Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
fremsat den 1. oktober 2020[1]

Forenede sager C-155/19 og C-156/19

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

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien))

»Præjudiciel sag – indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, bygge- og anlægskontrakter og tjenesteydelseskontrakter – direktiv 2014/24/EU – ordregivende myndighed – offentligretligt organ – begreb – nationalt fodboldforbund – imødekommelse af almenhedens behov – et offentligretligt organs tilsyn med forbundets ledelse«

1. I dom af 11. september 2019[2] undersøgte Domstolen, om en national olympisk komité (den italienske) udøvede »offentlig kontrol« over to nationale idrætsforbund[3] »med henblik på deres klassificering enten i sektoren offentlig forvaltning og service eller i NPISH-sektoren [nonprofitinstitutioner rettet mod husholdninger]« i overensstemmelse med reglerne i det europæiske nationalregnskabssystem[4].

2. Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) har nu forelagt Domstolen to anmodninger om præjudiciel afgørelse med identisk indhold, som omhandler den samme problemstilling, om end denne gang ikke ud fra et regnskabsmæssigt synspunkt, men i forbindelse med offentlige udbud. Der skal i de foreliggende sager tages stilling til, om Federazione Italiana Giuoco Calcio (det italienske fodboldforbund, herefter »FIGC«) blev oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, og i bekræftende fald, om den nationale italienske olympiske komité (herefter »CONI«) udøver kontrol med dets forvaltning.

1 – Originalsprog: spansk.

2 – Dom FIG og FISE (C-612/17 og C-613/17, EU:C:2019:705, herefter »FIG og FISE-dommen«). Selv om dommen omhandlede det europæiske national- og regionalregnskabssystem, kan Domstolens betragtninger være nyttige i forbindelse med den foreliggende præjudicielle forelæggelse, for så vidt som et af de relevante elementer på området for offentligretlige organers indgåelse af kontrakter ligeledes består i, hvem der udøver kontrol med deres ledelse. Det skal imidlertid bemærkes, at kriterierne for bedømmelsen af, om der foreligger en sådan kontrol, adskiller sig markant på dette område i forhold til det regnskabsmæssige område.

3 – I dette tilfælde Federazione Italiana Golf og Federazione Italiana Sport Equestri.

4 – FIG og FISE-dommen, præmis 31.

3. Løsningen af disse tvivlsspørgsmål kan have afgørende betydning for, om en af FIGC indgået kontrakt, som er genstand for tvisterne, skal underlægges de procedurer, der er reguleret ved direktiv 2014/24/EU[5] og ved de nationale bestemmelser, hvorved direktivet gennemføres i national ret. Dette vil alene være tilfældet, såfremt de nationale idrætsforbund ved indgåelsen af vareindkøbskontrakter, tjenesteydelseskontrakter og bygge- og anlægskontrakter, som overstiger en bestemt tærskel, kan kvalificeres som ordregivende myndigheder, for så vidt som der er tale om offentligretlige organer i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 2014/24.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten. Direktiv 2014/24

4. Artikel 2 er affattet således:

»1. I dette direktiv forstås ved:

1) »ordregivende myndigheder«: staten, regionale eller lokale myndigheder, offentligretlige organer, sammenslutninger af en eller flere af disse myndigheder eller et eller flere af disse offentligretlige organer

[…]

4) »offentligretlige organer«: organer med følgende karakteristika:

   a) [D]e er oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, dog ikke behov af industriel eller kommerciel karakter.

   b) [D]e er en juridisk person […]

   c) [D]e finansieres for størstedelens vedkommende af staten, regionale eller lokale myndigheder eller af andre offentligretlige organer, eller er underlagt ledelsesmæssig kontrol af disse myndigheder eller organer, eller de har et administrations-, ledelses- eller tilsynsorgan, hvor mere end halvdelen af medlemmerne udpeges af staten, regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer.«

B. Italiensk ret

1. Lovdekret nr. 50 af 18. april 2016 (»lov om offentlige kontrakter«)

5. Artikel 3, stk. 1, litra d), gengiver i det væsentlige definitionen af »offentligretligt organ« i artikel 2, stk. 1, nr. 4), i direktiv 2014/24.

5 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.2.2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF (EUT 2014, L 94, s. 65).

2. Lovdekret nr. 220 af 19. august 2003[6]

6. Artikel 1 bestemmer:

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

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

3. Lovdekret nr. 242 af 23. juli 1999 om omorganisering af CONI[7]

7. Artikel 1 har følgende ordlyd:

»[CONI] er en offentligretlig juridisk person […] og er underlagt ministeriet for kulturelle goder og aktiviteter.«

8. Det fastsættes i artikel 2:

»1. CONI […] har til opgave at organisere og styrke idrætten på nationalt plan, herunder navnlig at forberede atleterne og stille passende midler til rådighed til De Olympiske Lege og til alle andre nationale og internationale sportsbegivenheder,. Den har ligeledes til formål – inden for rammerne af idrætssystemet – […] at træffe de nødvendige foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af anvendelsen af stoffer, som påvirker atleternes naturlige fysiske præstationer i forbindelse med idrætsaktiviteter, samt at sikre en maksimal udbredelse af idræt […] inden for de rammer, der er fastsat i dekret fra republikkens præsident nr. 616 af 24. juli 1977.

[…]«

9. Det bestemmes i artikel 4, stk. 2:

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

10. Artikel 5 bestemmer:

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

[…]

2. Det nationale råd har som sin væsentligste opgave:

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

6 – Decreto legge 19 agosto 2003, n. 220 (GURI nr. 192 af 20.8.2003)[, som efter ændringer er blevet ophøjet til lov ved artikel 1 i legge 17 ottobre 2003, n. 280 (lov nr. 280 af 17.10.2003) (GURI nr. 243 af 18.10.2003)].

