MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. október 1.[1]

C-155/19. és C-156/19. sz. egyesített ügyek

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),
Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl
kontra
De Vellis Servizi Globali Srl,
a Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl,
a Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),
a Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC)
részvételével

(a Consiglio di Stato [államtanács, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Árubeszerzésre, építési beruházásra vagy szolgáltatásnyújtásra irányuló közbeszerzési szerződések – 2014/24/EU irányelv – Ajánlatkérő szerv – Közjogi intézmény – Fogalom – Nemzeti labdarúgó szövetség – Közérdeken alapuló igények teljesítése – Közjogi intézmény által a szövetség irányítása felett gyakorolt felügyelet”

1. A 2019. szeptember 11-i ítéletben[2] a Bíróság azt vizsgálta, hogy valamely nemzeti olimpiai bizottság (olasz) „kormányzati ellenőrzést” gyakorolt-e országának két sportszövetsége felett[3] „a kormányzati szektorba, vagy pedig a háztartásokat segítő nonprofit intézmények szektorába történő besorolásuk szempontjából”, az európai számlarendszer szabályai szerint.[4]

2. A Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) a jelen ügyben két azonos tartalmú előzetes döntéshozatal iránti kérelemmel fordul a Bírósághoz, amelyek ugyanezt a kérdést már nem a számvitel, hanem a közbeszerzés szempontjából érintik. Az alapjogvitákban azt kell elbírálni, hogy a Federazione Italiana Giuoco Calciót (olasz labdarúgó szövetség; a továbbiakban: FIGC) kifejezetten közérdekű célra hozták-e létre, és amennyiben igen, az olasz nemzeti olimpiai bizottság (a továbbiakban: CONI) ellenőrzést gyakorol-e irányítása felett.

1 Eredeti nyelv: spanyol.

2 FIG és FISE ítélet (C-612/17 és C-613/17, EU:C:2019:705; a továbbiakban: FIG és FISE ítélet). Bár ez az ítélet európai unióbeli nemzeti és regionális számlák európai rendszeréről szól, érvelései hasznosak lehetnek a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem szempontjából, mivel a közjogi intézmények közbeszerzési területének egyik releváns tényezőjét alkotja az a kérdés, hogy ki ellenőrzi az irányítást. Mindazonáltal meg kell jegyezni, hogy az említett ellenőrzés fennállásának megállapításához szükséges kritériumok a számviteli területhez képest jelentősen változnak a közbeszerzési területen.

3 Ebben az ügyben a Federazione Italiana Golf és a Federazione Italiana Sport Equestri.

4 FIG és FISE ítélet, 31. pont.

3. Az említett kétségek megoldásától függ, hogy a jelen jogviták tárgyát képező, a FIGC által kötött szerződés a 2014/24/EU irányelvben [5] és azt a belső jogba átültető nemzeti jogszabályokban foglalt eljárási szabályok hatálya alá tartozik-e. Ez a helyzet csak akkor állna fenn, ha a nemzeti sportszövetségek (a továbbiakban: NS-ek), amikor meghatározott küszöbérték felett kötnek építési beruházásra, árubeszerzésre és szolgáltatásnyújtásra irányuló szerződést, ajánlatkérő szerveknek minősülhetnének mint a 2014/24 irányelv értelmében vett közjogi intézmények.

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog. A 2014/24 irányelv

4. A 2. cikk így szól:

„(1) Ezen irányelv alkalmazásában a következő fogalommeghatározásokat kell alkalmazni:

1) »ajánlatkérő szerv«: az állami, területi és települési hatóságok, a közjogi intézmények, továbbá az egy vagy több ilyen hatóság, illetve közjogi intézmény által létrehozott társulások.

[…]

4) »közjogi intézmény«: olyan intézmény, amelyre a következők mindegyike jellemző:

   a) amely kifejezetten olyan közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű;

   b) amely jogi személyiséggel rendelkezik; és

   c) amelyet többségi részben állami, területi vagy települési hatóság, vagy egyéb közjogi intézmény finanszíroz; vagy amelynek irányítása e hatóságok vagy intézmények felügyelete alatt áll; vagy amelynek olyan ügyvezető, döntéshozó vagy felügyelő testülete van, amely tagjainak többségét állami, területi vagy települési hatóság, vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki”.

B. Az olasz jog

1. A 2016. április 18-i 50. sz. decreto legislativo (felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) (Codice dei contratti pubblici, a közbeszerzésekről szóló törvénykönyv)

5. A 3. cikk 1. bekezdésének d) pontja lényegében átveszi a „közjogi intézmény” fogalmának a 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdése 4. pontja szerinti meghatározását.

2. A 2003. augusztus 19-i 220. sz. decreto-legge (rendkívüli törvényerejű rendelet) [6]

6. Az 1. cikk kimondja:

„1. Az Olasz Köztársaság elismeri és biztosítja a nemzeti sportjog mint a Nemzetközi Olimpiai Bizottság hatáskörébe tartozó nemzetközi sportjog kifejeződésének autonómiáját.

5 A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2014. L 94., 65. o.; helyesbítések: HL 2015. L 275., 68. o.; HL 2020. L 211., 22. o.).

6 2003. augusztus 19-i Decreto legge n. 220 (a GURI 2003. augusztus 20-i 192. száma) (amelyet a módosítását követően a 2003. október 17-i 280. sz. törvény [a GURI 2003. október 18-i 243. száma] 1. cikkével törvénnyé alakítottak).

2. A sportjog és a Köztársaság joga közötti viszonyok az autonómia elvén kerülnek szabályozásra, a sportjoghoz kapcsolódó szubjektív helyzeteknek a Köztársaság tekintetében releváns eseteit kivéve."

3. A CONI átszervezéséről szóló, 1999. július 23-i 242. sz. decreto legislativo (felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet)[7]

7. Az 1. cikk így rendelkezik:

„[a CONI] jogi személyiséggel rendelkező közjogi szerv, és a […] kulturális javakért és tevékenységekért felelős minisztérium felügyelete alá tartozik."

8. A 2. cikk a következőket rögzíti:

„1. A CONI […] a nemzeti sport megszervezésével és megerősítésével, és különösen a sportolóknak az Olimpiai Játékokra és minden egyéb nemzeti vagy nemzetközi sporteseményre való felkészítésével és megfelelő eszközökkel való ellátásával foglalkozik. A sportjog rendszerének keretében […] feladata az olyan anyagok használatának megelőzésére és megszüntetésére irányuló intézkedések meghozatala is, amelyek a sporttevékenységek során a sportolók természetes fizikai teljesítményét módosítják, valamint a sportolás minél szélesebb körű terjesztésének előmozdítása […] az 1977. július 24-i 616. sz. köztársasági elnöki rendelet rendelkezéseiben meghatározott korlátokon belül.

[…]".

9. A 4. cikk 2. bekezdése szerint:

„Az olimpiai sportágak keretében meghatározott [NS-ek] képviselői adják CONI szavazóinak többségét."

10. Az 5. cikk előírja:

„1. A Nemzetközi Olimpiai Bizottság határozatainak és iránymutatásainak megfelelően az országos tanács az olimpiai eszme népszerűsítésén munkálkodik, illetve szabályozza és koordinálja az országos sporttevékenységet, valamint ebből a szempontból összehangolja az [NS-ek] és a társult sportági szakszövetségek tevékenységét.

[…]

2. Az országos tanács feladatai:

a) elfogadja az alapszabályt és a hatáskörébe tartozó egyéb szabályozási aktusokat, valamint a hatályos szabályok értelmezésére és alkalmazására irányadó útmutatásokat;

b) meghatározza azokat az alapelveket, amelyekkel a nemzeti sportszervezetek, a társult sportszövetségek, a sportot előmozdító szervezetek, sportegyesületek és sportvállalkozások alapszabályainak összhangban kell lenniük annak érdekében, hogy azokat sportcélból elismerjék;

7 A 1999. július 23-i decreto legislativo n. 242, riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – CONI (az az olasz olimpiai bizottság [a továbbiakban: CONI] átszervezéséről szóló, 1999. július 23-i 242. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet; GURI 1999. július 29-i 176. száma; a továbbiakban: 242/1999. sz. törvényerejű rendelet).

c) határozatot hoz arról, hogy sportcélból elismeri az [NS-eket], a sportvállalkozásokat és sportegyesületeket, a sportot előmozdító szervezeteket, a jótékonysági szervezeteket és a CONI és a szövetségek egyéb társult sportági szakszövetségeit, az […] alapszabályban meghatározott követelményeknek megfelelően;

[…]

e) meghatározza azokat a kritériumokat és feltételek, amelyek az elismert [NS-ek], a társult sportszövetségek és a sportot előmozdító szervezetek általi ellenőrzések elvégzését szabályozzák;

[…]

e *ter)* az országos bizottság javaslatára határozatot hoz arról, hogy az [NS-eket] nemzeti sportszövetségeket és a társult sportági szakszövetségeket felügyelet alá helyezi az igazgatásban feltárt súlyos szabálytalanságok vagy a sportjognak a vezető szervek általi súlyos megsértése esetén, vagy ha az említett szervek bizonyítottan működésképtelenek, vagy ha nem biztosított a sportversenyek megfelelő feltételek melletti megszervezése és lebonyolítása;

[…].”

11. A 15. cikk értelmében:

„1. Az [NS-ek] […] a sporttal kapcsolatos tevékenységüket a [Nemzetközi Olimpiai Bizottság], a nemzetközi szövetségek és a CONI határozatainak és iránymutatásainak megfelelően gyakorolják, figyelembe véve a CONI alapszabályában meghatározott egyes tevékenységkategóriák közéleti dimenzióját. Ezekben a sportvállalkozások és sportegyesületek vesznek részt, illetve – kizárólag az [NS-ek] […] alapszabályaiban előírt, e konkrét tevékenységre vonatkozó esetben – az egyéni tagok is.

2. Az [NS-ek] […] magánjogi jogi személyiséggel rendelkező egyesületeknek minősülnek. Nem követnek üzleti célt, és ha a jelen szabályzat kifejezetten nem rendelkezik másképp, a polgári törvénykönyv és az azt végrehajtó rendelkezések hatálya alá tartoznak.

