Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (osmi senat)

z dne 3. oktobra 2019*

„Predhodno odločanje – Ekonomska in monetarna politika – Evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji – Uredba (EU) št. 549/2013 – Sektor država – Lastna finančna institucija – Pojem – Družba, ki pod nadzorom države gospodinjstvom s povprečnimi ali skromnimi dohodki ponuja hipotekarna posojila“

V zadevi C-632/18,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Conseil d'État (državni svet, Belgija) z odločbo z dne 28. septembra 2018, ki je prispela na Sodišče 10. oktobra 2018, v postopku

Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL

proti

Institut des Comptes nationaux (ICN),

SODIŠČE (osmi senat),

v sestavi F. Biltgen, predsednik senata, C. G. Fernlund, sodnik, in L. S. Rossi (poročevalka), sodnica,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: R. Schiano, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 13. maja 2019,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

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

– za Evropsko komisijo J. P. Keppenne in F. Simonetti, agenta,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: francoščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago Uredbe (EU) št. 549/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji (UL 2013, L 174, str. 1).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL (stanovanjski sklad regije Bruselj – glavno mesto, v nadaljevanju: Sklad) in Institut des Comptes Nationaux (inštitut za nacionalne račune, Belgija, v nadaljevanju: ICN), ker je zadnjenavedeni na podlagi spremenjenega evropskega sistema nacionalnih računov, uvedenega z Uredbo št. 549/2013 (v nadaljevanju: ESR 2010), Sklad razvrstil v sektor država.

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Evropski sistem integriranih ekonomskih računov (ESR) je statistično orodje in pravni instrument, ki ga je Evropska unija sprejela, da bi zagotovila primerljive informacije o strukturi gospodarstev držav članic in njihovem razvoju. Prvi ESR, poimenovan „ESR 95“, je bil ustvarjen z Uredbo Sveta (ES) št. 2223/96 z dne 25. junija 1996 o Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 10, zvezek 2, str. 3). ESR 2010, uveden z Uredbo št. 549/2013, je nasledil ESR 95.

4 V uvodni izjavi 3 Uredbe št. 549/2013 je navedeno:

„Državljani Unije potrebujejo ekonomske račune kot osnovno orodje za analiziranje gospodarskih razmer države članice oziroma regije. Zaradi primerljivosti bi morali biti takšni računi pripravljeni na podlagi enotnih načel, ki ne dopuščajo različnih razlag. Zagotovljene informacije bi morale biti čim bolj natančne, popolne in pravočasne, da bi zagotovili največjo preglednost za vse sektorje.“

5 V uvodni izjavi 14 te uredbe je navedeno:

„ESR 2010 naj bi postopoma nadomestil vse druge sisteme kot referenčni okvir skupnih standardov, opredelitev, klasifikacij in računovodskih pravil za pripravo računov držav članic za potrebe Unije, tako da bi lahko dobili rezultate, primerljive med državami članicami.“

6 Člen 1(1) in (2) navedene uredbe določa:

„1. Ta uredba vzpostavlja [ESR 2010].

2. ESR 2010 določa:

(a) metodologijo (Priloga A) za skupne standarde, opredelitve, klasifikacije in računovodska pravila, namenjene pripravi računov in tabel na primerljivih osnovah za namene Unije, skupaj z rezultati, zahtevanimi v skladu s členom 3;

(b) program (Priloga B), v katerem so določeni roki, do katerih države članice Komisiji (Eurostatu) pošljejo račune in tabele, zbrane v skladu z metodologijo iz točke (a).“

7 Poglavje 1 Priloge A k isti uredbi, v katerem so naštete splošne značilnosti in temeljna načela ESR 2010, vsebuje med drugim odstavke 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36 in 1.57 te priloge, ki določajo:

„1.01 [ESR 2010] je mednarodno skladen računovodski okvir za sistematično in podrobno opisovanje celotnega gospodarstva (tj. regije, države ali skupine držav), njegovih sestavnih delov in odnosov z drugimi celotnimi gospodarstvi.

[…]

1.19 Za EU in njene države članice imajo podatki iz okvira ESR pomembno vlogo pri oblikovanju in spremljanju socialnih in ekonomskih politik.

[…]

1.34 Sektorski računi se ustvarijo z dodelitvijo enot sektorjem, kar omogoča predstavitev transakcij in izravnalnih postavk računov po sektorjih. Predstavitev po sektorjih razkriva veliko ključnih mer za namene ekonomske in fiskalne politike. Glavni sektorji so gospodinjstva, država, družbe (finančne in nefinančne), nepridobitne institucije, ki opravljajo storitve za gospodinjstva (NPISG), in tujina.

Razlikovanje med tržno in netržno dejavnostjo je pomembno. Subjekt, ki ga nadzira država in je prikazan kot tržna družba, se razvrsti v sektor družb, zunaj sektorja država. Tako ravni primanjkljaja in dolga družbe nista del javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga.

