Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (fjärde avdelningen)

den 3 februari 2021 *

”Begäran om förhandsavgörande – Offentlig upphandling – Förfarande för offentlig upphandling – Direktiv 2014/24/EU – Artikel 2.1 led 4 – Upphandlande myndighet – Offentligrättsliga organ – Begrepp – Nationellt idrottsförbund – Tillgodoseende av behov i det allmännas intresse – Ett offentligrättsligt organs tillsyn över förbundets förvaltning”

I de förenade målen C-155/19 och C-156/19,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), av den 17 januari 2019, som inkom till domstolen den 22 februari 2019, i målen

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),

Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl

mot

De Vellis Servizi Globali Srl,

ytterligare deltagare i rättegången:

Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl,

Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),

meddelar

DOMSTOLEN (fjärde avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Vilaras samt domarna N. Piçarra, D. Šváby (referent), S. Rodin och K. Jürimäe,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitiesekreterare: handläggaren R. Schiano,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 1 juli 2020,

* Rättegångsspråk: italienska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC), genom L. Medugno och L. Mazzarelli, avvocati,

– Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl, genom V. Di Martino, avvocato,

– De Vellis Servizi Globali Srl, genom D. Lipani, A. Catricalà, F. Sbrana och S. Grillo, avvocati,

– Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), genom S. Fidanzia och A. Gigliola, avvocati,

– Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

– Europeiska kommissionen, genom G. Gattinara, P. Ondrůšek och L. Haasbeek, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 1 oktober 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Respektive begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 2.1 led 4 a och 2.1 led 4 c i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG (EUT L 94, 2014, s. 65).

2 Respektive begäran har framställts i två mål mellan å ena sidan Federazione Italiana Giuoco Calcio (Italienska fotbollsförbundet) (nedan kallat FIGC) och Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl (nedan kallat Consorzio) och å andra sidan De Vellis Servizi Globali Srl. Målet rör en offentlig upphandling där kontraktet tilldelats Consorzio.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 I artikel 2.1 led 4 i direktiv 2014/24 föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

…

4. *offentligrättsliga organ*: varje organ som har samtliga följande egenskaper:
   a) De har särskilt inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, utan industriell eller kommersiell karaktär.
   b) De är juridiska personer.
   c) De finansieras till största delen av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligrättsliga organ, eller står under administrativ tillsyn av sådana myndigheter eller organ; eller de har ett förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan där mer än hälften av ledamöterna utses av staten, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligrättsliga organ.”

Italiensk rätt

Lagen om offentlig upphandling

4 Artikel 3.1 d i decreto legislativo n.º50 – Codice dei contratti pubblici (lagstiftningsdekret nr 50 om införande av lagen om offentlig upphandling) av den 18 april 2016 (ordinarie tillägg till GURI nr 91 av den 19 april 2016) (nedan kallad lagen om offentlig upphandling) har följande lydelse:

”I denna lag gäller följande definitioner:

…

d) offentligrättsligt organ: varje organ, även i den juridiska formen av ett företag, som anges i den ej uttömmande uppräkningen i bilaga IV,
   1) som särskilt har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, förutsatt att behovet inte har industriell eller kommersiell karaktär,
   2) som är en juridisk person,

      och
   3) vars verksamhet till största delen finansieras av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligrättsliga organ, eller vars verksamhet står under kontroll av sådana organ, eller i vars förvaltningsorgan, styrelseorgan eller kontrollorgan mer än hälften av ledamöterna utses av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligrättsliga organ.”

Lagdekret nr 220

5 I artikel 1 i decreto legge n.º220 – Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva (lagdekret nr 220 om brådskande bestämmelser angående idrottsrättsliga förskrifter) av den 19 augusti 2003 (GURI nr 192 av den 20 augusti 2003), omvandlat till lag, efter ändringar, genom artikel 1 i legge n.º208 (lag nr 208) av den 17 oktober 2003 (GURI nr 243 av den 18 oktober 2003), föreskrivs följande:

”1. Republiken erkänner och främjar den nationella idrottsrättens oberoende, såsom en integrerad del i den internationella idrottsrätten under ledning av Internationella olympiska kommittén.

2. Förhållandet mellan idrottsrätten och nationell lag regleras enligt principen om autonomi, utom i de fall subjektiva omständigheter knutna till idrottsrätten är relevanta för den nationella rättsordningen.”

Lagstiftningsdekret nr 242

6 Artikel 1 i decreto legislativo n.º242 – Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano-CONI, a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997, no 59 (lagstiftningsdekret nr 242 om omorganisation av den nationella italienska olympiska kommittén-CONI, i enlighet med artikel 11 i lag nr 59 av den 15 mars 1997) av den 23 juli 1999 (GURI nr 176 av den 29 juli 1999), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 242), har följande lydelse:

”1. [Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Nationella italienska olympiska kommittén) (nedan kallad CONI)] är en offentligrättslig juridisk person som har sitt säte i Rom och som står under tillsyn av Ministero per i Beni e le Attività Culturali (ministern för kulturarv och kulturverksamhet, Italien).”

7 I artikel 2.1 i detta lagstiftningsdekret föreskrivs följande:

”CONI … ska rätta sig efter principerna i internationell idrottsrätt, i linje med de beslut och riktlinjer som utfärdas av internationella olympiska kommittén (IOK). CONI har till uppgift att organisera och stärka den nationella idrotten och i synnerhet förberedandet av idrottsutövarna, samt att tillhandahålla lämpliga resurser för de olympiska spelen och för alla andra nationella och internationella idrottsarrangemang som syftar till att förbereda för de olympiska spelen. CONI har också till uppgift att inom ramen för idrottsrätten … vidta åtgärder för att förebygga och hindra användning av ämnen som påverkar idrottsutövarnas naturliga fysiska prestationsförmåga vid idrottsaktiviteter, samt att i största möjliga mån främja ett ökat idrottande …, inom de gränser som föreskrivs i decreto del Presidente della Repubblica n. 616 (presidentdekret nr 616) av den 24 juli 1977. …”

8 I artikel 4.1 och 4.2 i samma lagstiftningsdekret föreskrivs följande:

”1. Ledamöter i nationella rådet är

a) CONI:s president, i egenskap av ordförande,

b) ordförandena för de nationella idrottsförbunden,

c) de italienska ledamöterna av IOK,

d) idrottsutövare och tränare inom idrottsrörelsen, i egenskap av företrädare för nationella idrottsförbund och därtill anslutna idrottsgrenar, under förutsättning att de aldrig blivit avstängda från idrottsutövande på grund av nyttjande av ämnen som påverkar den naturliga fysiska prestationsförmågan vid idrottsaktiviteter,

…

2. Majoriteten av de röstberättigade i CONI:s nationella råd ska utgöras av företrädare för [nationella idrotts]förbund, med ansvar för olympiska idrottsgrenar.”

9 I artikel 5 i lagstiftningsdekret nr 242 föreskrivs följande:

”1. I enlighet med IOK:s beslut och riktlinjer arbetar det nationella rådet för att sprida den olympiska andan, reglerar och samordnar den nationella idrottsverksamheten och harmoniserar de nationella idrottsförbundens och de nationella idrottsgrenarnas insatser.

