



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
GERARD HOGAN  
föredraget den 28 februari 2019<sup>1</sup>

**Förenade målen C-612/17 och C-613/17**

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

(begäran om förhandsavgörande från Corte dei Conti (Revisionsdomstolen, Italien))

”Begäran om förhandsavgörande – Förordning (EU) nr 549/2013 – Det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i Europeiska unionen – Icke-vinstdrivande organisation – Klassificering av en icke-vinstdrivande organisation som en institutionell enhet som ingår i sektorn ’Offentlig förvaltning’ eller som en av hushållens icke-vinstdrivande organisationer – Förekomsten av inflytande av offentlig förvaltning – Kriterium tillämpligt på fastställande av inflytande av offentlig förvaltning på en icke-vinstdrivande organisation”

## I. Inledning

1. Som medlemsstaternas senaste ekonomiska historia lätt kan illustrera, finns det få saker som är så viktiga för det moderna finansiella systemet som upprättandet av korrekta standardiserade nationalräkenskaper. Detta har erkänts av unionslagstiftaren, senast genom antagandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 549/2013 av den 21 maj 2013 om det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i Europeiska unionen, vilken reglerar det europeiska nationalräkenskapssystemet 2010 (nedan kallad ENS-förordningen).<sup>2</sup> I skäl 3 i ENS-förordningen anges således att ”[f]ör jämförbarhetens skull” bör nationella räkenskaper ”utarbetas enligt gemensamma och entydiga principer”. Den omständigheten att denna förordning omfattar nästan 730 sidor text innebär på sitt sätt en indikation på frågans betydelse och komplexiteten i de räkenskapsarbeten som avses.

<sup>1</sup> Originalspråk: engelska.

<sup>2</sup> EUT L 174, 2013, s. 1. Se artikel 1.1 i ENS-förordningen. Den rättsliga grunden för ENS förordningen är artikel 338.1 FEUF i vilken föreskrivs följande: ”Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 5 i protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet besluta om åtgärder för att framställa sådan statistik som behövs för unionens verksamhet.” I punkt 1.01 i bilaga A till ENS-förordningen föreskrivs att det europeiska räkenskapssystemet ”är ett internationellt jämförbart räkenskapssystem för systematisk och detaljerad beskrivning av en hel ekonomi (dvs. en region, ett land eller en grupp av länder), av dess komponenter och av dess samband med andra hela ekonomier.”

2. En sådan komplex fråga har nu framställts i denna begäran om förhandsavgörande från Corte dei Conti (revisionsdomstolen, Italien). Den grundläggande fråga som ställts är i huvudsak följande: Ska det italienska golfförbundet (Federazione Italiana Golf) (nedan kallat FIG) och det italienska ridsportförbundet (Federazione Italiana Sport Equestri) (nedan kallat FISE) av Italian National Statistics Office (Istituto Nazionale di Statistica) (nedan kallat ISTAT) behandlas som en del av den offentliga förvaltningen,<sup>3</sup> (S.13),<sup>4</sup> vilken omfattas av den italienska statens konsoliderade resultaträkning, eller, alternativt, som en av hushållens icke-vinstdrivande organisationer,<sup>5</sup> (S. 15).<sup>6</sup> En av hushållens icke-vinstdrivande organisation är en institutionell enhet eller sektor som är en icke-marknadsproducent och som inte står under bestämmande inflytande av offentliga förvaltningsenheter.<sup>7</sup> Icke-marknadsproducenter som råkar stå under bestämmande inflytande av offentliga förvaltningsenheter klassificeras i den offentliga förvaltningen.<sup>8</sup>

3. Detta väcker i sin tur frågan om hur de olika kriterier som ingår i ENS-förordningen och som reglerar behandlingen i detta syfte av icke-vinstdrivande organisationer/institut såsom FIG och FISE ska tolkas. Eftersom detta tycks vara första gången som domstolen har ombetts att ge riktlinjer avseende tolkningen av denna viktiga förordning, ska dessa båda begäran om förhandsavgörande tillmätas en viss betydelse.

4. Innan jag undersöker de faktiska omständigheterna, är det emellertid nödvändigt att ange de relevanta bestämmelserna i ENS-förordningen.

## II. Tillämpliga bestämmelser – Unionsrätten

5. Som jag redan har påpekat inrättade ENS-förordningen det europeiska räkenskapssystemet 2010.<sup>9</sup> ENS-förordningen innehåller två bilagor.<sup>10</sup> I bilaga A föreskrivs en metod för gemensamma standarder, definitioner, klassificeringar och räkenskapsregler som ska användas vid upprättandet av nationella räkenskaper. I bilaga B föreskrivs ett program som fastställer villkoren, inbegripet tidsbegränsningar, inom vilka medlemsstaterna överför sina nationella räkenskaper till kommissionen (Eurostat).

6. I punkt 1.34 i bilaga A till ENS-förordningen föreskrivs följande: ”Sektorräkenskaperna skapas genom att enheter hänförs till olika sektorer vilket möjliggör att transaktioner och saldposter i räkenskaperna kan redovisas efter sektor. Genom en sådan uppdelning får man ett viktigt underlag för den ekonomiska politiken och finanspolitiken. De viktigaste sektorerna är hushåll, offentlig förvaltning, bolag (finansiella och icke-finansiella), hushållens icke-vinstdrivande organisationer och utlandet.<sup>11</sup> Den distinktion som görs mellan marknadsverksamhet och icke-marknadsverksamhet är väsentlig. En offentligt styrd enhet som betraktas som en marknadsaktör ska klassificeras till bolagssektorn och inte till sektorn offentlig förvaltning. Bolagets underskott och skuldsättning kommer således inte att ingå i det offentliga underskottet och skuldsättning.”

3 Se punkt 1.57 c i bilaga A till ENS-förordningen.

4 Se tabell 2.1 i bilaga A till ENS-förordningen som har rubriken ”Sektorer och delsektorer”.

5 Se punkterna 1.57(e) och 2.129 i bilaga A till ENS-förordningen.

6 Se tabell 2.1 i bilaga A till ENS-förordningen.

7 Se punkt 2.129 i bilaga A till ENS-förordningen i vilken det hänförs till den omständigheten att de är ”privata icke-marknadsproducenter”.

8 Se punkt 2.130 i bilaga A till ENS-förordningen.

9 Se artikel 1.1 i ENS-förordningen.

10 Se artikel 1.2 i ENS-förordningen.

11 Dessa institutionella enheter utesluter varandra ömsesidigt. Se även punkt 1.57 i bilaga A till ENS-förordningen.

7. I punkt 1.35 i bilaga A till ENS-förordningen föreskrivs följande:

”Den offentliga sektorn består av ekonomins alla inhemska institutionella enheter som styrs av den offentliga förvaltningen. Den privata sektorn omfattar alla övriga inhemska enheter”.

8. I punkt 1.36 i bilaga A till ENS-förordningen föreskrivs att ”[m]ed styrning eller bestämmande inflytande avses möjligheten att bestämma policy eller strategisk inriktning för en institutionell enhet”.

9. I punkt 1.37 i bilaga A till ENS-förordningen anges följande: ”Åtskillnaden mellan marknadsproduktion och icke-marknadsproduktion, och därmed klassificering till sektorn offentlig förvaltning eller bolagssektorn, görs enligt följande:

En verksamhet ska anses vara marknadsmässig om handeln med varor och tjänster sker på följande villkor:

1. Säljare strävar efter största möjliga vinst på lång sikt och gör detta genom att fritt sälja varor och tjänster på marknaden till den som är beredd att betala det begärda priset.
2. Köpare, vars medel är begränsade, strävar efter största möjliga nytta genom att köpa de produkter som bäst tillgodoser deras behov till det erbjuda priset.
3. Det finns effektiva marknader där säljare och köpare har tillgång till och information om marknaden. En marknad kan fungera effektivt även om dessa villkor inte är helt och hållet uppfyllda.”

