Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Ottende Afdeling)

3. oktober 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – økonomisk og monetær politik – det europæiske national- og regionalregnskabssystem i Den Europæiske Union – forordning (EU) nr. 549/2013 – sektoren offentlig forvaltning og service – koncerntilknyttet finansiel institution – begreb – selskab, som tilbyder husholdninger med lav- eller mellemindkomst lån med pant i fast ejendom under en offentlig myndigheds kontrol«

I sag C-632/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien) ved afgørelse af 28. september 2018, indgået til Domstolen den 10. oktober 2018, i sagen

Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL

mod

Institut des Comptes nationaux (ICN),

har

DOMSTOLEN (Ottende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, F. Biltgen, og dommerne C.G. Fernlund og L.S. Rossi (refererende dommer),

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 13. maj 2019,

efter at der er afgivet indlæg af:

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

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

– Europa-Kommissionen ved J.-P. Keppenne og F. Simonetti, som befuldmægtigede,

* Processprog: fransk.

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 549/2013 af 21. maj 2013 om det europæiske national- og regionalregnskabssystem i Den Europæiske Union (EUT 2013, L 174, s. 1).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL (boligfonden for hovedstadsregionen Bruxelles) (herefter »Fonden«) og Institut des Comptes nationaux (ICN) (nationalregnskabsinstituttet) (herefter »ICN«) vedrørende sidstnævntes klassificering af Fonden i sektoren offentlig forvaltning og service i henhold til det reviderede europæiske nationalregnskabssystem, der blev indført ved forordning nr. 549/2013 (herefter »ENS 2010«).

Retsforskrifter

EU-retten

3 Det europæiske nationalregnskabssystem (ENS) er det statistiske værktøj og juridiske instrument, som Den Europæiske Union har vedtaget for at sikre sammenlignelige oplysninger om opbygningen af medlemsstaternes økonomi og deres udvikling. Det første ENS, det såkaldte »ENS 95«, blev oprettet ved Rådets forordning (EF) nr. 2223/96 af 25. juni 1996 om det europæiske national- og regionalregnskabssystem i Det Europæiske Fællesskab (EFT 1996, L 310, s. 1). ENS 2010, som blev indført ved forordning nr. 549/2013, afløste ENS 95.

4 Tredje betragtning til forordning nr. 549/2013 har følgende ordlyd:

»Unionens borgere har brug for økonomiske regnskaber som et grundlæggende værktøj til analyse af den økonomiske situation i en medlemsstat eller region. Af hensyn til sammenligneligheden bør sådanne regnskaber udarbejdes på grundlag af ét enkelt sæt principper, der ikke giver mulighed for forskellige fortolkninger. De fremlagte oplysninger bør være så præcise, komplette og rettidige som muligt for at sikre størst mulig gennemsigtighed for alle sektorer.«

5 Følgende fremgår af 14. betragtning til denne forordning:

»ENS 2010 skal gradvis erstatte alle andre systemer som en referenceramme med fælles standarder, definitioner, klassifikationer og regnskabsregler, der skal anvendes ved udarbejdelsen af medlemsstaternes regnskaber til brug for Unionen, således at der opnås resultater, der er sammenlignelige medlemsstaterne imellem.«

6 Nævnte forordnings artikel 1, stk. 1 og 2, har følgende ordlyd:

»1. Ved denne forordning oprettes [ENS 2010].

2. I ENS 2010 fastlægges der:

a) en metode (bilag A) vedrørende fælles standarder, definitioner, klassifikationer, og regnskabsregler, der anvendes til udarbejdelse af sammenlignelige regnskaber og tabeller til brug for Unionen samt de i artikel 3 foreskrevne resultater

b) et program (bilag B), hvori der er fastsat tidsfrister for medlemsstaternes fremsendelse til Kommissionen (Eurostat) af de regnskaber og tabeller, der skal udarbejdes i overensstemmelse med den i litra a) nævnte metode.«

7 Kapitel 1 i bilag A til samme forordning, der omhandler hovedtrækkene og grundprincipperne i ENS 2010, indeholder bl.a. dette bilags punkt 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36 og 1.57, der har følgende ordlyd:

»1.01 [ENS 2010] er et internationalt kompatibelt regnskabssystem til systematisk og detaljeret beskrivelse af en samlet økonomi (f.eks. en region, et land eller en række lande), dens bestanddele og sammenhæng med andre samlede økonomier.

[…]

1.19 For EU og dets medlemsstater spiller ENS-tallene en vigtig rolle ved udformningen og forvaltningen af den økonomiske og sociale politik.

[…]

1.34 Sektorregnskaber opstilles ved at henføre enhederne til sektorer, således at det er muligt at fordele transaktioner og saldoposter på sektorer, hvorved der fremkommer mange fundamentale data til brug for den økonomiske politik og finanspolitikken. De vigtigste sektorer er husholdningerne, offentlig forvaltning og service, selskaber (finansielle og ikkefinansielle), nonprofitinstitutioner rettet mod husholdninger (NPISH) og udlandet.

Sondringen mellem markedsmæssig og ikkemarkedsmæssig aktivitet har stor betydning. En enhed, der kontrolleres af offentlig forvaltning og service, og som betragtes som et markedsmæssigt selskab, henføres til selskabssektoren uden for sektoren offentlig forvaltning og service. Selskabets underskud og gæld vil således ikke indgå i det offentliges underskud og gæld.

1.35 Det er af stor betydning, at der er fastlagt klare og robuste kriterier for klassificering af enhederne efter sektor.

Den offentlige sektor omfatter alle økonomiens residente institutionelle enheder, som kontrolleres af offentlig forvaltning og service. Den private sektor består af alle andre residente enheder.

