



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
G. HOGAN
fremsat den 28. februar 2019¹

Forenede sager C-612/17 og C-613/17

Federazione Italiana Golf (FIG)
mod
Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)
Ministero dell'Economia e delle Finanze (sag C-612/17)
og
Federazione Italiana Sport Equestri (FISE)
mod
Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) (sag C-613/17)

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Corte dei conti (revisionsret, Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – forordning (EU) nr. 549/2013 – det europæiske national- og regionalregnskabssystem i Den Europæiske Union – nonprofitinstitution (NPI) – klassificering af en NPI i sektoren offentlig forvaltning og service eller som en nonprofitinstitution rettet mod husholdninger (NPISH) – spørgsmålet, om der foreligger offentlig kontrol – kriterier for fastslåelse af, at en NPI kontrolleres af det offentlige«

I. Indledning

1. Som det tydeligt fremgår af den nyere økonomiske historie i EU's medlemsstater, er der få ting, der er vigtigere for det moderne finansielle system end udarbejdelsen af nøjagtige, standardiserede nationalregnskaber. EU-lovgiver har anerkendt dette, senest ved vedtagelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 549/2013 af 21. maj 2013 om det europæiske national- og regionalregnskabssystem i Den Europæiske Union, som opretter det europæiske nationalregnskabssystem 2010 (herefter »ENS-forordningen«)². Det fremgår af tredje betragtning til ENS-forordningen, at »[a]f hensyn til sammenligneligheden bør« nationalregnskaber »udarbejdes på grundlag af ét enkelt sæt principper, der ikke giver mulighed for forskellige fortolkninger«. Den omstændighed, at forordningens omfang er næsten 730 sider, vidner i sig selv om den store betydning af området og om, at der er tale om komplicerede regnskabsopgaver.

¹ – Originalsprog: engelsk.

² – EUT 2013, L 174, s. 1. Jf. ENS-forordningens artikel 1, stk. 1. Retsgrundlaget for ENS-forordningen er artikel 338, stk. 1, TEUF, som bestemmer følgende: »Med forbehold af artikel 5 i protokollen om statuten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank vedtager Europa-Parlamentet og Rådet i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure foranstaltninger til udarbejdelse af statistikker, hvor det er nødvendigt for, at Unionen kan udøve sin virksomhed.« Det følger af nr. 1.01 i bilag A til ENS-forordningen, at det europæiske regnskabssystem »er et internationalt kompatibelt regnskabssystem til systematisk og detaljeret beskrivelse af en samlet økonomi (f.eks. en region, et land eller en række lande), dens bestanddele og sammenhæng med andre samlede økonomier«.

2. Et spørgsmål, der er et bevis på denne kompleksitet, er nu blevet forelagt Domstolen i forbindelse med en anmodning om præjudiciel afgørelse fra Corte dei conti (revisionsret, Italien). Det spørgsmål, der nærmere bestemt ønskes besvaret, er følgende: Skal Federazione Italiana Golf (det italienske golf forbund, herefter »FIG«) og Federazione Italiana Sport Equestri (det italienske rideforbund, herefter »FISE«) behandles af Istituto Nazionale di Statistica (det nationale italienske institut for statistik, herefter »ISTAT«) som en del af sektoren offentlig forvaltning og service³, (s. 13)⁴, som er indsat i den italienske stats konsoliderede regnskab, eller derimod som en nonprofitinstitution rettet mod husholdninger⁵ (herefter »NPISH«) (s. 15)⁶. En NPISH er en institutionel enhed eller sektor, som er en ikkemarkedsproducent, der *ikke* kontrolleres af offentlige enheder⁷. Omvendt klassificeres ikkemarkedsmæssige NPI'er, der kontrolleres af det offentlige, i sektoren offentlig forvaltning og service⁸.

3. Dette giver anledning til spørgsmålet om, hvordan de forskellige kriterier i ENS-forordningen for behandlingen af nonprofitorganisationer/-institutioner (NPI'er) såsom FIG og FISE i denne henseende skal fortolkes. Eftersom det forekommer at være den første anmodning vedrørende fortolkningen af denne vigtige forordning, som Domstolen har modtaget, har disse to anmodninger om præjudiciel afgørelse således en vis betydning.

4. Inden undersøgelsen af de faktiske omstændigheder er det imidlertid nødvendigt først at gøre rede for de relevante bestemmelser i ENS-forordningen.

II. Retsforskrifter – EU-retten

5. ENS-forordningen oprettede som nævnt det europæiske nationalregnskabssystem 2010⁹. ENS-forordningen indeholder to bilag¹⁰. I bilag A fastlægges en metode vedrørende fælles standarder, definitioner, klassifikationer og regnskabsregler, der skal anvendes til udarbejdelse af nationalregnskaber. I bilag B fastlægges et program, hvori der er fastsat betingelser, herunder tidsfrister for medlemsstaternes fremsendelse til Kommissionen (Eurostat) af deres nationalregnskaber.

6. Det fremgår af nr. 1.34 i bilag A til ENS-forordningen, at »[s]ektorregnskaber opstilles ved at henføre enhederne til sektorer, således at det er muligt at fordele transaktioner og saldoposter på sektorer, hvorved der fremkommer mange fundamentale data til brug for den økonomiske politik og finanspolitikken. De vigtigste sektorer er husholdningerne, offentlig forvaltning og service, selskaber (finansielle og ikkefinansielle), nonprofitinstitutioner rettet mod husholdninger (NPISH) og udlandet [11]. Sondringen mellem markedsmæssig og ikkemarkedsmæssig aktivitet har stor betydning. En enhed, der kontrolleres af offentlig forvaltning og service, og som betragtes som et markedsmæssigt selskab, henføres til selskabssektoren uden for sektoren offentlig forvaltning og service. Selskabets underskud og gæld vil således ikke indgå i det offentliges underskud og gæld«.

7. Følgende fremgår af nr. 1.35 i bilag A til ENS-forordningen:

»Den offentlige sektor omfatter alle økonomiens residente institutionelle enheder, som kontrolleres af offentlig forvaltning og service. Den private sektor består af alle andre residente enheder.«

3 – Jf. nr. 1.57, litra c), i bilag A til ENS-forordningen.

4 – Jf. tabel 2.1 i bilag A til ENS-forordningen med overskriften »Sektorer og delsektorer«.

5 – Jf. nr. 1.57, litra e), og nr. 2 129 i bilag A til ENS-forordningen.

6 – Jf. tabel 2.1 i bilag A til ENS-forordningen.

7 – Jf. nr. 2 129 i bilag A til ENS-forordningen, som nævner, at de er »private ikkemarkedsproducenter«.

8 – Jf. nr. 2 130 i bilag A til ENS-forordningen.

9 – Jf. ENS-forordningens artikel 1, stk. 1.

10 – Jf. ENS-forordningens artikel 1, stk. 2.

11 – Disse institutionelle enheder og sektorer udelukker hinanden gensidigt. Jf. desuden nr. 1.57 i bilag A til ENS-forordningen.

8. Det følger af nr. 1.36 i bilag A til ENS-forordningen, at »[k]ontrol defineres som beføjelser til at bestemme en institutionel enheds generelle politik eller strategi«.

9. Nr. 1.37 i bilag A til ENS-forordningen har følgende ordlyd: »Om en aktivitet er markedsfølsom eller ikke-markedsfølsom, og dermed om offentlige enheder skal klassificeres i sektoren offentlig forvaltning og service eller i sektoren selskaber, afgøres på grundlag af følgende regel:

En aktivitet anses for at være markedsfølsom, når de tilsvarende varer og tjenester sælges på følgende betingelser:

- 1) Sælgerne søger at opnå størst mulig fortjeneste på lang sigt og kan frit sælge varer og tjenester til enhver, der er parat til at betale den forlangte pris.
- 2) Køberne søger i kraft af deres begrænsede midler at opnå størst mulig nytteværdi og køber kun de produkter, som bedst opfylder deres behov til den forlangte pris.
- 3) Der findes velfungerende markeder, hvortil sælgere og købere har adgang. Et marked kan være velfungerende, selv om disse betingelser ikke er opfyldt i alle henseender.«

10. Nr. 4.125 i bilag A til ENS-forordningen om løbende overførsler til NPISH'er bestemmer, at »[l]øbende overførsler til NPISH'er omfatter alle frivillige bidrag (undtagen testamentariske gaver), medlemskontingenter og finansiel støtte, som NPISH'er modtager fra husholdninger [...]«. Ifølge nr. 4.126, litra a), i bilag A til ENS-forordningen omfatter løbende overførsler til NPISH'er medlemsgebyrer fra husholdninger til sportslige organisationer i NPISH-sektoren.