3. Az [NS-ek] […] költségvetési mérlegét évente a szövetségi igazgatási szerv hagyja jóvá, és azt a CONI országos bizottsága is jóváhagyja. Amennyiben a szövetség […] könyvvizsgálója kifogást emel, vagy amennyiben a CONI országos bizottsága nem hagyja azt jóvá, össze kell hívni a sportvállalkozások és szövetségek közgyűlését abból a célból, hogy az döntést hozzon a költségvetési mérleg elfogadásáról.

4. A vezető szerveket megválasztó közgyűlés hagyja jóvá az igazgatási szerv költségvetési programjainak fő számait, amelyeket a közgyűlés ellenőriz minden azon négyéves időszak és mandátum végén, amelyek tekintetében azt elfogadták.

5. Az [NS-eket] nemzeti sportszövetségeket […] sportcélból az országos tanács ismeri el.

6. Az új [NS-ek] […] magánjogi jogi személyiségének elismerése [a 2000. február 10-i decreto del Presidente della Repubblica n. 361 {361. sz. köztársasági elnöki rendelet}] alapján történik, miután sportcélból az országos tanács elismerte azokat.

[…].”

4. A CONI alapszabálya [8]

12. Az 1. cikk („Fogalommeghatározások”) megállapítja:

„1. A CONI az [NS-ek] és a társult sportági szakszövetségek Szövetsége.

2. A CONI […] az egyén testi és erkölcsi fejlődése alapvető tényezőjének tekintett, valamint a nemzeti nevelés és kultúra szerves részét képező sporttevékenységek irányadó, szabályozó és irányító hatósága. […].”

13. A 6. cikk (Országos tanács) megállapítja:

„1. Az országos tanács, amely az olasz sport legfelső képviseleti szerve, az olimpiai eszme népszerűsítésén munkálkodik, biztosítja az olimpiai felkészüléshez szükséges tevékenységet, szabályozza és koordinálja az országos sporttevékenységet, valamint összehangolja az [NS-ek] és a társult sportági szakszövetségek tevékenységét.

[…]

4. Az országos tanács:

[…]

b) rögzíti azokat az alapelveket, amelyeknek az [NS-ek], a társult sportági szakszövetségek, a sportot előmozdító szervezetek, az elismerten közhasznú egyesületek, sportegyesületek és sportvállalkozások alapszabályai meg kell, hogy feleljenek annak érdekében, hogy azokat sportcélból elismerjék, továbbá elfogadja a sportbírósági kódexet, amelyet minden nemzeti sportszövetségnek […] tiszteletben kell tartani;

c) az alapszabályban rögzített kritériumok alapján meghozza az [NS-ek] […] sportcélú elismerésére vonatkozó határozatokat, e tekintetben figyelembe véve a sportág olimpiai képviseletét és jellegét, a [Nemzetközi Olimpiai Bizottság] általi esetleges elismerést, valamint a sportág hagyományait;

[…]

e) meghatározza a CONI által az [NS- ek] […] felett gyakorolt ellenőrzés kritériumait és részletszabályait;

e1) a sportbajnokságok szabályos lebonyolításának biztosítása céljából rögzíti azon ellenőrzés kritériumait és részletszabályait, amelyet a szövetségek gyakorolnak a [társult] sportvállalkozások felett, illetve amelyet a CONI gyakorol abban az esetben, ha az [NS-ek] általi ellenőrzés nem valósult meg;

[…]

f1) a nemzeti bizottság javaslatára dönt az [NS-ek] […] mellé felügyelőbiztos kirendeléséről az igazgatásban feltárt súlyos szabálytalanságok vagy a sportjognak a vezető szervek általi súlyos megsértése esetén, vagy abban az esetben, ha ez utóbbiak működésképtelenek, illetve, ha nem biztosított az országos sportversenyek megfelelő feltételek melletti megszervezése és lebonyolítása;

[…].”

8 A CONI országos tanácsának határozatával fogadták el, a 2019. október 2-i módosítás szerinti utolsó változat, amelyet a minisztertanács elnökének 2020. január 10-i rendelete hagyott jóvá.

14. A 7. cikk (Nemzeti Bizottság) 5. bekezdése így szól:

„A nemzeti bizottság:

g2) jóváhagyja a költségvetést és az ahhoz kapcsolódó tevékenységi programokat, valamint az [NS-ek] […] éves mérlegét;

[…]

h1) kinevezi a CONI-t az [NS-ekben] […], illetve a CONI regionális bizottságaiban képviselő könyvvizsgálókat;

[…]

l) sportcélból jóváhagyja az alapszabályokat, az alapszabályokat végrehajtó szabályzatokat, a sportbírósági szabályzatokat és a sportszövetségek […] doppingellenes szabályzatait, figyelembe véve a törvénnyel, a CONI alapszabályával, az alapelvekkel, az iránymutatásokkal és a nemzeti tanács által meghatározott kritériumokkal való összeegyeztethetőségüket, és azokat adott esetben 90 napon belül visszaküldi az [NS-eknek] […] a szükséges módosítások megtételére vonatkozó javaslattal;

[…].”

15. A 20. cikk (Az NS-ek-ek rendszere) 4. bekezdése szerint:

„Az [NS-ek] a sporttevékenységet és az azzal kapcsolatos promóciós tevékenységet a [Nemzetközi Olimpiai Bizottság] és a CONI határozatainak és utasításainak megfelelően gyakorolják, figyelemmel e tevékenység bizonyos aspektusainak nyilvánosságot érintő dimenziójára. A sportjog rendszere keretében a nemzeti sportszövetségek a CONI által gyakorolt felügyelet mellett szakmai, szervezeti és működési autonómiával rendelkeznek.”

16. A 21. cikk (Az NS-ek elismerésének feltételei) 3. bekezdése alapján:

„Ha valamely elismert [NS-ek] nem felel meg az (1) bekezdés szerinti feltételeknek, a CONI országos tanácsa határoz az elismerés visszavonásáról az erre kijelölt határidőn belül.”

17. A 23. cikk („Iránymutatások és az [NS-ek] feletti ellenőrzés”) így szól:

„1. Az 1999. július 23-i 242. sz. törvényerejű rendelet, illetve későbbi módosításai és kiegészítései értelmében azon tevékenységeken kívül, amelyek közjogi jellegéről a törvény kifejezetten rendelkezik, az [NS-ek] csak azon tevékenységei rendelkeznek közjogi jelleggel, amelyek a társaságba, a sportegyesületbe vagy az önálló igazoltként való felvétellel és belépéssel; a valamely jogcím visszavonására és a belépésre vagy felvételre vonatkozó határozatok módosításával; a hivatásos sportversenyek és bajnokságok szabályszerű lefolytatásának ellenőrzésével; a köztámogatások felhasználásával; a dopping megelőzésére és visszaszorítására vonatkozó feladatokkal kapcsolatosak, valamint az olimpiai és a magas szintű felkészüléssel, a szakmai képzéssel, a köztulajdonú sportlétesítmények használatával és működtetésével összefüggő tevékenységek.

1 *bis*. Az 1. bekezdésben hivatkozott közjogi jellegű tevékenységek végzése során az [NS-ek] a CONI iránymutatásaihoz és ellenőrzéseihez igazodnak, valamint a pártatlanság és az átláthatóság elvei alapján működnek. A tevékenység közjogi jellegét nem módosítja az általános magánjogi szabályozás, amelynek hatálya alá egyedi jogi aktusaik és az ehhez kapcsolódó szubjektív jogi helyzetek tartoznak.

1 *ter*. Az országos bizottság megállapítja az annak biztosításához szükséges kritériumokat és eljárásokat, hogy a szövetségi határozatok a CONI programjához illeszkedjenek a nemzeti válogatottak versenyképességét, a nemzeti sportörökség és egyediségének védelmét, valamint a hatékony belső irányítás szükségességét illetően.

2. Az országos bizottság az országos tanács által meghatározott kritériumok és eljárások alapján jóváhagyja az [NS-ek] költségvetését, és megállapítja a részükre fizetendő pénzügyi hozzájárulást, és adott esetben meghatározza a célhoz kötöttségét, különös figyelemmel az ifjúsági sport előmozdítására, az olimpiai felkészülésre és az élsportra.

3. Az országos bizottság felügyeli az [NS-ek] megfelelő működését. Az igazgatásban feltárt súlyos szabálytalanságok vagy a sportszabályozásnak a szövetségi szervek általi súlyos megsértése esetén, [vagy] ha a sportversenyek szabályos elindítása és lefolytatása nem biztosított, vagy bebizonyosodik, hogy azok működésképtelenek, az országos tanács biztost nevezhet ki a szövetségek élére."

II. A tényállás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

18. A FIGC a nemzeti labdarúgócsapatok kíséréséhez szükséges és a római szövetségi raktárban nyújtandó anyagmozgató szolgáltatások hároméves időtartamra szóló odaítélése tárgyában tárgyalásos eljárást írt ki.[9] A De Vellis Servizi Globali, s.r.l.-t (a továbbiakban: De Vellis) és a Consorzio Ge.Se.Av S.c.arl-t (a továbbiakban: Consorzio) hívta fel részvételre. Végül ez utóbbi lett a nyertes ajánlattevő.

19. A De Vellis keresetet nyújtott be a Tribunale amministrativo regionale per il Lazióhoz (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) és a közbeszerzési eljárás lefolytatásának módját a közbeszerzésekről szóló törvénykönyv által előírt közzétételi szabályok megsértése miatt.

20. Az elsőfokú bíróság (4101/2018. sz. ítélet) helyt adott a keresetnek, és megsemmisítette a Consorzio javára történő odaítélést. Pontosabban, az FIGC-t közjogi intézménnyé minősítette, elutasította a hatáskör hiányával összefüggő kifogást, és megsemmisítette a közbeszerzési eljárás aktusait a De Vellis Servizi Globali által hivatkozott szempont alapján.

21. A FIGC és a Consorzio az említett ítélet ellen külön fellebbezést nyújtott be. Tagadják, hogy a FIGC közjogi intézmény lenne, és ennélfogva azt is, hogy a jogvita elbírálása a közigazgatási bíróságok hatáskörébe tartozna.

22. A Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) szerint annak elbírálását megelőzően, hogy a FIGC köteles volt-e a közbeszerzési szerződések odaítélésére vonatkozó szabályokat alkalmazni, és mely bíróság rendelkezik hatáskörrel, azt kell tisztázni, hogy közjogi intézménynek minősülhet-e a közbeszerzésekről szóló törvénykönyv 3. cikke (1) bekezdésének d) pontja alapján, amely a 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 4. pontját ülteti át.

