CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 1 oktober 2020[1]

Gevoegde zaken C-155/19 en C-156/19

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),
Consorzio Ge.Se.Av. Soc. cons. arl
tegen
De Vellis Servizi Globali Srl,
in tegenwoordigheid van:
Consorzio Ge.Se.Av. Soc. cons. arl,
Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),
Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC)

[verzoek van de Consiglio di Stato (raad van state, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Plaatsen van overheidsopdrachten voor leveringen, werken en diensten – Richtlijn 2014/24/EU – Aanbestedende dienst – Publiekrechtelijke instelling – Begrip – Nationale voetbalbond – Voorzien in behoeften van algemeen belang – Toezicht op het beheer van de bond door een publiekrechtelijke instelling"

1. In zijn arrest van 11 september 2019[2] heeft het Hof onderzocht of een nationaal olympisch comité (namelijk het Italiaanse) „overheidszeggenschap" uitoefende over twee sportbonden van het betreffende land[3] „met het oog op hun indeling […] in ofwel de sector van de overheid ofwel de sector van de [instellingen zonder winstoogmerk] ten behoeve van huishoudens" overeenkomstig de voorschriften van het Europees systeem van rekeningen.[4]

2. De Consiglio di Stato (raad van state, Italië) stelt het Hof nu twee inhoudelijk identieke prejudiciële vragen over datzelfde onderwerp, ditmaal niet vanuit boekhoudkundig oogpunt maar vanuit het oogpunt van het plaatsen van overheidsopdrachten. In de hoofdgedingen moet worden opgehelderd of de Federazione Italiana Giuoco Calcio (Italiaanse voetbalbond; hierna: „FIGC") is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang en, zo ja, of het Comitato olimpico nazionale italiano (Italiaans olympisch comité; hierna: „CONI") zeggenschap uitoefent over het beheer van de FIGC.

1 Oorspronkelijke taal: Spaans.

2 FIG en FISE (C-612/17 en C-613/17, EU:C:2019:705; hierna: „arrest FIG en FISE"). Dat arrest heeft weliswaar betrekking op het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie, maar de gevolgde redenering kan ook een oplossing bieden voor deze prejudiciële verwijzing, aangezien een van de relevante factoren op het gebied van overheidsopdrachten van publiekrechtelijke instellingen is wie zeggenschap uitoefent over het beheer van die instellingen. Niettemin zij opgemerkt dat de criteria om te bepalen of er sprake is van zeggenschap aanzienlijk verschillen van de boekhoudkundige criteria.

3 Het ging om de Federazione Italiana Golf en de Federazione Italiana Sport Equestri.

4 Arrest FIG en FISE, punt 31.

3. Afhankelijk van het antwoord op die vragen valt een door de FIGC gesloten overeenkomst als die welke in de hoofdgedingen aan de orde is, mogelijkerwijs onder de procedures zoals vastgesteld in richtlijn 2014/24/EU [5] en in de nationale bepalingen die deze richtlijn omzetten in nationaal recht. Dat is echter alleen het geval als nationale sportbonden, bij het plaatsen van opdrachten voor werken, leveringen of diensten die een bepaalde drempel overschrijden, publiekrechtelijke instellingen in de zin van richtlijn 2014/24 zijn en kunnen worden aangemerkt als aanbestedende dienst.

I. Rechtskader

A. Unierecht – Richtlijn 2014/24

4. Artikel 2 van richtlijn 2014/24 bepaalt:

„1. Voor de toepassing van deze richtlijn gelden de volgende definities:

1. ‚aanbestedende diensten': de staats-, regionale en lokale overheidsinstanties, publiekrechtelijke instellingen of samenwerkingsverbanden bestaande uit één of meer van deze overheidsinstanties of één of meer van deze publiekrechtelijke instellingen;

[…]

4. ‚publiekrechtelijke instellingen': instellingen die voldoen aan alle volgende kenmerken:

   a) zij zijn opgericht voor het specifieke doel te voorzien in andere behoeften van algemeen belang dan die van industriële of commerciële aard;

   b) zij bezitten rechtspersoonlijkheid, en

   c) zij worden merendeels door de staats-, regionale of lokale overheidsinstanties of andere publiekrechtelijke lichamen gefinancierd, of hun beheer staat onder toezicht van deze instanties of lichamen, of zij hebben een bestuurs-, leidinggevend of toezichthoudend orgaan waarvan de leden voor meer dan de helft door de staat, de regionale of lokale overheidsinstanties of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen;

[…]"

B. Italiaans recht

1. Decreto legislativo n. 50

5. Artikel 3, lid 1, onder d), van decreto legislativo n. 50 – Codice dei contratti pubblici (wetsbesluit nr. 50 houdende het wetboek overheidsopdrachten) van 18 april 2016 (gewoon supplement bij GURI nr. 91 van 19 april 2016; hierna: „wetboek overheidsopdrachten") neemt in wezen de in artikel 2, lid 1, punt 4, van richtlijn 2014/24 gegeven definitie van publiekrechtelijke instellingen over.

5 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG (PB 2014, L 94, blz. 65).

2. Decreto legge n. 220

6. Artikel 1 van decreto legge n. 220 (wetgevend besluit nr. 220) van 19 augustus 2003 [6] bepaalt:

„1. De Republiek erkent en bevordert de autonomie van het nationale sportrecht als uitdrukking van het door het Internationaal Olympisch Comité vormgegeven internationale sportrecht.

2. De verhoudingen tussen het sportrecht en het recht van de Republiek worden op basis van het autonomiebeginsel geregeld, met uitzondering van de voor de rechtsorde van de Republiek relevante gevallen van subjectieve rechtsposities die verband houden met het sportrecht."

3. Decreto legislativo n. 242

7. Artikel 1 van decreto legislativo n. 242, riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – CONI (wetsbesluit nr. 242 tot reorganisatie van het CONI) van 23 juli 1999 [7] bepaalt:

„[Het CONI] is een publiekrechtelijke rechtspersoon […] en staat onder toezicht van het ministerie van Cultureel Erfgoed en Culturele Activiteiten."

8. Artikel 2 van wetsbesluit nr. 242/1999 bepaalt:

„1. Het CONI […] is verantwoordelijk voor de organisatie en de bevordering van de nationale sport en, in het bijzonder, voor de voorbereiding van de atleten en de terbeschikkingstelling van de geschikte middelen voor de Olympische Spelen en alle andere nationale of internationale sportmanifestaties. In het kader van het sportbestel treft het [...] ook de nodige maatregelen ter voorkoming en bestrijding van het gebruik van stoffen die de normale fysieke prestaties van atleten bij sportactiviteiten beïnvloeden en bevordert het de maximale verspreiding van sportbeoefening [...], binnen de perken van besluit nr. 616 van de president van de Republiek van 24 juli 1977.

[…]"

9. Artikel 4, lid 2, van wetsbesluit nr. 242/1999 luidt:

„De vertegenwoordigers van de nationale sportbonden moeten, op het gebied van olympische sporten, in het CONI de meerderheid van de stemgerechtigden uitmaken."

10. Artikel 5 van dat wetsbesluit bepaalt:

„1. In overeenstemming met de besluiten en richtsnoeren van het Internationaal Olympisch Comité verspreidt de nationale raad de olympische gedachte, regelt en coördineert deze raad de sportbeoefening op nationaal niveau en harmoniseert hij de activiteiten van de nationale sportbonden en aangesloten sportbonden.

[…]

2. De nationale raad:

a) stelt de statuten en de andere normatieve handelingen die tot zijn bevoegdheid behoren vast, alsook de richtsnoeren voor de uitlegging en toepassing van de geldende bepalingen;

6 GURI nr. 192 van 20 augustus 2003, dat – na wijzigingen – bij artikel 1 van legge n. 280 (wet nr. 280) van 17 oktober 2003 (GURI nr. 243 van 18 oktober 2003) in wet is omgezet.

7 GURI nr. 176 van 29 juli 1999; hierna: „wetsbesluit nr. 242/1999".

b) stelt de fundamentele beginselen vast waarmee de statuten van nationale sportbonden, aangesloten sportbonden, organisaties voor sportbevordering, erkende verenigingen van algemeen nut, sportverenigingen en sportclubs in overeenstemming dienen te zijn met het oog op de erkenning voor sportdoeleinden;

c) neemt beslissingen over de erkenning voor sportdoeleinden van nationale sportbonden, aangesloten sportbonden, organisaties voor sportbevordering en erkende verenigingen van algemeen nut, op basis van de in de statuten vastgestelde criteria;

[…]

e) bepaalt de criteria en voorwaarden voor de controles die het CONI uitvoert ten aanzien van nationale sportbonden, aangesloten sportbonden en, wat de sportieve aspecten betreft, erkende organisaties ter bevordering van sportbeoefening;

[…]

e ter) beslist, op voorstel van de nationale commissie, over het onder toezicht plaatsen van nationale sportbonden en aangesloten sportbonden wanneer ernstige onregelmatigheden bij het beheer of ernstige schendingen van het sportrecht door het bestuur worden vastgesteld, wanneer wordt geconstateerd dat het bestuur niet in staat is zijn taken te verrichten, of wanneer het niet gewaarborgd is dat nationale sportwedstrijden in goede omstandigheden starten en verlopen;

[…]”

11. Artikel 15 van het wetsbesluit bepaalt:

„1. De nationale sportbonden […] verrichten hun sportieve activiteiten in overeenstemming met de besluiten en richtsnoeren van het [Internationaal Olympisch Comité], de internationale bonden en het CONI. Zij houden daarbij ook rekening met het publiekrechtelijke karakter van bepaalde in de statuten van het CONI omschreven categorieën van activiteiten. Aan deze activiteiten wordt deelgenomen door sportclubs en sportverenigingen, alsook – zij het enkel in de gevallen waarin de statuten van de nationale sportbonden […] daarin voor die specifieke activiteiten voorzien – door individuele leden.