11. Overskriften for ENS-forordningens kapitel 20 er »Konti for offentlig forvaltning og service«. I ENS-forordningens nr. 20.01 forklares det, at offentlig forvaltning og services-aktiviteter behandles separat i forhold til den øvrige økonomiske aktiviteter, fordi »offentlig forvaltning og services-beføjelser, motivation og funktioner adskiller sig fra de øvrige sektorer«. Det anføres desuden i nr. 20.01 i bilag A til ENS-forordningen, at kapitel 20 beskriver kontiene for offentlig forvaltning og service på en måde, der »giver et samlet billede af offentlig forvaltning og services økonomiske aktiviteter: indtægter, udgifter, underskud/overskud, finansiering, andre økonomiske strømme og statuskonto«.

12. Nr. 20.04 i bilag A til ENS-forordningen anerkender vanskelighederne med hensyn til klassifikation og måling vedrørende den offentlige sektor. De centrale bestemmelser for så vidt angår den præjudicielle anmodning befinder sig imidlertid i nr. 20.13-20.16 i bilag A.

13. Nr. 20.13 i bilag A til ENS-forordningen er affattet således:

»Nonprofitinstitutioner (NPI'er), der er ikke-markedsproducenter og kontrolleres af offentlige enheder, er enheder under sektoren offentlig forvaltning og service.«

14. Nr. 20.14 i bilag A til ENS-forordningen har følgende ordlyd:

»Offentlige myndigheder kan vælge at anvende NPI'er i stedet for offentlige institutioner til at gennemføre offentlig politik, fordi de anses for at være mere uafhængige og objektive og mindre udsat for politisk pres. Forskning og udvikling og fastsættelse og ajourføring af standarder inden for sundhed, sikkerhed, miljø og undervisning er eksempler på områder, hvor NPI'er kan være mere effektive end offentlige agenturer«.

15. Det er imidlertid nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen, som er den mest centrale bestemmelse for så vidt angår de foreliggende sager. Heri bestemmes følgende:

»Kontrol med en NPI defineres som beføjelser til at bestemme NPI'ens generelle politik eller strategi. Offentlige foranstaltninger i form af generelle bestemmelser, der gælder for alle enheder, der udøver samme aktivitet, er irrelevante ved afgørelsen af, om det offentlige kontrollerer en individuel enhed eller ej. For at afgøre, hvorvidt en NPI er kontrolleret af det offentlige, bør der tages hensyn til følgende fem indikatorer:

- a) udnævnelse af ledende ansatte
- b) andre bestemmelser i det instrument, hvorved nonprofitinstitutionen er blevet oprettet, f.eks. forpligtelser i nonprofitinstitutionens vedtægter
- c) kontraktmæssige aftaler
- d) finansieringsgrad
- e) risikograden.

At en enkelt indikator er opfyldt, kan være nok til, at en nonprofitinstitution må anses for at være kontrolleret af det offentlige. Hvis en nonprofitinstitution, der hovedsageligt finansieres af det offentlige, fortsat er i stand til at bestemme sin politik eller strategi i betydeligt omfang som nævnt i de øvrige indikatorer, anses den imidlertid ikke for at være kontrolleret af det offentlige. I de fleste tilfælde er det en række indikatorer, der tilsammen peger på, at nonprofitinstitutionen er kontrolleret af det offentlige. Det vil være en skønsmæssig afgørelse, der kan træffes på grundlag af disse indikatorer¹².

16. I nr. 20.16 i bilag A til ENS-forordningen anføres det, at »[e]n nonprofitinstitutionens ikkemarkedsmæssige kendetegn bestemmes på samme måde som for andre enheder under sektoren offentlig forvaltning og service«.

III. Hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

17. Inden den nærmere behandling af de af Corte dei conti (revisionsret) forelagte spørgsmål er det først og fremmest nødvendigt at skitsere visse detaljer om organiseringen af italiensk idræt. Som den forelæggende ret har oplyst, er organiseringen af italiensk idræt baseret på Comitato Olimpico Nazionale Italiano (den italienske olympiske komité, herefter »CONI«). CONI er en offentligretlig juridisk person, som de forskellige nationale idrætsforbund er tilknyttet. Disse idrætsforbund er alle nonprofitheder med status af privatretlige juridiske personer¹³.

18. Selv om CONI er en offentligretlig organisation, er den ikke desto mindre i bund og grund en sammenslutning af nationale idrætsforbund og af associerede idrætsdiscipliner. CONI's hovedfunktion er som disciplinærmyndighed, som også regulerer og forvalter idrætsaktiviteter i Italien. Princippet om idrættens autonomi er et vigtigt element i CONI's vedtægter¹⁴, således at de nationale idrætsforbund er sikret en teknisk, organisatorisk og driftsmæssig autonomi under CONI's tilsyn. CONI har imidlertid beføjelser til at vedtage grundlæggende retningslinjer om anerkendelse af forbundenes idrætsmæssige

12 – Jf. desuden nr. 2.39 i bilag A til ENS-forordningen, som finder anvendelse på NPI'er, der har status af selvstændige juridiske enheder.

13 – Codice civile (den italienske civillovbog), første bog, som ændret ved lovdekret nr. 242 af 23.7.1999 (herefter »lovdekret nr. 242/1999«).

14 – Artikel 4 i CONI's vedtægter.

formål, kriterier og vilkår for udøvelsen af CONI's kontrol med idrætsforbundene og afgørelser om at sætte forbundene under administration i tilfælde af alvorlige og ekstraordinære overtrædelser af idrætslovgivningen¹⁵. CONI's vedtægter fastsætter ligeledes beføjelser til godkendelse af forbundenes vedtægter og regnskaber.

19. Repræsentanter for forbundene, såsom FIG og FISE, er medlemmer af CONI's nationalråd og nationale udvalg. Forbundene deltager således i CONI's organisation og aktiviteter ved at bidrage til sammensætningen af de centrale organer, som har de vigtigste beføjelser, samt ved at bidrage til CONI's beslutningstagen.

20. FIG og FISE er nationale idrætsforbund i Italien. Som nævnt ovenfor i punkt 17, er de nonprofitsammenslutninger med status af privatretlige juridiske personer. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at idrætsforbundene har en ensartet homogen retslig karakter, som er reguleret af privatretten, der er omfattet af den italienske civillovbogs første bog, med den følge, at foranstaltninger, der vedtages af idrætsforbundene, normalt er reguleret af den generelle lovgivning (uden at dette berører anvendeligheden af den særlige idrætslovgivning)¹⁶.

21. FIG's og FISE's vedtægter bestemmer, at deres respektive forvaltning udelukkende varetages af disse forbunds organer. De centrale organer i disse forbund er nationalforsamlingen, præsidenten, forbundsrådet og generalsekretariatet. De generelle retningsgivende beføjelser tilkommer nationalforsamlingen, som består af repræsentanter for basiskategorierne, og som også vælger forbundets ledende medarbejdere samt medlemmerne af forbundsrådet. I begge forbund er de forvaltningsmæssige beføjelser tillagt præsidenten, der er valgt af forbundsforsamlingen. Forbundsrådet har beføjelse til at efterprøve, om de tekniske idrætsprogrammer gennemføres korrekt, bedømme sportsresultater og føre tilsyn med, at forvaltningen udøves korrekt. Det bør imidlertid bemærkes, at CONI har ret til at udpege to medlemmer af revisionsudvalget, mens præsidenten vælges af nationalforsamlingen.

