



Datum van  
inontvangstneming

:

21/11/2018

**Zaak C-632/18**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

10 oktober 2018

**Verwijzende rechter:**

Raad van State (België)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

28 september 2018

**Verzoekende partij:**

Coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid  
„Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest”

**Verwerende partij:**

Instituut voor de Nationale Rekeningen

---

**I. Voorwerp en feiten van het geding**

- 1 Met het oog op de goede werking van de Economische en Monetaire Unie heeft de Europese Unie zich voorzien van juridische instrumenten voor het toezicht op het begrotingsbeleid van de lidstaten, en met name van een statistisch instrument, genaamd „Europees systeem van nationale en regionale rekeningen” (hierna: „ESR”), dat soortgelijke informatie over de structuur van de economieën van de lidstaten en de ontwikkeling ervan moet verschaffen. Het eerste ESR, „ESR 95” 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.
- 2 Een nieuw ESR-systeem, „ESR 2010” genaamd, is vastgesteld 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.

- 3 In België heeft het Instituut voor de Nationale Rekeningen (hierna: „INR”) tot taak de door het ESR voorgeschreven statistische gegevens vast te stellen en de verschillende marktdeelnemers ten behoeve daarvan in de bij de verordening vastgestelde categorieën in te delen in sectoren (met als belangrijkste: huishoudens, overheid, financiële instellingen en niet-financiële vennootschappen, instellingen zonder winstoogmerk ten behoeve van huishoudens, en buitenland) en subsectoren.
- 4 Verzoekster is een privaatrechtelijke vennootschap die haar oorsprong vindt in een initiatief van de Gezinsbond uit 1929. Zij bevordert de toegang tot eigendom en meer algemeen tot huisvesting door gezinnen met een middelgroot of klein inkomen in wezen hypothecaire kredieten, transacties inzake bouw/renovatie-verkoop, een huurwaarborg of gewestelijke leningen op afbetaling voor de samenstelling van de huurwaarborg aan te bieden. Haar taken zijn door het Brussels Hoofdstedelijk Gewest erkend als taken van openbaar nut en worden voornamelijk geregeld door de Brusselse Huisvestingscode en de uitvoeringsbesluiten ervan.
- 5 In eerste instantie had het INR verzoekster op grond van het ESR 95 ingedeeld in de sector „financiële instellingen” (S.12). Vervolgens heeft het INR, bij besluit van 30 maart 2015, verzoekster op grond van het ESR 2010 ingedeeld in de sector „overheid” (S.13), subsector „deelstaatoverheid (m.u.v. socialezekerheidsfondsen)” (S.1312).
- 6 Daartoe heeft het INR de logica van diagram 20.1 van het ESR 2010 (punt 20.17) gevolgd door achtereenvolgens de autonomie, de zeggenschap en het markt-/niet-marktkarakter van verzoekster te onderzoeken.
- 7 Wat de autonomie betreft, heeft het INR vastgesteld dat verzoekster haar jaarrekening neerlegt bij de Balanscentrale van de Nationale Bank van België, rechtspersoonlijkheid bezit, schulden mag aangaan en activa bezit. Het heeft daaruit geconcludeerd dat verzoekster een zelfstandige beslissingsbevoegdheid heeft waardoor zij kan worden beschouwd als een afzonderlijke institutionele eenheid in de zin van het ESR 2010 (punt 2.12).
- 8 Wat de zeggenschap betreft, wijst het INR erop dat in het ESR 2010 onder „zeggenschap” wordt verstaan het vermogen om het algemene beleid van een eenheid te bepalen (punt 20.309). Het INR merkt op dat verzoekster nagenoeg volledig door het Gewest wordt gefinancierd, hetzij rechtstreeks via subsidies of renteloze leningen, hetzij onrechtstreeks door een waarborg voor haar leningen te verlenen. Als tegenprestatie voor die overheidsfinanciering neemt verzoekster deel aan het gewestelijk beleid inzake huisvesting, met name via de met het Gewest gesloten beheerovereenkomst en de Brusselse Huisvestingscode. Het INR concludeert dat het algemene beleid van verzoekster wordt bepaald door het Gewest, dat overigens controlemechanismen heeft ingesteld om ervoor te zorgen dat verzoekster dat beleid in acht neemt. Verzoekster staat dus onder zeggenschap

van de overheid in de zin van het ESR, met name wat de indicatoren van het ESR 2010 [punt 20.309, onder g) en i)] betreft.

- 9 Wat ten slotte het marktkarakter van verzoekster betreft, benadrukt het INR allereerst dat verzoekster een eenheid is waarvan de activiteiten van financiële aard zijn. Het kwantitatieve criterium van de markt-/niet-markttoets is dus niet doorslaggevend om het markt- of niet-marktkarakter van haar activiteiten te bepalen (ESR punt 20.34). Sommige eenheden die financiële activiteiten uitoefenen hebben de kenmerken van een financiële instelling binnen concernverband. De analyse van de indeling van een eenheid die de kenmerken van een financiële instelling binnen concernverband heeft, vormt noch een uitzondering op, noch een afwijking van het in het ESR vervatte beslissingspad. Overeenkomstig diagram 20.1 in punt 20.17 van het ESR komt het voor dat soort institutionele eenheden, zoals voor de andere, immers erop aan vast te stellen of zij al dan niet onder zeggenschap van de overheid staan en of zij al dan niet marktactiviteiten uitoefenen. Indien een eenheid die onder zeggenschap van de overheid staat, voldoet aan de kenmerken van een financiële instelling binnen concernverband, wordt zij als een niet-markteenheid beschouwd en moet zij in de sector overheid worden ingedeeld. Zodra een eenheid die onder zeggenschap van de overheid staat de kenmerken van een financiële instelling binnen concernverband vertoont, wordt zij niet als een financiële intermediair beschouwd en is de analyse van haar risicoblootstelling niet relevant.
- 10 Financiële instellingen binnen concernverband worden gekenmerkt door een gebrek aan „onafhankelijkheid” ten opzichte van de overheid. Die afhankelijkheid gaat verder dan de definitie van zeggenschap volgens het ESR, die het algemene beleid van een eenheid betreft. Het gaat hier om de speelruimte die de instelling krijgt in het dagelijkse beheer van haar activiteiten. Dat gebrek aan onafhankelijkheid moet blijken uit verplichtende regels die gelden ten aanzien van de activa en passiva van de eenheid, zodat die zich niet gedraagt als een normale commerciële eenheid die streeft naar maximalisatie van het rendement op haar investeringen, maar eerder als een eenheid die doelstellingen van het overheidsbeleid nastreeft.
- 11 Volgens het INR staat het vast dat de activa van verzoekster aan dergelijke regels onderworpen zijn. Verzoeksters hoofdactiviteit, bestaande in het verlenen van hypothecaire kredieten, is immers strikt geregeld door besluiten die met name de voorwaarden vaststellen met betrekking tot het goed dat het voorwerp van de lening uitmaakt, de inkomsten van de begunstigten en de lening (maximumbedrag, rentevoet, terugbetalingsformule). Bovendien wordt de rentevoet van de door verzoekster verleende kredieten door de regering vastgesteld.
- 12 Het INR komt derhalve tot de slotsom dat verzoekster een afzonderlijke institutionele eenheid is die onder zeggenschap van de regionale overheid staat, waarvan de activiteiten van financiële aard zijn en die de kenmerken van een financiële instelling binnen concernverband vertoont. Bijgevolg moet verzoekster

