



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Achtste kamer)

3 oktober 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Economisch en monetair beleid – Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie – Verordening (EU) nr. 549/2013 – Sector overheid – Financiële instelling binnen concernverband – Begrip – Vennootschap die onder zeggenschap van een overheidsinstelling hypotheekkredieten verstrekt aan gezinnen met een middelgroot of bescheiden inkomen”

In zaak C-632/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (België) bij beslissing van 28 september 2018, ingekomen bij het Hof op 10 oktober 2018, in de procedure

Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest CVBA

tegen

Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR),

wijst

HET HOF (Achtste kamer),

samengesteld als volgt: F. Biltgen, kamerpresident, C. G. Fernlund en L. S. Rossi (rapporteur), rechters,
advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: R. Schiano, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 13 mei 2019,

gelet op de opmerkingen van:

- het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest CVBA, vertegenwoordigd door E. van Nuffel d'Heynsbroeck, K. Munungu en L. Bersou, advocaten,
 - het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR), vertegenwoordigd door J.-F. De Bock en P. Michou, advocaten,
 - de Europese Commissie, vertegenwoordigd door J.-P. Keppenne en F. Simonetti als gemachtigden,
- gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

* Procestaal: Frans.

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie (PB 2013, L 174, blz. 1).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest CVBA (hierna: „Fonds”) en het Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR) over het feit dat het INR het Fonds voor de toepassing van het herziene Europees systeem van nationale rekeningen, dat is ingesteld bij verordening nr. 549/2013 (hierna: „ESR 2010”), heeft ingedeeld in de sector overheid.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Het Europees Stelsel van economische rekeningen (ESER) is het statistische hulpmiddel en het rechtsinstrument dat de Europese Unie heeft vastgesteld om vergelijkbare informatie over de structuur van de economieën van de lidstaten en over hun ontwikkeling te waarborgen. Een eerste ESR, „ESR 1995” genaamd, is vastgesteld bij verordening (EG) nr. 2223/96 van de Raad van 25 juni 1996 inzake het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Gemeenschap (PB 1996, L 310, blz. 1). Het bij verordening nr. 549/2013 ingestelde ESR 2010 is in de plaats gekomen van het ESR 1995.
- 4 Overweging 3 van verordening nr. 549/2013 luidt:

„De burgers van de Unie hebben economische rekeningen nodig als basisinstrument voor de analyse van de economische situatie van een lidstaat of regio. Ter wille van de vergelijkbaarheid moeten die rekeningen worden opgesteld op basis van dezelfde, niet voor verschillende uitleg vatbare beginselen. De verstrekte informatie moet zo nauwkeurig, volledig en tijdig mogelijk zijn om maximale transparantie in alle sectoren te waarborgen.”
- 5 In overweging 14 van deze verordening is gepreciseerd:

„Het ESR 2010 moet geleidelijk in de plaats van alle andere systemen komen als referentiekader voor gemeenschappelijke normen, definities, classificaties en registratieregels, dat bestemd is voor de opstelling van de rekeningen van de lidstaten ten behoeve van de doelstellingen van de Unie en waarmee resultaten kunnen worden verkregen die van lidstaat tot lidstaat vergelijkbaar zijn.”
- 6 In artikel 1, leden 1 en 2, van die verordening is bepaald:

„1. Bij deze verordening wordt het [ESR 2010] vastgesteld.

2. Het ESR 2010 voorziet in:

 - a) methoden (bijlage A) betreffende de gemeenschappelijke normen, definities, classificaties en registratieregels die moeten worden gebruikt voor de opstelling van statistische rekeningen en tabellen op vergelijkbare grondslagen ten behoeve van de Unie, en van de resultaten die worden voorgeschreven uit hoofde van artikel 3;

b) een programma (bijlage B) waarin de termijnen zijn vastgesteld waarbinnen de lidstaten de in overeenstemming met de onder a) bedoelde methoden op te stellen rekeningen en tabellen bij de Commissie (Eurostat) moeten indienen.”

7 Hoofdstuk 1 van bijlage A bij dezelfde verordening, waarin de algemene kenmerken en grondbeginselen van het ESR 2010 worden uiteengezet, bevat onder meer de punten 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36 en 1.57 van deze bijlage. Daarin staat te lezen:

„1.01 Het [ESR 2010] is een internationaal compatibel boekhoudkundig raamwerk voor een systematische en uitvoerige beschrijving van een totale economie (een regio, land of groep landen), de elementen waaruit deze economie is opgebouwd en haar betrekkingen met andere totale economieën.

[...]

1.19 De cijfers uit het ESR-kader spelen een belangrijke rol bij de vorming van en het toezicht op het sociale en economische beleid van de [Unie] en haar lidstaten.

[...]

1.34 Sectorrekeningen worden gecreëerd door eenheden in sectoren onder te brengen, zodat transacties en saldi van de rekeningen naar sector kunnen worden gepresenteerd. Door de presentatie naar sector worden veel belangrijke meetwaarden voor economisch en begrotingsbeleid aangereikt. De belangrijkste sectoren zijn huishoudens, overheid, vennootschappen (financiële instellingen en niet-financiële vennootschappen), instellingen zonder winstoogmerk (izw's) ten behoeve van huishoudens, en het buitenland.