10. I punkt 4.125 i bilaga A till ENS-förordningen avseende löpande transfereringar till hushållens icke-vinstdrivande organisationer föreskrivs följande: ”Löpande transfereringar till hushållens icke-vinstdrivande organisationer omfattar alla frivilliga bidrag (andra än arv), medlemsavgifter och finansiell hjälp, som hushållens icke-vinstdrivande organisationer mottar från hushåll ...”. Enligt punkt 4.126 a) i bilaga A till ENS-förordningen omfattar löpande transfereringar till hushållens icke-vinstdrivande organisationer reguljära avgifter som hushåll betalar till idrottsföreningar som klassificeras till sektorn för hushållens icke-vinstdrivande organisationer.

11. Kapitel 20 i ENS-förordningen har rubriken ”Räkenskaper för sektorn offentlig förvaltning”. I punkt 20.01 i ENS-förordningen förklaras att verksamheter inom sektorn offentlig förvaltning redovisas skilt från resten av ekonomin, eftersom ”den offentliga förvaltningens befogenheter, drivkraft och funktion skiljer sig från de övriga sektorernas”. I punkt 20.01 i bilaga A till ENS-förordningen anges vidare att i kapitel 20 presenteras den offentliga förvaltningens konton på ett sätt som ”visar en integrerad bild av den offentliga förvaltningens verksamhet: inkomster, utgifter, underskott eller överskott, finansiering, andra ekonomiska flöden och balansräkning”.

12. I punkt 20.04 i bilaga A till ENS-förordningen erkänns svårigheterna att klassificera och mäta för den offentliga sektorn. Huvudbestämmelserna i ENS-förordningen finns emellertid, vad gäller förevarande begäran om förhandsavgörande, i punkterna 20.13–20.16 i bilaga A.

13. I punkt 20.13 i bilaga A till ENS-förordningen föreskrivs följande:

”Icke-vinstdrivande organisationer som är icke-marknadsproducenter och kontrolleras av offentliga förvaltningsenheter tillhör sektorn offentlig förvaltning.”

14. I punkt 20.14 i bilaga A till ENS-förordningen anges följande:

”Den offentliga förvaltningen kan välja att använda vissa icke-vinstdrivande organisationer i stället för offentliga institutioner för genomförandet av offentlig politik eftersom de icke-vinstdrivande organisationerna uppfattas som mer fristående, mer objektiva och mindre utsatta för politiska påtryckningar. Icke-vinstdrivande organisationer kan t.ex. vara mer effektiva än offentliga institutioner inom områden som forskning och utveckling (FoU) samt fastställande och upprätthållande av standarder inom hälso- och sjukvård, säkerhet, miljö och utbildning.”

15. Det är emellertid punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen som är den viktigaste bestämmelsen när det gäller respektive begäran om förhandsavgörande. I denna föreskrivs följande:

”Med kontroll eller bestämmande inflytande över en icke-vinstdrivande organisation avses möjligheten att bestämma den allmänna inriktningen för denna organisation. Offentlig intervention i form av allmänna föreskrifter som gäller för alla enheter som bedriver en viss verksamhet är inte relevant när det gäller att avgöra huruvida den offentliga förvaltningen har bestämmande inflytande över en enskild enhet eller ej. För att avgöra om den offentliga förvaltningen har bestämmande inflytande över en icke-vinstdrivande organisation eller inte används följande fem indikatorer:

- a) Tillsättning av befattningshavare.
- b) Andra grundvalar för verksamheten (t.ex. förpliktelser i stiftelseurkunden eller stiftelsestadgarna för den icke-vinstdrivande organisationen).
- c) Avtalsförpliktelser.
- d) Finansieringsgrad.
- e) Riskexponering.

En enda indikator kan räcka för att fastställa vem som har bestämmande inflytande. Om en icke-vinstdrivande organisation som huvudsakligen finansieras av den offentliga förvaltningen fortfarande kan bestämma policy eller strategisk inriktning i betydande utsträckning enligt övriga indikatorer anses den emellertid inte vara offentligt kontrollerad. I de flesta fall är det en rad separata indikatorer som tillsammans pekar på att en enhet står under bestämmande inflytande. Ett beslut som bygger på dessa indikatorer är till sin natur en subjektiv bedömning.”<sup>12</sup>

16. I punkt 20.16 i bilaga A till ENS-förordningen föreskrivs vidare att ”[e]n icke-vinstdrivande organisations icke-marknadsmässiga karaktär fastställs på samma sätt som för andra enheter i den offentliga förvaltningen”.

<sup>12</sup> Se även punkt 2.39 i bilaga A till ENS-förordningen vilken är tillämplig på icke-vinstdrivande organisationer som har erkänts som oberoende juridiska personer.

### III. Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

17. Innan jag gör någon detaljerad prövning av Corte dei Contis (revisionsdomstolen) tolkningsfrågor, är det nödvändigt att precisera hur italiensk idrott är organiserad. Som den hänskjutande domstolen har funnit grundar sig organisationen av italiensk idrott på den italienska nationella olympiska kommittén (Comitato Olimpico Nazionale Italiano) (nedan kallad CONI). CONI är en juridisk person som regleras av italiensk offentlig rätt till vilken de olika idrottsorganisationerna är anslutna. Dessa senare enheter är alla icke-vinstdrivande juridiska personer.<sup>13</sup>

18. Även om CONI är en organisation som regleras av den offentliga rätten, är den emellertid i huvudsak en samlande organisation för nationella idrottsförbund och anslutna idrottsgrenar. CONI har som främsta funktion att som myndighet styra, reglera och förvalta idrottsverksamheterna inom Italien. Principen om idrottsorganisationernas självständighet är ett huvuddrag i stadgan för CONI,<sup>14</sup> varför de nationella idrottsförbunden tillerkänns teknisk, organisatorisk och förvaltningsmässig självständighet under CONI:s tillsyn. CONI har emellertid behörighet att anta grundläggande principer för att tillerkänna förbund rätt att bedriva idrottsverksamhet, kriterier och tillvägagångssätt för CONI:s tillsyn över idrottsförbunden och beslut att utnämna en förvaltare för det fall ett förbund gör sig skyldigt till en allvarlig och exceptionell överträdelse av idrottsregelverket.<sup>15</sup> Enligt stadgan för CONI fastställs även befogenheter att tillerkänna rätt att godkänna förbundens stadgar och räkenskaper.

19. Representanterna för idrottsförbunden såsom FIG och FISE deltar i CONI:s nationella råd och nationella styrelse. Förbunden deltar således i CONI:s organisering och verksamhet, i och med att de är medlemmar av den nyckelorgan som utövar de viktigaste befogenheterna, och bidrar därmed till att bestämma CONI:s inriktning.

20. FIG och FISE är nationella idrottsförbund i Italien. Som anges i punkt 17 ovan, är de privaträttsliga icke-vinstdrivande organisationer med ställning som juridiska personer. Den hänskjutande domstolen anser att idrottsförbunden har en gemensam och homogen rättslig karaktär av privaträttsliga enheter som omfattas av Bok I i den italienska civillagen. Detta innebär att idrottsförbundens beslut normalt regleras av de allmänna lagbestämmelserna (förutom i de fall då idrottspeciallagstiftning är tillämplig).<sup>16</sup>

21. I stadgan för FIG och stadgan för FISE föreskrivs att deras respektive förvaltning helt och hållet sköts av organ inom dessa förbund. Dessa förbunds centrala organ är deras nationella stämma, deras ordförande, deras förbundsråd och deras generalsekreterare. Den allmänna befogenheten att bestämma inriktning innehas av den nationella stämman, som bestäms av representanter för baskategorierna och som även väljer de ledande befattningshavarna inom föreningen samt medlemmarna av förbundsrådet. De administrativa befogenheterna innehas av ordföranden, som väljs av förbundsstämman. Förbundsrådet har befogenhet att bevaka att den idrottstekniska planen genomförs korrekt, bedöma idrottsresultat samt utöva tillsyn över att förbundet följer god förvaltningssed. Det ska emellertid påpekas att CONI har befogenhet att tillsätta två medlemmar av revisionskollegiet, medan ordföranden väljs av den nationella stämman.