als overheidsinstelling die geen markteenheid is, worden ingedeeld in de sector overheid op regionaal niveau (S.1312).

- 13 Daardoor is verzoekster onderworpen aan financiële en boekhoudkundige regels van het Brusselse Gewest die met name gelden voor de onder code S.1312 „Deelstaatoverheid” van het ESR vermelde instellingen.
- 14 Verzoekster meent dat zij door die regels in haar handelingsvrijheid wordt beperkt. Belangrijker nog, zij betwist haar indeling onder „overheid” en heeft daarom bij de Raad van State een beroep tot nietigverklaring van het besluit van 30 maart 2015 van het INR ingediend.

## **II. Juridisch kader**

### **A. *Unierecht***

*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*

#### HOOFDSTUK 1

#### ALGEMENE KENMERKEN EN GRONDBEGINSELEN

##### ALGEMENE KENMERKEN

1.01 Het Europese systeem van rekeningen (hierna het „ESR 2010” of het „ESR” genoemd) 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.

[...]

##### **Indeling naar sector**

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**

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

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.

1.37 Het onderscheid tussen markt en niet-markt en bijgevolg, voor entiteiten van de publieke sector, de indeling ervan in de sector overheid of in de sector vennootschappen, wordt bepaald door de volgende regel:

Een activiteit wordt als marktactiviteit beschouwd wanneer de desbetreffende goederen en diensten onder de volgende voorwaarden worden verhandeld:

- 1) verkopers streven naar winstmaximalisatie op lange termijn en verkopen daartoe vrijwillig op de markt goederen en diensten aan wie bereid is de gevraagde prijs te betalen;
- 2) kopers streven, rekening houdend met hun schaarse middelen, naar nutsmaximalisatie door zich bij hun aankopen te laten leiden door de vraag welke producten tegen de aangeboden prijs het best aan hun behoeften voldoen;

3) van een effectieve markt is sprake wanneer verkopers en kopers toegang tot en informatie over de markt hebben. Er kan ook dan sprake zijn van een effectieve markt wanneer niet volledig aan deze voorwaarden wordt voldaan.

[...]

#### Institutionele eenheden en sectoren

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) instellingen zonder winst oogmerk 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.

[...]

## HOOFDSTUK 2

### EENHEDEN EN INDELING VAN EENHEDEN

[...]

#### INSTITUTIONELE EENHEDEN

2.12 Definitie: een institutionele eenheid is een economische entiteit die wordt gekenmerkt door zelfstandige beslissingsbevoegdheid bij de uitoefening van haar hoofdfunctie. Een ingezeten eenheid wordt beschouwd als een institutionele eenheid in het economische gebied waar zij haar belangrijkste economische belangencentrum heeft wanneer zij zelfstandige beslissingsbevoegdheid bezit en een volledige boekhouding voert dan wel in staat is een volledige boekhouding op te stellen.

Een eenheid heeft zelfstandige beslissingsbevoegdheid bij de uitoefening van haar hoofdfunctie indien zij:

- a) het recht heeft zelf goederen en andere activa te bezitten; zij kan door middel van transacties met andere institutionele eenheden goederen en andere activa van eigenaar laten veranderen;
- b) economische beslissingen kan nemen en economische activiteiten kan uitoefenen waarvoor zij verantwoordelijk en wettelijk aansprakelijk is;
- c) op eigen naam verplichtingen in de vorm van financiële passiva, andere verplichtingen of verdere verbintenissen kan aangaan en contracten kan afsluiten;
- d) een volledige boekhouding bestaande uit boekhoudkundige documenten betreffende al haar transacties tijdens de verslagperiode, alsook een balans van activa en passiva kan opstellen.

[...]

Hoofdkantoren en holdings

[...]

Groepen ondernemingen

[...]

Entiteiten voor specifieke doeleinden

[...]

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.

#### Kunstmatige dochterondernemingen

[...]

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 SPE's die niet bevoegd zijn om zelfstandig op te treden, worden geconsolideerd met die van de moederonderneming, tenzij zij ingezet zijn in een andere economie dan die van de moederonderneming. Er is één uitzondering op deze algemene regel, namelijk wanneer een niet-ingezeten SPE door de overheid wordt opgericht.

[...]

#### INSTITUTIONELE SECTOREN

2.31 Bij macro-economische analyses worden niet de activiteiten van elke institutionele eenheid afzonderlijk beschouwd, maar de geaggregeerde activiteiten van soortgelijke instellingen. Daarom worden eenheden gegroepeerd in zogenaamde institutionele sectoren, die soms worden onderverdeeld in subsectoren.

