Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
1 päivänä lokakuuta 2020[1]

Yhdistetyt asiat C-155/19 ja C-156/19

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) ja
Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl
vastaan
De Vellis Servizi Globali Srl
ja muina osapuolina
Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl,
Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) ja
Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC)

(Ennakkoratkaisupyyntö – Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Julkisia tavarahankintoja, rakennusurakoita tai palveluhankintoja koskevien sopimusten tekeminen – Direktiivi 2014/24/EU – Hankintaviranomainen – Julkisoikeudellinen laitos – Käsite – Valtakunnallinen jalkapalloliitto – Yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttäminen – Julkisoikeudellisen laitoksen harjoittama liiton johdon valvonta

1. Unionin tuomioistuin tutki 11.9.2019 antamassaan tuomiossa,[2] olivatko kaksi Italian valtakunnallista urheiluliittoa[3] sen (Italian) kansallisen olympiakomitean ”julkisessa määräysvallassa” selvittääkseen, onko ne luokiteltava Euroopan kansantalouden tilinpitojärjestelmän sääntöjen mukaisesti ”julkisyhteisöjen sektorille tai kotitalouksia palvelevien voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen sektoriin”.[4]

2. Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia) esittää nyt unionin tuomioistuimelle kaksi samansisältöistä ennakkoratkaisupyyntöä, jotka koskevat tätä samaa kysymystä, ei kuitenkaan tilinpidon vaan julkisten hankintojen kannalta. Nyt käsiteltävissä riita-asioissa on ratkaistava, perustettiinko Federazione Italiana Giuoco Calcio (Italian jalkapalloliitto, jäljempänä FIGC) erityisesti yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttämiseksi, ja jos näin on, oliko Comitato olimpico nazionale italianolla (Italian kansallinen olympiakomitea, jäljempänä CONI) määräysvalta sen johdon osalta.

1 Alkuperäinen kieli: espanja.

2 Tuomio FIG ja FISE (C-612/17 ja C-613/17, EU:C:2019:705; jäljempänä tuomio FIG ja FISE). Vaikka tuomio koskee Euroopan kansantalouden tilinpito- ja aluetilinpitojärjestelmää Euroopan unionissa, sen perustelut voivat olla hyödyllisiä nyt käsiteltävän ennakkoratkaisupyynnön kannalta, sillä yksi julkisoikeudellisten laitosten hankintojen kannalta merkityksellisistä seikoista on myös se, kenen määräysvallassa näiden laitosten johto on. Huomattakoon kuitenkin, että perusteet sen selvittämiseksi, onko tällaista määräysvaltaa olemassa, poikkeavat tällä alalla merkittävästi tilinpitoon nähden.

3 Tässä tapauksessa Federazione Italiana Golf ja Federazione Italiana Sport Equestri.

4 Tuomio FIG ja FISE, 31 kohta.

3. Näiden kysymysten ratkaisemisesta voi riippua se, että FIGC:n tekemään sopimukseen, jota riita-asiat koskevat, on sovellettava direktiivissä 2014/24/EU[5] ja sen täytäntöönpanosta annetuissa kansallisissa säännöksissä säädettyjä menettelyjä. Näin on vain, jos valtakunnallisia urheiluliittoja, jotka tekevät tietyn kynnysarvon ylittäviä rakennusurakoita tai tavara- taikka palveluhankintoja koskevia sopimuksia, voitaisiin pitää hankintaviranomaisina, koska kyseessä ovat direktiivissä 2014/24 tarkoitetut julkisoikeudelliset laitokset.

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus. Direktiivi 2014/24

4. Direktiivin 2 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Tässä direktiivissä tarkoitetaan

1) ’hankintaviranomaisilla’ valtion viranomaisia, alue- tai paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia sekä yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä;

– –

4) ’julkisoikeudellisilla laitoksilla’ laitoksia, joilla on kaikki seuraavat ominaisuudet:

   a) ne on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, eikä niillä [oikeammin: joilla ei] ole teollista tai kaupallista luonnetta;

   b) ne ovat oikeushenkilöitä [oikeammin: ne ovat oikeuskelpoisia];

   c) niitä rahoittavat pääosin valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset; tai niiden johto on näiden viranomaisten tai laitosten valvonnan alainen; tai valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset nimittävät yli puolet niiden hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.”

B Italian oikeus

1. Asetus nro 50, annettu 18.4.2016 (decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, Codice dei contratti pubblici; julkisia hankintoja koskeva koodeksi)

5. Asetuksen 3 §:n 1 momentin d kohdassa toistetaan olennaisilta osin direktiivin 2014/24 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdassa oleva julkisoikeudellisen laitoksen määritelmä.

5 Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2014, L 94, s. 65).

2. Asetus nro 220, annettu 19.8.2003[6]

6. Asetuksen 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Italian tasavalta tunnustaa kansallisen urheiluoikeuden autonomian Kansainvälisen olympiakomitean muodostaman kansainvälisen urheiluoikeuden ilmentymänä ja edistää sitä.

2. Urheiluoikeuden ja Italian tasavallan oikeuden välisiä suhteita säännellään autonomian periaatteen perusteella, lukuun ottamatta Italian tasavallan oikeusjärjestyksen kannalta merkityksellisiä, urheiluoikeuteen liittyviä subjektiivisia tilanteita.”

3. CONI:n uudelleenjärjestelystä 23.7.1999 annettu asetus nro 242[7]

7. Asetuksen 1 §:ssä säädetään seuraavaa:

”[CONI:lla] on julkisoikeudellinen oikeuskelpoisuus – – ja se on kulttuuriministeriön valvonnan alaisuudessa.”

8. Sen 2 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. [CONI:n] – – tehtävänä on valtakunnallisen urheilun järjestäminen ja lujittaminen ja erityisesti urheilijoiden valmistaminen sekä asianmukaisten resurssien tarjoaminen olympialaisille ja kaikille muille kansallisille tai kansainvälisille urheilutapahtumille. Se myös huolehtii urheiluoikeuden yhteydessä – – niiden toimenpiteiden toteuttamisesta, joilla pyritään estämään ja poistamaan urheilijoiden luonnollista fyysistä suorituskykyä urheilusuorituksissa muuttavien aineiden käyttö, ja edistää urheilutoiminnan mahdollisimman laajaa levittämistä – – 24.7.1977 annetussa tasavallan presidentin asetuksessa nro 616 säädetyissä rajoissa.

– –”

9. Asetuksen 4 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Olympiaurheilulajeja edustavien valtakunnallisten urheiluliittojen edustajilla on oltava äänestäjien enemmistö CONI:ssa.”

10. Asetuksen 5 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Kansallinen neuvosto toimii Kansainvälisen olympiakomitean päätösten ja ohjeiden mukaisesti olympia-aatteen levittämisen puolesta, sääntelee ja koordinoi valtakunnallista urheilutoimintaa ja yhdenmukaistaa tästä näkökulmasta valtakunnallisten urheiluliittojen ja valtakunnallisten lajiliittojen toimintaa.

– –

2. Kansallinen neuvoston tehtävänä on

a) hyväksyä perussääntö ja muut sen toimivaltaan kuuluvat sääntelytoimet sekä niiden tulkintaa ja soveltamista ohjaavat suuntaviivat;

6 Decreto legge 19 agosto 2003, n. 220 (GURI nro 192, 20.8.2003) (joka on muutettuna muutettu laiksi 17.10.2003 annetun lain nro 280 (legge 17 ottobre 2003, n. 280; GURI nro 243, 18.10.2003) 1 §:llä.

7 Decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – CONI (GURI nro 176, 29.7.1999; jäljempänä asetus nro 242/1999).

b) määritellä ne perusperiaatteet, joita on noudatettava valtakunnallisten urheiluliittojen, liitännäisjäseninä olevien lajiliittojen, urheilua edistävien yksiköiden sekä urheiluyhdistysten ja -seurojen perussäännöissä, jotta ne voidaan tunnustaa urheilua koskevia tarkoituksia varten;

c) tehdä päätöksiä valtakunnallisten urheiluliittojen, urheiluseurojen ja -yhdistysten, urheilua edistävien yksiköiden, yleishyödyllisiksi tunnustettujen yhdistysten ja muiden CONI:n liitännäisjäseninä olevien lajiliittojen ja liittojen tunnustamisesta urheilua koskevia tarkoituksia varten perussäännön vaatimusten mukaisesti – –;

– –

e) vahvistaa perusteet ja menettelytavat, jotka koskevat tunnustettujen valtakunnallisten urheiluliittojen, liitännäisjäseninä olevien lajiliittojen ja urheilua edistävien yksiköiden valvontaa;

– –

e ter) päättää kansallisen hallituksen ehdotuksesta valtakunnallisten urheiluliittojen tai liitännäisjäseninä olevien lajiliittojen ottamisesta hallintaan, jos niiden johtoelinten harjoittamassa johdossa ilmenee vakavia sääntöjenvastaisuuksia tai urheiluoikeuden vakavia rikkomuksia, jos todetaan, että kyseiset elimet eivät kykene hoitamaan tehtäviään, tai jos ei voida taata kansallisten urheilukilpailujen sääntöjenmukaista alkamista ja sujumista;

– –”

11. Asetuksen 15 §:ssä säädetään seuraavaa:

”1. Valtakunnalliset urheiluliitot – – harjoittavat urheilutoimintaansa [Kansainvälisen olympiakomitean], kansainvälisten liittojen ja CONI:n päätösten ja ohjeiden mukaisesti ja ottavat huomioon CONI:n perussäännössä yksilöityihin tiettyjen toimintojen ryhmiin liittyvän julkisen merkityksen. Näihin toimintoihin osallistuvat urheiluseurat ja -yhdistykset, ja ainoastaan niissä tapauksissa, joissa valtakunnallisten urheiluliittojen – – perussäännöissä tiettyjen lajien osalta näin määrätään, myös yksityishenkilöt.

2. Valtakunnalliset urheiluliitot – – ovat yhdistyksiä, joilla on yksityisoikeudellinen oikeuskelpoisuus. Ne eivät tavoittele voittoa, ja niihin sovelletaan tämän asetuksen nimenomaisten säännösten puuttuessa siviililakia (codice civile) ja sen täytäntöönpanosta annettuja säännöksiä.

3. Liittojen hallintoelin hyväksyy vuosittain valtakunnallisten urheiluliittojen – – talousarviot, ja CONI:n kansallinen hallitus vahvistaa ne. Jos urheiluliiton – – tilintarkastajat antavat kielteisen lausunnon tai jos CONI:n kansallinen hallitus ei vahvista niitä, urheiluseurojen ja -yhdistysten yleiskokous on kutsuttava koolle päättämään talousarvion hyväksymisestä.

4. Yleiskokous, joka valitsee johtoelimet, hyväksyy hallintoelimen suuntaa-antavat talousarvio-ohjelmat, jotka yleiskokous tarkastaa neljän vuoden välein tai sen kauden, jolle nämä ohjelmat on hyväksytty, päätyttyä.