22. FIG og FISE har generelt ansvaret for registrering af medlemmerne i klubberne. FIG og FISE finansieres af bidrag fra CONI og af egne midler, inklusiv kontingenter, forenings- og medlemsgebyrer, sponsorkontrakter, indtjening fra sportsbegivenheder og administration af varer og tjenesteydelser. FIG's vedtægter fastsætter forbundets grundlæggende princip, hvilket er princippet om FIG's privatretlige, foreningsmæssige og nonprofitmæssige karakter¹⁷. Det er imidlertid vigtigt at bemærke, at CONI yder bidrag til FIG og FISE af en betydelig størrelse, som udgjorde 30% af FIG's indtægter i 2013, 27% i 2014 og 30% i 2015. CONI's bidrag til FISE udgør også ca. 30% af sidstnævntes indtægter.

23. De spørgsmål, der er rejst i den foreliggende sag, er opstået på følgende måde: I henhold til italiensk ret¹⁸ har ISTAT beføjelse til årligt at udarbejde offentlige myndigheders konsoliderede regnskaber som en del af kravene i henhold til artikel 121 TEUF. En del af denne proces indebærer nødvendigvis en identifikation af de institutionelle enheder i den italienske stat, der er en del af sektoren »offentlig forvaltning og service« i henhold til de kriterier, der er fastsat i ENS-forordningen.

15 – Artikel 6, stk. 4, i CONI's vedtægter og artikel 5 i lovdekret nr. 242/1999.

16 – Forbundene kan også udøve offentlige funktioner, særligt i henhold til lov, i henhold til hvilken den offentligretlige lovgivning finder anvendelse inden for de grænser, der er fastsat i artikel 1, stk. 1, litra b), i lov nr. 241/1990.

17 – Jf. artikel 4 i FIG's vedtægter og artikel 1 i FISE's vedtægter.

18 – Lov nr. 196 af 31.12.2009.

24. Ved afgørelse offentliggjort i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* (den italienske statstidende) den 30. september 2016 opførte ISTAT FIG og FISE på ISTAT-listen af 2016. ISTAT var af den opfattelse, at FIG og FISE – i overensstemmelse med ENS-forordningen og på grundlag af kriteriet markedsmæssig/ikkemarkedsmæssig i nr. 20.29 i bilag A til denne forordning – er ikkemarkedsmæssige institutionelle enheder. For at afgøre, om disse enheder skulle klassificeres som NPISH'er eller i sektoren offentlig forvaltning og service, kontrollerede ISTAT, om FIG og FISE kontrolleres af offentlige enheder.

25. ISTAT konkluderede, at begge forbund kontrolleres af offentlige enheder. Selv om forbundene har en vis selvstændighed med hensyn til beslutningstagen, fandt ISTAT, at FIG og FISE ikke har en »fuldstændig grad af selvbestemmelse« på baggrund af CONI's betydelige indflydelse på deres forvaltning.

26. FIG og FISE har afvist, at de skulle opfylde disse krav. De anlagde derfor sag henholdsvis den 29. november 2016 og den 7. december 2016, hvori de nedlagde påstand om annullation af listen over offentlige myndigheder, som blev indsat i det konsoliderede offentlige regnskab og identificeret i henhold til artikel 1, stk. 3, i lov nr. 196 af 31. december 2009, og som blev vedtaget af ISTAT (herefter »ISTAT-listen«), for så vidt som FIG og FISE blev optaget blandt »de enheder, der udbyder tjenester vedrørende velfærd, rekreation og kultur«. Det bør bemærkes, at FIG tidligere har anlagt lignende sager med hensyn til forbundets optagelse på ISTAT-listen af 2014 og af 2015. FIG og FISE fik ved afgørelse afsagt den 11. februar 2015 af Corte dei conti (revisionsret) ikke medhold i den første sag vedrørende ISTAT-listen af 2014, mens Corte dei Conti (plenum) (revisionsret) ved dom af 9. marts 2017 gav FIG medhold i det søgsmål, hvori ISTAT-listen af 2015 blev anfægtet.

27. For så vidt angår de foreliggende sager besluttede Corte dei conti (revisionsret) ved domme af 13. september 2017 at forelægge Domstolen følgende tre spørgsmål i overensstemmelse med artikel 267 TEUF:

- »1) Skal begrebet »offentlige foranstaltninger i form af generelle bestemmelser, der gælder for alle enheder, som udøver samme aktivitet«, i henhold til nr. 20.15 i [bilag A til ENS-forordningen] forstås i bred forstand, således at det også omfatter beføjelsen til at udstede idrætsmæssige retningslinjer (såkaldt soft law) og den beføjelse, der er fastsat i loven, med henblik på erhvervelse af status som juridisk person og handlebeføjelser i idrætssektoren, hvilke beføjelser alle italienske nationale idrætsforbund normalt har?
- 2) Skal den generelle kontrolindikator i henhold til nr. 20.15 i [bilag A til ENS-forordningen] (beføjelser til »at bestemme [en institutionel enheds] generelle politik eller strategi«) forstås i materiel forstand som evnen til at dirigere, forpligte og udøve indflydelse på nonprofitinstitutionens administrative forvaltning, eller kan det forstås i en ikke-teknisk forstand således, at det også omfatter andre beføjelser til eksternt tilsyn end dem, der er fastsat i de særlige kontrolindikatorer i henhold til litra a), b), c), d) og e) i nr. 20.15 [i bilag A til ENS-forordningen] (såsom eksempelvis beføjelser til at godkende regnskaber, udpege revisorer og godkende vedtægter og anden form for regulering, idrætsmæssige retningslinjer eller anerkendelse af idrætsgrene)?
- 3) Kan der på grundlag af bestemmelserne i nr. 20.15, 4 125 og 4 126 i [bilag A til ENS-forordningen] tages hensyn til kontingenterne ved afgørelsen af, om der foreligger offentlig kontrol og i samme forbindelse til en præcisering af, om disse kontingenters størrelse, sammen med andre indtægter, på baggrund af den konkrete sags særlige omstændigheder kan godtgøre, at nonprofitinstitutionen har en betydelig grad af selvbestemmelse?«

IV. Retsforhandlingerne for Domstolen

28. Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 17. november 2017 er sagerne C-612/17 og C-613/17 blevet forenet.

29. Den forelæggende rets anmodning i henhold til artikel 105, stk. 1, i Domstolens procesreglement om, at sagerne C-612/17 og C-613/17 skulle undergives en fremskyndet procedure, blev forkastet ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 14. december 2017.

30. FIG, FISE, Den Italienske Republik og Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg. FIG, Den Italienske Republik og Kommissionen deltog i retsmødet for Domstolen den 6. februar 2019.

V. Bedømmelse

A. Indledende bemærkninger

31. Der er behov for en procedure i to trin for at afgøre, om idrætsforbund som FIG og FISE kan klassificeres som NPI'er, der kontrolleres af det offentlige, eller derimod som NPISH'er og dermed befinder sig uden for den offentlige sektor. Det første trin består i at undersøge, om NPI'en er markedsproducent eller ikkemarkedsproducent. Kun såfremt den pågældende NPI *ikke opfylder* dette kriterium (dvs. at salget af varer og tjenesteydelser udgør *mindre* end 50% af omkostningerne) og kvalificeres som ikkemarkedsproducent¹⁹, træder det andet trin i kraft, som består i en undersøgelse af spørgsmålet om, hvorvidt en offentlig enhed udøver kontrol over den pågældende NPI.

