



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
GERARDA HOGANA,
predstavljeni 28. februarja 2019¹

Združeni zadevi C-612/17 in C-613/17

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Corte dei Conti (računsko sodišče, Italija))

„Predhodno odločanje – Uredba (EU) št. 549/2013 – Evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji – Nepridobitna institucija (NPI) – Razvrstitev NPI kot dela države ali kot nepridobitne institucije, ki opravlja storitve za gospodinjstva (NPISG) – Obstoj državnega nadzora – Merila, ki se uporabljajo za ugotovitev, ali država nadzira NPI“

I. Uvod

1. Kot je mogoče z lahkoto razbrati iz nedavne gospodarske zgodovine držav članic, je za moderne finančne sisteme malokaj pomembnejše kot priprava natančnih, standardiziranih nacionalnih računov. To je prepoznal evropski zakonodajalec, nazadnje s sprejetjem Uredbe (EU) št. 549/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji, s katero je urejen Evropski sistem računov 2010 (v nadaljevanju: Uredba o ESR).² V uvodni izjavi 3 Uredbe o ESR je tako navedeno, da bi morali biti „[z]aradi primerljivosti“ „takšni računi pripravljene na podlagi enotnih načel, ki ne dopuščajo različnih razlag“. Prav dejstvo, da ta uredba obsega skoraj 730 strani besedila, že samo po sebi kaže na pomembnost problematike in kompleksnost računovodskih nalog.

2. Eno od takih zapletenih vprašanj je zdaj predstavljeno v tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe Corte dei Conti (računsko sodišče, Italija). Temeljno postavljeno vprašanje je v bistvu tole: ali bi moral italijanski nacionalni statistični urad (Istituto Nazionale di Statistica, v nadaljevanju: ISTAT) italijansko zvezo za golf (Federazione Italiana Golf, v nadaljevanju: FIG) in italijansko zvezo za konjeniški šport (Federazione Italiana Sport Equestri, v nadaljevanju: FISE) šteti za del sektorja

¹ Jezik izvirnika: angleščina.

² UL 2013, L 174, 26.6.2013, str. 1. Glej člen 1(1) Uredbe o ESR. Pravna podlaga Uredbe o ESR je člen 338(1) PDEU, ki določa, da „[b]rez poseganja v člen 5 Protokola o statutu Evropskega sistema centralnih bank in Evropske centralne banke sprejmeta Evropski parlament in Svet po rednem zakonodajnem postopku ukrepe za pripravo statistike, kadar je to potrebno za izvajanje dejavnosti Unije.“ Odstavek 1.01 Priloge A k Uredbi o ESR določa, da je Evropski sistem računov „mednarodno skladen računovodski okvir za sistematično in podrobno opisovanje celotnega gospodarstva (tj. regije, države ali skupine držav), njegovih sestavnih delov in odnosov z drugimi celotnimi gospodarstvi“.

država,³ (S.13),⁴ ki je vključen v konsolidirano bilanco italijanske države, ali nasprotno za nepridobitno institucijo, ki opravlja storitve za gospodinjstva⁵ (v nadaljevanju: NPISG), (S.15).⁶ NPISG je institucionalna enota ali sektor, ki je netržni proizvajalec in *ni* pod nadzorom države.⁷ Netržne NPI, ki jih nadzira država, so nasprotno razvrščene v sektor država.⁸

3. To nato sproži vprašanje, kako bi bilo treba razlagati različna merila iz Uredbe o ESR o obravnavi nepridobitnih organizacij/institucij (v nadaljevanju: NPI), kakršni sta FIG in FISE, za ta namen. Ker je to očitno prva priložnost, ko se Sodišče prosi za usmeritve glede razlage te pomembne uredbe, sta ta predloga za sprejetje predhodne odločbe skladno s tem precej pomembna.

4. Pred preučitvijo dejanskega stanja pa je najprej treba predstaviti upoštevne določbe Uredbe o ESR.

II. Pravni okvir – pravo Evropske unije

5. Kot sem že opozoril, je bil z Uredbo o ESR vzpostavljen Evropski sistem računov 2010.⁹ Uredba o ESR vsebuje dve prilogi.¹⁰ V Prilogi A so določeni metodologija za skupne standarde, opredelitve, klasifikacije in računovodska pravila, ki jih je treba uporabiti pri pripravi nacionalnih računov. V Prilogi B je določen program, v katerem so določeni pogoji, vključno z roki, v katerih države članice Komisiji (Eurostatu) pošljejo nacionalne račune.

6. V odstavku 1.34 Priloge A k Uredbi o ESR je določeno, da se „[s]ektorski računi [...] ustvarijo z dodelitvijo enot sektorjem, kar omogoča predstavitev transakcij in izravnalnih postavk računov po sektorjih. Predstavitev po sektorjih razkriva veliko ključnih mer za namene ekonomske in fiskalne politike. Glavni sektorji so gospodinjstva, država, družbe (finančne in nefinančne), nepridobitne institucije, ki opravljajo storitve za gospodinjstva (NPISG), in tujina.¹¹ Razlikovanje med tržno in netržno dejavnostjo je pomembno. Subjekt, ki ga nadzira država in je prikazan kot tržna družba, se razvrsti v sektor družb, zunaj sektorja država. Tako ravni primanjkljaja in dolga družbe nista del javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga.“

7. V odstavku 1.35 Priloge A k Uredbi o ESR je določeno:

„Javni sektor je sestavljen iz vseh institucionalnih enot, rezidenčnih v gospodarstvu, ki jih nadzira država. Zasebni sektor je sestavljen iz vseh drugih rezidenčnih enot.“

8. V odstavku 1.36 Priloge A k Uredbi o ESR je določeno, da je „[n]adzor [...] opredeljen kot sposobnost določanja splošne politike ali programa institucionalne enote“.

3 Glej odstavek 1.57(c) Priloge A k Uredbi o ESR.

4 Glej tabelo 2.1 Priloge A k Uredbi o ESR, naslovljeno „Sektorji in podsektorji“.

5 Glej odstavek 1.57(e) in odstavek 2.129 Priloge A k Uredbi o ESR.

6 Glej tabelo 2.1 Priloge A k Uredbi o ESR.

7 Glej odstavek 2.129 Priloge A k Uredbi o ESR, ki se sklicuje na dejstvo, da so „zasebni netržni proizvajalci“.

8 Glej odstavek 2.130 Priloge A k Uredbi o ESR.

9 Glej člen 1(1) Uredbe o ESR.

10 Glej člen 1(2) Uredbe o ESR.

11 Te institucionalne enote in sektorji se med seboj izključujejo. Glej tudi odstavek 1.57 Priloge A k Uredbi o ESR.

9. V skladu z odstavkom 1.37 Priloge A k Uredbi o ESR „[z]a razlikovanje med tržnim in netržnim, torej za uvrstitev enot javnega sektorja v sektor država ali sektor družb, velja naslednje pravilo:

dejavnost se šteje za tržno dejavnost, če se z ustreznim blagom in storitvami trguje pod naslednjimi pogoji:

1. prodajalci delujejo z namenom dolgoročno čim bolj povečati svoj dobiček, in sicer s svobodno prodajo blaga in storitev na trgu vsem, ki so pripravljene plačati zahtevano ceno;
2. kupci delujejo z namenom, da bi dosegli čim večjo korist glede na svoje omejene vire, in sicer tako, da kupujejo samo proizvode, ki najbolj ustrezajo njihovim potrebam po ponujeni ceni;
3. učinkoviti trgi obstajajo, kjer imajo prodajalci in kupci dostop do trga in informacije o njem. Učinkovit trg lahko deluje, četudi ti pogoji niso v celoti izpolnjeni.“

10. V odstavku 4.125 Priloge A k Uredbi o ESR o tekočih transferjih NPISG je določeno, da „tekoči transferji NPISG zajemajo vse prostovoljne prispevke (razen zapuščin), članarine in finančno pomoč, ki jih NPISG prejmejo od gospodinjestev [...]“. Glede na odstavek 4.126(a) Priloge A k Uredbi o ESR tekoči transferji NPISG vključujejo redne članarine, ki jih gospodinjstva plačujejo športnim organizacijam, razvrščenim v sektor NPISG.