5. Kansallinen neuvosto tunnustaa valtakunnalliset urheiluliitot – – urheilua koskevia tarkoituksia varten.

6. Uusien valtakunnallisten urheiluliittojen – – yksityisoikeudellinen oikeuskelpoisuus tunnustetaan 10.2.2000 annetun tasavallan presidentin asetuksen nro 361 (decreto del Presidente della Repubblica 10 febraio 2000, n.° 361) mukaisesti sen jälkeen, kun kansallinen neuvosto on ensin tunnustanut ne urheilua koskevia tarkoituksia varten.

– –”

4. CONI:n perussääntö[8]

12. Perussäännön 1 §:ssä (”Määritelmät”) määrätään seuraavaa:

”1. CONI on valtakunnallisten urheiluliittojen ja liitännäisjäseninä olevien lajiliittojen yhdistys.

2. CONI – – on kurinpito-, sääntely- ja johtoelin urheilutoiminnassa, jota pidetään olennaisena osana yksilön fyysistä ja moraalista kehitystä ja erottamattomana osana kansallista opetusta ja kulttuuria – –”

13. Perussäännön 6 §:ssä (”Kansallinen neuvosto”) määrätään seuraavaa:

”1. Kansallinen neuvosto, joka on Italian urheilua edustava ylin elin, levittää olympia-aatetta, takaa olympialaisiin valmistautumiseen tarvittavan toiminnan, sääntelee ja koordinoi valtakunnallista urheilutoimintaa ja yhdenmukaistaa valtakunnallisten urheiluliittojen ja liitännäisjäseninä olevien lajiliittojen toiminnan.

– –

4. Kansallinen neuvosto

– –

b) vahvistaa perusperiaatteet, joita on noudatettava valtakunnallisten urheiluliittojen, liitännäisjäseninä olevien lajiliittojen, urheilua edistävien yksiköiden, yleishyödyllisiksi tunnustettujen yhdistysten sekä urheiluyhdistysten ja -seurojen perussäännöissä, jotta ne voidaan tunnustaa urheilua koskevia tarkoituksia varten, ja vahvistaa urheilun kurinpitosäännöt, joita kaikkien valtakunnallisten urheiluliittojen – – on noudatettava;

c) tekee päätökset valtakunnallisten urheiluliittojen – – tunnustamisesta urheilua koskevia tarkoituksia varten perussäännössä vahvistettujen edellytysten perusteella ja ottaa tätä tarkoitusta varten huomioon myös lajin yleisyyden ja sen, onko kyseessä olympialaji, sen, onko [Kansainvälinen olympiakomitea] tunnustanut sen, sekä lajin urheiluperinteen;

– –

e) määrittää perusteet ja menettelytavat, joiden mukaisesti CONI valvoo tunnustettuja valtakunnallisia urheiluliittoja – –;

e1) vahvistaa urheilun mestaruuskilpailujen sääntöjenmukaisen järjestämisen takaamiseksi perusteet ja menettelytavat, joiden mukaisesti valtakunnalliset urheiluliitot valvovat [liitännäisjäseninä olevia] urheiluseuroja ja CONI suorittaa korvaavaa valvontaa, mikäli valtakunnallisten urheiluliittojen harjoittama valvonta osoittautuu puutteelliseksi;

– –

8 Hyväksytty CONI:n kansallisen neuvoston päätöksellä, sellaisena kuin se on viimeksi muutettuna 2.10.2019 ja hyväksyttynä 10.1.2020 annetulla pääministerin asetuksella.

f1) päättää kansallisen hallituksen ehdotuksesta valtakunnallisten urheiluliittojen – – ottamisesta hallintaan, jos niiden johtoelinten harjoittamassa johdossa ilmenee vakavia sääntöjenvastaisuuksia tai urheiluoikeuden vakavia rikkomuksia, jos todetaan, että johtoelimet eivät kykene hoitamaan tehtäviään, tai jos ei voida taata valtakunnallisten urheilukilpailujen sääntöjenmukaista alkamista ja sujumista;

– –”

14. Perussäännön 7 §:n (”Kansallinen hallitus”) 5 momentissa määrätään seuraavaa:

”Kansallinen hallitus

g2) hyväksyy valtakunnallisten urheiluliittojen talousarvion ja siihen liittyvät toimintaohjelmat sekä vuotuisen tilinpäätöksen;

– –

h1) nimittää tilintarkastajat, jotka edustavat CONI:a valtakunnallisissa urheiluliitoissa – – ja CONI:n alueellisissa komiteoissa;

– –

l) hyväksyy urheilua koskevia tarkoituksia varten valtakunnallisten urheiluliittojen – – perussäännöt, perussääntöjen täytäntöönpanosäännöstön, urheilun kurinpitoa koskevat säännöt ja antidoping-säännöstön ja arvioi, ovatko ne yhteensopivia lain, CONI:n perussäännön, perusperiaatteiden sekä kansallisen neuvoston vahvistamien ohjeiden ja perusteiden kanssa, ja palauttaa ne tarvittaessa 90 päivän kuluessa valtakunnallisille urheiluliitoille – – tarvittavien muutosten tekemiseksi näihin toimiin;

– –”

15. Perussäännön 20 §:n (”Valtakunnallisia urheiluliittoja koskevat määräykset”) 4 momentissa määrätään seuraavaa:

”Valtakunnalliset urheiluliitot harjoittavat urheilutoimintaa ja siihen liittyvää edistämistoimintaa [Kansainvälisen olympiakomitean] ja CONI:n päätösten ja ohjeiden mukaisesti ja ottava myös huomioon tähän toimintaan liittyvien tiettyjen seikkojen julkisen merkityksen. Valtakunnalliset urheiluliitot ovat urheiluoikeuden yhteydessä teknisesti, organisatorisesti ja johdon osalta itsenäisiä CONI:n valvonnassa.”

16. Perussäännön 21 §:n (”Valtakunnallisten urheiluliittojen tunnustamisen edellytykset”) 3 momentissa määrätään seuraavaa:

”Jos tunnustettu valtakunnallinen urheiluliitto ei täytä edellä 1 momentissa määrättyjä edellytyksiä, CONI:n kansallinen neuvosto päättää tunnustamisen peruuttamisesta .”

17. Perussäännön 23 §:ssä (”Valtakunnallisia urheiluliittoja koskevat ohjeet ja valvonta”) määrätään seuraavaa:

”1. [Syyskuun 23. päivänä 1999 annetun] asetuksen nro 242, sellaisena kuin se on sittemmin muutettuna ja täydennettynä, mukaan julkista merkitystä on niiden toimien lisäksi, joiden julkisesta luonteesta säädetään nimenomaisesti laissa, vain niillä valtakunnallisten urheiluliittojen toimilla, jotka liittyvät urheiluseurojen ja -yhdistysten sekä yksittäisten jäsenten hyväksymiseen ja liittymiseen, hyväksymis- tai liittymispäätösten peruuttamiseen millä tahansa perusteella sekä niiden muuttamiseen,

kilpailujen ja ammattilaistason mestaruusotteluiden sääntöjenmukaisen sujumisen valvontaan, julkisten tukien käyttöön, dopingin torjuntaan ja dopingin käytöstä määrättäviin seuraamuksiin, olympialaisiin ja huippu-urheiluun valmistautumista koskeviin toimiin, teknikkojen koulutukseen ja julkisten urheilulaitosten käyttöön ja johtoon.

1 bis. Edellä 1 momentissa tarkoitettua julkista merkitystä omaavaa toimintaa harjoittaessaan valtakunnalliset urheiluseurat sitoutuvat CONI:n ohjeisiin ja valvontaan ja toimivat puolueettomuuden ja avoimuuden periaatteiden mukaisesti. Toiminnan julkinen merkitys ei vaikuta yksittäisten toimien ja niihin liittyvirn subjektiivisten oikeudellisten tilanteiden tavanomaiseen yksityisoikeudelliseen asemaan.

1 ter. Kansallinen hallitus vahvistaa perusteet ja menettelytavat, joiden avulla voidaan varmistaa, että liittojen päätökset ovat CONI:n ohjelmien mukaisia siltä osin kuin on kyse kansallisten joukkueiden kilpailukyvystä, kansallisen urheiluperinnön ja sen erityisen identiteetin säilyttämisestä ja tarpeesta varmistaa tehokas sisäinen johto.

2. Kansallinen hallitus hyväksyy kansallisen neuvoston vahvistamien perusteiden ja menettelytapojen perusteella valtakunnallisten urheiluliittojen talousarviot ja vahvistaa niille maksettavat rahoitusosuudet ja määrittää tarvittaessa niiden erityisen käyttötarkoituksen ottaen erityisesti huomioon nuorisourheilun edistämisen, olympialaisiin valmistautumisen ja huippu-urheilutoiminnan.

3. Kansallinen hallitus valvoo valtakunnallisten urheiluliittojen toiminnan asianmukaisuutta. Jos liittojen elinten harjoittamassa johdossa ilmenee vakavia sääntöjenvastaisuuksia tai urheiluoikeuden vakavia rikkomuksia, jos ei taata urheilukilpailujen sääntöjenmukaista aloittamista ja sujumista tai todetaan, etteivät elimet kykene hoitamaan tehtäviään, hallitus ehdottaa neuvostolle asiamiehen nimittämistä.”

II Tosiseikat ja ennakkoratkaisukysymys

18. FIGC käynnisti neuvottelumenettelyn kolmivuotisen sopimuksen tekemiseksi jalkapallon kansallisten joukkueiden ja jalkapalloliiton Rooman-varaston kuljetus- ja kantopalveluista.[9] Se kutsui menettelyn osallistujiksi De Vellis Servizi Globali, s.r.l:n (jäljempänä De Vellis) ja Consorzio Ge.Se.Av S.c.arl:n (jäljempänä Consorzio). Viimeksi mainittu valittiin lopulta hankintasopimuksen sopimuspuoleksi.

19. De Vellis nosti Tribunale amministrativo regionale per il Laziossa (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) kanteen, jossa se riitautti hankintamenettelyn toteuttamistavan, koska sillä rikottiin julkisia hankintoja koskevassa koodeksissa tarkoitettuja julkisuussääntöjä.

20. Tribunal amministrativo regionale per il Lazio (tuomio nro 4101/2018) hyväksyi kanteen ja kumosi Consorzion valinnan hankintasopimuksen sopimuspuoleksi. Erityisesti se katsoi FIGC:n olevan julkisoikeudellinen laitos, hylkäsi väitteen tuomioistuimen toimivallan puuttumisesta ja kumosi hankintamenettelyä koskevat toimet De Vellisin esittämien perusteiden perusteella.

21. FIGC ja Consorzio valittivat kumpikin tästä tuomiosta. Ne kiistävät, että FIGC olisi julkisoikeudellinen laitos ja että hallintotuomioistuimella olisi täten toimivalta käsitellä asia.

