



Határozatok Tára

GERARD HOGAN
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2019. február 28.¹

C-612/17. és C-613/17. sz. egyesített ügyek

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

(a Corte dei Conti [számvevőszék, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal iránti kérelem – 549/2013/EU rendelet – Az európai unióbeli nemzeti és regionális számlák európai rendszere – Nonprofit intézmények (NPI-k) – Valamely NPI kormányzati szektorba vagy háztartásokat segítő nonprofit intézményként való besorolása – Kormányzati ellenőrzés fennállása– Valamely NPI kormányzati ellenőrzésének megállapítására vonatkozó kritériumok”

I. Bevezetés

1. Amint azt az uniós tagállamok közelmúltbeli gazdaságtörténete szemlélteti, kevés dolog olyan fontos a modern pénzügyi rendszer szempontjából, mint a pontos, szabványosított nemzeti számlák elkészítése. Ezt az európai jogalkotó is elismerte, legutóbb a számlák 2010. évi európai rendszerét szabályozó, az európai unióbeli nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről szóló, 2013. május 21-i 549/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet révén (a továbbiakban: 549/2013 rendelet).² Az 549/2013 rendelet (3) preambulumbekzdése ennek megfelelően kimondja, hogy „az összehasonlíthatóság kedvéért” a nemzeti számlákat „olyan egységes elvek alapján kell összeállítani, amelyek nem tesznek lehetővé különböző értelmezéseket”. Önmagában az, hogy e rendelet szövege majdnem 730 oldal terjedelmű, a maga módján a kérdés jelentőségét és az ehhez kapcsolódó számviteli szabályok komplexitását mutatja.

2. Egy ilyen komplex kérdés szerepel a Corte dei Conti (számvevőszék, Olaszország) által előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelemben. Lényegében a következő alapvető kérdést vetették fel: a Federazione Italiana Golfot (olasz golfszövetség, a továbbiakban: FIG) és a Federazione Italiana Sport Equestrit (olasz lovassportszövetség, a továbbiakban: FISE) az Istituto Nazionale di Statisticának (olasz

¹ Eredeti nyelv: angol.

² HL 2013. L 174., 1. o. Lásd az 549/2013 rendelet 1. cikkének (1) bekezdését. Az 549/2013 rendelet jogalapja az EUMSZ 338. cikk (1) bekezdése, amely előírja, hogy „A Központi Bankok Európai Rendszere és az Európai Központi Bank alapokmányáról szóló jegyzőkönyv 5. cikkének sérelme nélkül az Európai Parlament és a Tanács rendes jogalkotási eljárás keretében intézkedéseket fogad el statisztikák készítésére vonatkozóan, amennyiben ez az Unió tevékenységeinek ellátásához szükséges.” Az 549/2013 rendelet A. mellékletének 1.01 pontja kimondja, hogy a számlák európai rendszere „olyan, nemzetközileg összehasonlítható elszámolási rendszer, amely valamely teljes gazdaságnak (vagyis egy régió, egy ország vagy országcsoport gazdaságának), annak összetevőinek, illetve más teljes gazdaságokkal való kapcsolatának rendszerbe foglalt, részletes leírására szolgál”.

statisztikai hivatal; a továbbiakban: ISTAT) az olasz állam konszolidált eredménykimutatásának hatálya alá tartozó kormányzati szektor³ (S.13)⁴ részeként kell-e kezelnie, vagy pedig háztartásokat segítő nonprofit intézményekként⁵ (S.15).⁶ A háztartásokat segítő nonprofit intézmény olyan intézményi egység vagy szektor, amely nem piaci termelő, és *nem* tartozik kormányzati ellenőrzés alá.⁷ Ezzel szemben a kormányzati ellenőrzés alá tartozó nem piaci nonprofit intézmények a kormányzati szektorba vannak besorolva.⁸

3. Ez pedig felveti azt a kérdést, hogy hogyan kell értelmezni az 549/2013 rendeletben szereplő azon különböző kritériumokat, amelyek a FIG-hez és a FISE-hez hasonló nonprofit szervezetek/intézmények besorolását szabályozzák. Mivel úgy tűnik, ez az első alkalom, hogy a Bíróságot arra kéri, adjon útmutatást e fontos rendelet értelmezésére vonatkozóan, e két előzetes döntéshozatal iránti kérelemnek ennek megfelelően feltételezhetően lesz némi jelentősége.

4. A tényállás vizsgálata előtt azonban először is fel kell vázolni az 549/2013 rendelet releváns rendelkezéseit.

II. Jogi háttér – Az európai uniós jog

5. Amint azt már megjegyeztem, az 549/2013 rendelet létrehozta a számlák 2010. évi európai rendszerét.⁹ Az 549/2013 rendelet két mellékletet tartalmaz.¹⁰ Az A. melléklet azon közös előírások, fogalom meghatározások, osztályozások és számviteli szabályok módszertanát írja elő, amelyeket a nemzeti számlák elkészítéséhez kell felhasználni. A B. melléklet azokat a feltételeket, köztük a határidőket meghatározó programot írja elő, amelyekben belül a tagállamok nemzeti számláikat a Bizottság (Eurostat) részére továbbítják.

6. Az 549/2013 rendelet A. mellékletének 1.34. pontja előírja, hogy a „szektorszámlák a gazdasági egységek szektorokhoz történő besorolásával jönnek létre, ami lehetővé teszi a számlák gazdasági műveleteinek és egyenlegező tételeinek szektorok szerinti bemutatását. A szektoronkénti bemutatás sok gazdaság- és költségvetési politikai szempontból fontos mérőszám megállapítását teszi lehetővé. A fő szektorok a háztartások, a kormányzat, a (pénzügyi és nem pénzügyi) vállalatok, a háztartásokat segítő nonprofit intézmények, valamint a külföld.¹¹ Fontos sajátosság a piaci és nem piaci tevékenységek közötti különbségtétel. Egy kormányzati irányítás alatt álló egységet, amely kimutathatóan piaci vállalat, a kormányzati szektoron kívül, a vállalati szektorba kell besorolni. Így a vállalat hiány- és adósságszintje nem képezi részét a költségvetési hiánynak és az államadósságnak.”

7. Az 549/2013 rendelet A. mellékletének 1.35 pontja értelmében:

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

8. Az 549/2013 rendelet A. mellékletének 1.36 pontja előírja, hogy „az irányítás fogalma a valamely gazdasági egység általános politikájának vagy programjának a meghatározására való képességként értelmezendő”.

3 Lásd az 549/2013 rendelet A. melléklete 1.57 pontjának c) alpontját.

4 Lásd az 549/2013 rendelet „Szektorok és alszektorok” elnevezésű A. mellékletének 2.1 táblázatát.

5 Lásd az 549/2013 rendelet A. melléklete 1.57. pontjának e) alpontját és 2.129 pontját.

6 Lásd az 549/2013 rendelet A. mellékletének 2.1 táblázatát.

7 Lásd az 549/2013 rendelet A. mellékletének 2.129 pontját., amely arra hivatkozik, hogy ezek „nem piaci magántermelők”.

8 Lásd az 549/2013 rendelet A. mellékletének 2.130 pontját.

9 Lásd a 549/2013 rendelet 1. cikkének (1) bekezdését.

10 Lásd a 549/2013 rendelet 1. cikkének (2) bekezdését.

11 Ezek az intézményi egységek és szektorok kölcsönösen kizárják egymást. Lásd még az 549/2013 rendelet A. mellékletének 1.57 pontját.

9. Az 549/2013 rendelet A. mellékletének 1.37 pontja értelmében „a piaci és nem piaci kibocsátás közötti különbségtétel – és így a közszektorhoz tartozó szervezeteknek a kormányzati szektorba vagy a közszolgáltatási szektorba való besorolása is – a következő szabály alapján történik:

Valamely tevékenység akkor tekintendő piaci tevékenységnek, ha a tárgyat képező javakkal és szolgáltatásokkal az alábbi feltételek mellett kereskednek:

- (1) az eladók a nyereségük hosszú távú maximalizálása érdekében járnak el oly módon, hogy a piacon szabadon árulnak javakat és szolgáltatásokat bárkinek, aki hajlandó az ajánlati árat megfizetni;
- (2) a vevők a korlátozott erőforrásaikkal elérhető hasznosság maximalizálása érdekében járnak el oly módon, hogy az ajánlott áron a szükségleteiket legjobban kielégítő termékeket veszik meg;
- (3) tényleges piacok léteznek, amelyeket az eladók és a vevők igénybe tudnak venni, illetve amelyekről információik vannak. Egy tényleges piac akkor is működhet, ha ezek a feltételek nem teljesülnek tökéletesen.”