11. Poglavje 20 Uredbe o ESR je naslovljeno „Računi države“. V odstavku 20.01 Uredbe o ESR je pojasnjeno, da se dejavnosti države obravnavajo drugače od preostalega gospodarstva, ker „se pooblastila, motivacija in funkcije države razlikujejo od pooblastil, motivacije in funkcij drugih sektorjev“. V odstavku 20.01 Priloge A k Uredbi o ESR je v nadaljevanju določeno, da je v poglavju 20 podan prikaz računov države tako, da „[zagotavlja] celovito sliko ekonomskih dejavnosti države: prihodke, izdatke, primanjkljaj/presežek, financiranje, druge gospodarske tokove in bilanco stanja“.

12. V odstavku 20.04 Priloge A k Uredbi o ESR se priznava, da sta razvrščanje in merjenje za sektor država težavna. Določbe Uredbe o ESR, ki so ključne za ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, pa so v odstavkih od 20.13 do 20.16 Priloge A.

13. V odstavku 20.13 Priloge A k Uredbi o ESR je določeno:

„Neprireditne institucije (NPI), ki so netržni proizvajalci in jih nadzirajo enote države, so enote sektorja država.“

14. V odstavku 20.14 Priloge A k Uredbi o ESR je določeno:

„Države se za izvajanje državnih politik namesto državnih agencij lahko odločijo uporabiti nekatere NPI, ker se šteje, da so te NPI samostojnejše, objektivnejše in pod manjšimi političnimi pritiski. Na primer, raziskave in razvoj ter vzpostavljanje in ohranjanje standardov na področjih, kakor so zdravje, varnost, okolje in izobraževanje, so področja, na katerih so neprireditne institucije morda učinkovitejše od državnih agencij.“

15. Najpomembnejša določba, kar zadeva ta predloga za sprejetje predhodne odločbe, pa je odstavek 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR. V njem je določeno:

„Nadzor neprireditne institucije je opredeljen kot možnost določanja splošne politike ali programa neprireditne institucije. Javni poseg v obliki splošnih predpisov, ki veljajo za vse enote v isti dejavnosti, ni ustrezen za odločanje, ali ima država nadzor nad posamezno enoto. Da se ugotovi, ali neprireditno institucijo nadzira država, je treba upoštevati naslednjih pet kazalnikov nadzora:

- (a) določanje uradnikov;

- (b) druge določbe pomožnega instrumenta, kakor so obveznosti v statutu nepridobitne institucije;
- (c) pogodbeni sporazumi;
- (d) stopnja financiranja;
- (e) izpostavljenost tveganju.

Za določitev nadzora lahko zadošča en kazalnik. Če pa nepridobitna enota, ki jo v glavnem financira država, v veliki meri ohrani sposobnost določanja svoje politike ali programa ob pristojnostih, navedenih v drugih kazalnikih, se ne šteje za enoto pod nadzorom države. V večini primerov bo nadzor kazalo več kazalnikov skupaj. Odločitev na podlagi teh kazalnikov po naravi temelji na presoji.¹²

16. V odstavku 20.16 Priloge A k Uredbi o ESR je nato določeno, da se „[n]etržne značilnosti nepridobitne institucije [...] opredelijo enako kot za druge enote države.“

III. Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

17. Pred kakršno koli podrobno preučitvijo vprašanj, ki jih je predložilo Corte dei Conti (računsko sodišče), je treba najprej navesti nekaj podrobnosti o tem, kako je organiziran italijanski šport. Kot je ugotovilo predložitveno sodišče, organiziranost italijanskega športa temelji na italijanskem nacionalnem olimpijskem komiteju (Comitato Olimpico Nazionale Italiano, v nadaljevanju: CONI). CONI je pravna oseba javnega prava, v katero so včlanjene nacionalne športne organizacije. Vsi ti zadnji subjekti so nepridobitne pravne osebe.¹³

18. Čeprav je CONI organizacija javnega prava, je kljub temu v bistvu konfederacija nacionalnih športnih organizacij in včlanjenih športnih disciplin. Njegova glavna naloga je naloga organa za urejanje, regulacijo in upravljanje športnih dejavnosti v Italiji. Bistvena značilnost statuta CONI¹⁴ je načelo avtonomije v športu, tako da so nacionalne športne zveze tehnično, organizacijsko in upravljavsko neodvisne, vendar pod splošnimi usmeritvami CONI. CONI sme kljub temu sprejeti temeljna načela o priznavanju zvez za športne namene, merila in postopek za izvajanje svojega nadzora nad športnimi zvezami ter – v primeru resnih in hudih kršitev predpisov s področja športa – začasno nadomestiti vodilni kader s komisarjem.¹⁵ V statutu CONI so dalje navedene pristojnosti v zvezi z odobritvijo statotov in proračunov zvez.

19. Predstavniki športnih zvez, kot sta FIG in FISE, sodelujejo v nacionalnem svetu in nacionalnem odboru CONI. Zveze torej sodelujejo pri organizaciji in dejavnostih CONI, pri čemer sestavljajo osrednje organe, ki imajo največja pooblastila, in prispevajo k oblikovanju volje CONI.

20. FIG in FISE sta italijanski nacionalni športni zvezi. Kot je bilo navedeno v točki 17 zgoraj, sta nepridobitni združenja s pravno osebnostjo na podlagi zasebnega prava. Predložitveno sodišče meni, da imajo športne zveze enotno, homogeno pravno naravo subjektov zasebnega prava, ki jih ureja knjiga 1 italijanskega civilnega zakonika, kar posledično pomeni, da akte športnih zvez praviloma ureja splošno pravo (razen kadar se uporablja posebno športno pravo).¹⁶

¹² Glej tudi odstavek 2.39 Priloge A k Uredbi o ESR, ki se uporablja za NPI, priznane kot neodvisne pravne osebe.

¹³ Italijanski civilni zakonik, knjiga 1, kot je bil spremenjen z zakonsko uredbo št. 242 z dne 23. julija 1999 (v nadaljevanju: zakonska uredba št. 242/1999).

¹⁴ Člen 4 statuta CONI.

¹⁵ Člen 6(4) statuta CONI in člen 5 zakonske uredbe št. 242/1999.

¹⁶ Zveze lahko opravljajo tudi javne naloge, posebej dodeljene z zakonom, za katere se v mejah, določenih s členom 1(1b) zakona št. 241/1990, uporablja javno pravo.