32. Den forelæggende ret har i sin forelæggelsesafgørelse tydeligt oplyst, at FIG og FISE er ikkemarkedsproducenter. Denne faktiske konstatering kan ikke drages i tvivl af Domstolen²⁰. Den afgørende problemstilling, som er kernen i de spørgsmål, der er forelagt for Domstolen, er således spørgsmålet, om en offentlig enhed udøver »kontrol« med idrætsforbund såsom FIG og FISE i henhold til ENS-forordningens bestemmelser, således at de med henblik på nationalregnskaberne skal omfattes af sektoren »offentlig forvaltning og service« (s. 13).

33. Det er bestemt muligt at forestille sig en situation, hvor et bestemt idrætsforbund næsten udelukkende beror på offentlige midler som indtægt, og hvor dets embedsmænd netop udpeges af en national regering. Et forbund af denne art ville sandsynligvis blive betragtet som værende kontrolleret af det offentlige i en række offentligretlige henseender – ikke mindst med henblik på de statistiske formål, der er omhandlet i ENS-forordningen – netop fordi dette forbunds generelle politik i realiteten enten kontrolleres eller i det mindste påvirkes kraftigt af et bestemt offentligt organ, selv om det desuden måtte stå klart, at forbundet træffer sine egne selvstændige og reelt uafhængige beslutninger på idrætsområdet.

34. Hvordan forholder det sig da med hensyn til FIG og FISE i betragtning af kriteriet i nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen? Dette er i bund og grund det afgørende spørgsmål, der fremgår af de tre særskilte spørgsmål fra den forelæggende ret. Inden undersøgelsen af disse spørgsmål er det imidlertid værd indledningsvis at bemærke, at ordlyden af nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen har en udtømmende karakter. Det fremgår tydeligt af denne bestemmelse, at »[der] bør [...] tages hensyn til

19 – Det er i denne forbindelse vigtigt at fremhæve, at NPI'er, som er markedsproducenter, der kontrolleres af en offentlig enhed, klassificeres som offentlige selskaber. Jf. nr. 20 307 i bilag A til ENS-forordningen. En privat kontrolleret NPI tilhører sektorerne ikkefinansielle selskaber og finansielle selskaber, hvis den er markedsproducent. Jf. nr. 3.31 i bilag A til ENS-forordningen.

20 – Den forelæggende ret har oplyst, at overskuddet fra salget af FIG's og FISE's tjenesteydelser reelt er meget lavt og udgør mindre end 10% af deres produktion. Derfor kan FIG og FISE ikke anses for markedsmessige enheder, og de er således tydeligvis ikkemarkedsmessige NPI'er som omhandlet i nr. 20.29 og 20.30 i bilag A til ENS-forordningen.

følgende fem indikatorer [...]»²¹. Med hensyn til NPI'er som FIG og FISE betyder dette, at alene disse nummererede kriterier kan anvendes til at afgøre spørgsmålet om kontrol samt om, hvorvidt en NPI, der er ikkemarkedsproducent, skal klassificeres i sektoren offentlig forvaltning og service eller som en NPISH.

35. Dette har en vis betydning, idet der andetsteds i ENS-forordningen, navnlig i nr. 20 309²² og 20 310 i bilag I til denne forordning, anvendes en lidt anderledes – og, i det mindste i nogle tilfælde, bredere – definition af begrebet kontrol i forbindelse med afgørelsen af spørgsmålet, om visse andre organer skal anses for offentligretlige organer²³. I modsætning til det argument, som Kommissionen har fremført i sit skriftlige indlæg og i retsmødet, er jeg ikke af den opfattelse, at andre – ganske vist analoge – bestemmelser i ENS-forordningen af denne art kan så at sige integreres i definitionen af kontrol i henhold til nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen. Definitionen af kontrol i førnævnte bestemmelse er *lex specialis*, som ikke kan udvides ved at henvise til andre generelle bestemmelser som f.eks. nr. 20 309 og 20 310 i bilag A til ENS-forordningen, selv om disse bestemmelser også omhandler spørgsmålet om kontrol eller endda kontrol i den offentlige sektor i sidstnævnte bestemmelsers tilfælde.

36. Efter min opfattelse er formålet med nr. 20 309 og 20 310 i bilag A til ENS-forordningen *ikke* at afgøre, om en ikkemarkedsmæssig NPI skal klassificeres i sektoren offentlig forvaltning og service eller som en NPISH²⁴, men derimod at afgøre, hvorvidt selskaber (som er markedsproducenter, og som kan omfatte NPI'er)²⁵ skal klassificeres som værende under offentlig eller privat kontrol²⁶.

37. Med dette in mente er det nu muligt at fortsætte med behandlingen af den forelæggende rets konkrete spørgsmål.

B. Det første spørgsmål: den præcise fortolkning af begrebet »offentlige foranstaltninger i form af generelle bestemmelser«

38. Som nævnt er de to første sætninger af nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen affattet således:

»Kontrol med en NPI defineres som beføjelser til at bestemme NPI'ens generelle politik eller strategi. Offentlige foranstaltninger i form af generelle bestemmelser, der gælder for alle enheder, der udøver samme aktivitet, er irrelevante ved afgørelsen af, om det offentlige kontrollerer en individuel enhed eller ej [...]«

21 – De fem kontrolindikatorer i nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen tildeles hverken en særlig vægt eller prioritet. Ifølge bestemmelsen kan den omstændighed, »[a]t en enkelt indikator er opfyldt, [...] være nok til, at en nonprofitinstitution må anses for at være kontrolleret af det offentlige«.

22 – Kommissionen har i sit skriftlige indlæg adskillige gange henvist til denne bestemmelse og er af den opfattelse, at den er relevant i forbindelse med spørgsmålet om kontrol af NPI'er. Kommissionen har i denne henseende anført, at bestemmelserne i nr. 20 309 i bilag A til ENS-forordningen er mere detaljerede end bestemmelserne i nr. 20.15.

23 – Jf. desuden nr. 1.36, 2.32, 2.35-2.39 og 20.18 i bilag A til ENS-forordningen.

24 – Dette er genstanden for *lex specialis* i nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen. Jf. i denne forbindelse også Eurostat Manual on Government Deficit and Debt, Implementation of ESA 2010, 2016-udgaven, tilgængelig via <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7203647/KS-GQ-16-001-EN-N.pdf/5cfae6dd-29d8-4487-80ac-37f76cd1f012>. På denne manual s. 15, afsnit 11, anføres det, at »begrebet offentlig kontrol i nationalregnskabsforstand er det samme for både finansielle selskaber og ikkefinansielle selskaber og er beskrevet i de følgende afsnit. Kontrollen med nonprofitinstitutioner og uddannelsesenheder behandles *særskilt* nedenfor« (min fremhævelse).

25 – I henhold til nr. 20 307 i bilag A til ENS-forordningen klassificeres ikkemarkedsmæssige enheder i den offentlige sektor under offentlig forvaltning og service, og markedsdækkende offentlige enheder klassificeres som offentlige selskaber.

26 – Det fremgår tydeligt af figuren i nr. 20 303 i bilag A til ENS-forordningen, at bestemmelserne i nr. 20 303 til 20 319 i bilag A til ENS-forordningen om den offentlige sektor ikke indeholder bestemmelser, der kan afgøre, om en enhed er en NPISH.

39. Den forelæggende ret nærer tvivl om betydningen af formuleringen »generelle bestemmelser« i denne sammenhæng. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at der er tale om et overordnet begreb, som med hensyn til idrætsforbund kan henvise til såvel retningslinjerne (»soft law«) fra Den Internationale Olympiske Komité og CONI som de generelle bestemmelser i italiensk ret om anerkendelse af sådanne forbunds idrætsmæssige formål. Ifølge den forelæggende ret skal anerkendelsen fra CONI med hensyn til det idrætsmæssige ske før anerkendelsen af disse forbund²⁷.

