



Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (nyolcadik tanács)

2019. október 3.*

„Előzetes döntéshozatal – Gazdaság- és monetáris politika – Az európai uniós nemzeti és regionális számlák európai rendszere – 549/2013/EU rendelet – Kormányzati szektor – Captive finanszírozó – Fogalom – Valamely kormányzat irányítása alatt álló, átlagos vagy alacsony jövedelmű háztartások részére jelzáloghiteleket kínáló társaság”

A C-632/18. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Conseil d'État (államtanács, Belgium) a Bírósághoz 2018. október 10-én érkezett, 2018. szeptember 28-i határozatával terjesztett elő

a **Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL**

és

az **Institut des Comptes nationaux (ICN)**

között folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (nyolcadik tanács),

tagjai: F. Biltgen tanácselnök, C. G. Fernlund és L. S. Rossi (előadó) bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

hivatalvezető: R. Schiano tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2019. május 13-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL képviseletében E. van Nuffel d'Heynsbroeck, K. Munungu és L. Bersou avocats,
- az Institut des Comptes nationaux (ICN) képviseletében J.-F. De Bock és P. Michou avocats,
- az Európai Bizottság képviseletében J.-P. Keppenne és F. Simonetti, meghatalmazotti minőségben,

tekintettel a főtanácsnok meghallgatását követően hozott határozatra, miszerint az ügy elbírálására a főtanácsnok indítványa nélkül kerül sor,

* Az eljárás nyelve: francia.

meghozta a következő

Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az Európai Unió-beli nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről szóló, 2013. május 21-i 549/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2013. L 174., 1. o.) értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet a Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale SCRL (Brüsszel fővárosi régió lakásalapja, a továbbiakban: Alap) és az Institut des Comptes nationaux (nemzeti számlák intézete, Belgium, a továbbiakban: ICN) között folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amelynek tárgya, hogy ez utóbbi intézet az Alapot az 549/2013 rendelettel létrehozott, nemzeti számlák felülvizsgált európai rendszere (a továbbiakban: ESA 2010) keretében a kormányzati szektorba sorolta.

Jogi háttér

Az uniós jog

- 3 Az integrált gazdasági számlák európai rendszere (ESA) az Európai Unió által annak érdekében elfogadott statisztikai és jogi eszköz, hogy a tagállamok gazdasági szerkezetéről és fejlődéséről összehasonlítható információkat biztosítsanak. Az első ESA-t „ESA 95” néven a Közösségben a nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről szóló, 1996. június 25-i 2223/96/EK tanácsi rendelet (HL 1996. L 310., 1. o.) hozta létre. Az 549/2013 rendelet által bevezetett ESA 2010 az ESA 95 helyébe lépett.
- 4 Az 549/2013 rendelet (3) preambulumbekzdésének szövege a következő:
„Valamely tagállam vagy régió gazdasági helyzetének elemzésére szolgáló alapvető eszközként az uniós polgároknak is szükségük van gazdasági számlákra. Az összehasonlíthatóság kedvéért az ilyen számlákat olyan egységes elvek alapján kell összeállítani, amelyek nem tesznek lehetővé különböző értelmezéseket. A megadott információknak a lehető legpontosabbnak, legteljesebbnek és legnaprakészebbnek kell lenniük ahhoz, hogy valamennyi ágazatot illetően biztosítani lehessen az elérhető legnagyobb átláthatóságot.”
- 5 E rendelet (14) preambulumbekzdése kifejti:
„Az ESA 2010 a tagállami számlák uniós céloknak megfelelő elkészítésére vonatkozó közös előírások, fogalommeghatározások, osztályozások és számviteli szabályok referenciakerete, mely a tagállamok között összehasonlítható eredményeket szolgáltat, és mint ilyen, minden más rendszernek fokozatosan a helyébe lép.”
- 6 Az említett rendelet 1. cikke (1) és (2) bekezdésének szövege a következő:
„(1) Ez a rendelet létrehozza [az ESA 2010-et].
(2) Az ESA 2010 a következőket tartalmazza:
a) azon közös előírások, fogalommeghatározások, osztályozások és számviteli szabályok módszertana (A. melléklet), amelyeket – a 3. cikkben előírt eredményekkel együtt – az Unió céljaira összehasonlítható módon összeállított számlákhoz és táblázatokhoz kell felhasználni;

b) az azokat a határidőket meghatározó program (B. melléklet), amelyeken belül a tagállamoknak az a) pontban említett módszertan szerint összeállított számlákat és táblázatokat a Bizottság (Eurostat) részére továbbítaniuk kell.”

- 7 Ugyanezen rendelet A. mellékletének 1. fejezete, amely az ESA 2010 általános jellemzőit és alapelveit mutatja be, tartalmazza többek között e melléklet 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36 és 1.57 pontját, amely pontok a következőképpen szólnak:

„1.01

A számlák európai rendszere (a továbbiakban: az ESA 2010 vagy az ESA) olyan, nemzetközileg összehasonlítható elszámolási rendszer, amely valamely teljes gazdaság (vagyis egy régió, egy ország vagy országcsoport gazdaságának), annak összetevőinek, illetve más teljes gazdaságokkal való kapcsolatának rendszerbe foglalt, részletes leírására szolgál.

[...]

1.19 Az Unió és tagállamai számára az ESA keretrendszerből származó adatok jelentős szerepet játszanak a társadalom- és gazdaságpolitika kialakításában és nyomon követésében.

[...]

1.34 A szektorszámlák a gazdasági egységek szektorokhoz történő besorolásával jönnek létre, ami lehetővé teszi a számlák gazdasági műveleteinek és egyenlegező tételeinek szektorok szerinti bemutatását. A szektoronkénti bemutatás sok gazdaság- és költségvetési politikai szempontból fontos mérőszám megállapítását teszi lehetővé. A fő szektorok a háztartások, a kormányzat, a (pénzügyi és nem pénzügyi) vállalatok, a háztartásokat segítő nonprofit intézmények, valamint a külföld.