7 – Decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – CONI (GURI nr. 176 af 29.7.1999, herefter »lovdekret nr. 242/1999«).

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

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

[…]

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

[…]

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

[…]«

11. Det fremgår af artikel 15:

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

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

3. De nationale idrætsforbunds […] budgetter godkendes hvert år af forbundsadministrationen og er underlagt CONI's nationale udvalgs godkendelse. Hvis forbundets […] revisorer afgiver en negativ udtalelse, eller i mangel af en godkendelse fra CONI's nationale udvalg, indkaldes selskabernes og foreningernes forsamling, således at der kan træffes afgørelse om godkendelse af budgettet.

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

5. De nationale idrætsforbund […] anerkendes til idrætsformål af det nationale råd.

6. Anerkendelse af nye nationale idrætsforbund […] som privatretlige juridiske personer sker i henhold til decreto del Presidente della Repubblica 10 febraio 2000, n. 361 (dekret fra republikkens præsident nr. 361 af 10.2.2000) efter det nationale råds forudgående anerkendelse heraf til idrætsformål.

[…]«

4. CONI's vedtægter[8]

12. Artikel 1 (»definitioner«) har følgende ordlyd:

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

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

13. Artikel 6 (»det nationale råd«) bestemmer:

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

[…]

4. Det nationale råd:

[…]

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

c) træffer afgørelse om anerkendelse til idrætsformål af nationale idrætsforbund […] på grundlag af de kriterier, der er fastsat i vedtægterne og under hensyntagen til repræsentationen og til idrættens olympiske karakter, den eventuelle anerkendelse af [Den Internationale Olympiske Komité] og den sportslige tradition for den pågældende disciplin

[…]

e) definerer kriterierne og måderne for udøvelse af CONI's kontrol med de nationale idrætsforbund […]

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

[…]

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

8 – Vedtaget ved afgørelse fra CONI's nationale råd, senest ændrede udgave af 2.10.2019, godkendt ved dekret af 10.1.2020 fra ministerrådets formand.

[…]«

14. Artikel 7 (»det nationale udvalg«), stk. 5, er affattet således:

»Det nationale udvalg:

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

[…]

h1) udpeger de revisorer, der repræsenterer CONI i de nationale idrætsforbund […] og i CONI's regionale udvalg

[…]

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

[…]«

15. Artikel 20 (»regulering af de nationale idrætsforbund«), stk. 4, har følgende ordlyd:

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

16. Det fastsættes i artikel 21 (»Betingelser for anerkendelsen af nationale idrætsforbund«), stk. 3:

»Såfremt et anerkendt nationalt idrætsforbund tilsidesætter kravene i stk. 1, træffer CONI's nationale råd beslutning om at tilbagekalde den tidligere beslutning om anerkendelse.«

17. Artikel 23 (»retningslinjer for og kontrol med de nationale idrætsforbund«) er affattet som følger:

»1. I henhold til lovdekret nr. 242 af 23. juli 1999, med senere ændringer og tilføjelser, er det alene følgende af de nationale idrætsforbunds aktiviteter, der har en offentlig dimension, ud over dem, hvis offentlige karakter udtrykkeligt er fastsat i loven: optagelse og indmeldelse af selskaber, sportsforeninger og enkelte medlemmer, tilbagekaldelse af enhver art og ændring af beslutninger om optagelse eller indmeldelse, tilsyn med den behørige organisation af konkurrencer og professionelle sportsmesterskaber, anvendelse af offentlige tilskud, forebyggelse af og straf for doping samt forberedelser på olympisk og højt niveau, uddannelse af trænere og anvendelse og drift af offentlige sportsanlæg.

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

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

2. Det nationale udvalg godkender de nationale idrætsforbunds budgetter på grundlag af de af det nationale råd fastsatte kriterier og procedurer og træffer beslutning om finansielle bidrag til forbundene, herunder eventuelt med angivelse af deres specifikke formål, idet der tages særligt hensyn til fremme af børne- og ungdomsidræt, forberedelse til De Olympiske Lege samt elitesportsaktiviteter.

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

II. Faktiske omstændigheder og de præjudicielle spørgsmål

18. FIGC iværksatte en udbudsprocedure med forhandling med henblik på tildeling af de nødvendige dragertjenester i forbindelse med ledsagning af de nationale fodboldhold og på forbundets lager i Rom for en varighed af tre år [9]. Forbundet opfordrede De Vellis Servizi Globali, s.r.l. (herefter »De Vellis«) og Consorzio Ge.Se.Av S.c.arl (herefter »Consorzio«) til at deltage. Sidstnævnte blev i sidste ende tildelt kontrakten.

19. De Vellis anlagde et søgsmål ved Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien), hvorved selskabet gjorde gældende, at måden, hvorpå udbudsproceduren blev afviklet, var i strid med de regler om offentliggørelse, der er fastsat i lov om offentlige kontrakter.

20. Retten i første instans (dom nr. 4101/2018) gav De Vellis medhold og annullerede tildelingen af kontrakten til Consorzio. Den nævnte ret kvalificerede navnlig FIGC som et offentligretligt organ, forkastede formalitetsindsigelsen om manglende jurisdiktion og annullerede udbudsdokumenterne i medfør af de af De Vellis fremførte argumenter.

21. FIGC og Consorzio har hver især appelleret dommen. De har bestridt, at FIGC skulle være et offentligretligt organ, og dermed også, at forvaltningsdomstolene skulle have kompetence til at behandle sagen.