**Tabel 2.1 – Sectoren en subsectoren**

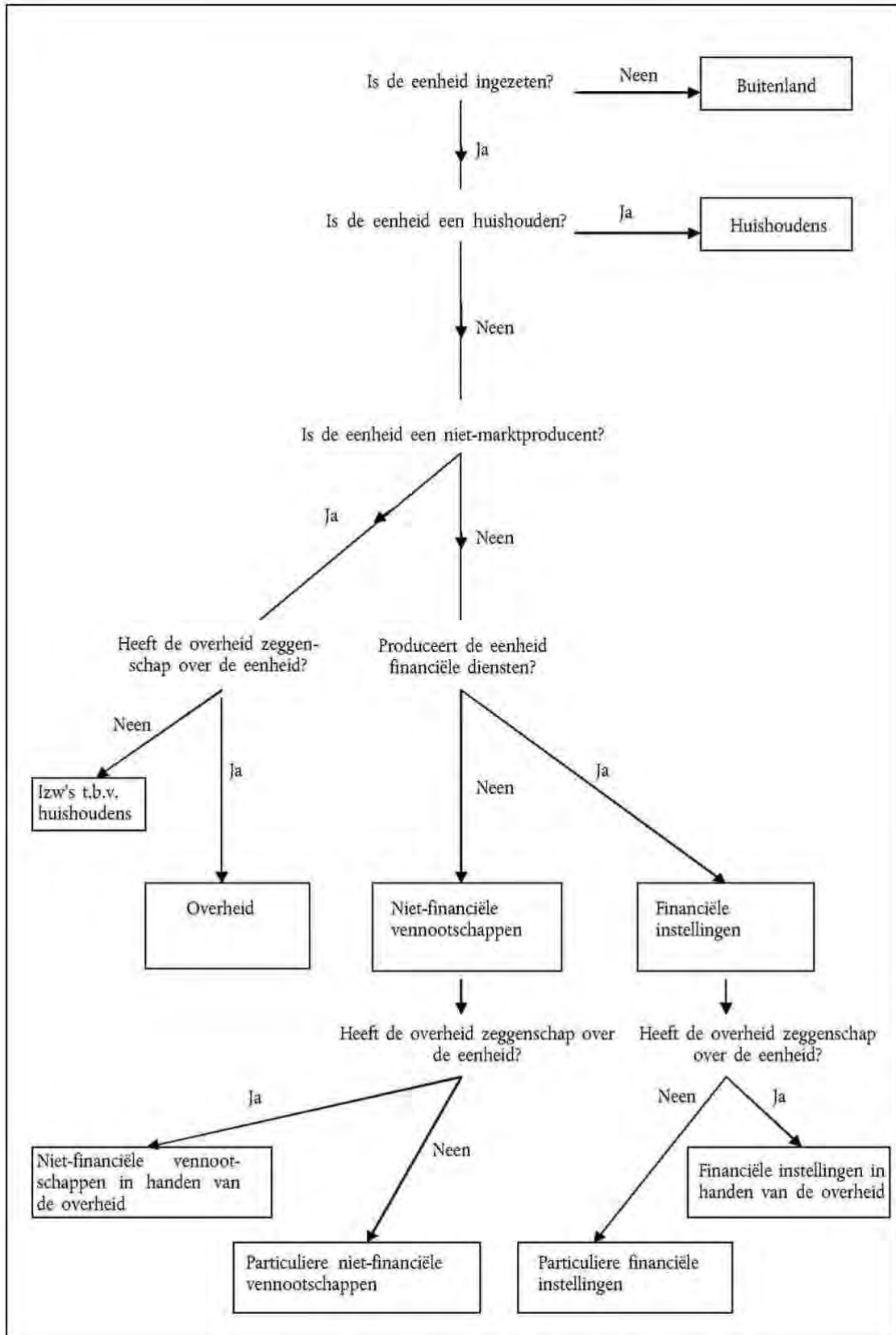
Sectoren en subsectoren		In handen van de	Natio-naal, in handen	In handen van het
-------------------------	--	------------------	-----------------------	-------------------

		over- heid	van de particu- liere sector	buiten- land		
Niet-financiële vennootschappen	S.11	S.11001	S.11002	S.11003		
Financiële instellingen	S.12					
Monetaire financiële- instellingen (MFI's)	Centrale bank	S.121				
	Overige monetaire financiële instelling en (OMFI's)	Deposito- instellingen m.u.v. de centrale bank	S.122	S.12201	S.12202	S.12203
		Geldmarkt- fondsen (GMF's)	S.123	S.12301	S.12302	S.12303
Financiële instellingen m.u.v. MFI's en verzekerings- instellingen en pensioenfondsen (VIPF's)	Beleggingsfondsen m.u.v. GMF's	S.124	S.12401	S.12402	S.12403	
	Overige financiële intermediairs m.u.v. verzekeringsinstellingen en pensioenfondsen	S.125	S.12501	S.12502	S.12503	
	Financiële hulpbedrijven	S.126	S.12601	S.12602	S.12603	
	Financiële instellingen en kredietverstrekkers binnen concernverband	S.127	S.12701	S.12702	S.12703	
VIPF's	Verzekerings- instellingen	S.128	S.12801	S.12802	S.12803	
	Pensioenfondsen	S.129	S.12901	S.12902	S.12903	
Overheid	S.13					
Centrale overheid (m.u.v. socialezekerheidsfondsen)	S.1311					
Deelstaatoverheid (m.u.v. socialezekerheidsfondsen)	S.1312					
Lagere overheid (m.u.v. socialezekerheidsfondsen)	S.1313					
Socialezekerheidsfondsen	S.1314					
Huishoudens	S.14					
Werkgevers en zelfstandigen	S.141 + S.142					
Werknemers	S.143					
Huishoudens met inkomen uit vermogen en overdrachten	S.144					
Huishoudens met inkomen uit vermogen	S.1441					
Huishoudens met pensioeninkomen	S.1442					

Huishoudens met overige overdrachten	S.1443			
Instellingen zonder winstoogmerk t.b.v. huishoudens	S.15			
Buitenland	S.2			
Lidstaten en instellingen en organen van de Europese Unie	S.21			
Lidstaten van de Europese Unie	S.211			
Instellingen en organen van de Europese Unie	S.212			
Niet-lidstaten en internationale organisaties die niet in de EU gevestigd zijn	S.22			

2.32 Elke sector en subsector brengt de institutionele eenheden samen die worden gekenmerkt door een gelijksoortig economisch gedrag.

**Schema 2.1 – Indeling van eenheden in sectoren**



2.33 De institutionele eenheden worden in sectoren ingedeeld op basis van het type producent dat zij zijn, en op basis van hun hoofdactiviteit of -functie; de genoemde kenmerken worden als indicatief voor hun economisch gedrag beschouwd.