Het onderscheid tussen markt- en niet-marktactiviteiten is van groot belang. Een entiteit in handen van de overheid die een marktgerichte vennootschap blijkt te zijn, wordt in de sector vennootschappen ingedeeld, buiten de sector overheid. Op die manier maken de tekorten en schulden van de vennootschap geen deel uit van het tekort en de schuld van de overheid.

1.35 Het is belangrijk dat duidelijke, deugdelijke criteria voor de classificatie van entiteiten in sectoren worden vastgesteld.

De publieke sector bestaat uit alle in de economie ingezeten institutionele eenheden waarover de overheid zeggenschap heeft. De particuliere sector bestaat uit de overige ingezeten eenheden.

In tabel 1.1 zijn de criteria aangegeven die worden gebruikt om het onderscheid te maken tussen de publieke en de particuliere sector, en in de publieke sector tussen de sector overheid en de sector vennootschappen in handen van de overheid, en in de particuliere sector tussen de sector izw's t.b.v. huishoudens en de sector particuliere vennootschappen.

Tabel 1.1

Criteria	In handen van de overheid (publieke sector)	In particuliere handen (particuliere sector)
Niet-marktoutput	Overheid	Izw's t.b.v. huishoudens
Marktoutput	Vennootschappen in handen van de overheid	Particuliere vennootschappen

1.36 Zeggenschap wordt gedefinieerd als de bevoegdheid om het algemene beleid of programma van een institutionele eenheid te bepalen. Verdere bijzonderheden in verband met de definitie van zeggenschap worden gegeven in punten 2.35 tot en met 2.39.

[...]

1.57 Institutionele eenheden zijn economische entiteiten die zelfstandig goederen en activa kunnen bezitten, verplichtingen kunnen aangaan en economische activiteiten en transacties met andere eenheden kunnen verrichten. Voor het ESR-systeem zijn de institutionele eenheden ingedeeld in vijf elkaar uitsluitende binnenlandse institutionele sectoren:

- a) niet-financiële vennootschappen;
- b) financiële instellingen;
- c) overheid;
- d) huishoudens;
- e) [izw's] ten behoeve van huishoudens.

De vijf sectoren vormen tezamen de totale binnenlandse economie. Iedere sector is onderverdeeld in subsectoren. Dankzij het ESR 2010-systeem kan een volledig rekeningenstelsel (inclusief balansen) worden samengesteld voor iedere sector en subsector, alsmede voor de totale economie. Niet-ingezeten eenheden kunnen betrekkingen aangaan met deze vijf binnenlandse sectoren; de interacties worden in dat geval weergegeven tussen de binnenlandse sectoren en een zesde institutionele sector, de sector buitenland.

[...]”

- 8 Hoofdstuk 2 („Eenheden en indeling van eenheden”) van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 bevat onder meer de punten 2.21, 2.22, 2.23, 2.27 en 2.28 van deze bijlage. Daarin staat te lezen:

„Financiële instellingen binnen concernverband

2.21 Een holding die alleen de activa van dochterondernemingen bezit, is een voorbeeld van een financiële instelling binnen concernverband. Voorbeelden van andere eenheden die ook als financiële instelling binnen concernverband worden behandeld, zijn eenheden met de kenmerken van SPE's zoals hierboven beschreven, met inbegrip van beleggings- en pensioenfondsen en eenheden die worden gebruikt voor het in bezit hebben en beheren van het vermogen van particulieren of families, het uitgeven van schuldbewijzen namens verbonden ondernemingen (een dergelijke onderneming kan een doorstroomlichaam worden genoemd) en het uitvoeren van andere financiële taken.

2.22 De mate van onafhankelijkheid van de instelling ten opzichte van de moederonderneming wordt bepaald door de zeggenschap die de instelling heeft over haar activa en passiva; deze zeggenschap kan zover gaan dat zij zelf de risico's draagt en de baten int die aan de activa en passiva verbonden zijn. Dergelijke eenheden worden in de sector financiële instellingen ingedeeld.

2.23 Wanneer een dergelijke entiteit niet onafhankelijk van de moederonderneming kan optreden en enkel een passieve bezitter van activa en passiva is, wordt zij niet als afzonderlijke institutionele eenheid behandeld, tenzij zij ingezet is in een andere economie dan die van de moederonderneming. Is zij ingezet in dezelfde economie als de moedermaatschappij, dan wordt zij behandeld als ‚kunstmatige dochteronderneming’, zoals hierna beschreven.

[...]