1.35 Pomembno je, da se za dodeljevanje subjektov sektorjem določijo jasna in trdna merila.

Javni sektor je sestavljen iz vseh institucionalnih enot, rezidenčnih v gospodarstvu, ki jih nadzira država. Zasebni sektor je sestavljen iz vseh drugih rezidenčnih enot.

V tabeli 1.1 so prikazana merila za razlikovanje med javnim in zasebnim sektorjem ter v javnem sektorju med državnim sektorjem in sektorjem javnih družb, v zasebnem sektorju pa med sektorjem NPISG in sektorjem zasebnih družb.

Tabela 1.1

Merila	Državni nadzor (javni sektor)	Zasebni nadzor (zasebni sektor)
Netržna proizvodnja	Država	NPISG
Tržna proizvodnja	Javne družbe	Zasebne družbe

1.36 Nadzor je opredeljen kot sposobnost določanja splošne politike ali programa institucionalne enote. Nadaljnje podrobnosti glede opredelitve nadzora so navedene v odstavkih 2.35 do 2.39.

[…]

1.57 Institucionalne enote so ekonomski subjekti, ki lahko imajo v lasti blago in sredstva, prevzemajo obveznosti ter sodelujejo v gospodarskih dejavnostih in transakcijah z drugimi enotami v lastnem imenu. Za namene sistema ESR 2010 so institucionalne enote združene v pet domačih institucionalnih sektorjev, ki se med seboj izključujejo:
(a) nefinančne družbe;

(b) finančne družbe;
(c) država;
(d) gospodinjstva;
(e) [NPISG].

Vseh pet sektorjev skupaj sestavlja celotno domače gospodarstvo. Vsak sektor se deli tudi na podsektorje. Sistem ESR 2010 omogoča izdelavo celotnega sklopa računov tokov in bilanc stanja za vsak sektor in podsektor ter za celotno gospodarstvo. Nerezidenčne enote se lahko povezujejo s temi petimi domačimi sektorji in povezovanja so prikazana med petimi domačimi sektorji in šestim institucionalnim sektorjem: sektorjem tujine.

[…]“.

8 Poglavje 2 Priloge A k Uredbi št. 549/2013, naslovljeno „Enote in skupine enot“, med drugim zajema odstavke 2.21, 2.22, 2.23, 2.27 in 2.28 te priloge, ki določajo:

„Lastne finančne institucije

2.21 Holding, ki je samo lastnik sredstev hčerinske družbe, je primer lastne finančne institucije. Primeri drugih enot, ki se tudi obravnavajo kot lastne finančne institucije, so enote z lastnostmi EPN, kot je opisano zgoraj, vključno z investicijskimi in pokojninskimi skladi ter enotami, ki se uporabljajo za razpolaganje s premoženjem in njegovo upravljanje za posameznike ali družine, izdajanje dolžniških vrednostnih papirjev v imenu povezanih družb (takšno podjetje se lahko imenuje conduit) in za izvajanje drugih finančnih funkcij.

2.22 Stopnja neodvisnosti od matičnega podjetja se lahko kaže v izvajanju nekaj dejanskega nadzora nad lastnimi sredstvi in obveznostmi […] [ter v zmožnosti] prevzemanj[a] tveganja in prejemanj[a] koristi, povezanih s temi sredstvi in obveznostmi. Te enote se razvrstijo v sektor finančnih družb.

2.23 Tovrstni subjekt, ki ne more delovati neodvisno od matičnega podjetja in je samo pasivni imetnik sredstev in obveznosti (včasih opisan, kot da je na avtopilotu), se ne obravnava kot ločena institucionalna enota, razen če je rezident gospodarstva, ki ni gospodarstvo njegovega matičnega podjetja. Če je rezident istega gospodarstva kot njegovo matično podjetje, se obravnava kot ‚umetna hčerinska družba‘, opisana v nadaljnjem besedilu.

[…]

Državne enote za posebne namene

2.27 Država lahko vzpostavi tudi enote za posebne namene, s podobnimi lastnostmi in funkcijami kot lastne finančne institucije in umetne hčerinske družbe. Take enote nimajo pooblastil za samostojno delovanje in obseg transakcij, ki jih lahko opravljajo, je omejen. Ne prevzemajo tveganj in nagrad, povezanih s sredstvi in obveznostmi, ki jih imajo. Če so take enote rezidenčne, se obravnavajo kot sestavni del države in ne kot ločene enote. Če so nerezidenčne, se obravnavajo kot ločene enote. Vse transakcije, ki jih izvajajo v tujini, se odražajo v ustreznih transakcijah z državo. Zato se za enoto, ki si izposoja v tujini, šteje, da državi pod istimi pogoji posodi isti znesek, kot si ga je prvotno izposodila.