10. Az 549/2013 rendelet A. mellékletének A háztartásokat segítő nonprofit intézményekhez irányuló folyó transzferekről szóló 4.125 pontja előírja, hogy „a háztartásokat segítő nonprofit intézményekhez irányuló folyó transzferek közé a háztartásoktól [...] kapott minden önkéntes hozzájárulás (a hagyatékok kivételével), tagsági díj és pénzbeli segély tartozik.” Az 549/2013 rendelet A. melléklete 4.126 pontjának a) alpontja értelmében a háztartásokat segítő nonprofit intézményekhez irányuló folyó transzferek közé tartoznak a háztartások által a háztartásokat segítő nonprofit intézmények szektorába sorolt sportszervezeteknek fizetett rendszeres tagsági díjak.

11. Az 549/2013 rendelet 20. fejezete „A kormányzat számlái” címet viseli. Az 549/2013 rendelet 20.01 pontja kifejti, hogy a kormányzati tevékenységek a gazdaság többi részének tevékenységétől elkülönítve kerülnek bemutatásra, mivel „a kormányzati hatáskörök, célok és funkciók eltérnek a többi szektorétól”. Az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.01 pontja ezután megjegyzi, hogy a 20. fejezet az államháztartási szektor számláit mutatja be, „amely átfogó képet ad a kormányzat gazdasági tevékenységeiről, azaz a bevételekről, a kiadásokról, a költségvetési hiányról/többletről, a finanszírozásról, az egyéb gazdasági folyamatokról és a vagyonmérlegről.”

12. Az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.04 pontja elismeri a kormányzati szektorra vonatkozó osztályozás és mérések nehézségeit. Azonban az 549/2013 rendelet fő rendelkezései, amennyiben a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelmet érintik, az A. melléklet 20.13 és 20.16 pontjában található.

13. Az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.13 pontja az alábbiakat mondja ki:

„Azok a nonprofit intézmények (NPI-k), amelyek nem piaci termelők és amelyeket kormányzati egységek ellenőriznek, az államháztartási szektorba tartoznak.”

14. Az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.14 pontja az alábbiakat mondja ki:

„Egyes kormányzati célkitűzések végrehajtásához a kormányok a kormányzati intézmények helyett egyes nonprofit intézményeket is választhatnak, mert az NPI-kre úgy tekintenek, mint függetlenebb, objektívebb szervekre, amelyekre kisebb politikai nyomás nehezedik. Például a kutatás és fejlesztés, valamint az egészségügyi, biztonsági, környezetvédelmi és oktatási előírások kidolgozása és rendszeres felülvizsgálata olyan területek, ahol az NPI-k hatékonyabbak lehetnek, mint a kormányzati intézmények.”

15. Azonban a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem szempontjából az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontja a legfontosabb. Ez a következőket tartalmazza:

„Az NPI-k esetében az ellenőrzés nem más, mint az NPI általános célkitűzéseinek vagy programjának meghatározására vonatkozó képesség. Az azonos tevékenységi területen működő valamennyi egységre vonatkozó általános szabályozások formájában megvalósuló állami beavatkozásnak nincs jelentősége annak eldöntése szempontjából, hogy egy adott egység felett gyakorol-e ellenőrzést a kormányzat. Az alábbi öt ellenőrzési indikátort kell megvizsgálni annak meghatározásához, hogy az érintett NPI kormányzati ellenőrzése alatt áll-e:

- a) tisztségviselők kinevezése;
- b) a jogi alap egyéb rendelkezései, például az NPI alapszabályában rögzített kötelezettségek;
- c) szerződéses megállapodások;
- d) a finanszírozás mértéke;
- e) kockázatnak való kitettség.

Bizonyos esetekben egyetlen indikátor is elég lehet az ellenőrzés megállapításához. Ha azonban egy NPI, amelyet főleg a kormányzat finanszíroz, az egyéb mutatóknál említett feltételek mellett is jelentős mértékben képes marad meghatározni saját célkitűzéseit vagy programját, akkor nem minősül kormányzat által ellenőrzött egységnek. A legtöbb esetben több különálló indikátor együtt jelzi az ellenőrzés meglétét. Az indikátorokon alapuló döntés természeténél fogva egyfajta megítélést jelent.”¹²

16. Az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.16 pontja ezután kimondja, hogy „az érintett NPI nem piaci jellegű ugyanúgy lehet meghatározni, mint az államháztartás egyéb egységeinél.”

III. Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

17. Mielőtt részletesebben megvizsgálnám a Corte dei Conti (számvevőszék, Olaszország) által előterjesztett kérdéseket, fel kell vázolni néhány részletet arra vonatkozóan, hogyan történik a sportszervezés Olaszországban. Amint azt a kérdést előterjesztő bíróság megállapította, Olaszországban a sportszervezés alapja a Comitato Olimpico Nazionale Italiano (olasz nemzeti olimpiai bizottság, a továbbiakban: CONI). A CONI egy olasz közjogi jogi személy, amelyhez a különböző nemzeti sportszervezetek tartoznak. Ez utóbbi szervezetek mind nonprofit jogi személyek.¹³

18. Bár a CONI közjogi szervezet, lényegében az országos sportszövetségek és a kapcsolódó sportágak szövetsége. Elsődleges feladatát a sporttevékenységek fegyelmi, szabályozási és irányító hatóságaként látja el. A sport autonómiájának elve a CONI alapszabályának¹⁴ lényeges ismérve, így az országos sportszövetségek a CONI által gyakorolt felügyelet mellett szakmai, szervezeti és működési autonómiával rendelkeznek. A CONI ugyanakkor jogosult arra, hogy a szövetségek sportcélokra történő elismerését szolgáló alapelveket, valamint az általa a sportszövetségek felett gyakorolt

¹² Lásd még az 549/2013 rendelet A. mellékletének 2.39 pontját, amely az önálló jogi személyiséggel rendelkező szervezetként elismert NPI-kre alkalmazandó.

¹³ Az 1999. július 23-i 242. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelettel (a továbbiakban: 242/1999. sz. tvr.) módosított Codice civile (olasz polgári törvénykönyv) 1. könyve.

¹⁴ A CONI alapokmányának 4. cikke.

ellenőrzés szempontjait és módszereit meghatározza, továbbá a sportszabályok súlyos és rendkívüli megsértése esetén a szövetségek felszámolásáról való döntést meghozza.¹⁵ A CONI alapszabálya emellett a szövetségek alapszabályainak és költségvetéseinek jóváhagyására vonatkozó hatáskört is előír.

19. A sportszervezetek, mint a FIG és a FISE, képviselői részt vesznek a CONI nemzeti tanácsában és nemzeti végrehajtó szervében. A szövetségek tehát oly módon vesznek részt a CONI szervezetében és tevékenységében, hogy képviseltetik magukat a legfontosabb hatáskörökkel rendelkező központi szervezetben, és közreműködnek a CONI akaratának kialakításában.

20. A FIG és a FISE országos sportszövetségek Olaszországban. Amint az a fenti 17. pontban szerepelt, magánjogi jogi személyiséggel rendelkező nonprofit szervezetek. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a sportszövetségek az olasz polgári törvénykönyv I. könyvében szabályozott magánjogi szervezetek egységes és homogén jogi személyiségével rendelkeznek, következésképpen a sportszövetségek működésére főszabály szerint (a sportra vonatkozó különös jog alkalmazhatóságát nem érintve) az általános jog az irányadó.¹⁶

21. A FIG és a FISE alapokmánya szerint az irányítási tevékenység ellátására az említett szövetségek szervei kizárólagosan jogosultak. E szövetségek fő irányítási szervei a nemzeti közgyűlés, az elnök, a szövetségi tanács és a főtitkárság. Az általános irányítási hatáskör az alaposztályok képviselőiből álló nemzeti közgyűlést illeti, és ez választja meg az egyesület legfontosabb tisztségviselőit, a szövetségi tanács tagjaival együtt. Az igazgatási hatáskörök a szövetségi közgyűlés által megválasztott elnököt illetik. A szövetségi tanács hatáskörébe tartozik a sportszakmai program megfelelő végrehajtásának ellenőrzése, a sporteredmények értékelése és az irányítás megfelelő működésének felügyelete. Meg kell azonban jegyezni, hogy a CONI hatáskörébe tartozik a felügyelőbizottság két tagjának kinevezése, míg az elnököt szintén nemzeti közgyűlés választja.

