Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Fjerde Afdeling)

3. februar 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – offentlige kontrakter – offentlig udbudsprocedure – direktiv 2014/24/EU – artikel 2, stk. 1, nr. 4) – ordregivende myndighed – offentligretlige organer – begreb – nationalt idrætsforbund – imødekommelse af almenhedens behov – et offentligretligt organs tilsyn med forbundets ledelse«

I de forenede sager C-155/19 og C-156/19,

angående to anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), ved afgørelser af 17. januar 2019, indgået til Domstolen den 22. februar 2019 i sagerne

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),

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

mod

De Vellis Servizi Globali Srl,

procesdeltagere:

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

Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),

har

DOMSTOLEN (Fjerde Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M. Vilaras, og dommerne N. Piçarra, D. Šváby (refererende dommer), S. Rodin og K. Jürimäe,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. juli 2020,

* Processprog: italiensk.

efter at der er afgivet indlæg af:

– Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) ved avvocati L. Medugno og L. Mazzarelli,

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

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

– Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) ved avvocati S. Fidanzia og A. Gigliola,

– den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato D. Del Gaizo,

– Europa-Kommissionen ved G. Gattinara og P. Ondrůšek og L. Haasbeek, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 1. oktober 2020,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 2, stk. 1, nr. 4), litra a) og c), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EUT 2014, L 94, s. 65).

2 Anmodningerne er blevet indgivet i forbindelse med to tvister mellem på den ene side Federazione Italiana Giuoco Calcio (det italienske fodboldforbund, herefter »FIGC«) og Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl (herefter »Consorzio«) og på den anden side De Vellis Servizi Globali Srl vedrørende tildelingen af en kontrakt til Consorzio.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 2, stk. 1, nr. 4), i direktiv 2014/24 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

4) »offentligretlige organer«: organer med følgende karakteristika:
   a) de er oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, dog ikke behov af industriel eller kommerciel karakter
   b) de er en juridisk person og
   c) de finansieres for størstedelens vedkommende af staten, regionale eller lokale myndigheder eller af andre offentligretlige organer, eller er underlagt ledelsesmæssig kontrol af disse myndigheder eller organer, eller de har et administrations-, ledelses- eller tilsynsorgan, hvor mere end halvdelen af medlemmerne udpeges af staten, regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer.«

Italiensk ret

Lov om offentlige kontrakter

4 Artikel 3, stk. 1, litra d), i decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (lovdekret nr. 50 om lov om offentlige kontrakter) af 18. april 2016 (almindeligt tillæg til GURI nr. 91 af 19.4.2016, herefter »lov om offentlige kontrakter«) bestemmer:

»I denne lov forstås ved:

[…]

d) »offentligretligt organ«: ethvert organ, også med retlig form som et selskab, hvis ikke-udtømmende liste er indeholdt i bilag IV:
   1) der er oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, dog ikke behov af industriel eller kommerciel karakter
   2) der har status som juridisk person

   og
   3) hvis drift enten for størstedelens vedkommende finansieres af staten, regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer, eller hvis drift er underlagt disses kontrol, eller hvortil staten, regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer udpeger mere end halvdelen af medlemmerne i administrations-, ledelses- eller tilsynsorganet.«

Lovdekret nr. 220

5 Artikel 1 i decreto-legge n. 220 – Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva (lovdekret nr. 220 om hastebestemmelser vedrørende sportsret) af 19. august 2003 (GURI nr. 192 af 20.8.2003), som efter ændringer blev ophøjet til lov ved artikel 1 i legge n. 208 (lov nr. 208) af 17. oktober 2003 (GURI nr. 243 af 18.10.2003), bestemmer:

»1. Republikken anerkender og fremmer autonomien i den nationale idrætslovgivning som udtryk for den internationale idrætslovgivning, der henhører under Den Internationale Olympiske Komité.

2. Forholdet mellem idrætslovgivningen og Republikkens lovgivning reguleres på grundlag af princippet om autonomi, bortset fra i de tilfælde, hvor der foreligger subjektive retsstillinger, der er relevante for Republikkens retsorden, som er knyttet til idrætslovgivningen.«

Lovdekret nr. 242

6 Artikel 1 i decreto legislativo n. 242 – Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano-CONI, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n° 59 (lovdekret nr. 242 om omorganisering af den nationale italienske olympiske komité-CONI i henhold til artikel 11 i lov nr. 59 af 15.3.1997) af 23. juli 1999 (GURI nr. 176 af 29.7.1999) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisterne i hovedsagerne (herefter »lovdekret nr. 242«), har følgende ordlyd:

»1. [Comitato Olimpico Nazionale Italiano (den nationale italienske olympiske komité), i det følgende benævnt »CONI«], er en offentligretlig juridisk person, der er beliggende i Rom og er underlagt Ministero per i Beni e le Attività Culturali [ministeriet for kulturelle goder og aktiviteter, Italien].«

7 Nævnte lovdekrets artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»CONI […] overholder sportsrettens folkeretlige principper i tråd med beslutninger og direktiver fra Den Internationale Olympiske Komité, i det følgende benævnt »IOC«. CONI har til opgave at organisere og styrke idrætten på nationalt plan, herunder navnlig at forberede atleterne og stille passende midler til rådighed til De Olympiske Lege og til alle andre nationale og internationale sportsbegivenheder, der fungerer som forberedelse til De Olympiske Lege. Den har ligeledes til formål – inden for rammerne af idrætssystemet […] – at træffe de nødvendige foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af anvendelsen af stoffer, som ændrer atleternes naturlige fysiske præstationer i forbindelse med idrætsaktiviteter, samt at sikre en maksimal udbredelse af idræt […] inden for de rammer, der er fastsat i decreto del Presidente della Repubblica n. 616 (dekret fra republikkens præsident nr. 616) af 24. juli 1977. […]«

8 Samme lovdekret artikel 4, stk. 1 og 2, bestemmer:

»1. Det nationale råd består af:

a) formanden for CONI, som leder organet

b) formænd for de nationale idrætsforbund

c) italienske medlemmer af IOC

d) atleter og træneren på det sportsområde, der repræsenterer de nationale idrætsforbund og de associerede idrætsdiscipliner, på betingelse af, at de aldrig har været udsat for en afbrydelse af sportsaktiviteten, som har sanktioneret en anvendelse af stoffer, der ændrer naturlige fysiske resultater i forbindelse med sportsaktiviteter

[…]

2. Repræsentanterne for de nationale idrætsforbund som defineret inden for rammerne af de olympiske sportsgrene skal udgøre flertallet af de stemmeberettigede i CONI's nationale råd.«

9 Artikel 5 i lovdekret nr. 242 har følgende ordlyd:

»1. I overensstemmelse med afgørelserne og instruktionerne fra Den Internationale Olympiske Komité udbreder det nationale råd den olympiske idé, regulerer og koordinerer den nationale sportsaktivitet og harmoniserer ud fra dette perspektiv de aktiviteter, der udføres af de nationale idrætsforbund og de nationale idrætsdiscipliner.

[…]

2. Det nationale råd har som sin væsentligste opgave:

a) at vedtage vedtægten og de øvrige retsakter, der henhører under dets kompetenceområde, samt at udstede retningslinjer for fortolkning og anvendelse af de gældende bestemmelser

b) at fastsætte de grundlæggende principper, som vedtægterne for de nationale idrætsforbund, de associerede idrætsdiscipliner, enhederne til fremme af idræt samt idrætsforeninger og -selskaber skal opfylde for at blive anerkendt til idrætsformål

c) at træffe beslutninger med henblik på anerkendelse, til idrætsformål, af nationale idrætsforbund, idrætsforeninger og -selskaber, enheder til fremme af idræt, velgørende organisationer og øvrige idrætsdiscipliner, som er associeret med CONI og forbundene, i overensstemmelse med de i vedtægten fastsatte krav […]

[…]

e) at fastsætte kriterier og vilkår, som regulerer de nationale idrætsforbunds udøvelse af kontrol med de associerede idrætsdiscipliner og med de anerkendte enheder til fremme af idræt

[…]

eb) efter forslag fra det nationale udvalg at træffe afgørelser om at sætte de nationale idrætsforbund eller de associerede idrætsdiscipliner under administration i tilfælde af alvorlige uregelmæssigheder i forvaltningen, eller hvis de ledende organer tilsidesætter idrætslovgivningen groft, i tilfælde af, at de nævnte organer ikke kan fungere, eller når det ikke er sikret, at idrætskonkurrencer kan lanceres og organiseres behørigt.