13 Den italienska civillagen (Codice civile), Bok 1, i ändrad lydelse enligt lagstiftningsdekret nr 242 av den 23 juli 1999 (nedan kallad lagstiftningsdekret 242/1999).

14 Artikel 4 i stadgan för CONI.

15 Artikel 6.4 i stadgan för CONI och artikel 5 i lagstiftningsdekret 242/1999.

16 Förbunden kan även utöva lagstadgade offentliga funktioner, som – inom de gränser som är fastställda i artikel 1.1 b i lag nr 241/1990 – är underkastade offentligrättsliga bestämmelser.



22. FIG och FISE är allmänt ansvariga för registreringen av medlemmar av klubbar. FIG och FISE finansieras av bidrag från CONI, samt genom egna resurser, däribland avgifter för medlemskap, aggregering, registrering, sponsoravtal, intäkter från idrottsevenemang och förvaltning av varor och tjänster. I FIG:s stadga fastställs dess grundläggande principer, däribland att FIG ska vara en privaträttslig icke-vinstdrivande förening.<sup>17</sup> Det ska emellertid påpekas att storleken på CONI:s bidrag till FIG och FISE är betydande, då de uppgick till 30 procent av FIG:s intäkter år 2013, 27 procent år 2014 och 30 procent år 2015. CONI:s bidrag till FISE rör sig också kring 30 procent av dess intäkter.

23. De frågor som har ställts i de båda begäran om förhandsavgörande uppkom på följande sätt: Den italienska lagstiftningen<sup>18</sup> har gett ISTAT befogenhet att årligen sammanställa den offentliga förvaltningens konsoliderade resultaträkning inom ramen för kraven i artikel 121 FEUF. En del av detta förfarande innebär nödvändigtvis en identifiering av den italienska statens institutionella delar som utgör den del av den offentliga förvaltningen enligt de kriterier som föreskrivs i själva ENS-förordningen.

24. Genom beslut som offentliggjordes i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* (Italienska republikens offentliga tidning) den 30 september 2016, registrerade ISTAT FIG och FISE i 2016 års ISTAT-förteckning. ISTAT ansåg att FIG och FISE, med stöd av det test av marknad/icke-marknad som föreskrivs i punkt 20.29 i bilaga A till ENS-förordningen, enligt denna förordning var institutionella icke-marknadsenheter. För att fastställa huruvida dessa enheter skulle klassificeras som hushållens icke-vinstdrivande organisationer eller höra till den allmänna offentliga förvaltningen, kontrollerade ISTAT huruvida FIG och FIS

25. ISTAT drog slutsatsen att båda förbunden var under inflytande av offentlig förvaltning. Även om förbunden hade en viss grad av självständig beslutsmakt, ansåg ISTAT att FIG och FISE inte hade någon ”fullständig självbestämmanderätt”, mot bakgrund av det ansenliga inflytande som CONI hade på dess förvaltning.

26. FIG och FISE förnekar att de uppfyller dessa kriterier. De väckte följaktligen förevarande talan den 29 november 2016 respektive den 7 december 2016 om ogiltigförklaring av den förteckning över de enheter inom den offentliga förvaltningen som ingår i den konsoliderade resultaträkningen och identifierades i enlighet med artikel 1.3 i lag nr 196 av den 31 december 2009 som hade antagits av ISTAT (ISTAT-förteckningen) i den del FIG och FISE inkluderades bland organisationer som producerar ”omsorgs- fritids- och kulturrelaterade tjänster”. Det ska påpekas att FIG tidigare hade väckt en liknande talan om dess inkluderade i både 2014 och 2015 års ISTAT-förteckning. Den första talan avseende 2014 års förteckning hade lämnats utan bifall av Corte dei Conti (revisionsrätten) den 11 februari 2015, medan det som avsåg bestridande av 2015 års ISTAT-förteckning bifölls av Corte dei Conti (revisionsrätten) i plenum genom dom av den 9 mars 2017.

27. I förevarande mål beslutade Corte dei Conti (revisionsrätten), genom domar av den 13 september 2017, att hänskjuta följande tre frågor till denna domstol i enlighet med artikel 267 FEUF:

”1. Ska begreppet ’offentlig intervention i form av allmänna föreskrifter som gäller för alla enheter som bedriver en viss verksamhet’ i punkt 20.15 i [bilaga A till ENS-förordningen] tolkas i en vidare bemärkelse så, att det även omfattar dels befogenhet att bestämma idrottslig inriktning (den så kallade mjuka lagstiftningen), dels lagstadgad befogenhet att tillerkänna ställning som juridisk enhet och rätt att bedriva idrottsverksamhet, varvid dessa befogenheter i allmänhet kan hänföras till samtliga italienska nationella idrottsförbund?

<sup>17</sup> Se artikel 4 i FIG:s stadga och artikel 1 i FISE:s stadga.

<sup>18</sup> Lag nr 196 av den 31 december 2009.

2. Ska den allmänna indikatorn på kontroll enligt punkt 20.15 i [bilaga A till ENS-förordningen] ('möjligheten att bestämma policy eller strategisk inriktning för en institutionell enhet') uppfattas enligt sin materiella innebörd som möjligheten att styra, reglera och villkora driftverksamheten hos en icke-vinstdrivande organisation, eller kan den tolkas i icke-teknisk mening så, att den även omfattar andra externa tillsynsbefogenheter utöver de som definieras av de specifika indikatorerna på kontroll enligt punkt 20.15 a–e [i bilaga A till ENS-förordningen] (som till exempel befogenhet att godkänna räkenskaper, tillsätta revisorer, godkänna stadgar och vissa typer av föreskrifter, bestämma idrottslig inriktning eller tillerkänna rätt att bedriva idrottsverksamhet)?
3. Är det mot bakgrund av punkt 20.15 jämförd med punkterna 4.125 och 4.126 i [bilaga A till ENS-förordningen] möjligt att i samband med fastställande av huruvida offentligt bestämmande inflytande föreligger ta hänsyn till medlemsavgifter som en finansieringskälla och beakta att höga medlemsavgifter i kombination med övriga andra egna intäkter – med hänsyn till de särskilda dragen hos den konkreta situationen – kan peka på att den icke-vinstdrivande organisationen har betydande självbestämmanderätt?"

#### IV. Förfarandet vid domstolen

28. Mål C-612/17 och mål C-613/17 förenades genom beslut av domstolens ordförande den 17 november 2017.

29. Den hänskjutande domstolens begäran enligt artikel 105.1 i domstolens rättegångsregler att mål C-612/17 och mål C-613/17 skulle handläggas skyndsamt avslogs genom beslut av domstolens ordförande den 14 december 2017.

30. FIG, FISE, Republiken Italien och kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. FIG, Republiken Italien och kommissionen var närvarande vid förhandlingen vid domstolen den 6 februari 2019.

#### V. Rättslig bedömning

##### A. Inledande anmärkningar

31. Det krävs ett förfarande i två steg för att fastställa huruvida sådana idrottsförbund som FIG och FISE kan klassificeras som icke-vinstdrivande organisationer med inflytande av offentlig förvaltning eller, alternativt, som hushållens icke-vinstdrivande organisationer och således utanför den offentliga förvaltningen. Det första steget är att undersöka huruvida den icke-vinstdrivande organisationen är en marknads- eller icke-marknadsproducent. Det är endast för det fall den aktuella icke-vinstdrivande organisationen *inte klarar* detta test (det vill säga försäljningen av varor och tjänster täcker *mindre* än 50 procent av kostnaderna) och är dömd att vara en icke-marknadsproducent<sup>19</sup> som man därefter går vidare till det andra steget, nämligen att undersöka frågan om huruvida en offentlig förvaltningsenhet har kontroll över den aktuella icke-vinstdrivande organisationen.

<sup>19</sup> Det ska i detta hänseende påpekas att icke-vinstdrivande organisationer som är marknadsproducenter under inflytande av offentlig förvaltning klassificeras som offentliga bolag. Se punkt 20.307 i bilaga A till ENS-förordningen. En privat icke-vinstdrivande organisation tillhör sektorn icke-finansiella bolag eller sektorn finansiella bolag om den är en marknadsproducent. Se punkt 3.31 i bilaga A till ENS-förordningen.