2.28 Če povzamemo: računi enot za posebne namene brez neodvisnih pravic za ukrepanje se konsolidirajo z matično družbo, razen če so rezidenčni v drugem gospodarstvu kot matična družba. To splošno pravilo ima eno izjemo, in sicer kadar nerezidenčno [enoto za posebne namene] vzpostavi država.“

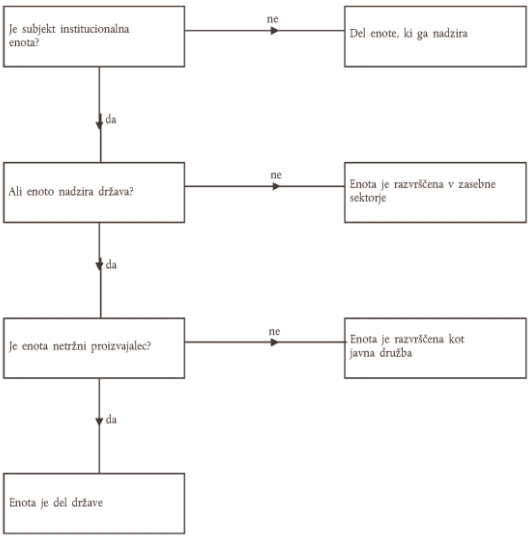
9 V istem poglavju 2 Priloge A k tej uredbi so pod naslovom „Institucionalni sektorji“ navedeni odstavek 2.31 in naslednji te priloge. V teh odstavkih so našteti institucionalni sektorji in podsektorji, v katere je treba razvrstiti institucionalne enote s podobnim gospodarskim vedenjem. V grafu 2.1, ki je v odstavku 2.32 navedene priloge, je z drevesno strukturo pojasnjen proces dodeljevanja enot sektorjem. Med temi sektorji sta sektor država (S. 13) in sektor finančnih družb (S. 12). Iz odstavkov 2.66 in 2.71 iste priloge je razvidno, da sektor finančnih družb obsega tam naštetih devet podsektorjev in da je treba vsakega od teh podsektorjev razčleniti glede na to, ali je zadevna finančna družba pod javnim, nacionalnim zasebnim ali tujim nadzorom.

10 Poglavje 20 Priloge A k Uredbi št. 549/2013, naslovljeno „Računi države“, določa zlasti, kaj je treba razumeti kot „sektor država“. V tem poglavju je odstavek 20.17 te priloge, ki določa:

„Druge enote države

20.17 Odločitev o klasifikaciji proizvajalcev blaga in storitev, ki delujejo pod vplivom enot države, je lahko težka. Možnosti sta, da se razvrstijo kot država ali, če izpolnjujejo pogoje za institucionalne enote, kot javne družbe. Za take primere se uporablja naslednje drevo odločanja.

Shema 20.1 – Drevo odločanja



“

11 V odstavku 20.19 in naslednjih Priloge A k Uredbi št. 549/2013 je obravnavana „[r]azmejitev med tržnim/netržnim“. Natančneje, v odstavku 20.29 je določen „[p]reskus tržni/netržni“, v skladu s katerim mora med drugim javna enota, da bi se štela za tržno proizvajalko, s prodajo več let neprekinjeno pokrivati vsaj 50 % svojih stroškov.

12 V odstavkih od 20.32 do 20.34 Priloge A k tej uredbi, ki so razvrščeni pod naslovom „Finančno posredništvo in meja države“, je navedeno:

„20.32 Primer enot, vključenih v finančne dejavnosti, zahteva posebno obravnavo. Finančno posredništvo je dejavnost, v kateri enote pridobivajo finančna sredstva in hkrati prevzemajo obveznosti za svoj račun z izvajanjem finančnih transakcij.

20.33 Finančno posredništvo se s prevzemanjem obveznosti za svoj račun izpostavlja tveganju. Če javna finančna enota na primer upravlja sredstva, vendar se ne izpostavlja tveganju s prevzemanjem obveznosti za svoj račun, ni finančni posrednik in se razvrsti v sektor država namesto v sektor finančne družbe.

20.34 Uporaba kvantitativnega merila za preskus tržno/netržno pri javnih družbah, vključenih v finančno posredništvo ali upravljanje sredstev, običajno ni ustrezna, ker njihovi dohodki izvirajo iz dohodkov od lastnine in dobičkov iz lastnine.“

Belgijsko pravo

13 Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, du 17 juillet 2003, portant le code bruxellois du logement (sklep regije Bruselj – glavno mesto z dne 17. julija 2003 o bruseljskem stanovanjskem zakoniku) (*Moniteur belge* z dne 29. aprila 2004, str. 35501), kakor je bil spremenjen z ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, du 11 juillet 2013 (sklep regije Bruselj – glavno mesto z dne 11. julija 2013) (*Moniteur belge* z dne 18. julija 2013, str. 45239, in popravek v *Moniteur belge* z dne 26. julija 2013, str. 47151) (v nadaljevanju: bruseljski stanovanjski zakonik), vsebuje naslov IV, „Pristojni organi na stanovanjskem področju“. V poglavju VI tega naslova, namenjenemu določbam, ki se uporabljajo za Sklad, so členi od 111 do 119 tega zakonika.