[…]«

10 Lovdekretets artikel 6, stk. 1, bestemmer følgende:

»Det nationale udvalg består af:

a) formanden for CONI, der står i spidsen for organet

b) italienske medlemmer af IOC

c) ti repræsentanter for de nationale idrætsforbund og associerede idrætsdiscipliner

[…]«

11 Nævnte lovdekrets artikel 7 har følgende ordlyd:

»1. Det nationale udvalg varetager opgaver som administrerende direktør for CONI's administrative virksomhed og drift, idet den fastlægger sine mål og programmer og efterprøver, om resultaterne er i overensstemmelse med de givne retningslinjer.

2. Det nationale udvalg har følgende opgaver:

[…]

e) på grundlag af de kriterier og fremgangsmåder, der er fastsat i henhold til artikel 5, stk. 2, litra e), at udøve kontrolbeføjelser over de nationale idrætsforbund, de associerede idrætsdiscipliner og anerkendte enheder til fremme af idræt med hensyn til regelmæssig afholdelse af konkurrencer, forberedelse til De Olympiske Lege, sportsaktiviteter på højt niveau og anvendelse af den finansielle støtte, der er omhandlet i dette stykkes punkt d)

f) at foreslå det nationale råd at sætte nationale idrætsforbund eller associerede idrætsdiscipliner under tilsyn i tilfælde af alvorlige uregelmæssigheder i forvaltningen eller alvorlige overtrædelser af idrætslovgivningen begået af ledelsesorganerne, eller hvis det konstateres, at disse sidstnævnte ikke kan fungere, eller hvis de lovmæssige krav ikke overholdes for at sikre, at de nationale sportskonkurrencer igangsættes og afvikles under gode vilkår

[…]«

12 Samme lovdekrets artikel 15, stk. 1-6, bestemmer:

»1. De nationale idrætsforbund og associerede idrætsdiscipliner udøver deres idrætsaktivitet i overensstemmelse med afgørelserne og retningslinjerne fra IOC, de internationale forbund og CONI og tager derved også hensyn til den offentlige dimension af bestemte former for virksomhed, som er nærmere fastsat i CONI's vedtægter. I disse deltager idrætsselskaber og -foreninger samt – alene i de tilfælde, som er fastsat i de nationale idrætsforbunds og associerede idrætsdiscipliners vedtægter med hensyn til denne særlige aktivitet – også enkelte medlemmer.

2. De nationale idrætsforbund og associerede idrætsdiscipliner er foreninger, som er privatretlige juridiske personer. De handler ikke med gevinst for øje og er i mangel af udtrykkelige bestemmelser i nærværende dekret underlagt de civilretlige regler og disses gennemførelsesbestemmelser.

3. De nationale idrætsforbunds og associerede idrætsdiscipliners årsopgørelser godkendes hvert år af forbundsadministrationen og er underlagt CONI's nationale udvalgs godkendelse. Hvis forbundets eller de associerede discipliners revisorer afgiver en negativ udtalelse, eller i mangel af en godkendelse fra CONI's nationale udvalg, indkaldes selskabernes og foreningernes forsamling, således at der kan træffes afgørelse om godkendelse af årsopgørelsen.

4. Den forsamling, der vælger ledelsen, godkender forvaltningsorganets budgetplaner, som kontrolleres af forsamlingen efter hver fireårsperiode og den mandatperiode, for hvilke de er blevet godkendt.

5. De nationale idrætsforbund og de associerede idrætsdiscipliner anerkendes til idrætsformål af det nationale råd.

6. Anerkendelse af nye nationale idrætsforbund og associerede idrætsdiscipliner som privatretlige juridiske personer sker i henhold til decreto del Presidente della Repubblica n. 361 (dekret fra republikkens præsident nr. 361) af 10. februar 2000 efter det nationale råds forudgående anerkendelse heraf til idrætsformål.

[…]«

13 Artikel 16, stk. 1, i lovdekret nr. 242 fastsætter:

»De nationale idrætsforbund og associerede idrætsdiscipliner reguleres af vedtægtsbestemmelser og retsforskrifter på grundlag af princippet om internt demokrati, princippet om enhvers deltagelse i idrætsaktiviteter på lige vilkår og i overensstemmelse med national og international idrætslovgivning.«

CONI's vedtægter

14 Artikel 1 i CONI's vedtægter bestemmer:

»1. [CONI] er sammenslutningen af nationale idrætsforbund og associerede idrætsdiscipliner.

2. CONI […] er disciplinær-, regulerings- og forvaltningsmyndighed for så vidt angår de idrætsaktiviteter, der anses for et grundlæggende element af individets fysiske og moralske dannelse og en integrerende del af undervisningen og den nationale kultur. […]«

15 Artikel 6 i CONI's vedtægter bestemmer:

»1. Det nationale råd, som er det øverste repræsentationsorgan inden for italiensk idræt, udbreder den olympiske idé, sørger for alt det nødvendige til forberedelsen til De Olympiske Lege, regulerer og koordinerer den nationale sportsaktivitet og harmoniserer de nationale idrætsforbunds og de associerede idrætsdiscipliners aktiviteter.

[…]

4. Det nationale råd:

[…]

b) fastsætter de grundlæggende principper, som vedtægterne for de nationale idrætsforbund, de associerede idrætsdiscipliner, enhederne til fremme af idræt, anerkendte almennyttige foreninger, idrætsforeninger og -selskaber skal opfylde for at blive anerkendt til idrætsformål, og vedtager det kodeks for judiciel kompetence på idrætsområdet, som skal overholdes af alle de nationale idrætsforbund og de associerede idrætsdiscipliner

c) træffer afgørelse om anerkendelse til idrætsformål af nationale idrætsforbund, de associerede idrætsdiscipliner, enhederne til fremme af idræt, anerkendte almennyttige foreninger på grundlag af de kriterier, der er fastsat i vedtægterne og under hensyntagen til repræsentationen og til idrættens olympiske karakter, den eventuelle anerkendelse af IOC og den sportslige tradition for den pågældende disciplin

[…]

e) definerer kriterierne og måderne for udøvelse af CONI's kontrol med de nationale idrætsforbund, de associerede idrætsdiscipliner, og, på idrætsområderne, de anerkendte enheder til fremme af idræt

e1) fastsætter, for at sikre den behørige organisation af idrætsmesterskaber, kriterierne og måderne for den af forbundene udøvede kontrol med de [associerede] idrætsselskaber og for CONI's substituerende kontrol i tilfælde af påviste mangler ved de nationale idrætsforbunds kontrol

[…]

f1) træffer efter forslag fra det nationale udvalg afgørelse om at sætte de nationale idrætsforbund og de associerede idrætsdiscipliner under administration i tilfælde af alvorlige uregelmæssigheder i forvaltningen, eller hvis de ledende organer tilsidesætter idrætslovgivningen groft, eller hvis det fastslås, at disse organer umuligt kan varetage deres opgaver, eller når det ikke er sikret, at de nationale idrætskonkurrencer kan organiseres og afvikles under gode betingelser

[…]«

16 Artikel 7, stk. 5, i CONI's vedtægter fastsætter:

»Det nationale udvalg:

[…]

e) kontrollerer på grundlag de kriterier, som det nationale råd har fastsat, de nationale idrætsforbund for så vidt angår de offentlige aspekter og navnlig den behørige organisering af konkurrencer, forberedelsen til De Olympiske Lege, elitesportsaktiviteter og anvendelsen af tildelt økonomisk støtte og fastsætter kriterierne for at tildele økonomisk støtte til foreningerne

