Brukseli między innymi dotacje, gwarancje na zaciągnięte pożyczki oraz odzyskiwalne zaliczki udzielone przez ten region.

24 W Belgii do zadań ICN należy zestawienie danych statystycznych wymaganych na mocy ESA 2010 oraz klasyfikowanie w tym celu różnych podmiotów gospodarczych według sektorów, w kategoriach określonych w rozporządzeniu nr 549/2013, przy czym głównymi sektorami są gospodarstwa domowe, instytucje rządowe i samorządowe, instytucje finansowe i przedsiębiorstwa niefinansowe, INKgd oraz sektor „zagranica".

25 Wśród wielu zmian wprowadzonych przez ESA 2010 w porównaniu z ESA 95 znajduje się dodanie nowego podsektora „Instytucje finansowe typu captive i udzielające pożyczek (S. 127)" oraz zbioru zasad określających warunki klasyfikacji podmiotu w tym nowym podsektorze albo w sektorze jego organu kontroli.

26 Po wejściu w życie ESA 2010 ICN, podobnie jak krajowe urzędy statystyczne wszystkich pozostałych państw członkowskich, musiał dokonać przeglądu klasyfikacji wielu podmiotów publicznych, w tym funduszu, uprzednio zaklasyfikowanych jako instytucje finansowe (S. 12) w ramach ESA 95.

27 Decyzją z dnia 30 marca 2015 r., opartą na nowych zasadach wprowadzonych przez ESA 2010, a w szczególności na schemacie decyzyjnym określonym w pkt 20.17 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, ICN uznał, że fundusz jest odrębną jednostką instytucjonalną kontrolowaną przez instytucje rządowe i samorządowe, a mianowicie region stołeczny Brukseli, którego działalność ma charakter finansowy i który ma cechy instytucji finansowej typu captive. W konsekwencji fundusz, jako jednostkę nierynkową, należało sklasyfikować w sektorze instytucji rządowych i samorządowych szczebla regionalnego (S. 13.12). ICN wyjaśnił, że jednostka kontrolowana publicznie o cechach instytucji finansowej typu captive nie jest uznawana za pośrednika finansowego oraz że analiza jej narażenia na ryzyko gospodarcze, jak przewidziano w pkt 20.33 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, nie jest istotna.

28 W dniu 15 maja 2015 r. fundusz wniósł do sądu odsyłającego, Conseil d'Etat (rady stanu, Belgia), skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji w przedmiocie klasyfikacji. Po stwierdzeniu, że jest bezsporne, iż fundusz jest odrębną jednostką instytucjonalną, sąd ten potwierdził pogląd ICN, wedle którego region stołeczny Brukseli sprawuje kontrolę nad tą jednostką instytucjonalną. Sąd odsyłający wskazuje ponadto, że fundusz kwestionuje zgodność z prawem podstaw, według których ICM zaklasyfikował go jako „instytucję finansową typu »captive«", i ma wątpliwości co do takiej klasyfikacji funduszu.

29 W tych okolicznościach Conseil d'État postanowiła zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy wykładni punktów 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 i 20.33 załącznika A do rozporządzenia (UE) nr 549/2013 należy dokonywać w ten sposób, że odrębną jednostkę instytucjonalną będącą pod kontrolą instytucji rządowej lub samorządowej, jeżeli jednostka ta posiada cechy instytucji finansowej typu captive, należy uważać za nierynkową i w związku z tym zaliczyć do sektora instytucji rządowych i samorządowych bez potrzeby analizowania kryterium jej narażenia na ryzyko?

2) Czy podmiot, którego działalność jest pod kontrolą instytucji rządowej lub samorządowej, może zostać zaliczony do instytucji finansowych typu captive w rozumieniu pkt 2.21–2.23, 2.27 i 2.28 załącznika A do rozporządzenia (UE) nr 549/2013:
   a) z tego względu, że przepisy, którymi ta instytucja rządowa lub samorządowa reguluje jego działalność, odbierają mu władzę nad jego aktywami, pozostawiając mu zdolność decydowania o przyznawaniu pożyczek hipotecznych, których on udziela, o ich terminach, wysokości i o niektórych warunkach tych pożyczek, a jednocześnie określają pozostałe warunki, w szczególności stopę oprocentowania tych pożyczek;
   b) z tego względu, że w szczególności poręczenie zaciąganych przez ten podmiot pożyczek udzielane przez wskazaną instytucję rządową lub samorządową odbiera temu podmiotowi władzę nad jego zobowiązaniami, w związku z czym nie ma już potrzeby analizowania celów i skutków takiego poręczenia w zależności od jego cech w danym przypadku i w zależności od rzeczywistości gospodarczej będącej podstawą udzielenia tego poręczenia?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