14 Člen 111 navedenega zakonika določa:

„[Sklad] se ustanovi kot zadruga z omejeno odgovornostjo.

[…]“

15 Člen 112(1) istega zakonika določa:

„Sklad opravlja naloge v javno korist, zlasti:

(1) osebam s povprečnimi ali skromnimi dohodki s hipotekarnimi posojili (katerih pogoje določi vlada) zagotavlja sredstva za obnovo, predelavo, adaptacijo, pridobitev lastninske pravice ali kakšne druge glavne stvarne pravice, gradnjo ali vzdrževanje stanovanja, ki je v glavnem namenjeno za osebno prebivanje, ali za izboljšanje energetske učinkovitosti;

[…]

(6) spodbuja preizkušanje novosti in razmislek na teh področjih ter predlaga vladi nove politike.“

16 Člen 113, prvi odstavek, bruseljskega stanovanjskega zakonika določa:

„Sklad opravlja naloge v skladu s prednostmi in smernicami, opredeljenimi v pogodbi o upravljanju, ki jo sklene z vlado za obdobje petih let. Če pogodbe o upravljanju ni, vlada po posvetovanju s Skladom določi posebne pogoje za izvajanje člena 114 za proračunsko leto.“

17 Člen 115 tega zakonika določa:

„Sklad po prejemu mnenja vladnega komisarja oziroma vladnih komisarjev iz člena 118 tega zakonika pripravi in vladi predloži letno ocenjevalno poročilo o izvajanju pogodbe o upravljanju.“

18 Člen 116(1), prvi pododstavek, navedenega zakonika določa:

„Vlada lahko Skladu dovoli, da v mejah proračuna, ki jih določi parlament regije Bruselj – glavno mesto, najema posojila, za katera jamči regija. Jamstvo krije tudi dejavnosti finančnega upravljanja, povezane s temi posojili.“

19 V členu 118(1) istega zakonika je navedeno:

„Sklad nadzira vlada. Ta nadzor izvajata dva komisarja, ki ju imenuje vlada in ki pripadata različnim jezikovnim skupinam.“

20 Člen 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 (odlok vlade regije Bruselj – glavno mesto z dne 2. maja 1996 o pravilih glede prispevkov iz proračuna regije Bruselj – glavno mesto za stanovanjski sklad regije Bruselj – glavno mesto) (*Moniteur belge* z dne 26. novembra 1996, str. 29725), kakor je bil spremenjen z 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 (odlok vlade regije Bruselj – glavno mesto z dne 8. septembra 2011 o spremembi več odlokov v zvezi s stanovanjskim skladom regije Bruselj – glavno mesto) (*Moniteur belge* z dne 11. oktobra 2011, str. 62442), določa:

„V mejah posojil, ki so v ta namen odobrena v proračunu regije Bruselj – glavno mesto, minister ali državni sekretar, pristojen za stanovanjsko politiko, [Skladu] dodeli kapital, namenjen financiranju njegovih naložb za izvajanje nalog v javno korist, določenih v členu 80 [bruseljskega stanovanjskega zakonika].“

21 Člen 2 tega odloka določa:

„Regija Bruselj – glavno mesto v razmerju do vpisnikov jamči za posojila, ki jih [Sklad] v proračunskem letu najema v mejah odobritve s strani vlade regije Bruselj – glavno mesto. Znesek in pravila teh posojil potrdijo ministri ali državni sekretarji, v pristojnosti katerih sta proračun in stanovanjska politika.

[…]“

22 Posebni pogoji za odobritev posojil so določeni v 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 (odlok vlade regije Bruselj – glavno mesto z dne 22. marca 2008 o uporabi kapitala iz sklada B2 s strani stanovanjskega sklada regije Bruselj – glavno mesto za splošne dejavnosti hipotekarnih posojil) (*Moniteur belge* z dne 10. junija 2008, str. 29122) in v 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 (odlok vlade regije Bruselj – glavno mesto z dne 22. marca 2008 o uporabi kapitala iz sklada B2 s strani stanovanjskega sklada za dejavnosti dodatnih hipotekarnih posojil za mlada gospodinjstva (*Moniteur belge* z dne 28. avgusta 2008, str. 45028).

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

23 Iz spisa, predloženega Sodišču, je razvidno, da je Sklad, ustanovljen v letu 1985, družba zasebnega prava brez udeležbe države v svojem kapitalu ali organih odločanja. Nastal je iz Fonds du logement de la Ligue des Familles nombreuses de Belgique (stanovanjski sklad belgijskega združenja za številčne družine, Belgija), katerega ustanovitev sega v leto 1929. Cilj Sklada je spodbujanje dostopa do stanovanj in lastništva stanovanj za osebe s skromnimi in povprečnimi dohodki v regiji Bruselj – glavno mesto, v ta namen pa je pooblaščen za opravljanje nalog javne službe, med katere spada zlasti dajanje posojil gospodinjstvom za njihova stanovanja (pridobitev lastninske pravice in energetska prenova), izgradnjo stanovanj z namenom pomoči pri najemu, pomoč pri najemu in pomoč pri pologu varščine za najem. Sklad za učinkovito opravljanje svojih nalog od regije Bruselj – glavno mesto prejema zlasti dotacijo, jamstvo za najeta posojila in vračljiva predplačila, ki jih dodeli ta regija.