Tabel 1.1 nedenfor indeholder kriterierne for sondringen mellem den offentlige og den private sektor og i den offentlige sektor sondringen mellem sektoren offentlig forvaltning og service og sektoren offentlige selskaber og i den private sektor mellem NPISH og private selskaber.

Tabel 1.1

Kriterier	Kontrolleret af offentlig forvaltning og service (den offentlige sektor)	Privat kontrolleret (den private sektor)
Ikkemarkedsmæssig produktion	Offentlig forvaltning og service	NPISH'er
Markedsmæssig produktion	Offentlige selskaber	Private selskaber

1.36 Kontrol defineres som beføjelser til at bestemme en institutionel enheds generelle politik eller strategi. Angående en mere detaljeret definition af kontrol henvises til 2.35-2.39.

[…]

1.57 Institutionelle enheder er økonomiske enheder, som er i stand til at eje varer og aktiver, stifte gæld og udøve økonomiske aktiviteter og på egne vegne indgå transaktioner med andre enheder. I ENS 2010 opdeles de institutionelle enheder i fem gensidigt udelukkende indenlandske institutionelle sektorer bestående af:

a) ikkefinansielle selskaber

b) finansielle selskaber

c) offentlig forvaltning og service

d) husholdninger

e) [NPISH'er].

De fem sektorer udgør tilsammen den samlede indenlandske økonomi. Hver sektor er igen opdelt i delsektorer. Ved hjælp af ENS 2010 er det muligt at opstille et komplet sæt strøm- og statuskonti for hver sektor og delsektor samt for den samlede økonomi. Ikke residente enheder kan indgå i et samspil med disse fem indenlandske sektorer, og samspillet vises mellem de fem indenlandske sektorer og en sjette institutionel sektor: udlandet.

[…]«

8 Kapitel 2 med overskriften »Enheder og deres gruppering« i bilag A til forordning nr. 549/2013 indeholder bl.a. dette bilags punkt 2.21-2.23, 2.27 og 2.28, der har følgende ordlyd:

»Koncerntilknyttede finansielle institutioner

2.21 Et holdingselskab, der blot ejer aktiverne i datterselskaber er et eksempel på en koncerntilknyttet finansiel institution. Som eksempler på andre enheder, der behandles som koncerntilknyttede finansielle institutioner, kan nævnes enheder, der har SPE'ers kendetegn som beskrevet ovenfor, herunder investeringsforeninger og pensionskasser og enheder, der anvendes til at besidde og forvalte formuegoder for enkeltpersoner eller familier, udstede gældsværdipapirer på vegne af tilknyttede selskaber (et sådant selskab kan kaldes et conduitselskab eller et gennemstrømningsselskab) samt udføre andre finansielle opgaver.

2.22 Graden af uafhængighed af moderselskabet kan fremgå af muligheden for at udøve en reel kontrol over dets aktiver og passiver, dvs. i hvilket omfang enheden bærer risikoen og høster fordelene ved aktiverne og passiverne. Sådanne enheder klassificeres i sektoren finansielle selskaber.

2.23 En enhed af denne type, der ikke kan handle uafhængigt af sit moderselskab og blot passivt besidder aktiver og passiver (beskrives sommetider som værende på autopilot), behandles kun som en separat institutionel enhed, hvis den er resident i en anden økonomi end moderselskabets. Hvis den er resident i samme økonomi som moderselskabet, behandles den som et »kunstigt datterselskab« som beskrevet nedenfor.

[…]

SPE'er (special purpose entities) under sektoren offentlig forvaltning og service

2.27 Sektoren offentlig forvaltning og service kan også oprette særlige enheder med kendetegn og funktioner, der svarer til koncerntilknyttede finansielle institutioners og kunstige datterselskabers. Sådanne enheder har ikke bemyndigelse til at handle uafhængigt, og det er begrænset, hvilke transaktioner de kan involvere sig i. De bærer ikke risikoen og høster ikke fordelene ved de aktiver og passiver, de besidder. Hvis sådanne enheder er residente, behandles de som en integrerende del af sektoren offentlig forvaltning og service og ikke som separate enheder. Hvis de ikke er residente, behandles de som separate enheder. De transaktioner, som de gennemfører i udlandet, afspejles i tilsvarende transaktioner med den offentlige forvaltning og service. En enhed, der optager lån i udlandet, anses derfor for at låne det samme beløb til den offentlige forvaltning og service og på de samme betingelser som det oprindelige lån.

2.28 Sammenfattende konsolideres regnskaberne for SPE'er uden selvstændig handleevne med moderselskabet, medmindre de er residente i en anden økonomi end moderselskabet. Der er en enkelt undtagelse fra denne generelle regel, nemlig når en ikkeresident SPE oprettes af den offentlige forvaltning og service.«