32. Den hänskjutande domstolen angav tydligt i dess beslut om hänskjutande att FIG och FISE är icke-marknadsproducenter. Denna faktiska omständighet kan inte ifrågasättas vid EU-domstolen.<sup>20</sup> Den kritiska frågan som utgör kärnan i de frågor som har hänskjutits till EU-domstolen är således huruvida det föreligger något inflytande av en offentlig enhet över sådana idrottsförbund som FIG och FISE i enlighet med bestämmelserna i ENS-förordningen såtillvida att de i nationalräkenskaperna ska ingå i offentlig förvaltning under "allmän förvaltning" (S.13).

33. Det går säkert att föreställa sig en situation där ett visst idrottsförbund nästan uteslutande var beroende av statliga medel för dess intäkter och dess handläggare utsågs av en nationell regering. Ett sådant förbund skulle med största sannolikhet anses vara under inflytande av offentlig förvaltning i ett antal offentligrättsliga hänseenden – inte minst i de statistiska hänseenden som avses i ENS-förordningen – just eftersom dess allmänna inriktning i huvudsak antingen kontrollerades eller åtminstone var under bestämmande inflytande av en viss myndighet, även om det även var uppenbart att det berörda idrottsförbundets rent idrottsliga beslut var självständiga och genuint oberoende.

34. Vilken är då ställningen avseende FIG och FISE mot bakgrund av de kriterier som anges i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen? Detta är i huvudsak den slutgiltiga fråga som den hänskjutande domstolens tre separata tolkningsfrågor kan sammanfattas i. Innan jag besvarar dessa tolkningsfrågor vill jag emellertid inledningsvis påpeka att språkbruket i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen är av uttömmande slag. I bestämmelsen anges tydligt att "... följande fem indikatorer [används]".<sup>21</sup> Detta innebär att för sådana icke-vinstdrivande organisationer som FIG och FISE är de enbart dessa uppräknade kriterier som kan användas för att avgöra frågan om inflytande och huruvida en icke-vinstdrivande producent kan klassificeras under offentlig förvaltning eller som en av hushållens icke-vinstdrivande organisationer.

35. Detta är av viss betydelse, eftersom det på andra ställen i ENS-förordningen, särskilt punkterna 20.309<sup>22</sup> och 20.310 i bilaga A till denna förordning, används en lite annorlunda – och åtminstone i vissa fall bredare – definition av inflytande/kontroll för att fastställa huruvida vissa andra organ ska behandlas som organ under offentlig förvaltning.<sup>23</sup> I motsats till det argument som kommissionen gjorde gällande i dess yrkanden och vid förhandlingen, tror jag inte att andra – ens analoga – bestämmelser i ENS-förordningen av detta slag så att säga kan importeras in i den definition av kontroll eller bestämmande inflytande som anges i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen. Den definition av kontroll eller bestämmande inflytande som finns i denna bestämmelse utgör en *lex specialis* som inte kan utvidgas med hänvisning till andra allmänna bestämmelser såsom punkterna 20.309 och 20.310 i bilaga A till ENS-förordningen, även om dessa bestämmelser även avser frågan om kontroll och i den sistnämnda bestämmelsen kontroll inom den offentliga sektorn.

20 Enligt den hänskjutande domstolen är vinsten från försäljningen av FIG:s och FISE:s tjänster i själva verket väldigt låg, då den uppgår till mindre än 10 procent av dess produktion. FIG och FISE kan därför inte anses vara marknadsenheter och de är således uppenbart icke-vinstdrivande organisationer som inte är marknadsproducenter i den mening som avses i punkterna 20.29 och 20.30 i bilaga A till ENS-förordningen.

21 Ingen särskilt vikt eller prioritet har tillmätts det ena eller andra av de fem specifika indikationer på inflytande som anges i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen. I denna bestämmelse föreskrivs nämligen att "[e]n enda indikator kan räcka för att fastställa vem som har bestämmande inflytande".

22 Kommissionen har i sitt yttrande gjort flera hänvisningar till denna bestämmelse och anser att den är relevant för avgörandet av styrning av icke-vinstdrivande organisationer. Den anser nämligen att bestämmelserna i punkt 20.309 i bilaga A till ENS-förordningen är mer detaljerade än de i punkt 20.15.

23 Se även punkterna 1.36, 2.32, 2.35–2.39 och 20.18 i bilaga A till ENS-förordningen.



36. Enligt min uppfattning är syftet med punkterna 20.309 och 20.310 i bilaga A till ENS-förordningen *inte* att fastställa huruvida en icke-vinstdrivande organisation på en icke-marknad ska klassificeras som offentlig förvaltning eller bland hushållens icke-vinstdrivande organisationer,<sup>24</sup> utan att fastställa huruvida bolag (som är marknadsproducenter och som kan inbegripa icke-vinstdrivande organisationer) ska klassificeras under den offentliga sektorn<sup>25</sup> eller privat inflytande.<sup>26</sup>

37. Med detta i åtanke kan jag nu övergå till en prövning av de specifika frågor som den hänskjutande domstolen har ställt.

***B. Den första tolkningsfrågan: Den exakta tolkningen av begreppet ”offentlig intervention i form av allmänna föreskrifter”***

38. Som jag redan har påpekat föreskrivs i de två första meningarna i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen följande:

”Med kontroll eller bestämmande inflytande över en icke-vinstdrivande organisation avses möjligheten att bestämma den allmänna inriktningen för denna organisation. Offentlig intervention i form av allmänna föreskrifter som gäller för alla enheter som bedriver en viss verksamhet är inte relevant när det gäller att avgöra huruvida den offentliga förvaltningen har bestämmande inflytande över en enskild enhet ...”

39. Den hänskjutande domstolen är osäker på vad som avses med ”allmänna föreskrifter” i denna mening. Den anser att detta är ett brett begrepp som, beträffande idrottsorganisationer, skulle kunna avse både riktlinjer (”mjuk lagstiftning”) från Internationella olympiska kommittén och CONI, tillsammans med allmänna bestämmelser i den italienska rätten avseende erkännande av sådana organisationer för idrottsändamål. Enligt den hänskjutande domstolen måste ett normalt erkännande av sådana idrottsorgan föregås av ett erkännande av CONI.<sup>27</sup>

40. Även om kommissionen medger att CONI:s behörighet att anta allmänna bestämmelser som fastställer normer för idrottsverksamhet i princip omfattas av begreppet ”offentlig intervention i form av allmänna föreskrifter”, anser den att dess behörighet att erkänna idrottsförbund i själva verket sannolikt skapar ett monopol till förmån för detta förbund över den berörda idrotten, eftersom endast ett förbund får erkännas för denna idrott. Kommissionen anser därför att en sådan behörighet inte ska anses följa av begreppet ”offentlig intervention i form av allmänna föreskrifter”.

41. Kommissionen anser även att CONI:s behörighet att erkänna idrottsförbund ger det en möjlighet att fastställa dessa förbunds allmänna policy i överensstämmelse med den indikator på inflytande som anges i punkt 20.309 h i bilaga A till ENS-förordningen i vilken det hänvisas till ”styrning via överdrivet strikta bestämmelser”. I denna bestämmelse föreskrivs följande: ”Om bestämmelserna är så strikta att de i praktiken dikterar bolagets allmänna inriktning är det en form av kontroll. Offentliga myndigheter kan i vissa fall ha stora tillsynsbefogenheter, särskilt på områden med monopol och för

24 Detta är syftet med den *lex specialis* som anges i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen. Se även, för ett liknande resonemang, Eurostat Manual on Government Deficit and Debt, Implementation of ESA 2010, 2016 års upplaga tillgänglig på <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7203647/KS-GQ-16-001-EN-N.pdf/5cfae6dd-29d8-4487-80aC-37f76cd1f012>. På sidan 15, punkt 11, i denna manual anges att ”begreppet bestämmande inflytande av offentlig förvaltning på nationalräkenskaper är det samma för båda finansiella bolag och icke-finansiella bolag, och utvecklas i följande punkter. Bestämmande inflytande på icke-vinstdrivande organisationer och utbildningsenheter behandlas separat nedan.” (Min kursivering).