30 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy przepisy załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 należy interpretować w ten sposób, że odrębną jednostkę instytucjonalną, taką jak jednostka rozpatrywana w sprawie w postępowaniu głównym, kontrolowaną przez instytucję rządową lub samorządową, gdy jednostka ta ma cechy charakterystyczne instytucji finansowych typu captive, należy uznać za nierynkową i tym samym należącą do sektora instytucji rządowych i samorządowych w rozumieniu ESA 2010 bez konieczności badania kryterium jej narażenia na ryzyko gospodarcze w ramach wykonywanej przez nią działalności.

31 W niniejszej sprawie sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy ICN prawidłowo zinterpretował pkt 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 i 20.33 załącznika A w ten sposób, że instytucję finansową typu captive, taką jak fundusz, kontrolowaną przez rząd regionu stołecznego Brukseli, należy zaklasyfikować, według ESA 2010, do sektora instytucji rządowych i samorządowych, bez uwzględniania w tym celu konkretnie jej narażenia na ryzyko gospodarcze.

32 Aby odpowiedzieć na to pytanie, należy na wstępie przypomnieć, że z motywu 14 rozporządzenia nr 549/2013 wynika, że ESA 2010 ustanawia na potrzeby Unii, a w szczególności dla celów formułowania i kontroli realizacji polityki gospodarczej i społecznej Unii, ramy odniesienia służące do sporządzania rachunków państw członkowskich. W tym względzie, zgodnie z motywem 3 tego rozporządzenia, rachunki te powinny być sporządzane na podstawie jednolitych zasad, niepodlegajacych różnym interpretacjom, aby umożliwić uzyskanie porównywalnych wyników.

33 Dla celów rachunkowych ESA 2010, zgodnie z pkt 1.57 rozdziału 1 załącznika A do tego rozporządzenia, każda jednostka instytucjonalna – zdefiniowana jako podmiot gospodarczy mający zdolność do posiadania dóbr i aktywów, zaciągania zobowiązań, wykonywania działalności gospodarczej

i dokonywania transakcji z innymi jednostkami we własnym imieniu – musi być przypisana do jednego z sześciu głównych sektorów określonych przez ESA 2010, a mianowicie do przedsiębiorstw niefinansowych, instytucji finansowych, instytucji rządowych i samorządowych, gospodarstw domowych, INKgd lub sektora „zagranica”.

34 W postępowaniu głównym chodzi o określenie klasyfikacji jednostki instytucjonalnej, takiej jak fundusz, znajdującej się pod kontrolą instytucji rządowych lub samorządowych, w tym przypadku regionu stołecznego Brukseli, i posiadającej cechy instytucji finansowej typu captive.

35 W tym względzie należy zauważyć, że, jak okazało się na rozprawie przed Trybunałem, strony postępowania głównego nie kwestionują tego, że fundusz ma cechy instytucji finansowej typu captive w rozumieniu pkt 2.21–2.23 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013.

36 Z drugiej strony między stronami postępowania głównego istnieją rozbieżności co do tego, czy fundusz posiada wystarczającą niezależność, aby zostać zaklasyfikowanym do sektora instytucji finansowych, czy też powinien zostać zaklasyfikowany do sektora podmiotu sprawującego nad nim kontrolę, w tym przypadku regionu stołecznego Brukseli, lub do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

37 W niniejszej sprawie, w celu określenia warunków, wedle których należy dokonać klasyfikacji jednostki instytucjonalnej posiadającej cechy instytucji finansowej typu captive, należy uwzględnić przepisy pkt 2.19–2.21 i 2.23 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 dotyczące instytucji finansowych typu captive.

38 Jak stwierdzono w pkt 2.19 załącznika A do owego rozporządzenia, jednostkę instytucjonalną zalicza się do sektora i gałęzi na podstawie jej działalności podstawowej, „chyba że […] nie ma niezależnych uprawnień do działania”. Punkt 2.20 załącznika A do tego rozporządzenia stanowi następnie, że nieautonomiczne instytucje finansowe typu captive są przyporządkowywane do sektora jednostki, która je kontroluje.