22. Consiglio di Stato toteaa, että ennen kuin ratkaistaan, oliko FIGC velvollinen soveltamaan hankintasopimusten tekemistä koskevia sääntöjä ja mikä on toimivaltainen tuomioistuin, on selvitettävä, voidaanko FIGC:tä pitää julkisoikeudellisena laitoksena julkisia hankintoja koskevan koodeksin 3§:n 1 momentin d kohdan, jolla direktiivin 2014/24 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohta saatetaan osaksi kansallista lainsäädäntöä, mukaisesti.

9 Sopimuksen arvo oli 1 000 000 euroa ilman arvonlisäveroa.

23. Tässä tilanteessa Consiglio di Stato on esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”1) a) Voidaanko [FIGC:n] katsoa urheiluoikeuteen liittyvien kansallisten säännösten piirteiden perusteella olevan julkisoikeudellinen laitos, koska se on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta;

b) erityisesti kysytään, täyttyykö laitoksen teleologinen edellytys [FIGC:n] osalta muodollisen julkishallinnollisen perustamisasiakirjan puutteesta ja yhdistysmuotoisuudestaan huolimatta sen vuoksi, että se kuuluu sellaisen alan oikeuden (urheiluoikeuden) piiriin, joka on järjestäytynyt julkishallinnollisen mallin mukaisesti, ja että se on sitoutunut noudattamaan [CONI:n] ja kansainvälisten urheiluelinten periaatteita ja sääntöjä, kun kyseinen kansallinen julkinen yksikkö on tunnustanut sen urheilua koskevia tarkoituksia varten;

c) voiko tällainen edellytys täyttyä [FIGC:n] kaltaisen itse itsensä rahoittamaan kykenevän urheiluliiton osalta nyt esillä olevan kaltaisessa muussa kuin julkista merkitystä omaavassa toiminnassa, vai onko sen sijaan pidettävä ensisijaisena tarvetta varmistaa kaikissa tapauksissa, että julkisia hankintoja koskevia säännöksiä sovelletaan valittaessa kolmansia kyseisen yksikön kaikenlaisten sopimusten sopimuspuoliksi?

2) a) Onko [CONI:n] ja [FIGC:n] välisissä oikeudellisissa suhteissa ensiksi mainitulla määräävä vaikutusvalta viimeksi mainittuun, kun otetaan huomioon, että CONI:lla on lakiin perustuvat valtuudet tunnustaa seura urheilua koskevia tarkoituksia varten, hyväksyä vuosittainen talousarvio, valvoa yksikön elinten johtoa ja asianmukaista toimintaa ja asettaa yksikkö selvitysmiehen hallintaan;

b) vai ovatko nämä oikeudet riittämättömiä täyttämään julkisoikeudelliselle laitokselle ominaista määräävää julkista vaikutusvaltaa koskevan edellytyksen, kun otetaan huomioon urheiluliittojen puheenjohtajien ja edustajien merkittävä edustus olympiakomitean tärkeimmissä elimissä?”

III Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

24. Ennakkoratkaisupyyntö saapui unionin tuomioistuimeen 22.2.2019.

25. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet FIGC, CONI, De Vellis, Consorzio, Italian hallitus ja komissio.

26. Istunnossa, joka pidettiin 1.7.2020 ja johon osallistuivat videoyhteyden välityksellä FIGC, CONI ja Italian hallitus sekä läsnä olevana komissio, unionin tuomioistuin kehotti niitä ottamaan kantaa muun muassa tuomion FIG ja FISE vaikutukseen käsiteltävässä asiassa.

IV Asian arviointi

A Alustava huomautus

27. Eurooppalaisen kokonaistilanteen vertailussa valtakunnallisten urheiluliittojen ja julkisen vallan välisiä suhteita koskevat yksityiskohdat ovat hyvin erilaisia. Yksinkertaisesti kuvattuna jotkin jäsenvaltiot ovat valinneet vapaamuotoisia ratkaisuja, joissa valtakunnallisille urheiluliitoille annetaan suurempi itsemääräämisoikeus,[10] toiset taas mallin, jossa liittojen toimintaan puututaan enemmän ja julkinen valvonta voi muuttua tiukaksi;[11] jotkin muut maat käyttävät molempien mallien yhdistelmää.

28. Julkisoikeudessa on yleistä, että oikeusjärjestyksessä annetaan tiettyjen yksityisten yksiköiden, jotka on perustettu sen jäsenten yhteisten tavoitteiden toteuttamiseksi, tehtäväksi julkisten päämäärien saavuttaminen, jopa antamalla valtuudet tyypillisiin hallinnollisiin tehtäviin.[12]

29. Italiassa valtakunnalliset urheiluseurat noudattavat seuraavaa mallia: varsinaisten yhdistysmuotoisen pohjan, jonka muodostavat seurat, jotka ovat ensimmäisen asteen urheiluyhdistyksiä, yläpuolella valtakunnalliset urheiluliitot järjestäytyvät toisen asteen yksityisiksi yhdistyksiksi,[13] joille hallintoviranomaiset antavat tiettyjä julkisia tehtäviä.

30. Tässä asiayhteydessä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ratkaisu liittyy loogisesti tarkasteltuna Italiassa voimassa olevan urheiluoikeuden tilanteeseen ja erityispiirteisiin. Tämän oikeuden mukaisesti on selvitettävä

– onko FIGC nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta;

– voidaanko valvontaviranomaisen (CONI) ja FIGC:n välisten suhteiden perusteella todeta, että edellinen käyttää määräysvaltaa jälkimmäiseen, ja jos voidaan, kuinka voimakasta tämä määräysvalta on;

– erottavatko FIGC:n ominaispiirteet sen muista valtakunnallisista urheiluliitoista direktiivin 2014/24 soveltamisen osalta?

31. Kuten tuomiossa FIG ja FISE korostettiin, unionin tuomioistuin ei voi ratkaista suoraan näitä seikkoja, jotka eivät ole tiedossa, vaan niiden ratkaiseminen kuuluu ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, jolla ainoastaan on toimivalta tulkita kansallista oikeutta.[14] Jäljempänä esitettävässä pohdinnassa annetaan siis sille vain joitakin ohjeita direktiivin 2014/24 säännösten tulkitsemiseksi.

10 Viranomaiset hoitavat yleensä vain tukien myöntämiseen liittyviä näkökohtia.

11 Näissä viimeksi mainituissa malleissa valtakunnalliset urheiluliitot ovat yleensä yksityisoikeudellisia yksiköitä, joille annetaan oikeusjärjestyksessä enemmän tai vähemmän julkisoikeudellisia tehtäviä.

12 Kun valtio käyttää yksityisiä yhdistyksiä julkisten tehtävien hoitamiseen, sen ei tarvitse perustaa julkisia rakenteita. Tehtävän hallinta kuuluu valtuutuksen antavalle valtiolle, jolla on edelleen määräys- ja valvontavalta, jotta taataan valtuutuksella siirretyn tehtävän hoitaminen poikkeamatta oikeusjärjestyksessä vahvistetuista päämääristä.

13 FIGC:n perussäännön (https://www.figc.it/it/federazione/norme/statuto-della-figc/) 1 §:n 2 momentissa se määritellään ”jalkapallon pelaamista Italiassa harjoittavien urheiluseurojen ja -yhdistysten sekä muiden tämän tavoitteen toteuttamiseksi toimintaa harjoittavien jäsenyksiköiden liitoksi”.

14 Näin todetaan kerta toisensa jälkeen tuomion FIG ja FISE peräkkäisissä kohdissa.

B Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

32. Direktiivin 2014/24 mukaan hankintaviranomaisen käsite [15] on hyvin laaja ja ulottuu valtion ja alueellisten tai paikallisten viranomaisten lisäksi julkisoikeudellisiin laitoksiin, jos ne täyttävät kaikki sen 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdassa säädetyt kolme edellytystä.

33. Arvioidessaan sitä, täyttääkö laitos nämä nimenomaiset edellytykset, unionin tuomioistuin välttelee muodollisia lähestymistapoja ja turvautuu ”funktionaaliseen tulkintaan” jättäen oikeudellisen järjestelmänsä taka-alalle. [16]

34. Ensimmäinen näistä vaatimuksista on, että laitos on *nimenomaisesti perustettu* tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta. Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys koskee näiden ilmaisujen tulkintaa. [17]

35. Vaikka yksikön *perustamiseen* liittyvien muodollisten näkökohtien arviointi ei ole ensisijaista, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on ratkaistava, onko se, että CONI tunnustaa [18] italialaisten valtakunnallisten urheiluliittojen aseman, niille olennaista vai onko kyse pelkästä toimenpiteestä oikeuskelpoisuuden saamista koskevassa menettelyssä. Viittaan tähän seikkaan jäljempänä.

36. Aineellisoikeudelliselta kannalta, joka on kaikkein olennaisin, Consiglio di Staton on kiinnitettävä ensisijaisesti huomiota FIGC:n hoitamien julkisten tehtävien sisältöön. Tästä se voi päätellä, onko FIGC nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia (muita kuin teollisia tai kaupallisia) tarpeita vai tyydyttääkö se – objektiivisesti arvioituna – ne tosiasiallisesti. [19]

37. Toistan, että tämä luonnehdinta ei ole esteenä sille, että muodollisesti yksityinen yksikkö tyydyttää yleisen edun mukaisia tarpeita, varsinkin jos se kuuluu organisaatiojärjestelmään, jonka rakenne ja muoto perustuvat lakiin ja ovat luonteeltaan hallinnollisia. [20]

38. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päättelee kuitenkin itse asetuksesta nro 242/1999 (15 §:n 1 momentti), että italialaisille valtakunnallisille urheiluliitoille annetaan ”julkisia” tehtäviä. [21]

15 Tuomio 4.6.2020, Asmel (C-3/19 EU:C:2020:423), 54 kohta: ”– – kyseisen direktiivin [2004/18] 1 artiklan 9 kohdassa määritellään käsite ’hankintaviranomainen’ toiminnallisesti ja laajasti, jotta voidaan saavuttaa mainitun direktiivin tavoitteet eli estää niin se, että hankintaviranomaiset hankintasopimuksia tehdessään suosisivat kotimaisia tarjoajia tai ehdokkaita, kuin se, että valtion, alueellisten tai paikallisten viranomaisten tai muiden julkisoikeudellisten laitosten rahoittama tai niiden määräysvallassa oleva laitos toimisi muiden kuin taloudellisten perusteiden pohjalta (ks. vastaavasti tuomio 5.10.2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen)”.

16 Tuomio 10.11.1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, 62 kohta) ja tuomio 15.5.2003, komissio v. Espanja (C-214/00, EU:C:2003:276, 56 kohta): ”[direktiivin] tehokas vaikutus ei täysin säilyisi, jos [sen] soveltaminen yksikköön, joka täyttää [vaadittavat] kolme edellytystä, [jotta sitä voitaisiin pitää julkisoikeudellisena laitoksena,] voitaisiin sulkea pois pelkästään sen vuoksi, että yksikköä koskevan kansallisen oikeuden mukaisesti sen muoto ja sitä koskevat oikeussäännöt ovat yksityisoikeudellisia”.