2. De nationale sportbonden […] hebben de status van verenigingen met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid. Zij hebben geen winstoogmerk en zijn, voor zover in het onderhavige besluit niet uitdrukkelijk anders is bepaald, onderworpen aan de bepalingen van het burgerlijk wetboek en de uitvoeringsbepalingen daarvan.

3. De jaarrekeningen van nationale sportbonden […] worden elk jaar goedgekeurd door het federale bestuursorgaan en worden ter goedkeuring voorgelegd aan de nationale commissie van het CONI. Indien de auditeurs van de bond […] een negatief advies geven of de nationale commissie van het CONI geen goedkeuring verleent, moet de vergadering van vennootschappen en verenigingen bijeengeroepen worden om over de goedkeuring van de jaarrekening te beslissen.

4. De vergadering die het bestuur kiest, gaat over tot de goedkeuring van de door het bestuursorgaan overgelegde oriënterende begrotingsplannen, die door de vergadering worden gecontroleerd aan het einde van elke periode van vier jaar en van het mandaat waarvoor zij zijn goedgekeurd.

5. De nationale sportbonden […] worden voor sportdoeleinden erkend door de nationale raad.

6. Nieuwe nationale sportbonden […] worden als privaatrechtelijke rechtspersonen erkend overeenkomstig besluit nr. 361 van de president van de Republiek van 10 februari 2000 na erkenning voor sportdoeleinden door de nationale raad.

[…]"

4. Statuten van het CONI

12. Artikel 1 van de statuten van het CONI [8] („Definities") bepaalt:

„1. Het CONI is de overkoepelende organisatie van de nationale sportbonden en aangesloten sportbonden.

2. Het CONI […] is de disciplinaire, regelgevende en managementautoriteit op het gebied van sportactiviteiten, die worden beschouwd als een essentieel onderdeel van de fysieke en mentale ontwikkeling van het individu en als een integraal onderdeel van het onderwijs en de nationale cultuur. […]"

13. Artikel 6 van die statuten („Nationale raad") luidt:

„1. De nationale raad, het hoogste vertegenwoordigend orgaan van het Italiaanse sportwezen, verspreidt de olympische gedachte, doet het nodige ter voorbereiding van de Olympische Spelen, regelt en coördineert sportbeoefening op nationaal niveau en harmoniseert de activiteiten van de nationale sportbonden en aangesloten sportbonden.

[…]

4. De nationale raad:

[…]

b) stelt de fundamentele beginselen vast waarmee de statuten van nationale sportbonden, aangesloten sportbonden, organisaties voor sportbevordering, erkende verenigingen van algemeen nut, sportverenigingen en sportclubs in overeenstemming dienen te zijn met het oog op erkenning voor sportdoeleinden, en stelt de codex sportrechtspraak vast die door alle nationale sportbonden […] in acht moet worden genomen;

c) neemt beslissingen over de erkenning voor sportdoeleinden van nationale sportbonden […] op basis van de in de statuten vastgestelde criteria, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de vertegenwoordiging en het olympische karakter van de sport, de eventuele erkenning door het [Internationaal Olympisch Comité] en de sportieve traditie van de betreffende discipline;

[…]

e) bepaalt de criteria en voorwaarden voor de controles die het CONI uitvoert ten aanzien van nationale sportbonden […];

8 Aangenomen door de nationale raad van het CONI. De laatst gewijzigde versie is van 2 oktober 2019 en is goedgekeurd bij besluit van de voorzitter van de ministerraad van 10 januari 2020.

e1) bepaalt, teneinde te waarborgen dat sportcompetities naar behoren worden georganiseerd, de criteria en voorwaarden voor de controles die de bonden uitvoeren ten aanzien van [aangesloten] sportclubs, alsook voor de vervangende controle die het CONI uitvoert in geval van gebleken tekortkomingen bij de controles door de nationale sportbonden;

[…]

f1) beslist, op voorstel van de nationale commissie, over het onder toezicht plaatsen van nationale sportbonden […] wanneer ernstige onregelmatigheden bij het beheer of ernstige schendingen van het sportrecht door het bestuur worden vastgesteld, wanneer wordt geconstateerd dat het bestuur niet in staat is zijn taken te verrichten, of wanneer het niet gewaarborgd is dat nationale sportwedstrijden in goede omstandigheden starten en verlopen;

[…]”

14. Artikel 7 van die statuten („Nationale commissie”) bepaalt in lid 5:

„De nationale commissie:

g2) gaat over tot de goedkeuring van de begroting en de bijbehorende activiteitenprogramma’s, alsook van de jaarrekening van de nationale sportbonden […];

[…]

h1) benoemt de auditeurs die het CONI vertegenwoordigen in de nationale sportbonden […] alsook in de regionale comités van het CONI;

[…]

l) gaat over tot de goedkeuring, voor sportdoeleinden, van de statuten, de reglementen voor de tenuitvoerlegging van de statuten, de reglementen inzake sportrechtspraak en de antidopingreglementen van de nationale sportbonden […], waarbij zij beoordeelt of die statuten en reglementen in overeenstemming zijn met de wet, de statuten van het CONI, de fundamentele beginselen alsook de door de nationale raad vastgestelde richtsnoeren en criteria, en waarbij zij die statuten en reglementen binnen een termijn van negentig dagen eventueel terugverwijst naar de nationale sportbonden […] opdat de nodige wijzigingen worden aangebracht;

[…]”

15. Artikel 20 van de statuten van het CONI („Regeling die geldt voor nationale sportbonden”) bepaalt in lid 4:

„De nationale sportbonden verrichten hun sportieve activiteiten en de bijbehorende promotieactiviteiten in overeenstemming met de besluiten en richtsnoeren van het [Internationaal Olympisch Comité] en van het CONI, waarbij zij ook rekening houden met de openbare dimensie van bepaalde aspecten van die activiteiten. Voor de toepassing van het sportrecht wordt aan de nationale sportbonden technische, organisatorische en beheersautonomie toegekend onder toezicht van het CONI.”

16. Artikel 21 van die statuten („Voorwaarden voor de erkenning van nationale sportbonden”) bepaalt in lid 3:

„Indien een erkende nationale sportbond niet voldoet aan de in lid 1 gestelde voorwaarden, trekt de nationale raad van het CONI de verleende erkenning in.”

17. Artikel 23 van de statuten („Richtsnoeren en controles met betrekking tot nationale sportbonden") luidt:

„1. In overeenstemming met [wetsbesluit nr. 242/1999], zoals nadien gewijzigd en aangevuld, is er behalve bij de activiteiten waarvan het openbare karakter uitdrukkelijk in de wet is vastgelegd, alleen sprake van een openbare dimensie bij de activiteiten van nationale sportbonden met betrekking tot de toelating en aansluiting van sportclubs en sportverenigingen, alsmede van individuele leden; de intrekking, om welke reden dan ook, en de wijziging van de toelating of aansluiting; het toezicht op het goede verloop van professionele sportwedstrijden en –competities; het gebruik van overheidsmiddelen; de preventie en bestrijding van dopinggebruik; activiteiten in verband met de voorbereiding op de Olympische Spelen en op topsport; de opleiding van coaches, en het gebruik en het beheer van openbare sportvoorzieningen.

1 bis. Bij de uitoefening van activiteiten met een openbaar karakter als bedoeld in lid 1, moeten nationale sportbonden voldoen aan de richtsnoeren en controles van het CONI en werken zij volgens de beginselen van onpartijdigheid en transparantie. Het openbare karakter van activiteiten wijzigt het gewone privaatrechtelijke regime dat geldt voor individuele handelingen en de daarmee samenhangende subjectieve rechtssituaties niet.

1 ter. De nationale commissie stelt de criteria en procedures vast om te waarborgen dat de besluiten van de bonden voldoen aan de programma's van het CONI wat betreft de competitiviteit van de nationale ploegen, de bescherming van het nationale sporterfgoed en de specifieke identiteit van dat erfgoed, en de noodzaak om te zorgen voor een doeltreffend intern beheer.

2. De nationale commissie keurt op basis van de door de nationale raad vastgestelde criteria en procedures de begrotingen van nationale sportbonden goed en bepaalt de financiële bijdragen aan nationale sportbonden en eventueel ook voor welk doel deze bijdragen moeten worden gebruikt. Hierbij gaat bijzondere aandacht uit naar de bevordering van sport bij jongeren en de voorbereiding op de Olympische Spelen en op topsport.

3. De nationale commissie is belast met het toezicht op de goede werking van nationale sportbonden. Bij ernstige onregelmatigheden in het beheer of ernstige schendingen van het sportrecht door bonden, indien de organisatie en het goede verloop van sportcompetities niet zijn gewaarborgd of indien wordt geconstateerd dat bonden niet naar behoren kunnen functioneren, stelt de nationale commissie de nationale raad voor om een commissaris te benoemen."

II. Feiten in het hoofdgeding en prejudiciële vragen

18. De FIGC heeft een aanbestedingsprocedure via onderhandelingen gepubliceerd met het oog op de toewijzing van kruiersdiensten ten behoeve van de nationale ploegen en in het nationale magazijn in Rome.[9] De Vellis Servizi Globali Srl (hierna: „De Vellis") en Consorzio Ge.Se.Av. Soc. cons. arl (hierna: „Consorzio") waren uitgenodigd om deel te nemen. Uiteindelijk is de opdracht aan laatstgenoemde gegund.

19. De Vellis heeft bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië) beroep ingesteld tegen de wijze waarop de aanbesteding heeft plaatsgevonden op grond dat de in het wetboek overheidsopdrachten vastgestelde regels inzake bekendmaking zijn geschonden.

9 De waarde van de opdracht bedroeg 1 000 000 EUR, exclusief btw.

20. De Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (vonnis nr. 4101/2018) heeft het beroep toegewezen en de gunning aan Consorzio nietig verklaard. In overeenstemming met de argumenten van De Vellis heeft deze rechter de FIGC aangemerkt als publiekrechtelijke instelling, de exceptie van onbevoegdheid afgewezen en de handelingen van de aanbestedingsprocedure nietig verklaard.