22. Inden der tages stilling til, om FIGC havde pligt til at anvende reglerne om indgåelse af offentlige kontrakter, og hvilken domsmyndighed der er kompetent til at træffe afgørelse, er det ifølge Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) nødvendigt at undersøge, om forbundet kan kvalificeres som et offentligretligt organ som omhandlet i artikel 3, stk. 1, litra d), i lov om offentlige kontrakter, hvorved artikel 2, stk. 1, nr. 4), i direktiv 2014/24 gennemføres.

23. I denne forbindelse har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

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

9 – Kontrakten havde en værdi af 1 000 000 EUR, eksklusive moms.

b) Er navnlig kravet om organets formål opfyldt i forhold til [FIGC], selv om der ikke foreligger en formel retsakt om oprettelse fra en offentlig myndighed, og selv om organet er støttet på et foreningsgrundlag, idet det [henhører under] reglerne for en sektor (sport), som er organiseret efter en offentlig standardmodel, og idet det er forpligtet til at overholde de principper og regler, som udarbejdes af [CONI] og de internationale sportsorganer, når den nationale offentlige enhed anerkendes med sportsligt formål?

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

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

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

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

24. Forelæggelsesafgørelserne indgik til Domstolen den 22. februar 2019.

25. Der er indgivet skriftlige indlæg af FIGC, CONI, De Vellis, Consorzio, den italienske regering samt Kommissionen.

26. I retsmødet, som blev afholdt den 1. juli 2020, og hvori FIGC, CONI og den italienske regering deltog via videokonference, mens Kommissionen deltog ved personligt fremmøde, anmodede Domstolen parterne om at fremsætte deres bemærkninger angående bl.a. betydningen af FIG og FISE-dommen for den foreliggende sag.

IV. Bedømmelse

A. Indledende bemærkning

27. Set i et komparativt europæisk lys viser de forskellige former for forhold mellem de nationale idrætsforbund og de offentlige myndigheder sig at være meget forskelligartede. Forenklet set har nogle medlemsstater valgt »liberale« løsninger, hvor de nationale idrætsforbund indrømmes størst mulig autonomi[10], mens andre har valgt mere »interventionistiske« løsninger, hvor det offentlige tilsyn kan vise sig at være omfattende[11], og endelig har nogle valgt at kombinere disse to modeller.

10 – De offentlige myndigheder beskæftiger sig almindeligvis alene med de aspekter, der vedrører tildelingen af støtte.

11 – I disse tilfælde er de nationale idrætsforbund almindeligvis privatretlige enheder, som i henhold til retsordenen i større eller mindre grad tildeles offentlige funktioner.

28. Det er almindeligt forekommende i offentlig ret, at bestemte private enheder, som oprettes med henblik på at opfylde deres medlemmers fælles målsætninger, i retsordenen overdrages opgaver vedrørende opfyldelse af offentlige formål, herunder med uddelegering af funktioner, som almindeligvis er administrative [12].

29. I Italien afspejler de nationale idrætsforbund denne model: På det foreningsgrundlag, hvorpå klubberne hviler i kraft af deres funktion som idrætsforeninger af første grad, udgør de nationale idrætsforbund private foreninger af anden grad [13], som tillægges bestemte offentlige funktioner af de statslige myndigheder.

30. I denne sammenhæng vil den forelæggende rets afgørelse af rent logiske årsager være knyttet til omstændighederne og de særlige kendetegn ved den gældende idrætslovgivning i Italien. Det er for så vidt angår denne lovgivning nødvendigt at fastslå:

– om FIGC er blevet oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, dog ikke behov af industriel eller kommerciel karakter

– om forholdet mellem den offentlige tilsynsmyndighed (CONI) og FIGC gør det muligt at fastslå, om førstnævnte udøver kontrol med sidstnævnte, og i hvilken grad

– om FIGC som følge af sine særlige kendetegn adskiller sig fra de øvrige nationale idrætsforbund for så vidt angår anvendelsen af direktiv 2014/24.

31. Som det blev bemærket i FIG og FISE-dommen, kan Domstolen ikke direkte afklare disse tvivlsspørgsmål, som det tilkommer den forelæggende ret at tage stilling til, eftersom denne er den eneste, der har kompetence til at fortolke sin egen nationale lovgivning [14]. De efterfølgende betragtninger er således begrænset til en angivelse af nogle retningslinjer for fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 2014/24.

B. Det første præjudicielle spørgsmål

32. Direktiv 2014/24 indeholder en meget bred definition af begrebet ordregivende myndighed [15], som ikke blot omfatter staten og de territoriale enheder, men ligeledes offentligretlige organer, såfremt de opfylder alle tre betingelser i direktivets artikel 2, stk. 1, nr. 4).

33. Ved afvejningen af, om et konkret organ opfylder disse betingelser, afviger Domstolen fra de formelle tilgange og foretager en »formålsbestemt fortolkning«, idet den lader dets retlige ordning komme i anden række [16].

12 – Ved at anvende private foreninger til udøvelsen af offentlige funktioner undgår staten at skulle oprette offentlige strukturer. Funktionen henhører fortsat under den uddelegerende stat, som bevarer en kompetence til at udøve kontrol og tilsyn, således at det kan sikres, at den uddelegerede funktion udøves uden fravigelse af de i retsordenen fastsatte målsætninger.

13 – I artikel 1, stk. 2, i FIGC's vedtægter (https://www.figc.it/it/federazione/norme/statuto-della-figc/) defineres disse som »forbund af selskaber og sportsforeninger, som har til formål at praktisere fodboldspillet i Italien, samt øvrige hermed tilknyttede enheder, som udøver aktiviteter til forfølgelse af dette formål«.