23. E körülmények között a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) az alábbi kérdéseket terjeszti előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé:

„1) a) A sport szervezeti rendszerére vonatkozó nemzeti szabályozás jellemzői alapján közjogi intézménnyé minősíthető-e a FIGC, mivel az kifejezetten olyan közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű?

b) Különösképpen, teljesül-e a FIGC esetében a szervezet céljára vonatkozó követelmény annak ellenére, hogy hiányzik a közigazgatási szervet létrehozó formális aktus, és egyesületi alapon szerveződött, azon okból, mert beilleszkedik a közjogi jellegű modellek szerint szervezett

9 A szerződés összege 1 000 000 euró plusz héa volt.

ágazati (sportra vonatkozó) szervezeti rendszerbe, valamint azért, mert köteles tiszteletben tartani a CONI és a nemzetközi sportszervezetek által kidolgozott elveket és szabályokat, mivel azt a sport tekintetében nemzeti közjogi intézménynek ismerik el?

c) Teljesülhet-e továbbá e követelmény a FIGC-hez hasonló, önfinanszírozó képességgel rendelkező sportszövetség esetében a jelen ügy tárgyát képezőhöz hasonló, nem közjogi jelentőséggel bíró tevékenység tekintetében, vagy ezzel szemben elsődlegesnek kell tekinteni annak követelményét, hogy minden esetben biztosítani kell a közbeszerzési szabályok alkalmazását az ezen intézmény bármely típusú szerződésének harmadik személyek részére történő odaítélése során?

2) a) A CONI és a FIGC közötti jogviszonyok alapján az első meghatározó befolyást gyakorol-e a második felett a társaság sport tekintetében való elismerésére, az éves költségvetés jóváhagyására, az intézmény szervei irányításának és megfelelő működésének felügyeletére, valamint a biztosnak az intézmény élére történő kinevezésére irányuló hatáskörök fényében?

b) ezzel szemben e hatáskörök nem elegendőek-e a közjogi intézmény saját meghatározó állami befolyása követelményének teljesüléséhez a sportszövetségek elnökeinek és képviselőinek az Olimpiai Bizottság alapvető szerveiben való minősített részvétele miatt?

III. A Bíróság előtti eljárás

24. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatok 2019. február 22-én érkeztek a Bíróságra.

25. A FIGC, a CONI, a De Vellis, a Consorzio, az olasz kormány és a Bizottság nyújtott be írásbeli észrevételeket.

26. A 2020. július 1-jén tartott tárgyaláson, amelyen a FIGC, a CONI és az olasz kormány videokonferencia útján, a Bizottság pedig személyesen képviseltette magát, a Bíróság felhívta a feleket, hogy többek között a FIG és FISE ítéletnek a jelen ügyre gyakorolt hatásával kapcsolatban foglaljanak állást.

IV. Értékelés

A. Előzetes megjegyzés

27. Az európai szintű összehasonlítás alapján az NS-ek és az állami szervek közötti viszonyokat nagyon eltérő módon határozták meg. Röviden bemutatva arról van szó, hogy néhány tagállam az NS-eknek nagyobb autonómiát biztosító „liberálisabb” megoldásokat választott;[10] míg más tagállamok erősebb állami felügyeletet eredményező, „intervencionista” modell mellett döntöttek;[11] néhány más tagállam pedig kombinálja a két modellt.

28. A közjogban gyakran előfordul, hogy a jogrend bizonyos – a tagok közös céljainak megvalósítására létrehozott – magánjogi intézményeket bíz meg közérdekű célok teljesítésével, akár tipikusan közigazgatási feladatok átruházásával.[12]

10 Az állami szerv – általában véve – csak a támogatások nyújtásával kapcsolatos szempontokkal foglalkozik.

11 Ez utóbbi tagállamokban a nemzeti sportszövetségek szokásosan közjogi intézmények, amelyekre a jogrend kisebb vagy nagyobb mértékben közfeladatokat ruház.

12 Az állam azzal, hogy közfeladatok ellátására magánjogi egyesületi intézményeket használ, elkerüli, hogy közjogi szervezeteket kelljen létrehoznia. A feladat címzettje az átruházó állam, amely fenntartja az ellenőrzési és felügyeleti hatáskörét annak biztosítása céljából, hogy az átruházott feladatot úgy végezzék el, hogy eltérnek a jogrend által kitűzött céloktól.

29. Olaszországban az NS-ek a következő sémát követik: a klubok mint elsőfokú sportegyesületek alkotják azt a valódi értelemben vett egyesületi alapot, amelyre az NS-ek mint másodfokú magánjogi egyesületek épülnek,[13] amelyekre a kormányzati hatóságok meghatározott közjellegű feladatokat bíznak.

30. Ezen összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság határozata tisztán logikai alapon az Olaszországban hatályos sportjog helyzetéhez és sajátosságaihoz kapcsolódik. Az említett jog értelmében azt kell tisztázni, hogy:

– a FIGC-t kifejezetten olyan közérdekű célra hozták-e létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű;

– a közjogi felügyelő hatóság (CONI) és a FIGC közötti jogviszonyok lehetővé teszik-e annak meghatározását, hogy ez előbbinek van-e ellenőrzési joga az utóbbi felett, és ha igen, az milyen mértékű;

– Megkülönböztetik-e a FIGC-t a jellemzői a többi NS-től a 2014/24 irányelv alkalmazását illetően.

31. Ahogyan azt a FIG és FISE ítélet hangsúlyozza, a Bíróság nem tudja közvetlenül megválaszolni a fent említett kérdéseket, amelyek tisztázása a kérdést előterjesztő, a saját nemzeti jogának értelmezésére kizárólagos hatáskörrel rendelkező bíróság feladata.[14] Az alábbi megfontolások tehát csak arra szorítkoznak, hogy a 2014/24 irányelv rendelkezéseinek értelmezéséhez nyújtsanak bizonyos útmutatásokat e bíróság számára.

B. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés

32. A 2014/24 irányelv az ajánlatkérő szerv fogalmát meglehetősen tágan határozza meg,[15] amely az államon és a területi vagy a települési önkormányzatokon túl a közjogi intézményekre is kiterjed, ha megfelelnek az irányelv 2. cikke (1) bekezdése 4. pontja szerinti együttes feltételeknek.

33. Annak mérlegelése során, hogy valamely intézmény konkrétan teljesíti-e az említett feltételeket, a Bíróság kerüli a formális megközelítéseket és „funkcionális értelmezést” alkalmaz, jogi szabályozásának háttérbe szorításával.[16]

34. Ezen feltételek közül az első az, hogy az intézményt *kifejezetten* olyan közérdekű célra kellett létrehozni, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű. E kifejezések értelmezéséről szól az előzetes döntéshozatalra előterjesztett első kérdés.[17]

13 A FIGC alapszabálya (https://www.figc.it/it/federazione/norme/statuto-della-figc/) 1. cikkének (2) bekezdése azt úgy határozza meg, hogy „olyan társasági egyesülések vagy sportszövetségek, amelyek célja, hogy Olaszországban labdarúgást játszanak, és az ezekhez tartozó egyéb intézmények, amelyek e cél elérése érdekében végeznek tevékenységeket”.

14 A FIG és a FISE ítélet egymást követő pontjai ezt többször is megerősítik.

15 2020. június 4-i Asmel ítélet (C-3/19 EU:C:2020:423), 54. pont: „[E]zen [2004/18] irányelv 1. cikkének (9) bekezdése az »ajánlatkérő szerv« fogalmát, funkcionálisan és szélesen határozza meg az említett irányelv azon célkitűzéseinek biztosítása érdekében, amelyek azon kockázat kizárására irányulnak, hogy a nemzeti ajánlattevők vagy pályázók bármilyen, az ajánlatkérő szervek által lefolytatott közbeszerzési eljárás során előnyben részesüljenek, és egyben azon lehetőség kizárására, hogy az állam vagy a területi önkormányzatok, illetve egyéb közjogi intézmény által finanszírozott vagy felügyelt valamely közjogi intézményt gazdasági szempontoktól eltérő megfontolások vezéreljenek (lásd ebben az értelemben: 2017. október 5-i LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat)”.

16 1998. november 10-i BFI Holding ítélet (C-360/96, EU:C:1998:525), 62. pont; 2003. május 15-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet (C-214/00, EU:C:2003:276), 56. pont: „[az irányelv] hatékony érvényesülése nem élvez teljes körű védelmet, ha alkalmazásából pusztán azon oknál fogva kizárhatnánk […] egy olyan intézményt, amely [a közjogi intézménynek való minősítéshez megkövetelt] három feltételnek eleget tesz, hogy az intézményre irányadó nemzeti jog alapján alaki és jogszabályi szempontból magánjogi jellegű”.

17 A második feltételt (jogi személyiség) nem kell vizsgálni, mivel senki sem vitatja, hogy a FIGC rendelkezik azzal. Az olasz sportszövetségek „jogi személyiséggel rendelkező magánjogi egyesületeknek” minősülnek (az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 3.3 pontja).

35. Bár az intézmény *létrehozására* vonatkozó formai szempontok elemzése nem elsődleges, a kérdést előterjesztő bíróságnak tisztáznia kell, hogy az olasz NS-ek tekintetében a CONI általi elismerés [18] alapvető fontosságú-e, vagy csupán a jogi személyiség megszerzésére irányuló eljárás egyik lépéséről van-e szó. E kérdésre később térek ki.

36. Anyagi jogi szempontból – ami a legfontosabb – a Consiglio di Statónak (államtanács) elsősorban a FIGC által vállalt közfeladatok tartalmára kell figyelmet fordítania. Ebből lehet következtetni arra, hogy azt kifejezetten (nem ipari vagy kereskedelmi jellegű) szükségletek kielégítésére hozták-e létre, illetve azokat – *de facto* – objektíve kielégíti-e. [19]

37. Ismétlem, hogy e minősítés ellenére, a közérdekű szükségleteket egy alaki szempontból magánjogi intézmény elégíti ki, különösen akkor, ha az egy olyan szervezeti rendszerbe tartozik, amelynek felépítése és kialakítása törvényen alapul és közigazgatási jellegű. [20]

38. Márpedig maga a kérdést előterjesztő bíróság a 242/1999. sz. törvényerejű rendeletből (15. cikk 1. bekezdés) arra következtet, hogy az olasz NS-eket „közjogi jellegű" feladatok ellátásával bízták meg. [21]

39. E következtetésre ez a bíróság a CONI alapszabálya 23. cikkének vizsgálata alapján jut, amelynek értelmében az NS-ek azon tevékenységeinek van „közjogi dimenziója", amelyek a következőkre vonatkoznak: i. a társaságok és a sportegyesületek felvétele és társulása; ii. a felvételre vagy társulásra vonatkozó határozatok visszavonása és módosítása; iii. a profi sportversenyek és bajnokságok szabályszerű lefolytatásának ellenőrzése; iv. a köztámogatások felhasználása; v. a dopping megelőzése és szankcionálása; vi. az olimpiai és a magas szintű felkészüléssel kapcsolatos tevékenységek; vii. a szakemberek képzése; és viii. a köztulajdonú sportlétesítmények használata és működtetése.