21. Zowel de FIGC als Consorzio heeft hoger beroep ingesteld tegen dat vonnis. Zij stellen zich op het standpunt dat de FIGC geen publiekrechtelijke instelling is en dat de bestuursrechter niet bevoegd is om kennis te nemen van het geschil.

22. Volgens de Consiglio di Stato kan er pas uitspraak worden gedaan over de verplichting van de FIGC om de regels voor overheidsopdrachten toe te passen en over welke rechter bevoegd is nadat is nagegaan of de FIGC kan worden aangemerkt als publiekrechtelijke instelling overeenkomstig artikel 3, lid 1, onder d), van het wetboek overheidsopdrachten, dat artikel 2, lid 1, punt 4, van richtlijn 2014/24 omzet.

23. In die omstandigheden verzoekt de Consiglio di Stato het Hof om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) a) Kan de [FIGC] op basis van de kenmerken van de nationale regeling inzake sport worden aangemerkt als een publiekrechtelijke instelling, aangezien hij is opgericht met het specifieke doel te voorzien in andere behoeften van algemeen belang dan die van industriële of commerciële aard?

b) Voldoet de [FIGC], ook al is er geen formele handeling tot oprichting van een overheidsinstantie en is hij gebaseerd op lidmaatschap, met name aan de vereiste betreffende de doelstelling van de instantie, doordat deze bond ten gevolge van zijn erkenning voor sportdoeleinden door het [CONI] onderworpen is aan de regels van een sector (d.i. de sportsector) die is georganiseerd volgens publiekrechtelijk model en hij verplicht is de beginselen en regels na te leven die zijn opgesteld door deze nationale overheidsinstantie en de internationale sportorganisaties?

c) Is aan deze vereiste ook voldaan in het geval van een sportbond als de [FIGC], die in staat is om zichzelf te financieren, met betrekking tot een activiteit die niet van publiekrechtelijk belang is, als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, of moet hoe dan ook voorrang worden gegeven aan de vereiste te waarborgen dat de regels inzake openbare aanbestedingen in ieder geval worden toegepast wanneer die instantie een opdracht aan derden gunt?

2) a) Heeft het [CONI] een overheersende invloed op de [FIGC], op grond van de rechtsbetrekkingen tussen beide, gelet op de wettelijke bevoegdheden inzake de erkenning van de vereniging voor sportdoeleinden, de goedkeuring van de jaarlijkse begroting, het toezicht op het beheer en de correcte werking van de organen alsook de onderbewindstelling van de instantie?

b) Of volstaan die bevoegdheden daarentegen niet om te voldoen aan de vereiste van overheersende publieke invloed van de publiekrechtelijke instelling vanwege de gekwalificeerde deelneming van de voorzitters en de vertegenwoordigers van de sportbonden aan de belangrijkste organen van het [CONI]?”

III. Procedure bij het Hof

24. De verzoeken om een prejudiciële beslissing zijn bij het Hof ingekomen op 22 februari 2019.

25. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door de FIGC, het CONI, De Vellis, Consorzio, de Italiaanse regering en de Europese Commissie.

26. Ter terechtzitting van 1 juli 2020, waaraan de FIGC, het CONI en de Italiaanse regering per videoconferentie en de Commissie persoonlijk hebben deelgenomen, heeft het Hof deze partijen verzocht zich onder meer uit te spreken over de gevolgen van het arrest FIG en FISE voor deze zaken.

IV. Beoordeling

A. Opmerkingen vooraf

27. Bij een vergelijking tussen de lidstaten blijkt dat er sprake is van aanzienlijke verschillen in de betrekkingen tussen nationale sportbonden en de overheid. Eenvoudig gesteld hebben sommige lidstaten gekozen voor „liberale" oplossingen, waarbij nationale sportbonden grote bewegingsvrijheid hebben [10], terwijl andere lidstaten hebben gekozen voor meer „ingrijpende" formules, waarbij de overheid van heel dichtbij toezicht kan houden [11]. In een aantal lidstaten, tot slot, worden beide opties gecombineerd.

28. In het publiekrecht is het geenszins ongebruikelijk dat de uitvoering van publieke taken wordt opgedragen aan bepaalde privaatrechtelijke instellingen, die zijn opgericht om gemeenschappelijke doelstellingen van hun leden te verwezenlijken, en worden er in dit verband ook typisch administratieve taken aan die instellingen gedelegeerd. [12]

29. In Italië zijn de nationale sportbonden gebaseerd op dit schema: de sportclubs vormen als sportverenigingen (eerste niveau) de basis voor de nationale sportbonden (tweede niveau), die privaatrechtelijke verenigingen zijn [13] waaraan de overheid bepaalde publieke taken opdraagt.

30. Uit dien hoofde moet de beslissing van de verwijzende rechter logischerwijs de aan de orde zijnde situatie en de bijzonderheden van het in Italië geldende sportrecht in overweging nemen. Overeenkomstig dat recht moet worden bepaald:

– of de FIGC is opgericht voor het specifieke doel te voorzien in andere behoeften van algemeen belang dan die van industriële of commerciële aard;

– of, op basis van de betrekkingen tussen de toezichthoudende overheidsinstantie (het CONI) en de FIGC, eerstgenoemde zeggenschap kan uitoefenen over laatstgenoemde en in welke mate;

– of de FIGC, gezien zijn kenmerken, verschilt van de overige nationale sportbonden wat betreft de toepassing van richtlijn 2014/24.

10 De overheid houdt zich over het algemeen alleen bezig met aspecten die verband houden met de toekenning van subsidies.

11 In deze lidstaten zijn de nationale sportbonden doorgaans privaatrechtelijke instellingen die volgens het rechtssysteem in meer of mindere mate publieke taken uitoefenen.

12 Door voor de uitoefening van publieke taken een beroep te doen op privaatrechtelijke verenigingen hoeft de staat geen overheidsstructuren in het leven te roepen. De desbetreffende taak valt onder de verantwoordelijkheid van de delegerende staat, die bevoegd blijft om controle en toezicht uit te oefenen en zo te waarborgen dat er bij de uitoefening van de gedelegeerde taak niet wordt afgeweken van de wettelijk vastgestelde doelstellingen.

13 Overeenkomstig artikel 1, lid 2, van de statuten van de FIGC (https://www.figc.it/it/federazione/norme/statuto-della-figc/) is de FIGC een „vereniging van sportclubs en sportverenigingen die tot doel hebben het voetbalspel in Italië te beoefenen, alsmede van andere daarmee verbonden organisaties die activiteiten ontplooien om dat doel te bereiken".

31. Zoals blijkt uit het arrest FIG en FISE, kan het Hof deze vragen niet zelf beantwoorden en staat het uitsluitend aan de verwijzende rechter om het eigen nationale recht uit te leggen.[14] De onderstaande overwegingen dienen derhalve uitsluitend als leidraad bij de uitlegging van de bepalingen van richtlijn 2014/24.

B. Eerste prejudiciële vraag

32. Richtlijn 2014/24 huldigt een bijzonder ruime opvatting van het begrip „aanbestedende dienst"[15], waaronder niet alleen de staat en de territoriale lichamen vallen, maar ook publiekrechtelijke instellingen als zij cumulatief voldoen aan de drie voorwaarden waarin artikel 2, lid 1, punt 4, van de richtlijn voorziet.

33. Om af te wegen of een specifieke instelling aan die voorwaarden voldoet, vermijdt het Hof formele benaderingen en geeft het de voorkeur aan een „functionele uitlegging", waardoor de vraag welke juridische status de instelling heeft minder relevant wordt.[16]

34. De eerste van die voorwaarden is dat zij is *opgericht voor het specifieke doel* te voorzien in andere behoeften van algemeen belang dan die van industriële of commerciële aard. De eerste prejudiciële vraag betreft de uitlegging van die termen.[17]

35. Hoewel het niet van doorslaggevend belang is om de formele aspecten met betrekking tot de *oprichting* van de instelling te analyseren, zal de verwijzende rechter moeten beoordelen of erkenning door het CONI[18] voor Italiaanse nationale sportbonden van wezenlijke aard is dan wel slechts een formaliteit vormt bij het verkrijgen van rechtspersoonlijkheid. Hier kom ik later op terug.

36. Vanuit materieel oogpunt (het meest relevante) moet de Consiglio di Stato vooral aandacht besteden aan de inhoud van de publieke taken die de FIGC uitoefent. Op basis daarvan kan worden bepaald of deze is opgericht met het specifieke doel te voorzien in andere behoeften van algemeen belang dan die van industriële of commerciële aard, dan wel, objectief gezien, in feite aan dergelijke behoeften voldoet.[19]

14 Dit blijkt herhaaldelijk uit het arrest FIG en FISE.

15 Arrest van 4 juni 2020, Asmel (C-3/19, EU:C:2020:423, punt 54): „[…] [H]et begrip ‚aanbestedende dienst' in artikel 1, lid 9, van richtlijn 2004/18 [wordt] ruim en functioneel […] uitgelegd met het oog op het waarborgen van de doelstellingen van deze richtlijn, die erin bestaan zowel het risico tegen te gaan dat de aanbestedende diensten bij het plaatsen van opdrachten de voorkeur geven aan nationale inschrijvers of gegadigden, als de mogelijkheid uit te sluiten dat een door de staat, de territoriale lichamen of andere publiekrechtelijke instellingen gefinancierde of gecontroleerde entiteit zich laat leiden door andere dan economische overwegingen (zie in die zin arrest van 5 oktober 2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak). […]"

16 Arresten van 10 november 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, punt 62), en 15 mei 2003, Commissie/Spanje (C-214/00, EU:C:2003:276, punt 56): „[…] [H]et nuttig effect [van de richtlijn] [zou] niet geheel […] worden gewaarborgd indien de toepassing van die [richtlijn] op een entiteit die aan de drie genoemde voorwaarden [om als publiekrechtelijke instelling te worden aangemerkt] voldoet, kon worden uitgesloten op de enkele grond dat haar rechtsvorm en rechtsstatuut volgens het nationale recht waaraan zij onderworpen is van privaatrechtelijke aard zijn."