17 Ei ole syytä pohtia toista edellytystä (oikeuskelpoisuus), koska FIGC on kiistatta oikeuskelpoinen. Italialaiset valtakunnalliset urheiluliitot ovat ”luonteeltaan yhdistyksiä, jotka ovat yksityisoikeudellisesti oikeuskelpoisia” (ennakkoratkaisupyyntöjen 3.3 kohta).

18 Valtakunnallisen urheiluliiton olemassaolo näyttää riippuvan paitsi sen muodostavien toisen asteen yhdistysten (seurojen) tahdosta myös CONI:n suorittamasta virallisesta tunnustamisesta, jota ilman ne eivät tule oikeuskelpoisiksi.

19 ”Yksikkö, jota ei ole nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita mutta joka sittemmin on ottanut vastuulleen tällaisten tarpeiden tyydyttämisen, minkä se on kyseisestä hetkestä lähtien myös tosiasiallisesti tehnyt, täyttää – – edellytyksen sille, että sitä voidaan pitää – – julkisoikeudellisena laitoksena, edellyttäen, että sen voidaan objektiivisesti todeta ottaneen vastuulleen näiden tarpeiden tyydyttämisen” (tuomio 12.12.2002, Universale-Bau ym., C-470/99, EU:C:2002:746, tuomiolauselman 1 kohta).

20 Unionin tuomioistuin totesi 13.1.2005 antamassaan tuomiossa komissio v. Espanja (C-84/03, EU:C:2005:14), että Espanjan kuningaskunta oli jättänyt noudattamatta julkisia hankintoja koskevia direktiivejä nimenomaisesti sulkemalla pois yksityisoikeudellisten yksiköiden (eli kaupallisten yhtiöiden, joiden toimintaan sovelletaan yksityisoikeuden säännöksiä) luonnehdinnan kyseisissä direktiiveissä tarkoitetuiksi julkisoikeudellisiksi laitoksiksi.

21 Ennakkoratkaisupyyntöjen 3.5 kohta.

39. Se tulee tähän tulokseen tarkastelemalla CONI:n perussäännön 23 §:ää, jonka mukaan valtakunnallisten urheiluliittojen toimilla on ”julkista merkitystä”, kun ne liittyvät i) urheiluseurojen ja -yhdistysten hyväksymiseen ja liittymiseen; ii) hyväksymis- tai liittymispäätösten peruuttamiseen ja muuttamiseen; iii) kilpailujen ja ammattilaistason mestaruusotteluiden sääntöjenmukaisen sujumisen valvontaan; iv) julkisten tukien käyttöön; v) dopingin torjuntaan ja dopingin käytöstä määrättäviin seuraamuksiin; vi) olympialaisiin ja huippu-urheiluun valmistautumista koskeviin toimiin; vii) teknikkojen koulutukseen ja viii) julkisten urheilulaitosten käyttöön ja ylläpitoon

40. FIGC puolestaan myöntää, että sille annetaan ”CONI:n valtuutuksella – – tietyt ennalta määritellyt toimivaltuudet, joille on ominaista niiden julkinen tarkoitus”, vaikka sen mukaan ”valtuutuksen antavan [yksikön] julkinen luonne ei voi ulottua valtuutuksen saavaan [yksikköön], ja velvoittaa sitä vain valtuutuksessa ennalta määrätyissä rajoissa”. [22]

41. Consiglio di Stato korostaa ensin, että jokainen valtakunnallinen urheiluliitto on toimivaltainen vain yhden urheilulajin ja kyseistä urheilulajia koskevien kilpailujen järjestämisen alalla, ja toteaa sen jälkeen, että Italian urheilua koskevan oikeusjärjestyksen mukaan ”yleisen edun mukaisia tavoitteita toteuttavat muodollisesti yksityiset tahot, kuitenkin osana rakenteeltaan ja muodoltaan *lakisääteistä* (eikä *yksityistä itsemääräämisoikeutta* ilmentävää) ja hallinnollista organisaatiojärjestelmää. [23]

42. Tämä arviointi on yhdenmukainen sen arvioinnin kanssa, jonka unionin tuomioistuin teki tarkastellessaan valtakunnallisten urheiluliittojen ja CONI:n välisiä suhteita. Tuomiossa FIG ja FISE se viittasi ”urheilun harjoittamiseen – –, [jolla] on julkista merkitystä, eli – – muodollisessa, virallisessa tai edustuksellisessa kontekstissa”. Se katsoi myös, että valtakunnallisten urheiluliittojen toiminnan julkista merkitystä korostivat ”urheilukilpailujen säännöllinen järjestäminen, olympialaisiin valmistautuminen ja huippu-urheilu”. [24]

43. Consiglio di Stato korostaa lähinnä, että urheilu on Italiassa määritelty ”yleishyödylliseksi julkiseksi toiminnaksi, ja tästä syystä valtio järjestää, edistää ja rahoittaa sitä ja kannustaa siihen”. [25]

44. Erityisen merkityksellistä on, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tulkitsee valtakunnallisia urheiluliittoja koskevia sääntöjä siten, että kyseisten liittojen julkisa merkitystä omaavat tehtävät näyttävät ”kattavan liittojen toimintakentän ja [ovat] juuri niiden perustamisen syy. Kaikella muulla toiminnalla, mukaan lukien kansallisten jalkapallojoukkueiden kuljetus- ja kantopalvelut, joita riita-asia koskee, on *välineellinen* yhteys CONI:n perussäännössä määriteltyihin tehtäviin, joilla on *julkista merkitystä*”. [26]

45. Jos ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tulkitsee kansallista oikeutta tällä tavoin, se voi päätellä, että valtakunnalliset urheiluliitot, joiden tarkoituksena on *ensisijaisesti* tyydyttää yleisen edun mukaiset tarpeet urheilutoiminnan alalla, täyttävät direktiivin
2014/24 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdassa säädetyn ensimmäisen edellytyksen.

22 Sen kirjallisten huomautusten 23 kohta.

23 Ennakkoratkaisupyyntöjen 3.3 kohta. Kursivointi alkuperäisessä tekstissä.

24 Tuomio FIG ja FISE, 99 kohta.

25 Ennakkoratkaisupyyntöjen 3.2 kohta, jossa viitataan kansalliseen oikeuskäytäntöön (Cons. Stato V, 22.6.2017, nro 3065).

26 Ennakkoratkaisupyyntöjen 5.3.2 kohta. Kursivointi ja lainausmerkit alkuperäisessä tekstissä.

46. Nämä yleisen edun mukaiset tarpeet ovat luonteeltaan muita kuin teollisia tai kaupallisia, ja valtakunnalliset urheiluliitot tyydyttävät ne monopolijärjestelmän [27] mukaisesti saatuaan CONI:lta valtuutuksen julkisiin tehtäviin. Nyt käsiteltävän asian kannalta merkitystä ei ole sillä, että valtakunnalliset urheiluliitot toteuttavat lisäksi muunlaisia *välineellisiä* toimia, jotka ovat luonteeltaan taloudellisia, kuten heti seuraavaksi esitän.

47. Edellä esitetyn perusteella Consiglio di Staton epäilyt eivät koske niinkään sitä, että FIGC:lle on annettu muita kuin teollisia tai kaupallisia yleisen edun mukaisia tehtäviä (toistan, että se myöntää sen nimenomaisesti), kuin sitä, missä määrin sen sopimukseen perustuva toiminta liittyy näihin julkisiin tehtäviin.

48. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epävarmuutta lievittää se, että CONI:n perussäännön 11 §:n 1 bis momentin mukaan valtakunnallisten urheiluliittojen toiminnan julkisella luonteella ei ole vaikutusta niiden yksittäisten toimien tavanomaiseen yksityisoikeudelliseen asemaan ja niihin liittyviin subjektiivisiin oikeudellisiin tilanteisiin.

49. Viimeksi mainittu normatiivinen seikka ei kuitenkaan mielestäni ole ratkaiseva. Unionin tuomioistuimen mukaan ”on merkityksetöntä, että yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttämistä koskevan tehtävän lisäksi laitos voi vapaasti huolehtia muista tehtävistä. Se seikka, että yleisen edun mukaisten tarpeiden täyttäminen on vain suhteellisen vähämerkityksinen osa tällaisen laitoksen tosiasiallisesti hoitamista tehtävistä, on niin ikään merkityksetön, koska se jatkaa niiden tehtävien huolehtimista, joiden täyttämiseen se on nimenomaisesti velvollinen”. [28]

50. Italian hallitus [29] suosittelee FIGC:n ja CONI:n tavoin [30] erottamaan valtakunnallisten urheiluliittojen yksityiset toimet, jotka ovat luonteeltaan puhtaasti taloudellisia, niistä toimista, jolla on yleisen edun mukainen tavoite.

51. Tämä erottelu ei kuitenkaan mielestäni vaikuta pätevältä sen selvittämiseksi, täyttävätkö valtakunnalliset urheiluliitot sopimussuhteissaan yleisen edun mukaisia tarpeita. Unionin tuomioistuin on todennut tältä osin, että ”[direktiivin 2014/24 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohtaa vastaavassa säännöksessä ei] tehdä eroa sen suhteen, onko hankintaviranomainen tehnyt julkisen hankintasopimuksen huolehtiakseen keskeisestä tehtävästään täyttää yleisen edun mukaisia tarpeita vai onko se tehnyt julkisen hankintasopimuksen ilman yhteyttä tähän tehtävään”. [31]

27 Unionin tuomioistuin totesi 22.5.2003 antamansa tuomion Korhonen ym. (C-18/01, EU:C:2003:300) 51 kohdassa, että normaaleissa markkinaolosuhteissa toimivat, voittoa tavoittelevat ja toimintansa harjoittamisesta aiheutuneista tappioista vastaavat laitokset täyttävät yleensä luonteeltaan teollisia tai kaupallisia tarpeita, mutta italialaiset valtakunnalliset urheiluliitot eivät täytä näitä tunnusmerkkejä.

28 Tuomio 10.11.1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, 55 kohta) ja tuomio 5.10.2017, LitSpecMet (C-567/15, EU:C:2017:736, 40 ja 41 kohta).

29 Sen kirjallisten huomautusten 15 ja 16 kohta. Se viittaa suosituksensa tueksi 1.7.2008 annettuun tuomioon MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376), joka ei kuitenkaan koske valtakunnallisia urheiluliittoja vaan kilpa-ajoja Kreikassa järjestänyttä yksityistä yhdistystä, jonka asema kilpailuoikeudessa tarkoitettuna *yrityksenä* kyseenalaistettiin. Se vetoaa myös 10.5.2001 annettuun tuomioon Agorà ja Excelsior (C-223/99, EU:C:2001:259), jossa yhteisöjen tuomioistuin totesi (39 kohta), että Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano tyydytti yleisen edun mukaisia mutta kuitenkin teollisia tai kaupallisia tarpeita järjestämällä messuja, näyttelyjä ja muita vastaavia tilaisuuksia, joten sitä ei voitu pitää julkisia hankintoja koskevien sääntöjen soveltamisalaan kuuluvana laitoksena.

