



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
GERARDA HOGANA
od 28. veljače 2019.¹

Spojeni predmeti C-612/17 i C-613/17

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

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Corte dei Conti (Revizorski sud, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Uredba (EU) br. 549/2013 – Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa u Europskoj uniji – Neprofitna ustanova (NPU) – Pitanje treba li NPU klasificirati kao dio opće države ili kao neprofitnu ustanovu koja služi kućanstvima (NPUSK) – Postojanje državnog nadzora – Kriteriji na temelju kojih se utvrđuje postoji li državni nadzor nad NPU-om”

I. Uvod

1. Kako nedavna ekonomska povijest država članica Unije jasno pokazuje, priprema točnih, standardiziranih nacionalnih računa jedna je od najvažnijih stvari za moderan financijski sustav. Unijin zakonodavac je to prepoznao, posljednji put usvajanjem Uredbe (EU) br. 549/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa u Europskoj uniji, kojom je uspostavljen Europski sustav računa 2010. (u daljnjem tekstu: Uredba ESA)². U uvodnoj izjavi 3. Uredbe ESA tako se navodi da bi, „[r]adi usporedivosti”, nacionalne račune „trebalo sastavljati na temelju jedinstvene skupine načela koja nisu podložna različitim tumačenjima”. Sama činjenica da ta uredba sadržava gotovo 730 stranica teksta pokazatelj je važnosti predmetnog problema i složenosti uključenih računovodstvenih poslova.

2. Jedan takav složeni problem otvoren je predmetnim zahtjevima za prethodnu odluku, koje je uputio Corte dei Conti (Revizorski sud, Italija). Temeljno pitanje koje se postavlja u biti je sljedeće: treba li talijanski Državni ured za statistiku (Istituto Nazionale di Statistica) (u daljnjem tekstu: ISTAT) smatrati da Talijanski golf savez (Federazione Italiana Golf) (u daljnjem tekstu: FIG) i Talijanski savez za konjički sport (Federazione Italiana Sport Equestri) (u daljnjem tekstu: FISE) čine dio sektora opće

¹ Izvorni jezik: engleski

² SL 2013., L 174, str. 1. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 10., svezak 8., str. 3. i ispravak SL 2016., L 308, str. 64.). Vidjeti članak 1. stavak 1. Uredbe ESA. Pravnu osnovu Uredbe ESA čini članak 338. stavak 1. UFEU-a, koji glasi: „Ne dovodeći u pitanje članak 5. Protokola o Statutu Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke, Europski parlament i Vijeće, odlučujući u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom, usvajaju mjere za izradu statistika kada je to potrebno za obavljanje djelatnosti Unije.” Stavak 1.01. Priloga A Uredbi ESA predviđa da je Europski sustav računa „međunarodno usklađen računovodstveni okvir za sustavno i detaljno opisivanje ukupnog gospodarstva (regije, države ili skupine država), njegovih sastavnih dijelova i odnosa s ostalim ukupnim gospodarstvima”.

države³, (S.13)⁴, koji je obuhvaćen konsolidiranim računima javnih prihoda i rashoda talijanske države ili pak da su oni neprofitne ustanove koje služe kućanstvima⁵ (u daljnjem tekstu: NPUSK-ovi), (S.15)⁶. NPUSK je institucionalna jedinica ili sektor koji je netržišni proizvođač te *ne* podliježe državnom nadzoru⁷. Nasuprot tomu, netržišne neprofitne organizacije/ustanove (u daljnjem tekstu: NPU-ovi) koje podliježu državnom nadzoru klasificiraju se u sektor opće države⁸.

3. Iz toga se pak nameće pitanje kako treba tumačiti razne kriterije iz Uredbe ESA u pogledu načina na koji u tu svrhu treba tretirati NPU-ove kao što su FIG i FISE. Budući da se ovo čini kao prvi slučaj u kojem se od Suda traže smjernice u pogledu tumačenja te važne uredbe, predmetna dva zahtjeva za prethodnu odluku od popriličnog su značaja.

4. Međutim, prije analize činjeničnog stanja potrebno je izložiti relevantne odredbe Uredbe ESA.

II. Pravni okvir – pravo Europske unije

5. Kako sam već naveo, Uredbom ESA uspostavljen je Europski sustav računa 2010.⁹ Uredba ESA sadržava dva priloga¹⁰. Prilog A propisuje metodologiju zajedničkih standarda, definicija, klasifikacija i računovodstvenih pravila koji se koriste u pripremi nacionalnih računa. Prilog B propisuje plan kojim se određuju uvjeti, uključujući rokove, u skladu s kojima države članice dostavljaju Komisiji (Eurostatu) nacionalne račune.

6. U skladu sa stavkom 1.34. Priloga A Uredbi ESA, „[s]ektorski računi se stvaraju dodjelom jedinica sektorima i to omogućava prikazivanje transakcija i izravnavajućih stavki računa po sektorima. Prikaz po sektorima otkriva mnoge ključne veličine za potrebe ekonomske i porezne politike. Glavni sektori su kućanstva, država, društva (financijska i nefinancijska), neprofitne ustanove koje služe kućanstvima (NPUSK-ovi) i inozemstvo¹¹. Razlika između tržišne i netržišne aktivnosti je važna. Subjekt koji kontrolira država, za koji se pokazalo da je tržišno društvo, klasificira se u sektoru društava, izvan sektora opće države. Stoga, razine deficita i zaduženosti društva neće biti dio deficita i duga opće države.”

7. Stavak 1.35. Priloga A Uredbi ESA predviđa:

„Javni sektor sastoji se od svih institucionalnih jedinica rezidentnih u gospodarstvu koje kontrolira država. Privatni sektor sastoji se od svih ostalih rezidentnih jedinica”.

8. U skladu sa stavkom 1.36. Priloga A Uredbi ESA, „[k]ontrola se definira kao mogućnost određivanja opće politike ili plana institucionalne jedinice”.

3 Vidjeti stavak 1.57. točku (c) Priloga A Uredbi ESA.

4 Vidjeti tablicu 2.1. Priloga A Uredbi ESA, koja je naslovljena „Sektori i podsektori”.

5 Vidjeti stavak 1.57. točku (e) i stavak 2.129. Priloga A Uredbi ESA.

6 Vidjeti tablicu 2.1. Priloga A Uredbi ESA.

7 Vidjeti stavak 2.129. Priloga A Uredbi ESA u kojem se ističe da su to „privatni netržišni proizvođači”.

8 Vidjeti stavak 2.130. Priloga A Uredbi ESA.

9 Vidjeti članak 1. stavak 1. Uredbe ESA.

10 Vidjeti članak 1. stavak 2. Uredbe ESA.

11 Te institucionalne jedinice i sektori međusobno se isključuju. Također vidjeti stavak 1.57. Priloga A Uredbi ESA.

9. U skladu sa stavkom 1.37. Priloga A Uredbi ESA, „[p]ri razlikovanju između tržišnog i netržišnog, te tako, za subjekte javnog sektora, pri njihovom klasificiranju u sektor opće države ili sektor društava, odlučuje se prema sljedećem pravilu:

Aktivnost se smatra tržišnom aktivnosti kada se dotičnim robama i uslugama trguje pod sljedećim uvjetima:

- (1) prodavatelji nastoje dugoročno maksimizirati svoju dobit i čine to slobodno prodajući robe i usluge na tržištu svakome tko je spreman platiti traženu cijenu;
- (2) kupci nastoje maksimizirati korist s obzirom na svoje ograničene resurse, kupujući u skladu s time proizvode koji najbolje zadovoljavaju njihove potrebe po ponuđenoj cijeni;
- (3) učinkovita tržišta postoje ako prodavatelji i kupci imaju pristup tržištu i informacije o njemu. Učinkovito tržište može djelovati čak i ako ti uvjeti nisu u potpunosti ispunjeni.”

