



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (osmého senátu)

3. října 2019*

„Řízení o předběžné otázce – Hospodářská a měnová politika – Evropský systém národních a regionálních účtů v Evropské unii – Nařízení (EU) č. 549/2013 – Sektor vládních institucí – Kaptivní finanční instituce – Pojem – Společnost ovládaná vládní institucí, která nabízí domácnostem se středně vysokými nebo nízkými příjmy hypoteční úvěry“

Ve věci C-632/18,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Conseil d'État [Státní rada (Belgie)] ze dne 28. září 2018, došlým Soudnímu dvoru dne 10. října 2018, v řízení

Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL

proti

Institut des Comptes nationaux (ICN),

SOUDNÍ DVŮR (osmý senát),

ve složení F. Biltgen, předseda senátu, C. G. Fernlund a L. S. Rossi (zpravodajka), soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

vedoucí soudní kanceláře: R. Schiano, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 13. května 2019,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL E. van Nuffel d'Heynsbroeckem, K. Mununguem a L. Bersou, advokáty,
- za Institut des Comptes nationaux (ICN) J.-F. De Bockem a P. Michou, advokáty,
- za Evropskou komisi J.-P. Keppennem a F. Simonetti, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

* Jednací jazyk: francouzština.

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii (Úř. věst. 2013, L 174, s. 1).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL (Fond bydlení pro region Brusel-hlavní město, dále jen „Fond“) a Institut des Comptes nationaux (Státní statistický úřad, ICN) ohledně toho, že uvedený úřad zařadil Fond na základě revidovaného evropského systému národních účtů zavedeného nařízením č. 549/2013 (dále jen „ESA 2010“) do sektoru vládních institucí.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Evropský systém integrovaných hospodářských účtů (ESA) je statistický právní nástroj, který Evropská unie přijala za účelem získávání srovnatelných informací o struktuře hospodářství členských států a jejich vývoji. První systém ESA označovaný jako „ESA 95“ byl vytvořen nařízením Rady (ES) č. 2223/96 ze dne 25. června 1996 o Evropském systému národních a regionálních účtů ve Společenství (Úř. věst. 1996, L 310, s. 1; Zvl. vyd. 10/02, s. 3). Po ESA 95 následoval ESA 2010 zavedený nařízením č. 549/2013.
- 4 Bod 3 odůvodnění nařízení č. 549/2013 zní takto:

„Občané Unie potřebují hospodářské účty jako základní nástroj pro rozbor hospodářské situace členského státu nebo regionu. V zájmu srovnatelnosti by takové účty měly být sestavovány na základě jednotného souboru zásad, které není možné vykládat různě. Poskytované informace by měly být co nejpřesnější, nejúplnější a nejaktuálnější, aby byla zajištěna maximální transparentnost ve všech sektorech.“
- 5 V bodě 14 odůvodnění tohoto nařízení je uvedeno:

„ESA 2010 má postupně nahradit všechny ostatní systémy jakožto referenční rámec společných standardů, definic, klasifikací a účetních pravidel pro sestavování účtů členských států pro potřeby Unie tak, aby bylo možné získat výsledky porovnatelné mezi členskými státy.“
- 6 Článek 1 odst. 1 a 2 uvedeného nařízení zní takto:

„1. Tímto nařízením se zavádí [ESA 2010].

2. ESA 2010 stanoví:

 - a) metodiku (příloha A) pro společné standardy, definice, klasifikace a účetní pravidla, která se použije při sestavování účtů a tabulek na srovnatelném základě pro potřeby Unie, spolu s výsledky požadovanými podle článku 3;
 - b) program (příloha B) určující lhůty, v nichž členské státy předávají Komisi (Eurostatu) účty a tabulky sestavené podle metodiky zmíněné v písmeni a).“

- 7 Kapitola 1 příloha A téhož nařízení, v níž jsou uvedeny obecné rysy a základní principy ESA 2010, obsahuje mimo jiné body 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36 et 1.57 této přílohy, které zní takto:

„1.01 [ESA 2010] je mezinárodně porovnatelný účetní rámec pro systematický a podrobný popis celkového hospodářství (tj. regionu, země nebo skupiny zemí), jeho jednotlivých složek a jeho vztahů s ostatními hospodářskými celky.

[...]

1.19 Pro [Unii] a její členské státy hrají údaje z ESA významnou úlohu při formulování a sledování jejich sociálních a hospodářských politik.

[...]

1.34 Sektorové účty se vytvářejí zařazením jednotek do sektorů, což umožňuje popisovat transakce a vyrovnávací položky účtů v členění podle sektorů. Popis podle sektorů odhaluje mnoho klíčových ukazatelů pro účely hospodářské a fiskální politiky. Hlavními sektory jsou domácnosti, vládní instituce, korporace (finanční podniky a nefinanční instituce), neziskové instituce sloužící domácnostem (NISD) a nerezidenti.

Důležité je rozlišení mezi tržní a netržní činností. Subjekt kontrolovaný vládními institucemi, u něhož se ukáže, že se jedná o tržní korporaci, se zatřídí do sektoru korporací, mimo sektor vládních institucí. Úrovně schodku a zadlužení korporace tudíž nebudou součástí vládního deficitu a dluhu.