30 FIGC väittää (sen huomautusten 27 kohta), ettei sitä voida millään perusteella velvoittaa noudattamaan julkisoikeudellista järjestelmää silloin, kun se tavoittelee – kuten nyt käsiteltävässä asiassa – luonteeltaan kaupallisia etuja, jotka eivät ole yhteneväisiä CONI:n etujen kanssa. CONI väittää (sen huomautusten 47 kohta), ettei FIGC:hen ole syytä soveltaa sen sopimusperusteisen yksityisen toiminnan yhteydessä julkisoikeudellisia oikeussääntöjä.

31 Tuomio 15.7.2010, komissio v. Saksa (C-271/08, EU:C:2010:426, 73 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

52. Italian hallituksen, FIGC:n ja CONI:n väite on jo esitetty unionin tuomioistuimelle, joka hylkäsi sen 15.1.1998 antamassaan tuomiossa Mannesmann Anlagenbau Austria ym.[32] Se hyväksyi sitä vastoin niin kutsutun tartuntateorian, jonka mukaan on ”merkityksetöntä, että [yleisen edun mukaisten tehtävien] lisäksi [kyseinen yksikkö] voi vapaasti huolehtia muista tehtävistä – –”, joten ”[direktiivin 2014/24 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdan a alakohtaa vastaava säännös] ei merkitse sitä, että se huolehtisi yksinomaan tällaisten tarpeiden täyttämisestä”.[33]

53. Tätä näkemystä tuettiin myöhemmin tuomiossa BFI Holding,[34] tuomiossa Korhonen ym.[35] ja tuomiossa Adolf Truley,[36] kunnes se vahvistettiin lopullisesti tuomiossa Ing. Aigner.[37] Viimeksi mainitussa tuomiossa unionin tuomioistuin vastasi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen epäilyihin, jotka koskivat 15.1.1998 annetussa tuomiossa Mannesmann Anlagenbau Austria ym.[38] vahvistetun oikeuskäytännön soveltamista silloin, kun saman yksikön julkiset ja yksityiset toimet olivat selvästi erotettavissa toisistaan,[39] toteamalla, että ”julkisia hankintoja koskevien menettelyjen toteuttamisessa sovellettavien oikeusvarmuutta, läpinäkyvyyttä ja ennakoitavuutta koskevien syiden vuoksi on syytä pitäytyä [edellä mainituissa tuomioissa] selostetussa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä”.[40]

54. Consiglio di Stato on joka tapauksessa todennut, että riidanalainen sopimus (italialaisen joukkueen kuljetus- ja kantopalvelut) oli luonteeltaan välineellinen FIGC:n julkisten tehtävien, joista mainittakoon kyseisen urheilulajin kansallisiin joukkueisiin liittyvät tehtävät, hoitamisesta kannalta.

55. Nyt käsiteltävissä asioissa ratkaisevaa merkitystä ei myöskään ole sillä, harjoittavatko valtakunnalliset urheiluliitot kaupallista toimintaa tai tavoittelevatko ne voittoa vai eivät.[41] Kyseinen ratkaisu perustuu edellä juuri esittämäni oikeuskäytäntölinjaan.

56. Todettakoon lopuksi, että FIGC:n taloudellinen omavaraisuus ei mitenkään estä sitä hoitamasta yleisen edun mukaisia tehtäviä viranomaisten antaman valtuutuksen nojalla. FIGC erottuu taloduellisen omavaraisuutensa vuoksi muista italialaisista valtakunnallisista urheiluliitoista, joiden toimeentulo riippuu suureksi osaksi julkisista varoista. Toistan, että tällä seikalla ei kuitenkaan ole merkitystä yleisen edun mukaisten tehtävien antamisen kannalta.[42]

32 Tuomio C-44/96, EU:C:1998:4.

33 Tuomio 15.1.1998, Mannesmann Anlagenbau Austria ym. (C-44/96, EU:C:1998:4, 25 ja 26 kohta).

34 Tuomio 10.11.1998 (C-360/96, EU:C:1998:525, 55 ja 56 kohta).

35 Tuomio 22.5.2003, (C-18/01, EU:C:2003:300, 57 ja 58 kohta).

36 Tuomio 27.2.2003 (C-373/00, EU:C:2003:110, jäljempänä tuomio Adolf Truley, 56 kohta).

37 Tuomio 10.4.2008 (C-393/06, EU:C:2008: 213).

38 Tuomio C-44/96, EU:C:1998:4.

39 Tuomio 10.4.2008, Ing. Aigner (C-393/06, EU: C:2008: 213, 49 kohta): ”Kansallinen tuomioistuin tiedustelee – – onko kaikkiin sellaisen yksikön, joka on direktiivissä 2004/17 tai direktiivissä 2004/18 tarkoitettu julkisoikeudellinen laitos, tekemiin hankintasopimuksiin sovellettava jommankumman mainitun direktiivin säännöksiä, vaikka tehokkaiden järjestelyjen avulla on mahdollista erottaa selvästi toisistaan ne toiminnot, joita tämä laitos harjoittaa hoitaessaan yleisen edun mukaisten tarpeiden tyydyttämistä koskevaa tehtäväänsä, ja toiminnot, joita se harjoittaa kilpailutilanteessa”.

40 Ibidem, 54 kohta. Tuomion 53 kohdassa, jossa viitataan julkisasiamies Ruiz-Jarabon ratkaisuehdotukseen, todettiin, että ”voidaan vakavasti epäillä, onko todellisuudessa mahdollista erotella tällä tavoin toisistaan sellaisen yksikön erilaiset toiminnot, joka muodostaa yhden ainoan oikeushenkilön, jolla on yksi omaisuus- ja varallisuusjärjestelmä ja jonka johto- ja hallintopäätökset tekee yksi elin; tämä pätee niistä lukuisista muista käytännön esteistä huolimatta, jotka liittyvät etukäteen ja jälkikäteen suoritettavaan valvontaan, joka koskee kyseisen yksikön eri toiminta-alojen täydellistä erottamista toisistaan ja sitä, kumpaan alaan kyseinen toiminta kuuluu”.

41 Asetuksen nro 242/1999 15 §:n 2 momentin mukaan valtakunnalliset urheiluliitot ”eivät tavoittele voittoa”. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin näyttää implisiittisesti torjuvan FIGC:n toiminnan kaupallisen luonteen, johon tietyt osapuolet kuitenkin vetoavat (kiinnittämällä huomiota sen kykyyn rahoittaa itse toimintansa).

42 Jos FIGC:tä rahoittaisivat pääosin valtio, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset, se täyttäisi ilman muuta direktiivin 2014/24 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdan kolmannen vaatimuksen. Kyseisen säännöksen tulkinnan kannalta merkityksellisistä julkisen rahoituksen piirteistä, ks. tuomio 3.10.2000, University of Cambridge (C-380/98, EU:C:2000:529). Tuomiossa FIG ja FISE (95–107 kohta) hyväksytään se, että tietyissä olosuhteissa italialaisen valtakunnallisen urheiluliiton jäsenmaksuja voidaan pitää julkisina maksuina, ja ne ovat mahdollisesti osoitus CONI:n harjoittamasta julkisesta määräysvallasta. Komissio ehdotti istunnossa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin (jonka ennakkoratkaisupyynnöt eivät koske tätä kysymystä) voisi ottaa huomioon tuomion FIG ja FISE arvioidakseen FIGC:n julkista rahoitusastetta.

57. Todettakoon lyhyesti, että ellei ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin kansallisen oikeusjärjestyksensä tarkastelun johdosta toisin päättele, se voi direktiivin 2014/24 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdan tulkinnan perusteella todeta, että FIGC täyttää kyseisessä säännöksessä mainituista kolmesta edellytyksestä ensimmäisen (a alakohta).

C Toinen ennakkoratkaisukysymys

58. Direktiivin 2014/24 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdan (c alakohta) kolmas vaatimus jakautuu puolestaan kolmeen edellytykseen.[43] Vaatimus katsotaan täytetyksi, jos yksikin näistä edellytyksistä täyttyy.

59. Tässä ratkaisuehdotuksessa on näiden edellytysten osalta kyse ainoastaan siitä, onko FIGC:n johto valtion tai muiden julkisoikeudellisten laitosten ”valvonnan alainen”.[44] Ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella on epäilyksiä siitä, voidaanko FIGC:n ja CONI:n välisiä suhteita koskevan Italian oikeusjärjestyksen rakenteen perusteella todeta, että CONI:lla on ”määräävä vaikutusvalta” FIGC:n johtoon.

60. On riidatonta, että CONI on julkisoikeudellinen laitos. Asetuksessa nro 242/1999 (1 §) se määritellään nimenomaisesti kulttuuriministeriön alaiseksi laitokseksi, jolla on ”julkisoikeudellinen oikeuskelpoisuus”. Tuomiossa FIG ja FISE se luokiteltiin ”julkisyhteisöksi”.[45]

61. Unionin tuomioistuin tiivisti CONI:n ja valtakunnallisten urheiluliittojen väliset suhteet tuomiossa FIG ja FISE[46] luettelemalla joukon CONI:n valtuuksia, joiden perusteella voitaisiin päätellä sen kyseisten urheiluliittojen osalta harjoittaman valvonnan laajuus.

62. Luettelon mukaan CONI:lla on valtuudet

”– – – hyväksyä valtakunnallisten urheiluliittojen talousarvio siihen liittyvine ohjelmineen ja vuotuinen tilinpäätös;

– valvoa valtakunnallisia urheiluliittoja julkisten seikkojen osalta;

– hyväksyä urheilutarkoituksia varten valtakunnallisten urheiluliittojen perussäännöt, perussääntöjen täytäntöönpanosäännöt, urheilun kurinpitoa koskevat säännöt ja antidoping-säännöstö sekä tarvittaessa ehdottaa tarpeelliset muutokset näihin toimiin

– nimittää sitä valtakunnallisissa urheiluliitoissa edustavat tilintarkastajat;

– ottaa valtakunnalliset urheiluliitot hallintaansa, jos niiden johtoelinten harjoittamassa johdossa ilmenee vakavia sääntöjenvastaisuuksia tai urheiluoikeuden vakavia rikkomuksia;

– määrittää perusteet ja menettelytavat, joiden mukaisesti CONI valvoo valtakunnallisia urheiluliittoja;

43 Ne ovat seuraavat: i) laitosta rahoittavat pääosin valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset tai muut julkisoikeudelliset laitokset; ii) tai niiden johto on näiden viranomaisten tai laitosten valvonnan alainen; iii) tai valtion viranomaiset, alue- tai paikallisviranomaiset taikka muut julkisoikeudelliset laitokset nimittävät yli puolet niiden hallinto-, johto- tai valvontaelimen jäsenistä.