21. V statutih FIG in FISE je določeno, da dejavnost njunega upravljanja izvajajo izključno organi teh zvez. Temeljni organi upravljanja teh zvez so njuni nacionalna skupščina, predsednik, zvezni svet in generalni sekretariat. Splošna pooblastila za dajanje usmeritev ima nacionalna skupščina, ki jo sestavljajo predstavniki temeljnih kategorij in ki tudi imenuje glavne uradnike organizacije ter člane zveznega sveta. Pooblastila za upravljanje ima v obeh primerih predsednik, ki ga izvoli zvezna skupščina. Zvezni svet je pooblaščen za preverjanje pravilnega izvajanja tehnično-športnega programa, ocenjevanje športnih rezultatov in preverjanje dobrega upravljanja. Vendar je treba navesti, da je CONI pristojen za imenovanje dveh članov revizijskega odbora, medtem ko predsednika prav tako izvoli nacionalna skupščina.

22. FIG in FISE sta v splošnem pristojni za registracijo članov klubov. FIG in FISE se financirata s prispevki CONI ter z lastnimi viri, vključno s članarino, prispevki za včlanitev in registracijo, sponzorskimi pogodbami ter dohodki od športnih prireditev in upravljanja v zvezi z blagom in storitvami. V statutu FIG je opredeljeno temeljno načelo upravljanja te zveze, to je njen zasebni nepridobitni značaj, ki temelji na članarini.¹⁷ Vendar je pomembno navesti, da je obseg prispevkov, ki jih CONI nakazuje FIG in FISE, znaten ter so znašali 30 % prihodkov FIG v letu 2013, 27 % v letu 2014 in 30 % v letu 2015. Prispevki CONI za FISE prav tako znašajo približno 30 % prihodkov te zveze.

23. Problematika, ki izhaja iz predlogov za sprejetje predhodne odločbe, je ta: ISTAT je z italijansko zakonodajo¹⁸ dana pristojnost za pripravo letne konsolidirane bilance javnih organov kot del zahtev iz člena 121 PDEU. Del tega postopka nujno vsebuje prepoznavo institucionalnih elementov italijanske države, ki so glede na merila iz Uredbe o ESR del sektorja država.

24. S sklepom, objavljenim v *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* (uradni list Italijanske republike) 30. septembra 2016, je ISTAT vključil FIG in FISE na seznam ISTAT 2016. ISTAT je štel, da sta FIG in FISE v skladu z Uredbo o ESR glede na preizkus tržnih/netržnih enot iz odstavka 20.29 Priloge A k tej uredbi netržni institucionalni enoti. ISTAT je za določitev, ali bi bilo treba ti enoti razvrstiti kot NPISG ali v sektor država, preveril, ali sta FIG in FISE pod državnim nadzorom.

25. ISTAT je ugotovil, da sta obe zvezi pod državnim nadzorom. Čeprav sta imeli zvezi določeno stopnjo avtonomije pri sprejemanju odločitev, je ISTAT menil, da FIG in FISE glede na znaten vpliv CONI na njuno upravljanje nimata „popolne možnosti samoodločanja“.

26. FIG in FISE zanikata, da izpolnjujeta ta merila. Tako sta 29. novembra 2016 oziroma 7. decembra 2016 vložili tožbi, v katerih sta predlagali razglasitev ničnosti seznama javnih organov, vključenih v konsolidirano bilanco in opredeljenih v skladu s členom 1(3) zakona št. 196 z dne 31. decembra 2009, to je seznama, ki ga je pripravil ISTAT (v nadaljevanju: seznam ISTAT), v delu, v katerem sta FIG in FISE vključeni med „ponudnike storitev socialnega varstva ter rekreacijskih in kulturnih storitev“. Omenim lahko, da je FIG pred tem vložila podobno tožbo glede vključitve na seznama ISTAT 2014 in 2015. Prvo tožbo, ki se je nanašala na seznam 2014, je Corte dei Conti (računsko sodišče) zavrnilo 11. februarja 2015, medtem ko je bilo tožbi, s katero je bil izpodbijan seznam ISTAT 2015, ugodeno s sodbo združenih senatov Corte dei Conti (računsko sodišče) z dne 9. marca 2017.

¹⁷ Glej člen 4 statuta FIG in člen 1 statuta FISE.

¹⁸ Zakon št. 196 z dne 31. decembra 2009.

27. V zvezi z obravnavanima postopkoma se je Corte dei Conti (računsko sodišče) s sodbama z dne 13. septembra 2017 odločilo, da Sodišču na podlagi člena 267 PDEU postavi ta tri vprašanja:

- „1. Ali je treba pojem ‚javni poseg v obliki splošnih predpisov, ki veljajo za vse enote v isti dejavnosti‘ iz odstavka 20.15 [Priloge A k Uredbi o ESR] razlagati široko tako, da zajema tudi pristojnosti za dajanje usmeritev na področju športa (t. i. „mehko pravo“) in pristojnosti za priznavanje, določene z zakonom, za pridobitev statusa pravne osebe in za opravljanje dejavnosti na področju športa, pri čemer se obe vrsti pristojnosti nanašata na splošno na vse italijanske nacionalne zveze?
2. Ali je treba splošni kazalnik nadzora iz odstavka 20.15 [Priloge A k Uredbi o ESR] („možnost določanja splošne politike ali programa nepridobitne institucije“) razumeti vsebinsko kot možnost upravljanja, omejevanja in vplivanja na upravljavske dejavnosti nepridobitne institucije usmeritev ali pa ga je mogoče razumeti netehnično, in sicer tako, da zajema tudi pristojnosti zunanjega nadzora, ki se razlikujejo od pristojnosti, opredeljenih s posebnimi kazalniki nadzora iz točk (a), (b), (c), (d) in (e) odstavka 20.15 [Priloge A k Uredbi o ESR] (kot so pristojnosti za odobritev proračunov, imenovanje revizorjev, potrditev statutov in nekaterih vrst predpisov, dajanje usmeritev na področju športa ali priznavanje za športne namene)?
3. Ali je mogoče na podlagi odstavkov 20.15, 4.125 in 4.126 [Priloge A k Uredbi o ESR] pri presoji obstoja ali neobstoja državnega nadzora upoštevati članarine in ali lahko visok znesek navedenih članarin skupaj z drugimi lastnimi prihodki glede na posebnosti obravnavane zadeve potrdi, da ima nepridobitna institucija precejšnjo možnost samoodločanja?“

IV. Postopek pred Sodiščem

28. Zadevi C-612/17 in C-613/17 sta bili združeni s sklepom predsednika Sodišča z dne 17. novembra 2017.

29. Predlog, ki ga je na podlagi člena 105(1) Pravilnika Sodišča podalo predložitveno sodišče, naj se o zadevah C-612/17 in C-613/17 odloča po hitrem postopku, je bil zavrnjen s sklepom predsednika Sodišča z dne 14. decembra 2017.

30. Pisna stališča so predložile FIG, FISE, Italijanska republika in Komisija. FIG, Italijanska republika in Komisija so se udeležile obravnave na Sodišču 6. februarja 2019.

V. Analiza

A. Uvodna pojasnila

31. Za ugotovitev, ali je mogoče športne zveze, kot sta FIG in FISE, razvrstiti kot NPI pod državnim nadzorom ali kot NPISG in torej zunaj javnega sektorja, je potreben dvostopenjski postopek. Prvi korak obsega preučitev, ali je NPI tržni ali netržni proizvajalec. Le če NPI *ne premane* tega testa (to je prodaja blaga in storitev krije *manj* kot 50 % stroškov) in se šteje za netržnega proizvajalca,¹⁹ se nato opravi drugi korak, in sicer preuči se vprašanje, ali je zadevna NPI pod nadzorom kakega državnega podjetja.