1.35 Je důležité stanovit jasná a jednoznačná kritéria pro zařizování subjektů do jednotlivých sektorů.

Veřejný sektor je tvořen všemi institucionálními jednotkami, které jsou rezidenty v daném hospodářství a které jsou kontrolovány vládními institucemi. Soukromý sektor je tvořen všemi ostatními rezidentskými jednotkami.

Tabulka 1.1 uvádí kritéria používaná k rozlišení mezi veřejným a soukromým sektorem a dále v rámci veřejného sektoru mezi sektorem vládních institucí a sektorem veřejných korporací a v rámci soukromého sektoru mezi sektorem neziskových institucí sloužících domácnostem a sektorem soukromých korporací.

Tabulka 1.1

Kritérium	Pod kontrolou vládních institucí (veřejný sektor)	Pod soukromou kontrolou (soukromý sektor)
Netržní produkce	vládní instituce	NISD
Tržní produkce	veřejné korporace	soukromé korporace

1.36 Kontrola je definována jako schopnost určovat obecnou politiku nebo program institucionální jednotky. Podrobnosti k definici kontroly j[sou] uveden[y] v odstavcích 2.35 až 2.39.

[...]

1.57 Institucionální jednotky jsou ekonomické celky, které jsou schopné vlastnit výrobky a aktiva, vstupovat do závazků a samostatně se na svůj účet zapojovat do hospodářských činností a transakcí s ostatními jednotkami. Pro účely systému ESA 2010 jsou institucionální jednotky seskupeny do pěti vzájemně se vylučujících tuzemských institucionálních sektorů, jimiž jsou:

- a) nefinanční podniky;
- b) finanční instituce;
- c) vládní instituce;
- d) domácnosti;
- e) [NISD].

Těchto pět sektorů dohromady představuje celé tuzemské hospodářství. Každý sektor je také rozdělen do subsektorů. Systém ESA 2010 umožňuje sestavit úplnou soustavu tokových účtů a rozvah za každý sektor a subsektor i za celkové hospodářství. Nerezidentské jednotky mohou s těmito pěti tuzemský[mi] sektory vstupovat do kontaktu a jejich vzájemné vztahy se uvádějí jako interakce mezi pěti tuzemský[mi] sektory a šestým institucionálním sektorem, kterým je sektor nerezidentů.

[...]“

- 8 Kapitola 2, nadepsaná „Jednotky a seskupení jednotek“, uvedená v příloze A nařízení č. 549/2013, obsahuje mimo jiné body 2.21 až 2.23, 2.27 a 2.28 této přílohy, které zní takto:

„Kaptivní finanční instituce

2.21 Jedním z příkladů kaptivních finančních institucí je holdingová společnost, která jen vlastní aktiva dceřiných společností. Dalšími příklady jednotek, které jsou rovněž považovány za kaptivní finanční instituce, jsou jednotky s výše uvedenými charakteristikami jednotek pro speciální účel, včetně investičních a penzijních fondů a jednotek využívaných k držbě a správě majetku pro jednotlivce nebo rodiny, k vydávání dluhových cenných papírů jménem společností ve spojení (taková společnost může být označována jako fiktivní společnost [zprostředkovatel]) a k plnění dalších finančních funkcí.

2.22 Míru nezávislosti na mateřské společnosti lze prokázat tím, že jednotka podstatným způsobem kontroluje svá aktiva a závazky v takovém rozsahu, že nese rizika a využívá přínosy s těmito aktivy a závazky související. Takové jednotky se zařadí do sektoru finančních institucí.

2.23 Subjekt tohoto typu, který nemůže jednat nezávisle na své mateřské společnosti a je pouze pasivním držitelem aktiv a závazků (někdy se říká, že funguje v režimu autopilota), není považován za samostatnou institucionální jednotku, pokud ovšem není rezidentem v jiném hospodářství než jeho mateřská společnost. Pokud je rezidentem ve stejném hospodářství jako jeho mateřská společnost, považuje se za „umělou dceřinou společnost“, jak je popsána níže.

[...]

Jednotky pro speciální účel vládních institucí

2.27 Vládní instituce mohou rovněž zřizovat speciální účelově zaměřené jednotky, jejichž charakteristiky a funkce jsou podobné jako u kaptivních finančních institucí a umělých dceřiných společností. Tyto jednotky nemají pravomoc jednat nezávisle a jsou omezeny, co se týče rozsahu