40. Selv om Kommissionen anerkender, at CONI's beføjelser til at vedtage generelle regler, der indeholder fælles standarder for idrætsaktiviteter, i princippet henhører under begrebet »offentlige foranstaltninger i form af generelle bestemmelser«, er Kommissionen af den opfattelse, at CONI's beføjelse til at anerkende idrætsforbund risikerer at skabe et *de facto*-monopol for forbundet i den pågældende idræt, idet der kun kan anerkendes ét forbund for denne idræt. Derfor er Kommissionen af den opfattelse, at denne beføjelse ikke henhører under begrebet »offentlige foranstaltninger i form af generelle bestemmelser«.

41. Kommissionen er også af den opfattelse, at CONI's beføjelse til at anerkende idrætsforbund giver CONI en evne til at fastlægge den generelle politik for disse forbund i overensstemmelse med kontrolindikatoren i nr. 20 309, litra h), i bilag A til ENS-forordningen, som omhandler »[k]ontrol via overdreven regulering«. Denne bestemmelse foreskriver, at »[h]vis der er tale om så snæver regulering, at den i praksis dikterer foretagendets generelle politik, er det en form for kontrol. Offentlige myndigheder kan i nogle tilfælde have store reguleringsmæssige beføjelser, særlig på områder som monopoler og privatiserede forsyningsvirksomheder, hvor der er et element af forsyningspligt. Der kan forekomme reguleringsmæssige beføjelser på vigtige områder, f.eks. prisfastsættelse, uden at enheden overdrager kontrollen med den generelle politik«. Kommissionen er af den opfattelse, at kontrolindikatoren i nr. 20 309, litra h), i bilag A til ENS-forordningen er forbundet med indikatorerne i nr. 20.15, litra b), og nr. 2.39, litra b), i bilag A til ENS-forordningen.

42. Efter min opfattelse kan begrebet »generelle bestemmelser« som omhandlet i nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen naturligvis ikke blot fortolkes abstrakt, idet det snarere får sin betydning fra den overordnede lovgivningsmæssige kontekst. Den omstændighed, at formuleringen »offentlige foranstaltninger i form af [...]« går forud for begrebet, må utvivlsomt være af en vis betydning, eftersom det dermed forudsættes, at de pågældende bestemmelser har en eller anden form for officiel opbakning eller status. Således henviser begrebet »generelle bestemmelser« i denne sammenhæng principielt til bestemmelser, der enten indgår i en retsakt vedtaget af den italienske stat eller udgør gennemførelsesbestemmelser eller principper, der indgår i en sådan lovgivning.

43. Med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse forekommer den italienske retlige ordning til anerkendelse af idrætsforbund netop at udgøre den form for generelle bestemmelser, som nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen omhandler. Således som den forelæggende ret selv har tydeliggjort, er bestemmelser, der omhandler områder såsom anerkendelse af idrætsforbund, beskyttelse af idrætsforbundenes integritet og de begivenheder, som de organiserer, samt beskyttelse af idrætsudøvernes sundhed og velfærd, udtrykkeligt fastlagt ved lov og finder direkte og generel anvendelse på alle idrætsforbund, idet der fastsættes fælles standarder med henblik på dette formål. Disse bestemmelser har imidlertid ikke til formål at kontrollere eller på anden måde fastsætte den generelle politik eller strategi²⁸, som idrætsforbund såsom FIG eller FISE kan vælge at følge, hvilket Kommissionen har gjort opmærksom på i sit skriftlige indlæg. Det vigtigste er imidlertid, at en

27 – Artikel 15 i lovdekret nr. 242/1999.

28 – Jf. f.eks. nr. 1.36 i bilag A til ENS-forordningen.

»generel bestemmelse« af denne art, som finder generel anvendelse på alle idrætsforbund, og som ikke i væsentlig grad har til formål at kontrollere de pågældende idrætsforbunds politik eller strategi, er irrelevant med henblik på at afgøre, hvorvidt det pågældende forbund kontrolleres af offentlige enheder²⁹ i ENS-forordningens forstand³⁰.

44. Ovenstående indebærer, at den omstændighed, at FIG og FISE – ligesom andre italienske idrætsforbund – i henhold til italiensk ret var pålagt at ansøge CONI om anerkendelse, ikke er relevant med henblik på at afgøre, om den krævede grad af kontrol forestået af offentlige enheder i henhold til nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen er til stede. Hvis FIG og FISE skal anses for at være kontrolleret af offentlige enheder med henblik på denne bestemmelse i ENS-forordningen, må det således være af en anden årsag.

45. Jeg er derfor af den opfattelse, at begrebet »[o]ffentlige foranstaltninger i form af generelle bestemmelser, der gælder for alle enheder, der udøver samme aktivitet«, i nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen bl.a. henviser til bestemmelser, der omhandler områder såsom anerkendelse af idrætsforbund, beskyttelse af idrætsforbundenes integritet og de begivenheder, som de organiserer, samt beskyttelse af idrætsudøvernes sundhed og velfærd, som er udtrykkeligt fastlagt ved lov og finder direkte og generel anvendelse på alle idrætsforbund, idet der fastsættes fælles standarder med henblik på dette formål. Beføjelsen til at fastlægge sådanne regler er irrelevant ved afgørelsen af, om det offentlige kontrollerer et idrætsforbund, som er en NPI og ikkemærkedesproducent som omhandlet i nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen.

C. Det andet spørgsmål: den præcise fortolkning af begreberne »kontrol« og »beføjelser til at bestemme en institutionel enheds generelle politik eller strategi«

46. Den forelæggende ret har med sit andet spørgsmål gjort opmærksom på den omstændighed, at det er muligt at anlægge to fortolkninger af begrebet »kontrol« som omhandlet i nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen. Ifølge den ene fortolkning omhandler »kontrol« det offentliges eller et offentligt organs evne til at bestemme den pågældende enheds generelle politik eller strategi ved at kontrollere eller udøve en afgørende indflydelse på den institutionelle enheds forvaltning. Den anden fortolkning af »kontrol«, som den forelæggende ret har foreslået, vedrører den såkaldte formelle kontrol ved det generelle og eksterne tilsyn med idrætsforbund, som er fastlagt i den italienske retsorden generelt og af CONI specifikt.

47. Således som den forelæggende ret har fastslået, omhandler begrebet »kontrol« i denne henseende beføjelser til at bestemme den pågældende enheds generelle politik eller strategi ved at kontrollere eller udøve en afgørende indflydelse på denne enheds forvaltning. Dette fremgår af ordlyden af og rammerne for nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen, eftersom alle fem specifikke kontrolindikatorer, der er opregnet deri³¹, vedrører begrebet »kontrol« i denne materielle forstand, hvilket vil blive uddybet nedenfor. Her kan det være hensigtsmæssigt at fremhæve den omstændighed, at henvisningen til »at kontrollere eller udøve en afgørende indflydelse på den institutionelle enheds forvaltning« *ikke* er et særskilt kriterium, men blot har til formål at præcisere eller illustrere kriteriet for kontrol i henhold til nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen, altså »beføjelser til at bestemme NPI'ens generelle politik eller strategi«. Det fremgår tydeligt af disse formuleringer, at kriteriet for kontrol i denne bestemmelse ikke vedrører den daglige drift af NPI'en, men snarere definitionen og forvaltningen af NPI'ens overordnede strategi.

29 – Jf. nr. 20.13 i bilag A til ENS-forordningen.

30 – Jeg er af den opfattelse, at Kommissionens henvisning til »[k]ontrol via overdreven regulering« i nr. 20.309, litra h), i bilag A til ENS-forordningen ikke er relevant, eftersom det er *lex specialis* i nr. 20.15 i nævnte bilag, der finder anvendelse, og det fremgår desuden tydeligt af selve ordlyden af førstnævnte bestemmelse, at dette kriterium ikke finder anvendelse i forbindelse med idrætsforbund, idet det vedrører »monopoler og privatiserede forsyningsvirksomheder, hvor der er et element af forsyningspligt«.

31 – Som er opregnet udtømmende.