[…]

f) foreslår det nationale råd at sætte nationale idrætsforbund eller associerede idrætsdiscipliner under administration i tilfælde af alvorlige uregelmæssigheder, der er konstateret i forvaltningen, eller hvis ledelsesorganerne tilsidesætter idrætslovgivningen groft, eller hvis det fastslås, at disse organer umuligt kan varetage deres opgaver, eller hvis de nationale idrætsforbund ikke har vedtaget de retlige procedurer; det kan også foreslå, at de kompetente interne organer sættes under administration for at sikre, at de nationale idrætskonkurrencer kan lanceres og afvikles under gode betingelser

[…]

g2) godkender budgettet og de programmer, der er knyttet til aktiviteten, samt det årlige regnskab for de nationale idrætsforbund og associerede idrætsdiscipliner

[…]

h1) udpeger de revisorer, der repræsenterer CONI i de nationale idrætsforbund de associerede idrætsdiscipliner og i CONI's regionale udvalg

[…]

l) godkender til idrætsformål vedtægterne, bestemmelserne til gennemførelse af vedtægterne, bestemmelserne om judiciel kompetence på idrætsområdet og antidoping-bestemmelserne for de nationale idrætsforbund og de associerede idrætsdiscipliner, hvorved det efterprøver, at disse er i overensstemmelse med loven, CONI's vedtægter, de grundlæggende principper og de af det nationale råd fastlagte retningslinjer og kriterier, og i givet fald inden 90 dage sender dem tilbage til de nationale idrætsforbund og de associerede idrætsdiscipliner, således at de nødvendige ændringer kan foretages

[…]«

17 Artikel 20, stk. 4, i CONI's vedtægter har følgende ordlyd:

»De nationale idrætsforbund udøver deres idrætsaktivitet og de dermed forbundne reklameaktiviteter i overensstemmelse med afgørelserne og instruktionerne fra IOC, og CONI og tager derved også hensyn til den offentlige dimension af bestemte aspekter ved denne aktivitet. Inden for rammerne af idrætslovgivningen tildeles de nationale idrætsforbund teknisk, organisatorisk og administrativ autonomi under CONI's kontrol.«

18 Artikel 21 i CONI's vedtægter bestemmer:

»1. CONI anerkender de nationale idrætsforbund, der opfylder betingelserne:

a) udøvelse af sportsaktiviteter på det nationale område og på internationalt plan, herunder deltagelse i konkurrencer og gennemførelse af uddannelsesprogrammer for atletikudøvere og teknikere

b) medlemskab af en international sammenslutning, der er anerkendt af IOC, når denne eksisterer, og forvaltning af aktiviteten i overensstemmelse med det olympiske Charter og reglerne for den internationale sammenslutning, som de tilhører

c) en vedtægtsmæssig og regulerende ordning, der bygger på princippet om internt demokrati og kvinders og mænds deltagelse i sportsudøvelse på lige vilkår og med lige muligheder samt under overholdelse af IOC's og CONI's resolutioner og direktiver

d) valgprocedurer og sammensætning af ledelsesorganerne i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 16, stk. 2, i [lovdekret nr. 242].

[…]

3. Såfremt et anerkendt nationalt sportsforbund ikke opfylder betingelserne i stk. 1, træffer CONI's nationale råd afgørelse om tilbagekaldelse af anerkendelsen.«

19 Artikel 22 i CONI's vedtægter bestemmer:

»1. De nationale idrætsforbunds vedtægter skal overholde de grundlæggende principper, der er fastsat af det nationale råd, og navnlig sigte på at sikre en konstant ligevægt mellem professionelle sektorer og amatørsektorers rettigheder og pligter, herunder mellem de forskellige kategorier inden for det samme sportsområde.

2. De nationale idrætsforbunds vedtægter skal fastsætte de nærmere regler for udøvelse af aktivt og passivt valg af atleter og trænere i overensstemmelse med IOC's anbefalinger og med de grundlæggende principper, der fastlægges af CONI's nationale råd.

[…]

4. Generalforsamlingen på andet niveau, der består af repræsentanter valgt på territorialt plan, er tilladt i de nationale idrætsforbund, som omfatter mere end 2 000 tilknyttede foreninger og selskaber, der har beføjelse til at stemme.

5. Det nationale udvalg har 90 dage til at godkende de nationale idrætsforbunds vedtægter til idrætsformål. Med henblik herpå skal den vurdere, om vedtægterne er i overensstemmelse med loven, CONI's vedtægter og de grundlæggende principper, der er fastsat af CONI's nationale råd. I tilfælde af manglende overensstemmelse og inden for en frist på 90 dage, der løber fra indgivelsen af vedtægten til generalsekretariatet, tilbagesender det nationale udvalg dette dokument til de berørte forbund med angivelse af de kriterier, der skal overholdes, for at de fornødne ændringer, bliver foretaget. Såfremt denne frist på 90 dage er udløbet, uden at der er sket en sådan henvisning, anses forbundsvedtægterne for godkendt. Hvis de nationale idrætsforbund ikke ændrer deres vedtægter på den anførte måde, kan det nationale udvalg udpege en ad hoc-kommissær og i de mest alvorlige tilfælde tilbagekalde anerkendelsen.

5a. Vedtægterne fastsætter de tilsyns- og kontrolbeføjelser, som kan udøves af forbundene under hensyntagen til den associative organisering af deres struktur.

[…]«

20 Artikel 23 i CONI's vedtægter bestemmer:

»1. I henhold til lovdekret nr. 242 med senere ændringer og tilføjelser er det ud over dem, hvis offentlige karakter udtrykkeligt er fastsat i loven, alene følgende af de nationale idrætsforbunds aktiviteter, der har en offentlig karakter: optagelse og indmeldelse af selskaber, sportsforeninger og

enkelte medlemmer, tilbagekaldelse af enhver art og ændring af beslutninger om optagelse eller indmeldelse, tilsyn med den behørige afvikling af konkurrencer og professionelle sportsmesterskaber, anvendelse af offentlige tilskud, forebyggelse af og straf for doping samt forberedelser på olympisk og højt niveau, uddannelse af trænere og anvendelse og drift af offentlige sportsanlæg.

1a. I forbindelse med udøvelsen af offentlige aktiviteter som omhandlet i stk. 1 overholder de nationale idrætsforbund CONI's retningslinjer og kontrol og handler i overensstemmelse med princippet om upartiskhed og åbenhedsprincippet. Aktivitetens offentlige karakter ændrer ikke ved den ordinære privatretlige ordning, som er gældende for forbundenes individuelle handlinger og de tilknyttede subjektive retsstillinger.

1b. Det nationale udvalg fastsætter kriterier og procedurer, som skal sikre, at de føderative beslutninger er i overensstemmelse med CONI's programmer med hensyn til landsholdenes konkurrencedygtighed, beskyttelsen af den nationale idrætskulturarv og dens specifikke identitet samt behovet for at sikre en effektiv intern forvaltning.

2. Det nationale råd godkender de nationale idrætsforbunds budgetter på grundlag af de af det nationale råd fastsatte kriterier og procedurer og træffer beslutning om finansielle bidrag til forbundene. I denne forbindelse kan den fastlægge særlige tildelingssektorer og herved tage særligt hensyn til fremme af børne- og ungdomsidræt, forberedelse til De Olympiske Lege samt elitesportsaktiviteter.