10. U skladu sa stavkom 4.125. Priloga A Uredbi ESA, koji se odnosi na tekuće transfere NPUSK-ovima, „tekućim transferima neprofitnim ustanovama koje služe kućanstvima obuhvaćeni su svi dobrovoljni doprinosi (osim ostavina), članstva i financijska pomoć koju NPUSK-ovi primaju od kućanstava [...]”. Stavak 4.126. točka (a) Priloga A Uredbi ESA predviđa da su tekućim transferima NPUSK-ovima obuhvaćene redovne članarine koje kućanstva plaćaju sportskim organizacijama razvrstanima u sektor NPUSK-ova.

11. Poglavlje 20. Uredbe ESA naslovljeno je „Državni računi”. U stavku 20.01. Priloga A Uredbi ESA objašnjeno je da se aktivnosti države prikazuju odvojeno od ostatka gospodarstva „jer se ovlasti, motivacija i funkcije države razlikuju od onih ostalih sektora”. U stavku 20.01. Priloga A Uredbi ESA dodaje se da poglavlje 20. državne račune prikazuje na način koji „daje integriranu sliku državnih ekonomskih aktivnosti: prihoda, izdataka, manjkova/viškova, financiranja, ostalih ekonomskih tokova i bilance stanja”.

12. U stavku 20.04. Priloga A Uredbi ESA priznaju se poteškoće pri klasifikaciji i mjerenju za sektor opće države. Međutim, odredbe Uredbe ESA koje su ključne za predmetne zahtjeve za prethodnu odluku nalaze se u stavcima 20.13. do 20.16. Priloga A.

13. Stavak 20.13. Priloga A Uredbi ESA glasi:

„Neprofitne ustanove (NPU) koje su netržišni proizvođači i koje nadziru državne jedinice smatraju se jedinicama sektora opće države.”

14. Stavak 20.14. Priloga A Uredbi ESA predviđa:

„Države mogu odlučiti da za provedbu državne politike umjesto državnih agencija koriste neke neprofitne ustanove jer se one smatraju samostalnijima, objektivnijima, i manje podložnima političkom pritisku. Na primjer, istraživanja i tehnološki razvoj i postavljanje i održavanje standarda u području poput zdravstva, sigurnosti, okoliša i obrazovanja područja su u kojima bi neprofitne ustanove mogle biti učinkovitije nego državne agencije.”

15. Međutim, za predmetne zahtjeve za prethodnu odluku najvažniji je stavak 20.15. Priloga A Uredbi ESA. U njemu je propisano sljedeće:

„Nadzor nad neprofitnim ustanovama definira se kao sposobnost određivanja opće politike ili programa NPU-a. Javno posredovanje u obliku općih odredbi primjenjivih na sve jedinice u okviru iste aktivnosti nije bitno pri odlučivanju nadzire li država neku zasebnu jedinicu. Kako bi se utvrdilo nadzire li država NPU, treba razmotriti sljedećih pet pokazatelja nadzora:

- (a) imenovanje nadređenih službenika;
- (b) ostale odredbe temeljnog akta, kao obveze iz statuta NPU-a;
- (c) ugovorne sporazume;
- (d) stupanj financiranja;
- (e) izloženost riziku.

Već samo jedan pokazatelj može biti dovoljan za utvrđivanje nadzora. Međutim, ako NPU koji većinom financira država i dalje može utvrditi svoju politiku ili program u značajnoj mjeri uz okolnosti navedene u drugim pokazateljima, tada se smatra da ga država ne nadzire. U većini slučajeva, više pokazatelja zajedno upućuju na nadzor. Odluka temeljena na tim pokazateljima bit će donesena na temelju prosudbe¹².”

16. Stavak 20.16. Priloga A Uredbi ESA potom predviđa da se „[n]etržišna značajka NPU-a utvrđuje [...] na isti način kao i za ostale jedinice opće države.”

III. Glavni postupak i prethodna pitanja

17. Prije bilo kakve detaljne analize pitanja koja je uputio Corte dei Conti (Revizorski sud) potrebno je izložiti pojedinosti ustroja talijanskog sporta. Kako je sud koji je uputio zahtjeve utvrdio, ustroj talijanskog sporta temelji se na Talijanskom nacionalnom olimpijskom odboru (Comitato Olimpico Nazionale Italiano) (u daljnjem tekstu: CONI). CONI je pravna osoba uređena talijanskim javnim pravom pod čijim su okriljem razne nacionalne sportske organizacije. Sve te organizacije neprofitne su pravne osobe¹³.

18. Iako je CONI organizacija uređena javnim pravom, on je u bitnome ipak savez nacionalnih sportskih organizacija i pripadajućih sportskih disciplina. On primarno djeluje kao tijelo odgovorno za discipliniranje, uređivanje i upravljanje sportskim aktivnostima u Italiji. Načelo autonomije sporta ključna je značajka CONI-jevog statuta¹⁴ pa nacionalni sportski savezi imaju tehničku, organizacijsku i upravljačku autonomiju, pri čemu CONI provodi opće nadgledanje. CONI je ipak ovlašten usvajati temeljna načela o priznavanju savezâ u sportske svrhe, kriterije i postupke prema kojima provodi inspekcije sportskih savezâ i odluke o stavljanju savezâ pod posebnu upravu u slučaju iznimnih povreda pravila sporta¹⁵. U statutu CONI-ja dalje su utvrđene ovlasti odobravanja statutâ i proračunâ savezâ.

¹² Također vidjeti stavak 2.39. Priloga A Uredbi ESA, koji se odnosi na NPU-ove priznate kao neovisni pravni subjekti.

¹³ Talijanski Gradanski zakonik, knjiga 1., kako je izmijenjen Zakonodavnom uredbom br. 242 od 23. srpnja 1999. (u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba 242/1999)

¹⁴ Članak 4. statuta CONI-ja

¹⁵ Članak 6. stavak 4. CONI-jevog statuta i članak 5. Zakonodavne uredbe 242/1999

19. Predstavnici sportskih saveza kao što su FIG i FISE sudjeluju u nacionalnom vijeću i nacionalnom odboru CONI-ja. Savezi na taj način sudjeluju u CONI-jevu ustroju i djelatnostima, čineći dio središnjih tijela koja imaju najznačajnije ovlasti i doprinoseći donošenju odluka u CONI-ju.

20. FIG i FISE su nacionalni sportski savezi u Italiji. Kako je navedeno u točki 17. ovog mišljenja, oni su privatnopravna neprofitna udruženja s pravnom osobnošću. Sud koji je uputio zahtjeve smatra da sportski savezi imaju jedinstvenu, homogenu pravnu narav privatnopravnih subjekata obuhvaćenih knjigom I. talijanskog Građanskog zakonika, što znači da se na akte sportskih saveza obično primjenjuje opće pravo (podložno primjeni posebnog sportskog prava)¹⁶.

21. Statuti FIG-a i FISE-a predviđaju da upravljačke djelatnosti tih saveza izvršavaju isključivo njihova tijela. Ključna upravljačka tijela tih saveza njihove su nacionalne skupštine, njihovi predsjednici, njihova savezna vijeća i njihovi glavni tajnici. Opće ovlasti kreiranja smjernica imaju nacionalne skupštine, koje su sastavljene od predstavnika osnovnih kategorija te ujedno odabiru glavne nadređene službenike saveza kao i članove njihovih saveznih vijeća. Upravljačke ovlasti u oba su saveza povjerene njihovim predsjednicima, koje biraju savezne skupštine. Savezna vijeća ovlaštena su nadzirati provedbu tehničkog sportskog programa, ocjenjivati sportske rezultate i nadgledati upravljačke djelatnosti. Međutim, treba istaknuti da je CONI ovlašten imenovati dva člana revizorskih odbora, dok predsjednike također biraju nacionalne skupštine odnosnih saveza.