14 – Således bliver det fastslået gentagne gange i de på hinanden følgende præmisser i FIG og FISE-dommen.

15 – Dom af 4.6.2020, Asmel (C-3/19 EU:C:2020:423, præmis 54): »[D]ette direktivs [2004/18] artikel 1, stk. 9, underlægger begrebet »ordregivende myndighed« en bred, formålsbestemt betydning for at sikre dette direktivs formål, som er at fjerne risikoen for, at der indrømmes indenlandske tilbudsgivere eller ansøgere en fortrinsstilling ved de ordregivende myndigheders indgåelse af kontrakter, og at udelukke den mulighed, at et organ, der finansieres eller kontrolleres af staten, regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer, lader sig lede af andre hensyn end økonomiske (jf. i denne retning dom af 5.10.2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).«

16 – Dom af 10.11.1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, præmis 62), og af 15.5.2003, Kommissionen mod Spanien (C-214/00, EU:C:2003:276, præmis 56): »[Direktivets] effektive virkning [kan] ikke […] opretholdes fuldt ud, hvis anvendelsen [heraf] på et organ, som opfylder de ovennævnte tre kriterier, [som er påkrævet for at kunne anses for et offentligretligt organ,] kan udelukkes, blot fordi organets form og de retlige regler, der gælder for organet i henhold til de nationale bestemmelser, som organet er underlagt, henhører under privatretten.«

34. Den første af disse betingelser er, at organet skal være *oprettet specielt* med henblik på at imødekomme almenhedens behov, dog ikke behov af industriel eller kommerciel karakter. Det første præjudicielle spørgsmål vedrører fortolkningen af disse termer [17].

35. Selv om undersøgelsen af de formelle aspekter ved *oprettelsen* af enheden ikke kommer i første række, bør den forelæggende ret afklare, om CONI's anerkendelse [18] efter sin art er afgørende for de nationale italienske idrætsforbund, eller om der blot er tale om et skridt i proceduren for erhvervelse af status som juridisk person. Jeg vender tilbage til dette punkt senere i dette forslag.

36. Ud fra en materiel synsvinkel, som er den mest relevante, skal Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) især fokusere på indholdet af de offentlige funktioner, som FIGC udfører. Det vil på denne baggrund kunne fastslås, om forbundet er blevet oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov (som ikke er af industriel eller kommerciel karakter), eller om det faktisk og objektivt imødekommer disse [19].

37. Det er som nævnt ikke en hindring for en sådan kvalifikation, at almenhedens behov imødekommes af en enhed, der formelt set er privat, navnlig ikke, hvis den indgår i et organisationssystem, hvis opbygning og udformning er lovbestemt og af administrativ art [20].

38. Den forelæggende ret har således selv udledt af lovdekret nr. 242/1999 (artikel 15, stk. 1), at de nationale italienske idrætsforbund tillægges udøvelsen af funktioner af »offentlig interesse« [21].

39. Den er nået frem til denne konklusion ved at analysere artikel 23 i CONI's vedtægter, hvorefter følgende af de nationale idrætsforbunds aktiviteter har en »offentlig dimension«: i) optagelse og indmeldelse af selskaber og sportsforeninger, ii) tilbagekaldelse og ændring af beslutninger om optagelse eller indmeldelse, iii) tilsyn med den behørige organisation af konkurrencer og professionelle sportsmesterskaber, iv) anvendelse af offentlige tilskud, v) forebyggelse af og straf for doping, vi) forberedelser på olympisk og højt niveau, vii) uddannelse af trænere og viii) anvendelse og drift af offentlige sportsanlæg.

40. FIGC har medgivet, at forbundet »ved delegation fra CONI [tildeles] bestemte foruddefinerede beføjelser, som er kendetegnet ved deres offentlige formål«, om end det er af den opfattelse, at »den delegerende [enheds] offentlige karakter ikke kan overføres til den delegerede [enhed], således at denne forpligtes ud over de i delegationen foruddefinerede grænser« [22].

17 – Det er ikke nødvendigt at tage stilling til den anden betingelse (at der skal være tale om en juridisk person), eftersom ingen har bestridt, at FIGC har en sådan karakter. De nationale italienske idrætsforbund er »foreninger, som er privatretlige juridiske personer« (forelæggelsesafgørelsens præmis 3.3).

18 – Eksistensen af et nationalt idrætsforbund synes ikke alene at forudsætte en vilje hos de foreninger af første grad, som det består af (klubberne), men ligeledes en officiel anerkendelse fra CONI's side, uden hvilken det ikke kan opnå status som juridisk person.

19 – »[E]n enhed, som ikke er oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov af ikke-industriel og ikke-kommerciel karakter, men som senere har fået overdraget varetagelsen af sådanne behov og siden faktisk har sikret, at disse imødekommes, opfylder betingelsen […], forudsat at det objektivt kan konstateres, at den varetager imødekommelsen af disse behov« (dom af 12.12.2002, Universale-Bau m.fl., C-470/99, EU:C:2002:746, domskonklusionens punkt 1).

20 – Domstolen fastslog i dom af 13.1.2005, Kommissionen mod Spanien (C-84/03, EU:C:2005:14), at Kongeriget Spanien havde tilsidesat direktiverne om indgåelse af offentlige kontrakter, netop fordi det udelukkede privatretlige enheder (dvs. selskaber med handelsmålsætning, hvis aktiviteter var underlagt privatretten) fra at blive kvalificeret som offentligretlige organer i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i de pågældende direktiver.

21 – Forelæggelsesafgørelsens præmis 3.5.

22 – Punkt 23 i FIGC's skriftlige indlæg.