3. Det nationale udvalg fører tilsyn med, at de nationale idrætsforbund fungerer tilfredsstillende. I tilfælde af alvorlige uregelmæssigheder i forvaltningen, eller hvis forbundsorganerne tilsidesætter idrætslovgivningen groft, eller når det ikke er sikret, at idrætskonkurrencer kan lanceres og afvikles under gode betingelser, eller hvis det fastslås, at de nævnte organer ikke kan fungere, anmoder udvalget det nationale råd om udnævnelse af en kommissær.«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

21 Vellis Servizi Globali blev opfordret til at deltage i en udbudsprocedure med forhandling iværksat af FIGC med henblik på tildeling af dragertjenester i forbindelse med ledsagelse af de nationale fodboldhold og på forbundets lager i Rom (Italien) for en varighed af tre år. Efter afslutningen af denne procedure og tildelingen af kontrakten til Consorzio anfægtede De Vellis Servizi Globali ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) måden, hvorpå udbudsproceduren var blevet afviklet, idet selskabet gjorde gældende, at FIGC skulle anses for et offentligretligt organ som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra d), i lov om offentlige kontrakter og således skulle have overholdt de regler om offentliggørelse, der er fastsat i denne lov.

22 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) gav De Vellis Servizi Globali medhold og annullerede tildelingen af kontrakten til Consorzio.

23 FIGC og Consorzio iværksatte hver især appel til prøvelse af denne rets dom ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien). De har begge bestridt forudsætningen om, at FIGC skal kvalificeres som et »offentligretligt organ«, og følgelig at Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) har kompetence.

24 Den forelæggende ret har anført, at det ved afgørelsen af, om de italienske forvaltningsdomstole har kompetence til at træffe afgørelse i tvisten, og om FIGC havde pligt til at anvende reglerne om tildeling af offentlige kontrakter, er nødvendigt at undersøge, om forbundet kan kvalificeres som et »offentligretligt organ« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra d), i lov om offentlige kontrakter, som gennemfører artikel 2, stk. 1, nr. 4), i direktiv 2014/24.

25 Den forelæggende ret ønsker navnlig for det første oplyst, om FIGC opfylder betingelsen i artikel 2, stk. 1, nr. 4), litra a), i direktiv 2014/24, hvorefter der ved »offentligretligt organ« forstås ethvert organ, der er oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, dog ikke behov af industriel eller kommerciel karakter.

26 I denne forbindelse har den forelæggende ret for det første anført, at FIGC som nationalt sportsforbund er en privatretlig enhed med status som juridisk person, som staten blot anerkender i henhold til de processuelle ordninger for anerkendelse af privatretlige juridiske personer, idet den offentlige karakter af visse af forbundets aktiviteter ikke ændrer den almindelige privatretlige ordning, som det er underlagt. Dertil kommer, at henset til dets selvfinansieringsevne og på baggrund af dom af 15. januar 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria m.fl. (C-44/96, EU:C:1998:4), kan de andre aktiviteter end opgaver af offentlig karakter, som pålægges forbundet på grundlag af en udtømmende liste, anses for at falde ind under dets privatretlige generelle kapacitet uanset dets pligt til at løse sine opgaver.

27 For det andet har den forelæggende ret forklaret, at det ligeledes er muligt at antage, at denne formelle kvalifikation ex lege ikke er afgørende, for så vidt som de nationale idrætsforbund, der er underlagt CONI's tilsynsbeføjelser, i henhold til lov er forpligtet til at forfølge de mål af almen interesse, som udtømmende følger af CONI's vedtægters artikel 23, at overholde CONI's retningslinjer og kontroller, at blive anerkendt af CONI med sportslige formål samt at overholde principperne om upartiskhed og gennemsigtighed. Under disse omstændigheder kan det antages, at enhver biaktivitet, såsom dragertjenesterne, har en funktionel karakter i forhold til de offentlige opgaver i en sådan grad, at den udgør en integrerende del heraf.

28 For det andet ønsker den forelæggende ret, idet den har anført, at FIGC ikke er omfattet af første og tredje led af det alternativ, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, nr. 4), litra c), i direktiv 2014/24, oplyst, om dette forbund opfylder betingelsen i dette alternativs andet led, hvorefter en enheds drift, for at den kan kvalificeres som et »offentligretligt organ«, skal være underlagt kontrol fra en offentlig myndighed som CONI.

29 I denne henseende har den forelæggende ret anført, at CONI, der selv er underlagt tilsyn af Ministro per i beni e l'attività culturali (ministeren for kulturelle goder og aktiviteter), i forhold til nationale idrætsforbund såsom FIGC har forskellige beføjelser, såsom beføjelsen til at anerkende deres sportslige formål, kontrol og ledelse af aktiviteter af offentlig karakter samt til godkendelse af årsregnskaber og administration af forbundene.

30 Den forelæggende ret har imidlertid også understreget, at FIGC kan anses for ikke at være under CONI's dominerende indflydelse, fordi de nationale idrætsforbund deltager i CONI's øverste organer, og CONI's beføjelser over for dem ikke udgør det tilsyn, der sædvanligvis føres over offentligretlige organer, idet godkendelsen af årsregnskaberne bl.a. er begrænset til en kontrol af anvendelsen af offentlige bidrag.

31 Det er på denne baggrund, at Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har besluttet at udsætte sagen og at stille Domstolen følgende to præjudicielle spørgsmål, som er affattet i identiske vendinger i sag C-155/19 og sag C-156/19:

»1) a) Kan [FIGC] på grundlag af den nationale lovgivning vedrørende sportens regler kvalificeres som et offentligretligt organ, for så vidt som det er oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, som ikke er af industriel eller kommerciel karakter?

b) Er navnlig kravet om organets formål opfyldt i forhold til [FIGC], selv om der ikke foreligger en formel retsakt om oprettelse fra en offentlig myndighed, og selv om organet er støttet på et foreningsgrundlag, idet det [henhører under] reglerne for en sektor (sport), som er organiseret

efter en offentlig standardmodel, og idet det er forpligtet til at overholde de principper og regler, som udarbejdes af [CONI] og de internationale sportsorganer, når den nationale offentlige enhed anerkendes med sportsligt formål?

c) Kan dette krav endvidere stilles i forhold til et sportsforbund som [FIGC], der er selvfinansierende, i forhold til en aktivitet, der som den i hovedsagen omhandlede ikke har offentlig interesse, eller skal kravet om under alle omstændigheder at sikre anvendelsen af de offentligretlige regler ved indgåelse af enhver form for kontrakt med tredjeparter derimod anses for at have forrang?

2) a) Har [CONI] på grundlag af retsforholdet mellem denne og [FIGC] i forhold til sidstnævnte en [bestemmende] indflydelse, henset til de retlige beføjelser vedrørende anerkendelse af selskabets sportslige formål, godkendelse af de årlige regnskaber og tilsyn med organernes forvaltning og korrekte funktion samt administration af enheden?

b) Er disse beføjelser imidlertid ikke tilstrækkelige til at opfylde kravet om en [bestemmende] offentlig indflydelse, som er kendetegnende for et offentligretligt organ, som følge af den kvalificerede deltagelse af sportsforbundenes formænd og repræsentanter i [CONI's] væsentligste organer?«

32 Ved afgørelse truffet af Domstolens præsident den 2. april 2019 er sag C-155/19 og sag C-156/19 blevet forenet med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og dommen.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

33 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, stk. 1, nr. 4), litra a), i direktiv 2014/24 skal fortolkes således, at et organ, der har fået overdraget opgaver af offentlig interesse, som er udtømmende defineret i national ret, kan anses for at være oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, dog ikke af industriel eller kommerciel karakter som omhandlet i denne bestemmelse, selv om det ikke er oprettet i form af en offentlig forvaltning, men i form af en forening, der henhører under privatretten, og at visse af dets aktiviteter, i forhold til hvilke organet er selvfinansierende, ikke har offentlig interesse.

34 Det bemærkes i denne forbindelse, at i henhold til artikel 2, stk. 1, nr. 4), litra a)-c), i direktiv 2014/24 forstås der ved et »offentligretligt organ« enhver enhed, der for det første er oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, dog ikke behov af industriel eller kommerciel karakter, for det andet er en juridisk person og for det tredje for størstedelens vedkommende finansieres af staten, regionale eller lokale myndigheder eller af andre offentligretlige organer, eller er underlagt ledelsesmæssig kontrol af disse myndigheder eller organer, eller de har et administrations-, ledelses- eller tilsynsorgan, hvor mere end halvdelen af medlemmerne udpeges af staten, regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer.