44 Käytän vaihtoehtoisesti ilmaisuja ”valvonta” ja ”määräysvalta”, joita tämän säännöksen eri kieliversioissa käytetään. Tarkastelemistani versioista englannin- (supervision), espanjan- (supervisión) ja saksankielisessä (Aufsicht) käytetään ensiksi mainittua ilmausta, kun taas ranskan- (contrôle) ja portugalinkielisessä (controlo) jälkimmäistä. Italiankielisessä versiossa käytetään ilmausta ”vigilanza”.

45 Tuomion FIG ja FISE 77 ja 85 kohta sekä tuomiolauselman 2 kohta.

46 Tuomion 81 kohta.

– vahvistaa, jotta voidaan taata urheilun mestaruuskilpailujen sääntöjenmukainen sujuminen, perusteet ja menettelytavat, joiden mukaisesti valtakunnalliset urheiluliitot valvovat jäseninä olevia seuroja ja CONI harjoittaa korvaavaa valvontaa, mikäli valtakunnallisten urheiluliittojen valvonta osoittautuu puutteelliseksi, jotta voidaan taata urheilun mestaruuskilpailujen sääntöjenmukainen sujuminen;

– vahvistaa perusperiaatteet, joita on noudatettava valtakunnallisten urheiluliittojen perussäännöissä, jotta ne voidaan tunnustaa urheilua koskevia tarkoituksia varten, tai antaa urheilun kurinpitosäännöt, joita kaikkien valtakunnallisten urheiluliittojen on noudatettava;

– – – päättää valtakunnallisten urheiluliittojen kattaman urheilutoiminnan suuntaviivoista".

63. Kuten jo totesin, Consiglio di Stato tiedustelee, onko CONI:lla sen ja valtakunnallisten urheiluliittojen välisten suhteiden perusteella "määräävä vaikutusvalta" kyseisiin urheiluliittoihin. Se korostaa kyseisen vaikutusvallan mahdollisena esteenä sitä, että valtakunnallisten urheiluliittojen puheenjohtajilla ja edustajilla on merkittävä edustus CONI:n tärkeimmissä elimissä.

64. Käsittelen ensin kysymystä CONI:n valtakunnallisten urheiluliittojen osalta harjoittamasta valvonnasta ja myöhemmin CONI:n itsensä kokoonpanoa.

1. CONI:n valtakunnallisten urheiluliittojen osalta harjoittama valvonta

65. Unionin tuomioistuin luonnehtii "johtoa koskevan määräysvallan" sellaiseksi, että "kyseinen laitos on riippuvainen viranomaisista tavalla, joka vastaa sitä riippuvuutta, joka syntyy, kun jompikumpi kahdesta muusta vaihtoehtoisesta perusteesta täyttyy – –, jolloin viranomaiset voivat vaikuttaa kyseisen laitoksen tekemiin julkisia hankintoja koskeviin päätöksiin". [47]

66. Määräysvallan eri indikaattoreita on "arvioitava yhdessä", sillä "vaikka yksi ainoa indikaattori voi joskus olla riittävä osoitus määräysvallasta, useimmissa tapauksissa useat erilliset indikaattorit yhdessä osoittavat määräysvaltasuhteen". [48]

67. Julkisten hankintojen alalla unionin tuomioistuin on arvioinut muun muassa seuraavia seikkoja, jotka osoittavat määräysvallan sellaisissa yksiköissä, jotka voidaan luokitella julkisoikeudellisiksi laitoksiksi:

– Toimivalta määrätä yksikön purkamisesta, nimittää selvitysmies, vapauttaa johtoelimet väliaikaisesti tehtävistään ja nimittää väliaikainen toimitsijamies vakavien laiminlyöntien ja sääntöjenvastaisuuksien vuoksi. [49]

– Tarkastusvaltuus, joka antaa sille mahdollisuuden tehdä tutkimuksia, kirjanpidon tarkastuksia tai arviointeja toiminta-alansa osalta, sekä tehdä esityksiä siitä, miten sen tarkastuskertomusten perusteella olisi toimittava. [50]

47 Tuomio Adolf Truley, 69 ja 70 kohta: "– – vaikuttaa mahdottomalta katsoa, että johdon valvontaa koskeva arviointiperuste täyttyisi tilanteessa, jossa valvonta tapahtuu vasta jälkikäteen, sillä määritelmän mukaan viranomaiset eivät jälkikäteistä valvontaa harjoittaessaan voi vaikuttaa kyseisen laitoksen tekemiin julkisia hankintoja koskeviin päätöksiin".

48 Tuomio FIG ja FISE, 87 kohta.

49 Tuomio 1.2.2001, komissio v. Ranska (C-237/99, EU:C:2001:70, 54 kohta).

50 Ibidem, 58 kohta.

– Sen tarkastaminen, että kyseiset yksiköt panevat täytäntöön toimenpiteet, joista viranomaiset, joiden alainen yksikkö on, ovat päättäneet.[51]

– Oikeus tarkastaa yksikön vuosittain laatima tase sekä sen juokseva johto numerotietojen paikkansapitävyyden, toiminnan lainmukaisuuden, säästäväisyyden, kannattavuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kannalta tai päästä sen tiloihin ja laitoksiin sekä ilmoittaa näiden tarkastusten tuloksista toimivaltaisille elimille.[52]

68. Tuomiossa FIG ja FISE unionin tuomioistuin otti ensin huomioon kaikki CONI:lla valtakunnallisten urheiluliittojen osalta olevat toimivaltuudet ja antoi sitten kansallisen tuomioistuimen tehtäväksi arvioida, saattoiko CONI ”käyttää todellista ja huomattavaa vaikutusvaltaa mainittujen liittojen yleisen politiikan ja ohjelman osalta” siitä huolimatta, että valtakunnallisilla urheiluliitoilla on ”tekninen, organisatorinen ja hallinnollinen autonomia”.[53]

69. Näiden samojen perusteiden mukaisesti Consiglio di Staton on punnittava kaikki nyt käsiteltäviin asioihin liittyvät seikat, mikä ei estä unionin tuomioistuinta antamasta sille tiettyjä ohjeita direktiivin 2014/24 tulkinnasta.

70. Tarkastelen niitä neljässä kohdassa.

a) Valtakunnallisten urheiluliittojen perustamiseen liittyvät valtuudet

71. CONI:n tehtäviin kuuluu valtakunnallisten urheiluliittojen tunnustaminen urheilua koskevia tarkoituksia varten.[54] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, onko tämä tunnustaminen puhtaasti muotoseikka vai onko sillä vaikutusta asiasisältöön, kuten näyttäisi olevan, koska se yhdistetään valtakunnallisten urheiluliittojen perussäännön tarkasteluun.

72. Jotta CONI voi hyväksyä valtakunnallisten urheiluliittojen perussäännöt,[55] sen on arvioitava, ovatko ne lakien, CONI:n oman perussäännön ja siinä määrättyjen perusperiaatteiden mukaisia.[56] Se voi evätä hyväksynnän, jolloin se lähettää sille esitetyn perussäännön uudelleen kyseiselle valtakunnalliselle urheiluliitolle ja ilmoittaa perusteet, joita on noudatettava asiaankuuluvien muutosten tekemiseksi.[57] Ilmoitettujen perusteiden noudattaminen on pakollista.[58]

73. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan ”[valtakunnallisten urheiluliittojen] tunnustaminen urheilua koskevia tarkoituksia varten voidaan rinnastaa teleologisessa edellytyksessä tarkoitettuun julkisoikeudellisen laitoksen perustamiseen”,[59] mikä on yhdenmukaista sen niiden toteamusten kanssa, joiden mukaan valtakunnallisille urheiluliitoille annetut julkiset tehtävät ovat ”niiden perustamisen syy”.[60]

51 Ibidem, 58 kohta. Vastaavasti 17.12.1998 annetun tuomion komissio v. Irlanti (C-353/96, EU:C:1998:611) 38 kohdan mukaan ”energiaministeriölle kuuluva toimivalta antaa metsävirastolle ohjeita ja erityisesti velvoittaa se noudattamaan valtion harjoittaman politiikan päälinjoja metsäalan toimenpiteiden osalta tai suunnittelemaan tai hoitamaan tiettyjä palveluja tai tiloja tai alueita sekä tälle ministeriölle ja valtiovarainministeriölle rahoituksen alalla myönnetyt oikeudet antavat valtiolle mahdollisuuden valvoa metsäviraston taloudellista toimintaa”. Vastaavaa sanamuotoa käytetään samana päivänä annetun tuomion Connemara Machine Turf (C-306/97, EU:C:1998:623) 33 kohdassa.

52 Tuomio Adolf Truley, 73 kohta. Asia on toisin, jos viranomainen ainoastaan tarkastaa, että kyseisen laitoksen varainhoito on tasapainossa (tuomio 12.9.2013, IVD (C-526/11, EU:C:2013:543, 29 kohta)).

53 Tuomio FIG ja FISE, 82 kohta.

54 Asetuksen N:o 242/1999 5 §:n 2 momentin c kohta ja 15 §:n 5 momentti.

55 CONI:n kansallisen neuvoston tehtävänä on määritellä periaatteet, joiden mukaisia valtakunnallisten urheiluliittojen perussääntöjen on oltava, jotta liitot voidaan tunnustaa (asetuksen nro 292/1999 5 §:n 2 momentin b kohta).

56 CONI:n perussäännön 22 §:n 5 momentin toinen kohta.

57 CONI:n perussäännön 22 §:n 5 momentin kolmas kohta.

58 Jos valtakunnallinen urheiluliitto ei muuta perussääntöään ilmoitetulla tavalla, CONI voi asiasta varoitettuaan vakavimmissa tapauksissa nimittää väliaikaisen asiamiehen ja peruuttaa tunnustamisen (CONI:n perussäännön 22 §:n 5 momentin viides kohta).

59 Ennakkoratkaisupyyntöjen 5.3.3 kohta.

60 Tämän ratkaisuehdotuksen 44 kohta.

74. Vaikka valtakunnallisille urheiluliitoille annetut julkiset tehtävät ovat peruste sille, että näiden tehtävien tunnustaminen julkisiksi edellyttää CONI:n ratkaisevia toimenpiteitä, nämä toimenpiteet ovat jo osoitus kyseisen julkisoikeudellisen laitoksen vaikutusvallasta kyseisten liittojen olemassaolon ensivaiheessa.

b) Valtakunnallisten urheiluliittojen toimintaan liittyvät valtuudet

75. Valtakunnallisten urheiluliittojen on harjoitettava urheilutoimintaa CONI:n päätösten ja ohjeiden mukaisesti.[61] Vaikka ne ovat teknisesti, organisatorisesti ja hallinnollisesti itsenäisiä, ne harjoittavat sitä CONI:n *valvonnassa*.[62] Valtakunnallisten urheiluliittojen on hoidettava julkiset tehtävänsä CONI:n ohjeiden mukaisesti ja sen valvonnassa.[63]

76. Tietyt riita-asian osapuolet väittävät, että näillä säännöstöillä ei perusteta määräysvaltamekanismeja vaan molemminpuolisen yhteistyön mekanismeja. Ne lisäävät, että koska ohjeet ovat yleisluonteisia ja abstrakteja, ne toimivat soft law'n tavoin eivätkä sovellu valtakunnallisten urheiluliittojen johtamispolitiikan tai strategian määrittämiseen.[64]

77. Totean tälläkin kertaa, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida CONI:n toimivallan laajuus valtakunnallisten urheiluliittojen osalta. Tältä osin sen on selvitettävä muun muassa, antaako CONI viimeksi mainituille sitovia ohjeita, joiden pakolista noudattamista voidaan vaatia.