22. Főszabály szerint a FIG és a FISE rendelkezik hatáskörrel a klubok tagjainak igazolására. A FIG-et és a FISE-t a CONI-tól származó hozzájárulások mellett számos saját forrásból finanszírozzák, amelyek között a tagfelvételi, társulási, igazolási díjak, szponzori szerződések, a sporteseményekből és az áruk és szolgáltatások kezeléséből származó bevételek szerepelnek. A FIG alapszabálya meghatározza annak alapelveit, vagyis magánjogi, egyesületi és nonprofit jellegét.¹⁷ Fontos azonban megjegyezni, hogy a CONI által a FIG és a FISE számára nyújtott hozzájárulások jelentősek, 2013-ban a FIG bevételeinek 30%-át, 2014-ben 27% és 2015-ben 30%-át tették ki. A CONI által a FISE számára nyújtott hozzájárulás mértéke nagyságrendileg szintén a FISE bevételeinek 30%-át tette ki.

23. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemben felvetett kérdés a következőképpen merült fel: az olasz jogalkotó¹⁸ felhatalmazta az ISTAT-ot, hogy az EUMSZ 121. cikkben szereplő követelmények részeként készítse el az állami szervek éves konszolidált eredménykimutatását. E folyamat szükségképpen magában foglalja az olasz állam intézményi elemeinek megjelölését, amelyek az 549/2013 rendelet által előírt kritériumoknak megfelelően a kormányzati szektor részét képezik.

¹⁵ A CONI alapokmánya 6. cikkének (4) bekezdése és a 242/1999. sz. tvr. 5. cikke.

¹⁶ A szövetségek a jogszabályok által kifejezetten rájuk ruházott közfeladatokat is elláthatnak, amelyekre a 241/1990. sz. törvény 1. cikkének (1b) bekezdésében meghatározott korlátok között a közjogi szabályozás az irányadó.

¹⁷ Lásd a FIG alapszabályának 4. cikkét és a FISE alapszabályának 1. cikkét.

¹⁸ 2009. december 31-i 196. sz. törvény.

24. A *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* (az Olasz Köztársaság hivatalos lapja) 2016. szeptember 30-i számában közzétett határozat révén az ISTAT a FIG-et és a FISE-t felvette az ISTAT 2016. évi jegyzékébe. Az ISTAT úgy ítélte meg, hogy az 549/2013 rendelettel összhangban a FIG és a FISE e rendelet A. mellékletének 20.29 pontjában szereplő piaci / nem piaci termelő tesztje alapján nem piaci intézményi egységek. Annak meghatározásához, hogy ezeket az egységeket háztartásokat segítő nonprofit intézményként vagy a kormányzati szektorba kell-e besorolni, az ISTAT azt vizsgálta, hogy a FIG és a FISE kormányzati ellenőrzés alatt áll-e.

25. Az ISTAT arra a következtetésre jutott, hogy mindkét szövetség kormányzati ellenőrzés alatt áll. Bár a szövetségek rendelkeztek egy bizonyos fokú döntéshozatali autonómiával, az ISTAT úgy ítélte meg, hogy a CONI irányításukra gyakorolt jelentős befolyására tekintettel a FIG és a FISE nem rendelkezett „teljes körű önrendelkezési képességgel”.

26. A FIG és a FISE tagadja, hogy megfelelne ennek a kritériumnak. Ennek megfelelően 2016. november 29-én, illetve 2016. december 7-én megindították a jelen eljárásokat, amelyben az állami eredménykimutatásokba beillesztett és a 2009. december 31-i 196. sz. törvény 1. cikkének (3) bekezdése értelmében azonosított kormányzati szervek ISTAT által elfogadott jegyzékének (a továbbiakban: az ISTAT jegyzéke) abban a részében történő megsemmisítését kérték, amelyben a FIG és a FISE a „segítségnyújtási, szabadidős és kulturális szolgáltatásokat nyújtó szervezetek” között szerepel. Meg kell jegyezni, hogy a FIG korábban hasonló eljárást indított az ISTAT 2014. és 2015. évi jegyzékére vonatkozóan is. Az ISTAT 2014. évi jegyzékére vonatkozó első keresetet a Corte dei Conti (számvevőszék) 2015. február 11-én elutasította, míg az ISTAT 2015. évi jegyzékét megtámadó keresetének a Corte dei Conti (számvevőszék) teljes ülése a 2017. március 9-i ítéletével helyt adott.

27. Amennyire a jelen eljárást érinti, a Corte dei Conti (számvevőszék) 2017. szeptember 13-i végzéseivel úgy határozott, hogy az alábbi három kérdést terjeszti az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatalra a Bíróság elé:

- „1) Olyan kiterjesztően kell-e értelmezni [az 549/2013 rendelet A. mellékletének] 20.15 pontjában szereplő »azonos tevékenységi területen működő valamennyi egységre vonatkozó általános szabályozások formájában megvalósuló állami beavatkozás« fogalmát, hogy az a valamennyi országos olasz sportszövetségre általánosan vonatkozó, sport jellegű (ún. soft law) irányítási hatásköröket, valamint a jogi személyiség megszerzéséhez és a sportszektorban való működéshez szükséges, jogszabályban előírt elismerési jogköröket is magában foglalja?
- 2) Az [549/2013 rendelet] (ún. ESA 2010) [A. mellékletének] 20.15 pontjában foglalt általános ellenőrzési indikátort (»valamely [nonprofit intézmény] általános politikájának vagy programjának a meghatározására való képesség«) tartalmi szempontok alapján és úgy kell-e értelmezni, hogy az a nonprofit szervezet működésének irányítására, korlátozására és meghatározására való képesség, vagy pedig az említett indikátor formálisan és úgy értelmezhető, hogy magában foglalja a [549/2013 rendelet A. mellékletének] 20.15 a), b), c), d) és e) [pontjában] meghatározott konkrét ellenőrzési indikátoroktól eltérő, külső felügyeleti hatásköröket is (köztük például a beszámolók jóváhagyására, a felügyelőbiztosok kinevezésére, az alapszabályok és egyes más szabályozások jóváhagyására, a sporttal kapcsolatos iránymutatásokra vagy a sportcélú elismerésre vonatkozó hatásköröket)?
- 3) Az [549/2013 rendelet A. melléklete] 20.15, 4.125 és 4.126 pontjának együttes értelmezése alapján figyelembe vehetők-e a tagdíjak az állami ellenőrzés fennállásának megítélése céljából, pontosabban az adott tényállás sajátosságaira figyelemmel igazolja-e az említett tagdíjak és más saját bevételek jelentős összege a nonprofit szervezet jelentős önrendelkezési képességét?”

IV. A bíróság előtt folyamatban levő eljárás

28. 2017. november 17-i határozatával a Bíróság elnöke a C-612/17. és a C-613/17. sz. ügyeket egyesítette.

29. A Bíróság elnöke 2017. december 14-i végzésével elutasította a kérdést előterjesztő bíróság azon kérését, hogy a C-612/17. és a C-613/17. sz. ügyet a Bíróság eljárási szabályzata 105. cikkének (1) bekezdése szerint gyorsított eljárásban bírálják el.

30. A FIG, a FISE, az Olasz Köztársaság és a Bizottság terjesztett elő írásbeli észrevételeket. A FIG, az olasz kormány, valamint a Bizottság terjesztett elő szóbeli észrevételeket a 2019. február 6-i tárgyaláson.

V. Elemzés

A. Előzetes észrevételek

31. Ahhoz, hogy el lehessen dönteni, hogy az olyan sportszövetségek, mint a FIG és a FISE, kormányzati ellenőrzés alá tartozó nonprofit intézménynek vagy háztartásokat segítő nonprofit intézménynek (a továbbiakban: NPI) minősíthetők-e, és így nem tartoznak a közsférába, egy két lépésből álló eljárásra van szükség. Az első lépés annak megállapítása, hogy az NPI piaci vagy nem piaci termelő-e. Csak ha a releváns NPI *nem felel meg* ennek a tesztnek (vagyis az áruk és szolgáltatások értékesítése a költségek *kevesebb* mint 50%-át fedezik) és nem piaci termelőnek tekintendő,¹⁹ akkor lehet továbblépni a második lépésre, nevezetesen azon kérdés megválaszolásához, hogy valamely kormányzati szerv ellenőrzést gyakorol-e az adott NPI felett.

32. A kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra utaló végzésében egyértelműen azt állítja, hogy a FIG és a FISE nem piaci termelők. Ezt a ténymegállapítást jelen Bíróság nem vonhatja kétségbe.²⁰ A jelen Bíróság elé terjesztett kérdések lényege ezért az a kritikus kérdés, hogy az olyan sportszövetségek, mint a FIG és a FISE, az 549/2013 rendelet szabályainak megfelelően olyan kormányzati szerv „ellenőrzése” alatt állnak-e, hogy a nemzeti számlák szempontjából a közsférába a „kormányzati” szektor körébe kell őket besorolni. (S.13).