41. Efter at have fremhævet, at hvert af de nationale idrætsforbund har beføjelser inden for en enkelt idrætsdisciplin og til at organisere konkurrencer inden for den pågældende disciplin, har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) bemærket, at »offentlighedens behov« i henhold til den idrætslige retsorden i Italien »imødekommes af subjekter, der formelt set er privatretlige, men som imidlertid indgår i et organisationssystem, hvis opbygning og udformning er *lovbestemt* (og ikke et udtryk for *privat autonomi*) og af administrativ art« [23].

42. Denne vurdering stemmer overens med Domstolens vurdering i forbindelse med dens undersøgelse af forholdene mellem de nationale idrætsforbund og CONI. I FIG og FISE-dommen henviste Domstolen til »sportsudøvelsen i sin offentlige dimension, dvs. […] i formaliseret, officiel eller repræsentativ sammenhæng […]«. Den fandt ligeledes, at den offentlige dimension af de nationale idrætsforbunds aktiviteter kom til udtryk »i behørig organisering af konkurrencer, forberedelse til De Olympiske Lege og elitesportsaktiviteter« [24].

43. Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har kort sagt fremhævet, at idræt i Italien kvalificeres som »aktiviteter af generel offentlig interesse, hvorfor den organiseres, promoveres, fremmes og finansieres af staten« [25].

44. Det har særlig betydning, at den forelæggende ret har fortolket den lovgivning, der regulerer de nationale idrætsforbund således, at opgaverne af offentlig dimension synes »være fastsat udtømmende for *forbundenes* virkeområde og netop [er] årsagerne til oprettelsen heraf. Alle andre aktiviteter, herunder de dragertjenester til de nationale fodboldhold, som er genstand for tvisten i hovedsagen, fungerer som et instrument til udførelsen af de opgaver af »*offentlig dimension*«, som er defineret i CONI's vedtægter« [26].

45. Såfremt dette er et udtryk for dens fortolkning af national ret, kan den forelæggende ret udlede heraf, at de nationale idrætsforbund, hvis *primære* formål er at imødekomme almenhedens behov på idrætsområdet, opfylder det første krav i artikel 2, stk. 1, nr. 4), i direktiv 2014/24.

46. Almenhedens behov er ikke af industriel eller kommerciel karakter, og de nationale idrætsforbunds imødekommelse heraf finder sted under en monopolordning [27], efter at CONI har delegeret offentlige funktioner til dem. Det er uden betydning for den foreliggende sag, at de nationale idrætsforbund desuden udøver *instrumentelle* aktiviteter af anden art, herunder økonomiske, således som jeg vil gøre rede for nedenfor.

47. I betragtning af det ovenstående omhandler de af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) rejste tvivlsspørgsmål ikke så meget den omstændighed, at FIGC er blevet tildelt opgaver af almen interesse, der ikke er af industriel eller kommerciel karakter (hvilket den forelæggende ret som nævnt udtrykkeligt har anerkendt), men snarere i hvilken grad forbundets kontraktbaserede aktiviteter er knyttet til disse offentlige opgaver.

48. Den forelæggende rets tvivl kan begrundes i, at den offentlige karakter af de nationale idrætsforbunds aktiviteter i henhold til artikel 23, stk. 1a, i CONI's vedtægter ikke ændrer ved den ordinære privatretlige ordning, som er gældende for dens individuelle handlinger og de tilknyttede subjektive retlige situationer.

23 – Forelæggelsesafgørelsens præmis 3.3. Fremhævet i originalen.

24 – FIG og FISE-dommen, præmis 99.

25 – Forelæggelsesafgørelsens præmis 3.2 og den deri nævnte nationale retspraksis (Cons. Stato V, af 22.6.2017, nr. 3065).

26 – Forelæggelsesafgørelsens præmis 5.3.2. Fremhævet og med stort begyndelsesbogstav i originalen.

27 – Domstolen har i dom af 22.5.2003, Korhonen m.fl. (C-18/01, EU:C:2003:300, præmis 51), bemærket, at de erhvervs- eller forretningsmæssige behov almindeligvis imødekommes af organer, der udøver deres virksomhed på normale markedsvilkår, har til formål at skabe indtjening og selv bærer de tab, der er forbundet med virksomhedsudøvelsen, hvilket ikke er kendetegnende for de nationale italienske idrætsforbund.

49. Det er imidlertid ikke min opfattelse, at sidstnævnte retlige omstændighed har afgørende betydning. Det er efter Domstolens opfattelse »uden betydning, at et […] organ ud over den opgave at imødekomme almenhedens behov frit kan udøve andre former for virksomhed. Den omstændighed, at imødekommelse af almenhedens behov kun udgør en relativt ubetydelig andel af den virksomhed, som et sådant organ udøver, er ligeledes uden relevans, når det fortsat påtager sig at opfylde de behov, som det specielt er forpligtet til at imødekomme« [28].

50. Den italienske regering [29] har på linje med FIGC og CONI [30] gjort gældende, at der bør sondres mellem de nationale idrætsforbunds private – og rent økonomiske – aktiviteter og dem, der har almen interesse.

51. Jeg mener imidlertid ikke, at denne sondring er egnet til at fastslå, om de nationale idrætsforbund imødekommer almenhedens behov i forbindelse med deres kontraktforhold. Domstolen har i denne forbindelse udtalt, at der »[i den bestemmelse, som svarer til artikel 2, stk. 1, nr. 4), i direktiv 2014/24,] ikke sondres mellem offentlige aftaler, som en ordregivende myndighed indgår for at opfylde den opgave at imødekomme almenhedens behov, og kontrakter, der ikke vedrører denne opgave« [31].