40. A FIGC elismeri, hogy „a CONI által átruházott […], bizonyos előre meghatározott hatáskörökkel rendelkezik, amelyeket közérdekű cél jellemez", bár véleménye szerint, „az átruházó [szervezet] közjogi jellege nem terjedhet ki az átruházás során előre meghatározott korlátokon túl azon [szervezetre], amelyre a hatásköröket átruházták". [22]

41. A Consiglio di Stato (államtanács), miután hangsúlyozza, hogy az egyes NS-ek csak egy sportág tekintetében és az e sportágra vonatkozó versenyek szervezésére rendelkeznek hatáskörrel, előadja, hogy az olasz sportjog szerint „a közérdekű célokat alaki szempontból magánjogi jogalanyok teljesítik, noha *törvényen alapuló* felépítéssel és kialakítással rendelkező (nem pedig a *magánautonómiát* kifejező), közigazgatási jellegű szervezeti rendszerbe tartoznak". [23]

42. Ezen értékelés összhangban áll a Bíróság által a nemzeti sportszövetségek és a CONI között fennálló viszonyok vizsgálata során végzett értékeléssel. A FIG és FISE ítéletben a Bíróság a „sport közjogi dimenziója, vagyis a formális, hivatalos vagy reprezentatív keretek között történő gyakorlás[ár]a […]"utalt. Úgy vélte továbbá, hogy az említett közjogi dimenzió „a versenyek rendszeres megszervezésében, az olimpiai felkészülésben és az élsportban nyilvánul meg". [24]

18 Úgy tűnik, hogy valamely nemzeti sportszövetség fennállása nem csak az azt alkotó első szintű egyesületek (klubok) szándékától, hanem a CONI részéről történő hivatalos elismeréstől is függ, ami nélkül nem szerezhetnék meg a jogi személyiséget.

19 „Az olyan intézmény, amelyet nem ipari vagy kereskedelmi jellegű közérdekű célra hoztak létre, de később megbízták ilyen jellegű igények teljesítésével, megfelel a megkövetelt feltételnek […], feltéve ha objektíve bizonyítható, hogy azokat teljesíti" (2002. december 12-i Universale-Bau és társai ítélet [C-470/99, EU:C:2002:746], rendelkező rész 1. pontja).

20 A 2005. január 13-i Bizottság kontra Spanyolország ítéletben (C-84/03, EU:C:2005:14) a Bíróság megállapította, hogy a Spanyol Királyság éppen azért nem teljesítette a közbeszerzési tárgyú irányelveket, mert a magánjogi jogalanyokat (vagyis az olyan gazdasági társaságokat, amelyek tevékenységük tekintetében a magánjog hatálya alá tartoznak) kizárta a hivatkozott irányelvek szerinti közjogi intézménnyé való minősítésből.

21 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 3.5 pontja.

22 Írásbeli észrevételeinek 23. pontja.

23 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 3.3 pontja. Kiemelés az eredeti szöveg szerint.

24 FIG és FISE ítélet, 99. pont.

43. A Consiglio di Stato (államtanács) végeredményben azt hangsúlyozza, hogy az olaszországi sport „általános közérdekű tevékenységnek minősül, és ezért az szervezett, támogatott, ösztönözött és államilag finanszírozott”. [25]

44. Különös jelentőséggel bír, hogy a kérdést előterjesztő bíróság úgy értelmezi a nemzeti sportszövetségekre irányadó szabályokat, hogy közjogi dimenziójú feladataik láthatóan „teljességgel lefedik a *szövetségek* működési területét és e feladatok jelentik létrehozásuk indokait. Bármely egyéb tevékenység, ideértve a nemzeti labdarúgó válogatottakkal kapcsolatos szállítási szolgáltatásokat, amelyek a jogvita tárgyát képezik, funkcionálisan kapcsolódik a CONI alapszabályában meghatározott, »*közjogi dimenziójú*« feladatokhoz viszonyítva.” [26]

45. Ha így értelmezi a nemzeti jogot, a kérdést előterjesztő bíróság azt a következtetést vonhatja le, hogy azon NS-ek, amelyek *alapvető* célja a közérdekű szükségletek kielégítése a sport területén, teljesítik a 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 4. pontja szerinti első feltételt.

46. E közérdekű szükségletek nem ipari vagy kereskedelmi jellegűek, és azok kielégítését az NS-ek monopólium rendszerében végzik, [27] azt követően, hogy a CONI átruházta rájuk a közfeladatokat. A jelen ügy szempontjából irreleváns, hogy az NS-ek egyébként másfajta, gazdasági jellegű, *funkcionális* tevékenységeket is végeznek, amint azt hamarosan kifejtem.

47. Figyelemmel erre, a Consiglio di Stato (államtanács) kétségei nem elsősorban arra vonatkoznak, hogy a FIGC-t ipari vagy kereskedelmi jellegű közérdekű feladatokkal bízták-e meg (amit – hangsúlyozom – kifejezetten elismer), hanem inkább arra, hogy milyen mértékű kapcsolat van szerződéses tevékenysége és e közfeladatok között.

48. A kérdést előterjesztő bíróság bizonytalanságát az kelti, hogy a CONI alapszabálya 23. cikkének 1 *bis* bekezdése értelmében az NS-ek tevékenységének közjogi jellege nem módosítja az egyedi aktusaikra és az ezekhez kapcsolódó egyéni jogi helyzetekre vonatkozó általános magánjogi szabályozást.

49. Nem hiszem azonban, hogy ez utóbbi jogszabályi elem meghatározó lenne. A Bíróság szerint „nincs jelentősége annak, hogy a jogalany a közérdekű szükségletek kielégítésére irányuló feladat teljesítése mellett egyéb tevékenységeket is folytathat-e. Nem releváns az a tény sem, hogy a közérdekű szükségletek kielégítése csak viszonylag csekély részét képezi az e jogalany által ténylegesen végzett tevékenységeknek, mivel a jogalany továbbra is magára vállalja azokat a szükségleteket, amelyek kielégítésére kifejezetten köteles.” [28]

25 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 3.2 pontja a nemzeti ítélkezési gyakorlatból való idézettel (Cons. Stato V 2017. június 22-i 3065. sz. ítélete).

26 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 5.3.2 pontja. Kiemelés és idézőjelek az eredeti szöveg szerint.

27 A 2003. május 22-i Korhonen és társai ítéletben (C-18/01, EU:C:2003:300, 51. pont) a Bíróság megállapította, hogy az ipari vagy kereskedelmi jellegű szükségleteket olyan intézmények szokták kielégíteni, amelyek szokásos piaci feltételek mellett működnek, nyereségszerzésre törekednek, és viselik a tevékenységük végzéséből adódó veszteségeket, amely jegyek nem jellemzők az olasz sportszövetségek esetében.

28 1998. november 10-i BFI Holding ítélet (C-360/96, EU:C:1998:525), 55. pont; 2017. október 5-i LitSpecMet ítélet (C-567/15, EU:C:2017:736), 40. és 41. pont.

50. Az olasz kormány[29] – a FIGC-hez és a CONI-hoz hasonlóan[30] – támogatja az NS-ek tisztán gazdasági jellegű magántevékenységei és közérdekű célú tevékenységei közötti különbségtételt.

51. E megkülönböztetés azonban nem tűnik számomra érvényesnek annak tisztázása szempontjából, hogy az NS-ek közérdekű szükségleteket elégítenek-e ki szerződéses viszonyaikban. A Bíróság e tekintetben megállapította, hogy „[a 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 4. pontjával egyenértékű rendelkezés] nem tesz különbséget az ajánlatkérő által a közszükségletek kielégítésére vonatkozó feladatának végrehajtása céljából odaítélt közbeszerzési szerződések és az e feladattal kapcsolatban nem álló közbeszerzési szerződések között.[31]

52. Az olasz kormány, a FIGC és a CONI álláspontját már ismertették a Bírósággal, amely 1998. január 15-i Mannesmann Anlagenbau Austria és társai ítéletében már elutasította azt.[32] A Bíróság ezzel szemben az úgynevezett „fertőzéselmélet” mellett foglalt állást, amely szerint „nincs jelentősége annak, hogy a [közérdekű feladatok] ellátásán kívül az említett jogalany egyéb tevékenységeket is végezhet […]”, ezért a „[2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdése 4. pontjának a) pontjával egyenértékű rendelkezésben] előírt feltételből nem következik az, hogy [e jogalany] kizárólag az említett szükségletek kielégítésével van megbízva”.[33]

53. Ezt az álláspontot utólag a BFI Holding ítélet,[34] a Korhonen és társai ítélet[35] és az Adolf Truley ítélet is megerősítette,[36] míg az Ing. Aigner ítélet véglegesen rögzítette azt.[37] Ez utóbbi ítéletben – a kérdést előterjesztő bíróságnak az 1998. január 15-i Mannesmann Anlagenbau Austria és társai ítéletben lefektetett[38] ítélkezési gyakorlat alkalmazásával kapcsolatos, azon helyzetre vonatkozó kétségei okán, amikor ugyanazon jogalany köz- és magánjellegű tevékenységei egyértelműen megkülönböztethetők[39] – a Bíróság megerősítette, hogy „a jogbiztonság, az átláthatóság és az előreláthatóság elveire tekintettel, amelyek meghatározzák minden közbeszerzési eljárás lefolytatását, a Bíróságnak a [fent hivatkozott ítéletekben kifejtett] ítélkezési gyakorlatát kell követni”.[40]

29 Írásbeli észrevételeinek 15. és 16. pontja. Ennek alátámasztására a 2008. július 1-jei MOTOE ítéletre (C-49/07, EU:C:2008:376) utal, amely azonban nem a nemzeti sportszövetségekre, hanem egy Görögországban motorkerékpár-versenyt rendező magánegyesületre vonatkozott, amely egyesület vállalkozói jogállását kérdőjelezte meg a versenyjog szempontjából. A 2001. május 10-i Agorà és Excelsior ítéletre (C-223/99, EU:C:2001:259) is hivatkozik, amelyben a Bíróság elismerte (39. pont), hogy az Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano közérdekű, de ipari vagy kereskedelmi jellegű szükségletet elégített ki vásárok, kiállítások és egyéb hasonló kezdeményezések szervezésével, ezért nem minősülhetett a közbeszerzési szabályok hatálya alá tartozó intézménynek.