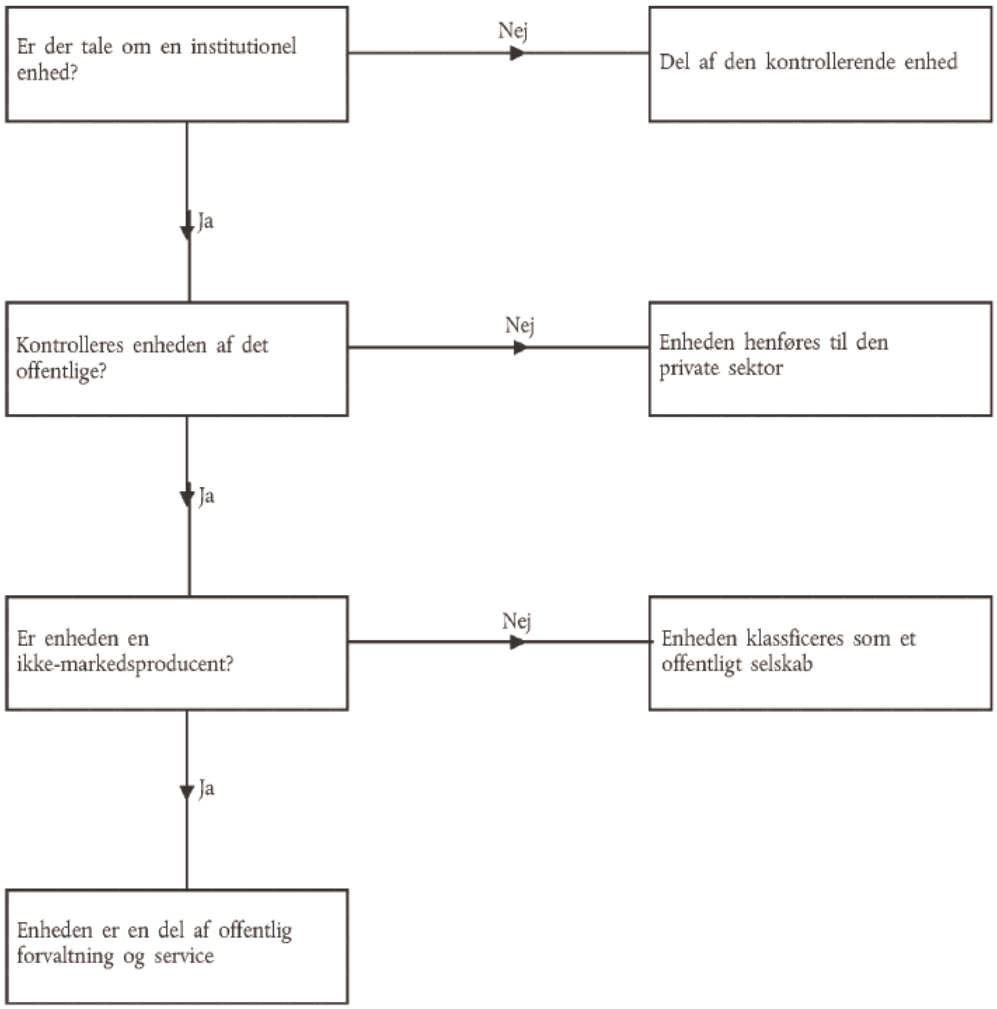
9 I samme kapitel 2 i bilag A til denne forordning, under overskriften »De institutionelle sektorer«, findes dette bilags punkt 2.31 ff. I disse punkter opregnes de institutionelle sektorer og delsektorer, hvorunder de institutionelle enheder, der har en ensartet økonomisk adfærd, skal klassificeres. Figur 2.1, som findes under bilagets punkt 2.32, angiver i form af et beslutningstræ, hvordan fordelingen af enheder på sektorer skal ske. Blandt disse sektorer fremgår offentlig forvaltning og service (s. 13) og finansielle selskaber (s. 12). Det følger af henholdsvis punkt 2.66 og punkt 2.71 i samme bilag, at sektorens finansielle selskaber er opdelt i ni delsektorer, der er opregnet heri, og at hver enkel af disse delsektorer skal opdeles alt efter, om det pågældende finansielle selskab er et offentligt, privat nationalt eller et udenlandsk kontrolleret finansielt selskab.

10 Kapitel 20 med overskriften »Konti for offentlig forvaltning og service« i bilag A til forordning nr. 549/2013 definerer bl.a., hvad der skal forstås ved »sektoren offentlig forvaltning og service«. I dette kapitel findes punkt 20.17 i dette bilag, der er affattet som følger:

»Andre enheder under sektoren offentlig forvaltning og service

20.17 Det kan være vanskeligt at afgøre klassificeringen af producenter af varer og tjenester, der arbejder under indflydelse af offentlige enheder. De kan henregnes til offentlig forvaltning og service eller klassificeres som offentlige selskaber, hvis de er institutionelle enheder. I sådanne tilfælde anvendes nedenstående beslutningstræ.

Figur 20.1 – Beslutningstræ



«

11 Punkt 20.19 ff. i bilag A til forordning nr. 549/2013 behandler spørgsmålet om »[m]arkedsmæssig/ikkemarkedsmæssig«. Navnlig fastsætter punkt 20.29 »[k]riteriet markedsmæssig/ikkemarkedsmæssig«, hvorefter en offentlig enhed – for at blive betragtet som en markedsproducent – bl.a. skal dække mindst 50% af sine omkostninger ved sit salg over en fortløbende flerårig periode.

12 Punkt 20.32-20.34 i bilag A til denne forordning, der er samlet under overskriften »Finansiel formidling og afgrænsningen af det offentlige«, har følgende ordlyd:

»20.32 Der gælder særlige forhold for enheder, der beskæftiger sig med finansielle aktiviteter. Finansiel formidling er den aktivitet, hvor enheder erhverver finansielle aktiver og samtidig indgår forpligtelser for egen regning ved at foretage finansielle transaktioner.

20.33 En finansiel formidler tager en risiko ved at indgå forpligtelser for egen regning. Hvis en offentlig finansiel enhed f.eks. forvalter aktiver, men ikke tager en risiko ved at indgå forpligtelser for egen regning, er den ikke en finansiel formidler, og enheden klassificeres i sektoren offentlig forvaltning og service frem for i den finansielle selskabssektor.