33. Természetesen el tudunk képzelni egy olyan helyzetet, amikor valamely sportszövetség bevétele szempontjából szinte kizárólag állami támogatástól függ, és ahol tisztviselőit is valamely nemzeti kormány jelölte ki. Egy ilyen szövetséget nagy valószínűséggel egy sor közjogi szempontból – nem utolsósorban az 549/2013 rendelet által előírt statisztikai célra – kormányzati ellenőrzés alatt állónak kellene tekinteni, éppen azért, mert általános célkitűzését lényegében valamely adott kormányzati szerv ellenőrizné vagy legalábbis erősen befolyásolná, még ha egyértelmű lenne is, hogy a tisztán sportra vonatkozó kérdésekben az érintett sportszövetség határozatai önállóak és valóban függetlenek lennének.

34. Mi tehát a FIG-re és a FISE-re vonatkozó álláspont, tekintettel az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontjában meghatározott kritériumokra? Lényegében ez az a végső kérdés, amely a kérdést előterjesztő bíróság három külön kérdésből következik. E kérdések vizsgálata előtt azonban érdemes már az elején megjegyezni, hogy az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.15 pontjának megfogalmazása kimerítő jellegű. E rendelkezés egyértelműen rögzíti, hogy „[...] az alábbi öt ellenőrzési

¹⁹ E tekintetben fontos megjegyezni, hogy azok az NPI-k, amelyek kormányzati szerv ellenőrzése alatt álló piaci termelők, állami vállalatoknak minősülnek. Lásd az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.307 pontját. Valamely magánkézben lévő NPI akkor sorolható be a nem pénzügyi vállalatok és pénzügyi vállalatok szektorába, ha piaci termelő. Lásd az 549/2013 rendelet A. mellékletének 3.31 pontját.

²⁰ A kérdést előterjesztő bíróság szerint a FIG és a FISE szolgáltatások értékesítési bevétele valójában nagyon alacsony, a kibocsátási érték 10%-a alatt. A FIG és a FISE ezért nem tekinthetők piaci szereplőnek, és így az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.29 és 20.30 pontja értelmében egyértelműen nem piaci termelő NPI-k.

indikátort kell megvizsgálni [...]”.²¹ Ez azt jelenti, hogy az olyan NPI-k esetében, mint a FIG és a FISE, kizárólag az itt felsorolt kritériumok alkalmazhatók az ellenőrzés kérdésének, valamint annak eldöntéséhez, hogy valamely nem piaci termelő NPI a kormányzati szektorba tartozónak vagy háztartásokat segítő nonprofit intézménynek sorolandó-e be.

35. Ennek azért van jelentősége, mert az 549/2013 rendeletben más helyen, különösen e rendelet A. melléklete 20.309²² és 20.310 pontjában némileg eltérő – és legalábbis néhány esetben tágabb – meghatározást alkalmaznak az ellenőrzés fogalmára annak eldöntése során, hogy bizonyos más szervezetet közsférabeli szervezetnek kell-e tekinteni.²³ A Bizottságnak a beadványában és a tárgyaláson előterjesztett érveléssel ellentétben én nem hiszem, hogy az 549/2013 rendelet más ilyen – nyilvánvalóan hasonló – rendelkezéseit „importálhatnánk” az ellenőrzés fogalmának az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontjában szereplő meghatározásába. Az ellenőrzés fogalmának ez utóbbi rendelkezésben szereplő meghatározása *lex specialis*nek minősül, amely nem terjeszthető ki más általános rendelkezésekre, így például az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.309 és 20.310 pontjára hivatkozva, akkor sem, ha az említett rendelkezések is az ellenőrzés, vagy az utóbbi rendelkezések esetében a közsférában történő ellenőrzés kérdésével foglalkoznak.

36. Véleményem szerint az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.309 és 20.310 pontjának célja *nem* az, hogy meghatározza, hogy valamely nem piaci termelő NPI-t kormányzati szektorba vagy háztartásokat segítő nonprofit intézményként kell-e besorolni,²⁴ hanem annak eldöntése, hogy vállalatokat (amelyek piaci termelők, és amelyek közé tartozhatnak NPI-k is)²⁵ a közsférába vagy magánkézben lévőnek kell-e besorolni.²⁶

37. Ezt szem előtt tartva most rátérhetünk a kérdést előterjesztő bíróság által feltett konkrét kérdésekre.

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés: az „általános szabályozások formájában megvalósuló állami beavatkozás” fogalmának pontos értelmezése

38. Amint azt már megjegyeztem, az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.15 pontjának két első mondata a következőt írja elő:

„Az NPI-k esetében az ellenőrzés nem más, mint az NPI általános célkitűzéseinek vagy programjának meghatározására vonatkozó képesség. Az azonos tevékenységi területen működő valamennyi egységre vonatkozó általános szabályozások formájában megvalósuló állami beavatkozásnak nincs jelentősége annak eldöntése szempontjából, hogy egy adott egység felett gyakorol-e ellenőrzést a kormányzat. [...]”

21 Az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontjában szereplő öt konkrét ellenőrzés-mutató egyikéhez sem rendel a rendelkezés különös súlyt vagy elsőbbséget. Sőt, az említett rendelkezés szerint „egyetlen indikátor is elég lehet az ellenőrzés megállapításához”.

22 A Bizottság észrevételeiben számos helyen hivatkozik erre a rendelkezésre, és úgy véli, hogy az NPI-k ellenőrzésének meghatározása szempontjából releváns. Lényegében úgy véli, hogy az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.309 pontjában szereplő szabályok részletesebbek, mint a 20.15 pontban szereplők.

23 Lásd az 549/2013 rendelet A. mellékletének 1.36, 2.32, 2.35–2.39, valamint 20.18 pontját.

24 Ez a célja az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontjában szereplő *lex specialis*nak. E tekintetben lásd még az „Eurostat Manual on Government Deficit and Debt, Implementation of ESA 2010” (Eurostat költségvetési hiányról és államadósságról szóló kézikönyve – az ESA 2010 végrehajtása) című kiadványát; a 2016. évi kiadás elérhető a következő helyen: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7203647/KS-GQ-16-001-EN-N.pdf/5cfae6dd-29d8-4487-80ac-37f76cd1f012>. Az említett kézikönyv 15. oldalán a 11. pontban az szerepel, hogy „a nemzeti számlákban a kormányzati ellenőrzés fogalma a pénzügyi vállalatokra és a nem pénzügyi vállalatokra vonatkozóan ugyanaz, és a következők pontokban kerül kifejtésre. A nonprofit intézmények és az oktatási egységek ellenőrzésével alább *külön* foglalkozunk.” (kiemelés tőlem)

25 Az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.307 pontjával összhangban a nem piaci közsférabeli egységek az államháztartáshoz, a piaci közsférabeli egységek pedig az állami vállalatokhoz tartoznak.

26 Az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.303 pontjában szereplő diagramból egyértelmű, hogy az 549/2013 rendelet A. mellékletének a közsféráról szóló 20.303–20.319 pontjában meghatározott szabályok nem tartalmaznak szabályokat annak meghatározására, hogy valamely szervezet a háztartásokat segítő nonprofit intézmény-e.

39. A kérdést előterjesztő bíróság nem biztos abban, mit jelent ebben az értelemben az „általános szabályozások” kifejezés. Úgy véli, hogy ez egy olyan tág fogalom, amely sportszervezetek esetében egyaránt utal a Nemzetközi Olimpiai Bizottság és a CONI iránymutatásaira (ún. „soft law”), valamint az olasz jognak az ilyen szervezetek sportcélokra történő elismerését szabályozó általános rendelkezéseire is. A kérdést előterjesztő bíróság szerint az ilyen sportszervezetek esetében az általános elismerést a CONI általi sportcélú elismerésnek kell megelőznie.²⁷

40. Bár a Bizottság elismeri, hogy a CONI arra vonatkozó hatásköre, hogy a sporttevékenységekre közös normákat megállapító általános szabályokat fogadjon el, főszabály szerint beletartozik az „általános szabályozások formájában megvalósuló állami beavatkozás” fogalmába, úgy véli, hogy a sportszövetségek elismerésére irányuló hatásköre valószínűleg *de facto* monopóliumot teremt a szóban forgó sportágat átfogó szövetség javára, tekintettel arra, hogy arra a sportágra csak egy szövetség ismerhető el. A Bizottság ezért úgy véli, hogy az ilyen hatáskör nem tartozik az „általános szabályozások formájában megvalósuló állami beavatkozás” hatálya alá.