17 De tweede voorwaarde (rechtspersoonlijkheid) hoeft niet te worden onderzocht, aangezien niemand betwist dat de FIGC rechtspersoonlijkheid heeft. In Italië zijn nationale sportbonden „verenigingen met privaatrechtelijke rechtspersoonlijkheid" (punt 3.3 van de verwijzingsbeslissingen).

18 Om van een nationale sportbond te kunnen spreken, lijkt niet alleen de wil van de verenigingen (clubs op het eerste niveau) die samen de bond vormen een voorwaarde te zijn, maar ook de erkenning door het CONI, bij gebreke waarvan die bond geen rechtspersoonlijkheid zou verkrijgen.

19 „Een entiteit die niet is opgericht met het specifieke doel te voorzien in behoeften van algemeen belang andere dan die van industriële of commerciële aard, doch die naderhand wel dergelijke behoeftenvoorziening op zich heeft genomen en die sindsdien daadwerkelijk verzorgt, voldoet aan de voorwaarde […], mits objectief kan worden vastgesteld dat zij deze behoeftenvoorziening op zich heeft genomen." (Arrest van 12 december 2002, Universale-Bau e.a., C-470/99, EU:C:2002:746, punt 1 van het dictum).

37. Dat een formeel privaatrechtelijke instelling voorziet in behoeften van algemeen belang, staat – zoals gezegd – niet in de weg aan kwalificatie als publiekrechtelijke instelling, vooral niet als de instelling deel uitmaakt van een systeem waarvan de structuur en de opbouw een wettelijke grondslag hebben en bestuurlijk van aard zijn. [20]

38. Volgens de verwijzende rechter volgt uit wetsbesluit nr. 242/1999 (artikel 15, lid 1) dat aan Italiaanse nationale sportbonden de uitoefening van „publieke" functies wordt opgedragen. [21]

39. Dit oordeel is gebaseerd op artikel 23 van de statuten van het CONI, dat bepaalt dat er sprake is van een „openbare dimensie" bij de activiteiten van nationale sportbonden met betrekking tot: i) de toelating en aansluiting van sportclubs en sportverenigingen; ii) de intrekking en wijziging van de toelating of aansluiting; iii) het toezicht op het goede verloop van professionele sportwedstrijden en -competities; iv) het gebruik van overheidsmiddelen; v) de preventie en bestrijding van dopinggebruik; vi) activiteiten in verband met de voorbereiding op de Olympische Spelen en op topsport; vii) de opleiding van coaches, en viii) het gebruik en het beheer van openbare sportvoorzieningen.

40. De FIGC erkent dat hem „middels delegatie door het CONI […] bepaalde vooraf vastgestelde bevoegdheden zijn toegekend die zich kenmerken door een openbaar doel", maar stelt dat „het publieke karakter van de delegerende instelling niet zodanig kan worden uitgestrekt dat de gedelegeerde instelling ook buiten de vooraf bepaalde grenzen van de delegatie gebonden is". [22]

41. Na erop te hebben gewezen dat elke nationale sportbond bevoegd is voor één enkele sport en voor het organiseren van de competities in die sport, merkt de Consiglio di Stato op dat in het Italiaanse sportbestel „de doelstellingen van algemeen belang worden verwezenlijkt door formeel particuliere organisaties, ook al maken zij deel uit van een systeem waarvan de structuur en opbouw een *wettelijke* grondslag hebben (waardoor er geen sprake is van *particuliere autonomie*) en bestuurlijk van aard zijn". [23]

42. Deze beoordeling komt overeen met die van het Hof in zijn analyse van de betrekkingen tussen nationale sportbonden en het CONI. In het arrest FIG en FISE heeft het Hof het over „sportbeoefening in de openbare dimensie daarvan – dat wil zeggen […] in een geformaliseerde, officiële of representatieve context […]". Het Hof was bovendien van oordeel dat die openbare dimensie van de activiteiten van nationale sportbonden tot uiting kwam in „de behoorlijke organisatie van wedstrijden, de voorbereiding van de Olympische Spelen en de beoefening van topsport". [24]

43. De Consiglio di Stato geeft samenvattend aan dat sport in Italië wordt gekwalificeerd als „activiteit van algemeen belang en derhalve door de staat wordt gereguleerd, bevorderd, gestimuleerd en gefinancierd". [25]

44. Het is van bijzonder belang dat de verwijzende rechter de op nationale sportbonden van toepassing zijnde regels aldus uitlegt dat hun publieke taken „de reikwijdte van het optreden van de *sportbonden* volledig lijken te bepalen en de eigenlijke reden voor hun oprichting zijn. Alle andere activiteiten, met inbegrip van de in de onderhavige zaken aan de orde zijnde kruiersdiensten voor de nationale voetbalploegen, zijn een instrument om de in de statuten van het CONI vastgestelde *‚publieke'* taken te vervullen." [26]

20 In het arrest van 13 januari 2005, Commissie/Spanje (C-84/03, EU:C:2005:14), heeft het Hof geoordeeld dat het Koninkrijk Spanje inbreuk had gemaakt op de richtlijnen inzake overheidsopdrachten, juist omdat het privaatrechtelijke instellingen (handelsvennootschappen naar privaatrecht) had uitgesloten van kwalificatie als publiekrechtelijke instellingen in de zin van die richtlijnen.

21 Punt 3.5 van de verwijzingsbeslissingen.

22 Punt 23 van haar schriftelijke opmerkingen.

23 Punt 3.3 van de verwijzingsbeslissingen. Gecursiveerd in het origineel.

24 Arrest FIG en FISE, punt 99.

25 Punt 3.2 van de verwijzingsbeslissingen en aldaar aangehaalde nationale rechtspraak (Cons. Stato V van 22 juni 2017, nr. 3065).

26 Punt 5.3.2 van de verwijzingsbeslissingen. Gecursiveerd en tussen aanhalingstekens geplaatst in het origineel.

45. Als de verwijzende rechter het nationale recht aldus uitlegt, kan hij tot de slotsom komen dat nationale sportbonden, waarvan de *voornaamste* doelstelling bestaat in het voorzien in behoeften van algemeen belang op het gebied van sport, voldoen aan de eerste voorwaarde van artikel 2, lid 1, punt 4, van richtlijn 2014/24.

46. Die behoeften van algemeen belang zijn niet industrieel of commercieel van aard, en nationale sportbonden voorzien erin op basis van een monopolie [27], nadat het CONI publieke taken aan hen heeft gedelegeerd. Zoals ik hieronder zal toelichten, doet het hier niet ter zake dat nationale sportbonden ook andere, *instrumentele* activiteiten van economische aard uitvoeren.

47. De Consiglio di Stato heeft echter niet zozeer twijfels of er aan de FIGC andere functies van algemeen belang dan die van industriële of commerciële aard zijn opgedragen (wat deze rechterlijke instantie, zoals gezegd, uitdrukkelijk erkent), als wel over de vraag in hoeverre zijn aanbestedingsactiviteiten verband houden met die publieke taken.

48. De twijfels van de verwijzende rechter zijn ingegeven door de omstandigheid dat het publieke karakter van de activiteiten van nationale sportbonden, volgens artikel 23, lid 1 bis, van de statuten van het CONI, het gewone privaatrechtelijke regime dat geldt voor individuele handelingen en de daarmee samenhangende subjectieve rechtssituaties niet verandert.

49. Mijns inziens is die bepaling echter niet van doorslaggevend belang. Voor het Hof „[is] het zonder belang […] dat een entiteit naast haar taak om in behoeften van algemeen belang te voorzien, vrij is om andere activiteiten te verrichten. Dat de voorziening in behoeften van algemeen belang slechts een relatief klein deel uitmaakt van de activiteiten die deze entiteit werkelijk verricht, is eveneens irrelevant, zolang zij zich blijft kwijten van de taken die haar specifiek zijn opgedragen.” [28]

50. De Italiaanse regering [29] is er, net zoals de FIGC en het CONI [30], voorstander van om een onderscheid te maken tussen de particuliere activiteiten van nationale sportbonden, die zuiver economisch van aard zijn, en hun activiteiten van algemeen belang.

51. Dat onderscheid lijkt mij echter niet relevant om na te gaan of nationale sportbonden in hun contractuele betrekkingen voorzien in behoeften van algemeen belang. Dienaangaande heeft het Hof verklaard dat „[de bepaling die overeenkomt met artikel 2, lid 1, punt 4, van richtlijn 2014/24] geen onderscheid maakt tussen overheidsopdrachten die door een aanbestedende dienst worden geplaatst ter vervulling van zijn taak om te voorzien in behoeften van algemeen belang, en die welke geen verband houden met deze taak”. [31]

27 In zijn arrest van 22 mei 2003, Korhonen e.a. (C-18/01, EU:C:2003:300, punt 51), heeft het Hof geoordeeld dat in industriële of commerciële behoeften doorgaans wordt voorzien door organisaties die onder normale marktvoorwaarden actief zijn, winst nastreven en de met de uitoefening van haar activiteiten verbonden verliezen dragen, wat niet het geval is voor de Italiaanse nationale sportbonden.

28 Arresten van 10 november 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, punt 55), en 5 oktober 2017, LitSpecMet (C-567/15, EU:C:2017:736, punten 40 en 41).

29 Punten 15 en 16 van haar schriftelijke opmerkingen. Zij voert ter onderbouwing van haar standpunt het arrest van 1 juli 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376), aan, dat weliswaar niet ziet op een nationale sportbond, maar op een particuliere vereniging die in Griekenland motorwedstrijden organiseerde en waarvan de hoedanigheid van *onderneming* in de zin van het mededingingsrecht in het geding was. Bovendien voert zij het arrest van 10 mei 2001, Agorà en Excelsior (C-223/99, EU:C:2001:259), aan, waarin het Hof heeft vastgesteld (punt 39) dat de Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano in industriële of commerciële behoeften van algemeen belang voorzag door beurzen, tentoonstellingen en soortgelijke projecten te organiseren en derhalve niet kon worden aangemerkt als instelling die onderworpen is aan de regels voor het plaatsen van overheidsopdrachten.