35 Domstolen har allerede fastslået, at de tre betingelser i artikel 2, stk. 1, nr. 4), litra a)-c), i direktiv 2014/24 er kumulative, idet de tre kriterier, der er nævnt i den tredje betingelse for deres del, er alternative (jf. i denne retning dom af 12.9.2013, IVD, C-526/11, EU:C:2013:543, præmis 20, og af 5.10.2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

36 Hvad angår den første af disse tre betingelser, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, nr. 4), litra a), i direktiv 2014/24, fremgår det af Domstolens praksis, at EU-lovgiver kun har ønsket at foreskrive bindende regler for offentlige kontrakter for enheder, der er oprettet med det specifikke formål at

imødekomme almenhedens behov, dog ikke behov af industriel eller kommerciel karakter, og hvis drift imødekommer disse behov (jf. i denne retning dom af 5.10.2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, præmis 35).

37 I denne forbindelse skal det pågældende organ, både ved oprettelsen og efterfølgende, sikre, at almenhedens behov faktisk imødekommes, og varetagelsen af sådanne behov skal kunne konstateres objektivt (jf. i denne retning dom af 12.12.2002, Universale-Bau m.fl., C-470/99, EU:C:2002:746, præmis 63).

38 I det foreliggende tilfælde fremgår det af den forelæggende rets forklaringer, at den virksomhed af almen interesse, som sporten udgør, i Italien foranstaltes af hvert af de nationale idrætsforbund inden for rammerne af offentlige opgaver, som udtrykkeligt er tillagt disse forbund ved artikel 15, stk. 1, i lovdekret nr. 242 og udtømmende opregnet i artikel 23, stk. 1, i CONI's vedtægter.

39 I denne henseende fremgår det, at flere af de opgaver, der er opregnet i artikel 23, stk. 1, i CONI's vedtægter, såsom kontrol med en forskriftsmæssig afvikling af konkurrencer og mesterskaber, forebyggelse og sanktionering af doping eller forberedelser på olympisk og højt niveau, ikke er af industriel eller kommerciel karakter, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve. Under disse omstændigheder opfylder et nationalt sportsforbund, idet det faktisk varetager sådanne opgaver, betingelsen i artikel 2, stk. 1, nr. 4), litra a), i direktiv 2014/24.

40 Denne konklusion kan for det første ikke drages i tvivl af den omstændighed, at FIGC har retlig form af en privatretlig forening, og at dens oprettelse følgelig ikke følger af en formel retsakt om oprettelse af en offentlig forvaltning.

41 For det første indeholder ordlyden af artikel 2, stk. 1, nr. 4), i direktiv 2014/24 nemlig ingen henvisning til måden, hvorpå enheden kan oprettes, eller til dens retlige form. For det andet bemærkes, at begrebet »offentligretligt organ« skal fortolkes funktionsbestemt uafhængigt af de formelle bestemmelser til deres gennemførelse, således, at kravet herom er til hinder for, at der sondres efter den retlige form, som den pågældende enhed falder ind under i henhold til national ret, eller efter den retlige form, som de bestemmelser, hvorved organet oprettes, har (jf. i denne retning dom af 10.11.1998, BFI Holding, C-360/96, EU:C:1998:525, præmis 62, af 15.5.2003, Kommissionen mod Spanien, C-214/00, EU:C:2003:276, præmis 55 og 56, og af 12.9.2013, IVD, C-526/11, EU:C:2013:543, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis).

42 For det andet er det ligeledes uden betydning, at FIGC ud over de aktiviteter af almen interesse, der udtømmende er opregnet i artikel 23, stk. 1, i CONI's vedtægter, udøver andre aktiviteter, som udgør en stor del af dets samlede aktiviteter, og som er selvfinansieret.

43 Domstolen har nemlig allerede fastslået, at det er uden betydning, at et sådant organ ud over den opgave at imødekomme almenhedens behov udøver andre former for virksomhed, og at den omstændighed, at imødekommelse af almenhedens behov kun udgør en relativt ubetydelig andel af den virksomhed, som et sådant organ udøver, når det fortsat påtager sig at opfylde de behov, som det specielt er forpligtet til at imødekomme (jf. i denne retning dom af 10.11.1998, BFI Holding, C-360/96, EU:C:1998:525, præmis 55).

44 Det skal præciseres, at under disse omstændigheder kan den omstændighed, at et nationalt idrætsforbund er selvfinansierende i forhold til bl.a. de aktiviteter, der ikke er af offentlig karakter, som det udøver, ikke have nogen som helst relevans, således som generaladvokaten har anført i punkt 56 i forslaget til afgørelse, idet en sådan selvfinansieringsevne nemlig er uden betydning for tildelingen af opgaver af offentlig karakter.

45 Dom af 15. januar 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria m.fl. (C-44/96, EU:C:1998:4), giver endvidere heller ikke mulighed for at nå frem til en anden konklusion.

46 For det første illustrerer betragtningerne i denne doms præmis 20-35 netop den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 43, som i det væsentlige indebærer, at det for at afgøre, om et organ kan anses for et offentligretligt organ, er uden betydning, om dette organ udøver andre aktiviteter end dem, der har til formål at imødekomme almenhedens behov, selv om disse aktiviteter er af ringe betydning.

47 For det andet er betragtningerne i præmis 38-41 i dom af 15. januar 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria m.fl. (C-44/96, EU:C:1998:4), ikke relevante med henblik på afgørelsen af hovedsagerne, hvis kendetegn er forskellige fra den situation, der er beskrevet i den nævnte dom, nemlig situationen for et selskab, der er stiftet og overvejende ejes af en ordregivende myndighed med henblik på at udøve erhvervsmæssig virksomhed, hvortil det har fået overdraget de økonomiske midler, der følger af de aktiviteter, som den ordregivende myndighed udøver med henblik på at imødekomme almenhedens behov, dog ikke behov af industriel eller kommerciel karakter.

48 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 2, stk. 1, nr. 4), litra a), i direktiv 2014/24 skal fortolkes således, at et organ, der har fået overdraget opgaver af offentlig interesse, som er udtømmende defineret i national ret, kan anses for at være oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, som ikke er af industriel eller kommerciel karakter som omhandlet i denne bestemmelse, selv om det ikke er oprettet i form af en offentlig myndighed, men i form af en forening, der henhører under privatretten, og at visse af dets aktiviteter, i forhold til hvilke organet er selvfinansierende, ikke har offentlig interesse.

Det andet spørgsmål

49 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om andet led i alternativet omhandlet i artikel 2, stk. 1, nr. 4), litra c), i direktiv 2014/24 skal fortolkes således, at ledelsen af et nationalt sportsforbund skal anses for underlagt en offentlig myndigheds kontrol, henset til dels de beføjelser, som denne myndighed er tillagt i forhold til et sådant forbund, dels den omstændighed, at myndighedens væsentlige organer hovedsageligt består af repræsentanter for de nationale idrætsforbund.

50 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at de alternative kriterier i artikel 2, stk. 1, nr. 4), litra c), i direktiv 2014/24, således som de er gengivet i denne doms præmis 34, hver især afspejler et organs nære tilknytning til staten, regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer, og at en sådan kontrol, hvad nærmere bestemt angår kriteriet om kontrol med forvaltningen, hviler på en konstatering af, at der foreligger en aktiv kontrol med det pågældende organs forvaltning, som kan skabe en tilknytning til offentlige myndigheder, der er sammenlignelig med den, der foreligger, når et af de to andre alternative kriterier er opfyldt, hvilket giver de offentlige myndigheder mulighed for at påvirke det nævnte organs afgørelser på området for offentlige kontrakter (jf. i denne retning dom af 27.2.2003, Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110, præmis 68, 69 og 73 og den deri nævnte retspraksis).