2.34 Schema 2.1 geeft weer hoe eenheden in de hoofdsectoren worden ingedeeld. Om de sector te bepalen van een ingezeten eenheid die geen huishouden is, moet volgens het schema worden bepaald of zij al dan niet onder zeggenschap van de overheid staat en of zij marktproducent of niet-marktproducent is.

2.35 Zeggenschap over een financiële instelling of een niet-financiële vennootschap wordt gedefinieerd als de bevoegdheid om het algemene ondernemingsbeleid te bepalen, bijvoorbeeld door zo nodig geschikte directieleden te benoemen.

[...]

2.40 Om het onderscheid te maken tussen markt en niet-markt en dus om overheidsentiteiten in te delen in de sector overheid of de sector ondernemingen, geschiedt op basis van de criteria van punt 1.37.

[...]

2.99 Met name de volgende financiële instellingen en quasivennootschappen worden in subsector S.127 ingedeeld:

[...]

d) eenheden die uitsluitend met eigen financiële middelen of met door een sponsor verstrekte middelen financiële diensten verlenen aan een reeks cliënten en die het financiële risico van het in gebreke blijven van de schuldenaar op zich nemen. Dit zijn bijvoorbeeld kredietverstrekkers, instellingen die leningen aan studenten of voor buitenlandse handel verstrekken en daarvoor gebruikmaken van financiële middelen die zij van een sponsor zoals een overheidsinstelling of een instelling zonder winstoogmerk hebben ontvangen, en pandhuizen die zich hoofdzakelijk bezighouden met het verstrekken van leningen;

[...]

## HOOFDSTUK 20

### OVERHEIDSREKENINGEN

[...]

#### Financiële intermediairs en afbakening van de overheid

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.

[...]

#### Zeggenschap in de publieke sector

20.309 Onder zeggenschap over een tot de publieke sector behorende ingezeten eenheid wordt verstaan het vermogen om het algemene beleid van die eenheid te bepalen. Dat kan zijn door middel van de directe rechten van een enkele eenheid of de collectieve rechten van vele eenheden. De volgende indicatoren van zeggenschap moeten in aanmerking worden genomen:

[...]

g) recht op zeggenschap op grond van leningovereenkomsten of toestemming om te lenen: geldgevers leggen vaak controlemaatregelen op als voorwaarden voor het verstrekken van een lening. Als de publieke sector bij het verstrekken van een lening, of ter beperking van zijn risico bij een garantie, controlemaatregelen oplegt die strenger zijn dan de voorwaarden die een bank aan een vennootschap in de particuliere sector zou opleggen, is dit een indicatie van zeggenschap. Als een entiteit om toestemming van de publieke sector moet vragen om een lening te kunnen opnemen, is dit eveneens een indicatie van zeggenschap;

[...]

i) overige: zeggenschap kan ook worden verworven door wettelijke bevoegdheden of rechten die in het statuut van de entiteit zijn opgenomen, bijvoorbeeld om activiteiten, doelstellingen en operationele aspecten te beperken, begrotingen goed te keuren of om te voorkomen dat de entiteit haar statuut wijzigt, zichzelf ontbindt, dividenden goedkeurt dan wel haar relatie met de publieke sector beëindigt. Een entiteit die volledig of nagenoeg volledig door de publieke sector wordt gefinancierd, wordt geacht onder zeggenschap van de overheid te staan indien de controlemaatregelen voor die financieringsstroom zo restrictief zijn dat zij het algemene beleid op dat vlak dicteren.

## **B. Nationale wetgeving**

### *Brusselse Huisvestingscode*

„HOOFDSTUK VI. Het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

#### Afdeling 1. – Statuut en vorm

Art. 111. Het Woningfonds van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, hierna het Fonds genoemd, is opgericht als coöperatieve vennootschap met beperkte aansprakelijkheid.

[...]

#### Afdeling 2. – Opdrachten

Art. 112. § 1. 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;

2° personen met een middelgroot of klein inkomen een gratis verzekering gewaarborgd wonen aanbieden waarvan de voorwaarden door de Regering worden vastgesteld;

3° personen met een klein of bescheiden inkomen de middelen verschaffen om een woning te huren volgens de door de Regering vastgestelde voorwaarden. [...]

4° onroerende goederen aankopen of ruilen in volle eigendom of in de vorm van een ander zakelijk hoofdrecht, verbouwen, saneren, verbeteren, huren of in erfpacht nemen om ze in hoofdzaak aan personen met een middelgroot of klein inkomen te verhuren, onder te verhuren of te verkopen als woning.

[...]

5° personen met een klein of bescheiden inkomen de middelen verschaffen om de huurwaarborg samen te stellen volgens de door de Regering vastgestelde voorwaarden. Deze hulp kan de vorm aannemen van een renteloze lening, borgstelling of mutualistisch fonds;

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

### III. Argumenten van partijen

#### A. *Verzoekster*

- 15 Verzoekster levert kritiek op de redenering in twee fasen van het INR, dat allereerst elementen heeft geïdentificeerd die aantonen dat het algemene beleid van de eenheid die onder zeggenschap staat in de zin van punt 20.309 van het ESR 2010 wordt bepaald door het Gewest, en vervolgens elementen heeft geïdentificeerd waaruit blijkt dat het Gewest in alle opzichten zeggenschap uitoefent, zelfs over het dagelijkse beheer van die eenheid, waardoor zij op „automatische piloot” functioneert in de zin van punt 2.23 van het ESR 2010. Daarop heeft het INR geoordeeld dat verzoekster niet onafhankelijk van het Gewest kan optreden en heeft het op basis van deze vaststelling verklaard dat zij niet het economische risico van haar activiteiten draagt. Daarom heeft het INR haar ingedeeld in de sector overheid volgens het ESR 2010.
- 16 Verzoekster stelt allereerst dat de indeling in het ESR 2010 van een instelling die een financiële activiteit uitoefent volgens twee criteria verloopt: de controlemaatregelen met betrekking tot de activa en passiva van de instelling en het economische risico dat zij concreet loopt.
- 17 Volgens verzoekster wordt in punt 2.23 van het ESR 2010 enkel bij wijze van uitzondering vermoed dat geen risico's worden genomen wanneer de eenheid die onder zeggenschap staat niet onafhankelijk van de eenheid die zeggenschap over haar heeft kan optreden. Dit vermoeden is niet onweerlegbaar aangezien de betrokken eenheid het vermoeden kan weerleggen door aan te tonen dat zij dat risico wel draagt.
- 18 In casu heeft het INR het vermoeden onweerlegbaar geacht en in zijn besluit geen rekening gehouden met de elementen die verzoekster had aangebracht in de discussie over het met haar activiteiten gepaard gaande risico.
- 19 Verzoekster betwist dat zij in geen enkel opzicht zelfstandige beslissingsbevoegdheid zou bezitten, zelfs niet voor het beheer, en erkent niet dat zij „op automatische piloot” functioneert in de zin van punt 2.23 van het ESR 2010.
- 20 Ten eerste zijn de door het INR bedoelde juridische structuren die de relaties tussen verzoekster en het Gewest regelen, niet zo verregaand dat zij ertoe leiden dat verzoekster afhankelijk is of „op automatische piloot” functioneert; in werkelijkheid zorgen die structuren ervoor dat zij haar beslissingsbevoegdheid en de zeggenschap over het beheer van haar activiteiten behoudt. Ten tweede volstaat de financiering door het Gewest van verzoeksters activiteiten niet om te kunnen spreken van afhankelijkheid. Zo zijn met name verzoekster leningen niet onderworpen aan de voorafgaande toestemming van het Gewest en draagt zij feitelijk de risico's van haar activiteiten, met name wat betreft de leningen die door de waarborg van het Gewest zijn gedekt.