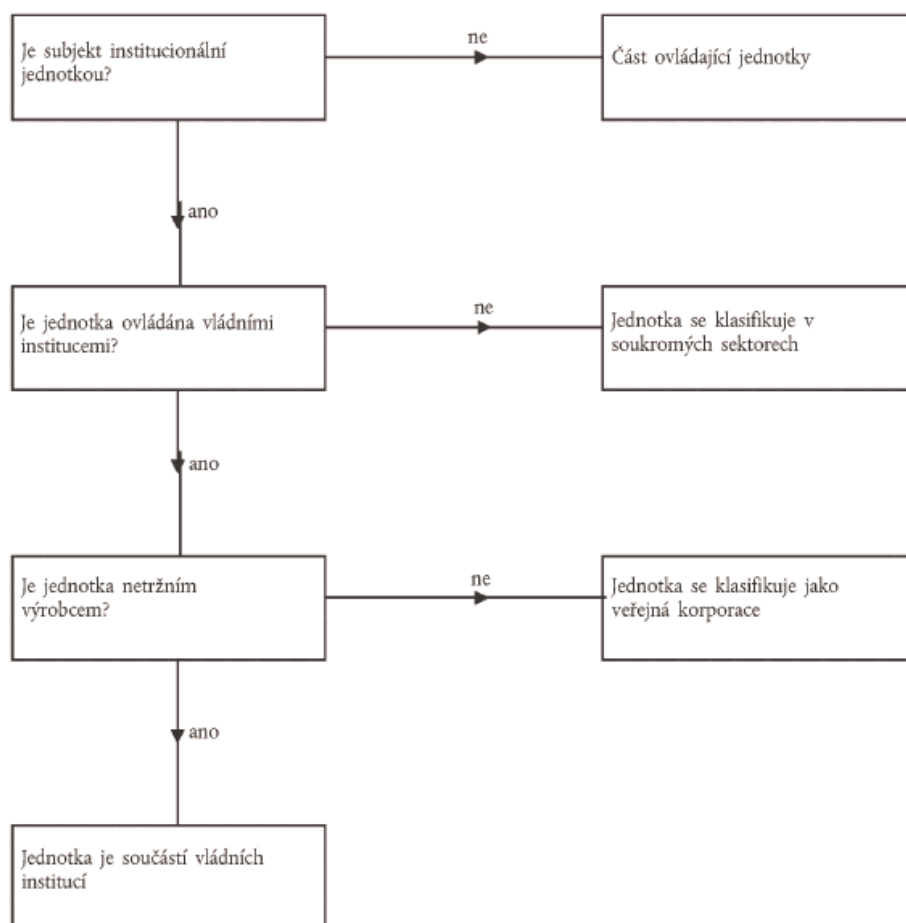
transakcí, do nichž se mohou zapojovat. Nenesou rizika a nevyužívají přínosy související s aktivy a závazky, které mají v držení. Jsou-li tyto jednotky rezidenty, považují se za nedílnou součást vládních institucí, a nikoli za samostatné jednotky. Jestliže jsou nerezidenty, považují se za samostatné jednotky. Veškeré transakce, které uskuteční v zahraničí, se odrážejí v odpovídajících transakcích s vládními institucemi. Na jednotku, která si půjčí v zahraničí, se pak tedy pohlíží tak, jako by zapůjčila stejnou částku vládním institucím, a to za stejných podmínek jako při původní výpůjčce.

- 2.28 Lze tedy shrnout, že účty jednotek pro speciální účel, které nemají právo samostatně jednat, se konsolidují s účty mateřské společnosti, pokud ovšem nejsou rezidenty v jiném hospodářství než mateřská společnost. Jedinou výjimkou z tohoto obecného pravidla je případ, kdy je nerezidentská jednotka pro speciální účel zřízena vládní institucí.“
- 9 V téže kapitole 2 přílohy A tohoto nařízení jsou pod názvem „Institucionální sektory“ uvedeny body 2.31 a následující této přílohy. V těchto bodech jsou vyjmenovány institucionální sektory a subsektory, do kterých musí být zařazeny institucionální jednotky, které mají podobný druh ekonomického chování. V diagramu 2.1, který je uveden v bodě 2.32 zmíněné přílohy, je v podobě stromového zobrazení upřesněn postup zařazení jednotek do sektorů. Mezi těmito sektory je uveden sektor vládních institucí (S. 13) a sektor finančních institucí (S. 12). Z bodu 2.66 téže přílohy vyplývá, že se sektor finančních institucí dále rozčleňuje do devíti subsektorů, které jsou v něm vyjmenovány, a z bodu 2.71 této přílohy plyne, že každý z těchto subsektorů lze dále rozčlenit podle toho, zda se jedná o finanční instituci veřejnou, národní soukromou nebo pod zahraniční kontrolou.
- 10 V kapitole 20, nadepsané „Účty vládních institucí“, která je obsažena v příloze A nařízení č. 549/2013, je mimo jiné definováno, co se rozumí „sektorem vládních institucí“. V této kapitole je uveden bod 20.17 této přílohy, který zní takto:

„Jiné jednotky sektoru vládních institucí

- 20.17 Rozhodnout o klasifikaci výrobců výrobků a služeb, kteří působí pod vlivem jednotek vládních institucí, může být obtížné. Je možné je zatřídit do sektoru vládních institucí, nebo – pokud splňují požadavky na institucionální jednotky – mezi veřejné korporace. Pro tyto případy se používá níže uvedený rozhodovací strom.

Diagram 20.1 – Rozhodovací strom



“

- 11 Body 20.19 a následující přílohy A nařízení č. 549/2013 se týkají „[v]ymezení tržní/netržní povahy“. Zejména v bodě 20.29 je upraven „[t]est tržní/netržní povahy“, podle něhož mimo jiné platí, že aby byla tržním výrobcem, musí veřejná jednotka krýt ze svých tržeb alespoň 50 % svých nákladů během nepřerušného víceletého období.
- 12 Body 20.32 až 20.34 přílohy A tohoto nařízení, které jsou uvedeny pod názvem „Finanční zprostředkování a hranice vládních institucí“, zní takto:

„20.32 Příklad jednotek provádějících finanční činnosti vyžaduje zvláštní pozornost. Finanční zprostředkování je činnost, při které jednotky pořizují finanční aktiva a zároveň přijímají závazky na svůj vlastní účet tím, že se zapojují do finančních transakcí.