30 De FIGC stelt (punt 27 van zijn opmerkingen) dat op geen enkele wijze kan worden gerechtvaardigd dat hem een publiekrechtelijke regeling wordt opgelegd wanneer hij, zoals in casu, commerciële belangen nastreeft die niet overeenkomen met die van het CONI. Het CONI stelt (punt 42 van zijn opmerkingen) dat er geen reden is om de FIGC in het kader van privaatrechtelijke contractuele activiteiten te onderwerpen aan de regels van het publiekrecht.

31 Arrest van 15 juli 2010, Commissie/Duitsland (C-271/08, EU:C:2010:426, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52. Het Hof heeft zich al gebogen over de door de Italiaanse regering, de FIGC en het CONI voorgestane stelling en heeft deze verworpen in het arrest van 15 januari 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria e.a.[32] Het heeft daarentegen de zogenoemde infectietheorie gehanteerd, volgens welke het „zonder belang [is] dat een dergelijke entiteit vrij is om naast [haar taak om in behoeften van algemeen belang te voorzien] andere activiteiten te verrichten", met als gevolg dat de „in [de bepaling die overeenkomt met artikel 2, lid 1, punt 4, onder a), van richtlijn 2014/24] gestelde voorwaarde […] niet [inhoudt] dat zij uitsluitend de voorziening in dergelijke behoeften tot taak zou mogen hebben".[33]

53. Deze zienswijze is vervolgens ook gehanteerd in de arresten BFI Holding[34], Korhonen e.a.[35] en Adolf Truley[36] en definitief bevestigd in het arrest Ing. Aigner[37]. In dat laatste arrest heeft het Hof, naar aanleiding van de twijfels van de verwijzende rechter over de toepassing van het arrest van 15 januari 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria e.a.[38], wanneer de publiek- en privaatrechtelijke activiteiten van één en dezelfde instelling duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn[39], bevestigd dat „[o]m redenen van rechtszekerheid, doorzichtigheid en voorspelbaarheid, die voor de toepassing van procedures voor alle overheidsopdrachten gelden, moet worden vastgehouden aan de [in voornoemde arresten uiteengezette] rechtspraak van het Hof"[40].

54. De Consiglio di Stato heeft er in elk geval op gewezen dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde opdracht (kruiersdiensten voor het nationale elftal van Italië) een instrument was ter vervulling van de publieke taken van de FIGC, waaronder die met betrekking tot de nationale voetbalploegen.

55. Evenmin is hier doorslaggevend dat nationale sportbonden al dan niet commerciële activiteiten verrichten of een winstoogmerk hebben.[41] Dit vloeit voort uit de geschetste lijn in de rechtspraak.

56. Tot slot staat het feit dat de FIGC financieel zelfvoorzienend is er niet aan in de weg dat hij middels delegatie door de overheid voorziet in behoeften van algemeen belang. Deze financiële zelfstandigheid onderscheidt de FIGC van andere Italiaanse nationale sportbonden, die om te overleven grotendeels afhangen van overheidsmiddelen. Zoals ik echter reeds heb aangegeven, is dit irrelevant om te bepalen of er sprake is van toekenning van taken van algemeen belang.[42]

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

33 Arrest van 15 januari 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria e.a. (C-44/96, EU:C:1998:4, punten 25 en 26).

34 Arrest van 10 november 1998 (C-360/96, EU:C:1998:525, punten 55 en 56).

35 Arrest van 22 mei 2003 (C-18/01, EU:C:2003:300, punten 57 en 58).

36 Arrest van 27 februari 2003 (C-373/00, EU:C:2003:110; hierna: „arrest Adolf Truley", punt 56).

37 Arrest van 10 april 2008 (C-393/06, EU:C:2008:213).

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

39 Arrest van 10 april 2008, Ing. Aigner (C-393/06, EU:C:2008:213, punt 49): „[…] [D]e verwijzende rechter [wenst] te vernemen of alle opdrachten die worden geplaatst door een entiteit met de hoedanigheid van publiekrechtelijke instelling in de zin van richtlijn 2004/17 of richtlijn 2004/18, aan de regels van de ene of van de andere richtlijn moeten worden onderworpen, hoewel door effectieve maatregelen een duidelijke scheiding kan worden aangebracht tussen de activiteiten die deze instelling verricht ter vervulling van haar taak te voorzien in behoeften van algemeen belang, en de activiteiten die zij uitoefent onder mededingingsvoorwaarden […]."

40 Ibidem, punt 54. In punt 53 stelde het onder verwijzing naar de conclusie van advocaat-generaal Ruiz-Jarabo dat „er namelijk ernstig aan [kan] worden getwijfeld of het in werkelijkheid mogelijk is een dergelijke scheiding door te voeren tussen de verschillende activiteiten van een entiteit die één enkele rechtspersoon vormt, die één enkele regeling inzake vermogen en eigendom kent en waarvan de beslissingen inzake leiding en beheer in één hand blijven, nog afgezien van talrijke andere, praktische bezwaren ten aanzien van het controleren, voor- en achteraf, dat de verschillende werkterreinen van de betrokken entiteit volledig zijn gescheiden en dat de betrokken activiteit tot het ene of het andere gebied behoort".

41 Volgens artikel 15, lid 2, van wetsbesluit nr. 242/1999 hebben nationale sportbonden „geen winstoogmerk". De verwijzende rechter lijkt de commerciële aard van de activiteiten van de FIGC impliciet uit te sluiten, hoewel sommige partijen zich hierop beroepen (onder verwijzing naar zijn vermogen om zichzelf te financieren).

42 Als de FIGC in hoofdzaak door de staat, door territoriale lichamen of door andere publiekrechtelijke instellingen zou worden gefinancierd, zou hij zonder meer voldoen aan de in artikel 2, lid 1, punt 4, van richtlijn 2014/24 gestelde derde voorwaarde. Voor de kenmerken van overheidsfinanciering die van belang zijn om die bepaling uit te leggen, zie het arrest van 3 oktober 2000, University of Cambridge (C-380/98, EU:C:2000:529). In het arrest FIG en FISE (punten 95-107) wordt erkend dat de door de leden aan een Italiaanse nationale sportbond betaalde lidmaatschapsgelden in bepaalde omstandigheden kunnen worden aangemerkt als overheidsbijdragen en er mogelijk op wijzen dat er sprake is van een door het CONI uitgeoefende zeggenschap van de overheid. Ter terechtzitting heeft de Commissie opgeworpen dat de verwijzende rechter (die hier in zijn verwijzingsbeslissingen niet naar verwijst) het arrest FIG en FISE in aanmerking zou kunnen nemen om de mate van overheidsfinanciering van de FIGC te beoordelen.

57. Kortom, tenzij de analyse van het nationale recht tot een andere conclusie leidt, zou de verwijzende rechter artikel 2, lid 1, punt 4, van richtlijn 2014/24 aldus kunnen interpreteren dat de FIGC voldoet aan de eerste [onder a)] van de drie in die bepaling genoemde voorwaarden.

C. Tweede prejudiciële vraag

58. De derde voorwaarde waarin artikel 2, lid 1, punt 4, van richtlijn 2014/24 voorziet [onder c)], bestaat op haar beurt uit drie vereisten.[43] Het volstaat dat aan één daarvan is voldaan om aan te nemen dat de voorwaarde is vervuld.

59. Wat die vereisten betreft, draait de discussie alleen om de vraag of het beheer van de FIGC „is onderworpen aan het toezicht"[44] van de staat of van andere publiekrechtelijke instellingen. De verwijzende rechter twijfelt of op basis van de Italiaanse regeling inzake de betrekkingen tussen de FIGC en het CONI kan worden gesteld dat laatstgenoemde een „overheersende invloed" uitoefent op het beheer van eerstgenoemde.

60. Vast staat dat het CONI een publiekrechtelijke instelling is. Wetsbesluit nr. 242/1999 (artikel 1) merkt het uitdrukkelijk aan als een instelling die „publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid" heeft en onder het toezicht van het ministerie van Cultureel Erfgoed en Culturele Activiteiten staat. In het arrest FIG en FISE werd het zelfs gekwalificeerd als „overheidsinstelling".[45]

61. De betrekkingen tussen het CONI en de nationale sportbonden heeft het Hof samengevat in het arrest FIG en FISE[46], met een opsomming van een aantal bevoegdheden van eerstgenoemde waaruit blijkt hoe ver het toezicht op laatstgenoemden strekt.

62. Blijkens die opsomming is het CONI bevoegd om:

„– de begroting, de bijbehorende activiteitenprogramma's en de jaarrekening van de nationale sportbonden goed te keuren,

– de nationale sportbonden te controleren met betrekking tot de openbare aspecten,

– ‚voor sportdoeleinden' de statuten, de reglementen voor de tenuitvoerlegging van de statuten, de reglementen inzake sportrechtspraak en de antidopingreglementen van de nationale sportbonden goed te keuren en, in voorkomend geval, voorstellen te formuleren opdat in deze teksten de nodige wijzigingen worden aangebracht,

– de auditeurs te benoemen die ermee belast zijn het CONI te vertegenwoordigen bij de nationale sportbonden,

– de nationale sportbonden onder toezicht te plaatsen wanneer ernstige onregelmatigheden bij het beheer of ernstige schendingen van het sportrecht door het bestuur worden vastgesteld,

43 Namelijk: i) de instellingen worden merendeels door de staats-, regionale of lokale overheidsinstanties of andere publiekrechtelijke lichamen gefinancierd; ii) hun beheer staat onder toezicht van deze instanties of lichamen, of iii) zij hebben een bestuurs-, leidinggevend of toezichthoudend orgaan waarvan de leden voor meer dan de helft door de staat, de regionale of lokale overheidsinstanties of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen.