25 Enligt punkt 20.307 i bilaga A till ENS-förordningen klassificeras icke-marknadsproducerande offentliga enheter till sektorn offentlig förvaltning och marknadsproducerande offentliga förvaltningsenheter klassificeras som offentliga bolag.

26 Det framgår av det diagram som finns i punkt 20.303 i bilaga A till ENS-förordningen att de bestämmelser som föreskrivs i punkterna 20.303–20.319 i bilaga A till ENS-förordningen om den offentliga sektorn inte innehåller några bestämmelser för att avgöra huruvida en enhet är en av hushållens icke-vinstdrivande organisationer.

27 Artikel 15 i lagstiftningsdekret 242/1999.

privatiserade enheter för allmännyttiga tjänster. Tillsynen kan avse viktiga områden, som prissättning, utan att en enhet för den skull har överlämnat kontrollen av den allmänna inriktningen.” Kommissionen anser att indikatorn på styrning i punkt 20.309 h i bilaga A till ENS-förordningen har samband med dem i punkterna 20.15 b och 2.39 b i bilaga A till ENS-förordningen.

42. Enligt min uppfattning kan begreppet ”allmänna föreskrifter” såsom det anges i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen naturligtvis inte endast ges en abstrakt tolkning. Det tar snarare betydelsen från det allmänna lagstiftningssammanhanget. Den omständigheten att begreppet föregås av orden ”[o]ffentlig intervention i form av ...” har säkert viss betydelse, eftersom det därigenom förutsätts att de aktuella föreskrifterna har viss offentlig uppbackning eller ställning. Det följer därför att hänvisningen till ”allmänna föreskrifter” i detta sammanhang i huvudsak avser föreskrifter som antingen ingår i en rättsakt från den italienska staten eller som på annat sätt utgör införlivandebestämmelser eller principer som ingår i sådan lagstiftning.

43. Med förbehåll för en slutgiltig kontroll av den hänskjutande domstolen, förefaller det italienska lagstadgade systemet för erkännande av idrottsförbund utgöra exakt den typ av allmänna föreskrifter som avses i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen. Som den hänskjutande domstolen själv har klargjort föreskrivs bestämmelserna avseende sådana frågor som erkännande av idrottsorganisationer, skydd för integriteten för de idrottsorganisationer och idrottstävlingar som de organiserar samt skydd för idrottsutövares hälsa och välbefinnande uttryckligen i lag och tillämpas utan åtskillnad och generellt på alla idrottsorganisationer genom att föreskriva allmänna normer för detta ändamål. Som kommissionen påpekade i sitt yttrande syftar dessa bestämmelser inte heller till att kontrollera eller på annat sätt fastställa en policy eller strategisk inriktning<sup>28</sup> som sådana idrottsorganisationer som FIG eller FISE kan önska följa. Huvudpoängen är emellertid att ”allmänna föreskrifter” av detta slag som är generellt tillämpliga på alla idrottsorganisationer och som inte i något materiellt hänseende syftar till att kontrollera de berörda idrottsorganisationerna är irrelevant när det gäller att fastställa huruvida den aktuella organisationen kontrolleras av offentliga förvaltningsenheter<sup>29</sup> i den mening som avses i ENS-förordningen.<sup>30</sup>

44. Allt detta innebär att den omständigheten att FIG och FISE – liksom andra italienska idrottsorganisationer – enligt bestämmelserna i den italienska lagstiftningen var tvungna att ansöka om erkännande hos CONI är irrelevant när det gäller att fastställa huruvida det förelåg en sådan grad av offentlig kontroll som krävs enligt punkt 20.15 i bilaga A i ENS-förordningen. Om FIG och FISE därför ska anses vara offentligt kontrollerade i den mening som avses i denna bestämmelse i ENS-förordningen måste det finnas något annat skäl till detta.

45. Jag anser således att begreppet ”[o]ffentlig intervention i form av allmänna föreskrifter som gäller för alla enheter som bedriver en viss verksamhet” som föreskrivs i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen bland annat avser bestämmelser avseende sådana frågor som erkännandet av idrottsorganisationer, skydd för idrottsorganisationers integritet och de tävlingar som de anordnar. Skydd för hälsa och välbefinnande för idrottsutövare föreskrivs uttryckligen i lag och är tillämpliga utan åtskillnad och allmänt på alla idrottsorganisationer genom fastställandet av gemensamma normer för detta ändamål. Behörighet att införa sådana bestämmelser är irrelevant när det gäller att fastställa huruvida det föreligger offentlig kontroll av en idrottsorganisation som är en icke-vinstdrivande organisation och en icke-marknadsproducent i den mening som avses i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen.

<sup>28</sup> Se, bland annat, punkt 1.36 i bilaga A till ENS-förordningen.

<sup>29</sup> Se punkt 20.13 i bilaga A till ENS-förordningen.

<sup>30</sup> Även om jag anser att kommissionens hänvisning till ”styrning via överdrivet strikta bestämmelser” i punkt 20.309 h i bilaga A till ENS-förordningen inte är relevant eftersom det är den *lex specialis* som finns i punkt 20.15 i denna bilaga som är tillämplig, framgår det även från själva lydelsen i denna förstnämnda bestämmelse att detta test inte är tillämpligt på idrottsförbund, eftersom den hänför till ”monopol och ... privatiserade enheter för allmännyttiga tjänster”.

**C. Den andra frågan: Den exakta tolkningen av begreppen ”kontroll eller bestämmande inflytande” och ”möjligheten att bestämma policy eller strategisk inriktning för en institutionell enhet”**

46. Den hänskjutande domstolen har, genom sin andra tolkningsfråga, uppmärksammat den omständigheten att det finns två möjliga tolkningar av begreppet ”kontroll eller bestämmande inflytande” i den mening som avses i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen. Enligt en tolkning avser ”kontroll eller bestämmande inflytande” en regerings eller myndighets möjlighet att bestämma policy eller strategisk inriktning för den berörda enheten genom att styra eller utöva ett bestämmande inflytande på den institutionella enhetens förvaltning. Den andra av den hänskjutande domstolen föreslagna tolkningen av ”kontroll eller bestämmande inflytande” hänför till vad den beskriver som den formella kontrollen genom den allmänna och externa tillsyn av idrottsorganisationer som föreskrivs allmänt i det italienska lagstiftade systemet och särskilt av CONI.

47. Som den hänskjutande domstolen har godtagit, avser begreppet ”kontroll eller bestämmande inflytande” i detta hänseende behörigheten att bestämma policy eller strategisk inriktning för den berörda enheten genom att styra eller utöva ett bestämmande inflytande på enhetens förvaltning. Detta framgår av lydelsen och sammanhanget i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen, eftersom alla de fem specifika kontroll-indikationer som anges där,<sup>31</sup> liksom vi snart kommer att se, avser begreppet kontroll i den betydelsen. Det kan i detta sammanhang med fördel understrykas att denna hänvisning till att ”styra eller utöva ett bestämmande inflytande på den institutionella enhetens förvaltning” *inte* är ett separat test utan endast har till syfte att förtydliga eller illustrera det test för kontroll som föreskrivs i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen, nämligen ”möjligheten att bestämma den allmänna inriktningen för denna organisation”. Det framgår av denna lydelse att testet för kontroll i denna bestämmelse inte avser den dagliga förvaltningen av den icke-vinstdrivande organisationen utan snarare definitionen och förvaltningen av dess övergripande strategi.

48. Vidare framgår det även, liksom jag redan har påpekat i svaret på den första tolkningsfrågan, av formuleringen i ESA-förordningen att den externa tillsyn som ingår i de allmänt tillämpliga bestämmelserna i den italienska lagstiftningen är irrelevanta<sup>32</sup> vid fastställandet av en sådan kontroll i den mening som föreskrivs i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen. Dessutom kan, mot bakgrund av den karaktär av *lex specialis* som präglar punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen, endast de fem specifika indikatorer på kontroll som den hänförs till i underpunkterna a–e i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen beaktas för att fastställa huruvida det föreligger ett inflytande av offentlig förvaltning över icke-vinstdrivande organisationer – såsom FIG och FISE – vilka är icke-marknadsproducenter och således huruvida offentlig förvaltning kan avgöra deras policy eller allmänna inriktning.