39 Jednakże, zgodnie z pkt 2.22 załącznika A do tego rozporządzenia, stopień niezależności jednostek finansowych typu captive od ich spółki dominującej wynika z kontroli, jaką jednostki te sprawują nad swoimi aktywami i pasywami, oraz zakresu, w jakim mogą one ponosić ryzyko gospodarcze i uzyskiwać dochody z aktywów i pasywów.

40 I tak w celu ustalenia, czy jednostka instytucjonalna o cechach instytucji finansowej typu captive, znajdująca się pod kontrolą innego podmiotu, powinna zostać zaklasyfikowana do sektora instytucji rządowych i samorządowych, wskazany pkt 2.22 wymaga zbadania wystąpienia kumulatywnie dwóch warunków, a mianowicie z jednej strony kontroli nad aktywami i pasywami tej jednostki, a z drugiej strony przejęcia ryzyka gospodarczego związanego z jej działalnością.

41 Wynika z tego, że zaklasyfikowanie takiej jednostki instytucjonalnej do sektora instytucji rządowych i samorządowych opiera się na konkretnej analizie jej funkcjonowania gospodarczego, czego nie można ustalić bez zbadania w szczególności jej narażenia na ryzyko gospodarcze w ramach prowadzonej przez nią działalności.

42 W konsekwencji na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że przepisy załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 należy interpretować w ten sposób, że w celu ustalenia, czy odrębna jednostka instytucjonalna kontrolowana przez instytucję rządową lub samorządową należy do sektora instytucji rządowych i samorządowych w rozumieniu ESA 2010, gdy jednostka ta ma cechy charakterystyczne instytucji finansowych typu captive, konieczne jest zbadanie kryterium jej narażenia na ryzyko gospodarcze w ramach wykonywanej przez nią działalności.

W przedmiocie pytania drugiego

43 Poprzez pytanie drugie sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy jednostkę instytucjonalną, taką jak jednostka będąca przedmiotem postępowania głównego, której stopień niezależności względem instytucji rządowych lub samorządowych jest ograniczony przez prawo krajowe – zgodnie z którym owa jednostka instytucjonalna nie dysponuje pełnią władzy przy zarządzaniu swymi aktywami i pasywami, w zakresie, w jakim owe instytucje rządowe lub samorządowe z jednej strony sprawują kontrolę nad jej aktywami, a z drugiej strony przejmują część ryzyka związanego z jej pasywami – można zaklasyfikować jako „instytucję finansową typu captive" w rozumieniu pkt 2.21–2.23 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013.

44 W niniejszym przypadku z jednej strony środki ograniczające kontrolę funduszu nad jego aktywami znajdują wyraz w uprawnieniach regionu stołecznego Brukseli do określenia pewnych warunków kredytów hipotecznych, których udzielanie należy do zadań funduszu, w szczególności w odniesieniu do stosowanej stopy procentowej, pozostawiając mu jednocześnie decyzję o ich udzieleniu, okresie ich trwania, kwocie i pewnych ich warunkach.

45 Z drugiej strony środki ograniczające kontrolę funduszu nad jego pasywami konkretyzują się w szczególności poprzez fakt, że pożyczki zaciągnięte przez fundusz są gwarantowane przez region stołeczny Brukseli. Sąd krajowy zastanawia się w tym względzie, czy w niniejszej sprawie ICM mógł skutecznie zakwalifikować fundusz jako „instytucję finansową typu captive" bez zbadania „celów i skutków takiego poręczenia w zależności od jego cech w danym przypadku i w zależności od rzeczywistości gospodarczej będącej podstawą udzielenia tego poręczenia".

46 Na wstępie należy zauważyć, jak podniósł w szczególności ICN w uwagach pisemnych, że poprzez to pytanie sąd odsyłający zasadniczo zwraca się do Trybunału o zbadanie zakresu i granic niektórych środków kontroli aktywów i pasywów, którym podlega fundusz na mocy obowiązujących przepisów krajowych, oraz o orzeczenie, czy taka kontrola ma decydujące znaczenie dla uznania go za podmiot typu captive w świetle kryteriów i wskaźników wymaganych na mocy ESA 2010.