…

2. Det nationella rådet har till uppgift att

a) anta stadgarna och de övriga författningar som omfattas av dess behörighetsområde, samt riktlinjer för tolkning och tillämpning av gällande bestämmelser,

b) fastställa de principer som ska ligga till grund för stadgarna för nationella idrottsförbund, anslutna idrottsgrenar, idrottsfrämjande enheter samt idrottsföreningar och idrottsföretag, för att de ska erkännas för idrottsliga ändamål,

c) fatta beslut att för idrottsliga ändamål erkänna nationella idrottsförbund, idrottsföreningar och idrottsföretag, idrottsfrämjande enheter, välgörenhetsorganisationer och andra idrottsgrenar som är anslutna till CONI och till förbunden, i enlighet med kraven i stadgarna …,

…

e) fastställa de kriterier och villkor som ska gälla för kontrollen av nationella idrottsförbund, anslutna idrottsgrenar och erkända idrottsfrämjande enheter,

…

e-ter) på förslag av den nationella styrelsen, besluta att ställa nationella idrottsförbund eller anslutna idrottsgrenar under förvaltarskap, i den händelse de styrande organen i dessa har gjort sig skyldiga till allvarliga oegentligheter i samband med förvaltningen eller allvarliga överträdelser av idrottsrätten, eller det konstateras att de inte kan fungera, eller det inte går att garantera att nationella idrottstävlingar anordnas och genomförs regelmässigt,

…”

10 Artikel 6.1 i lagstiftningsdekretet har följande lydelse:

”Ledamöter i den nationella styrelsen är

a) CONI:s president, i egenskap av ordförande,

b) de italienska ledamöterna av IOK,

c) tio företrädare för nationella idrottsförbund eller anslutna idrottsgrenar,

…”

11 I artikel 7 i lagstiftningsdekretet anges följande:

”1. Den nationella styrelsen agerar i egenskap av CONI:s allmänna styrelse för administration och förvaltning och i denna egenskap fastställer den dess mål och planerade verksamhet samt kontrollerar att resultaten överensstämmer med givna riktlinjer.

2. Den nationella styrelsen har till uppgift att

…

e) på grundval av de kriterier och villkor som fastställts enligt artikel 5.2 e, utöva kontroll över de nationella idrottsförbunden, de anslutna idrottsgrenarna och erkända idrottsfrämjande enheter med avseende på regelmässigt anordnande av tävlingar, förberedelse inför de olympiska spelen, idrottsverksamhet på hög nivå och användning av de finansiella stöd som anges i led d i denna punkt,

f) rekommendera nationella rådet att ställa nationella idrottsförbund och anslutna idrottsgrenar under förvaltarskap, i den händelse de styrande organen i dessa har gjort sig skyldiga till allvarliga oegentligheter i samband med förvaltningen eller allvarliga överträdelser av idrottsrätten, eller det konstateras att de inte kan fungera, eller de lagstadgade kraven för att garantera att nationella idrottstävlingar anordnas och genomförs under goda förhållanden inte har följts,

…”

12 I artikel 15.1–15.6 i nämnda lagstiftningsdekret föreskrivs följande:

”1. Nationella idrottsförbund och anslutna idrottsgrenar ska bedriva sin idrottsverksamhet i enlighet med de beslut och riktlinjer som IOK, internationella förbund och CONI utfärdar. Detta gäller även de delar av verksamheten som enligt CONI:s stadgar är av offentlig karaktär. I dessa delar av

verksamheten deltar idrottsföretag och idrottsföreningar och, för de fall stadgarna för de nationella idrottsförbunden och anslutna idrottsgrenarna avseende just denna verksamhet så föreskriver, även enskilda medlemmar.

2. De nationella idrottsförbunden och anslutna idrottsgrenarna utgör föreningar och är privaträttsliga juridiska personer. Dessa förbund är icke-vinstdrivande och omfattas av bestämmelserna i civillagen och därtill knutna genomförandebestämmelser, såvida inte annat uttryckligen föreskrivs i detta dekret.

3. Förbundens administrativa organ ska varje år godkänna de nationella idrottsförbundens och de anslutna idrottsgrenarnas räkenskaper, vilka därefter ska godkännas av CONI:s nationella styrelse. Vid negativt yttrande från förbundens eller de anslutna idrottsgrenarnas revisorer eller i avsaknad av godkännande från CONI:s nationella styrelse, måste stämman för företagen och föreningarna sammankallas för att besluta om godkännande av räkenskaperna.

4. Den stämma som utser ledande befattningshavare godkänner det administrativa organets förslag till budget, som kontrolleras av stämman i slutet av varje fyraårsperiod eller den mandatperiod för vilken de har godkänts.

5. Nationella idrottsförbund och anslutna idrottsgrenar erkänns, för idrottsliga ändamål, av det nationella rådet.

6. Erkännanden av nya nationella idrottsförbund och anslutna idrottsgrenar som privaträttsliga juridiska personer utfärdas, efter det att de har erkänts för idrottsliga ändamål av det nationella rådet, i enlighet med decreto del Presidente della Repubblica n.°361 (presidentdekret nr 361) av den 10 februari 2000.

…”

13 I artikel 16.1 i lagstiftningsdekret nr 242 föreskrivs följande:

”Nationella idrottsförbund och anslutna idrottsgrenar regleras av stadgar och föreskrifter på grundval av principen om intern demokrati, principen om allas rätt att delta i idrottsverksamhet på lika villkor och i enlighet med nationell och internationell idrottsrätt.”

CONI:s stadgar

14 I artikel 1 i stadgarna för CONI anges följande:

”1. [CONI] är de nationella idrottsförbundens … och de anslutna idrottsgrenarnas … samorganisation.

2. CONI … är den myndighet som ansvarar för disciplinfrågor, reglering och förvaltning av idrottsaktiviteter, vilka anses vara en viktig del av individens fysiska och moraliska fostran och en integrerad del av landets utbildningsväsende och kultur. …”

15 I artikel 6 i CONI:s stadgar föreskrivs följande:

”1. Det nationella rådet, som är det högsta representativa organet inom italiensk idrott, arbetar för att sprida den olympiska idén, säkerställer den verksamhet som krävs för olympiska förberedelser, reglerar och samordnar den nationella idrottsverksamheten och harmoniserar de nationella idrottsförbundens och de anslutna idrottsgrenarnas insatser.

…

4. Det nationella rådet ska

…

b) fastställa de grundläggande principer som, för erhållande av ett erkännande för idrottsliga ändamål, stadgarna för de nationella idrottsförbunden och anslutna idrottsgrenar, idrottsfrämjande enheter, allmännyttiga föreningar, idrottsföreningar och idrottsföretag måste följa, och utfärda de idrottsrättsliga bestämmelser som alla nationella idrottsförbund och anslutna idrottsgrenar måste följa,

c) fatta beslut om erkännande, för idrottsliga ändamål, av nationella idrottsförbund och anslutna idrottsgrenar, idrottsfrämjande enheter och allmännyttiga föreningar, på grundval av de kriterier som fastställs i stadgarna, och därvid även beakta idrottsgrenens representativa och olympiska karaktär, ett eventuellt erkännande av IOK, och den idrottsliga traditionen för idrottsgrenen,

…

e) fastställa kriterierna och metoderna för CONI:s kontroll över de nationella idrottsförbunden, anslutna idrottsgrenar och, på områden inom idrott, erkända idrottsfrämjande enheter,

e1) fastställa, för att garantera ett regelmässigt anordnande av idrottsmästerskap, kriterierna och metoderna för förbundens tillsyn över [anslutna] idrottsföretag och för CONI:s substituerande kontroll för det fall de nationella idrottsförbunden brister i sin tillsyn,

…

f1) besluta, på förslag av den nationella styrelsen, att ställa nationella idrottsförbund och anslutna idrottsgrenar under förvaltarskap, i den händelse de styrande organen i dessa har gjort sig skyldiga till allvarliga oegentligheter i samband med förvaltningen eller allvarliga överträdelser av idrottsrätten, eller det konstateras att de inte kan fungera, eller det inte går att garantera att nationella idrottstävlingar anordnas och genomförs under goda förhållanden,

…”