Fontos sajátosság a piaci és nem piaci tevékenységek közötti különbségtétel. Egy kormányzati irányítás alatt álló egységet, amely kimutathatóan piaci vállalat, a kormányzati szektoron kívül, a vállalati szektorba kell besorolni. Így a vállalat hiány- és adósságszintje nem képezi részét a költségvetési hiánynak és az államadósságnak.

1.35 Fontos jellegzetesség, hogy a gazdasági egységek szektorokba történő besorolására egyértelmű és szilárd kritériumok vonatkoznak.

A közszektor az adott gazdaságban rezidens mindazon gazdasági egységekből áll, amelyek kormányzati irányítás alatt állnak. Minden más rezidens gazdasági egység a magánszektorhoz tartozik.

Az 1.1. táblázat meghatározza a köz- és a magánszektor közötti különbségtételhez használt kritériumokat, továbbá a közszektoron belül a kormányzati szektor és a közszolgáltatói szektor, illetve a magánszektoron belül a háztartásokat segítő nonprofit intézményi szektor és a magánvállalati szektor közötti különbségtétel kritériumait.

1.1. tábla

Kritériumok	A kormányzat irányítása alatt áll (Közszektor)	Magánkézben van (Magánszektor)
Nem piaci kibocsátás	Kormányzat	Háztartásokat segítő nonprofit intézmények
Piaci kibocsátás	Közszolgáltatók	Magánvállalatok

1.36 Az irányítás fogalma a valamely gazdasági egység általános politikájának vagy programjának a meghatározására való képességgént értelmezendő. Az irányítás fogalom meghatározásával kapcsolatos további részleteket a 2.35–2.39 pont tartalmazza.

[...]

1.57 A gazdasági egységek olyan gazdasági alanyok, amelyek saját jogon képesek javak és eszközök tulajdonjogát megszerezni, kötelezettségeket vállalni, gazdasági tevékenységet végezni, valamint más egységekkel gazdasági műveleteket lebonyolítani. Az ESA 2010 rendszer alkalmazásában a gazdasági egységek öt egymást kölcsönösen kizáró belföldi gazdasági szektorba vannak sorolva:

- a) nem pénzügyi vállalatok;
- b) pénzügyi vállalatok;
- c) kormányzat;
- d) háztartások;
- e) háztartásokat segítő nonprofit intézmények.

Az öt szektor együttesen alkotja a belföldi gazdaság egészét. Az egyes szektorok alszektorokra tagolódnak. Az ESA 2010 rendszer minden szektorra, alszektorra, valamint a gazdaság egészére vonatkozóan is lehetővé teszi a teljes forgalmiszámla- és vagyonmérleg-sorozatok összeállítását. A nem rezidens egységek ezzel az öt hazai szektorral lépnek kapcsolatba, és a számlák megjelenítik a hazai szektorok és egy hatodik intézményi szektor, a külföld szektor közötti interakciókat.

[...]”

- 8 Az 549/2013 rendelet A. melléklete „Az egységek és az egységek csoportosítása” címet viselő 2. fejezete tartalmazza többek között e melléklet 2.21–2.23, 2.27 és 2.28 pontját, amely pontok a következőképpen szólnak:

„Captive finanszírozók

2.21 Az olyan holdingtársaság, amely egyszerűen tulajdonában tartja bizonyos leányvállalatok eszközeit, a captive finanszírozók egyik példája. Egyéb, captive finanszírozóként kezelt egységek például a különleges célú gazdasági egységek fent leírt tulajdonságaival rendelkező egységek is: például az olyan befektetési alapok és nyugdíjpénztárak vagy az olyan egységek, amelyeket személyek vagy családok vagyonának tartására és kezelésére, kapcsolt (közvetítőnek is nevezhető) vállalatok nevében hitelviszonyt megtestesítő értékpapírok kibocsátására, valamint egyéb pénzügyi funkciók kivitelezésére használnak.

2.22 Az anyavállalattól való függetlenség egyik ismérve, hogy a leányvállalat – bizonyos mértékig – érdemileg rendelkezik eszközei és kötelezettségei felett, azaz viseli a hozzájuk kapcsolódó kockázatokat, és részesül a belőlük származó haszonból. Az ilyen egységeket a pénzügyi vállalatok szektorba kell sorolni.

2.23 Az ilyen típusú egységek, amelyek nem képesek az anyavállalattól függetlenül cselekedni, és egyszerűen csak passzívan birtokolják az eszközöket és kötelezettségeket (»robotpilóta irányítja őket«), nem kezelendők külön gazdasági egységként, kivéve, ha az anyavállalatuk gazdaságától eltérő gazdaságban rezidensek. Ha ugyanabban a gazdaságban rezidensek, mint az anyavállalatuk, akkor az alább leírtak szerint »mesterséges leányvállalatként« kezelendők.

[...]