47 W związku z tym do Trybunału wniesiono w istocie o zbadanie mającego zastosowanie ustawodawstwa krajowego, w zakresie, w jakim przewiduje ono zarówno warunki kontroli instytucji finansowej (kontrola aktywów), jak i zakres gwarancji udzielonych przez instytucje rządowe i samorządowe, a także ogólną rzeczywistość gospodarczą jej sytuacji (kontrola pasywów).

48 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w ramach procedury przewidzianej w art. 267 TFUE, opartej na wyraźnym podziale funkcji między sądami krajowymi a Trybunałem Sprawiedliwości, Trybunał nie jest właściwy do dokonywania wykładni prawa krajowego, a wyłącznie do sądu krajowego należy ustalenie i ocena okoliczności faktycznych sprawy głównej oraz ustalenie dokładnego zakresu stosowania krajowych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 kwietnia 2010 r., Bressol i in., C-73/08, EU:C:2010:181, pkt 64; z dnia 21 czerwca 2017 r., W i in., C-621/15, EU:C:2017:484, pkt 49).

49 Jednakże Trybunał, do którego zwrócono się o udzielenie użytecznej odpowiedzi sądowi krajowemu, jest właściwy do udzielenia mu informacji opartych na aktach sprawy głównej oraz przedłożonych mu uwagach pisemnych i ustnych, tak aby sąd krajowy mógł wydać orzeczenie (wyrok z dnia 13 kwietnia 2010 r., Bressol i in., C-73/08, EU:C:2010:181, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

50 W niniejszej sprawie, aby ocenić, czy jednostka instytucjonalna, taka jak fundusz, posiada – w odniesieniu do sprawujących nad nią kontrolę instytucji rządowych i samorządowych, w tym przypadku regionu stołecznego Brukseli – niezależność w zarządzaniu swą działalnością w rozumieniu pkt 2.22 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, należy, z jednej strony, określić warunki i zakres kontroli, jaką taka jednostka instytucjonalna sprawuje nad zarządzaniem swoimi aktywami i pasywami. Z drugiej strony należy zbadać ograniczenia regulacyjne lub umowne, które organ nadzorczy stosuje

w odniesieniu do tego zarządzania. Chodzi tu w sposób konieczny o analizę każdego konkretnego przypadku, w związku z czym nie jest możliwe stworzenie stosowanej ogólnie listy istotnych kryteriów, które należy wziąć pod uwagę w celu przeprowadzenia takiej analizy. Jednakże, ogólnie rzecz biorąc, można uznać, jak wskazuje Komisja Europejska w swoich uwagach pisemnych, że organ nadzorczy sprawuje znaczną kontrolę nad jednostką instytucjonalną, jeżeli narzuca on warunki, na jakich jednostka ta jest zobowiązana do działania, zaś jednostka ta nie ma możliwości wprowadzenia do nich istotnych zmian z własnej inicjatywy.

51 W pierwszej kolejności – z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika tym względzie, że przepisy krajowe mające zastosowanie do funduszu, po pierwsze, określają warunki udzielania kredytów przez ów fundusz, w szczególności maksymalną kwotę kredytu hipotecznego, warunki kwalifikowalności pożyczkobiorców, stopę procentową i formułę spłaty, po drugie, określają, że ewentualna zmiana warunków działalności kredytowej musi zostać zgłoszona we wniosku i zatwierdzona przez organ nadzorczy, a mianowicie region stołeczny Brukseli, po trzecie, określają warunki przyznawania gwarantowanego ubezpieczenia mieszkaniowego beneficjentom lokalu mieszkalnego, po czwarte, ograniczają restrykcyjne warunki swobodnego dysponowania przenoszonym prawem, i po piąte, określają warunki udzielania gwarancji najmu niektórym lokatorom.

52 W drugiej kolejności – jak wynika w szczególności z brukselskiego kodeksu mieszkaniowego, fundusz korzysta ze środków pochodzących zasadniczo z dotacji wypłacanych przez władze publiczne, kredytów udzielanych przez władze publiczne i pożyczek prawie w całości gwarantowanych przez władze publiczne.

53 W trzeciej kolejności należy wziąć pod uwagę, że fundusz korzysta z gwarancji regionu stołecznego Brukseli, która uwalnia go od wszelkiego ryzyka, gdy korzysta z pożyczek w ramach wykonywania swojej działalności. W szczególności wydaje się, że jeżeli fundusz nie dokona spłaty, wierzyciel ma prawo skierować roszczenie do regionu stołecznego Brukseli, który dysponuje z kolei terminem 15 dni roboczych na dokonanie spłaty za fundusz. Wydaje się zatem, że wspomniany region zobowiązuje się bezwarunkowo i nieodwołalnie do uiszczenia na rzecz wierzyciela należnej kwoty, której fundusz nie zapłacił, ewentualnie powiększonej o odsetki za zwłokę.