41. A Bizottság emellett úgy véli, hogy a CONI sportszövetségek elismerésére vonatkozó hatásköre felruházza azzal a képességgel, hogy az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.309 pontjának a „túlszabályozás útján történő ellenőrzésre” utaló h) alpontjában szereplő ellenőrzési indikátornak megfelelően meghatározza az említett szövetségek általános célkitűzését. E rendelkezés értelmében „ha olyan szigorú a szabályozás, hogy lényegében meghatározza az általános üzleti politikát, akkor ez az ellenőrzés egy formája. Egyes esetekben az állami hatóságok erős szabályozási környezetet teremthetnek, különösen a közösségi szolgáltatásokat érintő monopóliumok és privatizált közüzemi szolgáltatások terén. Fontos területeken – például az árképzésnél – úgy is ki lehet alakítani a szabályozási környezetet, hogy az adott gazdálkodó egységnek ne kelljen feladnia az általános politika feletti ellenőrzést.” A Bizottság úgy véli, hogy az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.309 pontjának h) alpontjában szereplő ellenőrzési indikátor az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.15 pontjának b) alpontjában és 2.39 pontjának b) alpontjában szereplő ellenőrzési indikátorokhoz kapcsolódik.

42. Véleményem szerint az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontjában megjelenő „általános szabályozások” fogalmat természetesen nem lehet egyszerűen elvontan értelmezni: értelmét inkább az általános jogszabályi környezetből nyeri. Nyilvánvalóan van némi jelentősége, hogy a kifejezést a „[...] formájában megvalósuló állami beavatkozás” fordulat követi, mivel ezzel feltételezi, hogy a szóban forgó szabályozások valamilyen hivatalos háttérrel vagy jogállással rendelkeznek. Ezért ebből az következik, hogy ebben az összefüggésben az „általános szabályozásokra” való hivatkozás főszabály szerint azokra a szabályozásokra utal, amelyek vagy az olasz állam valamely jogalkotási aktusában szerepelnek, vagy ilyen jogszabályban szereplő végrehajtási szabályoknak vagy elveknek minősülnek.

43. Amennyiben a kérdést előterjesztő bíróság végső ellenőrzése is megerősíti, a sportszervezetek elismeréséről szóló olasz jogalkotási rendszer éppen olyan általános szabályozási formának tűnik, mint amelyről az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontja rendelkezik. Amint azt maga a kérdést előterjesztő bíróság egyértelművé teszi, a sportszervezetek elismeréséhez, a sportszervezetek és az általuk szervezett versenyek integritásának megőrzéséhez, továbbá a sportolók egészségének és jólétének megőrzéséhez hasonló kérdésekre vonatkozó szabályokról a jog kifejezetten rendelkezik, és ebből a szempontból közös szabályokat előírva megkülönböztetés nélkül és általánosan alkalmazandók minden sportszervezetre. Hasonlóképpen, amint a Bizottság beadványában megjegyezte, ezek a szabályok nem irányulnak azon általános politika vagy program ellenőrzésére vagy más módon történő meghatározására,²⁸ amelyeket az olyan sportszervezetek, mint a FIG vagy a FISE, követni szeretnének.

²⁷ A 242/1999. sz. tvr. 15. cikke.

²⁸ Lásd egyebek mellett az 549/2013 rendelet A. mellékletének 1.36 pontját.

A lényeg azonban az, hogy annak eldöntése szempontjából, hogy a szóban forgó szervezet kormányzati egységek ellenőrzése²⁹ alatt áll-e az 549/2013 rendelet szempontjából,³⁰ irreleváns az az „általános szabályozás”, amely általánosan alkalmazandó minden sportszervezetre, és amely nem irányul arra, hogy lényegi módon ellenőrizze az érintett sportszervezet célkitűzését vagy programját.

44. Mindez azt jelenti, hogy annak megállapítása szempontjából, hogy volt-e az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontja szerint megkövetelt mértékű kormányzati ellenőrzés, nincs jelentősége annak, hogy a FIG és a FISE – minden más olasz sportszervezethez hasonlóan – köteles volt az olasz jog rendelkezései értelmében kérni a CONI elismerését. Ha tehát az 549/2013 rendelet említett rendelkezése alkalmazásában a FIG és a FISE kormányzati ellenőrzés alatt állónak tekintendő, ezt mással kell indokolni.

45. Ezért az a véleményem, hogy az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontjában szereplő „azonos tevékenységi területen működő valamennyi egységre vonatkozó általános szabályozások formájában megvalósuló állami beavatkozás” fogalma többek között a sportszervezetek elismeréséhez, a sportszervezetek és az általuk szervezett versenyek integritásának megőrzéséhez, továbbá a sportolók egészségének és jóllétének megőrzéséhez hasonló kérdésekre vonatkozó szabályokra utal, amelyeket kifejezetten jogszabályok határoznak meg, és megkülönböztetés nélkül és általánosan alkalmazandók minden sportszervezetre, e célokból közös feltételeket előírva. Az ilyen szabályok megalkotására vonatkozó hatáskörnek nincs jelentősége annak eldöntése szempontjából, hogy a kormányzat ellenőrzi-e azt a sportszervezetet, amely az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontja szempontjából NPI, és nem piaci termelő.

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés: az „ellenőrzés” és a „valamely gazdasági egység általános célkitűzésének vagy programjának a meghatározására való képesség” fogalmának pontos értelmezése

46. Második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság arra hívja fel a figyelmet, hogy az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontja szerinti „ellenőrzés” fogalmának két lehetséges értelmezése lehetséges. Az egyik értelmezés alapján az „ellenőrzés” valamely kormány vagy kormányzati szerv azon képessége, hogy meghatározza az érintett szervezet általános célkitűzését vagy programját, az intézményi egység irányítása vagy irányításának meghatározó módon történő befolyásolása révén. Az „ellenőrzés” fogalmának a kérdést előterjesztő bíróság szerinti másik értelmezése a megfogalmazása szerint a sportszervezeteknek általában az olasz jogrendszer, különösen pedig a CONI által előírt általános és külső felügyelete révén történő formális ellenőrzése.

47. A kérdést előterjesztő bíróság szerint a szóban forgó „ellenőrzés” fogalma itt az érintett szervezet általános célkitűzése vagy programja, az említett szerv irányítása vagy irányításának meghatározó módon történő befolyásolása révén történő meghatározásának hatáskörére utal. Ez egyértelműen kiderül az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.15 pontjának szövegéből és kontextusából, mivel, amint azt hamarosan látni fogjuk, az ott felsorolt³¹ mind az öt konkrét ellenőrzési indikátor az „ellenőrzés” e tartalmi szempontok szerinti fogalmára vonatkozik. Itt hangsúlyozhatjuk, hogy „az intézményi egység irányítása vagy irányításának meghatározó módon történő befolyásolására” való utalás *nem* külön teszt, hanem csupán az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontjában szereplő ellenőrzésre vonatkozó

²⁹ Lásd az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.13 pontját.

³⁰ Bár úgy vélem, hogy nincs jelentősége a Bizottság által hivatkozott, az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.309 pontjának h) alpontjában szereplő „túlszabályozás útján történő ellenőrzésnek”, mivel az említett melléklet 20.15 pontjában szereplő *lex specialis* az alkalmazandó, az előbb említett rendelkezés megfogalmazásából az is egyértelmű, hogy ez a teszt nem alkalmazandó a sportszervezetek összefüggésében, mivel az „a közösségi szolgáltatásokat érintő monopóliumokra és privatizált közüzemi szolgáltatásokra” alkalmazandó.

³¹ Ami zárt kategória.

tesztet, nevezetesen „az NPI általános célkitűzésének vagy programjának a meghatározására való képességet” igyekszik pontosítani vagy szemléltetni. E megfogalmazásokról egyértelmű, hogy az említett rendelkezésben szereplő, ellenőrzésre vonatkozó teszt nem az NPI napi irányítására, hanem inkább az általános stratégiájának meghatározására és irányítására vonatkozik.

48. Ezenfelül, amint azt már az első kérdésre adott válaszban megjegyeztem, az 549/2013 rendelet szövegéből az is egyértelmű, hogy az olasz jog általánosan alkalmazandó szabályaiban szereplő külső felügyelet irreleváns³² annak meghatározása szempontjából, hogy az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.15 pontjának értelmében véve fennállt-e ilyen ellenőrzés. Ezenfelül, tekintettel az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.15 pontjának *lex specialis* jellegére, kizárólag az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.15 pontjának a), b), c), d) és e) alpontjában szereplő öt konkrét ellenőrzési indikátor vehető figyelembe annak meghatározása céljából, hogy a nem piaci termelő NPI-k – így például a FIG és a FISE – felett gyakoroltak-e kormányzati ellenőrzést, és így a kormány meghatározhatja-e általános célkitűzéseiket vagy programjukat.