20.34 Anvendelse af det kvantitative kriterium ved afgørelsen af, om der er tale om markedsmæssige/ikkemarkedsmæssige tjenester, i forbindelse med offentlige selskaber, der beskæftiger sig med finansiel formidling eller forvaltning af aktiver, er generelt ikke relevant, fordi deres indtjening stammer fra både formueindkomst og kapitalgevinster.«

Belgisk ret

13 Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, du 17 juillet 2003, portant le code bruxellois du logement (bekendtgørelse af 17.7.2003 fra hovedstadsregionen Bruxelles om boligloven for Bruxelles) (*Moniteur belge* af 29.4.2004, s. 35501), som ændret ved ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, du 11 juillet 2013 (bekendtgørelse af 11.7.2013 fra hovedstadsregionen Bruxelles) (*Moniteur belge* af 18.7.2013, s. 45239, berigtiget i *Moniteur belge* af 26.7.2013, s. 47151) (herefter »boligloven for Bruxelles«), indeholder et afsnit IV med overskriften »kompetente organer på boligområdet«. Under dette afsnits kapitel VI, som indeholder bestemmelser, der finder anvendelse på Fonden, findes denne lovs artikel 111-119.

14 Nævnte lovs artikel 111 fastsætter:

»[Fonden] oprettes som et andelsselskab med begrænset hæftelse.

[…]«

15 Samme lovs artikel 112, stk. 1, bestemmer:

»Fonden forfølger almennyttige formål og skal navnlig:

1° gennem lån med pant i fast ejendom (for hvilke betingelserne fastsættes af regeringen) give personer med gennemsnitsindkomster eller lave indkomster midler til med fuld ejendomsret eller ved en anden tinglig rettighed at modernisere, ombygge, tilpasse, erhverve, bygge eller bevare en bolig, der hovedsageligt tjener til personlig brug, eller forbedre boligens energimæssige ydeevne

[…]

6° fremme udvikling og overvejelser på disse områder og foreslå regeringen nye politikker.«

16 Artikel 113, første afsnit, i boligloven for Bruxelles har følgende ordlyd:

»Fonden varetager sine opgaver i henhold til de prioriteter og retningslinjer, der er fastsat i forvaltningsaftalen indgået med regeringen for en periode på fem år. I mangel af en forvaltningsaftale, og efter høring af Fonden, fastsætter regeringen særlige vilkår for gennemførelse af artikel 114 for en periode af ét regnskabsår.«

17 Denne lovs artikel 115 er affattet som følger:

»Fonden udarbejder en årlig evalueringsrapport om udførelsen af forvaltningsaftalen, som efter udtalelse fra den/de regeringskommissær(er), der er omhandlet i nærværende lovs artikel 118, forelægges regeringen.«

18 Nævnte lovs artikel 116, stk. 1, første afsnit, fastsætter:

»Regeringen kan bemyndige Fonden til at optage lån, som regionen yder garanti for, inden for de budgetrammer, som fastlægges af parlamentet og hovedstadsregionen Bruxelles. Garantien dækker ligeledes transaktioner, der vedrører den økonomiske forvaltning af disse lån.«

19 Samme lovs artikel 118, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Fonden er underlagt regeringens kontrol. Denne kontrol udøves af to kommissærer, der udpeges af regeringen, og som har forskellige sprogligt tilhørsforhold.«

20 Artikel 1 i arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 2 mai 1996, déterminant les modalités de l'intervention à charge du budget de la Région de Bruxelles-Capitale auprès du Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (bekendtgørelse af 2.5.1996 udstedt af regeringen for hovedstadsregionen Bruxelles om fastlæggelse af de nærmere bestemmelser for den indgriben, som skal afholdes over hovedstadsregionen Bruxelles' budget til fordel for boligfonden for hovedstadsregionen Bruxelles) (*Moniteur belge* af 26.11.1996, s. 29725), som ændret ved 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 (bekendtgørelse af 8.9.2011 udstedt af regeringen for hovedstadsregionen Bruxelles om ændring af flere bekendtgørelser vedrørende boligfonden for hovedstadsregionen Bruxelles) (*Moniteur belge* af 11.10.2011, s. 62442), fastsætter:

»Inden for rammerne af de bevillinger, der er afsat hertil på hovedstadsregionen Bruxelles' budget, yder den minister eller den statssekretær, under hvis ressortområde boligområdet henhører, støtte til [Fonden] i form af kapitaltilskud til finansiering af dennes investeringer med henblik på gennemførelse af dennes almennyttige opgaver, der er fastsat i artikel 80 [i boligloven for Bruxelles].«

21 Denne bekendtgørelses artikel 2 har følgende ordlyd:

»Hovedstadsregionen Bruxelles yder i forhold til sine låntagere garanti for opfyldelsen af de låneforpligtelser, som [Fonden] indgår, inden for rammerne af den bevilling, som hovedstadsregionen Bruxelles har givet for budgetåret. Beløbet og vilkårene for disse lån godkendes af den minister eller den statssekretær, under hvis ressortområde boligområdet henhører.

[…]«

22 De særlige betingelser for ydelse af lån er nærmere fastlagt i Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 22 mars 2008, relatif à l'utilisation par le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, des capitaux provenant du fonds B2 pour ses opérations générales de crédits hypothécaires (bekendtgørelse af 22.3.2008 udstedt af regeringen for hovedstadsregionen Bruxelles om boligfonden for hovedstadsregionen Bruxelles' anvendelse af kapital fra B2-fonde til sine almindelige lån med pant i fast ejendom (*Moniteur belge* af 10.6.2008, s. 29122) og i Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, du 22 mars 2008, relatif à l'utilisation, par le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, des capitaux provenant du fonds B2, pour ses opérations de prêts hypothécaires complémentaires aux jeunes ménages (bekendtgørelse af 22.3.2008 udstedt af regeringen for hovedstadsregionen Bruxelles om boligfonden for hovedstadsregionen Bruxelles' anvendelse af kapital fra B2-fonde til sine supplerende lån med pant i fast ejendom til unge familier) (*Moniteur belge* af 28.8.2008, s. 45028).