- 21 Verzoekster benadrukt het gradueel verschil tussen de zeggenschap van een overheid in de zin van punt 20.309 van het ESR 2010, met name de bevoegdheid van die overheid om het algemene beleid van de instelling te bepalen, en de volledige afhankelijkheid die kenmerkend is voor een instelling binnen concernverband.
- 22 Zij hekelt het feit dat het INR de aanwijzingen voor „zeggenschap” en die voor „automatische piloot” of volledige afhankelijkheid door elkaar haalt. Zij betoogt dat een vastgesteld element van zeggenschap het algemene beleid van de eenheid die onder zeggenschap staat weliswaar kan beïnvloeden, maar er moet sprake zijn van bijzondere omstandigheden opdat dat element verder kan gaan en kan leiden tot de afhankelijkheid van de eenheid die onder zeggenschap staat, zelfs voor haar dagelijkse beheer.
- 23 Verzoekster leidt uit de punten 2.21 tot en met 2.23 van het ESR 2010 af dat voor de beoordeling of een institutionele eenheid die onder zeggenschap van een overheid staat, al dan niet een marktactiviteit uitoefent, op het gebied van financiële activiteiten rekening moet worden gehouden met een dubbele voorwaarde: ten eerste de verplichtende regels betreffende de activa en passiva (dat wil zeggen de zeggenschap) en ten tweede het dragen van het risico van de activiteit. Zij is van mening dat wanneer een financiële instelling zelfs voor haar dagelijkse beheer onder zeggenschap staat, slechts bij wijze van uitzondering wordt aangenomen dat het risico van de activiteiten van die instelling overgaat op de eenheid die zeggenschap heeft, waardoor het gerechtvaardigd is dat de financiële instelling ten behoeve van haar indeling wordt gelijkgesteld met deze laatste eenheid. Wanneer daarentegen de instelling die onder zeggenschap staat, ondanks haar afhankelijkheid, haar beslissingen inzake haar dagelijkse beheer feitelijk zelf kan nemen, moet worden teruggegrepen naar de algemene regeling en worden nagegaan of zij al dan niet het risico van haar activiteiten draagt. Volgens haar is het niet terecht dat bij de bestreden handeling geen beoordeling van het risico heeft plaatsgevonden omdat het INR heeft aangenomen dat het risico was overgegaan op de eenheid die zeggenschap heeft.
- 24 Verzoekster betwist in het bijzonder de gevolgen van de waarborg voor haar leningen en van de regeling van haar activiteiten door het Gewest.
- 25 Verzoekster verklaart dat de waarborg die het Gewest verleent voor de door verzoekster aangegane leningen, niet als gevolg heeft dat het risico van de activiteiten overgaat op het Gewest, noch dat de eenheid die onder zeggenschap staat de controle over haar passiva wordt ontnomen. Zij voert aan dat, in de werkelijke gang van zaken in de economie, die waarborg niet ervoor moet zorgen dat verzoekster een lening kan verkrijgen en evenmin bedoeld is om haar te bevrijden van het risico van haar activiteiten, het risico op wanbetaling te dekken of een ontoereikende draagkracht om haar verplichtingen na te komen op te vangen. Volgens verzoekster is die waarborg in het leven geroepen om een aantrekkelijke rentevoet te kunnen bepalen voor de kredieten die verzoekster op haar beurt verstrekt, zodat die financiële steun op zich de aard van de activiteit

van kredietverlening, welke fundamenteel een economische activiteit blijft, niet wijzigt. Verzoekster relateert het risico van het in gebreke blijven van haar klanten en wijst erop dat de waarborg van het Gewest in beginsel geen waarborg op eerste verzoek vormt, zodat verzoekster in de eerste plaats zelf instaat voor haar eventueel in gebreke blijven en haar schuldeiser pas in tweede instantie een beroep kan doen op de waarborg. Zij concludeert dat haar activiteiten, door de waarborg, niet ontsnappen aan de toevalligheden van de economische rationaliteit.