49. A Bizottság azt az érvet terjesztette elő, hogy mivel az olasz sportszövetségek ellátnak bizonyos funkciókat, mint például kiválasztják azokat a sportolókat, akik a nemzeti és nemzetközi versenyeken, így például az olimpiai játékokon részt vesznek, továbbá döntést hoznak a sport területén a jogvitákban, ezek a szövetségek közfeladatokat látnak el, és ennek megfelelően az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.06 pontja értelmében kormányzati egységeknek kell minősíteni őket. Ezek a feladatok véleményem szerint nem eleve közfeladat jellegűek, és mindenesetre ismételt hangsúlyozni kell, hogy egyszerűen az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontjában szereplő tesztet kell alkalmazni. Kénytelenek vagyunk arra a következtetésre jutni, hogy a Bizottságnak a 20.06 ponton alapuló érve ebből a szempontból irreleváns.

50. Valójában történetesen a CONI alapszabálya számos, a FIG-hez és a FISE-hez hasonló sportszervezetek feletti jogkörrel ruházza fel a CONI-t. Így a CONI alapszabálya előírja, hogy nemzeti kongresszusának kell jóváhagynia az említett sportszövetségek előrejelzéseit és záróegyenlegét,³³ valamint ő jelöli ki a felügyelőbiztosokat.³⁴ A Bizottság által előterjesztett érvekkel ellentétben ezek a hatáskörök véleményem szerint nem tekinthetők egyenértékűnek azzal, hogy a CONI ténylegesen kijelöli a FIG és a FISE tisztviselőit.³⁵ Ami magukat az anyagi hatásköröket illeti, a szóban forgó sportszervezetek számláinak jóváhagyása és felügyelőbiztosainak kijelölése³⁶ rendesen nem tekintendő olyan hatáskörnek, amely a szervezetek ellenőrzésére vagy általános célkitűzésének más módon történő súlyos befolyásolására irányul. A kérdés nyilvánvalóan más lenne, ha például ezek a hatáskörök ennél tovább terjeszkednének és magukban foglalnák a FIG vagy a FISE konkrét költségterveinek jóváhagyására vagy (adott esetben) megvétőzésára vonatkozó hatáskört. Bár végső soron ezt a kérdést előterjesztő bíróságnak kell ellenőriznie, az előzetes döntéshozatalra utaló végzésekben úgy tűnik, hallgatólagosan szerepel, hogy az eljáró bíróság úgy véli, hogy a CONI-ra ruházott, az egyes sportszövetségek számláinak jóváhagyására és a felügyelőbiztosaik kinevezésére vonatkozó hatáskör egyszerűen szokásos vizsgálati jogkör.³⁷ Így tehát ezek a vizsgálati jogkörök önmagukban nem minősülnek az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontja alkalmazásában ellenőrzési

32 Önmagában vagy más kritériumokkal együtt.

33 A CONI alapszabálya 7. cikke (5) bekezdésének g2) pontja és 21. cikkének (5) bekezdése.

34 A CONI alapszabálya 7. cikke (5) bekezdésének h12) pontja.

35 Az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.15 pontjának a) alpontjában kifejezetten előírt öt konkrét ellenőrzési indikátor egyike a tisztviselők kinevezése.

36 Amely esetleg az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.15 pontja b) alpontjának hatálya alá tartozhat.

37 A FIG és az Olasz Köztársaság képviselője a tárgyaláson megjegyezte, hogy a CONI e külső felügyeletének célja annak biztosítása volt, hogy a sportszövetségeknek nyújtott állami támogatásokat ne használják visszaélészerűen attól eltérő célra, mint amelyre jogosan engedélyezték, és nem pedig az, hogy a sportszövetség általános célkitűzését vagy programját meghatározzák.

indikátornak.³⁸ Ebben az összefüggésben megjegyzem, és ezt a kérdést előterjesztő bíróságnak is ellenőriznie kell, míg a nemzeti sportszövetségek éves beszámolóit a CONI-nak kell jóváhagynia, az említett szervezet negatív véleménye esetén a sportszövetség nemzeti közgyűlésének kell végső soron jóváhagynia ezeket a beszámolókat.³⁹ Mindenesetre, amint azt mind a FIG, mind pedig az Olasz Köztársaság képviselője előadta a tárgyaláson, ez is e külső ellenőrzés tisztán felügyeleti jellegét hangsúlyozza.

51. A Bizottság emellett a CONI nemzeti bizottságára ruházott arra vonatkozó hatáskörre utal, hogy jóváhagyja a sportszervezetek alapszabályait és bizonyos szabályait vagy rendelkezéseit⁴⁰, és úgy véli, hogy ezek az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.309 pontjának i) alpontja és tulajdonképpen a 20.15 pontjának b) alpontja szerinti ellenőrzési indikátorok. Függetlenül attól, hogy egyedül az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontjában szereplő indikátorok relevánsak, a szóban forgó hatáskörök az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontjában szereplő „azonos tevékenységi területen működő valamennyi egységre vonatkozó általános szabályozások formájában megvalósuló állami beavatkozás” fogalma alá tartoznak. E hatásköröknek tehát nincs jelentőségük annak eldöntése szempontjából, hogy a kormányzat ellenőrzi-e azt a sportszervezetet, amely az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontja szempontjából NPI, és nem piaci termelő.⁴¹

52. A Bizottság továbbá úgy véli, hogy az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.15 pontjának b) alpontja alkalmazásában figyelembe kell venni a CONI azon hatáskörét, hogy az irányítás súlyos szabálytalanságai vagy a sportszabályok súlyos megsértése esetén a szövetségeket felszámolja, ha megállapítást nyert, hogy szabályozó testületeik nem tudnak működni, vagy azokban az esetekben, ha a nemzeti sportversenyek megfelelő szervezése vagy lefolytatása nem biztosítható,⁴² valamint a szövetségek sportcélokra történő elismerésének visszavonására vonatkozó hatáskörét, amennyiben az elismerés kritériumai nem teljesülnek.⁴³

38 A Bizottság továbbá megjegyzi, hogy a CONI tág ellenőrzési hatáskörrel rendelkezik a szövetségekhez társult sportegyesületek felett, amely a sportszövetségek tevékenységének fontos részét képezi. A Bizottság szerint a CONI alapszabálya előírja, hogy a CONI nemzeti tanácsa a sportbajnokságok gördülékeny lebonyolításának biztosítása érdekében meghatározza a szövetségek által a társult sportegyesületekre vonatkozóan lefolytatott ellenőrzések kritériumait, annak érdekében, hogy pénzügyi stabilitásukat ellenőrizzék. Ezeket az ellenőrzéseket a szövetségek a CONI által rájuk ruházott hatáskör révén gyakorolják, és a CONI átveheti a szövetségek helyét, amennyiben megállapítja, hogy a szövetség által végzett ellenőrzés nem megfelelő. A Bizottság szerint az, hogy a társult sportegyesületek feletti felügyeleti hatáskört a szövetségekre ruházzák, megerősíti, hogy a CONI-nak meghatározó befolyása van a szervezetek általános célkitűzése felett, és ezért ellenőrzést gyakorol felettük. Ami engem illet, nem értek ezzel egyet. Nem tudom elképzelni, hogy az, hogy a CONI átruházott a sportszövetségekre a társult szervezetek feletti bizonyos külső ellenőrzési, különösen pénzügyi ellenőrzési hatásköröket, önmagában és konkrét bizonyíték nélkül hogyan biztosítja a CONI részére azon hatáskört, hogy az érintett sportszövetségek általános célkitűzését vagy programját meghatározza.

39 Lásd a 242/1999. sz. tvr. 15. cikkének (3) bekezdését és például a FIG alapszabálya 30. cikke (3) bekezdésének d) pontját.