24 V Belgiji je inštitut ICN zadolžen, da zbira statistične podatke, ki se zahtevajo na podlagi ESR 2010, in da v ta namen različne gospodarske subjekte razvršča po sektorjih v kategorijah, določenih z Uredbo št. 549/2013, pri čemer so glavni sektorji gospodinjstva, država, družbe (finančne in nefinančne), NPISG in tujina.

25 Med številnimi spremembami, ki so bile uvedene z ESR 2010 v primerjavi z ESR 95, je dodajanje novega podsektorja „Lastne finančne institucije in posojilodajalci (S.127)“ in pravil, ki določajo pogoje za razvrstitev subjekta v ta novi podsektor ali, nasprotno, za dodelitev subjekta v sektor njegovega nadzornega organa.

26 Po začetku veljavnosti ESR 2010 je moral inštitut ICN, podobno kot nacionalni statistični uradi v vseh drugih državah članicah, ponovno preučiti razvrstitev več javnih subjektov, vključno Sklada, ki so bili prej v skladu z ESR 95 razvrščeni med finančne institucije (S.12).

27 Z odločbo z dne 30. marca 2015 je inštitut ICN, ki se je oprl na nova načela, uvedena z ESR 2010, in zlasti na drevo odločanja iz odstavka 20.17 Priloge A k Uredbi št. 549/2013, ugotovil, da je Sklad ločena institucionalna enota pod nadzorom regionalnih javnih organov, in sicer regije Bruselj – glavno mesto, ki opravlja dejavnosti finančne narave, ter da ima značilnosti lastne finančne institucije. Zato je bilo treba Sklad kot netržno enoto razvrstiti v sektor regionalne države (S.1312). Inštitut ICN je pojasnil, da se enota pod javnim nadzorom, ki ima značilnosti lastne finančne institucije, ne šteje za finančno posrednico in da analiza njene izpostavljenosti gospodarskemu tveganju, kakor je določena v odstavku 20.33 Priloge A k Uredbi št. 549/2013, ni primerna.

28 Sklad je 15. maja 2015 pri predložitvenem sodišču Conseil d'État (državni svet) vložil ničnostno tožbo zoper to odločbo o razvrstitvi. Potem ko je to sodišče ugotovilo, da ni sporno, da je Sklad ločena institucionalna enota, je potrdilo stališče inštituta ICN, v skladu s katerim obstaja nadzor regije Bruselj – glavno mesto nad to institucionalno enoto. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da Sklad izpodbija zakonitost razlogov, ki jih je upošteval inštitut ICN, da ga je opredelil kot „lastno finančno institucijo“, in dvomi o taki opredelitvi Sklada.

29 V teh okoliščinah je Conseil d'État (državni svet) prekinil postopek in Sodišču v predhodno odločanje predložil ti vprašanji:

„1. Ali je treba odstavke 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 in 20.33 Priloge A k Uredbi (EU) št. 549/2013 razlagati tako, da je treba ločeno institucionalno enoto pod nadzorom države obravnavati kot netržno in torej kot tako, ki spada v sektor države, če ima značilnosti lastne finančne institucije, ne da bi bilo treba analizirati merilo njene izpostavljenosti tveganju?

2. Ali je mogoče enoto pod nadzorom države opredeliti kot lastno finančno institucijo v smislu odstavkov od 2.21 do 2.23, 2.27 in 2.28 Priloge A k Uredbi (EU) št. 549/2013:
   (a) ker ji zakonodaja navedene države o njeni dejavnosti ne dovoljuje razpolaganja s sredstvi, dopušča pa ji, da odloča o dajanju hipotekarnih posojil, njihovem trajanju, znesku in nekaterih pogojih, vendar določa druge elemente, zlasti obrestne mere, ki se zanje uporabljajo;
   (b) ker zaradi garancije, ki jo navedena država daje za posojila, ki jih sklepa, ne razpolaga s svojimi obveznostmi, brez analize namena in posledic take garancije glede na značilnosti v obravnavani zadevi in s tem povezano ekonomsko realnost?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

30 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba določbe Priloge A k Uredbi št. 549/2013 razlagati tako, da je treba šteti, da je ločena institucionalna enota, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, ki je pod nadzorom države, netržna in da tako spada v sektor država v smislu ESR 2010, če ima značilnosti lastne finančne institucije, in to ne da bi bilo treba preučiti merilo njene izpostavljenosti gospodarskemu tveganju pri opravljanju dejavnosti.