49. Kommissionen har anfört argumentet att eftersom de italienska idrottsförbunden utövar vissa funktioner såsom att utse idrottsutövare som deltar i nationella och internationella tävlingar såsom Olympiska spelen och eftersom de också löser tvister inom idrott, utövar dessa förbund offentliga funktioner och ska således klassificeras som offentliga förvaltningsenheter enligt punkt 20.06 i bilaga A till ENS-förordningen. Dessa funktioner är inte, enligt min uppfattning, offentliga till sin art och det ska, under alla omständigheter, återigen understrykas att förvaltningstestet helt enkelt är det som finns i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen. Således måste slutsatsen dras att kommissionens argument grundat på punkt 20.06 i denna är irrelevant i detta hänseende.

<sup>31</sup> Dessa utgör en sluten kategori.

<sup>32</sup> I sig eller i kombination med andra kriterier.

50. Det råkar nämligen vara så, att CONI:s stadgar tillskriver denna enhet ett antal befogenheter över idrottsorganisationer såsom FIG och FISE. Således föreskrivs i CONI:s stadga att dess nationella kongress måste godkänna dessa idrottsförbunds prognoser och slutsaldon<sup>33</sup> samt utse de revisorer som representerar CONI.<sup>34</sup> I motsats till de argument som kommissionen har gjort gällande kan dessa befogenheter, enligt min uppfattning, inte anses motsvara CONI:s faktiska tillsättning av befattningshavare i FIG och FISE.<sup>35</sup> Så länge själva de materiella befogenheterna berörs, borde inte befogenheten att godkänna räkenskaper och utse revisorer för de aktuella idrottsorganisationerna<sup>36</sup> betraktas som en befogenhet att kontrollera eller på annat sätt materiellt påverka organisationernas egna allmänna policy. Det ska erkännas att det skulle förhålla sig annorlunda om, exempelvis, dessa befogenheter gick längre och inkluderade en befogenhet att godkänna eller (från fall till fall) lägga ett veto mot vissa utgiftsplaner från FIG:s eller FISE:s sida. Även om detta i slutändan ska prövas av den hänskjutande domstolen, förefaller det vara underförstått i beslutet om hänskjutande att den domstolen anser att befogenheten att godkänna räkenskaper för varje idrottsförbund och att utse revisorer som tillhör CONI endast motsvarar en normal granskning.<sup>37</sup> Mot denna bakgrund utgör inte dessa revisionsbefogenheter i sig en indikator på kontroll i den mening som avses i 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen.<sup>38</sup> Det ska i detta sammanhang påpekas att, med förbehåll för kontroll av den hänskjutande domstolen, medan de nationella idrottsförbundens årliga räkenskaper är föremål för CONI:s godkännande, är det för det fall denna enhet ger ett negativt utlåtande idrottsförbundets nationella församling som slutligen ska godkänna dessa räkenskaper.<sup>39</sup> Som både FIG och Republiken Italiens representant angav vid förhandlingen, understryker detta, under alla omständigheter, än mer att denna externa kontroll är en ren tillsyn.

51. Kommissionen har även hänfört till den befogenhet som CONI:s nationella kommission har att godkänna idrottsorganisationers stadgar och vissa bestämmelser<sup>40</sup> och anser att de är indikatorer på kontroll enligt punkt 20.309 i och punkt 20.15 b i bilaga A till ENS-förordningen. Bortsett från den omständigheten att de enda indikatorer som är relevanta är de som finns i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen, omfattas de aktuella befogenheterna av begreppet "[o]ffentlig intervention i form av allmänna föreskrifter som gäller för alla enheter som bedriver en viss verksamhet" som anges i

33 Artiklarna 7(5)(g2) och 21(5) i CONI:s stadgar.

34 Artikel 7(5) (h12) i CONI:s stadgar.

35 Behörigheten att tillsätta befattningshavare är en av de fem specifika indikatorerna på kontroll som uttryckligen föreskrivs i punkt 20.15 a i bilaga A till ENS-förordningen.

36 Detta skulle potentiellt kunna omfattas av punkt 20.15 b i bilaga A till ENS-förordningen.

37 FIG och företrädaren för Republiken Italien angav vid förhandlingen att målet med en sådan extern tillsyn av CONI var att säkerställa att de offentliga medel som garanterats idrottsförbund inte gick till andra ändamål än dem som vederbörligen godkänts snarare än att fastställa idrottsförbundets allmänna policy eller inriktning.

38 Kommissionen har även påpekat att CONI har en omfattande kontrollbefogenhet över de idrottsföreningar som är knutna till förbunden, vilka utgör en betydande del av det sistnämndas verksamheter. Enligt kommissionen föreskrivs i CONI:s stadgar att CONI:s nationella råd, i syfte att garantera att idrottstävlingarna fungerar smidigt, fastställer kriterier för kontroller som förbunden utför på sina medlemmar i syfte att kontrollera deras ekonomiska stabilitet. Dessa kontroller genomförs av förbunden genom en maktdelegering från CONI, som kan ersätta förbunden om det fastställs att de kontroller som den sistnämnda har utfört är otillräckliga. Delegering till förbunden av befogenheten att utöva tillsyn över sina medlemmar bekräftar, enligt kommissionen, att CONI har ett avgörande inflytande över den förbundens allmänna policy och därför har kontroll över dem. För min del instämmer jag emellertid inte. Jag kan inte se hur den omständigheten att CONI har delegerat vissa befogenheter till idrottsförbund i fråga om extern kontroll, särskilt finansiell kontroll, av deras medlemmar, i sig och utan något särskilt bevis skulle ge CONI befogenhet att fastställa den allmänna policyn eller inriktningen för det berörda idrottsförbundet.

39 Se artikel 15.3 i lagstiftningsdekret 242/1999 och, exempelvis artikel 30.3 d i FIG:s stadgar.

40 Se artikel 7(5)(l) i CONI:s stadgar.



punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen. Dessa befogenheter är således irrelevanta vid bestämmandet av huruvida offentlig förvaltning kontrollerar en idrottsorganisation som är en icke-vinstdrivande organisation och en icke-marknadsproducent i den mening som avses i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen.<sup>41</sup>

52. Kommissionen anser även att CONI:s befogenhet att ställa förbund under förvaltarship i händelse av allvarliga oegentligheter i deras förvaltning eller allvarliga åsidosättande av idrottslagstiftningen, när det har fastställts att deras styrande organ inte kan verka eller i fall där själva organisationen och genomförandet av nationella idrottstävlingar inte kan garanteras,<sup>42</sup> liksom befogenheten att göra gällande det erkännande i idrottsförbundet som tillerkänns förbundet, för den händelse erkännande-kriteriet inte längre är uppfyllt<sup>43</sup> ska beaktas beträffande punkt 20.15 b i bilaga A till ENS-förordningen.

53. Återigen har jag dock en annan uppfattning. Jag anser att sådana befogenheter, vilka utövas på engångsbasis för det fall ett idrottsförbund inte uppfyller de viktigaste bestämmelser och skyldigheter som åligger det för att det ska fungera på ett korrekt sätt, är befogenheter som liknar eller utgör en följd av CONI:s befogenhet att erkänna ett sådant förbund<sup>44</sup> och således inte är relevanta i den mening som avses i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen. Sådana befogenheter garanterar inte CONI en befogenhet att fastställa det berörda idrottsförbundets allmänna policy eller strategiska inriktning.