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

23 Det fremgår af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at Fonden, som er stiftet i 1985, er et privatretligt selskab, hvori den offentlige myndighed ikke ejer nogen kapitalandele og heller ikke har deltagelse i de besluttende organer. Fonden udspringer fra Fonds du logement de la Ligue des Familles nombreuses de Belgique (boligfonden for børnerige familier i Belgien), hvis stiftelse går tilbage til 1929. Fonden har til formål at fremme adgang til bolig og ejendom for personer med lav- og mellemindkomst i hovedstadsregionen Bruxelles og har med henblik herpå fået overdraget opgaver inden for offentlige tjenesteydelser, herunder bl.a. ydelse af boliglån til husholdninger (erhvervelse og energirenovering), opførelse af boliger beregnet til lejetilskud, lejetilskud og tilskud til at stille lejegaranti. For at kunne varetage sine opgaver tildeles Fonden, fra hovedstadsregionen Bruxelles, bl.a. bevillinger, ydelse af garanti for de lån, som den indgår aftale om, og tilbagebetalingspligtige forskud, som bevilges af denne region.

24 I Belgien er ICN ansvarlig for indsamling af de statistiske oplysninger, der kræves i henhold til ENS 2010, og med henblik herpå klassificere de forskellige økonomiske aktører i de ved forordning nr. 549/2013 fastsatte kategorier i sektorer, idet de væsentligste sektorer er husholdninger, offentlig forvaltning og service, selskaber (finansielle eller ikkefinansielle), NPISH'er og udlandet.

25 Blandt de mange ændringer, der blev indført med ENS 2010 i forhold til ENS 95, findes tilføjelsen af en ny delsektor »Koncerntilknyttede finansielle institutioner og pengeudlånere (s. 127)« og af et regelsæt, der fastsætter betingelserne for, at en enhed kan klassificeres i en ny delsektor, eller derimod skal henføres til den sektor, som det organ, der kontrollerer enheden, henhører under.

26 Efter ikrafttrædelsen af ENS 2010 måtte ICN, i lighed med de nationale statistiske kontorer i de øvrige medlemsstater, revurdere klassifikationen af en række offentlige enheder, herunder Fonden, som tidligere var klassificeret under finansielle selskaber (s. 12) i henhold til ENS 95.

27 Ved afgørelse af 30. marts 2015 fandt ICN, på grundlag af de nye principper indført ved ENS 2010 og bl.a. beslutningstræet i punkt 20.17 i bilag A til forordning nr. 549/2013, at Fonden var en separat institutionel enhed, der kontrolleres af en regional offentlig forvaltning og service, dvs. hovedstadsregionen Bruxelles, hvis aktiviteter er af finansiel art, og som udviser kendetegnene for en koncerntilknyttet finansiel institution. Følgelig skulle Fonden som en ikkemarkedsmæssig enhed klassificeres under sektoren for offentlig forvaltning og service på regionalt niveau (s. 1312). ICN præciserede, at en enhed kontrolleret af den offentlige forvaltning og service, der udviser kendetegn for en koncerntilknyttet finansiel institution, ikke kan anses for en finansiel formidler, og at analysen af dens økonomiske risikoeksponering, således som fastsat i punkt 20.33 i bilag A til forordning nr. 549/2013, var uden betydning.

28 Ved stævning af 15. maj 2015 har Fonden anlagt sag ved den forelæggende ret, Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager, Belgien), med påstand om ophævelse af denne afgørelse om klassifikation. Efter at have konstateret, at det ikke var bestridt, at Fonden er en separat institutionel enhed, tog denne ret ICN's synspunkt til følge, hvorefter der fandtes at være en kontrol fra hovedstadsregionen Bruxelles' side over denne institutionelle enhed. Den forelæggende ret har præciseret, at Fonden har bestridt lovligheden af de grunde, som ICN har lagt til grund for at kvalificere Fonden som en »koncerntilknyttet finansiel institution«, og den forelæggende ret nærer tvivl om denne kvalifikation af Fonden.

29 På denne baggrund har Conseil d'État (appeldomstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal punkt 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 og 20.33 i [bilag A til forordning nr. 549/2013] fortolkes således, at en separat finansiel [enhed], der ledes af den offentlige forvaltning og service, skal anses for at være ikkemarkedsmæssig og således henhører under sektoren offentlig forvaltning og service, hvis [enheden] udviser kendetegn[ene for en] koncerntilknyttet finansiel institution, uden at kriteriet om udsættelse for risiko skal undersøges?