¹⁹ V zvezi s tem je treba navesti, da se NPI, ki so tržni proizvajalci, ki jih nadzoruje državni subjekt, razvrstijo kot javne družbe. Glej odstavek 20.307 Priloge A k Uredbi o ESR. NPI pod zasebnim nadzorom se uvrsti v sektorja nefinančne družbe in finančne družbe, če je tržni proizvajalec. Glej odstavek 3.31 Priloge A k Uredbi o ESR.

32. Predložitveno sodišče je v predložitvenih odločbah jasno navedlo, da sta FIG in FISE netržna proizvajalca. O tej ugotovitvi glede dejanskega stanja se pred tem Sodiščem ne razpravlja.²⁰ Bistveno vprašanje, ki je osrednji del vprašanj, predloženih temu Sodišču, je torej, ali športni zvezi, kot sta FIG in FISE, „nadzira“ državni subjekt v skladu s pravili Uredbe o ESR, tako da bi ju bilo treba za namene nacionalnih računov uvrstiti v javni sektor pod „državo“ (S.13).

33. Zagotovo si je mogoče predstavljati položaj, v katerem bi bila neka športna zveza povsem odvisna od državnega financiranja svojih prihodkov in v katerem bi tudi njene uradnike imenovala država. Tako zvezo bi zelo verjetno šteli za subjekt pod nadzorom države za številne namene javnega prava – nenazadnje za statistične namene, ki jim sledi Uredba o ESR – ravno zato, ker bi njeno splošno politiko nadzirala ali nanjo vsaj močno vplivala upoštevana državna agencija, čeprav bi bilo tudi jasno, da so v zadevah, v katerih bi šlo za popolnoma športno presojo, odločitve zadevne športne zveze samostojne in dejansko neodvisne.

34. Kakšen pa je položaj FIG in FISE glede na merila iz odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR? Pravzaprav je to poglavitno vprašanje, ki se postavlja s tremi ločenimi vprašanji predložitvenega sodišča. Pred preučitvijo teh vprašanj pa je treba na začetku navesti, da je besedilo odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR po svoji naravi izključno. V tej določbi je jasno navedeno, da „[...] je treba upoštevati naslednjih pet kazalnikov nadzora [...]“.²¹ To pomeni, da je mogoče v primeru NPI, kakršni sta FIG in FISE, za ugotovitev, ali gre za nadzor in ali bi bilo treba NPI, ki je netržni proizvajalec, razvrstiti v državo ali kot NPISG, uporabiti zgolj ta naštetata merila.

35. To je pomembno, ker je na drugih mestih v Uredbi o ESR, zlasti v odstavkih 20.309²² in 20.310 Priloge A k tej uredbi, uporabljena nekoliko drugačna – in vsaj v nekaterih primerih širša – opredelitev nadzora v okviru ugotavljanja, ali bi bilo treba nekatere druge organe šteti za organe javnega sektorja.²³ V nasprotju s trditvijo, ki jo je navedla Komisija v stališčih in na obravnavi, sam mislim, da drugih takih – čeprav analognih – določb Uredbe o ESR ni mogoče tako rekoč uvoziti v opredelitev nadzora iz odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR. Opredelitev nadzora iz te zadnje določbe je *lex specialis*, ki ga ni mogoče razširiti na druge splošne določbe, kot sta odstavka 20.309 in 20.310 Priloge A k Uredbi o ESR, čeprav se te določbe prav tako nanašajo na vprašanje nadzora ali celo nadzora v javnem sektorju, za kar gre pri zadnjih dveh določbah.

36. Sam menim, da cilj odstavkov 20.309 in 20.310 Priloge A k Uredbi o ESR *ni* določiti, ali bi bilo treba netržno NPI uvrstiti v državo ali kot NPISG,²⁴ ampak ugotoviti, ali bi bilo treba družbe (ki so tržni proizvajalci in ki lahko vključujejo NPI),²⁵ razvrstiti v javni sektor ali v okvir zasebnega nadzora.²⁶

20 Po navedbah predložitvenega sodišča je dobiček od prodaje storitev FIG in FISE dejansko zelo nizek in znaša manj kot 10 % vrednosti produkcije. Zato FIG in FISE ni mogoče šteti za tržna subjekta in sta torej povsem jasno netržni NPI v smislu odstavkov 20.29 in 20.30 Priloge A k Uredbi o ESR.

21 Nobeden od petih posebnih kazalnikov nadzora, določenih v odstavku 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR, nima posebne teže ali prednosti. V tej določbi je navedeno, da „[z]a določitev nadzora lahko zadošča en kazalnik“.

22 Komisija se v pisnih stališčih večkrat sklicuje na to določbo in meni, da je pomembna pri ugotavljanju nadzora nad NPI. V bistvu meni, da so pravila v odstavku 20.309 Priloge A k Uredbi o ESR natančnejša od tistih v odstavku 20.15.

23 Glej tudi odstavke 1.36, 2.32, od 2.35 do 2.39 in 20.18 Priloge A k Uredbi o ESR.

24 To je predmet *lex specialis* iz odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR. Glej v tem smislu Eurostat Manual on Government Deficit and Debt, Implementation of ESA 2010 (Priročnik o javnofinančnem primanjkljaju in dolgu Eurostat, Izvajanje ESR 2010), izdaja iz leta 2016 je dostopna na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7203647/KS-GQ-16-001-EN-N.pdf/5cfae6dd-29d8-4487-80ac-37f76cd1f012>.

V odstavku 11 na strani 15 tega priročnika je navedeno, da „je pojem državnega nadzora v nacionalnih računih enak za finančne družbe in nefinančne družbe, prikazan pa je v naslednjih odstavkih. Nadzor nepridobitnih institucij in izobraževalnih enot je *ločeno* obravnavan v nadaljevanju.“ (moj poudarek)

25 V skladu z odstavkom 20.307 Priloge A k Uredbi o ESR so netržne enote javnega sektorja razvrščene v državo, tržne enote javnega sektorja pa so razvrščene kot javne družbe.

26 Iz diagrama v odstavku 20.303 Priloge A k Uredbi o ESR je razvidno, da pravila iz odstavkov od 20.303 do 20.319 Priloge A k Uredbi o ESR o javnem sektorju ne vsebujejo pravil za ugotovitev, ali je neki subjekt NPISG.

37. Ob upoštevanju tega se lahko zdaj osredotočim na premisleke o konkretnih vprašanjih predložitvenega sodišča.

B. Prvo vprašanje: pravilna razlaga pojma „javni poseg v obliki splošnih predpisov“

38. Kot sem že omenil, je v dveh uvodnih stavkih odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR navedeno:

„Nadzor nepridobitne institucije je opredeljen kot možnost določanja splošne politike ali programa nepridobitne institucije. Javni poseg v obliki splošnih predpisov, ki veljajo za vse enote v isti dejavnosti, ni ustrezen za odločanje, ali ima država nadzor nad posamezno enoto [...]“

39. Predložitveno sodišče ni prepričano, kaj v tem smislu pomeni izraz „splošni predpisi“. Meni, da je to širok pojem, ki bi se lahko v primeru športnih organizacij nanašal na smernice („mehko pravo“) Mednarodnega olimpijskega komiteja in CONI ter na splošne določbe italijanskega prava o priznavanju takih organizacij za športne namene. Po mnenju predložitvenega sodišča mora pred rednim priznanjem takih športnih teles priti do priznanja s strani CONI.²⁷

40. Komisija priznava, da pristojnost CONI za sprejemanje splošnih pravil, s katerimi se vzpostavljajo skupni standardi za športne dejavnosti, načeloma spada v pojem „javni poseg v obliki splošnih predpisov“, vendar meni, da njegova pristojnost za priznavanje športnih zvez lahko ustvari *de facto* monopol v korist te zveze glede zadevnega športa, ker je mogoče za ta šport priznati le eno zvezo. Komisija zato meni, da taka pristojnost ne spada v pojem „javni poseg v obliki splošnih predpisov“.