78. Consiglio di Stato puoltaa ennakkoratkaisupyynnössään CONI:n vahvan määräysvallan tunnustamista valtakunnallisten urheiluliittojen *kaikkien* eikä pelkästään julkisten toimien osalta. Se väittää, että valtakunnallisilta urheiluliitoilta "vaikuttaa puuttuvan mahdollisuus määrätä vapaasti päämäärästä, jota yhteisö tavoittelee", sillä niillä on "todellisuudessa institutionaalinen ja muualla, joko laissa tai viranomaisen toimessa määritelty luonne – –, ei ainoastaan olennaisen rakenteensa, vaan myös pääasiallisten toiminta-alueidensa ja -tapojensa osalta, mistä puolestaan seuraa, että ne menettävät yksityiselle autonomialle ominaiset organisointimahdollisuudet ja - vapauden tai että niitä rajoitetaan".[65]

79. Jos näin on, viranomaisten (erityisesti CONI:n) toimenpiteet valtakunnallisten urheiluliittojen osalta eivät näytä jäävän sellaisten lakien tai asetusten antamiseen, joita näiden urheiluliittojen on noudatettava,[66] sillä CONI voi ohjeilla tai muilla toimenpiteillä määrittää valtakunnallisten urheiluliittojen toiminnan päälinjat. Komissio korostaa tältä osin, että CONI voisi esimerkiksi vaikuttaa FIGC:n päätöksiin, jotka koskevat julkisten hankintojen sopimuspuolten valintaa.[67]

80. CONI:lle annettujen toimivaltuuksien joukossa korostuu mahdollisuus ottaa hallintaan valtakunnallisia urheiluliittoja, kun a) ne syyllistyvät johdon osalta vakaviin sääntöjenvastaisuuksiin tai vakaviin urheiluoikeuden rikkomuksiin; b) todetaan, että niiden johtoelimet eivät voi hoitaa tehtäviään; ja c) urheilun mestaruuskilpailujen sääntöjenmukaista aloittamista tai sujumista ei voida taata. Näissä tapauksissa voidaan päätyä nimittämään asiamies.[68]

61 Asetuksen nro 242/1999 15 §:n 1 momentti ja CONI:n perussäännön 20 §:n 4 momentin ensimmäisen kohta.

62 CONI:n perussäännön 20 §:n 4 momentin viimeinen kohta.

63 CONI:n perussäännön 23 §:n 1 bis momentin ensimmäinen kohta. Kuten Italian hallitus mainitsi istunnossa, tätä määräystä on tulkittava asetuksen nro 242/1999 15 §:n valossa. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tulkita asetusta nro 242/1999 ja CONI:n perussääntöä yhdessä tai erikseen selventääkseen niiden CONI:n "päätösten" ja "ohjeiden" sekä sen "määräysvallan" rajoja, joita valtakunnallisten urheiluliittojen on noudatettava.

64 FIGC:n ja CONI:n huomautukset (edellisten 37 ja jälkimmäisten 29 kohta).

65 Ennakkoratkaisupyynnön 5.6.3 kohta.

66 Tuomion FIG ja FISE (48 kohta) mukaan sääntely, joka on "riittävän pitkälle menevää, jotta sillä voidaan tosiasiallisesti päättää yksikön – – yleisestä politiikasta tai ohjelmasta, voi olla merkki määräysvallasta".

67 Sen huomautuskirjelmän 76 kohta.

68 Asetuksen nro 242/1999 5 §:n 2 momentin e ter kohta ja CONI:n perussäännön 23 §:n 3 momentin toinen kohta.

81. Nämä valtuudet ovat yhdenmukaisia sen yleisen tehtävän kanssa, jonka mukaan CONI valvoo valtakunnallisten urheiluliittojen moitteetonta toimintaa ja voi jopa peruuttaa niiden tunnustamisen.[69]

82. Aiemmin mainitsemassani unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä pidetään osoituksena viranomaisen määräysvallasta sitä, että se voi määrätä yksikön toiminnan lakkauttamisesta, nimittää selvitysmiehen tai vapauttaa hallintoelinten jäsenet tehtävistään vakavien sääntöjenvastaisuuksien vuoksi.[70]

83. Kuten komissio toteaa,[71] vain valtakunnallisten urheiluliittojen toiminnan jatkuvan ja järjestelmällisen valvonnan avulla on mahdollista erottaa vakavat sääntöjenvastaisuudet lievemmistä: CONI voi vapaasti päättää, onko sen ensin mainitussa tapauksessa puututtava asiaan ja otettava valtakunnallinen urheiluliitto hallintaansa.

84. Tämä sama jatkuva valvontasuhde on sopusoinnussa myös CONI:lle annetun tehtävän eli sen kanssa, että sen on tultava valtakunnallisten urheiluliittojen sijaan silloin, kun osoittautuu, ettei urheiluyhdistyksiin käytettävä määräysvalta riitä takaamaan mestaruuskilpailujen sääntöjenmukaista sujumista.[72]

85. Tämänkaltainen sijaantuloa koskeva toimenpide vaikuttaa liittotoiminnan ytimeen, koska FIGC:n tehtävänä on nimenomaisesti jalkapallo-otteluiden järjestäminen. Kuten komissio korostaa,[73] valvonnan riittämättömyyden selvittämiseksi CONI:lla on oltava sellainen asema, että se voi pysyvästi todeta, noudattavatko valtakunnalliset urheiluliitot vaatimuksia, joita urheiluyhdistyksille on asetettu mestaruuskilpailujen sääntöjenmukaisen sujumisen takaamiseksi. Näiden vaatimusten on oltava CONI:n määrittämien valvontaa koskevien perusteiden ja edellytysten mukaisia.

86. Näiden seikkojen perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi tehdä omat päätelmänsä CONI:n valtakunnallisten urheiluliittojen osalta harjoittaman valvonnan laajuudesta.

87. Tässä samassa yhteydessä sen on arvioitava, kattaako CONI:n valtakunnallisten urheiluliittojen toiminnan osalta harjoittama yleinen valvonta tavan, jolla se suunnittelee julkisia hankintoja koskevaa politiikkaansa, tai ainakin ne varotoimenpiteet, jotka sen on otettava käyttöön, jotta valtakunnallisten urheiluliittojen organisatorinen itsemääräämisoikeus on tällä alalla direktiivissä 2014/24 säädettyjen kaltaisia julkisuutta, avoimuutta ja syrjimättömyyttä sekä kilpailun kunnioittamista koskevien sääntöjen mukainen. Näin ollen CONI voisi käyttää vaikutusvaltaa valtakunnallisten urheiluliittojen sopimuspolitiikan osalta.

88. Ei myöskään voida sulkea pois sitä, että CONI:n valvonnan kohteena olevia sääntöjenvastaisuuksia voisi ilmetä sellaisessa valtakunnallisten urheiluliittojen sopimusjärjestelmässä, joka ei kuulu julkisuutta ja avoimuutta koskevien sääntöjen soveltamisalaan, mikä lisäisi lahjonnan vaaraa.[74] Näiden sääntöjenvastaisuuksien torjumisen lisäksi niiden ehkäiseminen vaikuttaa kuuluvan CONI:n valvontavaltuuksien piiriin.

69 CONI:n perussäännön 23 §:n 3 momentin ensimmäinen kohta ja 21 §:n 3 momentti.

70 Tuomio 1.2.2001, komissio v. Ranska (C-237/99, EU:C:2001:70, 54 ja 55 kohta).

71 Sen kirjallisten huomautusten 72 kohta.

72 Asetuksen N:o 242/1999 5 §:n 2 momentin e bis kohta.

73 Sen kirjallisten huomautusten 68 kohta.

74 Ks. International Partnership against Corruption in Sport (IPACS) -työryhmän tiedonanto ”Reducing the risk of corruption in procurement relating to sporting events and infrastructure” osoitteessa http://www.oecd.org/corruption/multi-stakeholder-sports-integrity-taskforces-established.htm.

c) Valtakunnallisten urheiluliittojen talousarvioita ja tilejä koskevat valtuudet

89. CONI:lla on myös toimivalta hyväksyä valtakunnallisten urheiluliittojen talousarvio.[75] Poiketen siitä, mikä pätee valtakunnallisten urheiluliittojen perussääntöjen hyväksymiseen – jonka osalta CONI voi vaatia kantansa noudattamista edellä tarkastellun mukaisesti – sen erimielisyys esitetyistä talousarvioista ei saa aikaan samoja vaikutuksia.[76]

90. Todettakoon vielä kerran, että Consiglio di Staton on tarkistettava, käyttääkö CONI tiettyä määräysvaltaa valtakunnallisten urheiluliittojen osalta silloinkin, kun se hylkää niiden talousarvion voimatta korvata sitä,[77] kuten komissio väittää.[78] Koska talousarvioiden hyväksyminen perustuu CONI:n asettamiin perusteisiin ja edellytyksiin,[79] sillä voi olla olennainen merkitys niiden laatimisessa.

91. Arvioitaessa välineitä, joita CONI:lla on käytössään valtakunnallisten urheiluliittojen taloudellisen toiminnan valvontaa varten, on lopuksi muistettava, että CONI voi nimetä niissä toimivia tilintarkastajia.[80]

92. Unionin tuomioistuin on todennut, että ”tilintarkastajien ei voida katsoa olevan toimihenkilöitä eivätkä he siten voi päättää yksikön yleistä politiikkaa ja ohjelmaa”.[81] Heitä voidaan kuitenkin pitää ylimääräisenä keinona valvoa pysyvästi valtakunnallisten urheiluliittojen taloudellista toimintaa.

93. FIGC:n perussäännön mukaan CONI:n nimittämien tilintarkastajien toimenpiteillä on suurempi merkitys kuin ensi näkemältä saattaisi vaikuttaa. Näillä tilintarkastajilla on (kahden kolmasosan) enemmistö FIGC:n tilintarkasttajien kollegiossa,[82] ja heillä on oikeus osallistua kaikkiin liittojen elinten kokouksiin.