48. Således som jeg allerede har bemærket i forbindelse med besvarelsen af det første spørgsmål, fremgår det tydeligt af ENS-forordningens ordlyd, at det eksterne tilsyn, der følger af de almindelige regler i henhold til italiensk ret, er irrelevant³² i forbindelse med afgørelsen af, hvorvidt en sådan kontrol, som omhandlet i nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen, forekommer. På grund af den omstændighed, at nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen udgør *lex specialis*, er det desuden kun muligt at tage de fem specifikke kontrolindikatorer, der er opregnet i nr. 20.15, litra a), b), c), d) og e), i bilag A til ENS-forordningen, i betragtning med henblik på at afgøre, hvorvidt det offentlige kontrollerer en NPI – som f.eks. FIG og FISE – som er ikkemærkedesproducenter, og dermed, om det offentlige kan bestemme dens generelle politik eller strategi.

49. Kommissionen har fremført det argument, at de italienske idrætsforbund – eftersom de udøver bestemte funktioner, såsom udvælgelse af de idrætsudøvere, der deltager i nationale og internationale sportsbegivenheder såsom De Olympiske Lege, og idet de også afgør tvister inden for idrætsgrenene – udøver offentlige funktioner og derfor bør klassificeres som offentlige enheder under nr. 20.06 i bilag A til ENS-forordningen. Disse funktioner er efter min opfattelse ikke offentlige af natur, og det må under alle omstændigheder atter fremhæves, at kriteriet for kontrol udelukkende er det kriterium, der er omhandlet i nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen. Således må det konkluderes, at Kommissionens argument, der er støttet på nr. 20.06 i dette bilag, er irrelevant i denne henseende.

50. Det forholder sig faktisk sådan, at CONI's vedtægter giver CONI en række beføjelser over idrætsforbund såsom FIG og FISE. Det bestemmes således i CONI's vedtægter, at CONI's nationale kongres skal godkende idrætsforbundenes budgetter og endelige regnskaber³³ og udpege revisorer, der repræsenterer CONI³⁴. I modsætning til Kommissionens argumenter kan disse beføjelser efter min opfattelse ikke sidestilles med, at CONI reelt udnævner ledende ansatte i FIG og FISE³⁵. For så vidt angår selve de materielle beføjelser vil beføjelsen til at godkende regnskaber og udpege de pågældende idrætsforbunds revisorer³⁶ normalt ikke anses for en beføjelse, der kan kontrollere eller på anden vis udøve en afgørende indflydelse på forbundenes generelle politik. Det kunne ganske vist forholde sig anderledes, hvis disse beføjelser f.eks. var mere vidtrækkende og omfattede en beføjelse til at godkende eller (eventuelt) nedlægge veto mod FIG eller FISE's planlagte udgifter. Selv om det i sidste ende tilkommer den forelæggende ret at efterprøve dette, fremgår det implicit af forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende ret er af den opfattelse, at beføjelsen til at godkende de enkelte idrætsforbunds regnskaber og udpege revisorer, der repræsenterer CONI, blot udgør en almindelig revisionsbeføjelse³⁷. Ud fra denne synsvinkel udgør disse revisionsbeføjelser i sig selv ikke en kontrolindikator som omhandlet i nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen³⁸. I denne sammenhæng vil jeg – med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse heraf – fremhæve, at det, selv om de nationale idrætsforbunds årsregnskaber skal godkendes af CONI, er idrætsforbundets

32 – I sig selv eller kombineret med andre kriterier.

33 – Artikel 7, stk. 5, litra g2), og artikel 21, stk. 5, i CONI's vedtægter.

34 – Artikel 7, stk. 5, litra h12), i CONI's vedtægter.

35 – Beføjelsen til at udnævne ledende ansatte er en af de specifikke kontrolindikatorer, der udtrykkeligt er nævnt i nr. 20.15, litra a), i bilag A til ENS-forordningen.

36 – Hvilket eventuelt kunne henføres under ordlyden af nr. 20.15, litra b), i bilag A til ENS-forordningen.

37 – FIG og Den Italienske Republiks repræsentant anførte i retsmødet, at formålet med dette eksterne tilsyn forestået af CONI var at sikre, at de offentlige midler, som idrætsforbundene tildeles, ikke anvendes til andre formål end dem, der er givet tilladelse til, snarere end at bestemme idrætsforbundets generelle politik eller strategi.

38 – Kommissionen har desuden bemærket, at CONI har en vidtrækkende kontrolbeføjelse over de idrætsforeninger, der er tilknyttet forbundene, og som udgør en væsentlig del af sidstnævntes aktiviteter. CONI's vedtægter bestemmer ifølge Kommissionen, at CONI's nationalråd fastsætter kriterierne for de kontroller, som forbundene foretager af deres medlemmer for at efterprøve deres finansielle stabilitet, med henblik på at sikre, at sportsbegivenhederne forløber som planlagt. Disse kontroller foretages af forbundene i henhold til en delegation af beføjelser fra CONI, som kan træde i forbundenes sted, hvis det fastslås, at de af forbundene foreståede kontroller er utilstrækkelige. Delegationen af tilsynsbeføjelser over medlemmerne til forbundene bekræfter ifølge Kommissionen, at CONI udøver en afgørende indflydelse på forbundenes generelle politik og dermed kontrollerer dem. Jeg kan imidlertid ikke tilslutte mig denne opfattelse. Jeg kan ikke se, hvordan den omstændighed, at CONI har delegeret visse beføjelser vedrørende ekstern kontrol, navnlig finansiell kontrol, til idrætsforbundene over deres medlemmer, i sig selv og uden tydeligt bevis herfor giver CONI beføjelser til at bestemme de pågældende idrætsforbunds generelle politik eller strategi.

nationalforsamling, der i sidste ende skal godkende dette regnskab, hvis CONI afgiver en negativ udtalelse herom³⁹. Således som både FIG og Den Italienske Republiks repræsentant anførte i retsmødet, understreger dette under alle omstændigheder, at denne eksterne kontrol udelukkende har en tilsynsmæssig karakter.

51. Kommissionen har desuden nævnt CONI's nationalråds beføjelser til at godkende vedtægterne og bestemte regler eller bestemmelser for idrætsforbundene⁴⁰ og er af den opfattelse, at de er kontrolindikatorer som omhandlet i nr. 20 309, litra i), og nr. 20.15, litra b), i bilag A til ENS-forordningen. Bortset fra den omstændighed, at de eneste indikatorer, der er relevante, er de i nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen omhandlede, henhører de omhandlede beføjelser under begrebet »[o]ffentlige foranstaltninger i form af generelle bestemmelser, der gælder for alle enheder, der udøver samme aktivitet« i nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen. Disse beføjelser er dermed irrelevante ved afgørelsen af, om det offentlige kontrollerer et idrætsforbund, som er en NPI og ikkemærkedesproducent som omhandlet i nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen⁴¹.

52. Kommissionen er desuden af den opfattelse, at CONI's beføjelser til at sætte forbundene under administration i tilfælde af alvorlige og ekstraordinære overtrædelser af idrætslovgivningen, når det fastslås, at deres styrende organer ikke kan fungere, eller når det ikke er muligt at sikre en ordentlig organisering og gennemførelse af nationale sportsbegivenheder⁴², samt beføjelsen til at tilbagekalde anerkendelsen af forbundenes idrætsmæssige formål, såfremt kriterierne ikke længere er opfyldt⁴³, skal tages i betragtning med henblik på nr. 20.15, litra b), i bilag A til ENS-forordningen.

53. Jeg er imidlertid atter af en anden opfattelse. Efter min opfattelse er sådanne beføjelser, som udøves i enkeltstående tilfælde, såfremt et idrætsforbund ikke overholder de vigtigste regler og forpligtelser, der er indført for, at forbundet kan fungere korrekt, beføjelser, der minder om, eller som er en naturlig følge af CONI's beføjelser til at anerkende et sådant forbund⁴⁴, og dermed ikke er relevante med henblik på nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen. Disse beføjelser giver ikke CONI magt til at bestemme det pågældende idrætsforbunds generelle politik eller strategi.