20.33 Finanční zprostředkovatel se sám vystavuje riziku tím, že přijímá závazky na svůj vlastní účet. Pokud například veřejná finanční jednotka spravuje aktiva, ale sama se nevystavuje riziku přijímáním závazků na vlastní účet, není finančním zprostředkovatelem a zařídí se do sektoru vládních institucí, a nikoli do sektoru finančních institucí.

20.34 Uplatnění kvantitativního kritéria testu tržní/netržní povahy na veřejné korporace, které se zabývají finančním zprostředkováním nebo správou aktiv, není obecně relevantní, protože jejich příjmy vyplývají jak z důchodů z vlastnictví, tak i ze zisků z držby.“

Belgické právo

13 Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, du 17 juillet 2003, portant le code bruxellois du logement (nařízení regionu Brusel-hlavní město ze dne 17. července 2003, bruselský zákoník o bydlení, *Moniteur belge* ze dne 29. dubna 2004, s. 35501), ve znění nařízení regionu Brusel-hlavní město ze dne 11. července 2013 (*Moniteur belge* ze dne 18. července 2013, s. 45239, a oprava v *Moniteur belge* ze dne 26. července 2013, s. 47151) (dále jen „bruselský zákoník o bydlení“), obsahuje hlavu IV nadepsanou „Příslušné instituce v oblasti bydlení“. V kapitole VI této hlavy, která obsahuje ustanovení týkající se Fondu, jsou uvedeny články 111 až 119 tohoto zákoníku.

14 Článek 111 uvedeného zákoníku stanoví:

„Zakládá se [Fond] ve formě družstevní společnosti s ručením omezeným.

[...]“

15 Článek 112 odst. 1 téhož zákoníku stanoví:

„Fond vykonává veřejně prospěšnou činnost, zejména:

1° poskytuje formou hypotečních úvěrů (za podmínek stanovených vládou) peněžní prostředky osobám se středně vysokými nebo nízkými příjmy za účelem renovace, přestavby, úprav, výstavby nebo údržby bytového prostoru sloužícího primárně k bydlení osob, za účelem nabytí úplného vlastnického práva nebo jiného hlavního věcného práva k tomuto obytnému prostoru, nebo za účelem zlepšení jeho energetické náročnosti;

[...]

6° podporuje experimentování a reflexi ve zmíněných oblastech a předkládá vládě návrhy nových politik.“

16 Článek 113 první pododstavec bruselského zákoníku o bydlení zní:

„Fond vykonává svou činnost v souladu s prioritami a pokyny vymezenými ve smlouvě o správě, kterou uzavírá s vládou na dobu pěti let. V případě neexistence smlouvy o správě vláda po konzultaci s Fondem stanoví zvláštní podmínky provedení článku 114 na rozpočtový rok.“

17 Článek 115 tohoto zákoníku zní takto:

„Fond vypracuje výroční hodnotící zprávu o plnění smlouvy o správě a poté, co obdrží stanovisko vládního komisaře či vládních komisařů uvedených v článku 118 tohoto zákoníku, ji předloží vládě.“

18 Článek 116 odst. 1 první pododstavec uvedeného zákoníku stanoví:

„Vláda může Fond pověřit, aby v rámci rozpočtových omezení stanovených parlamentem regionu Brusel-hlavní město sjednal regionem zaručené úvěry. Ručení se vztahuje i na operace finanční správy související s těmito úvěry.“

19 Článek 118 odst. 1 téhož zákoníku zní takto:

„Fond podléhá dohledu vlády. Dohled vykonávají dva komisaři jmenovaní vládou, přičemž každý z nich patří do jiné jazykové skupiny.“

20 Článek 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 (vyhláška vlády regionu Brusel-hlavní město ze dne 2. května 1996, kterou se stanoví podmínky poskytnutí finanční podpory ve prospěch Fondu bydlení pro region Brusel-hlavní město z rozpočtu regionu Brusel-hlavní město, *Moniteur belge* ze dne 26. listopadu 1996, s. 29725), ve znění 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 (vyhláška vlády regionu Brusel-hlavní město ze dne 8. září 2011, kterou se mění několik vyhlášek týkajících se Fondu bydlení pro region Brusel-hlavní město, *Moniteur belge* ze dne 11. října 2011, s. 62442), stanoví:

„Ministr nebo státní tajemník, do jehož působnosti spadá oblast bydlení, poskytne [Fondu] v rámci prostředků určených k tomuto účelu v rozpočtu regionu Brusel-hlavní město kapitálové granty na financování jeho investic za účelem výkonu veřejně prospěšných činností uvedených v článku 80 [bruselského zákoníku o bydlení].“

21 Článek 2 této vyhlášky zní:

„Region Brusel-hlavní město ručí úvěrovaným za poskytnutí úvěrů, které [Fond] sjednává v průběhu rozpočtového roku, v rámci povolení uděleného vládou regionu Brusel-hlavní město. Výši těchto úvěrů a pravidla jejich poskytování schvalují ministři nebo státní tajemníci, do jejichž působnosti spadá oblast rozpočtu a bydlení.