41. Komisija prav tako meni, da pristojnost CONI za priznavanje športnih zvez temu omogoča določanje splošne politike teh zvez v skladu s kazalnikom nadzora iz odstavka 20.309(h) Priloge A k Uredbi o ESR, v katerem je naveden „nadzor na podlagi čezmerne regulacije“. V tej določbi je navedeno, da „[k]adar je regulacija tako stroga, da dejansko narekuje splošno politiko podjetja, gre za obliko nadzora. Javne oblasti lahko imajo v nekaterih primerih močno regulativno vlogo, zlasti na področjih, kot so monopoli in privatizirane javne službe z elementi javnih storitev. Regulativna vloga lahko obstaja na pomembnih področjih, kakor je oblikovanje cen, pri čemer pa subjekt ne opusti nadzora nad splošno politiko“. Komisija meni, da je kazalnik nadzora iz odstavka 20.309(h) Priloge A k Uredbi o ESR povezan s tistimi iz odstavka 20.15(b) in odstavka 2.39(b) Priloge A k Uredbi o ESR.

42. Menim, da izraza „splošni predpisi“, kot je naveden v odstavku 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR, seveda ni mogoče razlagati zgolj abstraktno: njegov pomen prej izhaja iz splošnega zakonodajnega okvira. Dejstvo, da so pred tem izrazom navedene besede „javni poseg v obliki [...]“, je gotovo pomembno, saj se s tem predpostavlja, da imajo zadevni predpisi določeno uradno osnovo ali podporo. Zato iz tega izhaja, da se v tem okviru sklicevanje na „splošne predpise“ načeloma nanaša na predpise, ki so bodisi vsebovani v zakonodajnem aktu italijanske države bodisi sicer pomenijo izvajanje pravil ali načel take zakonodaje.

43. Italijanski zakonodajni sistem o priznavanju športnih zvez očitno pomeni prav tako vrsto splošnih predpisov, kot so določeni v členu 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR, vendar mora to preveriti predložitveno sodišče. Kot pojasnjuje samo predložitveno sodišče, so pravila o zadevah, kot so priznavanje športnih organizacij, varstvo integritete športnih organizacij in tekmovanje, ki jih organizirajo, ter varovanje zdravja in dobrobiti športnikov, izrecno določena z zakonom ter se uporabljajo brez razlikovanja in splošno za vse športne organizacije z vzpostavitvijo skupnih standardov v ta namen. Prav tako ni namen teh pravil – kot je opozorila Komisija v stališčih – nadzor ali siceršnje določanje splošne politike ali programa,²⁸ ki mu želijo slediti športne organizacije, kot sta FIG in FISE.

²⁷ Člen 15 zakonske uredbe št. 242/1999.

²⁸ Glej med drugim odstavek 1.36 Priloge A k Uredbi o ESR.

Ključno je, da „splošni predpis“ te vrste, ki se splošno uporablja za vse športne organizacije in s katerim se ne poskuša v vsebinskem pogledu nadzirati politika ali program zadevne športne organizacije, ni pomemben pri ugotavljanju, ali zadevno organizacijo nadzirajo enote države²⁹ za namen Uredbe o ESR.³⁰

44. Vse to pomeni, da dejstvo, da sta bili FIG in FISE – tako kot druge italijanske športne organizacije – na podlagi italijanske zakonodaje dolžni zaprositi CONI za priznanje, ni pomembno pri ugotavljanju, ali je obstajala zahtevana stopnja nadzora države v smislu odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR. Če je torej treba za FIG in FISE šteti, da ju v smislu te določbe Uredbe o ESR nadzira država, je treba to storiti iz nekega drugega razloga.

45. Zato menim, da se pojem „[j]avni poseg v obliki splošnih predpisov, ki veljajo za vse enote v isti dejavnosti“ iz odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR med drugim nanaša na pravila o zadevah, kot so priznavanje športnih organizacij, varstvo integritete športnih organizacij in tekmovanj, ki jih organizirajo, ter varovanje zdravja in dobrobiti športnikov, ki so izrecno določena z zakonom ter se uporabljajo brez razlikovanja in splošno za vse športne organizacije z vzpostavitvijo skupnih standardov v ta namen. Pristojnost za sprejemanje takih pravil ni pomembna pri ugotavljanju, ali država nadzira športno organizacijo, ki je NPI in netržni proizvajalec za namene odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR.

C. Drugo vprašanje: pravilna razlaga pojmov „nadzor“ in „možnost določanja splošne politike ali programa institucionalne enote“

46. Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem opozarja na dejstvo, da si je mogoče zamisliti dve možni razlagi pojma „nadzor“ v smislu odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR. Po eni od razlag se „nadzor“ nanaša na možnost države ali državne agencije za določanje splošne politike ali programa zadevnega subjekta prek upravljanja institucionalne enote ali prek odločilnega vpliva na njeno upravljanje. Druga razlaga „nadzora“, ki jo predlaga predložitveno sodišče, se nanaša na nekaj, kar to sodišče opisuje kot formalni nadzor prek splošnih in zunanjih usmeritev športnim organizacijam, kot je predvideno z italijanskim zakonodajnim sistemom na splošno in s strani CONI še posebej.

47. Kot priznava predložitveno sodišče, se pojem „nadzor“, ki je tu sporen, nanaša na pristojnost določanja splošne politike ali programa zadevnega subjekta prek njegovega upravljanja ali prek odločilnega vpliva na ta subjekt. To je jasno iz besedila in konteksta odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR, saj se – kot bo razvidno v kratkem – vseh pet posebnih kazalnikov nadzora, naštetih v njem,³¹ nanaša na pojem „nadzor“ v tem vsebinskem smislu. Tu je primerno opozoriti na dejstvo, da na tem mestu sklicevanje na „upravljanje institucionalne enote ali odločilen vpliv na njeno upravljanje“ *ni* poseben test, ampak se z njim zgolj poskuša pojasniti ali prikazati test glede nadzora iz odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR, to je „možnost določanja splošne politike ali programa nepridobitne institucije“. Iz teh izrazov je razvidno, da se test glede nadzora iz te določbe ne nanaša na vsakodnevno upravljanje NPI, ampak na opredelitev in vodenje njene splošne strategije.

²⁹ Glej odstavek 20.13 Priloge A k Uredbi o ESR.

³⁰ Čeprav menim, da sklicevanje Komisije na „nadzor na podlagi čezmerne regulacije“ iz odstavka 20.309(h) Priloge A k Uredbi o ESR ni upoštevno, saj se uporabi *lex specialis* iz odstavka 20.15 te Priloge, pa je tudi prav iz besedila prve od teh določb razvidno, da se ta test ne uporabi v kontekstu športnih zvez, saj se nanaša na „monopole in privatizirane javne službe z elementi javnih storitev“.