22. FIG i FISE općenito su odgovorni za registraciju članova klubova. FIG i FISE financiraju se CONI-jevim doprinosima, kao i vlastitim sredstvima, koja uključuju naknade od subjekata koji su pod njihovim okriljem, naknade od subjekata koji su na drugi način s njima povezani, naknade za registraciju, sponzorske ugovore i prihode od sportskih događaja te od isporuke robe i usluga. U statutu FIG-a utvrđeno je temeljno organizacijsko načelo tog saveza, a to je da ima privatnopravni i neprofitni status te da mu okosnicu čine njegovi članovi¹⁷. Međutim, važno je istaknuti da su CONI-jevi doprinosi FIG-u i FIS-u značajni te da su 2013. činili 30 %, 2014. 27 %, a 2015. 30 % ukupnih FIG-ovih prihoda. CONI-jevi doprinosi FISE-u također čine otprilike 30 % ukupnih prihoda potonjeg.

23. Problemi na koje se odnose predmetni zahtjevi za prethodnu odluku proizlaze iz sljedećeg: ISTAT je na temelju talijanskog zakonodavstva¹⁸, sukladno zahtjevima iz članka 121. UFEU-a, ovlašten pripremati godišnje konsolidirane račune javnih prihoda i rashoda javnih tijela. Dio tog procesa nužno uključuje identifikaciju institucionalnih elemenata talijanske države koji su dio sektora opće države prema kriterijima iz same Uredbe ESA.

24. ISTAT je odlukom koja je 30. rujna 2016. objavljena u *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* (Službeni list Talijanske Republike) registrirao FIG i FISE u ISTAT-ov popis iz 2016. ISTAT je utvrdio da su FIG i FISE, na temelju testa iz stavka 20.29. Priloga A Uredbi ESA prema kojem se ocjenjuje ima li neki subjekt tržišnu ili netržišnu narav, netržišne institucionalne jedinice. Kako bi utvrdio treba li te jedinice klasificirati kao NPUSK-ove ili pak sektor opće države, ISTAT je provjerio podliježu li FIG i FISE državnom nadzoru.

25. ISTAT je zaključio da su oba saveza pod državnim nadzorom. Iako ti savezi uživaju određenu autonomiju pri donošenju odluka, ISTAT je smatrao da nemaju „potpunu sposobnost samoodređenja” s obzirom na značajan utjecaj koji CONI ima na njihovo upravljanje.

16 Savezi mogu izvršavati i javne funkcije, izričito dodijeljene statutom, na koje se primjenjuje javno pravo unutar granica predviđenih člankom 1. stavkom 1.b Zakona 241/1990.

17 Vidjeti članak 4. statuta FIG-a i članak 1. statuta FISE-a.

18 Zakon br. 196 od 31. prosinca 2009.

26. FIG i FISE osporavaju da ispunjavaju te kriterije. Oni su zato, 29. studenoga 2016. odnosno 7. prosinca 2016., pokrenuli predmetne postupke u kojima zahtijevaju poništenje popisa javnih tijela obuhvaćenih računima javnih prihoda i gubitaka koji je ISTAT sastavio na temelju članka 1. stavka 3. Zakona br. 196 od 31. prosinca 2009., u dijelu u kojem su FIG i FISE navedeni kao pružatelji „društvenih, rekreacijskih i kulturnih usluga”. Moglo bi se istaknuti da je FIG ranije pokrenuo slične postupke u vezi sa svojim uvrštenjem u ISTAT-ove popise iz 2014. i 2015. Dok je Corte dei Conti (Revizorski sud) 11. veljače 2015. odbio FIG-ove prigovore u postupku koji se odnosio na popis iz 2014., udružena vijeća tog suda su presudom od 9. ožujka 2017. uvažila FIG-ove prigovore u postupku protiv ISTAT-ova popisa iz 2015.

27. Što se tiče predmetnih postupaka, Corte dei Conti (Revizorski sud) je presudama od 13. rujna 2017. odlučio Sudu uputiti sljedeća tri pitanja na temelju članka 267. UFEU-a:

- „1. Treba li pojam ‚javno posredovanje u obliku općih odredbi primjenjivih na sve jedinice u okviru iste aktivnosti’ iz stavka 20.15. [Priloga A Uredbi ESA] široko tumačiti na način da uključuje i ovlasti donošenja smjernica sportske naravi (tzv. *soft law*) i ovlasti priznavanja predviđene zakonom za potrebe stjecanja pravne osobnosti i obavljanja djelatnosti u sportskom sektoru, koje se općenito odnose na sve talijanske nacionalne sportske saveze?
2. Treba li opći pokazatelj nadzora iz stavka 20.15. [Priloga A Uredbi ESA] („spodobnost određivanja opće politike ili programa [neprofitne ustanove]”) tumačiti u materijalnom smislu kao sposobnost upravljanja, obvezivanja i uvjetovanja upravljačke aktivnosti neprofitne ustanove, to jest, može li se tumačiti na način koji nije tehnički, odnosno kao da uključuje i ovlasti vanjskog nadgledanja koje su različite od onih utvrđenih posebnim pokazateljima nadzora iz točaka (a), (b), (c), (d) i (e) stavka 20.15. [Priloga A Uredbi ESA] (kao što su, na primjer, ovlasti odobravanja proračuna, imenovanja revizora, odobravanja statuta i određenih vrsta pravilnika, donošenja smjernica sportske naravi ili priznavanja u sportske svrhe)?
3. Mogu li se na temelju stavka 20.15. u vezi sa staccima 4.125. i 4.126. [Priloga A Uredbi ESA] uzeti u obzir članarine za potrebe utvrđenja o postojanju ili nepostojanju državnog nadzora te može li visoki iznos tih članarina, uključujući druge vlastite prihode, biti dokaz o prisutnosti znatne sposobnosti samoodređenja neprofitne ustanove s obzirom na posebnosti konkretnog slučaja?”

IV. Postupak pred Sudom

28. Predmeti C-612/17 i C-613/17 spojeni su odlukom predsjednika Suda od 17. studenoga 2017.

29. Zahtjev da se o predmetima C-612/17 i C-613/17 odluči u ubrzanom postupku, koji je na temelju članka 105. stavka 1. Poslovnika Suda podnio sud koji je uputio zahtjeve za prethodnu odluku, odbijen je rješenjem predsjednika Suda od 14. prosinca 2017.

30. Pisana očitovanja podnijeli su FIG, FISE, Talijanska Republika i Komisija. FIG, Talijanska Republika i Komisija sudjelovali su na raspravi održanoj pred Sudom 6. veljače 2019.

V. Analiza

A. Uvodne napomene

31. Potreban je dvodijelni postupak kako bi se utvrdilo treba li sportske saveze kao što su FIG i FISE klasificirati kao NPU-ove pod državnim nadzorom ili pak kao NPUSK-ove, koji ne spadaju u javni sektor. U prvom se dijelu ispituje je li NPU tržišni ili netržišni proizvođač. Tek ako NPU *ne* prođe taj test (to jest ako NPU prodajom robe i usluga pokriva *manje* od 50 % svojih troškova) te se zaključi da

je netržišni proizvođač¹⁹, provodi se drugi dio postupka, to jest utvrđuje se je li relevantni NPU pod nadzorom državnog subjekta.