[...]“

22 Konkrétní podmínky poskytování půjček jsou vymezeny 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 (vyhláška vlády regionu Brusel-hlavní město ze dne 22. března 2008 o způsobu, jakým Fond bydlení pro region Brusel-hlavní město používá kapitál z fondu B2 ke všeobecným operacím s hypotečními úvěry, *Moniteur belge* ze dne 10. června 2008, s. 29122) a 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 (vyhláška vlády regionu Brusel-hlavní město ze dne 22. března 2008 o způsobu, jakým Fond bydlení pro region Brusel-hlavní město používá kapitál z fondu B2 k operacím s doplňkovými hypotečními úvěry poskytovanými mladým domácnostem, *Moniteur belge* ze dne 28. srpna 2008, s. 45028).

Spor v původním řízení a předběžné otázky

23 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že Fond, který byl založen v roce 1985, je společností založenou podle soukromého práva, přičemž vládní instituce nemají podíl na jeho kapitálu ani nejsou zastoupeny v jeho rozhodovacích orgánech. Vznikl z Fonds du logement de la Ligue des Familles nombreuses de Belgique (Fond bydlení v rámci Spolku početných rodin v Belgii), který byl založen v roce 1929. Předmětem činnosti fondu je podpora přístupu osob s nízkými a středně vysokými příjmy k bydlení a vlastnictví majetku v regionu Brusel-hlavní město; za tímto účelem vykonává veřejnou službu spočívající zejména v tom, že poskytuje domácnostem úvěry na bydlení (na koupi

a energetickou renovaci), zajišťuje sociální nájemní bydlení a jeho výstavbu a poskytuje finanční podporu na složení jistoty nájmu. Za účelem řádného výkonu činností Fondu mu region Brusel-hlavní město poskytuje mimo jiné dotace, ručení za úvěry, které sjednává, a vratné zálohy.

- 24 ICN v Belgii shromažďuje statistické údaje vyžadované na základě systému ESA 2010 a za tímto účelem zařazuje jednotlivé hospodářské subjekty po sektorech do kategorií stanovených v nařízení č. 549/2013, přičemž hlavními sektory jsou domácnosti, vládní instituce, korporace (finanční podniky a nefinanční instituce), NISD a nerezidenti.
- 25 Jednou z mnoha změn, které oproti systému ESA 95 zavedl systém ESA 2010, je doplnění nového subsektoru „Kaptivní finanční instituce a půjčovatelé peněz (S. 127)“ a souboru norem, které stanoví podmínky zařazení určitého subjektu do tohoto nového subsektoru, nebo naopak do sektoru orgánu, jenž ho ovládá.
- 26 Když začal systém ESA 2010 platit, musel ICN podobně jako národní statistické orgány všech ostatních členských států přezkoumat zařazení řady veřejnoprávních subjektů, včetně fondu, které byly předtím podle systému ESA 95 zařazeny mezi finanční instituce (S.12).
- 27 V rozhodnutí ze dne 30. března 2015 ICN na základě nových zásad zavedených systémem ESA 2010, a zejména na základě rozhodovacího stromu uvedeného v bodě 20.17 přílohy A nařízení č. 549/2013 konstatoval, že Fond je samostatná institucionální jednotka ovládaná vládními institucemi na regionální úrovni, totiž regionem Brusel-hlavní město, že její činnost má finanční povahu a že má charakteristiky kaptivní finanční instituce. Fond tudíž musel být coby netržní jednotka zařazen do sektoru vládních institucí na regionální úrovni (S.1312). ICN upřesnil, že jednotka ovládaná vládními institucemi, která má charakteristiky kaptivní finanční instituce, se nepovažuje za finančního zprostředkovatele a že analýza toho, zda se tato jednotka vystavuje hospodářskému riziku, kterou upravuje bod 20.33 přílohy A nařízení č. 549/2013, není důvodná.
- 28 Návrhem ze dne 15. května 2015 podal Fond u předkládajícího soudu, Conseil d'État (Státní rada, Belgie), žalobu znějící na zrušení tohoto rozhodnutí o zařazení. Jakmile tento soud konstatoval, že není sporné, že Fond je samostatná institucionální jednotka, potvrdil názor ICN, že region Brusel-hlavní město tuto institucionální jednotkou kontroluje. Předkládající soud uvedl, že Fond zpochybňuje legalitu odůvodnění, o které ICN opřel jeho kvalifikaci coby „kaptivní finanční instituce“, a vyjádřil pochybnosti ohledně takové kvalifikace Fondu.
- 29 Conseil d'État (Státní rada) se v těchto souvislostech rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Musí být body 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 a 20.33 přílohy A nařízení (EU) č. 549/2013 vykládány v tom smyslu, že samostatná institucionální jednotka ovládaná vládní institucí musí být považována za netržní, a spadá tudíž do sektoru vládních institucí, pokud má charakteristiky kaptivní finanční instituce, aniž je třeba zkoumat, zda se tato jednotka vystavuje hospodářskému riziku?
- 2) Může být jednotka fungující pod kontrolou vládní instituce kvalifikována jako kaptivní finanční instituce ve smyslu bodů 2.21 až 2.23, 2.27 a 2.28 přílohy A nařízení (EU) č. 549/2013:
- a) proto, že tato vládní instituce upravuje její činnost tak, že jí odnímá možnost kontroly nad jejími aktivy, ale ponechává jí pravomoc rozhodovat o poskytování hypotečních úvěrů, době jejich trvání, jejich výši a některých jejich dalších podmínkách, a zároveň stanoví některé další aspekty, zejména úrokovou sazbu těchto úvěrů;
- b) proto, že zejména v důsledku ručení, jež tato vládní instituce poskytuje ve vztahu k úvěrům, které jednotka sjednává, nemá kontrolu nad svými závazky, aniž je třeba zkoumat účel a účinky takového ručení s ohledem na jeho vlastnosti v projednávané věci a na příslušnou ekonomickou realitu?“