Voor specifieke doeleinden opgerichte eenheden van de overheid

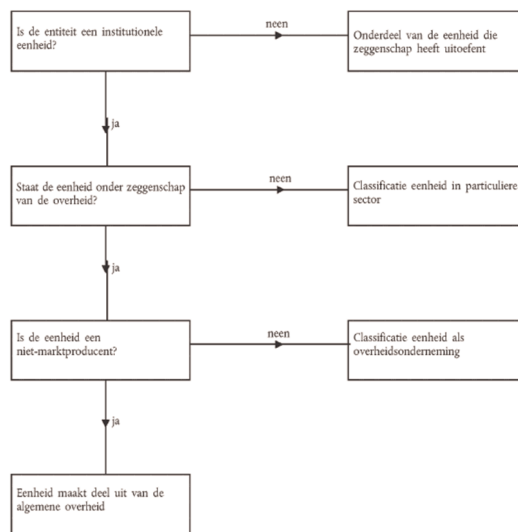
- 2.27 De overheid kan ook eenheden voor specifieke doeleinden oprichten met soortgelijke kenmerken en functies als die van financiële instellingen binnen concernverband en kunstmatige dochterondernemingen. Dergelijke eenheden hebben niet de bevoegdheid om zelfstandig op te treden en zijn beperkt wat betreft de soorten transacties die zij kunnen verrichten. Zij dragen niet de risico's en innen niet de baten die verbonden zijn aan de activa en passiva die zij in bezit hebben. Indien deze eenheden ingezet zijn, worden zij als integrerend deel van de overheid en niet als afzonderlijke eenheden behandeld. Indien zij niet ingezet zijn, worden zij als afzonderlijke eenheden behandeld. De door hen in het buitenland verrichte transacties zijn terug te vinden in overeenkomstige transacties met de overheid. Een eenheid die in het buitenland een lening aangaat, wordt dan geacht hetzelfde bedrag aan de overheid te lenen op dezelfde voorwaarden als die van de oorspronkelijke lening.
- 2.28 Kortom, de rekeningen van [entiteiten voor specifieke doeleinden] die niet bevoegd zijn om zelfstandig op te treden, worden geconsolideerd met die van de moederonderneming, tenzij ingezet zijn in een andere economie dan die van de moederonderneming. Er is één uitzondering op deze algemene regel, namelijk wanneer een niet-ingezet [entiteit voor specifieke doeleinden] door de overheid wordt opgericht.”
- 9 Datzelfde hoofdstuk 2 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 bevat – onder het opschrift „Institutionele sectoren” – de punten 2.31 en volgende van deze bijlage. In deze punten worden de institutionele sectoren en subsectoren opgesomd waarin institutionele eenheden worden ingedeeld die worden gekenmerkt door een gelijksoortig economisch gedrag. In schema 2.1, dat is opgenomen in punt 2.32 van die bijlage, wordt aan de hand van een boomdiagram verduidelijkt hoe de eenheden worden ingedeeld in de sectoren. Tot deze sectoren behoren de sector overheid (S.13) en de sector financiële instellingen (S.12). Uit de punten 2.66 en 2.71 van diezelfde bijlage volgt dat de sector financiële instellingen wordt onderverdeeld in de negen subsectoren die in punt 2.66 worden opgesomd, respectievelijk dat elk van deze subsectoren moet worden onderverdeeld naargelang de betrokken financiële instelling in handen is van de overheid, nationaal in handen is van de particuliere sector of in handen is van het buitenland.

- 10 In hoofdstuk 20 („Overheidsrekeningen”) van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 wordt onder meer gedefinieerd wat onder de „sector overheid” moet worden verstaan. Dit hoofdstuk bevat punt 20.17 van deze bijlage, waarin het volgende is bepaald:

„Overige overheidsinstellingen

- 20.17 De classificatie van producenten van goederen en diensten die onder invloed van overheidsinstellingen opereren, kan lastig zijn. Zij kunnen bij de sector overheid worden ingedeeld of, als zij aan de criteria van een institutionele eenheid voldoen, als overheidsonderneming worden beschouwd. In dergelijke gevallen wordt onderstaande beslisboom gebruikt.

Diagram 20.1 – Beslisboom



„

- 11 De punten 20.19 en volgende van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 hebben betrekking op de „afbakening tussen markt- en niet-marktproducenten”. Met name wordt in punt 20.29 een „markt-/niet-markttoets” ingevoerd die onder meer inhoudt dat een publiekrechtelijke eenheid slechts als marktproducent kan worden beschouwd indien zij gedurende een aaneengesloten periode van meerdere jaren ten minste 50 % van haar kosten dekt door verkoop.
- 12 De punten 20.32 tot en met 20.34 van bijlage A bij deze verordening zijn opgenomen onder het opschrift „Financiële intermediairs en afbakening van de overheid” en luiden:
- „20.32 Speciale aandacht moet worden besteed aan eenheden die financiële activiteiten uitoefenen. Financiële intermediairs zijn eenheden die voor eigen rekening financiële activa verwerven en verplichtingen aangaan door het verrichten van financiële transacties.
- 20.33 Een financiële intermediair neemt zelf risico’s door voor eigen rekening verplichtingen aan te gaan. Zo wordt een publiekrechtelijke financiële eenheid die activa beheert maar zelf geen risico loopt door voor eigen rekening verplichtingen aan te gaan, niet als financiële intermediair beschouwd: de eenheid wordt niet bij de sector financiële instellingen maar bij de sector overheid ingedeeld.

20.34 Toepassing van het kwantitatieve criterium van de markt-/niet-markttoets op overheidsondernemingen die als financiële intermediair of als beheerder van activa optreden, is doorgaans zinloos omdat hun opbrengsten uit inkomen uit vermogen en uit waarderingsverschillen voortvloeien.”

Belgisch recht

13 De ordonnantie van 17 juli 2003 houdende de Brusselse Huisvestingscode (*Belgisch Staatsblad*, 29 april 2004, blz. 35501), zoals gewijzigd bij de ordonnantie van 11 juli 2013 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (*Belgisch Staatsblad*, 18 juli 2013, blz. 45239, met rectificatie in *Belgisch Staatsblad*, 26 juli 2013, blz. 47151) (hierna: „Brusselse Huisvestingscode”), omvat een titel IV met als opschrift „De instellingen bevoegd inzake huisvesting”. Hoofdstuk VI van deze titel is gewijd aan de op het Fonds toepasselijke bepalingen en bevat de artikelen 111 tot en met 119.