32. Sud koji je uputio zahtjeve je u odlukama kojima je te zahtjeve uputio jasno istaknuo da su FIG i FISE netržišni proizvođači. To činjenično utvrđenje ne može se dovoditi u pitanje pred Sudom²⁰. Ključan problem koji čini bit pitanja upućenih Sudu stoga glasi podliježu li sportski savezi kao što su FIG i FISE „nadzoru” od strane državnog subjekta u skladu s pravilima Uredbe ESA zbog čega ih se za potrebe izrade nacionalnih računa treba klasificirati u javni sektor, pod „opću državu” (S.13).

33. Zasigurno je moguće zamisliti situaciju u kojoj neki sportski savez gotovo isključivo ovisi o državnim sredstvima kao izvoru prihoda te u kojoj nacionalna uprava imenuje njegove službenike. Takav bi se savez vrlo vjerojatno smatralo predmetom državnog nadzora za čitav niz javnopravnih potreba – osobito za statističke potrebe predviđene Uredbom ESA – upravo zato što relevantna državna agencija u bitnome nadzire ili barem u velikoj mjeri utječe na njegovu opću politiku, čak i ako bi odluke dotičnog sportskog saveza koje se tiču isključivo sportskih pitanja bile autonomne i istinski neovisne.

34. Kakav je onda položaj FIG-a i FISE-a s obzirom na kriterije iz stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA? To je, u bitnome, temeljno pitanje koje proizlazi iz triju zasebnih pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev. Međutim, prije njihova razmatranja valja istaknuti da je tekst stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA isključujuće naravi. U toj je odredbi jasno navedeno da „[...] treba razmotriti sljedećih pet pokazatelja nadzora [...]”²¹. To znači da je u pogledu FIG-a i FISE-a moguće primijeniti samo te nabrojane kriterije kako bi se odgovorilo na pitanje nadzora i treba li NPU koji je netržišni proizvođač klasificirati u sektor opće države ili kao NPUSK.

35. To je od određene važnosti jer se u drugim dijelovima Uredbe ESA, osobito u stavcima 20.309.²² i 20.310. Priloga A toj uredbi, koristi nešto drukčija – i, barem na nekim mjestima, šira – definicija nadzora za potrebe utvrđivanja treba li određena druga tijela smatrati tijelima javnog sektora²³. Nasuprot argumentima koje je Komisija iznijela u svojim očitovanjima i na raspravi, smatram da u definiciju nadzora sadržanu u stavku 20.15. Priloga A Uredbi ESA nije moguće, takoreći, uvesti druge – istina, usporedive – odredbe Uredbe ESA takve vrste. Definicija nadzora sadržana u navedenom stavku je *lex specialis* koji nije moguće proširiti upućivanjem na druge opće odredbe kao što su stavci 20.309. i 20.310. Priloga A Uredbi ESA, iako se te odredbe također odnose na pitanje nadzora pa čak i nadzora u javnom sektoru kada je riječ o stavcima 20.309. i 20.310.

19 U tom je pogledu važno istaknuti da se NPU-ovi koji su tržišni proizvođači pod nadzorom državnog subjekta klasificiraju kao javna društva. Vidjeti stavak 20.307. Priloga A Uredbi ESA. NPU koji je pod privatnim nadzorom razvrstava se u sektore nefinancijskih i financijskih društava, ako je tržišni proizvođač. Vidjeti stavak 3.31. Priloga A Uredbi ESA.

20 Sud koji je uputio zahtjeve navodi da FIG i FISE zapravo ostvaruju vrlo niske prihode od pružanja usluga – njima pokrivaju manje od 10 % svojih troškova. FIG i FISE stoga nije moguće smatrati tržišnim subjektima pa su oni očito netržišni NPU-ovi u smislu stavaka 20.29. i 20.30. Priloga A Uredbi ESA.

21 Nijednom od tih pet pokazatelja nadzora iz stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA ne daje se poseban značaj ili prioritet. U tom smislu, ta odredba predviđa da „[v]eć samo jedan pokazatelj može biti dovoljan za utvrđivanje nadzora”.

22 Komisija u svojim očitovanjima uvelike upućuje na tu odredbu te ju smatra relevantnom za određivanje nadzora NPU-ova. Ona zapravo smatra da su pravila iz stavka 20.309. Priloga A Uredbi ESA detaljnija od onih u stavku 20.15.

23 Također vidjeti stavke 1.36., 2.32., 2.35. do 2.39. i 20.18. Priloga A Uredbi ESA.

36. Prema mojemu mišljenju, stavci 20.309. i 20.310. Priloga A Uredbi ESA *ne* služe tomu da se odredi treba li netržišni NPU klasificirati u sektor opće države ili kao NPUSK²⁴, nego tomu da se odredi treba li društva (koja su tržišni proizvođači te koja mogu uključivati NPU-ove)²⁵ klasificirati u javni sektor ili tako da podliježu privatnom nadzoru²⁶.

37. S time na umu, sada se možemo okrenuti razmatranju konkretnih pitanja suda koji je uputio zahtjeve.

B. Prvo pitanje: pravilno tumačenje pojma „javno posredovanje u obliku općih odredbi”

38. Kako sam već naveo, prve dvije rečenice stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA predviđaju:

„Nadzor nad neprofitnim ustanovama definira se kao sposobnost određivanja opće politike ili programa NPU-a. Javno posredovanje u obliku općih odredbi primjenjivih na sve jedinice u okviru iste aktivnosti nije bitno pri odlučivanju nadzire li država neku zasebnu jedinicu [...].”

39. Sud koji je uputio zahtjeve nije siguran što se misli pod izrazom „opće odredbe” u tom smislu. On smatra da je to širok pojam koji se, u kontekstu sportskih organizacija, može odnositi i na smjernice („*soft law*”) Međunarodnog olimpijskog odbora i CONI-ja i na opće odredbe talijanskog prava o priznavanju takvih organizacija u sportske svrhe. Sud koji je uputio zahtjeve navodi da redovnom priznavanju takvih sportskih tijela mora prethoditi priznanje od strane CONI-ja²⁷.

40. Iako Komisija prihvaća da je CONI-jeva ovlast usvajanja općih pravila kojima se utvrđuju zajednički standardi za sportske aktivnosti načelno obuhvaćena izrazom „javno posredovanje u obliku općih odredbi”, ona smatra da CONI-jeva ovlast priznavanja sportskih saveza vjerojatno stvara *de facto* monopol tog saveza nad pripadajućim sportovima, s obzirom na to da je za svaki sport moguće priznati samo jedan savez. Komisija stoga smatra da takva ovlast nije obuhvaćena izrazom „javno posredovanje u obliku općih odredbi”.

41. Komisija također smatra da CONI-ju njegova ovlast priznavanja sportskih saveza daje sposobnost određivanja opće politike tih saveza u skladu s pokazateljem nadzora predviđenim u stavku 20.309. točki (h) Priloga A Uredbi ESA, koji se odnosi na „nadzor putem posebnih [pretjeranih] regulacija”. U skladu s tim stavkom, „[k]ad su regulacije tako rigorozne da zapravo upravljaju općom politikom poslovanja, to je oblik nadzora. Javna tijela mogu u nekim slučajevima biti vrlo uključena putem regulacije, posebno u područjima kao što su monopoli i privatizirane komunalne usluge s elementom javnih službi. Moguće je da uključivanje putem regulacije postoji u važnim područjima, kao što je određivanje cijena, a da subjekt ne preuzme nadzor nad općom politikom”. Komisija smatra da je pokazatelj nadzora predviđen u stavku 20.309. točki (h) Priloga A Uredbi ESA povezan s pokazateljima u stavku 20.15. točki (b) i stavku 2.39. točki (b) Priloga A Uredbi ESA.