A kormányzat speciális célú egységei

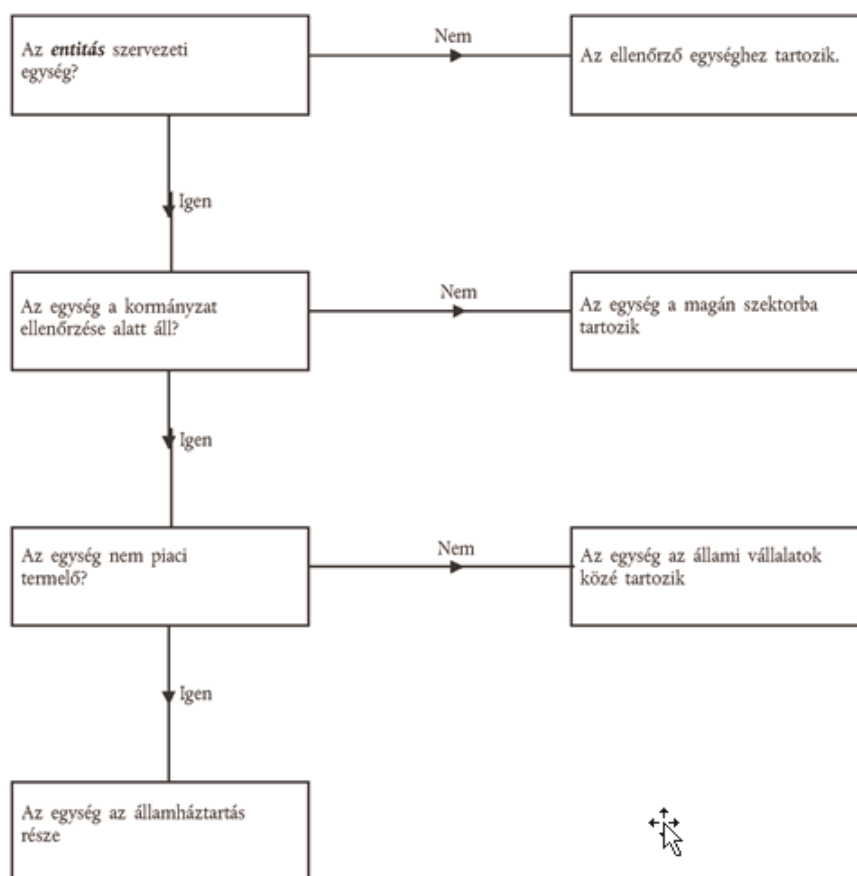
- 2.27 A kormányzat is létrehozhat speciális célú egységeket, amelyek a captive finanszírozókhoz és a mesterséges leányvállalatokhoz hasonló jellemzőkkel és funkciókkal bírnak. Az ilyen egységek nem rendelkeznek a független cselekvéshez szükséges jogkörrel, és csak bizonyos gazdasági műveletekben vehetnek részt. Nem viselik a tulajdonukban lévő eszközökhöz és kötelezettségekhez kapcsolódó kockázatokat, és nem részesülnek azok hasznából. Ha ezek az egységek rezidensek, akkor a kormányzat szerves részeként, és nem különálló egységként kezelendők. Ha nem rezidensek, különálló egységként kezelendők. Az általuk külföldön lebonyolított gazdasági műveleteket figyelembe kell venni a kormánnyal lebonyolított megfelelő gazdasági műveletek elszámolásánál. Azt az egységet tehát, amely külföldön hitelt vesz fel, úgy kell tekinteni, mint amely az eredeti hitelfelvétellel megegyező összegben és feltételekkel hitelt nyújt a kormányzatnak.
- 2.28 Összefoglalva: a független cselekvési jogosultsággal nem rendelkező különleges célú gazdasági egységek számlái konszolidáltak az anyavállalat számláival, kivéve, ha nem annak a gazdaságnak a rezidensei, mint az anyavállalat. Egy kivétel létezik ez alól az általános szabály alól: az az eset, amikor a nem rezidens különleges célú gazdasági egység létrehozója a kormányzat.”
- 9 E rendelet A. mellékletének ugyanezen 2. fejezetében „A gazdasági szektorok” cím alatt szerepelnek e melléklet 2.31 és azt követő pontjai. E pontok felsorolják azokat a gazdasági szektorokat és alszektorokat, amelyekbe a hasonló gazdasági magatartást tanúsító gazdasági egységeket kell besorolni. Az említett melléklet 2.32 pontjában szereplő 2.1 ábra elágazásos formában pontosítja a szervezeti egységek szektorokba sorolásának folyamatát. E szektorok között szerepel a kormányzat (S.13) és a pénzügyi vállalatok (S.12) szektora. Ugyanezen melléklet 2.66, illetve 2.71 pontjából következik, hogy a pénzügyi vállalatok ágazata az ott felsorolt kilenc alszektorból áll, és ezen alszektorok mindegyikét tovább kell bontani aszerint, hogy az érintett pénzügyi vállalat állami, hazai magán vagy külföldi irányítás alatt áll.

- 10 Az 549/2013 rendelet A. mellékletének „A kormányzat számlái” címet viselő 20. fejezete meghatározza többek között, hogy mit kell érteni „kormányzati szektor” alatt. E fejezetben szerepel e melléklet 20.17 pontja, amely a következőképpen szól:

„Az államháztartás egyéb egységei

- 20.17 Nehéz megállapítani a besorolást olyan árutermelők és szolgáltatók esetében, amelyek kormányzati egységek befolyása alatt tevékenykednek. Ilyenkor arra van lehetőség, hogy az említett egységeket az államháztartási szektorba soroljuk, vagy – ha gazdasági egységnek tekinthetők – állami vállalatnak minősítjük. Ezeknél az eseteknél az alábbi döntési fát alkalmazzuk.

20.1. ábra – Döntési fa



„

- 11 Az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.19 és azt követő pontjai a „[p]iaci/nem piaci elhatárolás[ra]” vonatkoznak. Így különösen a 20.29 pont létrehozta „[a] piaci/nem piaci teszt[et]”, amely szerint többek között ahhoz, hogy az állami egység piaci termelőnek minősüljön, költségeinek legalább 50%-át folyamatosan, több éven keresztül árbevételeiből kell tudnia fedezni.

- 12 E rendelet A. mellékletének „A pénzügyi közvetítés és a kormányzat közötti határvonal” cím alatt csoportosított 20.32–20.34 pontja értelmében:

„20.32 A pénzügyi tevékenységeket folytató egységek esete külön megfontolás tárgyát képezi. A pénzügyi közvetítés az a tevékenység, amelynek során az egységek pénzügyi eszközöket szereznek, ugyanakkor pedig saját terükre kötelezettségeket vállalnak pénzügyi tranzakciók útján.