16 I artikel 7.5 i CONI:s stadgar förskrivs följande:

”Den nationella styrelsen ska

…

e) på grundval av de kriterier och metoder som fastställts av det nationella rådet, utöva tillsyn över de nationella idrottsförbunden i frågor som den offentliga verksamheten och bland annat avseende regelmässigt anordnande av tävlingar, olympiska förberedelser, idrottsverksamhet på hög nivå och användningen av de ekonomiska bidrag som beviljats samt fastställa kriterierna för tilldelning av ekonomiska bidrag till förbunden,

…

f) lämna förslag till det nationella rådet om att nationella idrottsförbund eller anslutna idrottsgrenar ska ställas under förvaltarskap i den händelse ledningsorganen i dessa har gjort sig skyldiga till allvarliga oegentligheter i samband med förvaltningen eller allvarliga överträdelser av idrottsrätten, eller om det konstateras att de inte kan fungera, eller de nationella idrottsförbunden inte har följt lagstadgade förfaranden eller om att behöriga interna organ ska ställas under förvaltarskap för att garantera att nationella idrottstävlingar anordnas och genomförs under goda förhållanden,

…

g2) godkänna budgeten med tillhörande verksamhetsförklaring och de nationella idrottsförbundens och anslutna idrottsgrenarnas årsredovisningar,

…

h1) utnämna de revisorer som företräder CONI i de nationella idrottsförbunden och anslutna idrottsgrenarna och i CONI:s regionala kommittéer,

…

l) för idrottsliga ändamål, godkänna stadgarna, genomförandebestämmelserna för stadgarna, de nationella idrottsförbundens och de anslutna idrottsgrenarnas idrottsrättsliga föreskrifter och antidopningsregler, genom att bedöma deras förenlighet med lagen, CONI:s stadgar, de grundläggande principerna, de riktlinjer och kriterier som fastställts av det nationella rådet, och genom att eventuellt återförvisa dem inom en frist på 90 dagar till de nationella idrottsförbunden och anslutna idrottsgrenarna för lämpliga ändringar,

…”

17 Artikel 20.4 i CONI:s stadgar har följande lydelse:

”De nationella idrottsförbunden bedriver sin idrottsverksamhet och relaterade marknadsföringsaktiviteter i enlighet med de beslut och riktlinjer som antagits av IOK och CONI, samtidigt som de beaktar att vissa delar av denna verksamhet har offentlig karaktär. Enligt idrottsrätten är de nationella idrottsförbunden självständiga i tekniskt, organisatoriskt och driftsmässigt hänseende under CONI:s tillsyn.”

18 I artikel 21 i CONI:s stadgar anges följande:

”1. CONI erkänner de nationella idrottsförbund som uppfyller villkoren att

a) bedriva idrottsverksamhet inom landet och på internationell nivå, inbegripet att delta i tävlingar och genomföra utbildningsprogram för idrottsutövare och tränare,

b) vara anslutna till ett internationellt förbund som erkänts av IOK, när ett sådan finns, och förvalta verksamheten i enlighet med den olympiska stadgan och reglerna för det internationella förbund som dessa förbund tillhör,

c) ha stadgar och föreskrifter som inspirerats av principen om intern demokrati och om kvinnors och mäns deltagande i idrottsverksamhet på lika villkor och lika möjligheter och med iakttagande av IOK:s och CONI:s resolutioner och riktlinjer,

d) ha ett förfarande för val och sammansättningen av ledningsorganen som överensstämmer med artikel 16.2 i [lagstiftningsdekret nr 242].

…

3. Om ett erkänt nationellt idrottsförbund inte uppfyller kraven i punkt 1, får CONI:s nationella råd besluta att återkalla erkännandet.”

19 I artikel 22 i CONI:s stadgar anges följande:

”1. De nationella idrottsförbundens stadgar ska iaktta de grundläggande principer som det nationella rådet har fastställt och särskilt syfta till att säkerställa en ständig balans mellan yrkes- och amatörsektorernas rättigheter och skyldigheter, och även mellan olika kategorier inom ett och samma idrottsområde.

2. I stadgarna för de nationella idrottsförbunden fastställs närmare bestämmelser för hur det aktiva och passiva urvalet av idrottsutövare och idrottstränare ska ske, i enlighet med IOK:s rekommendationer och de grundläggande principer som utgår från CONI:s nationella råd.

…

4. Det är tillåtet med en stämma på andra nivå, som består av representanter som valts på territoriell nivå, i nationella idrottsförbund som har fler än 2 000 anslutna föreningar och företag med rösträtt.

5. Den nationella styrelsen har 90 dagar på sig för att godkänna de nationella idrottsförbundens stadgar för idrottsliga ändamål. För att göra detta måste den bedöma stadgarnas förenlighet med lagen, CONI:s stadgar och de grundläggande principer som fastställts av CONI:s nationella råd. I händelse av bristande överensstämmelse och inom 90 dagar från det att stadgarna ingavs till generalsekretariatet, ska den nationella styrelsen återsända denna handling till de berörda förbunden och ange vilka kriterier som ska iakttas för att de ändringar som är nödvändiga ska kunna göras. Om denna tidsfrist på 90 dagar löper ut utan att någon sådan återförvisning har gjorts, ska förbundets stadgar anses godkända. Om de nationella idrottsförbunden inte ändrar sina stadgar på det sätt som angetts kan den nationella styrelsen utse en ad hoc-kommissarie och, i de allvarligaste fallen, efter föreläggande, återkalla erkännandet.

5 bis. I stadgarna anges vilka tillsyns- och kontrollbefogenheter som kan utövas av förbunden vad gäller de organ som ingår i deras struktur.

…”

20 I artikel 23 i CONI:s stadgar anges följande:

”1. I enlighet med lagstiftningsdekret nr 242, med efterföljande ändringar och tillägg, ska – förutom sådan verksamhet som uttryckligen enligt lag har offentlig karaktär – bara sådan verksamhet inom de nationella idrottsförbunden anses ha offentlig karaktär som rör godkännande och anslutning av idrottsföreningar och associationer och av individuella medlemmar, återkallelse på någon grund och ändringar av beslut om godkännande eller antagande, kontroll av att professionella idrottsmästerskap och tävlingar genomförs regelmässigt, användning av offentliga bidrag och förebyggande och beivrande av dopning, samt verksamheter som har samband med förberedelser för olympiska spel och idrottsutövande på hög nivå, utbildning av tränare och användning och förvaltning av offentliga idrottsanläggningar.

1 bis. Vid utövandet av sådana verksamheter av offentlig karaktär som avses i punkt 1 ska de nationella idrottsförbunden följa CONI:s riktlinjer och tillsyn och iaktta principerna om opartiskhet och öppenhet. Den omständigheten att en verksamhet är av offentlig karaktär påverkar inte det vanliga privaträttsliga regelverk som gäller för enskilda åtgärder och anknytande subjektiva rättsliga situationer.

1 ter Den nationella styrelsen ska fastställa kriterier och förfaranden för att säkerställa att förbundens beslut överensstämmer med CONI:s planer vad beträffar landslagens konkurrenskraft, bevarandet av det nationella idrottsarvet och dess särskilda identitet, samt behovet av att säkerställa en effektiv intern förvaltning.

2. Den nationella styrelsen ska, på grundval av de kriterier och förfaranden som det nationella rådet fastställer, godkänna de nationella idrottsförbundens budget och fastställa de ekonomiska bidragen till dem. I detta avseende kan den definiera särskilda sektorer för bidrag, med särskild uppmärksamhet på främjande av ungdomsidrott, förberedelser för de olympiska spelen och idrottsverksamhet på hög nivå.

3. Den nationella styrelsen ska övervaka att de nationella idrottsförbundens verksamhet fungerar väl. I den händelse förbundens ledningsorgan gör sig skyldiga till allvarliga oegentligheter i samband med förvaltningen eller allvarliga överträdelser av idrottsrätten, det visar sig att dessa organ inte fungerar eller det inte går att garantera att idrottstävlingar anordnas och genomförs regelmässigt, ska den nationella styrelsen föreslå för det nationella rådet att en kommissarie ska utses."