- 26 Zij voegt daaraan toe dat sinds het afsluiten van een overeenkomst met het Gewest op 9 september 2015, de waarborg die zij van het Gewest ontvangt het voorwerp uitmaakt van een vergoeding in de vorm van een jaarlijkse provisie die, gelet op het risico, is vastgesteld op vijftien basispunten van het gewaarborgde bedrag. Zij is van mening dat de economisch gezien aanzienlijke vergoeding voor de waarborg tot een wijziging van de kwalificatie van de betrekkingen tussen haar en het Gewest kan leiden. Tevens benadrukt zij dat die overeenkomst voorziet in tegengaranties ten gunste van het Gewest (verbod om op hypothecaire schuldvorderingen zekerheden ten belope van 110 % van het gewaarborgde bedrag toe te kennen en verpanding van alle schuldvorderingen van verzoekster aan het Gewest), klassieke mechanismen die het risico van het Gewest uit hoofde van haar activiteiten aanzienlijk verminderen.
- 27 Zij komt tot de conclusie dat het risico van verzoekster door de waarborg van het Gewest niet overgaat op het Gewest.
- 28 Wat de regeling van haar activiteiten door het Gewest betreft, stelt verzoekster dat aan de bepalingen van de Huisvestingscode geen draagwijdte mag worden gegeven die zij niet hebben en dat noch haar bestaan noch haar doel afhankelijk is van een delegatie van het Gewest. Vervolgens analyseert zij de aard van haar beheerovereenkomst met het Gewest en is zij van oordeel dat het niet om een rechtsinstrument van dezelfde aard gaat als dat welk wordt gehanteerd bij de decentralisatie van overheidsdiensten. Volgens haar gaat het hier om een rechtsinstrument dat is onderhandeld om een programma en doelen vast te stellen waarover de partijen het eens zijn geworden. Zij kwalificeert haar bijdrage aan de verwezenlijking van het regionale huisvestingsbeleid als een partnerschap waarvan zij de belangrijkste speler is.
- 29 Verzoekster betwist a fortiori dat de regeling van haar activiteiten een factor kan zijn waardoor zij de controle over haar activa verliest. Zij wijst erop dat de bij een uitvoeringsbesluit van de Brusselse Huisvestingscode vastgestelde toekenningsvoorwaarden voor haar hypothecaire leningen nauw verbonden zijn met het nagestreefde doel, met name de toegang tot eigendom vergemakkelijken voor personen die zonder hulp daarin niet zouden slagen, en tot doel hebben speculatie te voorkomen en de economische levensvatbaarheid van de activiteiten te handhaven.

**B. Tegenpartij**

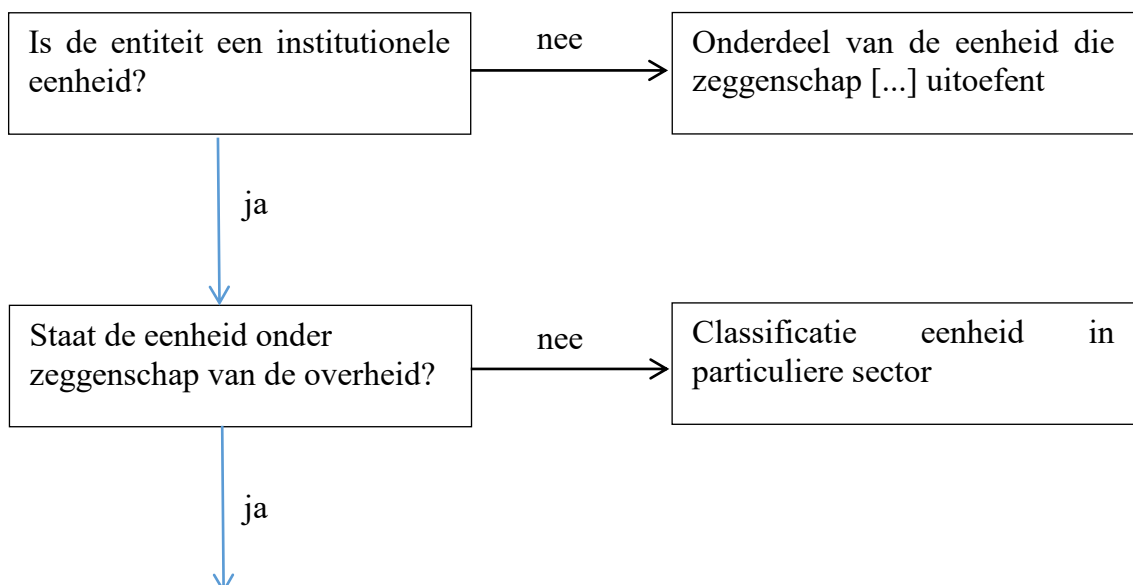
- 30 De tegenpartij voert aan dat de zeggenschap in punt 20.309 van het ESR 2010 wordt gedefinieerd aan de hand van verschillende criteria. In casu heeft zij zich gebaseerd op de indicatoren g) (toestemming van het Gewest voor de leningen) en i) (nagenoeg volledige financiering door het Gewest via subsidies of renteloze leningen dan wel door een waarborg voor haar leningen te verlenen).
- 31 Zij betoogt daarenboven dat verzoekster niet kan worden bijgevallen wanneer zij stelt dat de druk van het Gewest op haar dagelijkse beheer en haar activa en passiva niet ingrijpend is. Zij verwijst naar passages uit het (door Eurostat gepubliceerde) *Manual on Government Deficit and Debt (Handboek overheidstekort en overheidsschuld*; hierna: „MGDD”), waarin voorbeelden worden gegeven van verplichtende regels voor activa en van eenheden die onder zeggenschap van de overheid staan en de kenmerken van een financiële instelling binnen concernverband hebben, en zij benadrukt, zoals de bestreden handeling, dat die passages relevant zijn voor de activiteiten van verzoekster, die bestaan in de verlening van hypothecaire kredieten onder door de overheid sterk geregelde voorwaarden. Zij voert aan dat de speelruimte van verzoekster in de uitoefening van haar hoofdactiviteit bijgevolg beperkt is en dat haar initiatiefbevoegdheid om de toekenningsvoorwaarden voor kredieten te wijzigen bewijst dat zij de toestemming van het Gewest moet verkrijgen.
- 32 De tegenpartij meent dat zij de hoedanigheid van „markt-/niet-marktproducent” van verzoekster noch het risico van haar activiteiten hoefde te beoordelen. Zij beroept zich daarvoor op punt 20.34 van het ESR 2010, volgens welk de markt-/niet-markttoets niet wordt toegepast op ondernemingen waarvan de activiteiten van financiële aard zijn. Zij verklaart dat artikel 112, punt 1, van de Brusselse Huisvestingscode een toereikende regulering vormt om te besluiten dat verzoekster geen speelruimte heeft, dat de initiatiefbevoegdheid ruimschoots wordt gecompenseerd door de regionale beslissingsbevoegdheid, dat het bestaan van verplichtende regels is bewezen en dat de financiering van verzoekster uitsluitend afkomstig is van de overheid of door het Gewest gewaarborgd wordt.