54. Jeg er derfor af den opfattelse, at formuleringen »[k]ontrol med en NPI defineres som beføjelser til at bestemme NPI's generelle politik eller strategi« i nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen skal fortolkes som en henvisning til evnen til at kontrollere eller udøve en afgørende indflydelse på en NPI's forvaltning og ikke til eventuelle beføjelser til eksternt tilsyn i form af generelle bestemmelser, der gælder for alle enheder, der udøver samme aktivitet. Kun de fem specifikke kontrolindikatorer, der er opregnet i litra a), b), c), d) og e) i nævnte bestemmelse, kan tages i betragtning med henblik på at afgøre, hvorvidt en enhed har beføjelser til at bestemme en NPI's generelle politik eller strategi.

39 – Jf. artikel 15, stk. 3, i lovdekret nr. 242/1999 og f.eks. artikel 30, stk. 3, litra d), i FIG's vedtægter.

40 – Jf. artikel 7, stk. 5, litra l), i CONI's vedtægter.

41 – Kommissionen har desuden bemærket, at CONI har beføjelser til at definere de grundlæggende principper for forbundenes vedtægter som f.eks. princippet om adskillelse af magten mellem forbundenes vigtigste organer (råd, forbundsråd, forbundspræsident og revisorkollegium), princippet om internt demokrati, der ligger til grund for stemmeretten for tilknyttede foreninger og sammenslutninger og idrætsudøvere inden for forbundet, princippet om valgbarhed til forbundsposter, som ligger til grund for valget af, embedsperioden for og forlængelsen af embedsperioden for valgte repræsentanter samt uforeneligheden mellem visse funktioner, princippet om, at idrætsudøverne skal være repræsenteret i de nationale styrende organer. Ifølge Kommissionen giver denne beføjelse den offentlige enhed CONI evnen til at udøve indflydelse på forbundenes interne struktur og kan derfor ses som et bevis på CONI's evne til at bestemme forbundenes generelle politik eller som en form for offentlig kontrol. Jeg deler ikke denne opfattelse. Sådanne beføjelser falder efter min opfattelse atter ind under begrebet »[o]ffentlige foranstaltninger i form af generelle bestemmelser, der gælder for alle enheder, der udøver samme aktivitet« i nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen.

42 – Artikel 6, litra fl), og artikel 7, stk. 5, litra f), i CONI's vedtægter.

43 – Artikel 21, stk. 5, i CONI's vedtægter.

44 – Som dermed udgør »[o]ffentlige foranstaltninger i form af generelle bestemmelser, der gælder for alle enheder, der udøver samme aktivitet«, i henhold til nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen.

D. Det tredje spørgsmål: den præcise fortolkning af begrebet »finansieringsgrad«, »væsentlig finansiering« og relevansen af »kontingenter« ved efterprøvelsen af, om nonprofitinstitutionen har adgang til selvbestemmelse

55. Den forelæggende ret har fastslået, at der ikke foreligger beviser for den krævede grad af kontrol med hensyn til de specifikke indikatorer, der er opregnet i litra a), b), c), og e) i nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen, dvs. udnævnelse af ledende ansatte, forpligtelserne i FIG's vedtægter, kontraktmæssige aftaler eller risikograden. Den forelæggende rets spørgsmål drejer sig i stedet om fortolkningen af nr. 20.15, litra d), i bilag A til ENS-forordningen, navnlig finansieringsgraden og spørgsmålet, om de indtægter, som FIG og FISE modtager i form af kontingenter, kan tages i betragtning ved afgørelsen af spørgsmålet om den angivelige offentlige kontrol. Dette spørgsmål består grundlæggende af to dele, nemlig begrebet »finansieringsgrad« og relevansen af kontingenterne. Jeg vil foreslå, at disse elementer behandles særskilt, og at spørgsmålet om kontingenterne behandles først.

1. Kontingenternes status

56. Som det fremgår af punkt 22 ovenfor, stammer størstedelen af FIG's og FISE's indtjening fra kontingenter samt fra indtægter fra både nationale og internationale sportsbegivenheder, annoncering og sponsorkontrakter. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at et højt kontingentniveau vil vidne om, at FIG og FISE har opnået en tilstrækkelig høj grad af økonomisk og forvaltningsmæssig autonomi, således at det ikke siges, at de kontrolleres af en offentlig enhed såsom CONI uanset sidstnævnte organs betydelige økonomiske bidrag⁴⁵.

57. Den forelæggende ret har i sin forelæggelsesafgørelse anført, at kontingenterne efter ISTAT's og anklagemyndighedens opfattelse imidlertid er bidrag af offentlig eller afgiftslignende karakter som følge af den monopolstilling, som FIG og FISE indtager inden for henholdsvis den italienske golfsektor og den italienske ridesektor. De har begge anført, at disse kontingenter dermed ikke kan anses for at være relevante ved vurderingen af disse forbunds reelle økonomiske autonomi.

58. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at argumentet om, at kontingenterne reelt udgør indtægter fra de offentlige finanser, bør forkastes. Denne opfattelse er efter min opfattelse fuldstændig korrekt. Således som Kommissionen har anført i sit skriftlige indlæg, er det korrekt, at kun idrætsudøvere, der er registreret under FIG og FISE, kan udøve deres valgte idræt⁴⁶, således at forbundene i denne henseende kan anses for at indtage en monopolstilling for så vidt angår organiseringen af henholdsvis den italienske golfsektor og den italienske ridesektor. Det forholder sig ikke desto mindre således, at golf og ridning er frivillige idrætsgrene⁴⁷, og at de pågældende kontingenter er frivillige betalinger fra husholdningerne⁴⁸.

59. Betalingen af f.eks. et kontingent til FIG er ikke mere tvungen i denne forbindelse end f.eks. en golfspillers betaling for at få adgang til en bestemt golfbane (greenfee). Således som den forelæggende ret har bemærket, er idrætsforbundene i henhold til italiensk ret nonprofitforeninger, der reguleres af reglerne i den italienske civillovbogs første bog. Et medlemskab er således en frivillig handling, hvorved medlemmet forpligter sig til at overholde en række interne regler og til at betale et kontingent. Denne betaling kan grundlæggende anses for en konsekvens af, at det pågældende medlem frivilligt har påtaget sig en kontraktlig forpligtelse. Betalingen giver medlemmet ret til at deltage i det pågældende idrætsforbund og gør det muligt for medlemmet at bidrage til, at forbundet opnår de indtægter, der gør det muligt for det at forfølge dets formål.

45 – Det bør bemærkes, at det følger af nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen, at selv hvis en nonprofitinstitution hovedsageligt finansieres af det offentlige, kan den ikke desto mindre være i stand til at bestemme sin politik eller strategi i betydeligt omfang og vil dermed ikke blive anset for at være kontrolleret af det offentlige.

46 – I det mindste for så vidt angår konkurrenceidrætsudøvere.

47 – Uanset om de udøves i amatør- eller professionelt regi.

48 – Jf. nr. 4 125 og 4 126 i bilag A til ENS-forordningen.

60. Betaling af et kontingent til idrætsforbund såsom FIG og FISE er således en rent privat, frivillig kontraktmæssig betaling fra det pågældende medlem, som foretages i betragtning af de tjenesteydelser, som disse forbund udbyder. I modsætning til de argumenter, som ISTAT og anklagemyndigheden har fremført for den forelæggende ret, og som Kommissionen har fremført for Domstolen, kan kontingenter af denne art reelt ikke anses for at have karakter af et offentligt eller afgiftslignende gebyr. Dette skyldes, at det afgørende træk ved et afgiftslignende gebyr er, at betalingen er tvungen, og inddrivelsen heraf er obligatorisk, ikke på grundlag af en kontraktforhold, men snarere på grundlag af *den offentlige ret*. I visse tilfælde er det korrekt, at en manglende betaling af et gebyr kan medføre administrative eller endda strafferetlige sanktioner. Et afgiftslignende gebyr af denne type opkræves desuden ikke på grundlag af den faktiske benyttelse af eller omkostningerne ved ydelser leveret af det pågældende organ⁴⁹.