24 To je svrha *lex specialisa* u stavku 20.15. Priloga A Uredbi ESA. U tom pogledu, također vidjeti Eurostatov priručnik o državnom deficitu i dugu, provedba ESA-e 2010., izdanje iz 2016., dostupan na adresi: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7203647/KS-GQ-16-001-EN-N.pdf/5cfae6dd-29d8-4487-80ac-37f76cd1f012>. U skladu s točkom 11. na stranici 15. tog priručnika, „pojam državnog nadzora u kontekstu nacionalnih računa jednak je i za financijska i za nefinancijska društva te je objašnjen u narednim točkama. Nadzor neprofitnih ustanova i obrazovnih jedinica *zasebno* se razmatra dalje u nastavku.” [neslužbeni prijevod]

25 U skladu sa stavkom 20.307. Priloga A Uredbi ESA, netržišne jedinice javnog sektora klasificiraju se u opću državu, a tržišne jedinice javnog sektora klasificiraju se kao javna društva.

26 Iz dijagrama u stavku 20.303. Priloga A Uredbi ESA proizlazi da pravila o javnom sektoru predviđena u stavicama 20.303. do 20.319. Priloga A Uredbi ESA ne sadržavaju pravila na temelju kojih se može odrediti je li neki subjekt NPUSK.

27 Članak 15. Zakonodavne uredbe 242/1999

42. Prema mojemu mišljenju, logično je da izraz „opće odredbe” iz stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA nije moguće jednostavno apstraktno tumačiti: njegovo značenje ovisi o općem zakonodavnom kontekstu. Činjenica da tom izrazu prethode riječi „javno posredovanje u obliku [...]” zasigurno je od određene važnosti, jer pretpostavlja da odredbe u pitanju imaju neku službenu potporu ili osnovu. Iz toga posljedično proizlazi da se izraz „opće odredbe” u predmetnom kontekstu prvenstveno odnosi na odredbe koje se nalaze u zakonodavnom aktu talijanske države ili na provedbena pravila i načela u takvom aktu.

43. Podložno konačnoj provjeri od strane suda koji je uputio zahtjeve, čini se da talijanski zakonodavni sustav priznavanja sportskih organizacija čini upravo onaj oblik općih odredbi na koji se misli u stavku 20.15. Priloga A Uredbi ESA. Kako sam sud koji je uputio zahtjeve navodi, pravila o pitanjima kao što su priznavanje sportskih organizacija, zaštita integriteta sportskih organizacija i natjecanja koja one organiziraju te zaštita zdravlja i dobrobiti sportaša izričito su predviđena zakonom te su jednako i opće primjenjiva na sve sportske organizacije tako što određuju zajedničke standarde u navedene svrhe. Osim toga, kako je Komisija istaknula u svojim očitovanjima, ta pravila ne služe nadzoru ili drugom načinu određivanja opće politike ili programa²⁸ sportskih organizacija kao što su FIG ili FISE. Međutim, ključna je stvar to da „opća odredba” te vrste koja je općeprimjenjiva na sve sportske organizacije te čija svrha u nijednom pogledu nije nadzor politike ili programa dotične sportske organizacije nije relevantna za potrebe određivanja nadziru li tu organizaciju državne jedinice²⁹ u smislu Uredbe ESA³⁰.

44. Sve to znači da činjenica da su FIG i FISE – kao i druge talijanske sportske organizacije – na temelju odredbi talijanskog prava morale CONI-ju podnijeti zahtjev za priznavanje nije važna za potrebe određivanja je li postojao traženi stupanj državnog nadzora u smislu stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA. Za FIG i FISE je stoga samo iz nekog drugog razloga moguće smatrati da podliježu državnom nadzoru u smislu te odredbe Uredbe ESA.

45. Stoga smatram da se pojam „javno posredovanje u obliku općih odredbi primjenjivih na sve jedinice u okviru iste aktivnosti” iz stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA odnosi na, među ostalim, pravila o pitanjima kao što su priznavanje sportskih organizacija, zaštita integriteta sportskih organizacija i natjecanja koja one organiziraju te zaštita zdravlja i dobrobiti sportaša koja su izričito predviđena zakonom te su jednako i opće primjenjiva na sve sportske organizacije tako što određuju zajedničke standarde u navedene svrhe. Ovlast usvajanja takvih pravila nije važna u ocjeni podliježe li sportska organizacija koja je NPU i netržišni proizvođač državnom nadzoru u smislu stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA.

C. Drugo pitanje: pravilno tumačenje pojmova „nadzor” i „sposobnost određivanja opće politike ili programa institucionalne jedinice”

46. Sud koji je uputio zahtjeve svojim drugim pitanjem skreće pozornost na činjenicu da su moguća dva tumačenja pojma „nadzor” u smislu stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA. Prema jednom od tih tumačenja, „nadzor” podrazumijeva sposobnost države ili državne agencije da odredi opću politiku ili program dotičnog subjekta tako da vodi upravljanje institucionalne jedinice ili bitno na njega utječe. Drugo tumačenje „nadzora” koje sud koji je uputio zahtjeve sugerira podrazumijeva ono što taj sud opisuje kao formalni nadzor putem općeg i vanjskog nadgledanja sportskih organizacija koje predviđa talijanski zakonodavni sustav te osobito CONI.

²⁸ Vidjeti, među ostalim, stavak 1.36. Priloga A Uredbi ESA.

²⁹ Vidjeti stavak 20.13. Priloga A Uredbi ESA.

³⁰ Iako činjenicu da Komisija spominje „nadzor putem posebnih [pretjeranih] regulacija” u smislu stavka 20.309. točke (h) Priloga A Uredbi ESA smatram nevažnom jer je ovdje primjenjiv *lex specialis* sadržan u stavku 20.15. tog priloga, iz samog teksta prvonavedene odredbe ujedno proizlazi da taj test nije primjenjiv u kontekstu sportskih organizacija jer se odnosi na „monopol[e] i privatizirane komunalne usluge s elementom javnih službi”.

47. Kako sud koji je uputio zahtjeve prihvaća, pojam „nadzor” koji je ovdje relevantan odnosi se na sposobnost određivanja opće politike ili programa dotičnog subjekta putem upravljanja upravljanjem tog subjekta ili bitnog utjecaja na njegovo upravljanje. To jasno proizlazi iz teksta i konteksta stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA jer se, kako ćemo uskoro vidjeti, svih pet posebnih pokazatelja nadzora koji su u tom stavku navedeni³¹ odnose na pojam „nadzor” u tom materijalnom smislu. Ovdje je praktično naglasiti činjenicu da „upravljanje upravljanjem institucionalne jedinice ili bitan utjecaj na njezino upravljanje” nije zaseban test, već samo pojašnjenje ili ilustracija testa za nadzor predviđenog u stavku 20.15. Priloga A Uredbi ESA, to jest testa za „sposobnost određivanja opće politike ili programa NPU-a”. Iz tih formulacija jasno proizlazi da se test za nadzor predviđen tom odredbom ne odnosi na svakodnevno upravljanje NPU-om, nego na određivanje njegove cjelokupne strategije i njezino upravljanje.