14 Artikel 111 van voornoemde code bepaalt:

„Het [Fonds] is opgericht als coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid.
[...]”

15 In artikel 112, § 1, van die code staat te lezen:

„Het Fonds verricht taken van openbaar nut en inzonderheid:

1° personen met een middelgroot of klein inkomen, door de toekenning van hypotheekkredieten (waarvan de voorwaarden door de Regering worden vastgesteld), de middelen verschaffen om een woning in hoofdzaak bestemd voor persoonlijk gebruik te renoveren, te herstructureren, aan te passen, aan te kopen in volle eigendom of in de vorm van een ander zakelijk hoofdrecht, te bouwen, in stand te houden of de energieprestatie van deze woning te verbeteren;

[...]

6° experimenten en denkoefeningen op deze vlakken bevorderen en aan de Regering nieuwe beleidsinitiatieven voorstellen.”

16 Artikel 113, lid 1, van de Brusselse Huisvestingscode luidt:

„Het Fonds vervult zijn taken volgens de prioriteiten en oriënteringen omschreven in de beheersovereenkomst die het telkens voor een duur van vijf jaar sluit met de Regering. Bij gebrek aan beheersovereenkomst en na raadpleging van het Fonds, stelt de Regering de bijzondere voorwaarden vast voor de uitvoering van artikel 114 voor de duur van een begrotingsjaar.”

17 In artikel 115 van deze code is bepaald:

„Een jaarlijks evaluatieverslag van de uitvoering van de beheersovereenkomst wordt opgesteld door het Woningfonds en aan de Regering voorgelegd, na advies van de in artikel 118 van deze Code bedoelde regeringscommissaris(sen).

[...]”

18 Artikel 116, § 1, lid 1, van die code luidt:

„De Regering kan het Fonds, binnen de budgettaire perken gesteld door het Brussels Hoofdstedelijk Parlement, machtigen leningen te sluiten die door het Gewest worden gewaarborgd. De waarborg dekt tevens de financiële beheersoperaties die betrekking hebben op deze leningen.”

19 Artikel 118, § 1, van de Brusselse Huisvestingscode bepaalt:

„Het Fonds is onderworpen aan controle door de Regering. Deze controle wordt uitgeoefend door twee door de Regering aangestelde commissarissen die elk tot een verschillende taalrol behoren.”

20 Artikel 1 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 mei 1996 tot vaststelling van de wijze van toekenning van de tussenkomst ten laste van de begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest in het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (*Belgisch Staatsblad*, 26 november 1996, blz. 29725), zoals gewijzigd bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 8 september 2011 tot wijziging van een aantal besluiten betreffende het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest (*Belgisch Staatsblad*, 11 oktober 2011, blz. 62442), luidt:

„Binnen de kredietbeperkingen, ingeschreven te dien einde in de begroting van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, kent de Minister of de Staatssecretaris bevoegd voor huisvesting kapitaalpremies toe aan het [Fonds] bestemd om de investeringen van het Fonds te financieren met het oog op de verwezenlijking van zijn opdrachten van algemeen nut die werden vastgelegd in artikel 80 van de [Brusselse Huisvestingscode].”

21 In artikel 2 van dit besluit staat te lezen:

„Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest waarborgt ten opzichte van de inschrijvers de goede afloop van de leningen die het [Fonds] aangaat binnen de perken van de per begrotingsjaar door de Brusselse Hoofdstedelijke Regering gegeven machtiging.

Het bedrag van en de modaliteiten voor deze leningen worden goedgekeurd door de Ministers of de Staatssecretarissen bevoegd voor begroting en huisvesting.

[...]”

22 De specifieke voorwaarden waaronder de leningen worden verstrekt, zijn vastgesteld in het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 betreffende het gebruik van de kapitalen die voortkomen van het fonds B2 door het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zijn hypotheekkredieten (*Belgisch Staatsblad*, 10 juni 2008, blz. 29122) en het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 maart 2008 betreffende het gebruik van de kapitalen die voortkomen van het fonds B2 door het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest voor zijn verrichtingen van aanvullende hypotheekleningen voor jonge gezinnen (*Belgisch Staatsblad*, 28 augustus 2008, blz. 45028).

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

23 Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt dat het in 1985 opgerichte Fonds een privaatrechtelijke vennootschap is, alsook dat de overheid niet deelneemt in het kapitaal van het Fonds en geen deel uitmaakt van zijn besluitvormende organen. Het Fonds is ontstaan uit het in 1929 opgerichte Woningfonds van de Bond der Kroostrijke Gezinnen van België. Het heeft tot doel de toegang tot huisvesting en tot eigendom te bevorderen voor personen met een bescheiden of middelgroot inkomen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en is met het oog daarop belast met taken van openbare dienstverlening, waaronder met name het verstrekken aan gezinnen van kredieten die

verband houden met hun woning (aankoop en energierenovatie), het verlenen van huurhulp, het bouwen van woningen met het oog op huurhulp, en het toekennen van een toelage voor de samenstelling van een huurwaarborg. Opdat het Fonds zijn taken naar behoren kan uitvoeren, ontvangt het onder meer een dotatie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, waarborgt het Gewest de door het Fonds aangegane leningen en kent het Gewest terugvorderbare voorschotten toe aan het Fonds.