52. Det argument, der er blevet fremført af den italienske regering, FIGC og CONI, er allerede tidligere blevet forelagt Domstolen, som forkastede dette i dom af 15. januar 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria m.fl. [32]. Domstolen foretrak derimod det argument, der er kendt som »smitteteorien«, hvorefter det er »uden betydning, at et sådant organ ud over [opgaver af almen interesse] frit kan udøve andre former for virksomhed«, således at »[d]en betingelse, der opstilles i [den bestemmelse, som svarer til artikel 2, stk. 1, nr. 4), i direktiv 2014/24,] ikke betyder, at det udelukkende skal være pålagt at imødekomme sådanne behov« [33].

53. Denne opfattelse blev sidenhen bekræftet i BFI Holding-dommen [34], dommen i sagen Korhonen m.fl. [35] og Adolf Truley-dommen [36], indtil den opnåede endelig tilslutning i Ing. Aigner-dommen [37]. I den sidstnævnte dom bekræftede Domstolen som svar på den forelæggende rets tvivl med hensyn til, om retspraksis fra dom af 15. januar 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria m.fl. [38], fandt anvendelse,

28 – Dom af 10.11.1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, præmis 55), og af 5.10.2017, LitSpecMet (C-567/15, EU:C:2017:736, præmis 40 og 41).

29 – Punkt 15 og 16 i den italienske regerings skriftlige indlæg. Den har til støtte herfor henvist til dom af 1.7.2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376), som imidlertid ikke omhandlede nationale idrætsforbund, men derimod en privat forening, som organiserede motorcykelvæddeløb i Grækenland, og hvis status som *virksomhed* i en konkurrenceretlig sammenhæng var genstand for tvisten. Denne regering har ligeledes påberåbt sig dom af 10.5.2001, Agorà og Excelsior (C-223/99, EU:C:2001:259), hvori Domstolen anerkendte (præmis 39), at Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano imødekom almenhedens behov, om end på det erhvervs- eller forretningsmæssige område, ved at organisere messer, udstillinger og andre lignende initiativer, hvorfor organet ikke kunne kvalificeres som et organ, der er underlagt lovgivningen om offentlige kontrakter.

30 – FIGC har anført (punkt 27 i forbundets skriftlige indlæg), at der ikke er noget grundlag for at underkaste forbundet en offentligretlig ordning, når det – som det er tilfældet i den foreliggende sag – forfølger kommercielle interesser, som ikke er sammenfaldende med CONI's interesser. CONI har gjort gældende (punkt 42 i CONI's skriftlige indlæg), at der ikke er noget grundlag for at underkaste FIGC de offentligretlige regler for så vidt angår forbundets private kontraktbaserede aktiviteter.

31 – Dom af 15.7.2010, Kommissionen mod Tyskland (C-271/08, EU:C:2010:426, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).

32 – Sag C-44/96 (EU:C:1998:4).

33 – Dom af 15.1.1998, Mannesmann Anlagenbau Austria m.fl. (C-44/96, EU:C:1998:4, præmis 25 og 26).

34 – Dom af 10.11.1998 (C-360/96, EU:C:1998:525, præmis 55 og 56).

35 – Dom af 22.5.2003 (C-18/01, EU:C:2003:300, præmis 57 og 58).

36 – Dom af 27.2.2003 (C-373/00, EU:C:2003:110, herefter »Adolf Truley-dommen«, præmis 56).

37 – Dom af 10.4.2008 (C-393/06, EU:C:2008:213).

38 – Sag C-44/96 (EU:C:1998:4).

når der kunne foretages en klar sondring mellem det samme organs offentlige og private virksomhed [39], at »[h]enset til de retssikkerheds-, gennemsigtigheds- og forudsigelighedshensyn, der omfatter gennemførelsen af alle offentlige udbudsprocedurer, bør man […] henholde sig til den i [de ovennævnte domme] anførte retspraksis« [40].

54. Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har under alle omstændigheder bemærket, at den kontrakt, der er genstand for tvisten (dragertjeneste til det italienske fodboldlandshold), udgjorde et instrument til opfyldelse af FIGC's offentlige funktioner, hvoraf skal fremhæves dem, der vedrører landsholdene inden for denne idrætsgren.

55. Det er heller ikke afgørende for den foreliggende sag, om de nationale idrætsforbund udøver kommerciel virksomhed eller ej, og om de handler med gevinst for øje [41]. Den retspraksis, som jeg har gjort rede for ovenfor, leder til denne konklusion.

56. Endelig skal det bemærkes, at den omstændighed, at FIGC er selvfinansierende, på ingen måde er til hinder for udøvelsen af opgaver af almen interesse ved delegering fra de offentlige myndigheder. Selvfinansieringen er et særligt kendetegn, som adskiller FIGC fra andre nationale italienske idrætsforbund, hvis beståen i væsentlig grad er afhængig af offentlige midler. Ikke desto mindre er denne omstændighed som nævnt uden betydning for tildelingen af opgaver af almen interesse [42].

57. Sammenfattende skal anføres, at medmindre undersøgelsen af den nationale retsorden leder til et andet resultat, vil fortolkningen af artikel 2, stk. 1, nr. 4), i direktiv 2014/24 gøre det muligt for den forelæggende ret at fastslå, at FIGC opfylder det første krav [litra a)] af de tre krav, der er opregnet i den pågældende bestemmelse.

C. Det andet præjudicielle spørgsmål

58. Det tredje krav [litra c)] i artikel 2, stk. 1, nr. 4), i direktiv 2014/24 består af tre betingelser [43]. Såfremt blot en af disse betingelser er opfyldt, anses kravet for opfyldt.