61. Der er desuden intet, der tyder på⁵⁰, at FIG eller FISE i tilfælde af manglende betaling af kontingent vil have andre muligheder for at inddrive kontingentet end at anvende de foranstaltninger, der er fastlagt i den almindelige privatret.

62. Jeg er således af den opfattelse, at indtjening fra kontingenter til idrætsforbund, som er rent private, frivillige kontraktmæssige betalinger fra medlemmer, som foretages i betragtning af de tjenesteydelser, som disse forbund udbyder, ikke skal tages i betragtning ved vurderingen af det offentlige finansierungsgrad med henblik på nr. 20.15, litra d), i bilag A til ENS-forordningen. Den relative betydning af disse kontingenter og anden »privat« indtjening sammenlignet med det offentlige finansiering er således et klart tegn på, at en NPI ikke kontrolleres af det offentlige og dermed skal klassificeres som en NPISH.

2. Det årlige bidrag fra CONI

63. Tilbage står spørgsmålet om det årlige bidrag fra CONI – en offentlig enhed – der som nævnt udgør ca. 30% af FIG's og FISE's indtægter. Dette bidrag har utvivlsomt en væsentlig størrelse, og jeg udelukker ikke muligheden for, at et bidrag af denne størrelse i visse sammenhænge og under visse omstændigheder kunne være en kontrolindikator. Som regel vil et bidrag af denne art imidlertid *ikke i sig selv* være nok til, at forbundet er kontrolleret.

64. Det kan imidlertid forholde sig anderledes, hvis der foreligger dokumentation for, at det pågældende idrætsforbund har bragt sin forvaltning, politik og strategi i overensstemmelse med den bidragsydende offentlige enheds ønsker på grund af forbundets faktiske økonomiske afhængighed af denne enhed. Selv under disse omstændigheder ville det med henblik på at bevise, at der foreligger kontrol, være nødvendigt at vise, at den økonomiske afhængighed faktisk har medført en situation, hvor den offentlige enhed, der yder bidraget, udøver en afgørende indflydelse med hensyn til centrale forvaltningsmæssige og organisatoriske beslutninger.

65. Her bør det bemærkes, at nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen udtrykkeligt fastslår, at selv hvis en NPI, der »hovedsageligt finansieres af det offentlige«, fortsat er i stand til at bestemme »sin politik eller strategi i betydeligt omfang [...], anses den imidlertid ikke for at være kontrolleret af det offentlige«. Dette afgøres ved at undersøge de fire øvrige indikatorer i nr. 20.15 i bilag A til

49 – Jf. i denne retning dom af 12.9.2013, IVD (C-526/11, EU:C:2013:543, præmis 24).

50 – Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse heraf.

ENS-forordningen⁵¹. I de foreliggende sager er FIG og FISE ikke »hovedsageligt finansiere[t]« af en offentlig enhed⁵², og selv hvis de var, ville det stadig være nødvendigt at bevise, at de ikke længere er i stand til at bestemme deres generelle politik eller strategi⁵³, for i denne henseende at fastslå, at de kontrolleres af en offentlig enhed.

66. Det fremgår implicit af forelæggelsesafgørelsen, at ingen af disse omstændigheder gør sig gældende i de foreliggende sager. Der er ikke forelagt nogen beviser, der kunne antyde, at FIG eller FISE gennem deres medlemmer ikke fortsat er i stand til at bestemme deres egne politikker og strategier, selv om dette i sidste ende tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

67. Det tilkommer under alle omstændigheder den forelæggende ret at afgøre, om FIG og FISE faktisk er økonomisk afhængige af CONI på grund af størrelsen af sidstnævntes årlige bidrag. Selv hvis der føres et tilfredsstillende bevis for en sådan økonomisk afhængighed over for den forelæggende ret, vil det desuden være nødvendigt at påvise, at FIG og FISE reelt har bragt deres generelle politikker eller strategier i overensstemmelse med CONI's ønsker, bl.a. på grund af en sådan økonomisk afhængighed af dette organ, inden det kan fastslås, at forbundene kontrolleres af en offentlig enhed. I mangel af dokumentation for, at CONI kontrollerer eller udøver en afgørende indflydelse på FIG's og FISE's forvaltning, må svaret således være, at det under disse særlige omstændigheder ikke er blevet bevist, at FIG og FISE kontrolleres af det offentlige som omhandlet i nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen.

VI. Forslag til afgørelse

68. I lyset af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen, at den besvarer de af Corte dei conti (revisionsret, Italien) forelagte præjudicielle spørgsmål således:

»Begrebet »[o]ffentlige foranstaltninger i form af generelle bestemmelser, der gælder for alle enheder, der udøver samme aktivitet«, i nr. 20.15 i bilag A til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 549/2013 af 21. maj 2013 om det europæiske national- og regionalregnskabssystem i Den Europæiske Union, som opretter det europæiske nationalregnskabssystem 2010 (»ENS-forordningen«), henviser bl.a. til bestemmelser, der omhandler områder såsom anerkendelse af idrætsforbund, beskyttelse af idrætsforbundenes integritet og de begivenheder, som de organiserer, samt beskyttelse af idrætsudøvernes sundhed og velfærd, der er udtrykkeligt fastlagt ved lov og finder direkte og generel anvendelse på alle idrætsforbund, idet der fastsættes fælles standarder med henblik på dette formål. Beføjelsen til at fastlægge sådanne regler er irrelevant ved afgørelsen af, om det offentlige kontrollerer et idrætsforbund, som er en nonprofitinstitution (»NPI«) og ikkemarkedsproducent, som omhandlet i nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen.

Formuleringen »[k]ontrol med en NPI defineres som beføjelser til at bestemme NPI'ens generelle politik eller strategi« i nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen skal fortolkes som en henvisning til evnen til at kontrollere eller udøve en afgørende indflydelse på en NPI's forvaltning og ikke til eventuelle beføjelser til eksternt tilsyn i form af generelle bestemmelser, der gælder for alle enheder, der udøver samme aktivitet. Kun de fem specifikke kontrolindikatorer, der er opregnet i litra a), b), c), d) og e) i nævnte bestemmelse, kan tages i betragtning med henblik på at afgøre, hvorvidt en enhed har beføjelser til at bestemme en NPI's generelle politik eller strategi.

51 – Jeg er desuden af den opfattelse, at en NPI, selv hvis den ikke hovedsageligt finansieres (eller for den sags skyld slet ikke finansieres) af det offentlige, ikke desto mindre kan være kontrolleret af en offentlig enhed, såfremt det i betragtning af de fem kontrolindikatorer i nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen fastslås, at denne enhed kan bestemme NPI'ens generelle politik eller strategi.

52 – Dvs. CONI.

53 – I denne henseende tyder det i betragtning af indikatorerne i nr. 20.15, litra d), i bilag A til ENS-forordningen på, at FIG og FISE i sidste ende kontrolleres af deres medlemmer. Dette er imidlertid noget, som den forelæggende ret skal afgøre.

Indtjening fra kontingenter til idrætsforbund, som er rent private, frivillige kontraktmæssige betalinger fra medlemmer, som foretages i betragtning af de tjenesteydelser, som disse forbund udbyder, skal ikke tages i betragtning ved vurderingen af det offentliges finansieringsgrad med henblik på nr. 20.15, litra d), i bilag A til ENS-forordningen. Den relative betydning af disse kontingenter og anden »privat« indtjening sammenlignet med det offentliges finansiering er således et klart tegn på, at en NPI ikke kontrolleres af det offentlige og dermed skal klassificeres som en NPISH. Desuden fastslås det udtrykkeligt i nr. 20.15 i bilag A til ENS-forordningen, at selv hvis en NPI, der »hovedsageligt finansieres af det offentlige«, fortsat er i stand til at bestemme »sin politik eller strategi i betydeligt omfang [...], anses den imidlertid ikke for at være kontrolleret af det offentlige«.