- 24 Het INR in België heeft tot taak de voor het ESR 2010 vereiste statistische gegevens te verzamelen en met het oog daarop de verschillende marktdeelnemers in te delen in sectoren, dat wil zeggen in de in verordening nr. 549/2013 gedefinieerde categorieën, met als belangrijkste sectoren de huishoudens, de overheid, de vennootschappen (financiële instellingen en niet-financiële vennootschappen), de izw's ten behoeve van huishoudens en het buitenland.
- 25 Een van de vele wijzigingen die het ESR 2010 ten opzichte van het ESR 1995 heeft aangebracht, is de toevoeging van een nieuwe subsector „Financiële instellingen en kredietverstrekkers binnen concernverband (S.127)” en van een geheel van voorschriften waarbij wordt vastgesteld onder welke voorwaarden een entiteit wordt ingedeeld in die nieuwe subsector dan wel in de sector waartoe de instelling behoort die er zeggenschap over heeft.
- 26 Na de inwerkingtreding van het ESR 2010 moest het INR – net zoals de nationale bureaus voor de statistiek van alle andere lidstaten – de indeling van tal van publieke entiteiten die voordien volgens het ESR 1995 bij de financiële instellingen (S.12) waren ingedeeld, opnieuw onderzoeken. Tot deze entiteiten behoorde onder meer het Fonds.
- 27 Bij besluit van 30 maart 2015 heeft het INR zich – op basis van de bij het ESR 2010 ingevoerde nieuwe beginselen en met name van de beslisboom in punt 20.17 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 – op het standpunt gesteld dat het Fonds een afzonderlijke institutionele eenheid is die onder zeggenschap staat van de regionale overheid, te weten het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Volgens het INR verricht het Fonds financiële activiteiten en vertoont het de kenmerken van een financiële instelling binnen concernverband. Bijgevolg moet het Fonds als niet-markteenheid worden ingedeeld in de sector van de regionale overheid (S.1312). Het INR heeft gepreciseerd dat een eenheid die onder zeggenschap van de overheid staat en de kenmerken heeft van een financiële instelling binnen concernverband, niet wordt beschouwd als financiële intermediair, alsook dat geen relevantie toekomt aan de in punt 20.33 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 bedoelde analyse van de mate waarin de eenheid in kwestie economisch risico loopt.
- 28 Bij verzoekschrift van 15 mei 2015 heeft het Fonds bij de verwijzende rechter, de Raad van State (België), beroep tot nietigverklaring ingesteld tegen het bovengenoemde indelingsbesluit. Nadat de verwijzende rechter had geconstateerd dat niet in geschil was dat het Fonds een afzonderlijke institutionele eenheid is, heeft hij het standpunt van het INR dat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zeggenschap heeft over deze institutionele eenheid, bevestigd. De verwijzende rechter preciseert dat het Fonds betwist dat het INR zich op rechtmatige gronden heeft gebaseerd om het Fonds als „financiële instelling binnen concernverband” aan te merken, en dat hij zelf twijfels heeft over een dergelijke kwalificatie.
- 29 Tegen deze achtergrond heeft de Raad van State de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
 - „1) Moeten de punten 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 en 20.33 van bijlage A bij verordening (EU) nr. 549/2013 aldus worden uitgelegd dat een afzonderlijke institutionele eenheid die onder zeggenschap van een overheidsinstelling staat, als een niet-markteenheid moet worden beschouwd en derhalve onder de sector overheid valt indien zij de kenmerken van een financiële instelling binnen concernverband vertoont, zonder dat hoeft te worden onderzocht of zij voldoet aan het criterium dat zij economische risico's loopt?

- 2) Kan een eenheid die onder zeggenschap van een overheidsinstelling functioneert, worden aangemerkt als een financiële instelling binnen concernverband in de zin van de punten 2.21 tot en met 2.23, 2.27 en 2.28 van bijlage A bij verordening (EU) nr. 549/2013:
- a) op grond dat de regeling van haar activiteit door deze overheidsinstelling haar de zeggenschap over haar activa ontnemt maar haar de mogelijkheid laat om te beslissen over het verstrekken van de hypothecaire leningen die zij toekent en over de duur, het bedrag en bepaalde voorwaarden van deze leningen, met dien verstande dat andere elementen en met name de rentevoet van die leningen door die regeling worden bepaald;
 - b) op grond dat met name de door die overheidsinstelling verstrekte waarborg voor de leningen die zij aangaat, haar de zeggenschap over haar passiva ontnemt, zonder dat het doel en de gevolgen van die waarborg worden onderzocht op basis van haar kenmerken in het onderhavige geval en op basis van de onderliggende economische realiteit?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste prejudiciële vraag