20.33 A pénzügyi közvetítő kockázatnak teszi ki magát azzal, hogy saját terhére kötelezettségeket vállal. Ha például egy állami pénzügyi egység eszközöket kezel, de nem teszi ki magát kockázatnak azzal, hogy saját terhére kötelezettségeket vállal, akkor nem tekinthető pénzügyi közvetítőnek, és így a »Pénzügyi vállalatok« szektor helyett az »Államháztartás« szektorba lesz besorolva.

20.34 A piaci/nem piaci teszt mennyiségi kritériumát általában nem célszerű a pénzügyi közvetítést vagy eszközök kezelését végző állami vállalatokra alkalmazni, mert bevételük tulajdonból származó jövedelemből és eszköztartási nyereségből egyaránt származik.”

A belga jog

- 13 Az ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, du 11 juillet 2013 (Brüsszel fővárosi régió 2013. július 11-i rendelete, *Moniteur belge*, 2013. július 18., 45239. o.; helyesbítés: *Moniteur belge*, 2013. július 26., 47151. o.) által módosított, ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, du 17 juillet 2003, portant le code bruxellois du logement (Brüsszel fővárosi régió a brüsszeli lakáskódexről szóló 2003. július 17-i rendelete, *Moniteur belge*, 2004. április 29., 35501. o.) (a továbbiakban: brüsszeli lakáskódex) magában foglalja „A lakásügy területén hatáskörrel rendelkező szervezetek” címet viselő IV. címet. E címnek az Alapra vonatkozó rendelkezéseket tartalmazó VI. fejezetében szerepel e kódex 111–119. cikke.

- 14 Az említett kódex 111. cikke előírja:

„Az [Alap] société coopérative à responsabilité limitée [korlátolt felelősségű szövetkezeti társaság] formában jön létre.

[...]”

- 15 Ugyanezen kódex 112. cikkének (1) bekezdése így rendelkezik:

„Az Alap közhasznú feladatokat lát el, így különösen:

1° átlagos vagy alacsony jövedelmű személyek részére (a Kormány által meghatározott feltételek mellett) jelzáloghitel nyújtása útján elsődlegesen saját lakhatás céljára szolgáló ingatlan helyreállításához, újjáépítéséhez, átalakításához, felépítéséhez, tulajdonjogának vagy használati jogának megszerzéséhez vagy megtartásához, illetve energiahatékonyságának javításához támogatást biztosít;

[...]

6° ösztönzi e területek kísérleti vizsgálatát és átgondolását, és új politikákra tesz javaslatot a Kormány számára.”

16 A brüsszeli lakáskódex 113. cikkének első albekezdése szerint:

„Az Alap a Kormánnyal ötéves időtartamra kötött kezelési szerződésben meghatározott prioritások és iránymutatások szerint látja el feladatait. Kezelési szerződés hiányában, az Alappal való konzultációt követően a Kormány határozza meg a 114. cikk végrehajtásának egy adott költségvetési évre vonatkozó különös feltételeit.”

17 E kódex 115. cikkének szövege a következő:

„A kezelési szerződés teljesítésére vonatkozó éves értékelő jelentést az Alap készíti el és a jelen kódex 118. cikkében meghatározott kormány megbízottak véleményét követően a Kormány elé terjeszti.”

18 Az említett kódex 116. cikke (1) bekezdésének első albekezdése előírja:

„A Kormány felhatalmazhatja az Alapot arra, hogy Brüsszel Fővárosi Régió Parlamentje által megállapított költségvetési korlátok között a régió által garantált kölcsönöket vegyen fel. A garancia kiterjed az e kölcsönökkel kapcsolatos pénzgazdálkodási műveletekre is.”

19 E kódex 118. cikke (1) bekezdésének szövege a következő:

„Az Alap a Kormány ellenőrzése alatt áll. Ezt az ellenőrzést a Kormány által kinevezett két, különböző nyelvi csoporthoz tartozó kormány megbízott végzi.”

20 Az 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 (Brüsszel fővárosi régió kormányának a Brüsszel fővárosi régió lakásalapjára vonatkozó több rendelet módosításáról szóló 2011. szeptember 8-i rendelete, *Moniteur belge*, 2011. október 11., 62442. o.) által módosított, 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 (Brüsszel fővárosi régió kormányának a Brüsszel fővárosi régió költségvetése terhére a Brüsszel fővárosi régió lakásalapja javára történő beavatkozás részletes szabályainak megállapításáról szóló 2011. szeptember 8-i rendelete, *Moniteur belge*, 1996. november 26., 29725. o.) 1. cikke előírja:

„A Brüsszel fővárosi régió költségvetésének e célú előirányzatainak keretein belül a lakásügyekért felelős miniszter vagy államtitkár az [Alap] számára a [brüsszeli lakáskódex] 80. cikkében meghatározott közérdekű feladatainak megvalósítása érdekében végrehajtott beruházásai finanszírozására szolgáló tőkejuttatást biztosít.”

21 E rendelet 2. cikke értelmében:

„Brüsszel fővárosi régió garantálja a kölcsönszerződések aláírói számára az [Alap] által nyújtott kölcsönök megfelelő lebonyolítását, a Brüsszel fővárosi régió kormánya által a költségvetési évben adott felhatalmazás keretein belül. Az ilyen kölcsönök összegét és részletes szabályait a költségvetésért és a lakásügyekért felelős miniszterek vagy államtitkárok hagyják jóvá.

[...]

22 A kölcsönök nyújtásának különös feltételeit az 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 (Brüsszel fővárosi régió kormányának a B2 alaphoz származó tőkejuttatásoknak a Brüsszel fővárosi régió lakásalapja által az általános jelzáloghitelezési tevékenységei céljára való felhasználásáról szóló 2008. március 22-i rendelete, *Moniteur belge*, 2008. június 10., 29122. o.) és az

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 (Brüsszel fővárosi régió kormányának a B2 alapból származó tőkejuttatásoknak a Brüsszel fővárosi régió lakásalapja által a fiatal háztartások számára történő kiegészítő jelzálogkölcsön-nyújtási tevékenységei céljára való felhasználásáról szóló 2008. március 22-i rendelete, *Moniteur belge*, 2008. augusztus 28., 45028. o.) határozza meg.