44 Ik zal zonder onderscheid de termen „toezicht" en „zeggenschap" hanteren, die in de verschillende taalversies van die bepaling worden gebruikt. Zo kiezen de Engelse (*supervision*), de Spaanse (*supervisión*), de Duitse (*Aufsicht*) en de Nederlandse (*toezicht*) versies voor de eerste term, terwijl de Franse (*contrôle*) en de Portugese (*controlo)* voor de tweede kiezen. In de Italiaanse versie wordt de term *vigilanza* gehanteerd.

45 Arrest FIG en FISE, punten 77 en 85, alsook punt 2 van het dictum.

46 Arrest FIG en FISE, punt 81.

– de criteria en voorwaarden te bepalen voor de controles die het CONI uitvoert ten aanzien van de nationale sportbonden,

– teneinde te waarborgen dat sportkampioenschappen naar behoren worden georganiseerd – de criteria en voorwaarden te bepalen voor de controles die de nationale sportbonden uitvoeren ten aanzien van de aangesloten sportvennootschappen, alsook voor de vervangende controle die het CONI uitvoert in geval van tekortkomingen,

– de fundamentele beginselen vast te stellen waarmee de statuten van de nationale sportbonden in overeenstemming dienen te zijn met het oog op de erkenning voor sportdoeleinden of om de codex sportrechtspraak vast te stellen die door alle nationale sportbonden in acht moet worden genomen,

– ten aanzien van de nationale sportbonden richtsnoeren vast te stellen die verband houden met de beoefening van de sportactiviteiten".

63. Zoals ik reeds heb uiteengezet, vraagt de Consiglio di Stato of het CONI op basis van zijn betrekkingen met de nationale sportbonden een „overheersende invloed" uitoefent op die bonden. Deze rechterlijke instantie wijst als mogelijke belemmering voor die invloed op het feit dat de voorzitters en vertegenwoordigers van de nationale sportbonden een gekwalificeerde deelneming hebben in de voornaamste organen van het CONI.

64. Ik zal om te beginnen het toezicht van het CONI op de nationale sportbonden behandelen en daarna de samenstelling van het CONI zelf.

1. Toezicht van het CONI op de nationale sportbonden

65. Het Hof omschrijft „toezicht op het beheer" als toezicht dat „een afhankelijkheid van de betrokken instelling jegens de overheid [schept] die gelijkwaardig is aan die welke bestaat wanneer aan een van de twee andere alternatieve criteria is voldaan […], zodat de overheid de besluiten van de betrokken instelling ter zake van overheidsopdrachten kan beïnvloeden". [47]

66. De analyse van de verschillende indicatoren voor zeggenschap moet worden opgevat als een „algehele beoordeling", aangezien „één indicator in bepaalde gevallen weliswaar voldoende kan zijn om vast te stellen dat er sprake is van zeggenschap, maar […] in de meeste gevallen een geheel van indicatoren wijst op deze zeggenschap". [48]

67. Op het gebied van overheidsopdrachten heeft het Hof de volgende factoren meegewogen waaruit zeggenschap blijkt over instellingen die als publiekrechtelijk kunnen worden aangemerkt:

– de bevoegdheid om die instellingen te ontbinden, een vereffenaar te benoemen, de bestuursorganen te schorsen en een voorlopige bewindvoerder te benoemen in geval van nalatigheid of ernstige onregelmatigheden [49];

– de inspectiebevoegdheid waardoor het mogelijk is om studies, audits of evaluaties op het gebied van de activiteiten van die instellingen uit te voeren en voorstellen te formuleren over de gevolgen die aan de inspectierapporten moeten worden verbonden [50];

47 Arrest Adolf Truley, punten 69 en 70: „[…] [H]et [is] uitgesloten, dat aan het criterium van toezicht op het beheer is voldaan in het geval van een loutere controle achteraf, aangezien de overheid via een dergelijke controle de besluiten van de instelling ter zake van overheidsopdrachten per definitie niet kan beïnvloeden."

48 Arrest FIG en FISE, punt 87.

49 Arrest van 1 februari 2001, Commissie/Frankrijk (C-237/99, ECLI:EU:C:2001:70, punt 54).

50 Ibidem, punt 58.

– de verificatie dat die instellingen de door de overheidsinstellingen waaronder zij ressorteren genomen maatregelen uitvoeren [51];

– de bevoegdheid om de jaarrekening van die instellingen te controleren en erop toe te zien dat het lopende beheer cijfermatig correct, volgens de regels, spaarzaam, economisch en doelmatig wordt gevoerd, of om de kantoren en installaties te bezoeken en over het resultaat daarvan verslag uit te brengen bij de bevoegde organen [52].

68. Na kennis te hebben genomen van alle bevoegdheden die het CONI uitoefent ten aanzien van de nationale sportbonden, heeft het Hof het in het arrest FIG en FISE aan de nationale rechter overgelaten om te beoordelen of het CONI „in staat is om op het algemene beleid of programma van die bonden een daadwerkelijke en aanzienlijke invloed uit te oefenen", ondanks hun „ technische, organisatorische en beheersautonomie". [53]

69. Volgens hetzelfde criterium zal de Consiglio di Stato de verschillende elementen van de onderhavige zaken moeten afwegen, hetgeen niet belet dat het Hof enkele richtsnoeren kan aanreiken voor de uitlegging van richtlijn 2014/24.

70. Ik zal deze richtsnoeren in vier punten toelichten.

a) Bevoegdheden met betrekking tot de oprichting van nationale sportbonden

71. Een van de functies van het CONI is het erkennen van nationale sportbonden voor sportdoeleinden. [54] De verwijzende rechter zal moeten nagaan of die erkenning louter formeel is dan wel, zoals het lijkt, betrekking heeft op de inhoud, aangezien voor de erkenning van nationale sportbonden hun statuten worden onderzocht.

72. Om de statuten van nationale sportbonden goed te keuren [55], moet het CONI beoordelen of zij in overeenstemming zijn met de wet, met de statuten van het CONI zelf en met de door het CONI vastgestelde fundamentele beginselen. [56] Het kan deze goedkeuring weigeren, in welk geval het de overgelegde statuten naar de desbetreffende nationale sportbond terugstuurt met vermelding van de criteria waaraan moet worden voldaan, zodat de betrokken wijzigingen in de statuten kunnen worden opgenomen. [57] Die criteria zijn dwingend. [58]

73. Volgens de verwijzende rechter kan „de erkenning voor sportdoeleinden […] worden gelijkgesteld met hetgeen volgt uit de eis met betrekking tot het doel waar het gaat om de kwalificatie van de opgerichte instelling als publiekrechtelijke instelling" [59], wat strookt met zijn zienswijze dat de aan nationale sportbonden opgedragen publieke taken de „eigenlijke reden voor hun oprichting" vormen [60].

51 Ibidem, punt 58. Zie in die zin ook het arrest van 17 december 1998, Commissie/Ierland (C-353/96, EU:C:1998:611, punt 38): „De bevoegdheid van de minister om de Forestry Board aanwijzingen te geven, met name om hem te verplichten de grote lijnen van het overheidsbeleid inzake de bosbouw te volgen, of diensten of inrichtingen te exploiteren, alsmede de aan die minister en aan de minister van Financiën toegekende bevoegdheden op financieel gebied, geven de staat bovendien de mogelijkheid de economische activiteit van de Forestry Board te controleren." In identieke bewoordingen, punt 33 van het arrest van dezelfde datum, Connemara Machine Turf (C-306/97, EU:C:1998:623).

52 Arrest Adolf Truley, punt 73. Anders is het als de instantie alleen controleert of de begroting van de betrokken instelling in evenwicht is (arrest van 12 september 2013, IVD, C-526/11, EU:C:2013:543, punt 29).

53 Arrest FIG en FISE, punt 82.

54 Artikel 5, lid 2, onder c), en artikel 15, lid 5, van wetsbesluit nr. 242/1999.

55 Het is aan de nationale raad van het CONI om de beginselen te bepalen waaraan de statuten van nationale sportbonden moeten voldoen om te worden erkend [artikel 5, lid 2, onder b), van wetsbesluit nr. 242/1999].

56 Artikel 22, lid 5, tweede alinea, van de statuten van het CONI.

57 Artikel 22, lid 5, derde alinea, van de statuten van het CONI.

58 Als de nationale sportbond zijn statuten niet in de aangegeven zin wijzigt, kan het CONI een ad-hoccommissaris benoemen en in ernstige gevallen, na een waarschuwing, de erkenning intrekken (artikel 22, lid 5, vijfde alinea, van de statuten van het CONI).

59 Punt 5.3.3 van de verwijzingsbeslissingen.

60 Punt 44 van deze conclusie.

74. Als de aan nationale sportbonden opgedragen publieke taken de reden zijn waarom het CONI zo'n doorslaggevende rol speelt bij de erkenning van die bonden, dan weerspiegelt die rol op zich de invloed die het CONI, als publiekrechtelijke instelling, in de eerste fase van het bestaan van de bonden uitoefent.

b) Bevoegdheden met betrekking tot de activiteiten van nationale sportbonden

75. Nationale sportbonden moeten hun sportactiviteiten verrichten in overeenstemming met de besluiten en richtsnoeren van het CONI.[61] Zij hebben weliswaar technische, organisatorische en beheersautonomie, maar staan onder *toezicht* van het CONI.[62] Wanneer nationale sportbonden openbare activiteiten verrichten, moeten zij voldoen aan de richtsnoeren en controles van het CONI.[63]

76. Sommige van de betrokken partijen stellen dat deze voorschriften geen controle- maar wel samenwerkingsmechanismen in het leven roepen. Zij voegen daaraan toe dat de richtsnoeren vanwege hun algemene en abstracte aard gelden als *soft law* en niet geschikt zijn om het beleid inzake het beheer of de strategie van nationale sportbonden te bepalen.[64]

77. Het is wederom aan de verwijzende rechter om de omvang van de bevoegdheden van het CONI met betrekking tot de nationale sportbonden te beoordelen. In dat opzicht zal hij onder meer moeten nagaan of het CONI de nationale sportbonden bindende instructies geeft, die dus dwingend kunnen worden opgelegd.