40 Lásd a CONI alapszabálya 7. cikke (5) bekezdésének l) pontját.

41 A Bizottság továbbá megjegyzi, hogy a CONI hatásköre kiterjed a szervezetek alapszabályában alkalmazandó alapelvek, például a következők meghatározására: a szervezetet elsődleges szervei (közgyűlés, szövetségi tanács, szövetségi elnök és a felügyelőbizottság) között a hatalmi ágak elkülönülésének elve; a társult társaságok és egyesületek, valamint a szövetségen belüli sportolók szavazati jogára vonatkozó belső demokrácia elve; a szövetségi hivatal betöltési jogosultságának elve, amely a képviselők megválasztására, a megválasztott képviselők hivatali idejének hosszára és meghosszabbítására, valamint egyes tisztségek összeférhetetlenségére vonatkozik; a sportolók nemzeti szabályozó testületekben való képviseletének elve. A Bizottság szerint ez a hatáskör a közjogi jogalanyisággal rendelkező CONI-t azzal a képességgel ruházza fel, hogy befolyásolja a szövetségek belső szerkezetét, és ezért azon képessége indikátorának tekinthető, hogy meghatározza a szövetségek általános célkitűzését, vagy pedig az állami ellenőrzés egy formájának minősülhet. Nem értek egyet. Véleményem szerint az ilyen hatáskörök megint csak az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontjában szereplő „azonos tevékenységi területen működő valamennyi egységre vonatkozó általános szabályozások formájában megvalósuló állami beavatkozás” fogalma alá tartoznak.

42 A CONI alapszabálya 6. cikkének f) pontja és 7. cikke (5) bekezdésének f) pontja.

43 A CONI alapszabálya 21. cikkének (5) bekezdése.

53. Én azonban ismételten más véleményen vagyok. Úgy vélem, hogy azok a hatáskörök, amelyeket egyszeri jelleggel gyakorolnak, ha valamely sportszövetség nem teljesíti a megfelelő működése érdekében előírt legfontosabb szabályokat és kötelezettségeket, a CONI azon hatásköréhez hasonlítanak vagy azzal megegyeznek, hogy az ilyen szövetségeket elismerje,⁴⁴ és így az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.15. pontjának alkalmazásában nem relevánsak. Az ilyen hatáskörök nem ruházzák fel a CONI-t azzal a hatáskörrel, hogy az érintett sportszövetség általános célkitűzéseit vagy programját meghatározza.

54. Ezért úgy vélem, hogy az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontjában szereplő „az NPI-k esetében az ellenőrzés nem más, mint az NPI általános célkitűzéseinek vagy programjának meghatározására vonatkozó képesség” fordulatot úgy kell értelmezni, hogy az valamely NPI ellenőrzésének vagy ellenőrzése meghatározó módon történő befolyásolásának képességére, nem pedig valamiféle, valamennyi egységre vonatkozó általános szabályozások formájában megvalósuló külső felügyeleti hatáskörre utal. Annak eldöntése érdekében, hogy valamely szervezet rendelkezik-e az NPI általános célkitűzése vagy programja meghatározásának képességével, kizárólag az említett bekezdés a), b), c), d) és e) alpontjában említett öt konkrét ellenőrzési indikátorra lehet hivatkozni.

D. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés: „a finanszírozás mértéke”, az „elsődleges finanszírozás” fogalmának pontos értelmezése és a „tagdíjak” jelentősége a nonprofit szervezet önrendelkezési képessége fennállásának megállapítása szempontjából

55. A kérdést előterjesztő bíróság elfogadja, hogy a bizonyíték nem támasztja elő az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.15 pontjának a), b), c) és e) alpontjában felsorolt konkrét indikátorok, vagyis a tisztviselők kijelölése, a FIG és a FISE alapszabályaiban rögzített kötelezettségek, a szerződéses megállapodások, valamint a kockázatnak való kitettség vonatkozásában a szükséges ellenőrzési szintet. A kérdést előterjesztő bíróság által feltett kérdés ehelyett az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.15 pontja d) alpontjának értelmezésére irányul, nevezetesen a finanszírozás mértékére, valamint arra, hogy a FIG és a FISE saját tagdíjbevétele figyelembe vehető-e az állítólagos kormányzati ellenőrzés kérdésének eldöntésekor. E kérdésnek tulajdonképpen két része van, nevezetesen a finanszírozás mértékének fogalma, valamint a tagdíjak jelentősége. Azt javaslom, hogy ezeket a kérdéseket külön kezeljük, kezdve a tagdíjak kérdésével.

1. A tagdíjak jogállása

56. Amint az a fenti 22. pontból is látható, a FIG és a FISE fő bevétele a tagdíjakból, nemzetközi és belföldi eseményekből, reklámokból és szponzorálásból ered. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a magas szintű tagdíjak azt bizonyítják, hogy a FIG és a FISE kellően magas szintű pénzügyi és irányítási autonómiát ért el, így nem mondható, hogy olyan kormányzati egység, mint a CONI, ellenőrizné, annak ellenére, hogy ez utóbbi jelentős pénzügyi hozzájárulást nyújt neki.⁴⁵

57. A kérdést előterjesztő bíróság előzetes döntéshozatalra utaló végzésében megjegyezte, hogy az ISTAT és az ügyész szerint a tagdíjak ennek ellenére a FIG és FISE által az olasz golf- és lovassportágazatban betöltött monopolhelyzete alapján állami és adó jellegű hozzájárulások. Mindketten azt állítják, hogy az ilyen díjak ezért nem tekinthetők relevánsnak annak értékelése során, hogy az említett szövetségek valójában milyen mértékű pénzügyi autonómiát élveznek.

⁴⁴ Így tehát az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontjában meghatározott „azonos tevékenységi területen működő valamennyi egységre vonatkozó általános szabályozások formájában megvalósuló állami beavatkozásnak” minősül.

⁴⁵ Érdemes emlékeztetni arra, hogy az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontja értelmében ha valamely NPI-t főleg a kormányzat finanszíroz, de ennek ellenére jelentős mértékben képes meghatározni saját célkitűzéseit vagy programját, akkor nem minősül kormányzat által ellenőrzött egységnek.

58. A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy el kell utasítani az ilyen érvet, amely szerint az ilyen tagdíjbevételek tulajdonképpen az állami pénzeszközökből származó bevétel. Én a magam részéről úgy vélem, hogy ez a megközelítés teljes mértékben helyes. Igaz, hogy – amint a Bizottság a jelen Bírósághoz benyújtott írásbeli beadványában megjegyzi – csak a FIG-nél és a FISE-nél nyilvántartásba vett személyek űzhetik az érdeklődésük szerinti sportot,⁴⁶ így ennyiben az olasz golf- és lovassportágazat szervezeteit tekintve azt mondhatjuk, hogy monopolhelyzetet foglalnak el. Ugyanakkor a golf és a lovassport továbbra is önkéntes alapú sportok,⁴⁷ és a szóban forgó tagdíjat a háztartásokból származó önkéntes befizetésnek tekinthetjük.⁴⁸

59. A FIG-nek fizetendő tagdíj ebben az értelemben semmivel sem kötelezőbb, mint például egy olyan golfozó befizetése, aki egy adott golfpályán akart játszani a szóban forgó pályára való belépődíj (vagy úgynevezett „green fee”) megfizetésével. Amint azt a kérdést előterjesztő bíróság megjegyzi, az olasz jog értelmében a sportszövetségek nonprofit, egyesületi szervezetek, amelyre az olasz polgári törvénykönyv 1. könyvének szabályai vonatkoznak. A tagság ezért olyan önkéntes aktus, amellyel az érintett tag vállalja, hogy egy sor belső szabálynak megfelel és tagdíjat fizet. Ez a befizetés lényegében szerződéses kötelezettség, az érintett tag részéről történő önkéntes vállalásának következménye. Az ilyen befizetés lehetővé teszi a tagnak, hogy részt vegyen az érintett sportegyesületben, és a tagdíj fizetésével segít előteremteni azokat a bevételeket, amelyek lehetővé teszik a szervezet számára célkitűzése elérését.

60. Az olyan sportszervezetek részére történő tagdíjfizetés, mint a FIG és a FISE, ennek megfelelően az érintett részéről az említett szervezetek által kínált szolgáltatások ellentételezéseként fizetett tisztán magánjogi jellegű, önkéntes szerződéses befizetés. Ebből következik ezért, hogy az ISTAT és az ügyész által a kérdést előterjesztő bíróság előtt, és a Bizottság által jelen Bíróság előtt előadott érvekkel ellentétben az ilyen tagdíj reálisan nem tekinthető állami, adójellegű díjnak. Ennek oka, hogy egy ilyen adójellegű díj fogalmi eleme, hogy a fizetést előírják és kötelező jellegű, és behajtására nem valamely szerződéses megállapodás, hanem inkább a *közjog* alapján kerül sor. Sőt, bizonyos esetekben valamely díj befizetésének elmulasztása közigazgatási, vagy akár büntetőjogi szankciókat vonhat maga után. Emellett egy ilyen adójellegű díjat nem a szóban forgó szervezet által kínált szolgáltatás tényleges használata vagy költsége alapján kell fizetni.⁴⁹

61. Ezenfelül semmi nem utal arra,⁵⁰ hogy a díj nemfizetése esetén a FIG vagy a FISE jogában állnak behajtani őket, a szokásos magánjogi jogorvoslati lehetőségeket leszámítva.