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

21 De Vellis Servizi Globali inbjöds att delta i ett förhandlat förfarande som organiserades av FIGC för tilldelning av frakttjänster i samband med ledsagande av de nationella fotbollslagen och vid FIGC:s lager i Rom (Italien) för en period av tre år. Efter det att förfarandet hade avslutats tilldelades kontraktet Consorzio, vilket föranledde De Vellis Servizi Globali att begära överprövning och ifrågasätta förfarandet vid Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien). De Vellis Servizi Globali gjorde gällande att FIGC skulle betraktas som ett offentligrättsligt organ i den mening som avses i artikel 3.1 d i lagen om offentlig upphandling och att bestämmelserna om offentliggörande i denna lag således borde ha iakttagits.

22 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio) biföll De Vellis Servizi Globalis ansökan och ogiltigförklarade tilldelningen av kontraktet till Consorzio.

23 FIGC och Consorzio överklagade båda den dom som meddelats av Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio) till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien). De har båda bestritt antagandet att FIGC ska kvalificeras som ett offentligrättsligt organ och följaktligen även förvaltningsdomstolens behörighet och att ansökan togs upp till prövning av Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio).

24 Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) anser att det först måste klarläggas huruvida FIGC kan betecknas som ett offentligrättsligt organ i den mening som avses i artikel 3.1 d i lagen om offentlig upphandling, vilken införlivar artikel 2.1 led 4 i direktiv 2014/24, innan det kan avgöras om de italienska förvaltningsdomstolarna är behöriga att avgöra denna tvist och om FIGC var skyldigt att tillämpa bestämmelserna om offentlig upphandling.

25 Den hänskjutande domstolen vill, för det första, särskilt få klarhet i huruvida FIGC uppfyller villkoret i artikel 2.1 led 4 a i direktiv 2014/24, enligt vilket det med "offentligrättsligt organ" avses varje organ som särskilt har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, utan industriell eller kommersiell karaktär.

26 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att FIGC, i egenskap av nationellt idrottsförbund, är ett privaträttsligt organ som är en juridisk person, att staten begränsar sig till att erkänna sådana organ enligt förfarandena för erkännande av privaträttsliga juridiska personer och att det förhållandet att viss del av dess verksamhet har offentlig karaktär inte ändrar det ordinarie privaträttsliga system som det omfattas av. Dessutom kan den verksamhet FIGC:s bedriver, utöver de uppdrag av offentlig karaktär som förbundet anförtrotts på grundval av en uttömmande förteckning, med beaktande av dess självfinansieringsförmåga och mot bakgrund av domen av den 15 januari 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria m.fl. (C-44/96, EU:C:1998:4), anses omfattas av dess allmänna privaträttsliga befogenhet oberoende av dess skyldighet att fullgöra dessa uppgifter.

27 Vidare har den hänskjutande domstolen förklarat att det även är möjligt att anse att denna formella kvalificering enligt lag inte är avgörande, eftersom de nationella idrottsförbund som omfattas av CONI:s tillsynsbefogenheter enligt lag är skyldiga att fullgöra de mål av allmänintresse som uttömmande framgår av artikel 23 i CONI:s stadgar, att följa CONI:s riktlinjer och tillsyn, att bli erkända av CONI för idrottsliga ändamål och att iaktta principerna om opartiskhet och öppenhet. Under dessa omständigheter kan all sidoverksamhet, såsom frakttjänster, anses vara av funktionell karaktär i förhållande till uppdragen av offentlig karaktär i sådan utsträckning att de utgör en integrerad del av detta uppdrag.

28 För det andra frågar sig den hänskjutande domstolen, samtidigt som den har påpekat att FIGC inte omfattas av den första och den tredje delen av det alternativ som anges i artikel 2.1 led 4 c i direktiv 2014/24, huruvida detta förbund uppfyller det villkor som avses i den andra delen av detta alternativ, enligt vilken en enhet, för att kunna kvalificeras som ett offentligrättsligt organ, måste stå under tillsyn av en sådan myndighet som CONI.

29 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att CONI, som själv är underställt Ministro per i beni e le attività culturali (ministern för kulturarv och kulturverksamhet), kan utöva olika befogenheter gentemot sådana nationella idrottsförbund som FIGC, såsom befogenheter att erkänna dem för idrottsliga syften, att utöva tillsyn över och styra den verksamhet som har offentlig karaktär samt att godkänna årsredovisningen och att ställa förbund under förvaltarskap.

30 Den hänskjutande domstolen har emellertid även understrukit att FIGC skulle kunna anses falla utanför CONI:s dominerande inflytande på grund av att de nationella idrottsförbunden deltar i CONI:s högsta organ och på grund av att CONI:s befogenheter i förhållande till dem inte utgör den tillsyn som vanligtvis utövas över offentligrättsliga organ, eftersom godkännandet av årsredovisningarna endast avser en kontroll av hur de offentliga bidragen har använts.

31 Under dessa omständigheter har Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) beslutat att vilandeförklara målen och ställa följande tolkningsfrågor med identisk lydelse i målen C-155/19 och C-156/19 till EU-domstolen:

”1) a) Kan [FIGC], mot bakgrund av särdragen i den nationella idrottslagstiftningen, anses utgöra ett offentligrättsligt organ, i egenskap av organ som har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, utan industriell eller kommersiell karaktär?

b) Uppfyller [FIGC], trots att det formellt sett inte har inrättats såsom en förvaltningsmyndighet och även om det bildats i form av en förening, det teleologiska kravet för att utgöra ett sådant organ genom att det omfattas av regelverket för en viss sektor (idrottssektorn) som organiserats efter en offentlig standardmodell och det är skyldigt att iaktta de principer och regler som har utarbetats av [CONI] och internationella idrottsorganisationer, då denna nationella offentliga enhet har erkänt att förbundet har ett idrottsligt syfte?

c) Kan detta krav anses uppfyllt med avseende på ett idrottsförbund såsom [FIGC], som har självfinansieringsförmåga, med avseende på en verksamhet, såsom den som är i fråga i förevarande fall, som inte är av offentlig karaktär, eller ska kravet att under alla omständigheter säkerställa tillämpning av bestämmelserna om offentlig upphandling när denna enhet tilldelar kontrakt till tredje man oavsett vilket slags kontrakt det rör sig om ges företräde?

2) a) Ska, med beaktande av rättsförhållandet mellan CONI och FIGC …, den förstnämnda kommittén anses ha ett bestämmande inflytande över det sistnämnda förbundet med hänsyn till CONI:s rättsliga befogenheter såvitt avser erkännande av associationens idrottsliga syfte, godkännande av årsredovisningen, tillsyn över förvaltningen och av att förbundets organ fungerar väl samt beslut om utseende av förvaltare?

b) Eller ska sådana befogenheter tvärtom inte anses vara tillräckliga för att uppfylla kravet på bestämmande offentligt inflytande som är kännetecknande för offentligrättsliga organ, med beaktande av det stora inflytande som idrottsförbundens ordförande och företrädare har i [CONI:s] viktigaste organ?”

32 Domstolens ordförande har genom beslut av den 2 april 2019 förenat målen C-155/19 och C-156/19 vad gäller det skriftliga och det muntliga förfarandet samt domen.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

33 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 2.1 led 4 a i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att ett organ som anförtrotts uppgifter av offentlig karaktär som uttömmande definieras i nationell rätt kan anses ha särskilt inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, som inte är av industriell eller kommersiell karaktär, i den mening som avses i denna bestämmelse, trots att det inte har inrättats i form av en offentlig förvaltning, utan i form av en privaträttslig sammanslutning och trots att viss del av dess verksamhet, för vilka organet har självfinansieringsförmåga, inte är av offentlig karaktär.