51 En efterfølgende kontrol opfylder derfor i princippet ikke dette kriterium, eftersom en sådan kontrol ikke gør det muligt for de offentlige myndigheder at påvirke det omhandlede organs afgørelser på dette område (jf. i denne retning dom af 12.9.2013, IVD, C-526/11, EU:C:2013:543, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

52 I det foreliggende tilfælde fremgår det af den nationale lovgivning, og navnlig af bestemmelserne i artikel 1 i lovdekret nr. 220, artikel 2, stk. 1, og artikel 5, stk. 1, i lovdekret nr. 242 samt artikel 1, stk. 2, og artikel 6, stk. 1, i CONI's vedtægter, at CONI i sin egenskab af disciplinær-, regulerings- og forvaltningsmyndighed for så vidt angår idrætsaktiviteter hovedsageligt har til opgave inden for rammerne af sportsrettens autonomi og under overholdelse af principperne i den internationale sportsret at organisere og styrke idrætten på nationalt plan, herunder navnlig at forberede atleterne og stille passende midler til rådighed til forberedelsen til De Olympiske Lege, træffe de nødvendige

antidoping-foranstaltninger samt sikre en maksimal udbredelse af idræt. Med henblik herpå skal CONI's nationale råd i sin egenskab af øverste repræsentationsorgan inden for italiensk idræt udbrede den olympiske idé, sikre alt det nødvendige til forberedelsen til De Olympiske Lege, regulere og koordinere den nationale sportsaktivitet og harmonisere bl.a. de nationale idrætsforbunds aktiviteter.

53 Det fremgår således, at CONI ved i det væsentlige at udøve en regulerings- og koordineringsfunktion udgør en paraplyorganisation, som først og fremmest har til formål at rette fælles sportslige, etiske og strukturelle regler til de nationale idrætsforbund, således at der fastsættes harmoniserede regler for sporten i overensstemmelse med internationale regler, navnlig i forbindelse med turneringer og forberedelse til De Olympiske Lege. Det skal i denne forbindelse i øvrigt bemærkes, at CONI's kontrol med disse forbund i henhold til artikel 7, stk. 2, litra e), i lovdekret nr. 242 i det væsentlige synes at være begrænset til områderne for en behørig organisering af konkurrencer, forberedelse til De Olympiske Lege, sportsaktiviteter på højt niveau og anvendelse af finansiel støtte, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.

54 Det fremgår derimod ikke af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at CONI har til opgave at regulere detaljerne i den daglige sportsudøvelse eller at blande sig i driften af de nationale idrætsforbund og i deres indbyrdes forhold, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 29 i forslaget til afgørelse, med de grundlæggende strukturer, som klubberne, foreningerne og andre offentlige eller private organer udgør, samt med enhver person, der ønsker at udøve sport.

55 Denne definition af CONI's rolle og opgave synes at finde støtte i artikel 20, stk. 4, i CONI's vedtægter, hvorefter de nationale idrætsforbund er forpligtet til at udøve deres idrætsaktiviteter og de dermed forbundne reklameaktiviteter i overensstemmelse med afgørelserne og instruktionerne fra IOC og CONI, men inden for rammerne af idrætslovgivningen nyder en teknisk, organisatorisk og administrativ autonomi under CONI's kontrol. Det fremgår således, at med undtagelse af de områder, hvor CONI har beføjelse til at gribe ind og udøve kontrol, har disse forbund en vidtgående autonomi med hensyn til deres egen forvaltning og forvaltning af de forskellige aspekter af den sportsdisciplin, som de har ansvaret for, idet deres forhold til CONI umiddelbart begrænser sig til at overholde de retningslinjer og generelle regler, som CONI har fastsat. Artikel 15, stk. 4, i lovdekret nr. 242 præciserer i øvrigt, at det er generalforsamlingen i det pågældende nationale sportsforbund, der godkender og kontrollerer forvaltningsorganets budgetprogrammer, hvilket også her viser, at de nævnte forbund har fuld forvaltningsmæssig autonomi.

56 I en sådan situation, der, henset til de mange forskellige løsninger, der er valgt i de forskellige medlemsstater, er særegent for italiensk idrætsret, må det lægges til grund, at en offentlig administration, som i det væsentlige har til opgave at fastsætte regler på sportsområdet, at kontrollere deres korrekte anvendelse og udelukkende kan gribe ind i tilrettelæggelsen af konkurrencer og forberedelsen til De Olympiske Lege uden at regulere den daglige organisering og praksis af de forskellige sportsforbund, ikke umiddelbart kan anses for et hierarkisk organ, der er i stand til at kontrollere og styre driften af de nationale idrætsforbind og i endnu mindre grad, når disse forbund nyder forvaltningsmæssig autonomi.

57 Den forvaltningsmæssige autonomi, der er tildelt de nationale idrætsforbund i Italien, synes således a priori at tale imod en aktiv kontrol fra CONI's side på en sådan måde, at CONI er i stand til at påvirke ledelsen af et nationalt idrætsforbund som FIGC, bl.a. på området for indgåelse af offentlige kontrakter.

58 Når dette er sagt, kan en sådan formodning afkræftes, hvis det godtgøres, at de forskellige beføjelser, som CONI råder over i forhold til FIGC, faktisk bevirker, at dette forbund opnår en tilknytning til CONI i en sådan grad, at dette organ kan påvirke forbundets beslutninger på området for offentlige kontrakter. I denne henseende forudsætter ånden i de sportslige konkurrencer, hvoraf organisationen

og den konkrete forvaltning henhører under de nationale idrætsforbund, således som det er blevet anført i denne doms præmis 55, at disse forskellige beføjelser for CONI ikke skal forstås i en for teknisk betydning, men at de gives en mere materiel fortolkning end den formelle.

59 Det tilkommer derfor den forelæggende ret at undersøge, om de forskellige beføjelser, som CONI er tillagt i forhold til FIGC, samlet set viser, at der foreligger en tilknytning, der er forbundet med en sådan mulighed for indflydelse. Selv om denne undersøgelse udelukkende tilkommer den forelæggende ret, kan Domstolen ikke desto mindre i forbindelse med en præjudiciel afgørelse i givet fald give anvisninger med henblik på at vejlede den nationale ret i dens afgørelse (jf. i denne retning dom af 2.5.2019, Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego, C-614/17, EU:C:2019:344, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

60 Hvad for det første angår CONI's beføjelse til at anerkende de nationale idrætsforbund til idrætsformål, således som det fremgår af artikel 5, stk. 2, litra c), og artikel 15, stk. 5 og 6, i lovdekret nr. 242 og artikel 6, stk. 4, litra b) og c), i CONI's vedtægter, bemærkes dels, at CONI inden for disse rammer anvender generelle bestemmelser, som ifølge den italienske regerings skriftlige indlæg er fælles for enhver sportssammenslutning, som ønsker at opnå status som juridisk person, eller som er afhængig, selv i mindre grad, af offentlige bidrag. Dels fremgår det af de sagsakter, der er fremlagt for Domstolen, at CONI's anerkendelse kun er en forudgående etape, der udelukkende vedrører proceduren for anerkendelse med sportsligt formål, idet alle disse forbund bliver anerkendt ens i henhold til de fremgangsmåder og betingelser, der er fastsat i den gældende italienske lovgivning, i det foreliggende tilfælde dekret nr. 361 af 10. februar 2000 fra republikkens præsident.

61 Det fremgår endvidere af bestemmelserne i artikel 6, stk. 4, litra c), sammenholdt med artikel 21, stk. 1, i CONI's vedtægter, at med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse vedrører de kriterier, på grundlag af hvilke anerkendelsen indrømmes, på ingen måde det pågældende forbunds ledelsesmæssige aspekter, men vedrører generelle betingelser, som ethvert nationalt idrætsforbund skal opfylde på området for sport og organisation, samt overholdelse af grundlæggende regler og principper, såsom princippet om internt demokrati eller princippet om ligestilling mellem kønnene og lige muligheder. På samme måde kan anerkendelsen af et nationalt sportsforbund i medfør af artikel 21, stk. 3, i CONI's vedtægter kun tilbagekaldes af CONI's nationale råd, såfremt det pågældende forbund ikke længere opfylder betingelserne i vedtægternes artikel 21, stk. 1.