³¹ Ki pomenijo izčrpen seznam.

48. Poleg tega je, kot sem že opozoril v odgovoru na prvo vprašanje, iz besedila Uredbe o ESR prav tako jasno, da zunanje usmeritve, ki so značilne za splošno veljavna pravila, določena z italijanskim pravom, niso pomembne³² pri ugotavljanju takega nadzora v smislu odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR. Poleg tega je mogoče, ker je odstavek 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR *lex specialis*, za ugotovitev, ali država nadzira NPI, kot sta FIG in FISE, ki so netržni proizvajalci, in ali lahko država določa njihovo splošno politiko ali program, upoštevati samo pet posebnih kazalnikov nadzora iz pododstavkov (a), (b), (c), (d) in (e) odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR.

49. Komisija je trdila, da ker italijanske športne zveze opravljajo nekatere funkcije, kot je izbira športnikov za udeležbo na nacionalnih in mednarodnih tekmovanjih, kot so olimpijske igre, in ker prav tako odločajo o sporih na športnem področju, te zveze izvajajo javne funkcije in bi jih bilo treba v skladu s tem razvrstiti kot enote države v smislu člena 20.06 Priloge A k Uredbi o ESR. Menim, da te funkcije po svoji naravi niso javne, v vsakem primeru pa je treba ponovno poudariti, da je poglavitni test preprosto tisti iz odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR. Tako je treba skleniti, da trditev Komisije, ki se opira na odstavek 20.06 te priloge, za to ni upoštevna.

50. Dejansko so namreč s statutom CONI temu subjektu dane številne pristojnosti v zvezi s športnimi organizacijami, kot sta FIG in FISE. Tako je v statutu CONI določeno, da mora njegova nacionalna skupščina odobriti predvidene in končne bilance teh športnih zvez³³ in imenovati revizorje, ki zastopajo CONI.³⁴ Po mojem mnenju teh pristojnosti v nasprotju s trditvami Komisije ni mogoče šteti za enakovredne temu, da bi CONI dejansko imenoval uradnike FIG in FISE.³⁵ V zvezi z drugimi vsebinskimi pristojnostmi pristojnosti za odobritev računov in imenovanje revizorjev zadevnih športnih organizacij³⁶ običajno ne bi šteli za pristojnost nadzora ali za siceršnji znaten vpliv na splošno politiko samih organizacij. Res pa je lahko položaj drugačen, če bi bile te pristojnosti še obsežnejše in bi obsegale pristojnost za odobritev konkretnih načrtov porabe FIG ali FISE ali (odvisno od okoliščin primera) veto na take načrte. Sicer mora to na koncu preveriti predložitveno sodišče, vendar pa se zdi, da iz predložitvenih odločb posredno izhaja, da to sodišče meni, da pristojnost, ki jo ima CONI za odobritev računovodskih izkazov vseh športnih zvez in za imenovanje revizorjev, pomeni zgolj standardno pristojnost v zvezi z revizijo.³⁷ Če na te pristojnosti v zvezi z revizijo pogledamo s tega vidika, same po sebi niso kazalnik nadzora v smislu odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR.³⁸ V tem okviru opozarjam, da čeprav CONI potrjuje letne računovodske izkaze nacionalnih športnih zvez, je v primeru negativnega mnenja tega subjekta nacionalna skupščina športnih zvez tista, ki mora na koncu potrditi te računovodske izkaze – vse to pa mora prav tako preveriti predložitveno sodišče.³⁹ V vsakem primeru to, kot sta navedla na obravnavi FIG in agent Italijanske republike, še bolj poudarja popolnoma usmerjevalno naravo tega zunanjega nadzora.

32 Samostojno ali v kombinaciji z drugimi merili.

33 Člena 7(5)(g2) in 21(5) statuta CONI.

34 Člen 7(5)(h12) statuta CONI.

35 Pristojnost za imenovanje uradnikov je eden od petih posebnih kazalnikov nadzora, določenih v odstavku 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR.

36 Ki bi morda lahko spadala v okvir določil odstavka 20.15(b) Priloge A k Uredbi o ESR.

37 FIG in agent Italijanske republike sta na obravnavi navedla, da je cilj takih zunanjih usmeritev s strani CONI zagotoviti, da se javna sredstva, ki so odobrena športnim zvezam, ne porabijo za druge namene kot za odobrene, in ne določitev splošne politike ali programa športne zveze.

38 Komisija prav tako ugotavlja, da ima CONI široko pristojnost nad športnimi društvi, združenimi v zveze, ki pomenijo pomemben del dejavnosti teh zvez. Po navedbah Komisije je v statutih CONI navedeno, da nacionalni svet CONI za zagotovitev nemotenega poteka športnih prvenstev določi merila za preverjanja, ki jih izvajajo zveze pri svojih članicah v zvezi s preverjanjem njihove finančne stabilnosti. Ta preverjanja izvajajo zveze na podlagi delegirane pristojnosti s strani CONI, ki lahko nadomesti zveze, če ugotovi, da njihova preverjanja niso ustrezna. Po mnenju Komisije delegacija pristojnosti za usmerjanje članic na zveze potrjuje, da CONI odločilno vpliva na splošno politiko zvez in jih torej nadzira. Sam se s tem ne strinjam. Ne morem si predstavljati, kako dejstvo, da je CONI športnim zvezam delegiral nekatere pristojnosti za zunanji nadzor, zlasti finančni, nad njihovimi članicami, daje CONI samo po sebi in brez drugih posebnih dokazov pristojnost za določanje splošne politike ali programa zadevnih športnih zvez.

39 Glej člen 15(3) zakonske uredbe št. 242/1999 in na primer člen 30(3(d)) statuta FIG.

51. Komisija se prav tako sklicuje na pristojnosti, ki so dane nacionalni komisiji CONI za odobritev statinov in določenih pravil ali predpisov športnih organizacij,⁴⁰ in meni, da je kazalnik nadzora v skladu s členom 20.309(i) in tudi členom 20.15(b) Priloge A k Uredbi o ESR. Poleg dejstva, da so edini upoštevni kazalniki tisti iz odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR, spadajo zadevne pristojnosti v pojem „javni poseg v obliki splošnih predpisov, ki veljajo za vse enote v isti dejavnosti“ iz odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR. Te pristojnosti tako niso pomembne pri ugotavljanju, ali država nadzira športno organizacijo, ki je NPI in netržni proizvajalec za namene odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR.⁴¹

52. Komisija prav tako meni, da je treba za namene odstavka 20.15(b) Priloge A k Uredbi o ESR upoštevati pristojnost CONI, da v primeru resnih in hudih kršitev predpisov s področja športa začasno nadomesti vodilni kader zvez s komisarjem, če se ugotovi, da njihovi upravljalni organi ne morejo delovati, ali v primeru, da ni mogoče zagotoviti pravilne organizacije in izvedbe nacionalnih športnih tekmovanj,⁴² ter pristojnost za preklic priznanja za športne namene, danega zvezam, če niso več izpolnjena merila za priznanje.⁴³

53. Vendar imam tudi glede tega drugačno mnenje. Menim, da so take pristojnosti – ki se izvajajo v primeru enkratnih dogodkov, ko športna zveza ne ravna v skladu z najpomembnejšimi pravili in obveznostmi, ki so ji naložene zaradi pravilnega delovanja – podobne pristojnostim CONI, da prizna tako zvezo, ali so njihova posledica,⁴⁴ in zato niso upoštevne za namene odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR. Take pristojnosti CONI ne omogočajo določanja splošne politike ali programa nepridobitne institucije.