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

- 23 A Bírósághoz benyújtott iratokból kitűnik, hogy az 1985. év során létrehozott Alap egy magánjogi társaság, amelynek tőkéjében, illetve döntéshozó szerveiben nincs kormányzati részesedés, illetve részvétel. Az Alap előzménye a Fonds du logement de la Ligue des Familles nombreuses de Belgique (a belga nagycsaládosok egyesületének lakásalapja), amelynek alapítása 1929-re nyúlik vissza. Az Alap célja a Brüsszel fővárosi régióban az alacsony és átlagos jövedelemmel rendelkező személyek lakhatáshoz és lakástulajdonhoz való hozzájutásának előmozdítása, és e célból olyan közszolgáltatási feladatokat lát el, mint többek között a háztartások részére történő lakáscélú hitelek nyújtása (vásárlás és energetikai felújítás), lakásbérleti támogatás céljából lakások kialakítása, lakásbérleti támogatás és lakásbérleti óvadék letételének támogatása. Feladatai megfelelő ellátása érdekében az Alap Brüsszel fővárosi régiótól különösen támogatásban, az általa felvett kölcsönökre vonatkozó garanciában és az e régió által nyújtott visszafizetendő előlegben részesül.
- 24 Belgiumban az ICN feladata az ESA 2010 által előírt statisztikai adatok gyűjtése, és e célból a különböző gazdasági szereplők szektorok szerint az 549/2013 rendeletben meghatározott kategóriákba sorolása, ahol a fő szektorok: háztartások, kormányzat, (pénzügyi vagy nem pénzügyi) vállalatok, háztartásokat segítő nonprofit intézmények és külföld.
- 25 Az ESA 95-höz képest az ESA 2010 által bevezetett számos változás között szerepel a „Captive finanszírozók és pénzkölcsönzők (S.127)” új alszektor, valamint egy olyan szabályegyüttes beiktatása, amely megállapítja azon feltételeket, amelyek alapján valamely jogalanyt ezen új alszektorba vagy – éppen ellenkezőleg – az irányító szervezetének szektorába kell sorolni.
- 26 Az ESA 2010 hatálybalépését követően az ICN-nek a többi tagállam nemzeti statisztikai hivatalához hasonlóan számos közjogi szervezetet – köztük az Alapot is – újra kellett vizsgálnia, amely szervezeteket korábban az ESA 95 szerint pénzügyi vállalatokként (S.12) sorolt be.
- 27 Az ICN a 2015. március 30-i határozatával az ESA 2010 által bevezetett új elvek, és különösen az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.17 pontjában szereplő döntési fa alapján azt állapította meg, hogy az Alap olyan regionális szintű, mégpedig Brüsszel fővárosi régiós szintű, kormányzati irányítás alatt álló külön gazdasági egység, amelynek tevékenysége pénzügyi jellegű, valamint egy captive finanszírozó jellemzőit mutatja. Következésképpen az Alap mint nem piaci egység a tartományi szintű kormányzati szektorba (S.1312) sorolandó. Az ICN kifejtette, hogy a captive finanszírozó jellemzőivel rendelkező, állami irányítás alatt álló egység nem tekinthető pénzügyi közvetítőnek, és hogy az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.33 pontjában meghatározott gazdasági kockázatnak való kitettségének elemzése nem releváns.
- 28 2015. május 15-i keresetlevelével az Alap keresetet indított a kérdést előterjesztő bíróság, a Conseil d'État (államtanács, Belgium) előtt e besorolási határozat megsemmisítése iránt. E bíróság, miután megállapította, hogy nem vitatott, hogy az Alap önálló gazdasági egységnek minősül, megerősíti az ICN álláspontját, amely szerint fennáll a Brüsszel fővárosi régió e gazdasági egységre vonatkozó ellenőrzése. A kérdést előterjesztő bíróság kifejti, hogy az Alap vitatja az ICN által a „captive finanszírozó” minősítésére vonatkozóan felhozott indokok jogszerűségét, e bíróság pedig kétségeket táplál az Alap ilyen minősítését illetően.

29 Ilyen körülmények között a Conseil d'État (államtanács, Belgium) úgy határozott, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Úgy kell-e értelmezni [az 549/2013] rendelet A. mellékletének 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 és 20.33 pontját, hogy valamely kormányzati ellenőrzés alá helyezett külön gazdasági egységet nem piaci jellegűnek kell tekinteni, és ezért a kormányzati szektorba kell besorolni, amennyiben a captive finanszírozók jellemzőivel rendelkezik, anélkül hogy a kockázatnak való kitettségére vonatkozó kritériumot vizsgálni kellene?
- 2) Valamely kormányzati ellenőrzés alatt működő egységet [az 549/2013] rendelet A. mellékletének 2.21–2.23, 2.27 és 2.28 pontja alapján captive finanszírozónak lehet-e minősíteni:
- a) azzal az indokkal, hogy tevékenységének ezen kormányzati szerv általi szabályozása megfosztja az eszközei feletti rendelkezés jogától, jóllehet meghagyja számára az általa nyújtott jelzáloghitelek odaítéléséről, futamidejéről, összegéről és egyes feltételeiről való döntési jogosultságot, ugyanakkor ezek egyéb feltételeit, így az alkalmazott kamatlábat is meghatározza;
- b) azzal az indokkal, hogy az általa felvett kölcsönökhöz ezen kormányzati szerv által nyújtott garanciavállalás megfosztja a kötelezettségei feletti rendelkezés jogától, anélkül hogy az ilyen garanciavállalás célját és hatásait a jelen ügy vonatkozásában és a mögöttes gazdasági gyakorlatra tekintettel megvizsgálják?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről