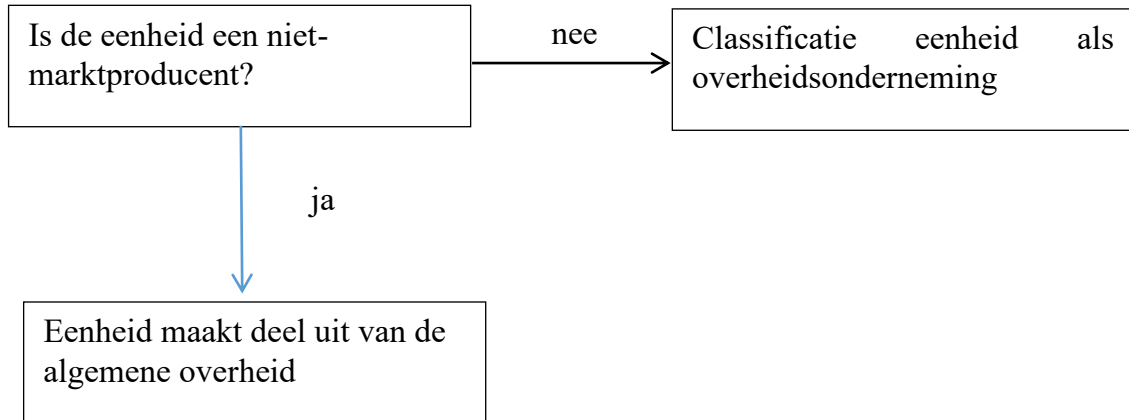
**IV. Beoordeling door de Raad van State**

- 33 De rechtmatigheid van het bestreden besluit moet worden beoordeeld op basis van het bij verordening (EU) nr. 549/2013 ingestelde „ESR 2010”, maar niet op basis van het MGDD, dat niet afkomstig is van een autoriteit met regelgevende bevoegdheid en bovendien alleen in de Engelse taal is gepubliceerd.
- 34 Het ESR 2010 gaat uit van de samenvoeging, in vijf sectoren, van alle institutionele eenheden, die worden gedefinieerd als economische entiteiten die zelfstandig goederen en activa kunnen bezitten, verplichtingen kunnen aangaan en economische activiteiten en transacties met andere eenheden kunnen verrichten (punt 1.57, definitie wordt hernomen in punt 2.01).

- 35 Het ESR 2010 definieert vervolgens de sectoren waarin de institutionele eenheden moeten worden ingedeeld, en in punt 2.32 wordt dat indelingsproces geïllustreerd aan de hand van een schema. Tot die sectoren behoort de sector van de overheid (sector 13) en die van de financiële instellingen (sector 12), die in handen van de overheid, de particuliere sector of het buitenland kunnen zijn (punt 2.71). De sectoren worden onderverdeeld in subsectoren.
- 36 In punt 2.99 worden de eenheden beschreven die vallen onder subsector S.127, met als opschrift „Financiële instellingen en kredietverstrekkers binnen concernverband”, waarbij onder d) met name is bepaald:
- „d) eenheden die uitsluitend met eigen financiële middelen of met door een sponsor verstrekte middelen financiële diensten verlenen aan een reeks cliënten en die het financiële risico van het in gebreke blijven van de schuldenaar op zich nemen. Dit zijn bijvoorbeeld kredietverstrekkers, instellingen die leningen aan studenten of voor buitenlandse handel verstrekken en daarvoor gebruikmaken van financiële middelen die zij van een sponsor zoals een overheidsinstelling of een instelling zonder winstoogmerk hebben ontvangen, en pandhuizen die zich hoofdzakelijk bezighouden met het verstrekken van leningen;”.
- 37 Uit die bepaling lijkt te volgen dat een als „financiële instelling binnen concernverband” aangemerkte institutionele eenheid niettemin kan worden ingedeeld in de sector van de financiële instellingen, zelfs wanneer zij leningen verstrekt dankzij financiële middelen „die zij van een sponsor zoals een overheidsinstelling [...] [heeft] ontvangen”, op voorwaarde dat zij „het financiële risico van het in gebreke blijven van de schuldenaar op zich [neemt]”.
- 38 Die sector wordt gedefinieerd in hoofdstuk 20, getiteld „Overheidsrekeningen”, van het ESR 2010, waarvan punt 20.17 een „beslisboom” bevat die verschilt van het schema in punt 2.32 – en deze zelfs tegenspreekt – en eruitziet als volgt:

**Diagram 20.1 – Beslisboom**





39 Vervolgens gaat het ESR in de punten 20.19 en volgende in op de afbakening „tussen markt- en niet-marktproducenten”. Het ESR definieert de „markt-/niet-markttoets”, waarbij in wezen wordt bepaald dat een markteenheid gedurende een aaneengesloten periode van meerdere jaren ten minste 50 % van haar kosten door verkoop moet dekken, en verduidelijkt vervolgens dat „[t]oepassing van het kwantitatieve criterium van de markt-/niet-markttoets op overheidsondernemingen die als financiële intermediair of als beheerder van activa optreden, [...] doorgaans zinloos is” (punt 20.34).

40 In casu ziet het beslissingspad van de tegenpartij (diagram 20.1) eruit als volgt:

- |    |   |    |
|----|---|----|
| 1. | Is de entiteit een institutionele eenheid?          | Ja |
| 2. | Staat de eenheid onder zeggenschap van de overheid? | Ja |
| 3. | Is de eenheid een niet-marktproducent?              | Ja |

Dat leidt tot de conclusie dat de „[e]enheid [...] deel uit[maakt] van de sector overheid”.

41 De Raad van State bekrachtigt het bestreden besluit voor wat betreft punten 1 en 2 ervan, en verwerpt met name het middel waarmee kritiek wordt geleverd op de aanwijzingen die door het INR zijn opgesomd om te besluiten dat verzoekster onder zeggenschap van een overheid staat, met name het Gewest, dat een beslissende invloed heeft op verzoeksters algemene beleid.

42 De Raad van State behandelt vervolgens punt 3, waarin verzoekster als niet-marktinstelling wordt gekwalificeerd. Aangaande dit laatste punt onderzoekt het INR of verzoekster de kenmerken van een financiële instelling binnen concernverband vertoont en luidt zijn antwoord bevestigend aangezien het besluit tot indeling van de eenheid in de sector overheid.

43 In de motivering van het bestreden besluit wordt het bezwaar weerlegd dat de analyse van de indeling van een instelling met de kenmerken van een financiële instelling binnen concernverband een uitzondering of een afwijking vormt.