54. Zato menim, da je treba izraz „nadzor nepridobitne institucije je opredeljen kot možnost določanja splošne politike ali programa nepridobitne institucije“ iz odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR razlagati tako, da se nanaša na možnost za upravljanje NPI ali odločilen vpliv na njeno upravljanje, ne pa na kakršno koli pristojnost zunanjih usmeritev v obliki splošnih predpisov, ki veljajo za vse enote v isti dejavnosti. Za ugotovitev, ali ima subjekt možnost določanja splošne politike ali programa NPI, je mogoče uporabiti zgolj pet posebnih kazalnikov nadzora iz pododstavkov (a), (b), (c), (d) in (e) tega odstavka.

D. Tretje vprašanje za predhodno odločanje: pravilna razlaga pojmov „stopnja financiranja“ in „glavni viri financiranja“ ter pomen „članarin“ za ugotavljanje možnosti samoodločanja nepridobitnega subjekta

55. Predložitveno sodišče priznava, da dokazi ne izkazujejo zahtevane stopnje nadzora glede na posebne kazalnike, naštetih v pododstavkih (a), (b), (c) in (e) odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR, in sicer glede imenovanja uradnikov, obveznosti v statutih FIG in FISE, pogodbenih sporazumov ali izpostavljenosti tveganju. Vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, se tako nanaša na razlago odstavka 20.15(d) Priloge A k Uredbi o ESR – stopnjo financiranja in to, ali je mogoče prihodek, ki ga FIG in FISE prejmeta od lastnih članarin, upoštevati pri odločitvi o vprašanju domnevnega državnega nadzora. Vprašanje je v resnici razdeljeno na dva dela, in sicer na pojem stopnje financiranja in na pomen članarin. Predlagam, da se ti vprašanji preučita ločeno, začenši z vprašanjem članarin.

40 Glej člen 7(5)(l) statuta CONI.

41 Komisija prav tako navaja, da je CONI pristojen za opredelitev temeljnih načel, ki se uporabljajo v statutih zvez, kakršna so načelo ločitve pristojnosti med temeljnimi organi zvez (skupščina, zvezni svet, predsednik na zvezni ravni in odbor revizorjev); načelo notranje demokracije, ki velja za glasovalne pravice članic ter društev in športnikov v zvezi; načelo primernosti za zvezno funkcijo, ki velja za izvolitev, trajanje mandata in ponovni mandat izvoljenih predstavnikov, pa tudi nezdružljivost nekaterih funkcij; načelo zastopanosti športnikov v nacionalnih upravljalnih organih. Po mnenju Komisije ta pristojnost javnemu subjektu CONI daje možnost, da vpliva na notranji ustroj zvez, in jo je zato mogoče šteti za izraz njegove možnosti za določanje splošne politike zvez ali za obliko javnega nadzora. S tem se ne strinjam. Menim, da tudi te pristojnosti spadajo v pojem „javni poseg v obliki splošnih predpisov, ki veljajo za vse enote v isti dejavnosti“ iz odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR.

42 Člena 6(fl) in (7(5)(f) statuta CONI.

43 Člen 21(5) statuta CONI.

44 S čimer pomenijo „javni poseg v obliki splošnih predpisov, ki veljajo za vse enote v isti dejavnosti“ iz odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR.

1. Status članarin

56. Kot je mogoče razbrati iz točke 22 zgoraj, poglavitni dohodek FIG in FISE izvira iz članarin skupaj z drugimi prihodi z nacionalnih in mednarodnih tekmovanj, oglaševanja in sponzorskih pogodb. Predložitveno sodišče meni, da bi lahko visoka raven članarin nakazovala, da sta FIG in FISE dosegla dovolj visoko stopnjo finančne in upravljaljske avtonomije, tako da ne bi bilo mogoče reči, da ju nadzira enota države, kot je CONI, in to kljub znatnemu finančnemu prispevku tega subjekta.⁴⁵

57. Predložitveno sodišče je v predložitveni odločbi navedlo, da so po mnenju ISTAT in državnega tožilstva članarine vendarle javni, davkom podobni prispevki, in sicer zaradi monopolnega položaja, ki ga imata FIG in FISE na italijanskem področju športnega udejstvovanja v golfu in konjeništvu. Oba navajata, da takih članarin ni mogoče šteti za upoštevne pri kakršni koli presoji stopnje finančne avtonomije, ki jo dejansko uživata ti zvezi.

58. Predložitveno sodišče meni, da bi bilo treba zavrni trditev, da tak dohodek od članarin dejansko pomeni prihodke iz javnih financ. Sam menim, da je ta pristop popolnoma pravilen. Res je, kot ugotavlja Komisija v pisnih stališčih, predloženih Sodišču, da se lahko le posamezniki, registrirani pri FIG in FISE, ukvarjajo s športom, ki jih zanima,⁴⁶ tako da je mogoče v tem smislu zanju šteti, da imata monopol nad organizacijo športnih sektorjev golfa in konjeništvu v Italiji. Vendar je dejstvo, da golf in konjeništvu ostajata prostovoljna športa,⁴⁷ zadevne članarine pa so prostovoljna plačila, ki jih plačajo gospodinjstva.⁴⁸

59. Plačilo članarine FIG ni na primer v tem smislu nič bolj obvezno, kot je na primer plačilo golfista, ki je želel igrati na določenem igrišču za golf, za igralnino (ali „green fee“) na tem igrišču. Predložitveno sodišče ugotavlja, da so glede na italijansko pravo športne zveze nepridobitni subjekti, ki temeljijo na članstvu in ki jih urejajo pravila iz knjige 1 italijanskega civilnega zakonika. Članstvo je torej prostovoljno ravnanje, s katerim se zadevni član zaveže, da bo ravnal v skladu s številnimi notranjimi pravili in plačal članarino. To plačilo je mogoče v bistvu šteti za posledico prostovoljnega prevzema pogodbene obveznosti s strani zadevnega člana. Tako plačilo članu omogoča sodelovanje v zadevnem športnem društvu, s plačilom te članarine pa pomaga zagotavljati prihodek, ki bo tej organizaciji pomagal slediti svojim ciljem.

60. Plačilo članarine športnim organizacijam, kot sta FIG in FISE, je zato popolnoma zasebno prostovoljno pogodbeno plačilo zadevnega člana, plačano v zameno za storitve, ki jih opravljajo te organizacije. Iz tega izhaja, da v nasprotju s trditvami ISTAT in javnega tožilca pred predložitvenim sodiščem ter Komisije pred tem Sodiščem takih članarin ni mogoče realno šteti za javno, davkom podobno dajatev. Tako je, ker je bistvena značilnost take davkom podobne dajatve, da se plačilo naloži in obvezno izterja ne na podlagi pogodbenega razmerja, ampak na podlagi *javnega prava*. V nekaterim primerih lahko neplačilo dajatve vodi do upravnih ali celo kazenskih sankcij. Dalje se taka davkom podobna dajatev ne obračuna glede na dejansko uporabo ali strošek storitev, ki jih zagotavlja zadevna organizacija.⁴⁹

61. Poleg tega nič ne kaže,⁵⁰ da bi bila FIG ali FISE v primeru neplačila članarin upravičena do njihove izterjave drugače kot prek običajnih pravnih sredstev, ki so na voljo po zasebnem pravu.