K předběžným otázkám

K první otázce

- 30 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být ustanovení přílohy A nařízení č. 549/2013 vykládána v tom smyslu, že taková samostatná institucionální jednotka, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, ovládaná vládní institucí, musí být považována za netržní, a spadá tudíž do sektoru vládních institucí ve smyslu systému ESA 2010, pokud má charakteristiky kaptivní finanční instituce, aniž je třeba zkoumat, zda se tato jednotka při výkonu své činnosti vystavuje hospodářskému riziku.
- 31 Tento soud se v projednávaném případě táže, zda ICN správně vyložil přílohu A, body 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 a 20.33, v tom smyslu, že taková kaptivní finanční instituce, jako je Fond, ovládaná vládou regionu Brusel-hlavní město, musí být podle systému ESA 2010 zařazena do sektoru vládních institucí bez ohledu na to, zda se vystavuje hospodářskému riziku.
- 32 Za účelem zodpovězení této otázky je třeba předně připomenout, že z bodu 14 odůvodnění nařízení č. 549/2013 vyplývá, že systém ESA 2010 stanoví pro potřeby Unie, a zejména za účelem formulování a sledování hospodářských a sociálních politik Unie referenční rámec pro sestavování účtů členských států. V bodě 3 odůvodnění tohoto nařízení je v tomto ohledu uvedeno, že tyto účty by měly být sestavovány na základě jednotného souboru zásad, které není možné vykládat různě, aby se dospělo ke srovnatelným výsledkům.
- 33 Pro účetní účely systému ESA 2010 podle přílohy A kapitoly 1 bodu 1.57 uvedeného nařízení platí, že každá institucionální jednotka – definovaná jako ekonomický celek, který je schopen vlastnit výrobky a aktiva, vstupovat do závazků a samostatně se na svůj účet zapojovat do hospodářských činností a transakcí s ostatními jednotkami – musí být zařazena do jednoho ze šesti hlavních sektorů vymezených v rámci systému ESA 2010, kterými jsou nefinanční podniky, finanční instituce, vládní instituce, domácnosti, NISD a nerezidenti.
- 34 Ve věci v původním řízení se jedná o zařazení takové institucionální jednotky, jako je Fond, ovládané vládní institucí, v projednávaném případě regionem Brusel-hlavní město, která má charakteristiky kaptivní finanční instituce.
- 35 V tomto ohledu je třeba uvést, že jak to vyšlo najevo na jednání před Soudním dvorem, mezi účastníky původního řízení není sporné, že Fond má charakteristiky kaptivní finanční instituce ve smyslu přílohy A bodů 2.21 až 2.23 nařízení č. 549/2013.
- 36 Názory účastníků původního řízení se naproti tomu rozcházejí v tom, zda je Fond dostatečně samostatný na to, aby byl zařazen do sektoru finančních institucí, nebo zda musí být začleněn do sektoru, kam patří subjekt, jenž ho ovládá – v projednávaném případě region Brusel-hlavní město, tj. do sektoru vládních institucí.
- 37 Má-li být v projednávaném případě zjištěno, jakým způsobem je třeba zařadit institucionální jednotku vykazující charakteristiky kaptivní finanční instituce, je třeba přihlídnout k ustanovením přílohy A bodům 2.19 až 2.21 a 2.23 nařízení č. 549/2013, které se týkají „Kaptivních finančních institucí“.
- 38 Jak je uvedeno v příloze A bodu 2.19 tohoto nařízení, institucionální jednotka se musí zařadit do sektoru nebo odvětví podle své hlavní činnosti, „pokud se ovšem nejedná o situaci, kdy jednotka pro speciální účel nemá žádné právo samostatně jednat“. V příloze A bodu 2.20 uvedeného nařízení je dále stanoveno, že kaptivní finanční instituce bez práva samostatně jednat se zařídují do sektoru, kam patří subjekt, jenž je ovládá.