Az első kérdésről

- 30 Első kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy az 549/2013 rendelet A. mellékletének rendelkezéseit úgy kell-e értelmezni, hogy egy olyan külön gazdasági egységet, mint amely az alapügyben szerepel, és amely kormányzati ellenőrzés alatt áll, nem piaci jellegűnek kell tekinteni, és ezért az ESA 2010 értelmében vett kormányzati szektorba kell besorolni, mivel egy captive finanszírozó jellemzőivel rendelkezik, anélkül hogy vizsgálni kellene a tevékenységének végzése során a gazdasági kockázatnak való kitettségére vonatkozó kritériumot.
- 31 A jelen esetben e bíróság azt kívánja megtudni, hogy az ICN jogszerűen értelmezte-e az A. melléklet 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 és 20.33 pontját abban az értelemben, hogy egy olyan captive finanszírozót, mint amilyen az Alap, amelyet Brüsszel fővárosi régió kormánya ellenőriz, az ESA 2010 szerint a kormányzati szektorba kell besorolni, anélkül hogy e célból konkrétan figyelembe vennék a gazdasági kockázatnak való kitettségét.
- 32 E kérdés megválaszolása érdekében előzetesen emlékeztetni kell arra, hogy az 549/2013 rendelet (14) preambulumbekzdéséből kitűnik, hogy az ESA 2010 az Unió céljaira, és különösen az Unió társadalom- és gazdaságpolitikáinak meghatározása és figyelemmel kísérése céljából a tagállami számlák kidolgozására vonatkozó referenciakeretet hoz létre. E tekintetben e rendelet (3) preambulumbekzdése szerint e számlákat olyan egységes elvek alapján kell összeállítani, amelyek nem tesznek lehetővé különböző értelmezéseket, oly módon, hogy lehetővé váljon az összehasonlítható eredmények elérése.
- 33 Az ESA 2010 számviteli céljaira az említett rendelet A. melléklete 1. fejezete 1.57 pontjának megfelelően minden gazdasági egységet – amely a meghatározás szerint olyan gazdasági alany, amely saját jogon képes javak és eszközök tulajdonjogát megszerezni, kötelezettségeket vállalni, gazdasági tevékenységet végezni, valamint más egységekkel gazdasági műveleteket lebonyolítani – be kell sorolni az ESA 2010 által meghatározott hat fő szektorba, nevezetesen: nem pénzügyi vállalatok, pénzügyi vállalatok, kormányzat, háztartások, háztartásokat segítő nonprofit intézmények és külföld.

- 34 Az alapügyben egy olyan gazdasági egység besorolásának megállapításáról van szó, mint amilyen az Alap, amely valamely kormányzat, a jelen esetben Brüsszel fővárosi régió ellenőrzése alatt áll, és amely egy captive finanszírozó jellemzőivel rendelkezik.
- 35 E tekintetben meg kell állapítani, hogy – amint az a Bíróság előtti tárgyaláson kiderült – az alapeljárás felei nem vitatják, hogy az Alap az 549/2013 rendelet A. melléklete 2.21–2.23 pontja értelmében vett captive finanszírozó jellemzőivel rendelkezik.
- 36 Ezzel szemben nézeteltérés van az alapeljárás felei között azon kérdést illetően, hogy az Alap kellő függetlenséggel rendelkezik-e ahhoz, hogy a pénzügyi vállalatok szektorába lehessen besorolni, vagy azt az őt irányító szervezet, a jelen esetben Brüsszel fővárosi régió szektorába kell besorolni, vagyis a kormányzati szektorba.
- 37 A jelen ügyben azon részletes szabályok meghatározása érdekében, amelyek alapján el kell végezni egy captive finanszírozó jellemzőivel rendelkező gazdasági egység besorolását, figyelembe kell venni az 549/2013 rendelet A. mellékletének 2.19–2.21 és 2.23 pontjában foglalt rendelkezéseket, amelyek a „Captive finanszírozók[ra]” vonatkoznak.
- 38 Amint e rendelet A. mellékletének 2.19 pontja kimondja, valamely gazdasági egység a fő tevékenysége alapján sorolandó szektorba és ágazatba, „kivéve, ha nem rendelkezik független cselekvési jogosultságokkal”. Az említett rendelet A. mellékletének 2.20 pontja ezt követően előírja, hogy a független cselekvési jog nélküli captive finanszírozókat az őket irányító szervezet szektorába kell besorolni.
- 39 Márpedig ugyanezen rendelet A. mellékletének 2.22 pontja szerint a captive finanszírozók anyavállalattól való függetlenségének ismérve, hogy a leányvállalat ellenőrzést gyakorol eszközei és kötelezettségei felett, valamint viseli a hozzájuk kapcsolódó gazdasági kockázatokat, és részesül a belőlük származó haszonból.
- 40 Így annak megállapítása érdekében, hogy valamely más szervezet irányítása alatt álló, captive finanszírozó jellemzőivel rendelkező gazdasági egységet a kormányzati szektorba kell-e besorolni, az említett 2.22 pont vizsgálni rendelt két kumulatív feltételt, azaz egyrészt ezen egység eszközeinek és kötelezettségeinek ellenőrzését, másrészt pedig a tevékenység gazdasági kockázatának viselését.
- 41 Ebből következik, hogy az ilyen gazdasági egységnek a kormányzati szektorba való besorolása a gazdasági működésének konkrét elemzését igényli, amely működés nem határozható meg anélkül, hogy ne vizsgálnák meg többek között a gazdasági kockázatnak való kitettségét a tevékenysége gyakorlása során.
- 42 Következésképpen az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy az 549/2013 rendelet A. mellékletének rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy annak megállapítása érdekében, hogy egy kormányzati irányítás alatt álló külön gazdasági egység az ESA 2010 értelmében a kormányzati szektorba tartozik-e, mivel egy captive finanszírozó jellemzőivel rendelkezik, meg kell vizsgálni a tevékenységének végzése során a gazdasági kockázatnak való kitettségére vonatkozó kritériumot.