45 Spomniti je treba, da v skladu z odstavkom 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR, tudi če je NPI v glavnem financirana s strani države, lahko kljub temu v znatnem obsegu določa svojo politiko ali program in se zato ne bi štelo, da jo nadzira država.

46 Vsaj kar zadeva športnike tekmovalce.

47 Pa naj gre za amatersko ali profesionalno udejstvovanje.

48 Glej odstavka 4.125 in 4.126 Priloge A k Uredbi o ESR.

49 Glej v tem smislu sodbo z dne 12. septembra 2013, IVD (C-526/11, EU:C:2013:543, točka 24).

50 Kar mora preveriti predložitveno sodišče.

62. Zato menim, da se dohodek od članarin športnih organizacij, ki ga pomenijo povsem zasebna prostovoljna pogodbeno plačila članov, plačana v zameno za storitve, ki jih opravijo te organizacije, ne sme upoštevati pri presoji stopnje financiranja s strani države za namene odstavka 20.15(d) Priloge A k Uredbi o ESR. Relativni pomen takih članarin in drugih „zasebnih“ dohodkov v primerjavi s financiranjem s strani države je zato jasen kazalnik, da NPI ne nadzira država in da bi zato mora biti razvrščena kot NPISG.

2. Letni prispevki s strani CONI

63. Ostaja še vprašanje letnih prispevkov s strani CONI – državnega subjekta – ki, kot sem že navedel, pomenijo približno 30 % dohodka FIG in FISE. Višina tega prispevka je resnici na ljubo znatna in ne izključujem možnosti, da je lahko v nekaterih okvirih in nekaterih okoliščinah tako visok prispevek kazalnik nadzora. Običajno pa tak ponavljajoč se prispevek *sam po sebi ni* dovolj, da se dokaže nadzor.

64. Drugače pa je lahko, če bi obstajali dokazi, da je zadevna športna organizacija prilagodila svojo upravljaljsko in organizacijsko politiko ter program željam javnega subjekta, ki ji nakazuje ta prispevek, zaradi *de facto* finančne odvisnosti od tega subjekta. Tudi v takih okoliščinah pa bi bilo za dokaz o obstoju nadzora treba dokazati, da je zaradi take finančne odvisnosti resnično prišlo do položaja, v katerem je državni subjekt, ki je nakazal prispevek, odločilno vplival na ključne upravljaljske in organizacijske odločitve.

65. Na tem mestu je treba spomniti, da je v odstavku 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR izrecno priznано, da če posamezna NPI, „ki jo v glavnem financira država“, „v veliki meri ohrani sposobnost določanja svoje politike ali programa [...], se ne šteje za enoto pod nadzorom države.“ To se stori s preučitvijo ostalih štirih kazalnikov iz odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR.⁵¹ V obravnavani zadevi FIG in FISE nista „v veliki meri“ financirani s strani državnega subjekta,⁵² pa tudi če bi bili, bi bilo za ugotovitev, da obstaja nadzor s strani državnega organa, še vedno treba dokazati, da nista ohranili možnosti določanja splošne politike ali programa.⁵³

66. Iz presoje predložitvenega sodišča posredno izhaja, da se v obravnavanih zadevah ni zgodilo nič takega. Niso bili predloženi dokazi, ki bi kazali na to, da FIG ali FISE prek svojih članov nista ohranili možnosti določanja lastnih programov in politik, čeprav mora to na koncu preveriti to sodišče.

67. Vsekakor bo moralo predložitveno sodišče ugotoviti, ali sta FIG in FISE *de facto* finančno odvisni od CONI zaradi višine njegovega letnega prispevka. Pa tudi če bi se na koncu na zadovoljstvo predložitvenega sodišča ugotovilo, da gre za tako finančno odvisnost, bi bilo treba – preden bi se lahko dejansko dokazal nadzor enote države – dokazati, da sta FIG in FISE dejansko prilagodili splošne politike ali programe po željah CONI med drugim zaradi take *de facto* finančne odvisnosti od tega subjekta. Zato je treba ob neobstoju dokazov, da CONI upravlja FIG in FISE ali odločilno vpliva na njuno upravljanje, odgovoriti, da v teh posebnih okoliščinah ni bilo dokazano, da sta FIG in FISE predmet nadzora državnega subjekta v smislu odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR.

51 Prav tako menim, da čeprav NPI ni pretežno financirana (ali sploh financirana) strani države, jo lahko kljub temu nadzira državni subjekt, če se po tehtanju petih kazalnikov nadzora iz odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR ugotovi, da lahko ta subjekt določa splošno politiko ali program NPI.

52 To je CONI.

53 V tem pogledu bi bilo glede na kazalnik iz odstavka 20.15(d) Priloge A k Uredbi o ESR očitno, da v končni fazi FIG in FISE nadzirajo njuni člani. Vendar mora to na koncu preveriti nacionalno sodišče.

VI. Predlog

68. Na podlagi zgornjih ugotovitev Sodišču predlagam, naj na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo Corte dei Conti (računsko sodišče, Italija), odgovori:

Pojem „[j]avni poseg v obliki splošnih predpisov, ki veljajo za vse enote v isti dejavnosti“ iz odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi (EU) št. 549/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji, s katero je urejen Evropski sistem računov 2010 (v nadaljevanju: Uredba o ESR) se med drugim nanaša na pravila o zadevah, kot so priznavanje športnih organizacij, varstvo integritete športnih organizacij in tekmovanj, ki jih organizirajo, ter varovanje zdravja in dobrobiti športnikov, ki so izrecno določena z zakonom ter se uporabljajo brez razlikovanja in splošno za vse športne organizacije z vzpostavitvijo skupnih standardov v ta namen. Pristojnost za sprejemanje takih pravil ni pomembna pri ugotavljanju, ali država nadzira športno organizacijo, ki je nepridobitna institucija (v nadaljevanju: NPI) in netržni proizvajalec za namene odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR.

Izraz „nadzor nepridobitne institucije je opredeljen kot možnost določanja splošne politike ali programa nepridobitne institucije“ iz odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR je treba razlagati tako, da se nanaša na možnost za upravljanje NPI ali odločilen vpliv na njeno upravljanje, ne pa na kakršno koli pristojnost zunanjih usmeritev v obliki splošnih predpisov, ki veljajo za vse enote v isti dejavnosti. Za ugotovitev, ali ima subjekt možnost določanja splošne politike ali programa NPI, je mogoče uporabiti zgolj pet posebnih kazalnikov nadzora iz pododstavkov (a), (b), (c), (d) in (e) tega odstavka.

Dohodek od članarin športnih organizacij, ki ga pomenijo povsem zasebna prostovoljna pogodbeno plačila članov, plačana v zameno za storitve, ki jih opravijo te organizacije, se ne sme upoštevati pri presoji stopnje financiranja s strani države za namene odstavka 20.15(d) Priloge A k Uredbi o ESR. Relativni pomen takih članarin in drugih „zasebnih“ dohodkov v primerjavi s financiranjem s strani države je zato jasen kazalnik, da NPI ne nadzira država in da bi zato morala biti razvrščena kot NPISG. Poleg tega je v odstavku 20.15 Priloge A k Uredbi o ESR izrecno priznано, da če posamezna NPI, „ki jo v glavnem financira država“, „v veliki meri ohrani sposobnost določanja svoje politike ali programa [...], se ne šteje za enoto pod nadzorom države“.