30 A FIGC azt állítja (észrevételeinek 27. pontja), hogy semmi nem igazolja a közjogi szabályozás előírását vele szemben, ha – amint a jelen ügyben is - kereskedelmi jellegű érdekeket követ, amelyek nem egyeznek meg a CONI érdekeivel. Ez utóbbi (észrevételeinek 42. pontjában) arra hivatkozik, hogy a magánjogi szerződések alapján végzett tevékenysége keretében nem indokolt a FIGC-t a közjog szabályainak hatálya alá vonni.

31 2010. július 15-i Bizottság kontra Németország ítélet (C-271/08, EU:C:2010:426), 73. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat.

32 C-44/96. sz. ügy, EU:C:1998:4.

33 1998. január 15-i Mannesmann Anlagenbau Austria és társai ítélet (C-44/96, EU:C:1998:4), 25. és 26. pont.

34 1998. november 10-i ítélet (C-360/96, EU:C:1998:525), 55. és 56. pont.

35 2003. május 22-i ítélet (C-18/01, EU:C:2003:300), 57. és 58. pont.

36 2003. február 27-i ítélet (C-373/00, EU:C:2003:110; a továbbiakban: Adolf Truley ítélet), 56. pont.

37 2008. április 10-i ítélet (C-393/06, EU:C:2008:213).

38 C-44/96. sz. ügy, EU:C:1998:4.

39 2008. április 10-i Ing. Aigner ítélet (C-393/06, EU:C:2008:213), 49. pont: „a nemzeti bíróság […] azt kívánja megtudni, hogy a 2004/17 irányelv vagy a 2004/18 irányelv értelmében közjogi intézménynek minősülő jogalany által odaítélt valamennyi szerződésre vonatkoznak-e ezen irányelvek valamelyikének szabályai annak ellenére, hogy hatásos intézkedések útján pontosan elkülöníthetők egymástól azok a tevékenységek, amelyeket ez a jogalany a közérdekű cél eléréséhez kapcsolódó feladata érdekében folytat, illetve azok a tevékenységek, amelyeket versenyfeltételek között gyakorol”.

40 Uo., 54. pont. Az 53. pontban a Bíróság Ruiz-Jarabo főtanácsnok indítványára hivatkozva megállapította, hogy komoly kételyek merülhetnek fel azt illetően, hogy ily módon egy olyan jogalany különböző tevékenységei, amely egyetlen jogi személyiséget képez, egyetlen vagyoni és tulajdoni rendszere van, illetve igazgatási és irányítási döntéseit egységesen hozzák meg, ténylegesen elkülöníthetőek-e egymástól, és ez a kétely még számos más olyan gyakorlati akadálytól való elvonatkoztatás esetén is felmerülhet, amelyek az érintett jogalany különböző tevékenységi területei teljes elkülönítésének, és a kérdéses tevékenység valamely adott területhez való tartozásának előzetes és utólagos ellenőrzéséhez kapcsolódnak”.

54. Mindenesetre a Consiglio di Stato (államtanács) megállapította, hogy a jogvita tárgyát képező szerződésnek (az olasz labdarúgó-válogatott számára történő anyagmozgatási szolgáltatás) funkcionális jellege van a FIGC azon közfeladatainak teljesítéséhez viszonyítva, amelyek közé az e sportág nemzeti válogatottjával összefüggő közfeladatok tartoznak.

55. A jelen ügy szempontjából az sem meghatározó, hogy az NS-ek végeznek-e kereskedelmi tevékenységeket, vagy sem, és haszonszerzésre törekszenek-e, vagy sem.[41] Az általam fentebb hivatkozott ítélkezési gyakorlat e megoldáshoz vezet.

56. Végül, az a tény, hogy a FIGC pénzügyi szempontból önfenntartó, egyáltalán nem képezi akadályát annak, hogy a közhatalmat gyakorló szervek részéről történt átruházás alapján közérdekű feladatokat lásson el. A FIGC-t gazdasági önfenntartása különbözteti meg a többi olasz sportszövetségtől, amelyek fennmaradása nagymértékben állami forrásoktól függ. Ez az adat azonban – ismétlem – irreleváns a közérdekű feladatok átruházása vonatkozásában.[42]

57. Összefoglalva, a 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdése 4. pontjának értelmezése lehetővé teszi a kérdést előterjesztő bíróság számára – feltéve, hogy belső jogrendszerének vizsgálata nem juttatja más következtetésre – annak megállapítását, hogy a FIGC teljesíti a hivatkozott rendelkezésben foglalt három feltétel közül az első feltételt (az a) pont).

C. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett második kérdés

58. A 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 4. pontja szerinti követelmények közül a harmadik (a c) pont) egyúttal három további feltételre osztható fel.[43] E feltételek közül bármelyik fennállása elegendő a hivatkozott harmadik feltétel teljesüléséhez.

59. E feltételek közül a jelen ügyben csak az vitatott, hogy a FIGC irányítása az állam vagy más közjogi intézmények „felügyelete alatt áll-e”.[44] Az alapügyben eljáró bíróság kétségei azzal kapcsolatosak, hogy a FIGC és a CONI közötti jogviszonyokra vonatkozó olasz szabályozás lehetővé teszi-e annak megállapítását, hogy a CONI „meghatározó befolyást” gyakorol a FIGC irányítása felett.

60. Nem vitatott, hogy a CONI közjogi intézménynek minősül. A 242/1999. sz. törvényerejű rendelet (1. cikk) azt kifejezetten „közjogi jogi személyiséggel” rendelkező intézménynek minősíti, amely a kulturális javakért és tevékenységekért felelős minisztérium felügyelete alatt áll. A FIG és FIES ítélet egyenesen „kormányzati szervnek” minősítette.[45]

41 A 242/1999. sz. törvényerejű rendelet 15. cikkének (2) bekezdése szerint a nemzeti sportszövetségek „nem törekednek haszonszerzésre”. Úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság hallgatólagosan kizárja a FIGC tevékenységeinek kereskedelmi jellegét, amelyre azonban bizonyos felek hivatkoznak (az önfinanszírozási képességére utalva).

42 Ha a FIGC-t nagyobbrészt az állam finanszírozná, a regionális és helyi hatóságok vagy egyéb közjogi intézmények feltétlenül megfelelnének a 2014/24 irányelv 2. cikke (1) bekezdésének 4. pontja szerinti harmadik feltételnek. A közfinanszírozásnak az említett rendelkezés értelmezése szempontjából releváns jellemzőiről lásd: 2000. október 3-i University of Cambridge ítélet (C-380/98, EU:C:2000:529). A FIG és FISE ítélet (95–107. pont) elismeri, hogy bizonyos körülmények között egy olasz sportszövetség tagjai által fizetett tagdíjak állami hozzájárulásnak minősülhetnek, és ez esetleg a CONI által gyakorolt kormányzati ellenőrzés fennállását bizonyíthatja. A tárgyaláson a Bizottság azt javasolta, hogy az alapügyben eljáró bíróság (amelyek előzetes döntéshozatalra utaló határozatai nem erre a kérdésre vonatkoznak) figyelembe vehetné a FIG és FISE ítéletet a FIGC közfinanszírozási mértékének értékelése során.

43 E feltételek a következők: i. az intézményt többségi részben állami, területi vagy települési hatóság, vagy egyéb közjogi intézmény finanszírozza; ii. vagy annak irányítása e hatóságok vagy intézmények felügyelete alatt áll; iii. vagy annak olyan ügyvezető, döntéshozó vagy felügyelő testülete van, amely tagjainak többségét állami, területi vagy települési hatóság, vagy egyéb közjogi intézmény nevezi ki.

44 Megkülönböztetés nélkül alkalmazom a „supervisión” (felügyelet) és a „control” (ellenőrzés) fogalmakat, amelyeket a különböző nyelvi változatok használnak e rendelkezésben. Ennek megfelelően az angol nyelvi változat *(supervision)*, a spanyol nyelvi változat *(supervisión)* és a német nyelvi változat *(Aufsicht)* az első kifejezést választják, míg a francia nyelvi változat *(contrôle)* és a portugál nyelvi változat *(controlo)* a másodikat használja. Az olasz nyelvi változat a *vigilanza* kifejezést alkalmazza.

45 FIG és FISE ítélet, 77. és 85. pont, valamint a rendelkező rész 2. pontja.

61. A CONI és az NS-ek közötti viszonyokat illetően a Bíróság a FIG és FISE ítéletben [46] foglalta össze azokat, és a CONI számos olyan hatáskörét sorolta fel, amelyek alapján következtetni lehet az NS-ek felügyeletének terjedelmére.

62. Az említett felsorolás a CONI alábbi jogköreit tartalmazta:

„– […] a nemzeti sportszövetségek költségvetésének, tevékenységi programjának és éves mérlegének jóváhagyása;

– a közjogi dimenzióval kapcsolatban a nemzeti sportszövetségek ellenőrzése;

– a nemzeti sportszövetségek alapszabályainak, az alapszabályokat végrehajtó szabályzatainak, sportbírósági szabályzatainak és doppingellenes szabályzatainak »sportcélú« jóváhagyása, és szükség esetén e szövegek módosítására javaslat tétele;

– a nemzeti sportszövetségekben a képviseletére jogosult könyvvizsgáló kinevezése;

– a nemzeti sportszövetségek mellé felügyelőbiztos kirendelése az igazgatásban feltárt súlyos szabálytalanságok vagy a sportjognak a vezető szervek általi súlyos megsértése esetén;

– a CONI által a nemzeti sportszövetségek felett gyakorolt ellenőrzés kritériumainak és részletszabályainak meghatározása;

– a sportbajnokságok szabályos lebonyolításának biztosítása céljából azon ellenőrzés kritériumainak és részletszabályainak rögzítése, amelyet a szövetségek gyakorolnak a társult sportvállalkozások felett, vagy amelyet a CONI gyakorol abban az esetben, ha a nemzeti sportszövetségek általi ellenőrzés nem valósult meg;

– azon alapelvek rögzítése, amelyeknek a nemzeti sportszövetségek alapszabályai meg kell, hogy feleljenek a sportcélú elismerés érdekében; a valamennyi nemzeti sportszövetség által tiszteletben tartandó sportbírósági kódex elfogadása;

– […] a nemzeti sportszövetségek vonatkozásában a […] sporttevékenység gyakorlására vonatkozó iránymutatások elfogadása”.