39 – Dom af 10.4.2008, Ing. Aigner (C-393/06, EU:C:2008:213, præmis 49): »[D]en forelæggende ret [ønsker] oplyst, om alle de kontrakter, der indgås af et organ, der udgør et offentligretligt organ i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i direktiv 2004/17 og direktiv 2004/18, skal omfattes af bestemmelserne i et af disse direktiver, selv om det ved anvendelse af effektive foranstaltninger er muligt at sondre klart mellem den virksomhed, som dette organ udøver med henblik på at varetage opgaver af almen interesse, og den virksomhed, som organet udøver på konkurrencevilkår.«

40 – Ibidem, præmis 54. I præmis 53 blev det med henvisning til generaladvokat Ruiz-Jarabos forslag til afgørelse bemærket, at der kan »næres en alvorlig tvivl om, hvorvidt det faktisk er muligt at foretage en sådan sondring mellem de forskellige former for virksomhed, der udøves af et organ, som udgør en enkelt juridisk person, der har en samlet aktivmasse uden delt ejerskab, og hvis ledelses- og forvaltningsbeslutninger vedtages i henhold til en enstrenget beslutningsproces, selv hvis der ses bort fra de talrige andre praktiske hindringer vedrørende forudgående og efterfølgende tilsyn med den absolutte adskillelse af det berørte organs forskellige former for virksomhed og henførelse af den omhandlede virksomhed til det ene eller det andet område«.

41 – I henhold til artikel 15, stk. 2, i lovdekret nr. 242/1999 handler de nationale idrætsforbund »ikke med gevinst for øje«. Den forelæggende ret afviser tilsyneladende implicit, at FIGC's virksomhed har kommerciel karakter, hvilket nogle af parterne derimod har gjort gældende er tilfældet (idet de har henvist til, at forbundet er selvfinansierende).

42 – Såfremt FIGC hovedsageligt blev finansieret af staten, regionale eller lokale myndigheder eller af andre offentligretlige organer, ville forbundet uden videre opfylde det tredje krav i artikel 2, stk. 1, nr. 4), i direktiv 2014/24. For så vidt angår de kendetegn ved offentlig finansiering, som er relevante for fortolkningen af denne bestemmelse, henvises til dom af 3.10.2000, University of Cambridge (C-380/98, EU:C:2000:529). Det anerkendes i FIG og FISE-dommen (præmis 95-107), at de medlemskontingenter, der betales til et nationalt italiensk idrætsforbund, under visse omstændigheder kan kvalificeres som offentlige bidrag og eventuelt indikere, at der foreligger en offentlig kontrol fra CONI's side. Kommissionen har i retsmødet foreslået den forelæggende ret (hvis forelæggelsesafgørelser ikke omhandler dette spørgsmål) at tage FIG og FISE-dommen i betragtning i forbindelse med sin vurdering af omfanget af FIGC's offentlige finansiering.

43 – Disse betingelser er: i) at organerne for størstedelens vedkommende finansieres af staten, regionale eller lokale myndigheder eller af andre offentligretlige organer, ii) eller at de er underlagt ledelsesmæssig kontrol af disse myndigheder eller organer, iii) eller at de har et administrations-, ledelses- eller tilsynsorgan, hvor mere end halvdelen af medlemmerne udpeges af staten, regionale eller lokale myndigheder eller andre offentligretlige organer.

59. Af disse tre betingelser bliver det i den foreliggende sag alene diskuteret, om FIGC er »underlagt ledelsesmæssig kontrol« [44] af staten eller af andre offentligretlige organer. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt udformningen af den italienske lovgivning vedrørende forholdet mellem FIGC og CONI gør det muligt at fastslå, at sidstnævnte udøver en »bestemmende indflydelse« over førstnævntes ledelse.

60. Det er ubestridt, at CONI er et offentligretligt organ. I lovdekret nr. 242/1999 (artikel 1) kvalificeres CONI udtrykkeligt som et organ med »offentligretlig juridisk personlighed«, som er underlagt ministeriet for kulturelle goder og aktiviteter. I FIG og [FISE]-dommen blev den kvalificeret som en »offentlig forvaltning« [45].

61. For så vidt angår forholdene mellem CONI og de nationale idrætsforbund sammenfattede Domstolen disse i FIG og FISE-dommen [46], hvori den opregnede en række af førstnævntes beføjelser, ud fra hvilke det var muligt at fastlægge rækkevidden af dens tilsyn med de sidstnævnte.

62. Opregningen omfattede følgende af CONI's beføjelser:

»– […] [godkendelse af] budgettet, de programmer, der er knyttet til aktiviteten, og det årlige regnskab for de nationale idrætsforbund

– [kontrol af] de nationale idrætsforbund for så vidt angår de offentlige aspekter

– [godkendelse af] vedtægterne »til idrætsformål«, bestemmelserne til gennemførelse af vedtægterne, bestemmelserne om judiciel kompetence på idrætsområdet og antidoping-bestemmelserne for de nationale idrætsforbund, og i givet fald at foreslå de nødvendige ændringer til disse tekster

– [udpegelse af] de revisorer, der skal repræsentere CONI i de nationale idrætsforbund

– [beføjelse til] at sætte nationale idrætsforbund under administration i tilfælde af alvorlige uregelmæssigheder i forvaltningen, eller hvis de ledende organer tilsidesætter idrætslovgivningen groft

– [definition af] kriterierne og måderne for udøvelse af CONI's kontrol med de nationale idrætsforbund

– [beføjelse til] for at sikre den behørige organisation af idrætsmesterskaber at fastsætte kriterierne og måderne for den af forbundene udøvede kontrol med de associerede idrætsselskaber og for CONI's substituerende kontrol i tilfælde af påviste mangler ved de nationale idrætsforbunds kontrol

– [fastsættelse af] de grundlæggende principper, som vedtægterne for de nationale idrætsforbund skal opfylde for at blive anerkendt til idrætsformål, eller at vedtage det kodeks for judiciel kompetence på idrætsområdet, som skal overholdes af alle de nationale idrætsforbund

– [beføjelse til] i relation til nationale idrætsforbund at vedtage retningslinjer vedrørende udøvelsen af idrætsaktiviteter«.