- 39 Podle přílohy A bodu 2.22 téhož nařízení přitom platí, že míru nezávislosti kaptivních finančních jednotek na mateřské společnosti lze prokázat tím, že jednotka podstatným způsobem kontroluje svá aktiva a závazky v takovém rozsahu, že nese hospodářská rizika a využívá přínosy s těmito aktivy a závazky související.
- 40 Za účelem zjištění, zda institucionální jednotka, která má charakteristiky kaptivní finanční instituce ovládané jiným subjektem, musí být zařazena do sektoru vládních institucí, je tedy ve zmíněném bodu 2.22 stanoveno, že je třeba ověřit splnění dvou kumulativních podmínek, totiž kontroly aktiv a závazků této jednotky a převzetí hospodářského rizika souvisejícího s danou činností.
- 41 Z toho vyplývá, že zařazení takové institucionální jednotky do sektoru vládních institucí je třeba provést na základě konkrétní analýzy jejího hospodářského fungování, kterou nelze provést, aniž je zkoumáno mimo jiné to, zda se při výkonu své činnosti vystavuje hospodářskému riziku.
- 42 Na první otázku je tudíž třeba odpovědět tak, že ustanovení přílohy A nařízení č. 549/2013 musí být vykládána v tom smyslu, že za účelem zjištění, zda samostatná institucionální jednotka ovládaná vládní institucí spadá do sektoru vládních institucí ve smyslu systému ESA 2010, má-li charakteristiky kaptivní finanční instituce, je nutné zkoumat, zda se při výkonu své činnosti vystavuje hospodářskému riziku.

Ke druhé otázce

- 43 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda lze takovou institucionální jednotku, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, jejíž míra nezávislosti na vládní instituci je omezena vnitrostátním právním předpisem, podle kterého tato institucionální jednotka nemá úplnou kontrolu nad správou svých aktiv a závazků, jelikož tato vládní instituce vykonává kontrolu nad jejími aktivy a nese část rizika souvisejícího s jejími závazky, kvalifikovat jako „kaptivní finanční instituci“ ve smyslu přílohy A bodů 2.21 až 2.23 nařízení č. 549/2013.
- 44 Omezení kontroly Fondu nad jeho aktivy se v projednávaném případě projevuje tím, že region Brusel-hlavní město má pravomoc stanovit některá pravidla poskytování hypotečních úvěrů ze strany Fondu, související zejména s úrokovou sazbou; Fondu je přitom ponechána pravomoc rozhodovat o jejich poskytnutí, době trvání, výši a některých jejich podmínkách.
- 45 Omezení kontroly Fondu nad jeho závazky pak spočívá zejména v tom, že za úvěry, které Fond sjednává, ručí region Brusel-hlavní město. Předkládající soud se v tomto ohledu táže, zda ICN mohl v projednávaném případě Fond kvalifikovat jako „kaptivní finanční instituci“, aniž zkoumal „účel a účinky takového ručení s ohledem na jeho vlastnosti v projednávané věci a na příslušnou ekonomickou realitu“.
- 46 Předně je třeba uvést, že jak tvrdí zejména ICN ve svém písemném vyjádření, předkládající soud v rámci této otázky Soudní dvůr v podstatě žádá, aby posoudil dosah a rozsah některých způsobů kontroly nad aktivy a závazky, které Fond podléhá na základě příslušného vnitrostátního právního předpisu, a rozhodl, zda je tato kontrola rozhodující pro posouzení toho, zda ho lze s ohledem na kritéria a ukazatele vyžadované na základě systému ESA 2010 považovat za kaptivní.
- 47 Soudní dvůr je tedy ve skutečnosti žádán, aby posoudil příslušný vnitrostátní předpis, který stanoví jak způsoby kontroly nad finanční institucí (kontrola nad aktivy), tak rozsah ručení poskytnutého vládní institucí a jeho skutečné celkové ekonomické situace (kontrola nad závazky).
- 48 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že v rámci řízení podle článku 267 SFEU, které je založeno na jasné dělbě funkcí mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem, posledně uvedený nemá pravomoc vykládat vnitrostátní právo a je pouze na vnitrostátním soudu, aby zjistil a posoudil skutkový stav sporu v původním řízení a určil přesnou

působnost vnitrostátních právních a správních předpisů (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 13. dubna 2010, Bressol a další, C-73/08, EU:C:2010:181, bod 64, a ze dne 21. června 2017, W a další, C-621/15, EU:C:2017:484, bod 49).