62. Ezért úgy vélem, hogy a sportszervezetek a tagok tisztán magánjellegű, önkéntes szerződéses befizetéseire alapuló, az említett szervezetek által nyújtott szolgáltatások ellentételezéseként fizetett tagdíjból származó bevételét nem kell figyelembe venni az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.15 pontjának d) alpontja szerinti kormányzati finanszírozás mértékének értékelése során. Az ilyen tagdíjaknak és más „magánjellegű” bevételeknek a kormányzati finanszírozáshoz viszonyított jelentősége ezért egyértelműen azt mutatja, hogy az NPI nem áll a kormány ellenőrzése alatt, és ezért háztartásokat segítő nonprofit intézményként kell besorolni.

46 Legalábbis a versenysportolók vonatkozásában.

47 Függetlenül attól, hogy amatőr vagy professzionális sportolóról van-e szó.

48 Lásd az 549/2013 rendelet A. mellékletének 4.125 és 4.126 pontját.

49 E tekintetben lásd: 2013. szeptember 12-i IVD ítélet (C-526/11, EU:C:2013:543, 24. pont).

50 Ezt a kérdést előterjesztő bíróságnak kell megvizsgálania.

2. A CONI éves hozzájárulása

63. Fennmarad a CONI – egy kormányzati szervezete – által fizetett éves hozzájárulás kérdése, amely, amint azt már megjegyeztem, a FIG és a FISE bevételeinek mintegy 30%-át teszi ki. E hozzájárulás szintje egyértelműen jelentős, és nem zárom ki annak lehetőségét, hogy bizonyos összefüggésben és bizonyos körülmények között egy ilyen mértékű hozzájárulás ellenőrzési indikátor lehet. Általában azonban az ilyen, visszatérő hozzájárulás *önmagában nem* elégséges az ellenőrzés megállapításához.

64. Ugyanakkor más lehet a helyzet, amennyiben bizonyíték lenne rá, hogy a szóban forgó sportszervezet irányítását, szervezeti célkitűzéseit és programját a hozzájárulást nyújtó közjogi jogi személy kívánságainak vetette alá, az említett szervezettől való *de facto* pénzügyi függősége miatt. Azonban, az ellenőrzés fennállásának megállapításához még ilyen körülmények között is bizonyítani kellene, hogy az ilyen pénzügyi függőség valóban olyan helyzetet teremtett, hogy a hozzájárulást nyújtó kormányzati szervezet meghatározó befolyást gyakorol a fő irányítási és szervezeti határozatok meghozatalára.

65. Itt érdemes emlékeztetni arra, hogy az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontja kifejezetten elismeri, hogy ha egy adott NPI-t „főleg a kormányzat finanszíroz”, ennek ellenére jelentős mértékben képes „meghatározni saját célkitűzéseit vagy programját, akkor nem minősül kormányzat által ellenőrzött egységnek”. Ezt az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontjában szereplő többi négy indikátor vizsgálatával kell ellenőrizni.⁵¹ Jelen ügyben a FIG-et és a FISE-et nem „főleg” valamely kormányzati szervezet⁵² finanszírozza, és még ha így lenne is, ahhoz, hogy valamely kormányzati szerv ellenőrzésének fennállását meg lehessen állapítani, akkor is bizonyítani kellene, hogy már nem rendelkeznek azzal a képességgel, hogy általános célkitűzéseiket vagy programjukat meghatározzák.⁵³

66. A kérdést előterjesztő bíróság ítéletében implicit módon úgy tűnik, hogy jelen ügyben ilyesmi nem történt. Nem terjesztettek elő olyan bizonyítékot, amely arra utalna, hogy a FIG és az FISE nem őrizte meg tagjai révén azt a képességet, hogy programját és célkitűzését meghatározza, bár végső soron ezt az említett bíróság feladata ellenőrizni.

67. Mindenesetre a kérdést előterjesztő bíróságnak kell eldöntenie, hogy a FIG és a FISE *de facto* pénzügyileg függ-e a CONI-tól, a hozzájárulás éves összege miatt. Ugyanakkor, még ha a kérdést előterjesztő bíróság meglegedésére végső soron bizonyítást nyerne is valamely pénzügyi függőség, ahhoz, hogy a kormányzati ellenőrzést is meg lehessen állapítani, előbb azt is bizonyítani kellene, hogy a FIG és a FISE egyebek mellett a CONI-tól való *de facto* pénzügyi függőség miatt ténylegesen a CONI kívánságaihoz igazította-e általános célkitűzését vagy programjait. Ennek megfelelően, ha nincs bizonyíték arra, hogy a CONI irányítja vagy meghatározó módon befolyásolja a FIG és a FISE irányítását, akkor a válasz az, hogy e konkrét körülmények között nem nyert bizonyítást, hogy a FIG és a FISE az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.15 pontjának értelmében véve valamely kormányzati szerv ellenőrzése alatt állna.

⁵¹ Megjegyzem még, hogy még ha valamely NPI-t nem főként (sőt, egyáltalán nem) kormányok finanszíroznak, akkor is kormányzati szervezet ellenőrzése alatt fog állni, ha az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontjában szereplő öt indikátort mérlegelve megállapításra kerül, hogy az említett szervezet meghatározhatja az NPI általános célkitűzéseit és programját.

⁵² Vagyis a CONI.

⁵³ E tekintetben az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.15 pontjának d) alpontjában szereplő indikátor alapján úgy tűnik, hogy a FIG és a FISE végső soron tagjai ellenőrzése alatt áll. Ezt azonban végső soron a nemzeti bíróságnak kell vizsgálnia.

VI. Végkövetkeztetés

68. A fenti megfontolások alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a Corte dei Conti (számvevőszék, Olaszország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekre a következő választ adja:

A számlák 2010. évi európai rendszerét szabályozó, az európai unióbeli nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről szóló, 2013. május 21-i 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontjában szereplő „azonos tevékenységi területen működő valamennyi egységre vonatkozó általános szabályozások formájában megvalósuló állami beavatkozás” fogalma többek között a sportszervezetek elismeréséhez, a sportszervezetek és az általuk szervezett versenyek integritásának megőrzéséhez, továbbá a sportolók egészségének és jóllétének megőrzéséhez hasonló kérdésekre vonatkozó szabályokra utal, amelyeket kifejezetten jogszabályok határoznak meg, és megkülönböztetés nélkül és általánosan alkalmazandók minden sportszervezetre, e célokból közös feltételeket előírva. Az ilyen szabályok megalkotására vonatkozó hatáskörnek nincs jelentősége annak eldöntése szempontjából, hogy a kormányzat ellenőrzi-e azt a sportszervezetet, amely az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontja szempontjából nonprofit intézmény (a továbbiakban: NPI), és nem piaci termelő.

Az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontjában szereplő „az NPI-k esetében az ellenőrzés nem más, mint az NPI általános célkitűzéseinek vagy programjának meghatározására vonatkozó képesség” fordulatot úgy kell értelmezni, hogy az valamely NPI ellenőrzésének vagy ellenőrzése meghatározó módon történő befolyásolásának képességére, nem pedig valamiféle, valamennyi egységre vonatkozó általános szabályozások formájában megvalósuló külső felügyeleti hatáskörrre utal. Annak eldöntése érdekében, hogy valamely szervezet rendelkezik-e az NPI általános célkitűzése vagy programja meghatározásának képességével, kizárólag az említett bekezdés a), b), c), d) és e) alpontjában említett öt konkrét ellenőrzési indikátorra lehet hivatkozni.

A sportszervezetek a tagok tisztán magánjellelű, önkéntes szerződéses befizetésein alapuló, az említett szervezetek által nyújtott szolgáltatások ellentételezéseként fizetett tagdíjból származó bevételét nem kell figyelembe venni az 549/2013 rendelet A. melléklete 20.15 pontjának d) alpontja szerinti kormányzati finanszírozás mértékének értékelése során. Az ilyen tagdíjaknak és más „magánjellelű” bevételeknek a kormányzati finanszírozáshoz viszonyított jelentősége ezért egyértelműen azt mutatja, hogy az NPI nem áll a kormány ellenőrzése alatt, és ezért háztartásokat segítő nonprofit intézményként kell besorolni. Ezenfelül az 549/2013 rendelet A. mellékletének 20.15 pontja kifejezetten elismeri, hogy még ha egy adott NPI-t „főleg a kormányzat finanszíroz”, de ennek ellenére jelentős mértékben képes „meghatározni saját célkitűzéseit vagy programját, akkor nem minősül kormányzat által ellenőrzött egységnek”.