- 30 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de bepalingen van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 aldus moeten worden uitgelegd dat een afzonderlijke institutionele eenheid die onder zeggenschap van een overheidsinstelling staat, zoals de eenheid die in het hoofdgeding aan de orde is, als een niet-markteenheid moet worden beschouwd en derhalve onder de sector overheid in de zin van het ESR 2010 valt wanneer zij de kenmerken van een financiële instelling binnen concernverband vertoont, zonder dat hoeft te worden onderzocht of zij voldoet aan het criterium dat zij bij het verrichten van haar activiteiten economische risico's loopt.
- 31 In casu wenst de verwijzende rechter te vernemen of het INR de punten 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 en 20.33 van bijlage A terecht aldus heeft opgevat dat een financiële instelling binnen concernverband – zoals het Fonds dat onder zeggenschap van de regering van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest staat – volgens het ESR 2010 moet worden ingedeeld in de sector overheid, zonder dat daarbij concreet in aanmerking wordt genomen of die instelling economische risico's loopt.
- 32 Met het oog op de beantwoording van deze vraag dient vooraf in herinnering te worden gebracht dat uit overweging 14 van verordening nr. 549/2013 blijkt dat met het ESR 2010 een referentiekader wordt vastgesteld dat bestemd is voor de opstelling van de rekeningen van de lidstaten ten behoeve van de doelstellingen van de Unie, en met name ten behoeve van de vorming van en het toezicht op haar sociale en economische beleid. In dit verband staat in overweging 3 van die verordening te lezen dat die rekeningen moeten worden opgesteld op basis van dezelfde, niet voor verschillende uitlegging vatbare beginselen, zodat resultaten kunnen worden verkregen die vergelijkbaar zijn.
- 33 Voor de boekhoudkundige doeleinden van het ESR 2010 moet overeenkomstig punt 1.57 van hoofdstuk 1 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 elke institutionele eenheid – die wordt gedefinieerd als een economische entiteit die zelfstandig goederen en activa kan bezitten, verplichtingen kan aangaan en economische activiteiten en transacties met andere eenheden kan verrichten – worden ingedeeld in een van de zes in het ESR 2010 geïdentificeerde hoofdsectoren, te weten de niet-financiële vennootschappen, de financiële instellingen, de overheid, de huishoudens, de izw's ten behoeve van huishoudens, en het buitenland.
- 34 In het hoofdgeding moet worden vastgesteld hoe een institutionele eenheid die zoals het Fonds onder zeggenschap staat van een overheid – in casu het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – en dat de kenmerken van een financiële instelling binnen concernverband vertoont, moet worden ingedeeld.

- 35 In dit verband zij opgemerkt dat partijen in het hoofdgeding, zoals ter terechtzitting voor het Hof is gebleken, niet betwisten dat het Fonds de kenmerken van een financiële instelling binnen concernverband in de zin van de punten 2.21 tot en met 2.23 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 heeft.
- 36 Daarentegen zijn partijen in het hoofdgeding het niet eens over de vraag of het Fonds voldoende onafhankelijk is om te worden ingedeeld in de sector financiële instellingen, dan wel of het moet worden ingedeeld in de sector van de entiteit die er zeggenschap over heeft – in casu het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – en dus in de sector overheid.
- 37 In casu dient bij de vaststelling van de wijze waarop een institutionele eenheid met de kenmerken van een financiële instelling binnen concernverband moet worden ingedeeld, rekening te worden gehouden met de bepalingen van de punten 2.19 tot en met 2.21 en 2.23 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013, die betrekking hebben op „financiële instellingen binnen concernverband”.
- 38 Zoals in punt 2.19 van bijlage A bij deze verordening staat te lezen, wordt een institutionele entiteit volgens haar hoofdactiviteit in een sector en bedrijfstak ingedeeld, „tenzij zij niet bevoegd is om zelfstandig op te treden”. Vervolgens is in punt 2.20 van bijlage A bij die verordening bepaald dat financiële instellingen binnen concernverband die niet bevoegd zijn om zelfstandig op te treden, worden ingedeeld in de sector waartoe de instelling behoort die er zeggenschap over heeft.
- 39 Volgens de bewoordingen van punt 2.22 van bijlage A bij diezelfde verordening wordt de mate van onafhankelijkheid van een financiële instelling binnen concernverband ten opzichte van de moederonderneming bepaald door de zeggenschap die de instelling heeft over haar activa en passiva, en kan deze zeggenschap zover gaan dat zij zelf de economische risico's draagt en de baten int die aan de activa en passiva verbonden zijn.
- 40 Om te bepalen of een institutionele eenheid die de kenmerken van een financiële instelling binnen concernverband heeft en die onder zeggenschap van een andere entiteit staat, in de sector overheid moet worden ingedeeld, dient dus volgens punt 2.22 te worden nagegaan of voldaan is aan twee cumulatieve voorwaarden, te weten dat die eenheid zeggenschap heeft over haar activa en passiva, en daarnaast dat zij bij het verrichten van haar activiteiten economische risico's loopt.
- 41 Of een dergelijke institutionele eenheid in de sector overheid wordt ingedeeld, hangt dan ook af van een concrete analyse van haar economische werking, waarbij onder meer moet worden onderzocht of die eenheid bij het verrichten van haar activiteiten economische risico's loopt.
- 42 Bijgevolg dient op de eerste prejudiciële vraag te worden geantwoord dat de bepalingen van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 aldus moeten worden uitgelegd dat voor de vaststelling of een afzonderlijke institutionele eenheid die onder zeggenschap van een overheidsinstelling staat, onder de sector overheid in de zin van het ESR 2010 valt wanneer zij de kenmerken van een financiële instelling binnen concernverband vertoont, dient te worden onderzocht of zij voldoet aan het criterium dat zij bij het verrichten van haar activiteiten economische risico's loopt.