62 Det er korrekt, som generaladvokaten har anført i punkt 71 i forslaget til afgørelse, at anerkendelsesprocessen i henhold til artikel 5, stk. 2, litra b), i lovdekret nr. 242, sammenholdt med artikel 6, stk. 4, litra b), i CONI's vedtægter, synes at være forbundet med en undersøgelse af, om det pågældende nationale idrætsforbunds vedtægter er i overensstemmelse med de grundlæggende principper, der er fastsat af CONI's nationale råd. Udtrykket »grundlæggende principper«, sammenholdt med de principper, som disse forbunds vedtægtsbestemmelser og administrative bestemmelser skal overholde i medfør af artikel 16, stk. 1, i lovdekret nr. 242 og artikel 21, stk. 1, litra c), og artikel 22, stk. 1-3, i CONI's vedtægter, synes ikke desto mindre at bekræfte, at CONI's nationale råd kun kan fastlægge regler om organisation, der er inspireret af princippet om internt demokrati, som de nævnte forbunds vedtægter skal overholde, uden at være i stand til at pålægge dem detaljerede og vidtrækkende forvaltningsregler.

63 Eftersom CONI's indgriben begrænser sig til at fastlægge grundlæggende principper med henblik på at harmonisere de generelle regler, som alle de nationale idrætsforbund er underlagt, og sikre, at disse forbund er operationelle i den sportsdisciplin, som de har ansvaret for på nationalt og internationalt plan ved at forfølge de i loven fastsatte mål og ved at vedtage vedtægtsbestemmelser og administrative bestemmelser, der er i overensstemmelse med denne lov og princippet om internt demokrati, fremgår det ikke umiddelbart, at den forudgående anerkendelse af FIGC med sportslige formål i sig selv gør det muligt for CONI efterfølgende at udøve en aktiv kontrol af dette forbunds drift på en måde, der kan påvirke dette sidstnævntes afgørelser på området for offentlige kontrakter.

64 Hvad for det andet angår CONI's beføjelser, der er fastsat i artikel 5, stk. 2, litra a), og artikel 15, stk. 1, i lovdekret nr. 242 samt i artikel 20, stk. 4, og artikel 23, stk. 1a og 1b, i CONI's vedtægter, til i forhold til de italienske idrætsforbund at vedtage retningslinjer, beslutninger, direktiver og instrukser om udøvelse af idrætsaktivitet, som disse forbund danner ramme for, påhviler det den forelæggende ret at efterprøve, om alle disse forskrifter, som FIGC, CONI, og den italienske regering har gjort gældende i retsmødet, har til formål at pålægge de nationale idrætsforbund generelle, brede og abstrakte regler eller generelle retningslinjer vedrørende organisering af idræt af offentlig karakter, således at CONI følgelig ikke intervenerer så aktivt i forbundenes drift, at organet kan udøve indflydelse på forbundenes afgørelser på området for offentlige kontrakter, eller om CONI tværtimod er i stand til at undergive de pågældende forbund meget detaljerede regler for driften og pålægge dem en bestemt driftsprofil, bl.a. på området for indgåelse af offentlige kontrakter (jf. i denne retning dom af 1.2.2001, Kommissionen mod Frankrig, C-237/99, EU:C:2001:70, præmis 50-52 og 57).

65 Hvad for det tredje angår CONI's beføjelse til at godkende de nationale idrætsforbunds vedtægter til idrætsformål bemærkes, at CONI ved udøvelsen af denne beføjelse, således som det fremgår af artikel 7, stk. 5, litra l), og artikel 22, stk. 5, i CONI's vedtægter, kun kan vurdere, om disse forbunds vedtægter er i overensstemmelse med loven, dets egne vedtægter og de grundlæggende principper, der er fastsat af CONI. Under disse omstændigheder påhviler det den forelæggende ret at efterprøve, om CONI i forbindelse med godkendelsen af vedtægterne kunne have pålagt FIGC ændringer, såsom en indskrænkning af dets ledelsesmæssige autonomi, eller i forbindelse med vurderingen af vedtægterne at tilbagekalde anerkendelsen af FIGC med den begrundelse, at FIGC ikke havde accepteret ændringer, der havde til formål at indskrænke FIGC's ledelsesmæssige autonomi, eller endog pålægge FIGC en forudbestemt adfærd på forvaltningsområdet.

66 Hvad for det fjerde angår CONI's beføjelse til at godkende de nationale idrætsforbunds årlige budgetter, som den følger af artikel 15, stk. 3, i lovdekret nr. 242 samt artikel 7, stk. 5, litra g2), og af artikel 23, stk. 2, i CONI's vedtægter, tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, om CONI i denne forbindelse begrænser sig til at foretage en regnskabsmæssig kontrol af balancen eller balancen i budgettet hvilket ikke indikerer, at der foreligger en aktiv kontrol med forvaltningen af disse forbund (jf. i denne retning dom af 1.2.2001, Kommissionen mod Frankrig, C-237/99, EU:C:2001:70, præmis 53, og af 12.9.2013, IVD, C-526/11, EU:C:2013:543, præmis 29), eller om denne efterprøvelse ligeledes vedrører de pågældende forbunds løbende forretningsførelse med hensyn til talmæssig rigtighed, forskriftsmæssighed, sparsommelighed, rentabilitet og formålstjenlighed, hvilket viser, at der foreligger en aktiv kontrol med forvaltningen (jf. i denne retning dom af 27.2.2003, Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110, præmis 73).

67 Hvad nærmere bestemt angår godkendelsen af balancen skal den forelæggende ret undersøge, om den eneste »sanktion«, der er forbundet med CONI's manglende godkendelse af balancen, består i, at denne ikke offentliggøres. Sådanne indicier har til formål at godtgøre CONI's manglende tvangsbeføjelser i forhold til de nationale idrætsforbund på dette område.

68 Hvad angår godkendelsen af budgettet påhviler det den forelæggende ret at efterprøve, om de nationale idrætsforbund, således som det fremgår af CONI's forklaringer i retsmødet, i sidste ende træffer afgørelse om deres budget, uden at CONI kan modsætte sig dets vedtagelse og således er i stand til at kontrollere forvaltningen af disse forbund på dette punkt, hvilket også her indikerer, at CONI ikke råder over tvangsbeføjelser.

69 Hvad angår CONI's beføjelse i henhold til artikel 23, stk. 2, i dennes vedtægter til at fastsætte de finansielle bidrag, der er afsat til de nationale idrætsforbund, og til at fastlægge særlige tildelingssektorer for disse bidrag påhviler det den forelæggende ret at efterprøve denne beføjelses indvirkning på den konkrete forvaltning af FIGC og på sidstnævntes mulighed for at bevare kontrollen med dens beslutninger om indgåelse af kontrakter. I denne forbindelse skal den forelæggende ret tage hensyn til dels den omstændighed, at de offentlige bidrag i henhold til denne bestemmelse synes opdelt i meget generelle kategorier inden for den offentlige dimension af sportsaktiviteten, nemlig fremme af

sport hos unge, forberedelse til De Olympiske Lege og forberedelse til den internationale sportsaktivitet på højt niveau, dels i det særlige tilfælde med FIGC, således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen og af de oplysninger, der blev fremlagt i retsmødet, er den offentlige finansiering af dette forbund under alle omstændigheder af mindre karakter, eftersom dette forbund har en betydelig selvfinansieringsevne.