54. Jag anser därför att formuleringen "[m]ed kontroll eller bestämmande inflytande över en icke-vinstdrivande organisation avses möjligheten att bestämma den allmänna inriktningen för denna organisation" i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen ska tolkas så, att den hänför till möjligheten att på ett avgörande sätt förvalta eller utöva inflytande på förvaltningen av en icke-vinstdrivande organisation. Den hänför inte till några befogenheter avseende extern tillsyn i form av allmänna förordningar som är tillämpliga på alla enheter som verkar inom samma verksamhet. Endast de fem specifika indikatorerna på kontroll som det hänvisas till i underpunkterna a–e i denna punkt kan användas i syfte att fastställa huruvida en enhet har möjlighet att fastställa den icke-vinstdrivande organisationens allmänna policy eller strategiska inriktning.

***D. Den tredje tolkningsfrågan: den korrekta tolkningen av begreppen "finansieringsgrad" och "huvudsaklig finansiering" samt vikten av "medlemsavgifter" för att fastställa huruvida den icke-vinstdrivande organisationen har självbestämmanderätt***

55. Den hänskjutande domstolen godtar att bevisningen inte styrker den erforderliga graden av kontroll med avseende på de specifika indikatorerna i underpunkterna a–c och e i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen, nämligen tillsättning av tjänstemän, skyldigheterna i FIG:s och FISE:s stadgar, avtalsöverenskommelser eller riskexponering. Den fråga som den hänskjutande domstolen har ställt rör i stället tolkningen av punkt 20.15 d i bilaga A till ENS-förordningen, nämligen graden av finansiering och huruvida FIG:s och FISE:s intäkter från deras medlemskapsavgifter kan beaktas vid fastställandet av

41 Kommissionen har även påpekat att CONI har en befogenhet att definiera de grundläggande principer som ska tillämpas i förbundens stadgar, såsom principen om maktfördelning mellan förbundens huvudsakliga organ (styrelsen, rådet, ordföranden och revisionskollegiet), principen om en intern demokrati som styr rösträtter avseende anslutna föreningar och idrottsutövare inom förbundet, principen om valbarhet för federal byrå som styr valet, slutdatum och förnyelse av villkor för valda representanter, liksom oförenlighet mellan vissa funktioner, principen om idrottsutövares representation i nationella styrande organ. Enligt kommissionen ger denna befogenhet den offentliga enheten CONI en förmåga att inverka på förbundens interna struktur och kan således ses som en indikation på dess förmåga att fastställa förbundens allmänna policy eller som en form av offentlig kontroll. Jag delar inte denna uppfattning. Enligt min mening omfattas sådana befogenheter återigen av begreppet "[o]ffentlig intervention i form av allmänna föreskrifter som gäller för alla enheter som bedriver en viss verksamhet" som föreskrivs i punkt 20.15 i bilaga A i ENS-förordningen.

42 Artiklarna 6(fl) och 7(5)(f) i CONI:s stadgar.

43 Artikel 21(5) i CONI:s stadgar.

44 Vilket därmed utgör sådan "[o]ffentlig intervention i form av allmänna föreskrifter som gäller för alla enheter som bedriver en viss verksamhet" som föreskrivs i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen.



frågan om ett eventuellt bestämmande inflytande av offentlig förvaltning. Denna fråga utgörs i huvudsak av två delar, nämligen begreppet finansieringsgrad och relevansen av medlemskapsavgifter. Jag föreslår att dessa delfrågor ska behandlas separat och att frågan om medlemsavgifter ska behandlas först.

### *1. Medlemsavgifters ställning*

56. Som framgår av punkt 22 ovan, härrör FIG:s och FISE:s huvudintäkter från medlemskapsavgifter, tillsammans med andra intäkter från både nationella och internationella tävlingar, reklam och sponsoravtal. Den hänskjutande domstolen anser att en hög nivå på medlemskapsavgifter tenderar att visa att en tillräckligt hög nivå av finansiell självständighet och förvaltningsautonomi hade uppnåtts av FIG och FISE, varför det inte kunde påstås att de är under bestämmande inflytande av en sådan offentlig enhet som CONI, oaktat det betydande finansiella bidrag som den sistnämnda har lämnat.<sup>45</sup>

57. Den hänskjutande domstolen angav i beslutet om hänskjutande att enligt ISTAT och den offentliga åklagaren är medlemsavgifterna emellertid bidrag av offentlig och skattelikhande art mot bakgrund av den monopolställning som FIG och FISE har med avseende på de italienska golf- och ridsportområdena. De har båda gjort gällande att sådana avgifter därför inte kan betraktas som relevanta vid någon bedömning av den nivå av finansiell autonomi som dessa förbund faktiskt åtnjuter.

58. Den hänskjutande domstolen anser att argumentet att dessa medlemskapsintäkter i själva verket utgjordes av intäkter från de offentliga finanserna ska avfärdas. Jag anser för min del att detta synsätt är helt korrekt. Det är riktigt, liksom kommissionen har påpekat i sitt skriftliga yttrande, att endast de som är registrerade i FIG och FISE kan fullfölja den idrott de är intresserade av,<sup>46</sup> så att de i den utsträckningen kan anses inneha en monopolställning vad gäller organisationen av de italienska golf- och ridsportsektorerna. Faktum kvarstår emellertid att golf och ridsport är frivilliga idrotter<sup>47</sup> och att de aktuella medlemsavgifterna motsvarar frivilliga betalningar som mottas från hushåll.<sup>48</sup>

59. Betalningen av exempelvis medlemsavgiften till FIG är inte mer bindande i denna mening än exempelvis en betalning av en golfspelare som önskar spela på en viss golfbana för tillträdesavgiften (eller "green fee") för denna bana. Som den hänskjutande domstolen har påpekat är idrottsförbund icke-vinstdrivande, medlemskapsbaserade enheter som omfattas av bestämmelserna i Bok 1 i den italienska civillagen. Medlemskap är således en frivillig akt genom vilken den berörda medlemmen åtar sig att uppfylla ett antal interna bestämmelser och att betala medlemsavgiften. Denna betalning ska, i huvudsak, betraktas som en följd av det frivilliga övertagandet av en avtalsskyldighet från den berörda medlemmens sida. En sådan betalning gör det möjligt för medlemmen att delta i den berörda idrottsorganisationen och, genom betalningen av avgiften, delta i att ge denna organisation intäkter som tillåter den att fortsätta sträva mot sina mål.

60. Betalning av medlemsavgifter till sådana idrottsorganisationer som FIG och FISE är således en rent privat, frivillig och avtalsmässig betalning av den berörda medlemmen som betalas för de tjänster som dessa organisationer tillhandahåller. Av detta följer således att sådana medlemsavgifter, i motsats till vad ISTAT och den offentliga åklagaren gjort gällande vid den hänskjutande domstolen och kommissionen vid EU-domstolen, inte realistiskt sett kan liknas vid en offentlig, skattelikhande avgift. Detta beror på att det definierande draget av en sådan skattelikhande avgift är att betalningen är

<sup>45</sup> Det är värt att erinra om att enligt punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen kan en icke-vinstdrivande organisation, även om den i huvudsak är finansierad av offentlig förvaltning, emellertid ha möjlighet att bestämma sin policy eller strategisk inriktning i en väsentlig utsträckning och skulle således inte anses vara under bestämmande inflytande.

<sup>46</sup> Ätminstone när det gäller tävlingsidrottare.

<sup>47</sup> Oavsett huruvida de utövas av amatörer eller professionellt.

<sup>48</sup> Se punkterna 4.125 och 4.126 i bilaga A till ENS-förordningen.

skattepliktig och indrivs genom tvingande medel inte enligt någon avtalsöverenskommelse utan på grundval av *offentlig rätt*. I vissa instanser kan utebliven betalning medföra administrativa påföljder eller till och med straffrättsliga böter. En sådan avgift tas vidare inte ut i förhållande till den faktiska användningen av de tjänster som den aktuella organisationen tillhandahåller.<sup>49</sup>

61. Det finns vidare ingenting som tyder på<sup>50</sup> att FIG eller FISE, i händelse av utebliven betalning av avgifterna, skulle ha rätt att utmäta dem på annat sätt än genom sedvanliga privaträttsliga medel.