2) Kan en enhed, der drives under den offentlige forvaltning og service, kvalificeres som en koncerntilknyttet finansiel institution som omhandlet i punkt 2.21-2.23, 2.27 og 2.28 i [bilag A til forordning nr. 549/2013]:
   a) da denne offentlige forvaltning og services regulering af selskabets virksomhed fjerner dets kontrol over sine aktiver, skønt reguleringen overlader selskabet evnen til at træffe afgørelse om tildelingen af de [lån med pant i fast ejendom], som det yder, varigheden og størrelsen heraf samt visse af betingelserne herfor, mens andre forhold, som bl.a. de rentesatser, de er underkastet, er fastlagt
   b) da den garanti, som denne offentlige forvaltning og service har stillet for de lån, som den optager, bl.a. fjerner dens kontrol over sine passiver, uden at der er foretaget en undersøgelse af formålet med og virkningerne af en sådan garanti på grundlag af dens kendetegn i det foreliggende tilfælde og af den underliggende økonomiske virkelighed?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

30 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om bestemmelserne i bilag A til forordning nr. 549/2013 skal fortolkes således, at en separat institutionel enhed som den i hovedsagen omhandlede, der er under en offentlig myndigheds kontrol, skal anses for at være ikkemarkedsmæssig og derfor henhørende under sektoren offentlig forvaltning og service som omhandlet i ENS 2010, når den udviser kendetegnene for en koncerntilknyttet finansiel institution, og uden at det er nødvendigt at undersøge kriteriet om enhedens økonomiske risikoeksponering i forbindelse med udøvelsen af dens aktivitet.

31 I den foreliggende sag ønsker den forelæggende ret oplyst, om det var med rette, at ICN fortolkede punkt 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 og 20.33 i bilag A således, at en koncerntilknyttet finansiel institution såsom Fonden, der kontrolleres af regeringen for hovedstadsregionen Bruxelles, ifølge ENS 2010 skal klassificeres i sektoren offentlig forvaltning og service, uden i dette øjemed konkret at tage hensyn til dens økonomiske risikoeksponering.

32 Med henblik på at besvare dette spørgsmål skal det indledningsvis bemærkes, at det fremgår af 14. betragtning til forordning nr. 549/2013, at ENS 2010 opstiller en referenceramme, der til brug for EU og navnlig ved udformningen og forvaltningen af den økonomiske og sociale politik for EU skal anvendes ved udarbejdelsen af medlemsstaternes regnskaber. I denne henseende fremgår det af tredje betragtning til denne forordning, at disse regnskaber skal udarbejdes på grundlag af ét enkelt sæt principper, der ikke giver mulighed for forskellige fortolkninger, således at der opnås sammenlignelige resultater.

33 I ENS 2010-regnskabsmæssig henseende skal institutionelle enheder – der defineres som økonomiske enheder, som er i stand til at eje varer og aktiver, stifte gæld og udøve økonomiske aktiviteter og på egne vegne indgå transaktioner med andre enheder – i henhold til punkt 1.57 i kapitel 1 i bilag A til

nævnte forordning være tilknyttet en af de seks vigtigste sektorer, der er angivet i ENS 2010, dvs. ikkefinansielle selskaber, finansielle selskaber, offentlig forvaltning og service, husholdninger, NPISH'er og udlandet.

34 I hovedsagen skal der foretages en klassificering af en institutionel enhed såsom Fonden, der er underlagt det offentliges kontrol, i den foreliggende sag hovedstadsregionen Bruxelles, og som udviser kendetegnene for en koncerntilknyttet finansiel institution.

35 I denne henseende bemærkes, således som det fremgik af retsmødet for Domstolen, at hovedsagens parter ikke har bestridt, at Fonden har de kendetegn for en koncerntilknyttet finansiel institution som er omhandlet i punkt 2.21- 2.23 i bilag A til forordning nr. 549/2013.

36 Der er derimod mellem parterne uenighed om, hvorvidt Fonden er tilstrækkelig uafhængig til at kunne klassificeres under den finansielle selskabssektor, eller om den skal henføres til den sektor, som den enhed, der kontrollerer den, henhører under, i den foreliggende sag hovedstadsregionen Bruxelles, dvs. sektoren offentlig forvaltning og service.

37 For i den foreliggende sag at fastsætte den nærmere fremgangsmåde for, hvordan klassificeringen af en institutionel enhed, der udviser kendetegnene for en koncerntilknyttet finansiel institution, skal foretages, skal der tages hensyn til bestemmelserne i punkt 2.19-2.21 og 2.23 i bilag A til forordning nr. 549/2013 vedrørende »Koncerntilknyttede finansielle institutioner«.

38 Som det fremgår af punkt 2.19 i bilag A til denne forordning, henregnes en institutionel enhed til en sektor eller en branche efter dens hovedaktivitet, »medmindre SPE'en ikke har nogen selvstændig handleevne«. Punkt 2.20 i bilag A til nævnte forordning fastsætter dernæst, at ikkeselvstændige koncerntilknyttede finansielle institutioner henregnes til den sektor, som det organ, der kontrollerer dem, henhører under.

39 I henhold til ordlyden af punkt 2.22 i bilag A til samme forordning kan graden af uafhængighed af moderselskabet imidlertid fremgå af muligheden for at udøve en reel kontrol over dets aktiver og passiver, dvs. i hvilket omfang enheden bærer risikoen og høster fordelene ved aktiverne og passiverne.

40 For således at afgøre, om en institutionel enhed, der udviser kendetegnene for en koncerntilknyttet finansiel institution, og som er underlagt en anden enheds kontrol, skal klassificeres i sektoren offentlig forvaltning og service, kræver nævnte punkt 2.22, at der foretages en prøvelse af to kumulative betingelser, nemlig dels, om denne enhed udøver kontrol over sine aktiver og passiver, dels, om den bærer den økonomiske risiko for sin aktivitet.

41 Det følger heraf, at der for at kunne klassificere en institutionel enhed i sektoren offentlig forvaltning og service kræves en konkret analyse af dens økonomiske forhold, som ikke kan bestemmes uden bl.a. at undersøge denne enheds økonomiske risikoeksponering ved udøvelsen af dens aktivitet.