48. Nadalje, kako sam već istaknuo u odgovoru na prvo pitanje, iz teksta Uredbe ESA ujedno proizlazi da vanjsko nadgledanje svojstveno općeprimjenjivim pravilima talijanskog prava nije važno³² za utvrđivanje postojanja takvog nadzora u smislu stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA. Osim toga, budući da je stavak 20.15. Priloga A Uredbi ESA *lex specialis*, u ocjeni postoji li državni nadzor nad NPU-ovima – kao što su FIG i FISE – koji su netržišni proizvođači te stoga može li država određivati njihovu opću politiku ili program moguće je uzeti u obzir samo pet posebnih pokazatelja iz točaka (a), (b), (c), (d) i (e) stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA.

49. Komisija je iznijela argument da talijanski sportski savezi, s obzirom na to da obavljaju određene funkcije kao što je odabir sportaša koji će sudjelovati na nacionalnim i međunarodnim natjecanjima kao što su Olimpijske igre te ujedno odlučuju u sporovima u području sporta, obavljaju javne funkcije te da ih stoga treba klasificirati kao državne jedinice u smislu stavka 20.06. Priloga A Uredbi ESA. Smatram da te funkcije nisu nužno javne po svojoj naravi te je ključni test ionako – mora se ponovno naglasiti – jednostavno onaj predviđen u stavku 20.15. Priloga A Uredbi ESA. Stoga se mora zaključiti da Komisijin argument utemeljen na stavku 20.06. nije važan u tu svrhu.

50. U biti, CONI na temelju svojeg statuta ima nekoliko ovlasti nad sportskim organizacijama kao što su FIG i FISE. Primjerice, u tom je statutu predviđeno da nacionalni kongres CONI-ja mora odobriti prognozu bilanci i konačne bilance tih sportskih saveza³³ i imenovati revizore koji predstavljaju CONI³⁴. Nasuprot Komisijinim argumentima, mišljenja sam da te ovlasti nije moguće smatrati ekvivalentnima stvarnom imenovanju nadređenih službenika FIG-a i FISE-a od strane CONI-ja³⁵. Što se tiče samih materijalnih ovlasti, ovlast odobravanja računa i imenovanja revizora dotičnih sportskih organizacija³⁶ obično se ne smatra ovlašću nadzora ili izvršavanja drugog oblika materijalnog utjecaja na opću politiku samih organizacija. Istina, situacija bi mogla biti drukčija da su te ovlasti šire i uključuju ovlast odobravanja određenih planova FIG-a ili FISE-a u pogledu potrošnje ili (ovisno o slučaju) ulaganja veta na te planove. Iako je u konačnici na sudu koji je uputio zahtjeve da to provjeri, iz odluka kojima su zahtjevi upućeni prešutno proizlazi da taj sud smatra da CONI-jeve ovlasti da odobrava račune pojedinih sportskih organizacija i imenuje revizore čine tek standardne revizorske ovlasti³⁷. Ako ih se tako promatra, te revizorske ovlasti same po sebi nisu

31 A koji čine zatvorenu kategoriju

32 Samo po sebi ili u kombinaciji s drugim kriterijima

33 Članak 7. stavak 5. točka (g.2) i članak 21. stavak 5. statuta CONI-ja

34 Članak 7. stavak 5. točka (h.12) statuta CONI-ja

35 Ovlast imenovanja nadređenih službenika jedan je od posebnih pokazatelja nadzora izričito predviđenih u stavku 20.15. točki (a) Priloga A Uredbi ESA.

36 Koja potencijalno može biti obuhvaćena pokazateljem iz stavka 20.15. točke (b) Priloga A Uredbi ESA

37 FIG i zastupnik Talijanske Republike na raspravi su naveli da je cilj takvog vanjskog nadgledanja od strane CONI-ja osigurati da se javna sredstva dodijeljena sportskim organizacijama ne koriste u svrhe koje nisu propisno odobrene, a ne određivati opću politiku ili program sportskog saveza.

pokazatelj nadzora u smislu stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA³⁸. U tom bih kontekstu istaknuo, također podložno provjeri od strane suda koji je uputio zahtjeve, da iako CONI mora odobriti godišnje račune sportskih saveza, te račune, u slučaju CONI-jevog negativnog mišljenja, u konačnici odobrava nacionalna skupština sportskog saveza³⁹. U svakom slučaju, kako su i FIG i zastupnik Talijanske Republike naveli na raspravi, to dodatno ide u prilog tomu da taj vanjski nadzor ima isključivo narav nadgledanja.

51. Komisija spominje i ovlast CONI-jeve nacionalne komisije da odobrava statute i određena pravila ili odredbe sportskih organizacija⁴⁰ te smatra da je ta ovlast pokazatelj nadzora u smislu stavka 20.309. točke (i) i stavka 20.15. točke (b) Priloga A Uredbi ESA. Pored činjenice da su relevantni samo pokazatelji iz stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA, ovlasti u pitanju obuhvaćene su pojmom „javno posredovanje u obliku općih odredbi primjenjivih na sve jedinice u okviru iste aktivnosti” iz stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA. Te ovlasti stoga nisu važne u ocjeni podliježe li sportska organizacija koja je NPU i netržišni proizvođač državnom nadzoru u smislu stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA⁴¹.

52. Komisija ujedno smatra da za potrebe stavka 20.15. točke (b) Priloga A Uredbi ESA u obzir treba uzeti CONI-jevu ovlast da saveze stavi pod posebnu upravu u slučaju ozbiljnih nepravilnosti u njihovu upravljanju ili ozbiljnih povreda sportskog prava, ako se utvrdi da njihova upravna tijela ne mogu djelovati ili ako se ne može jamčiti pravilna organizacija i održavanje nacionalnih sportskih natjecanja⁴², kao i njegovu ovlast povlačenja priznanja dodijeljenih savezima u sportske svrhe ako kriteriji za priznavanje više nisu ispunjeni⁴³.

53. Međutim, ni u tom se pogledu ne slažem. Smatram da su takve ovlasti, koje se jednokratno izvršavaju u slučaju da sportski savez ne poštuje najvažnija pravila i obveze koje mu se nameću kako bi mogao pravilno funkcionirati, slične CONI-jevoj ovlasti da prizna takav savez ili da su s njom povezane⁴⁴ te da stoga nisu relevantne za potrebe stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA. Takve ovlasti ne daju CONI-ju sposobnost određivanja opće politike ili programa sportskih saveza.

38 Komisija ujedno ističe da CONI ima široku ovlast nadzora nad sportskim udruženjima koja su pod okriljem pojedinih saveza te na koja otpada velik dio djelatnosti tih saveza. Komisija navodi da statut CONI-ja predviđa da nacionalno vijeće CONI-ja, s ciljem osiguravanja urednog održavanja sportskih prvenstava, određuje kriterije prema kojima savezi provjeravaju financijsku stabilnost organizacija pod njihovim okriljem. Savezi te provjere izvršavaju na temelju ovlasti koje im CONI delegira, a koji u toj zadaći može zamijeniti saveze ako se utvrdi da provjere koje potonji provode nisu adekvatne. Činjenica da CONI savezima delegira ovlast da nadgledaju organizacije pod njihovim okriljem potvrđuje, prema mišljenju Komisije, da CONI ima bitan utjecaj na opću politiku saveza te da ih stoga nadzire. Međutim, ja se ne slažem s time. Ne vidim na koji način činjenica da CONI sportskim savezima delegira određene ovlasti vanjskog nadzora, osobito financijskog nadzora, nad organizacijama pod njihovim okriljem CONI-ju daje, kao takva i bez ikakvih drugih dokaza, sposobnost određivanja opće politike ili programa sportskih saveza.