34 EU-domstolen erinrar i detta hänseende om att en enhet, enligt artikel 2.1 led 4 a–2.1 led 4 c i direktiv 2014/24, ska anses utgöra ett ”offentligrättsligt organ” om den, för det första, särskilt har inrättats för att tillgodose behov i det allmännas intresse, utan industriell eller kommersiell karaktär, för det andra, är en juridisk person och, för det tredje, finansieras till största delen av statliga, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligrättsliga organ, eller står under administrativ tillsyn av sådana myndigheter eller organ, eller har ett förvaltnings-, lednings- eller kontrollorgan där mer än hälften av ledamöterna utses av staten, regionala eller lokala myndigheter, eller av andra offentligrättsliga organ.

35 Domstolen har redan slagit fast att de tre villkoren i artikel 2.1 led 4 a–2.1 led 4 c i direktiv 2014/24 är kumulativa, medan de tre kriterierna som anges i det tredje villkoret däremot är alternativa (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 september 2013, IVD, C-526/11, EU:C:2013:543, punkt 20, och dom av den 5 oktober 2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

36 Vad gäller det första av dessa tre villkor, som anges i artikel 2.1 led 4 a i direktiv 2014/24, framgår det av domstolens praxis att unionslagstiftaren endast har avsett att införa tvingande regler för offentlig upphandling för organ som har inrättats i det särskilda syftet att tillgodose behov i det allmännas intresse, förutsatt att behovet inte har industriell eller kommersiell karaktär, och vilkas verksamhet svarar mot sådana behov (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 oktober 2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, punkt 35).

37 I detta hänseende ska det berörda organet, oavsett om det sker från dess tillkomst eller senare, faktiskt tillgodose allmänna intressen, varvid det objektivt ska kunna konstateras att sådana behov tillgodoses (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 december 2002, Universale-Bau m.fl., C-470/99, EU:C:2002:746, punkt 63).

38 I förevarande fall framgår det av den hänskjutande domstolens förklaringar att den verksamhet av allmänintresse som idrotten utgör i Italien genomförs av vart och ett av de nationella idrottsförbunden inom ramen för allmännyttiga uppdrag som uttryckligen anförtrotts dessa förbund genom artikel 15.1 i lagstiftningsdekret nr 242 och som finns uttömmande uppräknade i artikel 23.1 i CONI:s stadgar.

39 Det förefaller som om att flera av de uppgifter som räknas upp i artikel 23.1 i CONI:s stadgar, såsom kontroll av att tävlingar och mästerskap genomförs regelmässigt, förebyggande och beivrande av dopning eller förberedelse för olympiska spel och idrottsutövande på hög nivå, saknar industriell eller kommersiell karaktär, vilket det emellertid ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera. Under dessa omständigheter uppfyller ett nationellt idrottsförbund villkoret i artikel 2.1 led 4 a i direktiv 2014/24, eftersom det faktiskt fullgör sådana uppgifter.

40 Denna slutsats påverkas inte av den omständigheten att FIGC har den juridiska formen av en privaträttslig sammanslutning och att den följaktligen inte bildats till följd av ett formellt beslut om inrättande av en offentlig förvaltning.

41 För det första innehåller ordalydelsen av artikel 2.1 led 4 i direktiv 2014/24 varken någon hänvisning till formerna för enhetens bildande eller till enhetens juridiska form. För det andra ska begreppet ”offentligrättsligt organ” tolkas funktionellt, oberoende av de formella formerna för dess inrättande, vilket innebär att detta krav hindrar att det görs en distinktion utifrån den berörda enhetens juridiska form och det regelverk som gäller för den enligt nationell rätt eller enligt den juridiska formen för de bestämmelser varigenom organet bildats (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 november 1998, BFI Holding, C-360/96, EU:C:1998:525, punkt 62, dom av den 15 maj 2003, kommissionen/Spanien, C-214/00, EU:C:2003:276, punkterna 55 och 56, och dom av den 12 september 2013, IVD, C-526/11, EU:C:2013:543, punkt 21 och där angiven rättspraxis).

42 Det saknar även relevans att FIGC, vid sidan av den verksamhet av allmänintresse som uttömmande räknas upp i artikel 23.1 i CONI:s stadgar, bedriver annan verksamhet som utgör en stor del av dess samlade verksamhet och som är självfinansierad.

43 Domstolen har nämligen redan slagit fast att det saknar betydelse att ett organ, vid sidan av sin uppgift att tillgodose allmännyttiga behov, bedriver annan verksamhet och att det endast är en relativt obetydlig del av den verksamhet som detta organ faktiskt bedriver som består i att tillgodose allmännyttiga behov, i den mån en sådan enhet fortfarande ansvarar för de intressen som den särskilt är skyldig att tillgodose (se, för ett liknande resonemang, dom av den 10 november 1998, BFI Holding, C-360/96, EU:C:1998:525, punkt 55).

44 Det ska preciseras att det under dessa omständigheter saknar relevans att ett nationellt idrottsförbund har självfinansieringsförmåga, bland annat med avseende på den verksamhet som saknar offentlig karaktär, eftersom en sådan självfinansieringsförmåga saknar betydelse för tilldelningen av uppdrag av offentlig karaktär, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 56 i sitt förslag till avgörande.

45 Domen av den 15 januari 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria m.fl. (C-44/96, EU:C:1998:4), leder inte heller till någon annan slutsats.

46 Övervägandena i punkterna 20–35 i den domen illustrerar just den rättspraxis som det erinrats om i punkt 43 i förevarande dom, vilken i huvudsak innebär att det vid bedömningen av huruvida en enhet kan betraktas som ett offentligrättsligt organ saknar betydelse att denna enhet bedriver annan verksamhet än den som syftar till att tillgodose behov i det allmännas intresse, även om sistnämnda verksamhet är av ringa omfattning.

47 Övervägandena i punkterna 38–41 i domen av den 15 januari 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria m.fl. (C-44/96, EU:C:1998:4) är vidare inte relevanta för att avgöra det nationella målet, vars särdrag skiljer sig från den situation som beskrivs i den domen, det vill säga situationen för ett bolag som bildats och till största delen ägs av en upphandlande myndighet i syfte att bedriva affärsverksamhet, varvid finansiella medel som härrör från verksamhet som den upphandlande myndigheten bedriver överförs till bolaget i syfte att bolaget ska tillgodose allmänna intressen som inte är av industriell eller kommersiell karaktär.

48 Av detta följer att den första frågan ska besvaras enligt följande. Artikel 2.1 led 4 a i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att ett organ som anförtrotts uppgifter av offentlig karaktär som uttömmande definieras i nationell rätt kan anses ha inrättats i det särskilda syftet att tillgodose allmänna intressen som inte är av industriell eller kommersiell karaktär i den mening som avses i denna bestämmelse, trots att det inte har inrättats i form av en offentlig förvaltning, utan i form av en privaträttslig sammanslutning och trots att viss del av dess verksamhet, för vilken organet har självfinansieringsförmåga, inte är av offentlig karaktär.

Den andra frågan

49 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida den andra delen av det alternativ som anges i artikel 2.1 led 4 c i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att ett nationellt idrottsförbunds förvaltning ska anses stå under tillsyn av en myndighet, med hänsyn dels till de befogenheter som denna myndighet har i förhållande till ett sådant förbund, dels till den omständigheten att nämnda myndighets väsentliga organ till största delen består av företrädare för samtliga nationella idrottsförbund.