44 Voor het overige vermeldt de motivering:

„Indien een eenheid die onder zeggenschap van de overheid staat, voldoet aan de kenmerken van financiële eenheden binnen concernverband, wordt zij als een niet-markteenheid beschouwd en moet zij worden ingedeeld in de sector overheid. Zodra een eenheid die onder zeggenschap van de overheid staat de kenmerken van een financiële instelling binnen concernverband vertoont, wordt zij niet als een financiële intermediair beschouwd en is de analyse van haar risicoblootstelling niet relevant”.

45 Uit de genoemde bepalingen van het ESR 2010 en in het bijzonder uit punt 20.17 ervan blijkt evenwel dat een afzonderlijke institutionele eenheid die onder zeggenschap van de overheid staat, alleen moet worden ingedeeld in de sector overheid indien zij als niet-marktproducent is aangemerkt. Voor financiële intermediairs veronderstelt deze kwalificatie dat de institutionele eenheid „zelf geen risico loopt door voor eigen rekening verplichtingen aan te gaan”, zoals in punt 20.33 is bepaald.

46 De bestreden handeling erkent weliswaar dat verzoekster een afzonderlijke institutionele eenheid vormt (punt 1), maar deelt haar in de sector overheid in vanwege, in wezen, haar gebrek aan onafhankelijkheid ten opzichte van het Gewest. Zoals verzoekster hekelt, ziet de tegenpartij daarbij af van een risicoanalyse – die in punt 20.33 nochtans wordt vereist – door te verwijzen naar punten 2.22 en 2.23 van het ESR 2010. Deze laatste twee bepalingen zijn evenwel bedoeld om vast te stellen welke organisaties afzonderlijke institutionele eenheden zijn, welke vraag door de bestreden handeling reeds bevestigend is beantwoord.

47 De benadering door de tegenpartij berust op de bewering dat „zodra een eenheid die onder zeggenschap van de overheid staat, de kenmerken van een financiële instelling binnen concernverband vertoont, niet als een financiële intermediair wordt beschouwd en de analyse van haar risicoblootstelling niet relevant is”. Geen enkele bepaling van het ESR 2010 wordt aangehaald die dat standpunt rechtstreeks zou kunnen staven.

48 Om uitspraak te doen over dat middel, moet worden uitgemaakt of de voormelde bepalingen van het ESR 2010 die bewering staven. Het middel stelt de uitlegging van die bepalingen dus ter discussie. Bijgevolg dient de eerste hieronder vermelde prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie te worden voorgelegd.

49 Bovendien vraagt verzoekster zich af of de door de tegenpartij aangevoerde gronden om haar aan te merken als een financiële instelling binnen concernverband, wettig zijn. Het INR steunt daarvoor voornamelijk op diverse bepalingen van het MGDD. Het besluit preciseert dat dit begrip „afhankelijkheid” verder gaat dan de definitie van zeggenschap volgens het ESR, die het algemene beleid van een eenheid betreft. [Het] betreft de speelruimte die [aan de eenheid] wordt gelaten voor het dagelijks beheer van haar activiteiten”.

- 50 Na weerlegging van het bezwaar dat enkel een door de overheid opgerichte instelling een financiële instelling binnen concernverband kan zijn, worden in het bestreden besluit vervolgens de elementen nader beschreven die worden geacht verplichtende regels betreffende de activa en passiva van verzoekster te vormen. In de motivering van de bestreden handeling worden daartoe verschillende aanwijzingen van afhankelijkheid vermeld. Zij vermeldt in het bijzonder dat verzoekster wegens de vaststelling door de regering van de rentevoet van de door verzoekster toegekende kredieten over geen enkele speelruimte beschikt om haar inkomsten te bepalen. Wat de passiva betreft, wordt in de motivering voornamelijk verwezen naar de bestaande subsidies en leningen van het Gewest en naar de waarborg van het Gewest voor de leningen. De bestreden handeling vermeldt niet uitdrukkelijk dat verzoekster „niet onafhankelijk [van het Gewest] kan optreden”, volgens de bewoordingen van de punten 2.23 en 2.28 van het ESR 2010, dat de zeggenschap van het Gewest verder gaat dan de bevoegdheid om het algemene beleid te bepalen of dat verzoekster in haar dagelijkse beheer over geen enkele autonomie beschikt. Uit de bewoordingen van de handeling blijkt evenwel dat de tegenpartij van oordeel was dat zulks wel degelijk het geval was.
- 51 In haar processtukken antwoordt de tegenpartij niet op de argumentatie van verzoekster met betrekking tot de speelruimte die haar door de besluiten houdende regeling van haar activiteiten wordt gelaten, behalve door te verwijzen naar de motivering van de bestreden handeling. Dat geldt ook voor het argument dat de waarborg van het Gewest voor de leningen van verzoekster slechts een beperkte economische draagwijdte heeft en verzoekster niet ertoe zal brengen af te wijken van de economische logica in het dagelijks beheer van haar verrichtingen inzake hypothecaire leningen.
- 52 Om uitspraak te doen over de wettigheid van de gronden op basis waarvan de tegenpartij verzoekster als een financiële instelling binnen concernverband heeft aangemerkt, dient aan het Hof van Justitie de tweede hieronder vermelde prejudiciële vraag te worden voorgelegd.

#### **V. Prejudiciële vragen**

- 53 De volgende twee prejudiciële vragen worden voorgelegd aan het Hof van Justitie van de Europese Unie:

„Moeten de punten 2.22, 2.23, 2.27, 2.28 en 20.33 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 aldus worden uitgelegd dat een afzonderlijke institutionele eenheid die onder zeggenschap van een overheid 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 het criterium inzake haar blootstelling aan het risico hoeft te worden onderzocht?”

„Kan een eenheid die onder zeggenschap van een overheid 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 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:

a) op grond dat de regeling door deze overheid van haar activiteit haar de controle over haar activa ontnemt, terwijl zij op grond van die regeling verder kan beslissen over de verlening 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 de overheid worden bepaald;

b) op grond dat, onder andere, de door die overheid verleende waarborg voor de leningen die zij aangaat, haar de controle over haar passiva ontnemt, zonder dat het doel en de gevolgen van die waarborg worden onderzocht op basis van de kenmerken van de eenheid die onder zeggenschap van een overheid functioneert in het onderhavige geval en de onderliggende economische realiteit?”