39 Vidjeti članak 15. stavak 3. Zakonodavne uredbe 242/1999 i, primjerice, članak 30. stavak 3. točku (d) statuta FIG-a.

40 Vidjeti članak 7. stavak 5. točku (l) statuta CONI-ja.

41 Komisija ujedno ističe da CONI ima ovlast definiranja temeljnih načela koja se primjenjuju u statutima saveza, kao što je načelo diobe ovlasti između glavnih tijela saveza (skupština, savezno vijeće, savezni predsjednik i revizorski odbor); načelo unutarnje demokracije koje uređuje glasačka prava organizacija, udruženja i sportaša pod okriljem saveza; načelo kvalificiranosti za savezne funkcije koje se odnosi na izbor, mandat i produljenje mandata izabranih predstavnika, kao i na nespojivost određenih funkcija; načelo zastupanja sportaša u nacionalnim upravnim tijelima. Komisija navodi da ta ovlast CONI-ju, kao javnom subjektu, omogućuje da utječe na unutarnju strukturu saveza i da se stoga može smatrati pokazateljem njegove sposobnosti određivanja opće politike saveza ili oblikom javnog nadzora. Ne slažem se. Prema mojem mišljenju, i takve su ovlasti obuhvaćene pojmom „javno posredovanje u obliku općih odredbi primjenjivih na sve jedinice u okviru iste aktivnosti” iz stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA.

42 Članak 6. točka (f.l) i članak 7. stavak 5. točka (f) statuta CONI-ja

43 Članak 21. stavak 5. statuta CONI-ja

44 Zbog čega čine „javno posredovanje u obliku općih odredbi primjenjivih na sve jedinice u okviru iste aktivnosti” u smislu stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA

54. Stoga smatram da tekst „[n]adzor nad neprofitnim ustanovama definira se kao sposobnost određivanja opće politike ili programa NPU-a”, sadržan u stavku 20.15. Priloga A Uredbi ESA, treba tumačiti u smislu da se odnosi na sposobnost upravljanja upravljanjem NPU-a ili izvršavanja bitnog utjecanja na njegovo upravljanje, a ne na ovlasti vanjskog nadgledanja u obliku općih odredbi primjenjivih na sve jedinice u okviru iste aktivnosti. Pri određivanju ima li subjekt sposobnost određivanja opće politike ili programa NPU-a moguće je primijeniti samo pet posebnih pokazatelja nadzora predviđenih u točkama (a), (b), (c), (d) i (e) tog stavka.

D. Treće pitanje: pravilno tumačenje pojmova „stupanj financiranja” i „glavni izvor financiranja” te relevantnost „članarina” za potrebe dokazivanja sposobnosti samoodređenja neprofitnog subjekta

55. Sud koji je uputio zahtjeve prihvaća da izneseni dokazi ne upućuju na postojanje potrebnog stupnja nadzora u smislu točaka (a), (b), (c) i (e) stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA, to jest u smislu imenovanja nadređenih službenika, obveza iz statuta FIG-a i FISE-a, ugovornih sporazuma ili izloženosti riziku. Umjesto toga, pitanje koje sud koji je uputio zahtjeve otvara odnosi se na tumačenje stavka 20.15. točke (d) Priloga A Uredbi ESA, to jest na stupanj financiranja i na to može li se prihod koji FIG i FISE ostvaruju od članarina uzeti u obzir pri određivanju postojanja navodnog državnog nadzora. To pitanje u biti ima dva dijela, jedan se odnosi na pojam stupnja financiranja, a drugi na relevantnost članarina. Predlažem da se te dvije problematike zasebno razmotre, počevši s članarinama.

1. Status članarina

56. Kako je vidljivo iz točke 22. ovog mišljenja, glavni izvor prihoda FIG-a i FISE-a čine članarine, zajedno s drugim prihodima od nacionalnih i međunarodnih natjecanja, oglašavanja i sponzorskih ugovora. Sud koji je uputio zahtjeve smatra da velik udio članarina u ukupnim prihodima upućuje na to da su FIG i FISE ostvarili visok stupanj financijske i upravljačke autonomije, zbog kojeg nije moguće reći da su pod nadzorom državne jedinice poput CONI-ja, unatoč tomu što im potonji plaća značajne financijske doprinose⁴⁵.

57. Međutim, sud koji je uputio zahtjeve je u odlukama kojima je te zahtjeve uputio naveo da su članarine, prema mišljenju ISTAT-a i državnog odvjetnika, doprinosi javne ili parafiskalne naravi zbog monopola koji FIG i FISE imaju u sektorima golfa i konjičkog sporta u Italiji. I ISTAT i državni odvjetnik tako ističu da se članarine ne mogu smatrati relevantnima u ocjeni stupnja financijske autonomije koju odnosni savezi doista imaju.

58. Sud koji je uputio zahtjeve smatra da treba odbiti tvrdnju da takve članarine u biti čine prihod iz javnih financija. Ja pak smatram da je ta tvrdnja sasvim ispravna. Točno je da se, kako Komisija ističe u pisanim očitovanjima koja je podnijela Sudu, samo oni koji su registrirani pri FIG-u i FISE-u mogu baviti sportovima za koje su ti savezi nadležni⁴⁶, tako da se za te saveze u tom dijelu doista može smatrati da imaju monopol u pogledu ustroja talijanskog golfa i konjičkog sporta. Međutim, ostaje činjenica da su golf i konjički sport dobrovoljni sportovi⁴⁷ te da su članarine u pitanju dobrovoljna plaćanja koja se primaju od kućanstava⁴⁸.

⁴⁵ Valja podsjetiti da NPU, u skladu sa stavkom 20.15. Priloga A Uredbi ESA, može utvrditi svoju politiku ili program u značajnoj mjeri čak i ako ga većinom financira država te se tada ne smatra da ga država nadzire.

⁴⁶ Barem kada je riječ o profesionalnim sportašima

⁴⁷ Bilo da se prakticiraju amaterski ili profesionalno

⁴⁸ Vidjeti stavke 4.125. i 4.126. Priloga A Uredbi ESA.

59. Plaćanje, primjerice, članarine FIG-u u tom smislu nije ništa obvezatnije od, primjerice, plaćanja koje golfer izvrši za pristup određenom terenu za igranje golfa (ili „*green fee*”). Kako sud koji je uputio zahtjeve ističe, sportski savezi su prema talijanskom pravu neprofitni subjekti čiju okosnicu čine njihovi članovi te su uređeni knjigom 1. talijanskog Građanskog zakonika. Dakle, učlanjenje je dobrovoljan čin kojim se član obvezuje poštovati određena interna pravila i plaćati članarinu. To se plaćanje u biti može smatrati posljedicom činjenice da je odnosni član dobrovoljno preuzeo ugovornu obvezu. Takvo plaćanje tom članu omogućuje da sudjeluje u odnosnom sportskom udruženju i da plaćanjem članarine pomaže toj organizaciji u stjecanju prihoda koji će joj omogućiti da ostvaruje svoje ciljeve.

60. Dakle, plaćanje članarina sportskim organizacijama kao što su FIG i FISE isključivo je privatno, dobrovoljno ugovorno plaćanje koje član tih organizacija plaća za usluge koje te organizacije pružaju. Iz toga posljedično proizlazi da takve članarine, nasuprot tvrdnjama koje su ISTAT i državni odvjetnik iznijeli pred sudom koji je uputio zahtjeve i Komisija pred Sudom, nije moguće smatrati javnim, parafiskalnim pristojbama. To je zato što ključnu značajku takve parafiskalne pristojbe čini to da je njezino plaćanje i prikupljanje obvezno, ne na temelju nekog ugovornog sporazuma, nego na temelju *javnog prava*. Naime, neplaćanje pristojbe u nekim slučajevima može dovesti do izricanja upravnih pačak i kaznenih sankcija. Nadalje, takva se parafiskalna pristojba naplaćuje neovisno o stvarnom korištenju ili vrijednosti usluga koje pruža organizacija u pitanju⁴⁹.