78. In de verwijzingsbeslissingen stelt de Consiglio di Stato zich op het standpunt dat het CONI scherp toezicht houdt op *alle* activiteiten van nationale de sportbonden, en niet alleen op die van publieke aard. De Consiglio di Stato geeft aan dat de nationale sportbonden „niet de vrijheid lijken te hebben om naar believen het door een collectief lichaam nagestreefde doel te bereiken", aangezien zij „in werkelijkheid een institutioneel karakter hebben dat extern, bij wet of bij een besluit van de overheid […], wordt bepaald, niet alleen wat hun essentiële structurele aspecten betreft, maar ook wat betreft hun belangrijkste werkterreinen en de wijze waarop hun activiteiten moeten worden uitgevoerd, wat tot gevolg heeft dat de organisatorische vrijheid die eigen is aan de autonomie van particuliere instellingen, wordt opgeheven of ingeperkt".[65]

79. Indien dit het geval is, lijkt de betrokkenheid van de overheid (met name van het CONI) bij de nationale sportbonden niet beperkt te zijn tot het goedkeuren van wetten of voorschriften die zij moeten naleven[66], aangezien het CONI door middel van richtsnoeren of andere besluiten de hoofdlijnen van de activiteiten van de nationale sportbonden kan uitzetten. In dit verband benadrukt de Commissie dat het CONI bijvoorbeeld invloed zou kunnen uitoefenen op de beslissingen van de FIGC met betrekking tot de keuze van de begunstigden van overheidsopdrachten.[67]

61 Artikel 15, lid 1, van wetsbesluit nr. 242/1999 en artikel 20, lid 4, eerste alinea, eerste streepje, van de statuten van het CONI.

62 Artikel 20, lid 4, laatste alinea, van de statuten van het CONI.

63 Artikel 23, lid 1 bis, eerste alinea, van de statuten van het CONI. Zoals de Italiaanse regering ter terechtzitting heeft opgemerkt, moet deze bepaling worden uitgelegd in het licht van artikel 15 van wetsbesluit nr. 242/1999. Het is aan de verwijzende rechter om wetsbesluit nr. 242/1999 en de statuten van het CONI samen dan wel afzonderlijk uit te leggen om de reikwijdte te bepalen van de „besluiten", „richtsnoeren" en „controles" van het CONI die de nationale sportbonden in acht moeten nemen.

64 Opmerkingen van de FIGC (punt 37) en van het CONI (punt 29).

65 Punt 5.3.6 van de verwijzingsbeslissingen.

66 Volgens het arrest FIG en FISE (punt 48) kan een regelgevende betrokkenheid die „voldoende ingrijpend is om de facto het algemene beleid of programma te bepalen van een instelling […] een aanwijzing voor zeggenschap […] zijn".

67 Punt 76 van haar schriftelijke opmerkingen.

80. Een van de meest opvallende bevoegdheden van het CONI is de mogelijkheid om nationale sportbonden onder toezicht te plaatsen wanneer: a) er sprake is van ernstige onregelmatigheden bij het beheer of ernstige schendingen van het sportrecht; b) er wordt geconstateerd dat het bestuur niet in staat is zijn taken te verrichten, en c) het niet gewaarborgd is dat nationale sportwedstrijden in goede omstandigheden starten en verlopen. In die gevallen kan er ook een commissaris worden benoemd. [68]

81. Deze bevoegdheden zijn in overeenstemming met het algemene mandaat van het CONI om toe te zien op de goede werking van de nationale sportbonden, waarbij het zelfs hun erkenning kan intrekken. [69]

82. Volgens de rechtspraak van het Hof waarnaar ik eerder heb verwezen, is de omstandigheid dat de overheid een entiteit bij ernstige onregelmatigheden kan ontbinden, een vereffenaar kan benoemen of de bestuurders kan schorsen een teken van zeggenschap van de overheid. [70]

83. Zoals de Commissie opmerkt [71], kunnen ernstige onregelmatigheden alleen van minder zware onregelmatigheden worden onderscheiden door middel van een permanente en systematische controle op de activiteiten van de nationale sportbonden: het staat het CONI vrij om te beslissen of het in het eerste geval moet optreden en de nationale sportbond onder toezicht moet plaatsen.

84. Dat permanente toezicht past ook in het kader van de eveneens aan het CONI opgedragen taak om nationale sportbonden te vervangen wanneer de controles die zij uitvoeren bij sportclubs ongeschikt blijken te zijn om het goede verloop van de competities te waarborgen. [72]

85. Een dergelijke vervangingsmaatregel raakt aan de kern van de activiteiten van de sportbond. Het doel van de FIGC is namelijk juist om voetbalcompetities te organiseren. Zoals de Commissie benadrukt [73], moet het CONI, om vast te stellen dat de controles ongeschikt zijn, te allen tijde kunnen controleren of de nationale sportbonden voldoen aan de voorwaarden die gelden voor sportclubs om het goede verloop van competities te waarborgen. Die voorwaarden moeten in overeenstemming zijn met de door het CONI bepaalde criteria en vereisten voor controle.

86. Op basis van deze beoordelingselementen zal de verwijzende rechter zijn eigen conclusies kunnen trekken over de reikwijdte van het toezicht dat het CONI uitoefent op de nationale sportbonden.

87. In ditzelfde verband zal hij moeten beoordelen of het algemene toezicht van het CONI op de activiteiten van de nationale sportbonden zich uitstrekt tot de wijze waarop het CONI zijn beleid inzake overheidsopdrachten vormgeeft, of op zijn minst tot de voorzorgsmaatregelen die het CONI moet hanteren om ervoor te zorgen dat de organisatorische autonomie van de nationale sportbonden op dit gebied in overeenstemming is met regels inzake bekendmaking, transparantie, non-discriminatie en eerlijke mededinging als die welke in richtlijn 2014/24 zijn vastgelegd. In die zin oefent het CONI mogelijkerwijs invloed uit op het aanbestedingsbeleid van de nationale sportbonden.

68 Artikel 5, lid 2, onder e ter), van wetsbesluit nr. 242/1999 en artikel 23, lid 3, tweede alinea, van de statuten van het CONI.

69 Artikel 23, lid 3, eerste alinea, en artikel 21, lid 3, van de statuten van het CONI.

70 Arrest van 1 februari 2001, Commissie/Frankrijk (C-237/99, EU:C:2001:70, punten 54 en 55).

71 Punt 72 van haar schriftelijke opmerkingen.

72 Artikel 5, lid 2, onder e bis), van wetsbesluit nr. 242/1999.

73 Punt 68 van haar schriftelijke opmerkingen.

88. Bovendien kan niet worden uitgesloten dat de onregelmatigheden die onder het toezicht van het CONI vallen, zich voordoen in een aanbestedingssysteem van nationale sportbonden dat geen gebruik maakt van de regels voor bekendmaking en transparantie, waardoor het risico op corruptie toeneemt.[74] Het voorkomen van dergelijke onregelmatigheden, en niet alleen de bestrijding daarvan, lijkt deel uit maken van de toezichtsbevoegdheden van het CONI.

c) Bevoegdheden met betrekking tot de begroting en de jaarrekening van nationale sportbonden

89. Het CONI is ook bevoegd om de begroting van nationale sportbonden goed te keuren.[75] Anders dan bij de goedkeuring van de statuten van nationale sportbonden, waarbij de zienswijze van het CONI wordt opgelegd op de reeds geanalyseerde wijze, heeft de omstandigheid dat het CONI niet instemt met de voorgelegde begroting niet dezelfde gevolgen.[76]

90. Ook voor dit aspect zal de Consiglio di Stato moeten beoordelen of het CONI, zoals de Commissie stelt[77], een zekere zeggenschap uitoefent over nationale sportbonden, ook al kan het de door hen voorgelegde begroting niet vervangen wanneer het daar niet mee instemt.[78]Aangezien de goedkeuring van de begroting gebaseerd is op de door het CONI vastgestelde criteria en voorwaarden[79], kan het CONI een belangrijke rol spelen bij de opstelling ervan.

91. Bij de beoordeling van de middelen waarover het CONI beschikt om de economische activiteiten van nationale sportbonden te controleren, mag ten slotte niet worden vergeten dat het auditeurs kan benoemen die binnen die sportbonden optreden.[80]

92. Het Hof heeft verklaard dat „auditeurs […] niet kunnen worden beschouwd als ‚functionarissen' en derhalve niet in staat zijn om het ‚algemene beleid en programma' van een entiteit vast te stellen".[81] Zij kunnen evenwel worden beschouwd als een extra middel om permanent toezicht uit te oefenen op de financiële activiteiten van nationale sportbonden.

93. Uit de statuten van de FIGC blijkt dat het optreden van de door het CONI benoemde auditeurs belangrijker is dan op het eerste gezicht zou kunnen lijken. Zij vertegenwoordigen de meerderheid (twee derde) van het college van auditeurs van de FIGC[82] en hebben het recht om alle vergaderingen van de organen van die sportbond bij te wonen.

94. Een permanente aanwezigheid van de auditeurs van het CONI in de besluitvormingsorganen van de FIGC[83] zou, afhankelijk van de omvang van hun bevoegdheden, kunnen voldoen aan de in het arrest Adolf Truley vermelde voorwaarden met betrekking tot het financiële toezicht op entiteiten door de overheid.[84]

74 Zie het verslag van Task force 1 van het International Partnership against Corruption in Sport (IPACS), Reducing the risk of corruption in procurement relating to sporting events and infrastructure, te vinden op http://www.oecd.org/corruption/multi-stakeholder-sports-integrity-taskforces-established.htm.