Tweede prejudiciële vraag

- 43 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een institutionele eenheid als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarvan de mate van onafhankelijkheid ten opzichte van een overheidsinstelling wordt beperkt door nationale wetgeving op grond waarvan deze institutionele eenheid niet de volledige zeggenschap over het beheer van haar activa en passiva heeft aangezien die overheidsinstelling zeggenschap over haar activa heeft en tevens een deel van het aan

haar passiva verbonden risico op zich neemt, kan worden aangemerkt als een „financiële instelling binnen concernverband” in de zin van de punten 2.21 tot en met 2.23 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013.

- 44 In casu komen de maatregelen die de zeggenschap van het Fonds over zijn activa beperken, tot uiting in de bevoegdheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest om bepaalde voorschriften vast te stellen voor de door het Fonds te verstrekken hypotheekleningen, met name wat betreft de toe te passen rentevoet, ook al wordt het Fonds de mogelijkheid gelaten om te beslissen over het verstrekken, de duur, het bedrag en bepaalde voorwaarden van die hypotheekleningen.
- 45 Daarnaast komen de maatregelen die de zeggenschap van het Fonds over zijn passiva beperken, met name tot uitdrukking in het feit dat de door het Fonds aangegane leningen worden gewaarborgd door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De verwijzende rechter vraagt zich in dit verband af of in casu het INR het Fonds terecht als „financiële instelling binnen concernverband” kon aanmerken zonder dat het INR „het doel en de gevolgen van die waarborg [had] onderzocht op basis van [de kenmerken van het Fonds] in het onderhavige geval en op basis van de onderliggende economische realiteit”.
- 46 Om te beginnen zij opgemerkt dat de verwijzende rechter, zoals het INR in zijn schriftelijke opmerkingen stelt, met zijn vraag het Hof in wezen verzoekt om te onderzoeken wat de draagwijdte en de omvang zijn van bepaalde maatregelen van zeggenschap over de activa en passiva, waaraan het Fonds krachtens de toepasselijke nationale wetgeving is onderworpen, en om te beslissen of deze zeggenschap doorslaggevend is opdat het Fonds uit het oogpunt van de voor het ESR 2010 vereiste criteria en indicatoren kan worden aangemerkt als een instelling binnen concernverband.
- 47 Het Hof wordt dus in feite verzocht de toepasselijke nationale wetgeving te onderzoeken voor zover daarin wordt bepaald op welke wijze zeggenschap wordt uitgeoefend over een financiële instelling (zeggenschap over de activa) en wat de omvang van de door de overheid verstrekte waarborgen en de draagwijdte van de algemene economische realiteit van de situatie van die instelling zijn (zeggenschap over de passiva).
- 48 In dit verband zij eraan herinnerd dat het vaste rechtspraak van het Hof is dat het niet bevoegd is om het nationale recht uit te leggen in het kader van de procedure van artikel 267 VWEU, die op een duidelijke taakverdeling tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof berust, en dat het uitsluitend aan de nationale rechter staat om de feiten van het hoofdgeding vast te stellen en te beoordelen alsook om de juiste strekking van nationale wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vast te stellen (zie in die zin arresten van 13 april 2010, Bressol e.a., C-73/08, EU:C:2010:181, punt 64, en 21 juni 2017, W e.a., C-621/15, EU:C:2017:484, punt 49).
- 49 Het Hof, dat de nationale rechter een nuttig antwoord dient te verschaffen, is wel bevoegd om op basis van het dossier van het hoofdgeding en de bij hem ingediende schriftelijke en mondelinge opmerkingen aanwijzingen te geven die de nationale rechter in staat kunnen stellen uitspraak te doen (arrest van 13 april 2010, Bressol e.a., C-73/08, EU:C:2010:181, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 50 In het onderhavige geval moet om te beoordelen of een institutionele eenheid als het Fonds ten opzichte van een overheid die zeggenschap over haar heeft – in casu het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – bij het beheer van haar activiteiten over een zekere onafhankelijkheid beschikt in de zin van punt 2.22 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013, worden vastgesteld op welke wijze en in welke mate die institutionele eenheid zeggenschap heeft over het beheer van haar activa en passiva. Daarnaast moet worden onderzocht aan welke wettelijke of contractuele beperkingen dat beheer wordt onderworpen door de instelling die zeggenschap heeft over die eenheid. Het gaat noodzakelijkerwijs om een onderzoek per geval, zodat het niet mogelijk is een universeel toepasbare lijst op te stellen van relevante criteria die bij een dergelijke analyse in aanmerking moeten worden genomen. In het algemeen kan echter worden aangenomen dat, zoals de Europese Commissie in haar

schriftelijke opmerkingen aangeeft, de zeggenschap van de instelling die zeggenschap over een institutionele eenheid heeft, aanzienlijk is wanneer die instelling de voorwaarden oplegt waaraan deze eenheid moet voldoen bij het verrichten van haar activiteiten, zonder dat die eenheid de mogelijkheid heeft om die voorwaarden op eigen initiatief aanzienlijk te wijzigen.