42 Følgelig skal det første spørgsmål besvares med, at bestemmelserne i bilag A til forordning nr. 549/2013 skal fortolkes således, at det for at afgøre, om en separat institutionel enhed, der er under en offentlig myndigheds kontrol, henhører under sektoren offentlig forvaltning og service som omhandlet i ENS 2010, når den udviser kendetegnene for en koncerntilknyttet finansiel institution, er nødvendigt at undersøge kriteriet om enhedens økonomiske risikoeksponering i forbindelse med udøvelsen af dens aktivitet.

Det andet spørgsmål

43 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en institutionel enhed som den i hovedsagen omhandlede, hvis grad af uafhængighed, i forhold til den offentlige forvaltning er begrænset af national lovgivning, i medfør af hvilken denne institutionelle enhed ikke har fuldstændig indflydelse over forvaltningen af sine aktiver og passiver, for så vidt som den offentlige forvaltning dels udøver kontrol over dens aktiver, dels påtager sig en del af risikoen ved dens passiver, kan kvalificeres som en »koncerntilknyttet finansiel institution« som omhandlet i punkt 2.21-2.23 i bilag A til forordning nr. 549/2013.

44 I den foreliggende sag giver de foranstaltninger, der begrænser Fondens indflydelse over sine aktiver, sig for det første til udtryk i hovedstadsregionen Bruxelles' beføjelse til at fastsætte visse vilkår for de lån med pant i fast ejendom, som Fonden skal yde, bl.a. med hensyn til den gældende rentesats, mens det overlades Fonden at træffe afgørelse om ydelse af lån, deres varighed, beløb og visse vilkår herfor.

45 For det andet viser de foranstaltninger, der begrænser Fondens indflydelse over sine passiver, sig bl.a. ved det forhold, at hovedstadsregionen Bruxelles yder garanti for de lån, som Fonden indgår. Den forelæggende ret ønsker i denne henseende oplyst, om ICN i den foreliggende sag med rette kunne kvalificere Fonden som en »koncerntilknyttet finansiel institution« uden at have undersøgt »formålet med og virkningerne af en sådan garanti på grundlag af dens kendetegn i det foreliggende tilfælde og af den underliggende økonomiske virkelighed«.

46 Det skal indledningsvis bemærkes, at med dette spørgsmål, således som ICN bl.a. har gjort gældende i sit skriftlige indlæg, anmoder den forelæggende ret nærmere bestemt Domstolen om at undersøge omfanget og rækkevidden af visse af de foranstaltninger til kontrol af aktiver og passiver, som Fonden er underlagt i medfør af den gældende nationale lovgivning, og at træffe afgørelse om, hvorvidt denne kontrol er afgørende for, at Fonden kan anses for at være koncerntilknyttet, under hensyntagen til de kriterier og indikatorer, der kræves i henhold til ENS 2010.

47 Således er Domstolen reelt blevet anmodet om at undersøge den gældende nationale lovgivning, for så vidt som den både fastsætter de nærmere regler for udøvelse af kontrol over en finansiel institution (indflydelse over aktiver) og rækkevidden af de garantier, som den offentlige forvaltning yder, samt den samlede økonomiske virkelighed af dens situation (indflydelse over passiver).

48 Det bemærkes i denne henseende, at i henhold til Domstolens faste praksis har Domstolen inden for rammerne af proceduren i artikel 267 TEUF, som er baseret på en klar adskillelse mellem de nationale retters og Domstolens funktioner, ikke kompetence til at fortolke national ret, og det påhviler alene den nationale ret at fastslå og vurdere de faktiske omstændigheder i hovedsagen samt at fastlægge den nøjagtige rækkevidde af nationale retsregler og administrative forskrifter (jf. i denne retning dom af 13.4.2010, Bressol m.fl., C-73/08, EU:C:2010:181, præmis 64, og af 21.6.2017, W m.fl., C-621/15, EU:C:2017:484, præmis 49).

49 Domstolen, hvis opgave det er at give den nationale ret et fyldestgørende svar, er dog kompetent til på grundlag af det i hovedsagen oplyste samt de for Domstolen indgivne skriftlige og mundtlige indlæg at vejlede den nationale ret på en sådan måde, at denne kan træffe sin afgørelse (dom af 13.4.2010, Bressol m.fl., C-73/08, EU:C:2010:181, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).

50 For i den foreliggende sag at vurdere, om en institutionel enhed såsom Fonden i forhold til den offentlige forvaltning, i det foreliggende tilfælde hovedstadsregionen Bruxelles, som kontrollerer den, har en uafhængighed i forvaltningen af sin aktivitet som omhandlet i punkt 2.22 i bilag A til forordning nr. 549/2013, er det for det første nødvendigt at fastlægge de nærmere regler for og omfanget af den kontrol, som en sådan institutionel enhed har over forvaltningen af sine aktiver og passiver. For det andet skal det undersøges, hvilke lovgivningsmæssige eller aftalemæssige begrænsninger det kontrollerende organ stiller for denne forvaltning. Der er nødvendigvis tale om en vurdering fra sag til

sag, således at det ikke er muligt at opstille en tværgående liste over de relevante kriterier, der skal tages i betragtning ved en sådan analyse. Det kan dog generelt lægges til grund, således som Europa-Kommissionen har anført i sit skriftlige indlæg, at det kontrollerende organ udøver en betydelig kontrol over en institutionel enhed, hvis dette organ pålægger vilkår, hvorunder denne enhed skal handle, uden at sidstnævnte på eget initiativ har mulighed for væsentligt at ændre disse.