62. Jag anser därför att intäkter från idrottsorganisationers medlemsavgifter, vilka är rent privata, frivilligt avtalsmässiga betalningar som görs av medlemmar och som betalas för de tjänster som dessa organisationer tillhandahåller, inte ska beaktas vid bedömningen av finansieringsgrad genom offentlig förvaltning i den mening som avses i punkt 20.15 d i bilaga A till ENS-förordningen. Den relativa omfattningen av sådana medlemsavgifter och andra ”privata” intäkter jämfört med finansiering av offentlig förvaltning är således en tydlig indikator på att en icke-vinstdrivande organisation inte är under ett bestämmande inflytande av offentlig förvaltning och således ska klassificeras som en av hushållens icke-vinstdrivande organisationer.

## 2. CONI:s årliga bidrag

63. Då återstår frågan beträffande det årliga bidrag som inkommer från CONI – en enhet under offentlig förvaltning – vilken, som jag redan ha påpekat, uppgår till cirka 30 procent av FIG:s och FISE:s intäkter. Det ska erkännas att nivån på detta bidrag är betydande och jag utesluter inte möjligheten att ett bidrag av denna storlek i vissa sammanhang och under vissa omständigheter kan vara en indikator på bestämmande inflytande. Normalt sett skulle ett återkommande bidrag av detta slag emellertid *inte i sig* räcka för att fastställa att bestämmande inflytande föreligger.

64. Det skulle emellertid kunna vara annorlunda om det fanns bevis för att den aktuella idrottsorganisationen hade anpassat sin förvaltning samt organisatoriska policy och strategiska inriktning till önskingar hos den offentliga enhet som lämnade detta bidrag på grund av dess faktiska skatteberoende av denna enhet. Även under sådana omständigheter skulle det emellertid, för att kunna visa att kontroll föreligger, vara nödvändigt att visa att ett sådant skatteberoende faktiskt hade skapat en situation där den offentliga enhet som lämnade bidraget utövade ett bestämmande inflytande med avseende på huvudförvaltningen och organisatoriska beslut.

65. Det måste här erinras om att punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen uttryckligen medger att även om en viss icke-vinstdrivande organisation vilken ”huvudsakligen finansieras av den offentliga förvaltningen” fortfarande kan bestämma ”policy eller strategisk inriktning i betydande utsträckning enligt övriga indikatorer anses den emellertid inte vara offentligt kontrollerad”. Detta görs genom att undersöka de andra fyra indikatorerna i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen.<sup>51</sup> I förevarande fall är FIG och FISE inte ”huvudsakligen finansiera[de]” av en enhet inom offentlig förvaltning,<sup>52</sup> och även om de var det skulle det fortfarande vara nödvändigt att visa att de inte längre fortsätter att kunna fastställa sin allmänna policy eller strategiska inriktning<sup>53</sup> i syfte att för detta ändamål fastställa förekomsten av ett bestämmande inflytande av en enhet som lyder under offentlig förvaltning.

49 Se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 september 2013, IVD (C-526/11, EU:C:2013:543, punkt 24).

50 Med förbehåll för den hänskjutande domstolens utredning.

51 Jag anser också att även om en icke-vinstdrivande organisation inte huvudsakligen finansieras (eller ens finansieras alls) av den offentliga förvaltningen, kan den emellertid kontrolleras av en enhet som lyder under offentlig förvaltning, när det, efter det att en avvägning har gjorts enligt de fem indikatorer som anges i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen, har fastställts att denna enhet kan fastställa den allmänna policyn eller strategiska inriktningen för den icke-vinstdrivande organisationen.

52 Det vill säga CONI.

53 Det skulle i detta hänseende genom den indikator som avges i punkt 20.15 d i bilaga A till ENS-förordningen att FIG och FISE i slutändan kontrollera av deras medlemmar. Det ankommer emellertid på den hänskjutande domstolen att slutgiltigt fastställa huruvida detta är fallet.

66. Det förefaller vara underförstått i den hänskjutande domstolens dom att ingenting sådant har skett i de förevarande fallen. Inga bevis har lagts fram för att visa att FIG eller FISE inte, genom sina medlemmar, fortfarande har möjlighet att fastställa sina egna strategiska inriktningar och policy, även om detta slutgiltigt ankommer på den domstolen att undersöka.

67. Det är under alla omständigheter den hänskjutande domstolen som ska fastställa huruvida FIG och FISE i skattehänseende faktiskt är beroende av CONI på grund av storleken på den sistnämndas årliga bidrag. Även om ett sådant skatteberoende slutligen fastställdes i enlighet med den hänskjutande domstolens ståndpunkt, skulle det även vara nödvändigt att visa att FIG och FISE i själva verket hade anpassat sin allmänna policy och strategiska indikationer till CONI:s önskningar, bland annat, på grund av varje sådant faktiska skattemässiga beroende av detta organ innan det konkret kan konstateras att en enhet under offentlig förvaltning utövar ett bestämmande inflytande. Följaktligen ska, i avsaknad av bevis för att CONI förvaltar eller utövar bestämmande inflytande på FIG:s och FISE:s förvaltning, svaret vara att det under dessa specifika omständigheter inte har visats att FIG och FISE är offentligt kontrollerade i den mening som avses i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen.

## VI. Förslag till avgörande

68. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen besvarar de frågor som Corte dei Conti (revisionsdomstolen, Italien) har ställt på följande sätt:

Begreppet "[o]ffentlig intervention i form av allmänna föreskrifter som gäller för alla enheter som bedriver en viss verksamhet" som föreskrivs i punkt 20.15 i bilaga A till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 549/2013 av den 21 maj 2013 om det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i Europeiska unionen, vilken reglerar det europeiska nationalräkenskapssystemet 2010 (nedan kallad ENS-förordningen), hänför, bland annat, till bestämmelser angående sådana frågor som erkännande av idrottsorganisationer, skydd av integritet för idrottsorganisationer och de tävlingar som de ordnar samt skydd för idrottsutövares hälsa och välbefinnande föreskrivs uttryckligen i lag och är tillämpligt utan åtskillnad och allmänt på alla idrottsorganisationer genom att fastställa allmänna normer för detta ändamål. Befogenheten att fastställa sådana bestämmelser är irrelevant vid bestämmandet av huruvida offentlig förvaltning kontrollerar en idrottsorganisation som är en icke-vinstdrivande organisation och en icke-marknadsproducent i den mening som avses i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen.

Begreppet "[m]ed kontroll eller bestämmande inflytande över en icke-vinstdrivande organisation avses möjligheten att bestämma den allmänna inriktningen för denna organisation" som finns i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen ska tolkas så, att det avser möjligheten att förvalta eller utöva bestämmande inflytande på en icke-vinstdrivande organisations förvaltning och hänför inte till några befogenheter avseende extern tillsyn i form av allmänna föreskrifter som är tillämpliga på alla enheter som arbetar inom samma verksamhet. Endast de fem specifika kontroll-indikatorer som det hänförs till i underpunkterna a–e i den punkten får användas i syfte att fastställa huruvida en enhet har möjlighet att fastställa den icke-vinstdrivande organisationens allmänna policy eller strategiska inriktning.

Intäkter från idrottsorganisationers medlemsavgifter, som utgör avtalsmässig, frivilliga och rent privata betalningar från medlemmar som vederlag för tjänster som tillhandahålls av dessa organisationer ska inte beaktas vid den offentliga förvaltningens bedömning av finansieringsgraden i den mening som avses i punkt 20.15 d i bilaga A till ENS-förordningen. Den relativa betydelsen av sådana medlemsavgifter och andra "privata" intäkter jämfört med finansiering av offentlig förvaltning är således en tydlig indikator på att en icke-vinstdrivande organisation inte är offentligt kontrollerad och således ska klassificeras bland hushållens icke vinst-drivande organisationer. Vidare erkänns

uttryckligen i punkt 20.15 i bilaga A till ENS-förordningen att även om en icke-vinstdrivande organisation som ”huvudsakligen finansieras av den offentliga förvaltningen” fortfarande kan bestämma ”policy eller strategisk inriktning i betydande utsträckning enligt övriga indikatorer anses den emellertid inte vara offentligt kontrollerad”.