61. Osim toga, ništa ne upućuje⁵⁰ na to da bi FIG i FISE u slučaju neplaćanja članarina imali pravo naplatiti ih bilo kojim drugim putem koji nisu standardni pravni lijekovi građanskog prava.

62. Stoga smatram da se pri ocjenjivanju stupnja državnog financiranja u smislu stavka 20.15. točke (d) Priloga A Uredbi ESA ne smije uzeti u obzir prihod od članarina sportskih organizacija koje su isključivo privatna, dobrovoljna ugovorna plaćanja koja članovi tih organizacija izvršavaju za usluge koje te organizacije pružaju. Relativna važnost takvih članarina i ostalih privatnih „prihoda” u usporedbi s državnim financiranjem stoga je jasan pokazatelj da NPU nije pod državnim nadzorom te da ga treba klasificirati kao NPUSK.

2. Godišnji CONI-jevi doprinosi

63. Ostaje pitanje godišnjih doprinosa koje plaća CONI – državni subjekt – a koji, kako sam već naveo, čine otprilike 30 % ukupnih prihoda FIG-a i FISE-a. Ti su doprinosi visoki te ne isključujem mogućnost da u nekim kontekstima i okolnostima doprinosi takve veličine budu pokazatelj nadzora. Međutim, periodički doprinosi takve vrste obično *nisu sami po sebi* dovoljan dokaz nadzora.

64. Međutim, situacija bi mogla biti drukčija da postoje dokazi o tome da je sportska organizacija u pitanju, zbog činjenice da je *de facto* ovisna o javnom subjektu koji joj plaća doprinose, svoje upravljanje i organizacijske politike i program uskladila sa željama tog javnog subjekta. Međutim, čak i u takvim okolnostima, za potrebe dokazivanja postojanja nadzora bilo bi potrebno dokazati da takva financijska ovisnost u biti stvara situaciju u kojoj državni subjekt koji plaća doprinose ima bitan utjecaj na ključne odluke o upravljanju i organizaciji.

65. U tom se pogledu mora podsjetiti da, u skladu s izričitim tekstom stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA, ako NPU koji „većinom financira država” i dalje može utvrditi „svoju politiku ili program u značajnoj mjeri uz okolnosti navedene u drugim pokazateljima, tada se smatra da ga država ne nadzire”. To se utvrđuje ispitivanjem ostala četiri pokazatelja iz stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA⁵¹.

49 U tom pogledu, vidjeti presudu od 12. rujna 2013., IVD (C-526/11, EU:C:2013:543, t. 24.).

50 Podložno provjeri od strane suda koji je uputio zahtjeve

51 Ja pritom ujedno smatram da NPU može biti pod nadzorom državnog subjekta čak i u slučaju da ga država ne financira većinom (ili uopće), ako se, nakon ispitivanja pet pokazatelja nadzora iz stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA, utvrdi da taj subjekt može određivati opću politiku ili program odnosnog NPU-a.

U predmetnim slučajevima, FIG i FISE ne „[financira većinom]” državni subjekt⁵², a čak i da financira, svejedno bi bilo potrebno dokazati da ti savezi više nemaju sposobnost određivanja svoje opće politike ili programa⁵³ kako bi se u tu svrhu dokazalo postojanje nadzora od strane državnog subjekta.

66. Čini se da iz presuda suda koji je uputio zahtjeve prešutno proizlazi da se u predmetnim slučajevima ništa takvo nije dogodilo. Nisu predloženi nikakvi dokazi koji bi upućivali na to da FIG i FISE nisu zadržali, preko svojih članova, sposobnost određivanja svojih politika i programa, iako je u konačnici na tom sudu da to provjeri.

67. U svakom slučaju, na nacionalnom će sudu biti da utvrdi jesu li FIG i FISE *de facto* financijski ovisni o CONI-ju zbog iznosa godišnjeg doprinosa koje im on plaća. Međutim, čak i ako bi se takva financijska ovisnost dokazala u mjeri koja bi zadovoljila sud koji je uputio zahtjeve, za valjano donošenje zaključka o postojanju nadzora od strane državne jedinice ujedno bi bilo potrebno dokazati da su FIG i FISE svoje opće politike i programe doista uskladili sa željama CONI-ja zbog, među ostalim, takve *de facto* financijske ovisnosti o tom tijelu. Shodno tomu, budući da ne postoje dokazi o tome da CONI upravlja upravljanjem FIG-a i FISE-a ili da na njega bitno utječe, odgovor mora biti da u ovim konkretnim okolnostima nije dokazano da državni subjekt nadzire FIG i FISE u smislu stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA.

VI. Zaključak

68. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem da Sud na sljedeći način odgovori na pitanja koja je postavio Corte dei Conti, (Revizorski sud, Italija):

Pojam „javno posredovanje u obliku općih odredbi primjenjivih na sve jedinice u okviru iste aktivnosti” iz stavka 20.15. Priloga A Uredbi (EU) br. 549/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa u Europskoj uniji, kojom je uspostavljen Europski sustav računa 2010. (Uredba ESA), odnosi se na, među ostalim, pravila o pitanjima kao što su priznavanje sportskih organizacija, zaštita integriteta sportskih organizacija i natjecanja koja one organiziraju te zaštita zdravlja i dobrobiti sportaša koja su izričito predviđena zakonom te su jednako i opće primjenjiva na sve sportske organizacije tako što određuju zajedničke standarde u navedene svrhe. Ovlast usvajanja takvih pravila nije važna u ocjeni podliježe li sportska organizacija koja je neprofitna ustanova (NPU) i netržišni proizvođač državnom nadzoru u smislu stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA.

Tekst „[n]adzor nad neprofitnim ustanovama definira se kao sposobnost određivanja opće politike ili programa NPU-a”, sadržan u stavku 20.15. Priloga A Uredbi ESA, treba tumačiti u smislu da se odnosi na sposobnost upravljanja upravljanjem NPU-a ili izvršavanja bitnog utjecanja na njegovo upravljanje, a ne na ovlasti vanjskog nadgledanja u obliku općih odredbi primjenjivih na sve jedinice u okviru iste aktivnosti. Pri određivanju ima li subjekt sposobnost određivanja opće politike ili programa NPU-a moguće je primijeniti samo pet posebnih pokazatelja nadzora predviđenih u točkama (a), (b), (c), (d) i (e) tog stavka.

Pri ocjenjivanju stupnja državnog financiranja u smislu stavka 20.15. točke (d) Priloga A Uredbi ESA ne smije se uzeti u obzir prihod od članarina sportskih organizacija koje su isključivo privatna, dobrovoljna ugovorna plaćanja koja članovi tih organizacija izvršavaju za usluge koje te organizacije pružaju. Relativna važnost takvih članarina i ostalih privatnih „prihoda” u usporedbi s državnim financiranjem stoga je jasan pokazatelj da NPU nije pod državnim nadzorom te da ga treba

⁵² To jest CONI

⁵³ U tom se pogledu čini, s obzirom na pokazatelj iz stavka 20.15. točke (d) Priloga A Uredbi ESA, da FIG i FISE u konačnici nadziru njihovi članovi. Međutim, u konačnici je na nacionalnom sudu da to provjeri.

klasificirati kao NPUSK. Osim toga, u skladu s izričitim tekstom stavka 20.15. Priloga A Uredbi ESA, ako NPU koji „većinom financira država” i dalje može utvrditi „svoju politiku ili program u značajnoj mjeri uz okolnosti navedene u drugim pokazateljima, tada se smatra da ga država ne nadzire”.