51 I denne henseende fremgår det i første række af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at den nationale lovgivning, der finder anvendelse på Fonden, for det første fastsætter de nærmere regler for vilkårene for de lån, som Fonden yder, bl.a. det maksimale lånebeløb for lånet med pant i fast ejendom, vilkår for, om låntagerne kan godkendes til lån, rentesatsen og tilbagebetalingsvilkår, for det andet bestemmer, at der hos den kontrollerende forvaltning, dvs. hovedstadsregionen Bruxelles, skal være anmodet om, og denne skal have godkendt, en eventuel ændring af vilkårene for långivningen, for det tredje indeholder bestemmelser om, hvilke vilkår der skal være opfyldt, for at beboerne kan gives en boligkreditforsikring ved indkomstbortfald, for det fjerde begrænser de restriktive vilkår for den frie råderet over den overladte rettighed og for det femte fastsætter betingelserne for – for visse lejere – at stille en lejegaranti.

52 I anden række, og som det fremgår af boligloven for Bruxelles, råder Fonden over midler, der i det væsentlige hidrører fra støtte ydet af staten, lån bevilget af staten og lån, der nærmest er statsgaranterede.

53 Der skal i tredje række tages hensyn til den omstændighed, at der for Fonden stilles en garanti af hovedstadsregionen Bruxelles, som frigør Fonden for enhver risiko, når den bevilger lån i forbindelse med udøvelsen af sin aktivitet. Det fremgår navnlig, at en kreditor, såfremt Fonden ikke overholder en tilbagebetaling, har ret til at vende sig mod hovedstadsregionen Bruxelles, som således har 15 arbejdsdage til at foretage betaling i stedet for Fonden. Nævnte region synes således ubetinget og uigenkaldeligt at have forpligtet sig til at betale kreditor det skyldige beløb, som Fonden ikke har betalt, eventuelt med tillæg af morarenter.

54 Selv om en sådan garanti således synes at være en sidste mulighed, der dækker Fondens eventuelle manglende afdragsbetaling på lån – hvilken situation Fonden aldrig har befundet sig i, således at hovedstadsregionen Bruxelles aldrig har skullet træde til i denne henseende – forholder det sig ikke desto mindre således, at det ved denne garanti synes at være nævnte region, der i praksis bærer den risiko, der er forbundet med udøvelsen af Fondens aktivitet.

55 Under disse omstændigheder kan det ikke, henset til de elementer, der er omhandlet i nærværende doms præmis 51-54, udelukkes, at de bånd, som hovedstadsregionen Bruxelles lægger på Fondens forvaltning af dens aktiver og passiver, er tilstrækkeligt betydelige til at begrunde, at Fonden kan anses for en koncerntilknyttet finansiel enhed som omhandlet i ENS 2010, der henhører under sektoren offentlig forvaltning og service. Det påhviler ikke desto mindre den forelæggende ret at efterprøve, om dette er tilfældet i den foreliggende sag, under hensyntagen til alle omstændighederne i hovedsagen.

56 Følgelig skal det andet spørgsmål besvares med, at en institutionel enhed som den i hovedsagen omhandlede, hvis grad af uafhængighed i forhold til den offentlige forvaltning er begrænset af national lovgivning, i medfør af hvilken denne institutionelle enhed ikke har fuldstændig indflydelse over forvaltningen af sine aktiver og passiver, for så vidt som den offentlige forvaltning dels udøver kontrol over dens aktiver, dels påtager sig en del af risikoen ved dens passiver, kan kvalificeres som en »koncerntilknyttet finansiel institution« som omhandlet i punkt 2.21-2.23 i bilag A til forordning nr. 549/2013, forudsat at foranstaltningerne til kontrol af aktiverne og passiverne af den nationale domstol kan fortolkes således, at de indebærer, at den pågældende institutionelle enhed ikke kan handle uafhængigt af nævnte offentlige forvaltning, idet sidstnævnte pålægger denne institutionelle enhed vilkår, hvorunder den skal handle, uden at den på eget initiativ har mulighed for væsentligt at ændre disse.

Sagsomkostninger

57 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Ottende Afdeling) for ret:

1) **Bestemmelserne i bilag A til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 549/2013 af 21. maj 2013 om det europæiske national- og regionalregnskabssystem i Den Europæiske Union skal fortolkes således, at det for at afgøre, om en separat institutionel enhed, der er under en offentlig myndigheds kontrol, henhører under sektoren offentlig forvaltning og service som omhandlet i det reviderede europæiske nationalregnskabssystem, der blev indført ved denne forordning, når den udviser kendetegnene for en koncerntilknyttet finansiel institution, er nødvendigt at undersøge kriteriet om enhedens økonomiske risikoeksponering i forbindelse med udøvelsen af dens aktivitet.**

2) **En institutionel enhed som den i hovedsagen omhandlede, hvis grad af uafhængighed i forhold til den offentlige forvaltning er begrænset af national lovgivning, i medfør af hvilken denne institutionelle enhed ikke har fuldstændig indflydelse over forvaltningen af sine aktiver og passiver, for så vidt som den offentlige forvaltning dels udøver kontrol over dens aktiver, dels påtager sig en del af risikoen ved dens passiver, kan kvalificeres som en »koncerntilknyttet finansiel institution« som omhandlet i punkt 2.21-2.23 i bilag A til forordning nr. 549/2013, forudsat at foranstaltningerne til kontrol af aktiverne og passiverne af den nationale domstol kan fortolkes således, at de indebærer, at den pågældende institutionelle enhed ikke kan handle uafhængigt af nævnte offentlige forvaltning, idet sidstnævnte pålægger denne institutionelle enhed vilkår, hvorunder den skal handle, uden at den på eget initiativ har mulighed for væsentligt at ændre disse.**

Underskrifter