50 Domstolen erinrar i detta avseende om att de alternativa kriterierna i artikel 2.1 led 4 c i direktiv 2014/24, vilka det erinrats om i punkt 34 i förevarande dom, vart och ett återspeglar ett organs nära anknytning till staten, regionala eller lokala myndigheter eller andra organ som lyder under offentlig rätt. Vad närmare bestämt gäller kriteriet om tillsyn över förvaltningen, grundar sig en sådan tillsyn på att det fastställs att det utövas en aktiv tillsyn över det berörda organets förvaltning, som medför att detta organ knyts till den offentliga förvaltningen på ett sätt som motsvarar den anknytning som finns när ett av de två andra alternativa villkoren är uppfyllt, vilket möjliggör för myndigheterna att påverka nämnda organs beslut vad gäller offentlig upphandling (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2003, Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110, punkterna 68, 69 och 73 och där angiven rättspraxis).

51 En kontroll i efterhand uppfyller således i princip inte detta kriterium, eftersom en sådan kontroll inte gör det möjligt för den offentliga förvaltningen att påverka det berörda organets beslut på detta område (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 september 2013, IVD, C-526/11, EU:C:2013:543, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

52 I förevarande fall framgår det av de nationella bestämmelserna, och särskilt av artikel 1 i lagdekret nr 220 jämförd med artiklarna 2.1 och 5.1 i lagstiftningsdekret nr 242 samt artiklarna 1.2 och 6.1 i CONI:s stadgar, att CONI, i egenskap av den myndighet som ansvarar för disciplinfrågor, reglering och förvaltning av idrottsaktiviteter, huvudsakligen har till uppgift att, inom ramen för idrottsrättens autonomi och med iakttagande av principerna i internationell idrottsrätt, organisera och stärka den nationella idrotten, särskilt med avseende på att förbereda idrottsutövare och införa lämpliga sätt att genomföra förberedelser för de olympiska spelen, vidta åtgärder för att motverka dopning och främja ett ökat idrottande. I detta syfte arbetar CONI:s nationella råd, som är det högsta representativa organet inom italiensk idrott, för att sprida den olympiska idén, säkerställa den verksamhet som krävs för olympiska förberedelser, reglera och samordna den nationella idrottsverksamheten och harmonisera bland annat de nationella idrottsförbundens verksamhet.

53 Det förefaller således som om att CONI, genom att huvudsakligen utöva reglerande och samordnande uppgifter, utgör en huvudorganisation som framför allt syftar till att utarbeta gemensamma idrotts-, etiska och strukturella regler som ska gälla för nationella idrottsförbund för att på ett harmoniserat sätt reglera idrottsutövningen i enlighet med internationella regler, i synnerhet inom ramen för tävlingar och förberedelser inför olympiska spel. Det kan påpekas att CONI:s tillsyn över dessa förbund enligt artikel 7.2 e i lagstiftningsdekret nr 242 i huvudsak förefaller vara begränsad till de

områden som avser det regelmässiga anordnandet av tävlingar, olympiska förberedelser, idrottsverksamhet på hög nivå och användningen av det ekonomiska stödet, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

54 Däremot framgår det inte av de handlingar som ingetts till domstolen att CONI har till uppgift att reglera detaljerna vad gäller den dagliga idrottsverksamheten eller att blanda sig i den konkreta förvaltningen av de nationella idrottsförbunden eller, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 29 i sitt förslag till avgörande, i deras förbindelser med de grundläggande organ som utgörs av offentliga eller privata klubbar, föreningar och andra enheter samt med varje enskild person som önskar utöva idrott.

55 Denna definition av CONI:s roll och uppgift förefaller stödjas av artikel 20.4 i CONI:s stadgar, enligt vilken de nationella idrottsförbunden, samtidigt som de är skyldiga att bedriva idrottsverksamhet och motsvarande reklamverksamhet i enlighet med IOK:s och CONI:s beslut och riktlinjer, inom ramen för idrottsrätten och under CONI:s tillsyn, är oberoende i tekniskt, organisatoriskt och förvaltningsmässigt hänseende. Det förefaller således som om att dessa förbund, med undantag för de områden där CONI är behörig att ingripa och utöva tillsyn, åtnjuter en omfattande självständighet vad gäller sin egen förvaltning och administration av de olika aspekter av den idrottsgren de ansvarar för, och att deras förhållande till CONI, vid en första anblick, begränsar sig till att följa de riktlinjer och allmänna regler som CONI har utfärdat. I artikel 15.4 i lagstiftningsdekret nr 242 preciseras för övrigt att det är det berörda nationella idrottsförbundets stämma som ska godkänna och kontrollera förvaltningsorganets förslag till budget, vilket också tyder på att nämnda förbund har full självständighet vad gäller förvaltningen.

56 I en sådan situation som, med hänsyn till de många olika lösningar som valts i de olika medlemsstaterna, är specifik för den italienska idrottsrätten, kan en förvaltningsmyndighet som i huvudsak har till uppgift att fastställa idrottsregler, att kontrollera att dessa regler tillämpas korrekt och att ingripa endast i samband med anordnandet av tävlingar och olympiska förberedelser utan att reglera den dagliga organisationen och det dagliga utövandet av de olika idrottsgrenarna, vid en första anblick inte anses vara ett överordnat organ som kan kontrollera och styra de nationella idrottsförbundens förvaltning. Detta gäller än mindre då dessa förbund åtnjuter ett oberoende vad gäller förvaltningen av deras verksamhet.

57 De nationella idrottsförbundens förvaltningsautonomi i Italien förefaller således, a priori, tala emot att CONI utövar en aktiv kontroll som är så omfattande att CONI kan påverka förvaltningen av ett sådant nationellt idrottsförbund som FIGC, särskilt i fråga om offentlig upphandling.

58 En sådan presumtion kan emellertid brytas om det styrks att de olika befogenheter som CONI har gentemot FIGC i praktiken medför att detta förbund får en beroendeställning i förhållande till CONI i sådan utsträckning att CONI kan påverka förbundets beslut i fråga om offentlig upphandling. De förhållanden under vilka de nationella idrottsförbunden organiserar och i praktiken genomför idrottstävlingar medför, såsom angetts i punkt 55 i förevarande dom, att CONI:s olika befogenheter inte ska uppfattas i en alltför teknisk bemärkelse, utan att de ska ges en mer materiell än formell tolkning.

59 Det ankommer följaktligen på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida de olika befogenheter som CONI kan utöva i förhållande till FIGC sammantaget visar att det föreligger ett beroendeförhållande som är förenat med en sådan möjlighet att utöva inflytande. Även om det uteslutande ankommer på den hänskjutande domstolen att göra denna kontroll, kan EU-domstolen, när den meddelar ett förhandsavgörande, i förekommande fall bidra med preciseringar för att vägleda den nationella domstolen vid dess avgörande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 maj 2019, Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego, C-614/17, EU:C:2019:344, punkt 37 och där angiven rättspraxis).

60 Med avseende, för det första, på CONI:s befogenhet att erkänna nationella idrottsförbund för idrottsliga ändamål, såsom följer av artiklarna 5.2 c, 15.5 och 15.6 i lagstiftningsdekret nr 242 samt av artikel 6.4 b och 6.4 c i CONI:s stadgar, kan det konstateras att CONI i detta sammanhang tillämpar allmänna regler som enligt den italienska regeringens skriftliga yttrande är gemensamma för alla idrottsorgan som vill erkännas som juridiska personer eller som, även till en mindre del, är beroende av offentliga bidrag. Vidare framgår det av handlingarna i målet att CONI:s erkännande endast är en förberedande etapp som uteslutande avser förfarandet för erkännande för idrottsliga ändamål, och att samtliga förbund erkänns på ett enhetligt sätt i enlighet med de närmare bestämmelser och villkor som föreskrivs i gällande italiensk lagstiftning, i förevarande fall presidentdekret nr 361 av den 10 februari 2000.