31 V obravnavanem primeru želi to sodišče izvedeti, ali je inštitut ICN upravičeno razlagal Prilogo A, odstavke 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 in 20.33, tako, da je treba lastno finančno institucijo, kakršen je Sklad, ki jo nadzira vlada regije Bruselj – glavno mesto, v skladu z ESR 2010 razvrstiti v sektor država, ne da bi bilo v ta namen konkretno upoštevano gospodarsko tveganje te institucije.

32 Za odgovor na to vprašanje je treba najprej opozoriti, da iz uvodne izjave 14 Uredbe št. 549/2013 izhaja, da se z ESR 2010 vzpostavlja referenčni okvir, namenjen pripravi računov držav članic za potrebe Unije ter zlasti za opredelitev in spremljanje gospodarskih in socialnih politik Unije. V zvezi s tem bi v skladu z uvodno izjavo 3 te uredbe priprava teh računov morala biti izvedena na podlagi enotnih načel, ki ne dopuščajo različnih razlag, tako da se lahko pridobijo primerljivi rezultati.

33 Za računovodske namene ESR 2010 v skladu s Prilogo A, poglavje 1, odstavek 1.57, k navedeni uredbi je treba vsako institucionalno enoto – opredeljeno kot ekonomski subjekt, ki lahko ima v lasti blago in sredstva, prevzema obveznosti ter sodeluje v gospodarskih dejavnostih in transakcijah z drugimi enotami v lastnem imenu – vezati na enega od šestih glavnih sektorjev, opredeljenih z ESR 2010, in sicer nefinančne družbe, finančne družbe, država, gospodinjstva, NPISG in tujina.

34 V postopku v glavni stvari gre za določitev razvrstitve institucionalne enote, kakršen je Sklad, ki je pod nadzorom države, v tem primeru regije Bruselj – glavno mesto, in ki ima značilnosti lastne finančne institucije.

35 V zvezi s tem je treba poudariti, kot se je izkazalo na obravnavi pred Sodiščem, da stranki v postopku v glavni stvari ne izpodbijata tega, da ima Sklad značilnosti lastne finančne institucije v smislu Priloge A, odstavki od 2.21 do 2.23, k Uredbi št. 549/2013.

36 Vendar pa se stranki v postopku v glavni stvari ne strinjata glede vprašanja, ali je Sklad dovolj neodvisen, da je razvrščen v sektor finančnih družb, ali pa ga je treba dodeliti v sektor subjekta, ki ga nadzoruje, v tem primeru regije Bruselj – glavno mesto, torej v sektor država.

37 V obravnavanem primeru je za določitev pravil, na podlagi katerih je treba opraviti razvrstitev institucionalne enote z značilnostmi lastne finančne institucije, treba upoštevati določbe Priloge A, odstavki od 2.19 do 2.21 in 2.23, k Uredbi št. 549/2013 glede „lastnih finančnih institucij“.

38 Kot je navedeno v Prilogi A, odstavek 2.19, k tej uredbi, se institucionalni subjekt dodeli sektorju in dejavnosti v skladu z njegovo glavno dejavnostjo, „razen če [EPN] nima neodvisnih pravic za delovanje“. V odstavku 2.20 Priloge A k navedeni uredbi je nato določeno, da so lastne finančne institucije, ki niso neodvisne pri delovanju, dodeljene sektorju njihovega nadzornega organa.

39 V skladu z besedilom Priloge A, odstavek 2.22, k isti uredbi pa stopnja neodvisnosti lastnih finančnih enot od matičnega podjetja izhaja iz nadzora nad lastnimi sredstvi in obveznostmi ter iz tega, v kolikšnem obsegu lahko prevzemajo tveganja in prejemajo koristi, povezane s temi sredstvi in obveznostmi.

40 Tako se za ugotovitev, ali je treba institucionalno enoto z značilnostmi lastne finančne institucije, ki je pod nadzorom drugega subjekta, razvrstiti v sektor država, z navedenim odstavkom 2.22 zahteva preveritev dveh kumulativnih pogojev, in sicer nadzora nad sredstvi in obveznostmi te enote na eni strani in prevzema gospodarskega tveganja dejavnosti na drugi.

41 Iz tega sledi, da je razvrstitev take institucionalne enote v sektor država odvisna od konkretne analize njenega gospodarskega delovanja, ki je ni mogoče določiti, ne da bi se preučila zlasti njena izpostavljenost gospodarskemu tveganju pri opravljanju dejavnosti.

42 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba določbe Priloge A k Uredbi št. 549/2013 razlagati tako, da je treba za ugotovitev, ali ločena institucionalna enota pod nadzorom države spada v sektor država v smislu ESR 2010, če ima značilnosti lastne finančne institucije, preučiti merilo glede njene izpostavljenosti gospodarskemu tveganju pri opravljanju dejavnosti.

Drugo vprašanje

43 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je mogoče institucionalno enoto, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, katere stopnja neodvisnosti od države je omejena z nacionalno zakonodajo, v skladu s katero ta institucionalna enota nima popolnega nadzora nad upravljanjem lastnih sredstev in obveznosti, ker ta država po eni strani izvaja nadzor nad njenimi sredstvi in po drugi strani prevzema del tveganja, povezanega z njenimi obveznostmi, opredeliti kot „lastno finančno institucijo“ v smislu Priloge A, odstavki od 2.21 do 2.23, k Uredbi št. 549/2013.