70 Hvad for det femte angår CONI's beføjelse til i medfør af artikel 7, stk. 5, litra h1), i CONI's vedtægter at udpege de revisorer, der skal repræsentere CONI i de nationale idrætsforbund, tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve, om revisorerne er i stand til at påvirke dette forbunds forvaltningspolitik, navnlig på området for offentlige kontrakter, henset til den omstændighed, at revisorerne, således som det fremgår af FIGC's og CONI's skriftlige indlæg, ikke har nogen vetoret og heller ingen repræsentativ funktion, eller forvaltningsbeføjelse.

71 Hvad for det sjette angår CONI's beføjelse, der er fastsat i artikel 5, stk. 2, litra e), i lovdekret nr. 242 samt i artikel 6, stk. 4, litra e) og e1), artikel 7, stk. 5, litra e), og artikel 23, stk. 3, i CONI's vedtægter, til at kontrollere den udøvelse af offentlige aktiviteter, der er betroet de nationale idrætsforbund, samt mere generelt om disse forbund fungerer tilfredsstillende, tilkommer det den forelæggende ret at efterprøve rækkevidden af disse kontroller af de nævnte forbunds forvaltningsmæssige autonomi og deres beslutningsevne på området. Den forelæggende ret skal navnlig undersøge som anført i denne doms præmis 53, om kontrollen med, om de nationale idrætsforbund fungerer tilfredsstillende, i det væsentlige er begrænset til områderne for behørig organisering af konkurrencer, forberedelsen til De Olympiske Lege, sportsaktiviteter på højt niveau og anvendelsen af finansiel støtte, eller om CONI foretager en mere aktiv kontrol med driften af disse forbund.

72 Hvad nærmere bestemt angår CONI's beføjelse til at sætte de nationale idrætsforbund under tilsyn i tilfælde af alvorlige uregelmæssigheder i forvaltningen, alvorlige overtrædelser af idrætslovgivningen, umulighed af at drive disse forbund eller problemer vedrørende lovligheden af sportskonkurrencer, påhviler det den forelæggende ret med henblik på at udelukke, at der foreligger en aktiv kontrol med de pågældende forbunds forvaltning, at afgøre, om disse tilfælde af indgreb fra CONI, som de følger af artikel 5, stk. 2, litra eb), artikel 7, stk. 2, litra f), i lovdekret nr. 242 og af artikel 6, stk. 4, litra f1), artikel 7, stk. 5, litra f), og artikel 23, stk. 3, i CONI's vedtægter, i lighed med det, som FIGC, CONI og den italienske regering har gjort gældende i deres skriftlige indlæg og i retsmødet, falder ind under den blotte kontrol af, at lovgivningen overholdes, og ikke de nationale idrætsforbunds driftspolitik og uafhængigt af den undtagelsesprægede karakter af tilsynet om udøvelsen af denne beføjelse indebærer en permanent kontrol af forbundenes drift (jf. i denne retning dom af 1.2.2001, Kommissionen mod Frankrig, C-237/99, EU:C:2001:70, præmis 55 og 56)

73 Det skal præciseres, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 66 i forslaget til afgørelse, at analysen af CONI's forskellige beføjelser med henblik på at vurdere, om der foreligger en aktiv kontrol fra CONI's side med FIGC's drift, og om CONI har mulighed for at påvirke FIGC's beslutninger på området for offentlige kontrakter, skal gøres til genstand for en samlet vurdering, idet det præciseres, at det som hovedregel er en række indicier, der kan vise, om disse forhold foreligger (jf. i denne retning dom af 1.2.2001, Kommissionen mod Frankrig, C-237/99, EU:C:2001:70, præmis 59).

74 Hvad angår den omstændighed, som den forelæggende ret har henvist til, at såfremt det konkluderes, at CONI kontrollerer driften af de nationale idrætsforbund, såsom FIGC, i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i andet led af det alternativ, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, nr. 4), litra c), i direktiv 2014/24, vil disse forbund på grund af deres majoritetsdeltagelse i CONI's vigtigste beslutningstagende kollegiale organer i henhold til artikel 4 og 6 i lovdekret nr. 242 kunne udøve en sådan indflydelse på CONI's aktiviteter, som afbalancerer denne kontrol, bemærkes, at denne omstændighed kun er relevant, hvis det kan godtgøres, at hvert enkelt af disse forbund isoleret set er i stand til at udøve en så betydelig indflydelse på den kontrol med forvaltningen, som CONI udøver,

med den konsekvens, at denne kontrol bliver neutraliseret, og at et sådant nationalt idrætsforbund således genvinder herredømmet over sin forvaltning, og dette på trods af indflydelsen fra de øvrige nationale idrætsforbund, der befinder sig i en tilsvarende situation.

75 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at andet led af det alternativ, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, nr. 4), litra c), i direktiv 2014/24, skal fortolkes således, at såfremt et nationalt idrætsforbund i henhold til national ret har en driftsmæssig autonomi, kan dette forbunds drift kun anses for at være underlagt en offentlig myndigheds kontrol, hvis det fremgår af en analyse af alle de beføjelser, som den pågældende myndighed har i forhold til det pågældende forbund, at der foreligger en kontrol med den aktive drift, som med hensyn til de faktiske forhold rejser så meget tvivl om denne autonomi, at den pågældende myndighed har mulighed for at udøve indflydelse på det samme forbunds beslutninger på området for offentlige kontrakter. Den omstændighed, at de forskellige nationale idrætsforbund udøver indflydelse på den pågældende offentlige myndigheds aktiviteter på grund af, at de udgør flertallet i dens vigtigste beslutningstagende kollegiale organer, er kun relevant, hvis det kan godtgøres, at hvert enkelt af disse forbund isoleret set er i stand til at udøve en betydelig indflydelse på den offentlige kontrol, som denne myndighed udøver over forbundet, med den konsekvens, at denne kontrol neutraliseres, og at et sådant nationalt sportsforbund således genvinder herredømmet over forvaltning, og dette uanset indflydelsen fra de øvrige nationale idrætsforbund, der befinder sig i en tilsvarende situation.

Sagsomkostninger

76 Da sagens behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Fjerde Afdeling) for ret:

1) **Artikel 2, stk. 1, nr. 4), litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF skal fortolkes således, at et organ, der har fået overdraget opgaver af offentlig interesse, som er udtømmende defineret i national ret, kan anses for at være oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, som ikke er af industriel eller kommerciel karakter som omhandlet i denne bestemmelse, selv om det ikke er oprettet i form af en offentlig forvaltning, men i form af en forening, der henhører under privatretten, og at visse af dets aktiviteter, i forhold til hvilke organet er selvfinansierende, ikke har offentlig interesse.**

2) **Andet led af det alternativ, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, nr. 4), litra c), i direktiv 2014/24, skal fortolkes således, at såfremt et nationalt idrætsforbund i henhold til national ret har en driftsmæssig autonomi, kan dette forbunds drift kun anses for at være underlagt en offentlig myndigheds kontrol, hvis det fremgår af en analyse af alle de beføjelser, som den pågældende myndighed har i forhold til det pågældende forbund, at der foreligger en kontrol med den aktive drift, som med hensyn til de faktiske forhold rejser så meget tvivl om denne autonomi, at den pågældende myndighed har mulighed for at udøve indflydelse på det samme forbunds beslutninger på området for offentlige kontrakter. Den omstændighed, at de forskellige nationale idrætsforbund udøver indflydelse på den pågældende offentlige myndigheds aktiviteter på grund af, at de udgør flertallet i dens vigtigste beslutningstagende kollegiale organer, er kun relevant, hvis det kan godtgøres, at hvert enkelt af disse forbund isoleret set er i stand til at udøve en betydelig indflydelse på den offentlige kontrol, som denne myndighed udøver over forbundet, med den konsekvens, at denne kontrol**

neutraliseres, og at et sådant nationalt sportsforbund således genvinder herredømmet over sin forvaltning, og dette uanset indflydelsen fra de øvrige nationale idrætsforbund, der befinder sig i en tilsvarende situation.

Underskrifter