54 Należy wskazać, że nawet jeśli taka gwarancja jest jedynie ostatecznym instrumentem pokrywającym ewentualne niewywiązanie się funduszu z zobowiązań dotyczących jego pożyczek, z którą to sytuacją ten ostatni nigdy nie miał do czynienia, w związku z czym region stołeczny Brukseli nigdy nie musiał interweniować w tym zakresie, to jednak poprzez tę gwarancję to właśnie ten region ponosi w praktyce ryzyko związane z prowadzeniem działalności funduszu.

55 W tych okolicznościach, w świetle aspektów, o których mowa w pkt 51–54 niniejszego wyroku, nie można wykluczyć, że środki ograniczające stosowane przez region stołeczny Brukseli w odniesieniu do zarządzania przez fundusz jego aktywami i pasywami są wystarczająco istotne, by uzasadnić uznanie go za jednostkę finansową typu captive w rozumieniu ESA 2010, należącą do sektora instytucji rządowych i samorządowych. Do sądu odsyłającego należy jednak ustalenie, czy ma to miejsce w niniejszej sprawie w świetle wszystkich okoliczności postępowania głównego.

56 W konsekwencji na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że jednostkę instytucjonalną, taką jak jednostka będąca przedmiotem postępowania głównego, której stopień niezależności względem instytucji rządowych lub samorządowych jest ograniczony przez prawo krajowe – zgodnie z którym owa jednostka instytucjonalna nie dysponuje pełnią władzy w zarządzaniu swymi aktywami i pasywami, w zakresie, w jakim owe instytucje rządowe lub samorządowe z jednej strony sprawują kontrolę nad jej aktywami, a z drugiej strony przejmują część ryzyka związanego z jej pasywami – można zaklasyfikować jako „instytucję finansową typu captive” w rozumieniu pkt 2.21–2.23 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, o ile środki kontroli przewidziane w tym przepisie krajowym mogą być interpretowane przez sąd krajowy w ten sposób, iż skutkują one tym, że dana jednostka instytucjonalna nie może działać niezależnie od tych instytucji rządowych lub

samorządowych, ponieważ instytucje te formułują obowiązujące ową jednostkę instytucjonalną warunki działania, przy czym jednostka ta nie ma możliwości dokonania z własnej inicjatywy ich istotnej zmiany.

W przedmiocie kosztów

57 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (ósma izba) orzeka, co następuje:

1) **Przepisy załącznika A do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że w celu ustalenia, czy odrębna jednostka instytucjonalna kontrolowana przez instytucję rządową lub samorządową należy do sektora instytucji rządowych i samorządowych w rozumieniu zmienionego europejskiego systemu rachunków narodowych ustanowionego na mocy tego rozporządzenia, gdy jednostka ta ma cechy charakterystyczne instytucji finansowych typu captive, konieczne jest zbadanie kryterium narażenia tej jednostki na ryzyko gospodarcze w ramach wykonywanej przez nią działalności.**

2) **Jednostkę instytucjonalną, taką jak jednostka będąca przedmiotem postępowania głównego, której stopień niezależności względem instytucji rządowych lub samorządowych jest ograniczony przez prawo krajowe – zgodnie z którym owa jednostka instytucjonalna nie dysponuje pełnią władzy przy zarządzaniu swymi aktywami i pasywami, w zakresie, w jakim owe instytucje rządowe lub samorządowe z jednej strony sprawują kontrolę nad jej aktywami, a z drugiej strony przejmują część ryzyka związanego z jej pasywami – można zaklasyfikować jako „instytucję finansową typu captive" w rozumieniu pkt 2.21–2.23 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, o ile środki kontroli przewidziane w tym przepisie krajowym mogą być interpretowane przez sąd krajowy w ten sposób, iż skutkują one tym, że dana jednostka instytucjonalna nie może działać niezależnie od tych instytucji rządowych lub samorządowych, ponieważ instytucje te formułują obowiązujące ową jednostkę instytucjonalną warunki działania, przy czym jednostka ta nie ma możliwości dokonania z własnej inicjatywy ich istotnej zmiany.**

Podpisy