44 V obravnavnem primeru naj bi se po eni strani ukrepi, s katerimi je omejen nadzor Sklada nad lastnimi sredstvi, odražali v pristojnosti regije Bruselj – glavno mesto, da določi nekatera pravila o hipotekarnih posojilih, za dodelitev katerih je pooblaščen Sklad, zlasti glede obrestne mere, ki se zanje uporablja, pri čemer mu prepušča sposobnost odločanja o njihovi odobritvi, trajanju, znesku in nekaterih njihovih pogojih.

45 Po drugi strani naj bi bili ukrepi, ki omejujejo nadzor Sklada nad lastnimi obveznostmi, uresničeni med drugim s tem, da naj bi za posojila, ki jih sklepa Sklad, jamčila regija Bruselj – glavno mesto. V zvezi s tem se predložitveno sodišče sprašuje, ali je lahko v obravnavanem primeru inštitut ICN pravilno opredelil Sklad kot „lastno finančno institucijo“, ne da bi analiziral „namen in posledice take garancije glede na značilnosti v obravnavani zadevi in s tem povezano ekonomsko realnost“.

46 Najprej je treba poudariti, kot trdi zlasti inštitut ICN v pisnih stališčih, da s tem vprašanjem predložitveno sodišče v bistvu Sodišče poziva, naj preuči doseg in obseg nekaterih ukrepov nadzora nad sredstvi in obveznostmi, ki veljajo za Sklad na podlagi veljavne nacionalne zakonodaje, in naj odloči, ali je ta nadzor odločilen za to, da ga je mogoče šteti za „lastno finančno institucijo“ glede na merila in kazalce, ki se zahtevajo na podlagi ESR 2010.

47 S tem se od Sodišča dejansko zahteva, naj preuči veljavno nacionalno zakonodajo v delu, v katerem določa tako pravila za nadzor nad finančno institucijo (nadzor nad sredstvi) kot obseg jamstev, ki jih zagotavlja država, in celotne ekonomske realnosti položaja te institucije (nadzor nad obveznostmi).

48 V zvezi s tem je treba poudariti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča v okviru postopka iz člena 267 PDEU, ki temelji na jasni ločitvi nalog med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, to zadnje ni pristojno za razlago nacionalnega prava ter da je le nacionalno sodišče pristojno za ugotovitev in presojo dejanskega stanja spora o glavni stvari in za opredelitev natančnega obsega nacionalnih zakonskih, uredbenih in upravnih predpisov (glej v tem smislu sodbi z dne 13. aprila 2010, Bressol in drugi, C-73/08, EU:C:2010:181, točka 64, in z dne 21. junija 2017, W in drugi, C-621/15, EU:C:2017:484, točka 49).

49 Sodišče, ki mora dati nacionalnemu sodišču koristen odgovor, pa je pristojno nacionalnemu sodišču dati napotila na podlagi spisa zadeve v glavni stvari ter pisnih in ustnih stališč, ki so bila predložena Sodišču, tako da nacionalno sodišče lahko razsodi (sodba z dne 13. aprila 2010, Bressol in drugi, C-73/08, EU:C:2010:181, točka 65 in navedena sodna praksa).

50 V obravnavanem primeru je treba za presojo, ali je institucionalna enota, kakršen je Sklad, v razmerju do države, ki jo nadzira, v tem primeru regije Bruselj – glavno mesto, neodvisna pri upravljanju svoje dejavnosti v smislu Priloge A, odstavek 2.22, k Uredbi št. 549/2013, po eni strani določiti pravila in obseg nadzora, ki ga taka institucionalna enota izvaja nad upravljanjem lastnih sredstev in obveznosti. Po drugi strani je treba preučiti, kakšne so zakonske ali pogodbene omejitve, s katerimi nadzorni organ omejuje to upravljanje. Gre za nujno preučitev vsakega posameznega primera, tako da ni mogoče vzpostaviti seznama ustreznih meril, upoštevnih za tako analizo, ki bi ga bilo mogoče uporabiti horizontalno. Vendar je na splošno mogoče šteti, kot je poudarila Evropska komisija v pisnih stališčih, da nadzorni organ izvaja znaten nadzor nad institucionalno enoto, če nalaga pogoje, v skladu s katerimi mora ta enota ravnati, ne da bi slednja imela možnost, da jih na svojo pobudo bistveno spremeni.