94. CONI:n toimivaltuuksien laajuuden mukaan sen tilintarkastajien pysyvä läsnäolo FIGC:n päätöksentekoelimissä[83] voisi täyttää tuomiossa Adolf Truley asetetut edellytykset, jotka koskevat viranomaisten suorittamaa yksiköiden varainhoidon valvontaa.[84]

d) Valtakunnallisten urheiluliittojen tunnustamisen peruuttamista koskevat valtuudet

95. Jos valtakunnallinen urheiluliitto jättää täyttämättä ne velvollisuudet, joita sen tunnustaminen edellyttää, CONI voi peruuttaa tunnustamisen.[85] Se on väliintulon eli hallintaan ottamisen ohella Italian lainsäädäntöön sisältyvä tehokkain toimenpide tosiasiallisten valvontavaltuuksien antamiseksi CONI:lle.

75 Asetuksen nro 242/1999 15 §:n 3 momentti sekä CONI:n perussäännön 21 §:n 4 momentti ja 23 §:n 2 momentti.

76 Tietyt riita-asian osapuolet vähättelevät CONI:n toiminnan merkitystä valtakunnallisten urheiluliittojen tilien osalta ja luonnehtivat sitä pikemminkin todisteluksi, sillä yleiskokous tekee lopullisen päätöksen.

77 Se, ettei CONI hyväksy talousarviota, merkitsee, että sen tekemiseen siirtyy yleiskokoukselle, joka koostuu urheiluyhdistysten edustajista (FIGC:n perussäännön 20 §:n 1 kohta).

78 Sen kirjallisten huomautusten 70 kohta.

79 CONI:n perussäännön 23 §:n 2 momentin ensimmäinen kohta.

80 CONI:n perussäännön 7 §:n 5 momentin h1 kohta.

81 Tuomio FIG ja FISE, 80 kohta.

82 FIGC:n perussäännön 31 §:n 1 momentti.

83 FIGC:n perussäännön 31 §:n 4 momentti: tilintarkastajien kollegio suorittaa FIGC:n ja sen elinten tilintarkastuksen. Kollegion jäsenet on kutsuttava kaikkiin liittojen elinten kokouksiin.

84 Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 68 kohta ja alaviite 5.

85 CONI:n perussäännön 21 §:n 3 momentti.

96. Se, että peruuttaminen tehdään vain erityisen vakavissa tilanteissa, ei vaikuta mitenkään siihen, että se on valtakunnallisia urheiluliittoja koskeva CONI:n valvontamekanismi. Kyseessä on toimivalta, joka voidaan rinnastaa siihen toimivaltaan, jota unionin tuomioistuin tarkasteli tuomiossa komissio v. Ranska [86] ja jonka nojalla viranomaiset voivat määrätä yksikön purkamisesta, nimittää selvitysmiehen ja väliaikaisen toimitsijamiehen.

97. Unionin tuomioistuimen mukaan ”näillä säännöksillä toimivaltaiselle [viranomaiselle] myönnetyn toimivallan käyttö[, vaikka se olisi] todella poikkeuksellista, – – merkitsee kuitenkin pysyvää valvontaa, joka on ainoa keino havaita johtoelinten virheet tai laiminlyönnit”. [87]

98. Todettakoon lopuksi, että FIGC:n tapauksessa sen purkaminen, vaikka se olisi vapaaehtoista, ei johda sen omaisuuden jakamiseen, vaan se talletetaan CONI:in. [88] Tämä seikka vahvistaa ymmärtääkseni sen, että FIGC:n toiminnan julkinen puoli, joka on CONI:n valvonnassa, määrittää koko sen oikeudellista järjestelmää. [89]

2. Ovatko valtakunnalliset urheiluliiton CONI:n vai CONI niiden määräysvallassa?

99. Erityistä huomiota on kiinnitettävä siihen, että ne, jotka puolustavat valtakunnallisten urheiluliittojen täyttä itsemääräämisoikeutta CONI:in nähden, väittävät, että tosiasiallisesti CONI on itse näiden liittojen *määräysvallassa*, koska ne osallistuvat sen ylimpiin elimiin. [90]

100. Unionin tuomioistuin käsitteli jo samaa perustelua tuomiossa FIG ja FISE ja korosti, ”että tällä seikalla on merkitystä vain, jos voidaan osoittaa, että kukin näistä liitoista yksinään voi vaikuttaa merkittävällä tavalla CONI:n sitä koskevaan julkiseen määräysvaltaan voidakseen kumota tämän määräysvallan”. [91]

101. Myös Consiglio di Stato hylkää tällaisen lähestymistavan, vaikkakin toisesta näkökulmasta. Yhdyn sen näkemykseen, jonka mukaan

– yhtäältä niiden, jotka muodostavat CONI:n keskeiset elimet (vaikka suurin osa heistä tulee valtakunnallisista urheiluliitoista), on noudatettava heille kuuluvia virkavelvollisuuksia ottamatta huomioon alkuperäänsä”.

– toisaalta ”CONI:a puolestaan valvoo – – ministeriö, joka – – voi hajottaa CONI:n kansallisen hallituksen ja erottaa CONI:n puheenjohtajan” asetuksen nro 242/1999 13 §:ssä tarkoitetuissa tapauksissa. [92]

86 Tuomio 1.2.2001 (C-237/99, EU:C:2001:70).

87 Ibidem, 54 ja 56 kohta. Kursivointi tässä.

88 FIGC:n perussäännön 38 §:n 1 momentti.

89 Purkamiseen sovellettaisiin sitä vastoin yhtiöiden tavanomaisia sääntöjä, ja selvitystilin positiivinen saldo jakautuisi osakkaiden kesken. Näin ei sitä vastoin ole, ja jäännösomaisuus kytketään edelleen tavoiteltuun julkiseen päämäärään antamalla se valvontaviranomaisen haltuun.

90 FIGC:n (43–45 kohta), CONI:n (32–34 kohta) ja Italian hallituksen (26 kohta) huomautukset, joissa korostetaan ”[valtakunnallisten urheiluliittojen edustajien] enemmistöosuutta CONI:n tärkeimmissä päätöksentekoelimissä”.

91 Tuomio FIG ja FISE, 89 kohta.

92 Ennakkoratkaisupyyntöjen 5.6 kohdan neljäs luetelmakohta.

102. CONI:n ja valtakunnallisten urheiluliittojen keskinäisen määräysvaltasuhteen selvittämisessä voidaan käyttää vertailukohtana ainoastaan sitä, miten niiden suhteet on määritelty laissa. Jos niiden suhde CONI:lle lainsäädännössä myönnetyistä valtakunnallisten urheiluliittojen valvontavaltuuksista huolimatta kääntyisi tosiasiallisesti päinvastaiseksi, koska valtakunnallisista urheiluliitoista tulevat CONI:n jäsenet eivät ”jätä huomiotta alkuperäänsä” eivätkä pidä mielessä hoitavansa julkisia tehtäviä, kyse olisi sääntöjenvastaisuudesta,[93] joka on korjattava.

103. Näin ollen arvioidessaan sitä, onko FIGC direktiivissä 2014/24 tarkoitettu julkisoikeudellinen laitos, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on pitäydyttävä lakisääteiseen käsitykseen CONI:n ja valtakunnallisten urheiluliittojen välisistä suhteista, riippumatta käytännössä mahdollisesti ilmenevistä toimintahäiriöistä.

V Ratkaisuehdotus

104. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Consiglio di Statolle seuraavasti:

1) Julkisista hankinnoista ja direktiivin 2004/18/EY kumoamisesta 26.2.2014 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2014/24/EU 2 artiklan 1 kohdan 4 alakohdan a alakohdan mukaan valtakunnallista urheiluliittoa voidaan pitää julkisoikeudellisena laitoksena, jos se sen lisäksi, että sillä on oma oikeuskelpoisuus, on nimenomaisesti perustettu tyydyttämään yleisen edun mukaisia tarpeita, joilla ei ole teollista tai kaupallista luonnetta, ja sen johto on toisen julkisoikeudellisen laitoksen, kuten kansallisen olympiakomitean, jolle jäsenvaltion lainsäädännössä annetaan tällainen asema, valvonnan alainen.

2) Kansallinen tuomioistuin voi päätellä, että valtakunnalliset urheiluliitot täyttävät yleisen edun mukaisia muita kuin teollisia tai kaupallisia tarpeita, kun niille oikeusjärjestyksessä monopolijärjestelmän mukaisesti annetut julkiset tehtävät, jotka ovat kyseisten voittoa tavoittelemattomien yksiköiden olemassaolon syy, ovat niiden toiminnan pääasiallisen ytimen mukaisia siten, että niiden muut toiminnot ovat luonteeltaan puhtaasti välineellisiä. Tältä osin on merkityksetöntä, onko valtakunnallinen urheiluliitto taloudellisesti omavarainen vai riippuvainen julkisista varoista.

3) Sen arvioimiseksi, harjoittaako pääasiassa kyseessä olevan kansallisen olympiakomitean kaltainen viranomainen valtakunnallisten urheiluliittojen valvontaa, kansallisen tuomioistuimen on arvioitava kokonaisuutena niitä toimivaltuuksia, joita kyseisellä olympiakomitealla on näiden urheiluliittojen johdon osalta. Seikkoina, joiden olemassaolosta lähtökohtaisesti ilmenee kansallisen olympiakomitean määräysvalta, voidaan pitää sitä, että kansallinen olympiakomitea

   – tunnustaa valtakunnalliset urheiluliitot urheilua koskevia tarkoituksia varten ennen niiden perussäännön hyväksymistä ja voi tarvittaessa peruuttaa tämän tunnustamisen

   – on toimivaltainen antamaan valtakunnallisten urheiluliittojen julkista toimintaa koskevia ohjeita ja tekemään sitä koskevia päätöksiä

   – voi velvoittaa valtakunnalliset urheiluliitot noudattamaan kansallisen olympiakomitean yleisiä määräyksiä, ohjeita ja päätöksiä ja sopia mainittujen liittojen ottamisesta hallintaan, jos johdossa ilmenee vakavia sääntöjenvastaisuuksia tai urheiluoikeuden vakavia rikkomuksia

   – valvoo jatkuvasti valtakunnallisten urheiluliittojen toimintaa

93 Julkisten virastojen ja laitosten, jotka säätelevät taloudellista toimintaa, toimintaa koskevassa oikeus- ja talouskirjallisuudessa on tarkasteltu laajasti sääntelyn kohteena olevien toimijoiden suorittamaa nk. sääntelijän kaappausta koskevaa ilmiötä.

– hyväksyy valtakunnallisten urheiluliittojen talousarvion, toimintaohjelmat ja vuotuisen tilinpäätöksen ja voi nimittää itseään edustavia tilintarkastajia (joilla on tarvittaessa ratkaiseva enemmistö tilintarkastajien kollegiossa) näiden liittojen elimiin.

4) Valtakunnallisten urheiluliittojen edustajien huomattava osuus tai jopa enemmistöosuus kansallisen olympiakomitean elimissä ei ole esteenä sille, että näitä liittoja pidetään kyseisen komitean valvonnassa olevina julkisoikeudellisina laitoksina.