61 Det framgår dessutom av artikel 6.4 c jämförd med artikel 21.1 i CONI:s stadgar att de kriterier som ligger till grund för erkännandet, med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, inte alls hänför sig till det berörda förbundets förvaltningsmässiga aspekter, utan avser allmänna villkor som alla nationella idrottsförbund ska uppfylla i fråga om idrott och organisation samt iakttagandet av grundläggande regler och principer, såsom principen om intern demokrati eller principen om jämställdhet mellan könen och lika möjligheter. Enligt samma tankegång kan erkännandet av ett nationellt idrottsförbund återkallas av CONI:s nationella råd med stöd av artikel 21.3 i CONI:s stadgar endast om det berörda förbundet inte längre uppfyller villkoren i artikel 21.1 i dessa stadgar.

62 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 71 i sitt förslag till avgörande förefaller förfarandet för erkännande, enligt artikel 5.2 b i lagstiftningsdekret nr 242 jämförd med artikel 6.4 b i CONI:s stadgar, vara knutet till en prövning av huruvida stadgarna för det berörda nationella idrottsförbundet är förenliga med de grundläggande principer som CONI:s nationella råd har fastställt. Uttrycket ”grundläggande principer”, i förening med de principer som dessa förbunds stadgar och föreskrifter ska rätta sig efter enligt artikel 16.1 i lagstiftningsdekret nr 242 och artiklarna 21.1 c och 22.1–22.3 i CONI:s stadgar, tyder emellertid på att CONI:s nationella råd endast kan fastställa organisationsregler som är inspirerade av principen om intern demokrati som nämnda förbunds stadgar ska följa, utan att kunna föreskriva detaljerade och ingående regler för hur de ska sköta sin verksamhet.

63 Eftersom CONI:s inblandning begränsar sig till att fastställa grundläggande principer för att harmonisera de allmänna regler som samtliga nationella idrottsförbund omfattas av och säkerställa att dessa förbund kan fungera på nationell och internationell nivå inom den idrottsgren som de ansvarar för, genom att sträva mot de mål som fastställs i lag och genom att anta stadgar och föreskrifter som är förenliga med denna lag och med principen om intern demokrati, förefaller det vid första anblicken inte som om det föregående erkännande av FIGC för idrottsliga syften i sig ger CONI möjlighet att därefter utöva en aktiv kontroll över detta förbunds förvaltning i sådan omfattning att CONI kan påverka förbundets beslut inom området för offentlig upphandling.

64 Domstolen avhandlar, för det andra, CONI:s befogenhet, enligt artiklarna 5.2 a och 15.1 i lagstiftningsdekret nr 242 samt artiklarna 20.4, 23.1 bis och 23.1 ter i CONI:s stadgar, att anta riktlinjer, beslut, direktiv och instruktioner som ska gälla för de italienska idrottsförbunden och den idrottsverksamhet som dessa bedriver. I detta hänseende ankommer det på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida denna samling regler, såsom FIGC, CONI och den italienska regeringen har gjort gällande vid förhandlingen, syftar till att för de nationella idrottsförbunden utfärda allmängiltiga, vittomfattande och abstrakta regler eller allmän vägledning avseende organisationen av den idrottsverksamhet som har offentlig karaktär, som innebär att CONI i samband med detta inte aktivt kan ingripa i dessa förbunds förvaltning i en sådan omfattning att den kan påverka förbundens beslut i fråga om offentlig upphandling, eller om CONI tvärtom har möjlighet att föreskriva mycket detaljerade regler som ska gälla för dessa förbunds förvaltning och ålägga dem en särskild inriktning på förvaltningen, bland annat i fråga om offentlig upphandling (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 februari 2001, kommissionen/Frankrike, C-237/99, EU:C:2001:70, punkterna 50–52 och 57).

65 När det, för det tredje, gäller CONI:s befogenhet att för idrottsliga ändamål godkänna de nationella idrottsförbundens stadgar, ska det påpekas att CONI, vid utövandet av denna befogenhet enligt artiklarna 7.5 l och 22.5 i CONI:s stadgar, endast kan bedöma huruvida förbundens stadgar är förenliga med lagen, CONI:s egna stadgar och de grundläggande principer som CONI har fastställt. Under dessa omständigheter ankommer det på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida CONI, i samband med godkännandet av stadgarna, hade kunnat ålägga FIGC att göra sådana ändringar att det skulle innebära att FIGC:s förvaltningsautonomi begränsades eller, i samband med utvärderingen av stadgarna, hade kunnat återkalla erkännandet av FIGC med motiveringen att FIGC inte hade godtagit ändringar som syftade till att begränsa dess förvaltningsautonomi eller hade kunnat ålägga FIGC att agera på ett förutbestämt sätt i fråga om förvaltningen.

66 CONI har, för det fjärde, befogenhet att godkänna de nationella idrottsförbundens årsredovisningar och budgetar, sådan denna befogenhet framgår av artikel 15.3 i lagstiftningsdekret nr 242 och artiklarna 7.5 g2 och 23.2 i CONI:s stadgar. I detta hänseende ankommer det på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida CONI endast genomför en ren bokföringsmässig kontroll av årsredovisningen och av att budgeten är i balans, vilket inte tyder på någon aktiv kontroll över dessa förbunds förvaltning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 februari 2001, kommissionen/Frankrike, C-237/99, EU:C:2001:70, punkt 53, och dom av den 12 september 2013, IVD, C-526/11, EU:C:2013:543, punkt 29), eller huruvida denna granskning även avser dessa förbunds pågående förvaltning, bland annat avseende sifferuppgifternas riktighet och att verksamheten bedrivs på ett korrekt, ekonomiskt, lönsamt och ändamålsenligt sätt, vilket tyder på en aktiv kontroll över förvaltningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 2003, Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110, punkt 73).

67 Vad särskilt gäller godkännandet av årsredovisningen ska den hänskjutande domstolen kontrollera att den enda ”sanktion” som är knuten till att CONI inte godkänner årsredovisningen består i att denna årsredovisning inte offentliggörs. Sådana indicier tyder på att CONI saknar behörighet att vidta tvångsåtgärder gentemot de nationella idrottsförbunden i detta hänseende.

68 När det gäller godkännandet av budgeten ankommer det på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida de nationella idrottsförbunden, såsom CONI har förklarat under förhandlingen, i slutändan är de som beslutar om sin budget utan att CONI kan motsätta sig dess antagande och på så sätt kontrollera förbundens förvaltning på denna punkt, vilket även det tyder på att CONI saknar behörighet att utöva tvång.

69 När det gäller CONI:s befogenhet, enligt artikel 23.2 i dess stadgar, att fastställa de ekonomiska bidrag som tilldelas de nationella idrottsförbunden och att fastställa de särskilda sektorer som ska tilldelas dessa bidrag, ankommer det på den hänskjutande domstolen att kontrollera vilken inverkan denna befogenhet har på FIGC:s konkreta förvaltning och på FIGC:s förmåga att behålla kontrollen över sina upphandlingsbeslut. I detta sammanhang ska den hänskjutande domstolen beakta dels den omständigheten att de offentliga bidragen enligt denna bestämmelse tycks fördelas mellan mycket allmänna kategorier inom idrottsverksamhetens offentliga dimension, nämligen främjande av ungdomsidrott, förberedelser för de olympiska spelen och förberedelser för idrottsutövande på hög nivå, dels den omständigheten, när det gäller just FIGC, att den offentliga finansieringen av detta förbund, såsom framgår av beslutet om hänskjutande och av de uppgifter som lämnats under förhandlingen, under alla omständigheter utgör en liten del och att detta förbund har en betydande självfinansieringsförmåga.

70 När det, för det femte, gäller CONI:s befogenhet att med stöd av artikel 7.5 hl i CONI:s stadgar utse revisorer som ska företräda CONI i de nationella idrottsförbunden, ankommer det på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida revisorerna kan påverka förbundets förvaltningspolitik, bland annat i fråga om offentlig upphandling. Den hänskjutande domstolen ska därvid beakta att dessa revisorer, såsom framgår av FIGC:s och CONI:s skriftliga yttranden, saknar vetorätt och inte har någon företrädes- eller förvaltningsbefogenhet.