63. Ahogy azt már kifejtettem, a Consiglio di Stato (államtanács) azt kérdezi, hogy az NS-ek és a CONI közötti ezen viszonyokból kiindulva a CONI „meghatározó befolyással” rendelkezik-e a hivatkozott szövetségek felett. E befolyás lehetséges akadályaként jelöli meg azt a körülményt, hogy a nemzeti sportszövetségek elnökei és képviselői befolyásoló részvétellel rendelkeznek a CONI főbb szerveiben.

64. Először a CONI által az NS-ek felett gyakorolt felügyeletre térek ki, később pedig magának a CONI-nak az összetételével foglalkozom.

46 81. pont.

1. A CONI által az NS-ek felett gyakorolt felügyelet

65. A Bíróság úgy határozza meg az „irányítás feletti ellenőrzést”, hogy az olyan ellenőrzés, amely a „szóban forgó intézménynek a közhatalmat gyakorló szervektől való olyan függését hozza létre, amely megegyezik a másik két vagylagos kritérium teljesülésekor fennálló helyzettel […], és így lehetővé teszi a közhatalmat gyakorló szervek számára, hogy befolyásolják az intézmény közbeszerzésekkel kapcsolatos döntéseit”. [47]

66. Az egyes ellenőrzési indikátorok elemzését „együttesen kell értékelni”, mivel „bár – bizonyos esetekben – egyetlen indikátor elegendő lehet az ellenőrzés megállapításához, az esetek többségében az indikátorok együtt jelzik az ellenőrzés meglétét”. [48]

67. A közbeszerzés területén a Bíróság – többek között – az azon jogalanyok felett gyakorolt ellenőrzésre utaló tényezőket mérlegelte, amelyek közjogi intézménynek minősülhetnek:

– Felszámolás elrendelése, felszámolóbiztos kinevezése, a döntéshozó testület működésének felfüggesztéséről történő határozathozatal és súlyos mulasztások vagy szabálytalanságok esetén ideiglenes ügyvivő kinevezésének a lehetősége. [49]

– Vizsgálati jogkör, amely tevékenységével összefüggésben lehetővé teszi tanulmányok elkészítését, könyvvizsgálat vagy értékelések elvégzését, valamint javaslatokat tehet a vizsgálati jelentést megelőző intézkedésekre. [50]

– Annak ellenőrzése, hogy az említett jogalanyok végrehajtják-e a felettes állami hatóságok által hozott intézkedéseket. [51]

– Felhatalmazás éves mérlegének felülvizsgálatára, valamint a rendes ügyvitelre, a megbízható és valós összkép elve, a jogszerűség, a hatékonyság, a költséghatékonyság és az észszerűség elve szempontjából, illetve az üzlethelyiségek és létesítmények helyszíni ellenőrzése, valamint annak lehetősége, hogy ezen ellenőrzések eredményeiről tájékoztassák az illetékes szerveket. [52]

68. A FIG és FISE ítéletben a Bíróság – miután tudomásul vette az összes olyan jogkört, amellyel a CONI rendelkezik az NS-ekkel kapcsolatban – a nemzeti bíróságra bízta annak értékelését, hogy a CONI „tényleges és meghatározó befolyást képes-e gyakorolni az említett szövetségek általános politikájára vagy programjára”, azon „szakmai, szervezeti és működési autonómia” ellenére, amellyel e szövetségek rendelkeznek. [53]

69. Ugyanezt a megközelítést követve a Consiglio di Statónak (államtanács) kell mérlegelnie a jelen ügyben fennálló különböző tényezőket, ami nem akadálya annak, hogy a Bíróság bizonyos iránymutatásokat adjon számára a 2014/24 irányelv értelmezésével kapcsolatban.

47 Adolf Truley ítélet, 69. és 70. pont: „[…] Kizárt, hogy az irányítás feletti ellenőrzés feltételének teljesülése megállapítható legyen pusztán az utólagos ellenőrzés esetén, mivel jellegénél fogva az ilyen ellenőrzés nem teszi lehetővé a közhatalmat gyakorló szervek számára, hogy a szóban forgó intézmény közbeszerzésekkel kapcsolatos döntéseit befolyásolják.”

48 FIG és FISE ítélet, 87. pont.

49 2001. február 1-jei Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-237/99, EU:C:2001:70), 54. pont.

50 Uo., 58. pont.

51 Uo., 58. pont. Ugyanezen értelemben, az 1998. december 17-i Bizottság kontra Írország ítélet (C-353/96, EU:C:1998:611, 38. pont) szerint a „miniszter azon jogköre, miszerint utasításokat adhat az Erdészeti Hivatalnak, különösen az erdészeti tevékenységekre vonatkozó állami politika irányvonalainak tiszteletben tartására, vagy bizonyos szolgáltatások megszervezésére, illetve meghatározott létesítmények felkészítésére kötelezés céljából, valamint pénzügyi területen az említett miniszter és a pénzügyminiszter részére adott jogkörök biztosítják az állam számára az Erdészeti Hivatal gazdasági tevékenysége ellenőrzésének lehetőségét”. Az ugyanazon a napon hozott Connemara Machine Turf ítélet (C-306/97, EU:C:1998:623) 33. pontja azonosan fogalmaz.

52 Adolf Truley ítélet, 73. pont. Más a helyzet, ha a hatóság annak ellenőrzésére szorítkozik, hogy az intézmény költségvetése kiegyensúlyozott-e (2013. szeptember 12-i IVD ítélet [C-526/11, EU:C:2013:543], 29. pont).

53 FIG és FISE ítélet, 82. pont.

70. Az iránymutatásokat négy pontba rendeztem.

a) Az NS-ek létrehozásával kapcsolatos hatáskörök

71. A CONI feladatai köré tartozik az NS-ek sportcélú elismerése.[54] A kérdést előterjesztő bíróságnak azt kell tisztáznia, hogy a szóban forgó elismerés csupán formális jellegű-e, vagy – inkább úgy tűnik – érdemi jellegű, mivel az NS-ek alapszabályainak vizsgálatához kapcsolódik.

72. A CONI-nak a sportszövetségek alapszabályai jóváhagyása során[55] értékelnie kell a törvénnyel, a CONI saját alapszabályával és az általa meghatározott alapelvekkel való összeegyeztethetőségüket.[56] E jóváhagyást megtagadhatja, amely esetben a benyújtott alapszabályokat visszaküldi az érinett NS-nek, és megjelöli azokat a követelményeket, amelyeket tiszteletben kell tartani annak érdekében, hogy a vonatkozó módosítások belekerüljenek a szövegbe.[57] Ezen utasítások végrehajtása kötelező.[58]

73. A kérdést előterjesztő bíróság szerint az NS-eknek a „sport tekintetében való elismerés[e] azzal tekinthető egyenértékűnek, amikor valamely intézmény a cél követelménye alapján minősül közjogi intézménynek”,[59] ami összhangban van azon megállapításaival, miszerint az NS-ekre ruházott közfeladatok képezik létrehozásuk indokait.[60]

74. Bár az NS-ekre ruházott közfeladatok igazolják a CONI annak érdekében történő meghatározó jellegű beavatkozását, hogy azokat elismerjék e minőségükben, e beavatkozás az e közjogi intézmény által az NS-ek létezésének már az első szakaszára gyakorolt befolyását tükrözi.

b) Az NS-ek tevékenységével kapcsolatos jogkörök

75. Az NS-eknek a sporttevékenységet a CONI határozataival és iránymutatásaival összhangban kell végezniük.[61] Bár szakmai, szervezeti és működési autonómiával rendelkeznek, azt a CONI *felügyelete* alatt gyakorolják.[62] Közjogi jellegű tevékenységeik végzése során az NS-eknek a CONI iránymutatásaihoz és ellenőrzéseihez kell igazodniuk.[63]

76. A jogvitában bizonyos felek azt állítják, hogy e jogszabályi előírások nem ellenőrzési mechanizmust, hanem a kölcsönös együttműködés mechanizmusát teremtik meg. Hozzáteszik, hogy az iránymutatások általános és elvont jellegük miatt úgy működnek, mint a „soft law”, és nem alkalmasak a nemzeti sportszövetségek igazgatási politikájának vagy stratégiájának meghatározására.[64]

54 A 242/1999. sz. törvényerejű rendelet 5. cikke (2) bekezdésének c) pontja és 15. cikkének (5) bekezdése.

55 A CONI országos tanácsának feladata meghatározni azon alapelveket, amelyekkel a nemzeti sportszövetségek alapszabályainak összhangban kell lenniük elismerésük érdekében (a 292/1999. sz. törvényerejű rendelet 5. cikke (2) bekezdésének b) pontja).

56 A CONI alapszabálya 22. cikke (5) bekezdésének második albekezdése.

57 A CONI alapszabálya 22. cikke (5) bekezdésének harmadik albekezdése.

58 Ha a nemzeti sportszövetség nem módosítja az alapszabályát a megjelölt értelemben, a CONI eseti biztost nevezhet ki, és a legsúlyosabb esetekben – figyelmeztetést követően – visszavonhatja az elismerést (a CONI alapszabálya 22. cikke (5) bekezdésének ötödik albekezdése).

59 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 5.3.3 pontja.

60 A jelen indítvány 44. pontja.

61 A 242/1999. sz. törvényerejű rendelet 15. cikkének (1) bekezdése és a CONI alapszabálya 20. cikke (4) bekezdése első albekezdésének első mondata.