51 V zvezi s tem je iz spisa, predloženega Sodišču, na prvem mestu razvidno, da se z nacionalno ureditvijo, ki se uporabi za Sklad, prvič, določajo pravila in pogoji glede posojil, ki jih ta dodeli, zlasti najvišji znesek hipotekarnega posojila, pogoji za upravičenost posojilojemalcev, obrestna mera in način odplačevanja, drugič, določa, da mora morebitno spremembo pogojev posojilne dejavnosti zahtevati in odobriti nadzorni organ, in sicer regija Bruselj – glavno mesto, tretjič, nalagajo pogoji za odobritev stanovanjskega zavarovanja upravičenim najemnikom, četrtič, omejujejo restriktivni pogoji za prosto razpolaganje s preneseno pravico in, petič, določajo pogoji pologa varščine za najem za nekatere najemnike.

52 Na drugem mestu, kot je razvidno zlasti iz bruseljskega stanovanjskega zakonika, je Sklad upravičen do sredstev, ki v bistvu izvirajo iz subvencij, ki so jih dodelili javni organi, iz posojil, ki so jih odobrili javni organi, in iz posojil, za katera skoraj v celoti jamčijo javni organi.

53 Na tretjem mestu je treba upoštevati dejstvo, da je Sklad upravičen do jamstva s strani regije Bruselj – glavno mesto, zaradi česar pri opravljanju svoje dejavnosti najema posojil ne prevzema nikakršnega tveganja. Natančneje, očitno je, da ima upnik v primeru, da Sklad ne odplača dolga, pravico zahtevati plačilo od regije Bruselj – glavno mesto, ki ima za izvedbo plačila namesto Sklada na voljo 15 delovnih dni. Tako je razvidno, da se navedena regija brezpogojno in nepreklicno zaveže upniku plačati izterljivi znesek, ki ga Sklad ni plačal, po potrebi skupaj z zamudnimi obrestmi.

54 Čeprav je očitno, da je tako jamstvo le skrajni instrument, s katerim je krito morebitno neplačilo posojil Sklada, kar je položaj, s katerim se slednji nikoli ni srečal, tako da regiji Bruselj – glavno mesto nikoli ni bilo treba posredovati v tem smislu, pa je zaradi tega jamstva jasno, da je navedena regija tista, ki v praksi nosi tveganja, povezana z opravljanjem dejavnosti Sklada.

55 V teh okoliščinah glede na elemente, navedene v točkah od 51 do 54 te sodbe, ni mogoče izključiti, da so omejitve, ki jih regija Bruselj – glavno mesto izvaja glede upravljanja – s strani Sklada – lastnih sredstev in obveznosti, dovolj pomembne za utemeljitev, da se Sklad šteje za lastno finančno enoto v smislu ESR 2010, ki spada v sektor država. Vendar mora predložitveno sodišče ob upoštevanju vseh okoliščin postopka v glavni stvari preveriti, ali je tako v obravnavanem primeru.

56 Zato je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je institucionalno enoto, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, katere stopnja neodvisnosti od države je omejena z nacionalno zakonodajo, v skladu s katero navedena institucionalna enota nima popolnega nadzora nad upravljanjem lastnih sredstev in obveznosti, ker ta država po eni strani izvaja nadzor nad njenimi sredstvi in po drugi strani prevzema del tveganja, povezanega z njenimi obveznostmi, mogoče opredeliti kot „lastno finančno institucijo“ v smislu Priloge A, odstavki od 2.21 do 2.23, k Uredbi št. 549/2013, če lahko nacionalno sodišče nadzorne ukrepe, določene s to nacionalno zakonodajo, razlaga tako, da zadevna institucionalna enota ne more delovati neodvisno od navedene države, ker ji slednja nalaga pogoje, v skladu s katerimi mora ta institucionalna enota ravnati, ne da bi imela možnost, da jih na lastno pobudo bistveno spremeni.

Stroški

57 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (osmi senat) razsodilo:

1. **Določbe Priloge A k Uredbi (EU) št. 549/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji je treba razlagati tako, da je treba za ugotovitev, ali ločena institucionalna enota pod nadzorom države spada v sektor država v smislu spremenjenega evropskega sistema nacionalnih računov, vzpostavljenega s to uredbo, če ima značilnosti lastne finančne institucije, preučiti merilo glede njene izpostavljenosti gospodarskemu tveganju pri opravljanju dejavnosti.**

2. **Institucionalno enoto, kakršna je ta v postopku v glavni stvari, katere stopnja neodvisnosti od države je omejena z nacionalno zakonodajo, v skladu s katero navedena institucionalna enota nima popolnega nadzora nad upravljanjem lastnih sredstev in obveznosti, ker ta država po eni strani izvaja nadzor nad njenimi sredstvi in po drugi strani prevzema del tveganja, povezanega z njenimi obveznostmi, je mogoče opredeliti kot „lastno finančno institucijo“ v smislu Priloge A, odstavki od 2.21 do 2.23, k Uredbi št. 549/2013, če lahko nacionalno sodišče nadzorne ukrepe, določene s to nacionalno zakonodajo, razlaga tako, da zadevna institucionalna enota ne more ravnati neodvisno od navedene države, ker ji slednja nalaga pogoje, v skladu s katerimi mora ta institucionalna enota ravnati, ne da bi imela možnost, da jih na lastno pobudo bistveno spremeni.**

Podpisi