71 När det, för det sjätte, gäller CONI:s befogenhet, enligt artikel 5.2 e i lagstiftningsdekret nr 242 samt artiklarna 6.4 e, 6.4 e1, 7.5 e och 23.3 i CONI:s stadgar, att kontrollera hur de nationella idrottsförbunden utövar den offentliga verksamhet de anförtrotts och, mer allmänt, att kontrollera att dessa förbund fungerar väl, ankommer det på den hänskjutande domstolen att pröva vilken betydelse denna kontroll har för nämnda förbunds självständighet i fråga om förvaltningen och för deras förmåga att fatta beslut i fråga om offentlig upphandling. Den hänskjutande domstolen ska särskilt pröva huruvida, såsom anges i punkt 53 i denna dom, kontrollen av att de nationella idrottsförbunden fungerar väl i huvudsak är begränsad till en kontroll inom de områden som avser det regelmässiga anordnandet av tävlingar, olympiska förberedelser, idrottsverksamhet på hög nivå och användningen av det ekonomiska stödet eller huruvida CONI utövar en mer aktiv kontroll över dessa förbunds förvaltning.

72 CONI har vidare befogenhet att ställa nationella idrottsförbund under förvaltarskap när det föreligger allvarliga brister i samband med förvaltningen eller allvarliga överträdelser av idrottsrätten eller om det konstateras att dessa förbund inte fungerar väl eller att det uppstått problem i samband med det regelmässiga anordnandet av idrottstävlingar. Denna befogenhet följer av artiklarna 5.2 e ter och 7.2 f i lagstiftningsdekret nr 242 samt artiklarna 6.4 f1, 7.5 f och 23.3 i CONI:s stadgar. När det närmare bestämt gäller denna befogenhet ankommer det på den hänskjutande domstolen att, för att kunna utesluta att det föreligger en aktiv kontroll av dessa förbunds förvaltning, fastställa att CONI:s befogenhet i dessa avseenden – i likhet med vad som gjorts gällande av FIGC, CONI och den italienska regeringen såväl i deras skriftliga yttranden som vid förhandlingen – endast består i en ren kontroll av att föreskrifterna följs och inte i någon kontroll av de nationella idrottsförbundens förvaltningspolitik och att utövandet av denna befogenhet, oberoende av att ett förbund endast i undantagsfall ska ställas under förvaltarskap, inte medför någon stadigvarande kontroll över dessa förbunds förvaltning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 februari 2001, kommissionen/Frankrike, C-237/99, EU:C:2001:70, punkterna 55 och 56).

73 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 66 i sitt förslag till avgörande ska det, för att bedöma huruvida CONI utövar en aktiv kontroll över FIGC:s förvaltning och huruvida CONI kan påverka FIGC:s beslut i fråga om offentlig upphandling, göras en helhetsbedömning av CONI:s olika befogenheter. I detta sammanhang ska det preciseras att det i allmänhet är en rad indicier som tillsammans kan utgöra stöd för förekomsten av en sådan kontroll (se, för ett liknande resonemang, dom av den 1 februari 2001, kommissionen/Frankrike, C-237/99, EU:C:2001:70, punkt 59).

74 Den hänskjutande domstolen har påpekat att det, för det fall det fastställs att CONI utövar kontroll över förvaltningen i sådana nationella idrottsförbund som FIGC i den mening som avses i den andra delen av det alternativ som anges i artikel 2.1 led 4 c i direktiv 2014/24, kan konstateras att dessa förbund, till följd av deras majoritetsdeltagande i de centrala kollegiala beslutande organen i CONI i enlighet med artiklarna 4 och 6 i lagstiftningsdekret nr 242, har ett inflytande över CONI:s verksamhet som uppväger denna kontroll. EU-domstolen betonar i detta hänseende att detta förhållande endast är relevant om det kan fastställas att vart och ett av de nationella idrottsförbunden, var för sig, kan utöva ett betydande inflytande över CONI:s tillsyn över just det förbundets förvaltning med den följden att CONI:s tillsyn neutraliseras och ett sådant nationellt idrottsförbund på så sätt återfår kontrollen över sin förvaltning, oberoende av det inflytande som utövas av andra nationella idrottsförbund som befinner sig i samma situation.

75 Mot bakgrund av dessa överväganden ska den andra frågan besvaras enligt följande. Den andra delen av det alternativ som anges i artikel 2.1 led 4 c i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att förvaltningen av ett nationellt idrottsförbund, i det fall detta förbund enligt nationell rätt självständigt ska utöva sin förvaltning, endast kan anses stå under en myndighets kontroll om det av en helhetsbedömning av de befogenheter som denna myndighet har i förhållande till nämnda förbund framgår att förvaltningen aktivt kontrolleras på ett sätt som i praktiken äventyrar denna självständighet i sådan grad att nämnda myndighet har möjlighet att påverka förbundets beslut i fråga om offentlig upphandling. Det förhållandet att de olika nationella idrottsförbunden, till följd av deras majoritetsdeltagande i

myndighetens centrala kollegiala beslutande organ, har ett inflytande över den berörda myndighetens verksamhet är endast relevant om det kan fastställas att vart och ett av dessa förbund, var för sig, kan utöva ett betydande inflytande över den offentliga tillsyn som denna myndighet utövar över förbundet, vilket får till följd att denna myndighetens tillsyn neutraliseras och att ett sådant nationellt idrottsförbund således återfår kontrollen över sin förvaltning, oberoende av det inflytande som utövas av de övriga nationella idrottsförbund som befinner sig i samma situation.

Rättegångskostnader

76 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (fjärde avdelningen) följande:

1) **Artikel 2.1 led 4 a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/24/EU av den 26 februari 2014 om offentlig upphandling och om upphävande av direktiv 2004/18/EG ska tolkas så, att ett organ som anförtrotts uppgifter av offentlig karaktär som uttömmande definieras i nationell rätt kan anses ha inrättats i det särskilda syftet att tillgodose allmänna intressen som inte är av industriell eller kommersiell karaktär i den mening som avses i denna bestämmelse, trots att det inte har inrättats i form av en offentlig förvaltning, utan i form av en privaträttslig sammanslutning och trots att viss del av dess verksamhet, för vilken organet har självfinansieringsförmåga, inte är av offentlig karaktär.**

2) **Den andra delen av det alternativ som anges i artikel 2.1 led 4 c i direktiv 2014/24 ska tolkas så, att förvaltningen av ett nationellt idrottsförbund, i det fall detta förbund enligt nationell rätt självständigt ska utöva sin förvaltning, endast kan anses stå under en myndighets kontroll om det av en helhetsbedömning av de befogenheter som denna myndighet har i förhållande till nämnda förbund framgår att förvaltningen aktivt kontrolleras på ett sätt som i praktiken äventyrar denna självständighet i sådan grad att nämnda myndighet har möjlighet att påverka förbundets beslut i fråga om offentlig upphandling. Det förhållandet att de olika nationella idrottsförbunden, till följd av deras majoritetsdeltagande i myndighetens centrala kollegiala beslutande organ, har ett inflytande över den berörda myndighetens verksamhet är endast relevant om det kan fastställas att vart och ett av dessa förbund, var för sig, kan utöva ett betydande inflytande över den offentliga tillsyn som denna myndighet utövar över förbundet, vilket får till följd att denna myndighetens tillsyn neutraliseras och att ett sådant nationellt idrottsförbund således återfår kontrollen över sin förvaltning, oberoende av det inflytande som utövas av de övriga nationella idrottsförbund som befinner sig i samma situation.**

Underskrifter