62 A CONI alapszabálya 20. cikke (4) bekezdésének utolsó albekezdése.

63 A CONI alapszabálya 23. cikke 1 *bis*. bekezdésének első albekezdése. Ahogyan azt az olasz kormány a tárgyaláson megjegyezte, e rendelkezést a 242/1999. sz. törvényerejű rendelet 15. cikke alapján kellene értelmezni. A kérdést előterjesztő bíróságnak kell a 242/1999. sz. törvényerejű rendeletet és a CONI alapszabályát együttesen és külön értelmezni, a CONI „határozatai”, „iránymutatásai” és „ellenőrzései” határainak tisztázása céljából, amelyeket a nemzeti sportszövetségeknek figyelembe kell venniük.

64 A FIGC és a CONI észrevételei (37. és 29. pont).

77. Szintén a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy értékelje a CONI jogköreinek terjedelmét az NS-ek viszonylatában. E tekintetben tisztázni kell többek között, hogy az utóbbiak számára olyan kötőerővel rendelkező utasításokat bocsát-e ki, amelyek kötelező jelleggel írhatók elő.

78. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatban a Consiglio di Stato (államtanács) az NS-ek *összes* tevékenysége, és nem csak a közjogi jellegű tevékenységei feletti fokozott ellenőrzés elismerésére hajlik a CONI tekintetében. Megállapítja, hogy az NS-ek láthatóan „nem rendelkezhetnek szabadon olyan céllal, amelyet valamely kollektív jogalany követ", mivel „valójában intézményi jelleggel bírnak, amelyet különböző tényezők, törvény vagy hatósági aktus […] határoznak meg, nemcsak alapvető szervezeti szempontból, hanem az elsődleges cselekvési területeken és a tevékenység folytatásának szabályai tekintetében is, ami a magánautonómia saját szervezeti szabadságának és terének eltörlésével vagy csökkenésével jár". [65]

79. Amennyiben ez így van, az állami hatóságok (különösen a CONI) beavatkozása az NS-ek tekintetében, láthatóan nem merül ki törvényi vagy rendeleti szabályok jóváhagyásában, amelyeknek a sportszövetségek meg kell, hogy feleljenek, [66] mivel a CONI iránymutatásokkal és másfajta aktusokkal kijelölheti az NS-ek tevékenységének fő irányvonalait. Ebben az értelemben a Bizottság kiemeli, hogy a CONI befolyásolhatja, például, a FIGC-nek a közbeszerzési szerződések nyertes ajánlattevői kiválasztásával kapcsolatos határozatait. [67]

80. A CONI-ra átruházott hatáskörök felsorolásából annak lehetősége tűnik ki, hogy az NS-eket felügyelete alá helyezheti, a) az igazgatásban feltárt súlyos szabálytalanságok vagy a sportjognak a vezető szervek általi súlyos megsértése esetén; b) a döntéshozó szervek működésképtelenségének megállapítása esetén; és c) a sportversenyek szabályos elindítása és lefolytatása biztosításának hiányában. Az ilyen esetekben akár biztost is ki lehet nevezni. [68]

81. E jogkörök összefüggenek azon általános felhatalmazással, hogy a CONI őrködik a nemzeti sportszövetségek megfelelő működése felett, és még az elismerést is visszavonhatja. [69]

82. A Bíróság fentebb hivatkozott ítélkezési gyakorlata szerint az, hogy elrendelhetik valamely jogalany felszámolását, felszámolót rendelhetnek ki, vagy az ügyvivők felfüggesztéséről határozhatnak súlyos szabálytalanságok esetén a közhatalmat gyakorló szervek általi ellenőrzés példájának minősül. [70]

83. Ahogy arra a Bizottság rámutat, [71] csak az NS-ek tevékenységének állandó és rendszeres ellenőrzése teszi lehetővé egy súlyos szabálytalanság és egy másik, kevésbé jelentős szabálytalanság közötti különbségtételt: a CONI szabadon dönthet arról, hogy az első esetben be kell-e avatkoznia és felügyelete alá kell-e helyeznie az NS-t.

84. Ugyanez az állandó felügyeleti kapcsolat összhangban van a szintén a CONI-ra ruházott azon feladattal, hogy az NS-ek helyébe lépjen akkor, ha a sportvállalkozásokra irányuló ellenőrzések alkalmatlanok arra, hogy biztosítsák a sportbajnokságok szabályos lebonyolítását. [72]

65 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 5.3.6 pontja.

66 A FIG és FISE ítélet (48. pont) szerint az olyan szabályozási beavatkozás, amely „olyan befolyást gyakorol, hogy *de facto* meghatározza […] valamely egység általános politikáját, az az ellenőrzés indikátora lehet".

67 Írásbeli észrevételeinek 76. pontja.

68 A 242/1999. sz. törvényerejű rendelet 5. cikke (2) bekezdése e *ter)* pontja, valamint a CONI alapszabálya 23. cikkének (3) bekezdése.

69 A 242/1999. sz. törvényerejű rendelet 23. cikke (3) bekezdésének első albekezdése, valamint a CONI alapszabálya 21. cikkének (3) bekezdése.

70 2001. február 1-jei Bizottság kontra Franciaország ítélet (C-237/99, EU:C:2001:70), 54. és 55. pont.

71 Írásbeli észrevételeinek 72. pontja.

72 A 242/1999. sz. törvényerejű rendelet 5. cikke (2) bekezdésének e *bis)* pontja.

85. Egy ilyen jellegű helyettesítési intézkedés a szövetség tevékenységének lényegét érinti, mivel a FIGC feladata pontosan a labdarúgó-mérkőzések megszervezése. Ahogy azt a Bizottság kiemeli,[73] annak vizsgálata céljából, hogy az ellenőrzések nem megfelelőek, a CONI-nak olyan helyzetben kell lennie, hogy folyamatosan meg tudja állapítani, hogy az NS-ek tiszteletben tartják-e a sportvállalkozásokkal tekintetében a bajnokságok szabályszerű lebonyolítására előírt követelményeket. E követelmények meg kell, hogy feleljenek a CONI által meghatározott ellenőrzési kritériumoknak és feltételeknek.

86. Ezen értékelési szempontok alapján a kérdést előterjesztő bíróság levonhatja saját következtetéseit a CONI által a nemzeti sportszövetségek felett gyakorolt felügyelet terjedelmét illetően.

87. Ugyanezen összefüggésben kell értékelni azt, hogy a CONI által az NS-ek tevékenységei felett gyakorolt általános felügyelet azon módozatra is kiterjed-e, ahogyan a CONI a közbeszerzési politikáját alakítja, vagy legalábbis azon óvintézkedésekig, amelyeket azért kell meghoznia, hogy az NS-ek szervezeti autonómiája e területen megfeleljen a közzétételre, az átláthatóságra, a hátrányos megkülönböztetés tilalmára és a tisztességes versenyre vonatkozó, a 2014/24 irányelvben előírt szabályoknak. Ebben az értelemben a CONI befolyást gyakorolhat az NS-ek szerződéskötési politikájára.

88. Nem zárható ki egyébként, hogy a CONI által gyakorolt felügyelet által érintett szabálytalanságok az NS-ek olyan közbeszerzési rendszerében is felmerülhetnek, amely kívül áll a közzétételre és átláthatóságra vonatkozó szabályok körén, ami növeli a korrupció kockázatát.[74] Úgy tűnik, hogy nemcsak az említett szabálytalanságokra adandó reakció, hanem a prevenció is a CONI felügyeleti jogkörei közé tartozik.

c) Az NS-ek költségvetésével és beszámolóival kapcsolatos jogkörök

89. A CONI az NS-ek költségvetésének jóváhagyására is jogkörrel rendelkezik.[75] Az NS-ek alapszabályainak jóváhagyásának elutasításától eltérően, amelyek tekintetében a CONI kritériuma a már vizsgált feltételek szerint kerül előírásra, az a tény, hogy a CONI nem ért egyet a benyújtott költségvetéssel, nem vált ki azonos joghatást.[76]

90. A Consiglio di Statónak (államtanács) megint azt kell értékelnie, hogy a CONI abban az esetben is ellenőrzést gyakorol-e az NS-ek felett, ha úgy utasítja el az NS-ek költségvetését, hogy nem rendelkezik határkörrel annak egy másikkal történő helyettesítésére,[77] ahogy azt a Bizottság állítja.[78] Mivel a költségvetéseket a CONI által meghatározott követelmények és feltételek alapján kell jóváhagyni,[79] a CONI szerepe releváns lehet a költségvetés összeállításában.

91. A CONI-nak az NS-ek gazdasági tevékenysége ellenőrzése céljából rendelkezésére álló eszközök értékelése során végső soron nem szabad elfelejteni, hogy a CONI könyvvizsgálókat jelölhet ki, amelyek az NS-ek keretében működnek.[80]

73 Írásbeli észrevételeinek 68. pontja.

74 Lásd: az I *Task force* del International Partnership against Corruption in Sport (IPACS) jelentése, *Reducing the risk of corruption in procurement relating to sporting events and infrastructure*, amely az alábbi weboldalon érhető el: http://www.oecd.org/corruption/multi-stakeholder-sports-integrity-taskforces-established.htm.

75 A 242/1999. sz. törvényerejű rendelet 15. cikkének (3) bekezdése, valamint a CONI alapszabálya 21. cikkének (4) bekezdése és 23. cikkének (2) bekezdése.

76 A jogvita egyes felei nem tulajdonítanak jelentőséget a CONI eljárásának a nemzeti sportszövetségek beszámolóival kapcsolatban, amelyet inkább jelképesnek minősítenek, mert a végleges határozatot a közgyűlés hozza meg.

77 A CONI részéről a jóváhagyás hiánya azt jelenti, hogy az ezzel kapcsolatos hatáskör átszáll a közgyűlésre, amely a sporttársaságok képviselőiből áll (a FIGC alapszabálya 20. cikkének (1) bekezdése).

78 Írásbeli észrevételeinek 70. pontja.

79 A CONI alapszabálya 23. cikke (2) bekezdésének első albekezdése.

80 A CONI alapszabálya 7. cikke (5) bekezdésének h1) pontja.

92. A Bíróság megállapította, hogy „a könyvvizsgálók […] nem tekinthetők »tisztségviselőknek«, és így nem képesek […] a gazdasági egység »általános politikáját és programját« meghatározni.[81] Figyelemmel erre, az NS-ek pénzügyi tevékenysége feletti folyamatos felügyelet kiegészítő eszközei lehetnek.