75 Artikel 15, lid 3, van wetsbesluit nr. 242/1999, alsook artikel 21, lid 4, en artikel 23, lid 2, van de statuten van het CONI.

76 Sommige van de betrokken partijen hechten niet te veel belang aan de rol van het CONI met betrekking tot de jaarrekening van nationale sportbonden en merken deze als vooral symbolisch aan, omdat de uiteindelijke beslissing bij de vergadering ligt.

77 Punt 70 van haar schriftelijke opmerkingen.

78 Als het CONI geen goedkeuring verleent, wordt die bevoegdheid verlegd naar de vergadering, die bestaat uit vertegenwoordigers van sportclubs (artikel 20, lid 1, van de statuten van de FIGC).

79 Artikel 23, lid 2, eerste alinea, van de statuten van het CONI.

80 Artikel 7, lid 5, onder h1), van de statuten van het CONI.

81 Arrest FIG en FISE, punt 80.

82 Artikel 31, lid 1, van de statuten van de FIGC.

83 Artikel 31, lid 4, van de statuten van de FIGC: het college van auditeurs oefent boekhoudkundige controle uit op de FIGC en haar organen. De leden van het college worden uitgenodigd voor alle vergaderingen van die organen.

84 Zie punt 68 en voetnoot 5 van deze conclusie.

d) Bevoegdheden met betrekking tot het intrekken van de erkenning van nationale sportbonden

95. Indien een nationale sportbond niet voldoet aan de verplichtingen die verbonden zijn aan zijn erkenning, kan het CONI deze intrekken.[85] Dit is, samen met het onder toezicht plaatsen, de meest ingrijpende maatregel waarin de Italiaanse wetgeving voorziet om het CONI effectieve toezichtsbevoegdheden te verlenen.

96. Dat de erkenning slechts in bijzonder ernstige gevallen wordt ingetrokken, betekent geenszins dat er geen sprake zou zijn van een mechanisme waarmee het CONI toezicht houdt op de nationale sportbonden. Deze bevoegdheid lijkt te kunnen worden vergeleken met de bevoegdheden die het Hof in het arrest Commissie/Frankrijk[86] heeft onderzocht en op basis waarvan de overheid een vennootschap kan ontbinden en een vereffenaar en een voorlopige bewindvoerder kan benoemen.

97. Het Hof heeft geoordeeld dat „zelfs al zouden de bevoegdheden die [de in die zaak] genoemde bepalingen aan de bevoegde [autoriteit] verlenen, inderdaad slechts uitzonderlijk worden uitgeoefend […], dit niettemin een *permanent toezicht* impliceert, aangezien alleen op die manier zware fouten of nalatigheden van de bestuursorganen op het spoor kunnen worden gekomen”.[87]

98. Ten slotte wordt bij ontbinding van de FIGC, ook al gebeurt dit op vrijwillige basis, het vermogen van die sportbond niet verdeeld, maar komt het bij het CONI terecht.[88] Dit bevestigt mijns inziens dat de publieke component van de activiteiten van de FIGC, waarop het CONI toezicht uitoefent, bepalend is voor de gehele, op de FIGC toepasselijke regeling.[89]

2. Zeggenschap van het CONI over nationale sportbonden of van nationale sportbonden over het CONI

99. Bijzonder opmerkelijk is dat degenen die betogen dat de nationale sportbonden volledig onafhankelijk zijn van het CONI, stellen dat het in werkelijkheid de nationale sportbonden zijn die *zeggenschap hebben* over het CONI, gelet op hun aanwezigheid in de hoogste organen van het CONI.[90]

100. Het Hof heeft dat argument reeds behandeld in het arrest FIG en FISE en heeft erop gewezen „dat deze omstandigheid slechts relevant is indien kan worden aangetoond dat elk van die federaties afzonderlijk in staat is om op de door het CONI als overheid over elk van hen uitgeoefende zeggenschap invloed uit te oefenen in een mate die zo aanzienlijk is dat deze zeggenschap […] wordt geneutraliseerd”.[91]

101. Ook de Consiglio di Stato verwerpt die zienswijze, zij het vanuit een ander gezichtspunt. Naar het oordeel van deze rechterlijke instantie, waar ik het mee eens ben, is het zo dat:

– de leden van de essentiële organen van het CONI (weliswaar voor het merendeel afkomstig zijn van nationale sportbonden, maar) „de officiële verplichtingen die inherent zijn aan hun functie [moeten] nakomen, ongeacht waar zij vandaan komen”;

85 Artikel 21, lid 3, van de statuten van het CONI.

86 Arrest van 1 februari 2001 (C-237/99, EU:C:2001:70).

87 Ibidem, punten 54 en 56. Cursivering van mij.

88 Artikel 38, lid 1, van de statuten van de FIGC.

89 Was dit niet het geval, dan zouden op de ontbinding de gewone regels inzake vennootschappen van toepassing zijn en zou het positieve saldo van de afwikkelingsrekening worden verdeeld onder de vennoten. Dat is echter niet zo, aangezien de resterende activa worden toegewezen aan de toezichthoudende overheidsinstantie en derhalve verbonden blijven aan het nagestreefde openbare doel.

90 Opmerkingen van de FIGC (punten 43-45), van het CONI (punten 32-34) en van de Italiaanse regering (punt 26), waarin zij de „meerderheidsdeelneming [van vertegenwoordigers van de nationale sportbonden] in de voornaamste besluitvormingsorganen van het CONI” benadrukken.

91 Arrest FIG en FISE, punt 89.

– „[h]et CONI […] onder toezicht van de minister [staat] […], die kan besluiten tot ontbinding van de nationale commissie en tot ontslag van de voorzitter van het CONI […]" in de gevallen waarin artikel 13 van wetsbesluit nr. 242/1999 voorziet.[92]

102. De enige parameter om te bepalen wie zeggenschap uitoefent over wie, is de juridische regeling van de betrekkingen tussen het CONI en de nationale sportbonden. Indien – hoewel wettelijk gezien de bevoegdheid om toezicht te houden op de nationale sportbonden bij het CONI ligt – de rollen de facto worden omgedraaid doordat de leden van het CONI die afkomstig zijn van nationale sportbonden niet handelen „ongeacht waar zij vandaan komen" en vergeten dat zij publieke taken uitoefenen, zou er sprake zijn van een abnormale situatie[93], die moet worden rechtgezet.

103. Bij de beoordeling of de FIGC een publiekrechtelijke instelling is in de zin van richtlijn 2014/24 moet de verwijzende rechter derhalve kijken naar de manier waarop de betrekkingen tussen het CONI en de nationale sportbonden juridisch zijn geregeld, ongeacht eventuele afwijkingen die zich in de praktijk voordoen.

V. Conclusie

104. Gelet op het bovenstaande geef ik het Hof in overweging de vragen van de Consiglio di Stato als volgt te beantwoorden:

„1) Overeenkomstig artikel 2, lid 1, punt 4, onder a), van richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG kan een nationale sportbond worden aangemerkt als publiekrechtelijke instelling indien deze niet alleen rechtspersoonlijkheid bezit, maar ook is opgericht voor het specifieke doel te voorzien in andere behoeften van algemeen belang dan die van industriële of commerciële aard en zijn beheer onder toezicht staat van een ander publiekrechtelijk lichaam, zoals een nationaal olympisch comité waaraan het recht van een lidstaat die status verleent.

2) De nationale rechter kan tot de slotsom komen dat nationale sportbonden voorzien in andere behoeften van algemeen belang dan die van industriële of commerciële aard, wanneer de publieke taken die zij in de vorm van een monopolie krachtens het recht krijgen toebedeeld en die de bestaansreden van deze non-profitorganisaties zijn, de wezenlijke kern van hun werkzaamheden vormen, hetgeen impliceert dat hun overige activiteiten louter instrumenteel zijn ten opzichte van die taken. In dit verband is het niet van belang of de nationale sportbond financieel zelfvoorzienend is dan wel afhankelijk is van overheidsbijdragen.

3) Om te bepalen of een overheidsinstantie zoals het nationaal olympisch comité dat in het hoofdgeding aan de orde is, toezicht uitoefent op nationale sportbonden, moet de nationale rechter een algehele beoordeling verrichten van de bevoegdheden die dat comité heeft met betrekking tot het beheer van die sportbonden. Factoren die kunnen worden aangemerkt als aanwijzingen waaruit in beginsel blijkt dat er sprake is van toezichtsbevoegdheden van het nationaal olympisch comité zijn het feit dat het nationaal olympisch comité:

   – nationale sportbonden, na goedkeuring van hun statuten, erkenning voor sportdoeleinden verleent en die erkenning eventueel kan intrekken;

92 Punt 5.6, vierde streepje, van de verwijzingsbeslissingen.

93 In de juridische en economische literatuur over het optreden van overheidsinstanties en -organen is (op basis van het werk van Stigler, G., „The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics*, 1971, vol. 2, I, blz. 3-21) ruim onderzoek verricht naar *regulatory capture* (ingepakt toezicht) door de betrokken spelers.

– richtsnoeren kan geven en besluiten kan nemen over de publieke activiteiten van nationale sportbonden;

– nationale sportbonden kan verplichten om de algemene bepalingen en de richtsnoeren en besluiten van het nationaal olympisch comité na te leven en bij ernstige onregelmatigheden in het beheer of ernstige schendingen van het sportrecht die sportbonden onder toezicht kan plaatsen;

– permanent toezicht houdt op het functioneren van nationale sportbonden;

– de begroting, het activiteitenprogramma en de jaarrekening van nationale sportbonden goedkeurt en auditeurs kan benoemen die het (eventueel met een meerderheid in het college van auditeurs) vertegenwoordigen in de organen van nationale sportbonden.

4) De omstandigheid dat de vertegenwoordigers van nationale sportbonden een gekwalificeerde of zelfs meerderheidsdeelneming hebben in de organen van het nationaal olympisch comité, staat er niet aan in de weg dat die sportbonden worden aangemerkt als publiekrechtelijke instellingen die onder toezicht van dat comité staan.”