A második kérdésről

- 43 Második kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra keresi a választ, hogy az olyan gazdasági egység, mint amely az alapügyben szerepel, és amelynek valamely kormányzattal szembeni függetlenségét korlátozza a nemzeti szabályozás, amely értelmében e gazdasági egység nem bír teljes körű rendelkezési joggal az eszközeinek és kötelezettségeinek kezelése felett, mivel e kormányzat

egyrészt ellenőrzést gyakorol az előbbi eszközei felett, másrészt pedig átvállalja az előbbi kötelezettségeihez kapcsolódó kockázatot, az 549/2013 rendelet A. mellékletének 2.21–2.23 pontja értelmében „captive finanszírozónak” minősíthető-e.

- 44 A jelen esetben egyrészt azon intézkedések, amelyek az Alap rendelkezési jogát korlátozzák az eszközei felett, abban jutnak kifejezésre, hogy Brüsszel fővárosi régió jogosult meghatározni azon jelzálogkölcsönök egyes részletszabályait, amelyek folyósítása az Alap feladata, többek között az alkalmazandó kamatláb vonatkozásában, egyúttal meghagyva az Alap számára e kölcsönök odaítéléséről, futamidejéről, összegéről és egyes feltételeiről való döntési jogot.
- 45 Másrészt azok az intézkedések, amelyek az Alapnak a kötelezettségei feletti rendelkezési jogát korlátozzák, többek között azon tényben jutnak kifejeződésre, hogy az Alap által felvett kölcsönökre Brüsszel fővárosi régió garanciát nyújt. Az előterjesztő bíróság e tekintetben azt veti fel, hogy a jelen esetben az ICN jogszerűen minősíthette-e az Alapot „captive finanszírozónak”, „anélkül hogy az ilyen garanciavállalás célját és hatásait a jelen ügy vonatkozásában és a mögöttes gazdasági gyakorlatra tekintettel” megvizsgálták volna.
- 46 Elöljáróban meg kell jegyezni, hogy – amint arra többek között az ICN is hivatkozik az írásbeli észrevételeiben – e kérdéssel az előterjesztő bíróság lényegében arra kéri a Bíróságot, hogy vizsgálja meg az alkalmazandó nemzeti jogszabályok értelmében az Alap tekintetében előírt, az eszközökre és kötelezettségekre vonatkozó ellenőrzési intézkedések hatályát és terjedelmét, és határozzon arról, hogy ez az ellenőrzés döntő-e abból a szempontból, hogy az ESA 2010 címén megkövetelt kritériumokra és mutatókra tekintettel az Alapot captive finanszírozónak lehessen tekinteni.
- 47 Ennek keretében valójában azt kéri a Bíróságtól, hogy vizsgálja meg az alkalmazandó nemzeti jogszabályt, amennyiben az előírja mind a finanszírozóra vonatkozó ellenőrzés részletes szabályait (eszközök feletti rendelkezés), mind a kormányzat által nyújtott garanciák terjedelmét és a finanszírozó helyzetének teljes gazdasági tartalmát (kötelezettségek feletti rendelkezés).
- 48 E tekintetben arra kell emlékeztetni, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint az EUMSZ 267. cikkben említett eljárás keretében, amely a nemzeti bíróságok és a Bíróság feladatainak világos szétválasztásán alapul, a Bíróságnak nincs hatásköre a nemzeti jog értelmezésére, és kizárólag a nemzeti bíróság feladata az alapügy tényállásának megállapítása és megítélése, valamint a nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezések konkrét hatályának meghatározása (lásd ebben az értelemben: 2010. április 13-i Bressol és társai ítélet, C-73/08, EU:C:2010:181, 64. pont; 2017. június 21-i W és társai ítélet, C-621/15, EU:C:2017:484, 49. pont).
- 49 Mindazonáltal a Bíróság, amelynek az a feladata, hogy hasznos választ adjon a nemzeti bíróságnak, hatáskörrel rendelkezik arra, hogy az alapeljárás iratai, valamint az elé terjesztett írásbeli és szóbeli észrevételek alapján útmutatást adjon a nemzeti bíróságnak a döntéshez (2010. április 13-i Bressol és társai ítélet, C-73/08, EU:C:2010:181, 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 50 A jelen esetben annak megítélése érdekében, hogy egy olyan gazdasági egység, mint az Alap, egy őt ellenőrző kormányzattal, a jelen esetben Brüsszel fővárosi régióval szemben az 549/2013 rendelet A. melléklete 2.22 pontja értelmében a tevékenységének irányításában független, egyrészt meg kell határozni azon irányítás részletes szabályait és terjedelmét, amelyet az ilyen gazdasági egység a saját eszközeinek és kötelezettségeinek kezelése felett gyakorol. Másrészt meg kell vizsgálni, hogy melyek azok a jogszabályi vagy szerződéses korlátozások, amelyeket az irányító szerv e kezelésre kifejt. Szükségképpen egy esetről esetre történő vizsgálatról van szó, így nem lehet összeállítani egy átfogó módon alkalmazandó listát azon releváns kritériumokról, amelyeket az ilyen elemzés céljából figyelembe kell venni. Mindazonáltal általánosságban úgy lehet tekinteni – amint arra az Európai Bizottság az írásbeli észrevételeiben rámutat –, hogy az irányító szerv akkor gyakorol jelentős

ellenőrzést a gazdasági egység felett, ha ő szabja meg azokat a feltételeket, amelyek mellett ezen egység eljárni köteles, anélkül hogy ez utóbbinak lehetősége lenne arra, hogy azokat a saját kezdeményezésére jelentős mértékben módosítsa.