- 49 Soudní dvůr, který má vnitrostátnímu soudu podat užitečnou odpověď, má však pravomoc poskytnout tomuto soudu na základě spisu vztahujícího se k věci v původním řízení, jakož i na základě písemných a ústních vyjádření, která mu byla předložena, vodítka, která vnitrostátnímu soudu umožní rozhodnout (rozsudek ze dne 13. dubna 2010, Bressol a další, C-73/08, EU:C:2010:181, bod 65 a citovaná judikatura).
- 50 Za účelem posouzení, zda je v dané věci taková institucionální jednotka, jako je Fond, při řízení své činnosti nezávislá na vládní instituci, která ji ovládá – v projednávaném případě na regionu Brusel-hlavní město – ve smyslu přílohy A bodu 2.22 nařízení č. 549/2013, je třeba zjistit, jakým způsobem a v jakém rozsahu taková institucionální jednotka vykonává kontrolu nad správou svých aktiv a závazků. Dále je třeba zkoumat, jaká omezení vyplývající z právních předpisů či smluv uplatňuje při této správě orgán dohledu. Je přitom nutné provést posouzení každého jednotlivého případu, takže nelze sestavit univerzálně použitelný seznam relevantních kritérií, která by se při takové analýze zohledňovala. V obecné rovině lze nicméně konstatovat – jak to uvedla Evropská komise ve svém písemném vyjádření – že orgán dohledu vykonává nad institucionální jednotkou zásadní kontrolu, pokud stanoví podmínky, za kterých je tato jednotka povinna postupovat, přičemž nemá možnost je z vlastní iniciativy podstatným způsobem změnit.
- 51 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru v tomto ohledu v první řadě vyplývá, že vnitrostátní právní úprava vztahující se na Fond zaprvé stanoví pravidla a podmínky poskytování půjček ze strany Fondu, zejména maximální výši hypotečního úvěru, podmínky, které musí splnit úvěrováný, úrokovou sazbu a způsob splácení, zadruhé určuje, že co se týče případné změny podmínek poskytování půjček, musí být požádáno o její provedení a musí být schválena orgánem dohledu, tj. regionem Brusel-hlavní město, zatřetí vymezuje podmínky poskytnutí pojištění domácnosti nájemcům, začtvrté stanoví podmínky, které omezují volné nakládání s převedeným právem, a zapáté určuje podmínky složení jistoty u některých nájemců.
- 52 Jak v druhé řadě vyplývá zejména z bruselského zákoníku o bydlení, Fond využívá finanční prostředky, jejichž zdrojem jsou především dotace a půjčky poskytované vládními institucemi a úvěry, za které vládní instituce v téměř plném rozsahu ručí.
- 53 Ve třetí řadě je třeba přihlédnout ke skutečnosti, že region Brusel-hlavní město poskytuje Fondu ručení, které jej zprošťuje veškerého rizika, využije-li v rámci výkonu své činnosti úvěru. Je zejména patrné, že pokud Fond úvěr nesplatí, věřitel se může obrátit na region Brusel-hlavní město, který má 15 pracovních dnů na to, aby platbu provedl namísto Fondu. Uvedený region se tedy podle všeho nepodmíněně a neodvolatelně zavazuje vyplatit věřiteli vymahatelnou částku, kterou Fond neuhradil a která je případně navýšena o úroky z prodlení.
- 54 Ačkoliv je přitom patrné, že takové ručení je posledním nástrojem, který zajišťuje případné neplnění ze strany Fondu v rámci jeho úvěrů, což se Fondu nikdy nestalo, takže region Brusel-hlavní město v tomto smyslu nikdy nemusel zakročit, nic to nemění na tom, že v důsledku tohoto ručení je tím, kdo podle všeho fakticky nese rizika spojená s výkonem činnosti Fondu, právě uvedený region.
- 55 Za těchto podmínek nelze s ohledem na okolnosti uvedené v bodech 51 až 54 tohoto rozsudku vyloučit, že způsoby, jakými region Brusel-hlavní město omezuje správu aktiv a závazků ze strany Fondu, jsou natolik zásadní, aby odůvodnily kvalifikaci Fondu coby kaptivní finanční jednotky ve smyslu systému ESA 2010, která spadá do sektoru vládních institucí. Je nicméně na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda tomu tak je v projednávaném případě s ohledem na všechny okolnosti věci v původním řízení.

56 Na druhou otázku je tudíž třeba odpovědět tak, že takovou institucionální jednotku, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, jejíž míra nezávislosti na vládní instituci je omezena vnitrostátním právním předpisem, podle kterého tato institucionální jednotka nemá úplnou kontrolu nad správou svých aktiv a závazků, jelikož tato vládní instituce vykonává kontrolu nad jejími aktivy a nese část rizika souvisejícího s jejími závazky, lze kvalifikovat jako „kaptivní finanční instituci“ ve smyslu přílohy A bodů 2.21 až 2.23 nařízení č. 549/2013, pokud může vnitrostátní soud vyložit způsoby kontroly stanovené v tomto vnitrostátním právním předpisu v tom smyslu, že dotčená institucionální jednotka nemůže v jejich důsledku jednat nezávisle na uvedené vládní instituci, jelikož tato instituce stanoví podmínky, za kterých je tato jednotka povinna postupovat, přičemž nemá možnost je z vlastní iniciativy podstatným způsobem změnit.

K nákladům řízení

57 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (osmý senát) rozhodl takto:

- 1) **Ustanovení přílohy A nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii musí být vykládána v tom smyslu, že za účelem zjištění, zda samostatná institucionální jednotka ovládaná vládní institucí spadá do sektoru vládních institucí ve smyslu revidovaného evropského systému národních účtů zavedeného tímto nařízením, má-li charakteristiky kaptivní finanční instituce, je nutné zkoumat, zda se při výkonu své činnosti vystavuje hospodářskému riziku.**
- 2) **Takovou institucionální jednotku, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, jejíž míra nezávislosti na vládní instituci je omezena vnitrostátním právním předpisem, podle kterého tato institucionální jednotka nemá úplnou kontrolu nad správou svých aktiv a závazků, jelikož tato vládní instituce vykonává kontrolu nad jejími aktivy a nese část rizika souvisejícího s jejími závazky, lze kvalifikovat jako „kaptivní finanční instituci“ ve smyslu přílohy A bodů 2.21 až 2.23 nařízení č. 549/2013, pokud může vnitrostátní soud vyložit způsoby kontroly stanovené v tomto vnitrostátním právním předpisu v tom smyslu, že dotčená institucionální jednotka nemůže v jejich důsledku jednat nezávisle na uvedené vládní instituci, jelikož tato instituce stanoví podmínky, za kterých je tato jednotka povinna postupovat, přičemž nemá možnost je z vlastní iniciativy podstatným způsobem změnit.**

Podpisy.