93. A FIGC alapszabálya szerint a CONI által kinevezett könyvvizsgálók közreműködése sokkal nagyobb jelentőséggel bír, mint az első ránézésre tűnhet. A szóban forgó könyvvizsgálók többségben vannak (a háromból kettő) a FIGC könyvvizsgálói testületében,[82] és jogosultak a szövetségi szervek valamennyi ülésén részt venni.

94. Jogosultságaik terjedelmétől függően a CONI által kinevezett könyvvizsgálók állandó jelenléte a FIGC döntéshozó testületében[83] teljesítheti azon feltételeknek, amelyekre az Adolf Truley ítélet utalt a közhatalmat gyakorló szerveknek a jogalanyok feletti pénzügyi felügyelete tekintetében.[84]

d) Az NS-ek elismerésének visszavonásával kapcsolatos jogkörök

95. Ha valamely nemzeti sportszövetség nem teljesíti az elismerésének feltételeit képező kötelezettségeket, a CONI visszavonhatja az elismerést.[85] Ez a beavatkozással vagy a felügyelet alá helyezéssel együtt a CONI számára hatékony felügyeleti jogköröket biztosító olasz jogszabályban foglalt legsúlyosabb intézkedést jelenti.

96. Az a tény, hogy a visszavonást csak különösen súlyos helyzetekben alkalmazzák, egyáltalán nem érinti azt, hogy ez az intézkedés a CONI által az NS-ek felett gyakorolt felügyeleti mechanizmushoz tartozik. Egy olyan jogkörről van szó, amelyet az olyan jogkörökkel lehet egyenértékűnek tekinteni, amelyeket a Bíróság vizsgált a Bizottság kontra Franciaország ítéletben[86], amelyek által a közhatalmat gyakorló szerv jogosult volt valamely jogalany felszámolását elrendelni, felszámolót, illetve ideiglenes ügyvivőt kinevezésével.

97. A Bíróság szerint „még azt elfogadva is, hogy a hatáskörrel rendelkező [hatóságra] az említett rendelkezések által ruházott jogkörök gyakorlása valójában kivételes jellegű, mindazonáltal olyan *folyamatos ellenőrzést* von maga után, amely önmagában lehetővé teszi a vezető szervek súlyos hibáinak vagy mulasztásainak feltárását”.[87]

98. Végül, a FIGC esetében a felszámolás – még ha önkéntes jellegű is – nem jár a vagyonának felosztásával, amelyet a CONI-nál helyeznek letétbe.[88] Véleményem szerint e körülmény megerősíti, hogy a FIGC tevékenységének közjogi dimenziója, amely a CONI felügyelete alá tartozik, meghatározza a rá vonatkozó szabályok rendszerét.[89]

81 FIG és FISE ítélet, 80. pont.

82 A FIGC alapszabálya 31. cikkének (1) bekezdése.

83 A FIGC alapszabálya 31. cikkének (4) bekezdése: a könyvvizsgálók testülete végzi a FIGC és a szerveinek számviteli ellenőrzését. A testület tagjait meg kell hívni a szövetségi szervek valamennyi ülésére.

84 Lásd a jelen indítvány 68. pontját és 5. lábjegyzetét.

85 A CONI alapszabálya 21. cikkének (3) bekezdése.

86 2001. február 1-jei ítélet (C-237/99, EU:C:2001:70).

87 Uo., 54. és 56. pont. Kiemelés tőlem.

88 A FIGC alapszabálya 38. cikkének (1) bekezdése.

89 Ellenkező esetben a felszámolásra a rendes társasági jogszabályok lennének irányadók és az elszámolási számla pozitív egyenlegét felosztanák a tagok között. Azonban ez nem így van és a maradványvagyont a kitűzött közcélra fordítják, annak az állami felügyeleti hatóság részére történő juttatásával.

2. A CONI ellenőrzi-e az NS-eket vagy az NS-ek ellenőrzik a CONI-t?

99. Különös figyelmet érdemel az, hogy akik az NS-eknek a CONI-val szembeni teljes autonómiáját támogatják, azzal érvelnek, hogy ezen előbbiek azok, amelyek valójában magát a CONI-t *ellenőrzik*, tekintettel az utóbbi legfelsőbb szerveiben való részvételükre. [90]

100. A Bíróság már választ adott ugyanerre az érvre a FIG és FISE ítéletben és kiemelte, hogy „e körülmény csak akkor releváns, ha megállapítható, hogy az egyes szövetségek […] önmagukban véve jelentős befolyást gyakorolhatnak a CONI által e sportszövetséggel szemben gyakorolt kormányzati ellenőrzésre”. [91]

101. Jóllehet más szempontból, de a Consiglio di Stato (államtanács) is elutasítja a hasonló megközelítést. Véleménye szerint, amellyel egyetértek:

– Egyfelől, a CONI alapvető szerveit alkotó személyeknek (még ha többségében az NS-ekből származó személyekről van is szó) „tiszteletben kell tartaniuk a tisztségüktől elválaszthatatlan hivatali kötelezettségeket, függetlenül attól, hogy mely szervezetekből delegálták őket”.

– Másfelől, „a CONI […] a minisztérium felügyelete alá tartozik, amely rendelkezhet a nemzeti tanács feloszlatásáról és a CONI elnökének visszahívásáról […]” a 242/1999. sz. törvényerejű rendelet 13. cikke szerinti esetekben. [92]

102. Csak a CONI és a nemzeti sportszövetségek közötti viszonyok jogi struktúrája szolgálhat referenciamodellként annak meghatározása céljából, hogy ki kit ellenőriz. Ha annak ellenére, hogy a szabályozás felügyeleti jogkört biztosít a CONI számára az NS-ek felett, a viszony *de facto* azon okból fordulna meg, hogy a CONI nemzeti sportszövetségekből delegált tagjai annak ellenére „nem tekintenek el eredetüktől”, hogy közfeladatot látnak el, olyan anomália alakulna ki, [93] amelyet helyre kell állítani.

103. Következésképpen, annak megítélésekor, hogy a FIGC a 2014/24 irányelv értelmében vett közjogi intézménynek minősül-e, a kérdést előterjesztő bíróságnak a CONI és az NS-ek közötti viszonyok jogszabályi koncepciójához kell tartania magát, elvonatkoztatva azon működési zavaroktól, amelyek a gyakorlatban felmerülhetnek.

V. Végkövetkeztetés

104. A fent kifejtettek értelmében azt javaslom a Bíróságnak, hogy az alábbiak szerint válaszoljon a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) számára:

„1) A közbeszerzésről és a 2004/18/EK irányelv hatályon kívül helyezéséről szóló, 2014. február 26-i 2014/24/EU európai parlamenti és tanácsi irányelv 2. cikke (1) bekezdése 4. pontjának a) alpontja értelmében egy nemzeti sportszövetség közjogi intézménynek minősülhet, ha azonkívül, hogy saját jogi személyiséggel rendelkezik, kifejezetten olyan közérdekű célra jött létre, amely nem ipari vagy kereskedelmi jellegű, és irányítása más olyan közjogi intézmény felügyelete alatt áll, mint például egy nemzeti olimpiai bizottság, amelynek a tagállami szabályozás e jogállást biztosítja.

90 A FIGC észrevételei (43–45. pont), a CONI észrevételei (32–34. pont) és az olasz kormány észrevételei (26. pont), amelyek kiemelik „a [nemzeti sportszövetségek képviselőinek] többségi részvételét a CONI főbb döntéshozó szerveiben”.

91 FIG és FISE ítélet, 89. pont.

92 Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 5.6 pontjának negyedik francia bekezdése.

93 A közjogi szervek és intézmények eljárásáról szóló jogi és gazdasági szakirodalom terjedelmesen vizsgálta az érintett szereplők által a „szabályozó foglyul ejtéseként” ismert jelenséget.

2) A kérdést előterjesztő bíróság akkor juthat arra a következtetésre, miszerint a nemzeti sportszövetségek olyan közérdekű szükségleteket elégítenek ki, amelyek nem ipari vagy kereskedelmi jellegűek, ha a jogrend által monopólium keretében rájuk ruházott és e szövetégek létezésének okát képező közfeladatok tevékenységük elsődleges részét alkotják oly módon, hogy a többi tevékenységük ezekhez csupán funkcionálisan kapcsolódik. E tekintetben irreleváns, hogy a nemzeti sportszövetség pénzügyileg önfenntartó, vagy állami hozzájárulásoktól függ-e.

3) Annak megállapításához, hogy az alapjogvita tárgyát képező nemzeti olimpiai bizottsághoz hasonló közigazgatási szerv felügyeletet gyakorol-e a nemzeti sportszövetségek felett, a kérdést előterjesztő bíróságnak összeségében kell értékelnie azokat a jogköröket, amelyekkel a szóban forgó bizottság rendelkezik irányításuk felett. Azok a tények, hogy a nemzeti olimpiai bizottság:

   – ismeri el a sport tekintetében a nemzeti sportszövetségeket alapszabályaik előzetes jóváhagyását követően, és adott esetben visszavonhatja az elismerést;

   – jogosult iránymutatást adni és határozatokat hozni a nemzeti sportszövetségek közjogi jellegű tevékenységeivel kapcsolatban;

   – előírhatja a nemzeti sportszövetségek számára a nemzeti olimpiai bizottság általános rendelkezéseinek, iránymutatásainak és határozatainak teljesítését, és az említett szövetségek élére biztos kinevezéséről határozhat a működés súlyos szabálytalansága vagy a sportszabályok súlyos megsértése esetén;

   – folyamatosan felügyeli a nemzeti sportszövetségek működését;

   – jóváhagyja a nemzeti sportszövetségek költségvetését, tevékenységi programját és éves mérlegét, illetve könyvvizsgálókat nevezhet ki, amelyek a sportszövetségek szerveiben képviselik (adott esetben, a könyvvizsgálói testületben a döntő többséget),

   olyan jeleknek minősülhetnek, amelyek jelenléte – főszabály szerint – a nemzeti olimpiai bizottság ellenőrzési jogköreire utal.

4) A nemzeti sportszövetségek képviselőinek a nemzeti olimpiai bizottságban való befolyásoló vagy akár többségi részvétele nem jelenti akadályát annak, hogy az említett szövetségek a hivatkozott bizottság felügyelete alatt álló közjogi intézményeknek minősüljenek.”