- 51 E tekintetben a Bírósághoz benyújtott iratokból mindenekelőtt kitűnik, hogy az Alapra alkalmazandó nemzeti szabályozás először is meghatározza az általa nyújtott kölcsönök részletes szabályait és feltételeit, különösen a jelzálogkölcsön maximális összegét, a kölcsönfelvevők alkalmassági feltételeit, a kamatlábat és a törlesztési képletet, másodszor megállapítja, hogy a kölcsöntevékenység feltételeinek esetleges módosítását az irányító szervnél, nevezetesen Brüsszel fővárosi régiónál kell kérni és általa engedélyeztetni, harmadszor előírja a bérlő kedvezményezettek javára szóló lakásgarancia-biztosítás kibocsátási feltételeit, negyedszer leszűkíti az átruházott jog feletti szabad rendelkezés korlátozó feltételeit, és ötödször meghatározza az egyes bérlőkért vállalt bérleti garanciák nyújtásának feltételeit.
- 52 Másodszor, amint az többek között a brüsszeli lakáskódexből kitűnik, az Alap olyan források felett rendelkezik, amelyek lényegében a kormányzat által kifizetett támogatásokból, a kormányzat által nyújtott kölcsönökből és a kormányzat által szinte teljes egészében garantált kölcsönökből erednek.
- 53 Harmadszor figyelembe kell venni azt a tényt, hogy az Alap Brüsszel fővárosi régió részéről olyan garanciában részesül, amely mentesíti őt minden kockázat alól, amikor tevékenységének végzése során kölcsönt vesz igénybe. Különösen úgy tűnik, hogy ha az Alap nem teljesít visszafizetést, a hitelezőnek joga van ahhoz, hogy Brüsszel fővárosi régióval szemben lépjen fel, amelynek ekkor 15 munkanap áll rendelkezésére arra, hogy az Alap helyett fizetést teljesítsen. Így úgy tűnik, hogy az említett régió feltétel nélkül és visszavonhatatlanul kötelezettséget vállal arra, hogy a hitelező részére megfizeti a követelt összeget, amelyet az Alap nem fizetett meg, növelve esetleg a késedelmi kamatokkal.
- 54 Márpedig, még ha úgy is tűnik, hogy az ilyen garancia csak az Alap által felvett kölcsönök esetleges nemteljesítését fedező végső eszköz, amely helyzetbe utóbbi még soha nem került, és így Brüsszel fővárosi régió soha nem kellett beavatkoznia ennek érdekében, e garanciavállalás révén úgy tűnik, hogy az említett régió az, amely *de facto* viseli az Alap tevékenységének végzéséhez kapcsolódó kockázatokat.
- 55 E körülmények között a jelen ítélet 51–54. pontjában említett tényezőkre tekintettel nem zárható ki, hogy azok a korlátozások, amelyeket Brüsszel fővárosi régió kifejt az Alap eszközeinek és kötelezettségeinek az Alap általi kezelésére, kellően jelentősek annak igazolásához, hogy utóbbit az ESA 2010 értelmében a kormányzati szektorba tartozó captive finanszírozónak lehessen tekinteni. Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy az alapügy összes körülményét figyelembe véve a jelen esetben ez a helyzet áll-e fenn.
- 56 Következésképpen a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy az olyan gazdasági egység, mint amely az alapügyben szerepel, és amelynek valamely kormányzattal szembeni függetlenségét korlátozza a nemzeti szabályozás, amely értelmében e gazdasági egység nem bír teljes körű rendelkezési joggal az eszközeinek és kötelezettségeinek kezelése felett, mivel e kormányzat egyrészt ellenőrzést gyakorol az előbbi eszközei felett, másrészt pedig átvállalja az előbbi kötelezettségeihez kapcsolódó kockázatot, az 549/2013 rendelet A. mellékletének 2.21–2.23 pontja értelmében „captive finanszírozónak” minősíthető, feltéve hogy az e nemzeti jogszabályban előírt ellenőrzési intézkedések a nemzeti bíróság által akként értelmezhetők, hogy ezek következményeként az érintett gazdasági egység nem képes az említett kormányzattól függetlenül cselekedni, mivel e kormányzat ezen egység számára megszabja azokat a feltételeket, amelyek mellett e gazdasági egység eljárni köteles, anélkül hogy lehetősége lenne arra, hogy a saját kezdeményezésére azokat jelentős mértékben módosítsa.

A költségekről

- 57 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (nyolcadik tanács) a következőképpen határozott:

- 1) Az Európai Unió-beli nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről szóló, 2013. május 21-i 549/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet A. mellékletének rendelkezéseit úgy kell értelmezni, hogy annak megállapítása érdekében, hogy egy kormányzati irányítás alatt álló külön gazdasági egység az e rendelettel létrehozott, nemzeti számlák felülvizsgált európai rendszere értelmében a kormányzati szektorba tartozik-e, mivel egy captive finanszírozó jellemzőivel rendelkezik, meg kell vizsgálni a tevékenységének végzése során a gazdasági kockázatnak való kitettségére vonatkozó kritériumot.
- 2) Az olyan gazdasági egység, mint amely az alapügyben szerepel, és amelynek valamely kormányzattal szembeni függetlenségét korlátozza a nemzeti szabályozás, amely értelmében e gazdasági egység nem bír teljes körű rendelkezési joggal az eszközeinek és kötelezettségeinek kezelése felett, mivel e kormányzat egyrészt ellenőrzést gyakorol az előbbi eszközei felett, másrészt pedig átvállalja az előbbi kötelezettségeihez kapcsolódó kockázatot, az 549/2013 rendelet A. mellékletének 2.21–2.23 pontja értelmében „captive finanszírozónak” minősíthető, feltéve hogy az e nemzeti jogszabályban előírt ellenőrzési intézkedések a nemzeti bíróság által akként értelmezhetők, hogy ezek következményeként az érintett gazdasági egység nem képes az említett kormányzattól függetlenül cselekedni, mivel e kormányzat ezen egység számára megszabja azokat a feltételeket, amelyek mellett e gazdasági egység eljárni köteles, anélkül hogy lehetősége lenne arra, hogy a saját kezdeményezésére azokat jelentős mértékben módosítsa.

Aláírások