- 51 In dit verband blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier in de eerste plaats dat de op het Fonds toepasselijke nationale regelgeving ten eerste de regels en de voorwaarden voor de door het Fonds verstrekte leningen vaststelt, met name het maximumbedrag van een hypotheeklening, de voorwaarden waaraan personen moeten voldoen om voor een lening in aanmerking te komen, de rentevoet en de wijze van terugbetaling, ten tweede bepaalt dat een eventuele wijziging van de voorwaarden voor de kredietverlening moet worden aangevraagd en goedgekeurd door de autoriteit die zeggenschap uitoefent, te weten het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, ten derde de voorwaarden vaststelt waaronder aan begunstigde huurders een verzekering gewaarborgd wonen wordt toegekend, ten vierde grenzen stelt aan de restrictieve voorwaarden inzake de vrije terbeschikkingstelling van het overgedragen recht, en ten vijfde de voorwaarden voor de samenstelling van een huurwaarborg voor bepaalde huurders vaststelt.
- 52 In de tweede plaats ontvangt het Fonds, zoals met name blijkt uit de Brusselse Huisvestingscode, middelen die in wezen afkomstig zijn van door de overheid uitgekeerde subsidies, door de overheid verstrekte leningen en door de overheid bijna volledig gewaarborgde leningen.
- 53 In de derde plaats moet rekening worden gehouden met het feit dat het Fonds vanwege het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een waarborg geniet waardoor het bevrijd is van alle risico's wanneer het in het kader van zijn activiteiten een lening aangaat. Met name blijkt dat de schuldeiser het recht heeft om zich in geval van niet-terugbetaling door het Fonds te wenden tot het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, dat vervolgens over 15 werkdagen beschikt om in de plaats van het Fonds tot betaling over te gaan. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest lijkt zich er dus onvoorwaardelijk en onherroepelijk toe te verbinden de schuldeiser het door het Fonds verschuldigd gebleven opeisbare bedrag te betalen, in voorkomend geval vermeerderd met vertragingsrente.
- 54 Dat de waarborg in kwestie kennelijk slechts een ultiem instrument is voor het geval dat het Fonds met betrekking tot zijn leningen in gebreke zou blijven, een situatie waarmee het Fonds nooit is geconfronteerd, zodat het Brussels Hoofdstedelijk Gewest nooit op die manier tussenbeide hoefde te komen, neemt niet weg dat dit Gewest via die waarborg in de praktijk de risico's draagt die aan de uitoefening van de activiteiten van het Fonds verbonden zijn.
- 55 Gelet op de in de punten 51 tot en met 54 van dit arrest vermelde gegevens kan dan ook niet worden uitgesloten dat de beperkingen die het Brussels Hoofdstedelijk Gewest stelt aan de wijze waarop het Fonds zijn activa en passiva beheert, zodanig groot zijn dat zij rechtvaardigen dat het Fonds wordt beschouwd als een financiële instelling binnen concernverband in de zin van het ESR 2010 die onder de sector overheid valt. Niettemin staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit in casu het geval is, rekening houdend met alle omstandigheden van het hoofdgeding.
- 56 Bijgevolg dient op de tweede prejudiciële vraag te worden geantwoord dat een institutionele eenheid als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarvan de mate van onafhankelijkheid ten opzichte van een overheidsinstelling wordt beperkt door nationale wetgeving op grond waarvan deze institutionele eenheid niet de volledige zeggenschap over het beheer van haar activa en passiva heeft aangezien die overheidsinstelling zeggenschap over haar activa heeft en tevens een deel van het aan haar passiva verbonden risico op zich neemt, kan worden aangemerkt als een „financiële instelling binnen concernverband” in de zin van de punten 2.21 tot en met 2.23 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 voor zover de maatregelen van zeggenschap waarin die nationale wetgeving voorziet, door de nationale rechter aldus kunnen worden opgevat dat zij tot gevolg hebben dat de betrokken institutionele eenheid niet onafhankelijk van de overheidsinstelling in kwestie kan handelen, omdat

deze overheidsinstelling de voorwaarden oplegt waaraan deze institutionele eenheid moet voldoen bij het verrichten van haar activiteiten, zonder dat die eenheid de mogelijkheid heeft om die voorwaarden op eigen initiatief aanzienlijk te wijzigen.

Kosten

- 57 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Achtste kamer) verklaart voor recht:

- 1) De bepalingen van bijlage A bij verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie moeten aldus worden uitgelegd dat voor de vaststelling of een afzonderlijke institutionele eenheid die onder zeggenschap van een overheidsinstelling staat, onder de sector overheid in de zin van het bij die verordening ingestelde herziene Europees systeem van nationale rekeningen valt wanneer zij de kenmerken van een financiële instelling binnen concernverband vertoont, dient te worden onderzocht of zij voldoet aan het criterium dat zij bij het verrichten van haar activiteiten economische risico's loopt.
- 2) Een institutionele eenheid als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarvan de mate van onafhankelijkheid ten opzichte van een overheidsinstelling wordt beperkt door nationale wetgeving op grond waarvan deze institutionele eenheid niet de volledige zeggenschap over het beheer van haar activa en passiva heeft aangezien die overheidsinstelling zeggenschap over haar activa heeft en tevens een deel van het aan haar passiva verbonden risico op zich neemt, kan worden aangemerkt als een „financiële instelling binnen concernverband” in de zin van de punten 2.21 tot en met 2.23 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 voor zover de maatregelen van zeggenschap waarin die nationale wetgeving voorziet, door de nationale rechter aldus kunnen worden opgevat dat zij tot gevolg hebben dat de betrokken institutionele eenheid niet onafhankelijk van de overheidsinstelling in kwestie kan handelen, omdat deze overheidsinstelling de voorwaarden oplegt waaraan deze institutionele eenheid moet voldoen bij het verrichten van haar activiteiten, zonder dat die eenheid de mogelijkheid heeft om die voorwaarden op eigen initiatief aanzienlijk te wijzigen.

ondertekeningen