44 – Jeg vil i det følgende foretage en synonym anvendelse af termerne »tilsyn« og »kontrol«, som optræder i de forskellige sprogversioner af bestemmelsen. Således anvendes den første term i den engelske (*supervision*), den spanske (*supervisión*) og den tyske version (*Aufsicht*), mens den anden term anvendes i den franske (*contrôle*) og den portugisiske version (*controlo)*. I den italienske version anvendes termen *vigilanza*.

45 – FIG og FISE-dommen, præmis 77 og 85 samt domskonklusionens punkt 2.

46 – Præmis 81.

63. Som jeg allerede har gjort rede for, ønsker Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) at få oplyst, om CONI på grundlag af disse forhold mellem komitéen og de nationale idrætsforbund udøver en »bestemmende indflydelse« over disse. Den har som en mulig hindring for denne indflydelse fremhævet den omstændighed, at formændene og repræsentanterne for de nationale idrætsforbund udgør en kvalificeret andel af medlemmerne i CONI's væsentligste organer.

64. Jeg vil i første omgang koncentrere mig om CONI's tilsyn med de nationale idrætsforbund, hvorefter jeg vil gennemgå selve opbygningen af CONI.

1. CONI's tilsyn med de nationale idrætsforbund

65. Domstolen har defineret »kontrol med driften« som den kontrol, der skaber »en tilknytning til offentlige myndigheder, der er sammenlignelig med den, der foreligger, når et af de to andre alternative kriterier er opfyldt […], der giver de offentlige myndigheder mulighed for at påvirke det nævnte organs afgørelser på området for offentlige kontrakter« [47].

66. Analysen af de forskellige kontrolindikatorer skal være genstand for en »helhedsvurdering«, for »selv om en enkelt indikator i nogle tilfælde kan være nok til, at der foreligger kontrol, er det i de fleste tilfælde en række af indikatorer, der afslører, at der foreligger kontrol« [48].

67. På området for indgåelse af offentlige kontrakter har Domstolen bl.a. taget hensyn til disse indikatorer, der indikerer, om der foreligger kontrol af enheder, der kan kvalificeres som offentligretlige organer:

– beføjelsen til at opløse enheden, udpege en likvidator, suspendere de styrende organer og udpege en midlertidig administrator i tilfælde af forsømmelighed eller alvorlige uregelmæssigheder [49]

– en inspektionsbeføjelse til at gennemføre studier, regnskabskontrol eller analyser på dets virkeområde og til at fremsætte forslag til foranstaltninger, der skal iværksættes på grundlag af dets undersøgelsesrapporter [50]

– kontrollen med, at disse enheder iværksætter de foranstaltninger, der er taget af de offentlige myndigheder, som de henhører under [51]

– kompetencen til at kontrollere enhedens årsregnskab og den løbende drift med hensyn til korrekte tal, forskriftsmæssighed, sparsommelighed, rentabilitet og formålstjenlighed, samt kompetencen til at aflægge besøg i dens driftslokaler og anlæg samt til at videregive resultaterne af disse kontrolbesøg til de kompetente organer [52].

47 – Adolf Truley-dommen, præmis 69 og 70: »[…] [det] kan […] ikke antages, at kriterier om kontrol med driften er opfyldt, hvor der alene er tale om en almindelig efterfølgende kontrol, idet en sådan kontrol pr. definition ikke gør det muligt for de offentlige myndigheder at påvirke det omhandlede organs afgørelser på området for offentlige kontrakter«.

48 – FIG og FISE-dommen, præmis 87.

49 – Dom af 1.2.2001, Kommissionen mod Frankrig (C-237/99, EU:C:2001:70, præmis 54).

50 – Ibidem, præmis 58.

51 – Ibidem, præmis 58. Jf. i samme retning dom af 17.12.1998, Kommissionen mod Irland (C-353/96, EU:C:1998:611, præmis 38), hvori det blev bemærket, at »[m]inisterens adgang til at tilstille Skovkontoret instrukser, navnlig at forpligte det til at respektere hovedlinjerne i statens politik vedrørende skovdrift eller til at indrette nærmere bestemte tjenesteydelser eller installationer, og de beføjelser, der er tillagt denne minister og finansministeren på det økonomiske område, giver desuden staten mulighed for at kontrollere Skovkontorets økonomiske aktivitet«. Jf. ligeledes præmis 33 i dom af samme dato, Connemara Machine Turf (C-306/97, EU:C:1998:623).

52 – Adolf Truley-dommen, præmis 73. Det samme er ikke tilfældet, såfremt myndigheden begrænser sig til en efterprøvelse af, om nævnte organs budget er i balance (dom af 12.9.2013, IVD, C-526/11, EU:C:2013:543, præmis 29).

68. I FIG og FISE-dommen opfordrede Domstolen den forelæggende ret – efter at have taget CONI's samlede beføjelser i forbindelse med de nationale idrætsforbund i betragtning – til at foretage en bedømmelse af, om førstnævnte var »i stand til at udøve en reel og substantiel indflydelse på de nævnte forbunds generelle politik eller strategi«, på trods af den »tekniske, organisatoriske og administrative autonomi«, der er tildelt disse [53].

69. Ud fra dette kriterium bør Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) afveje de forskellige elementer, der foreligger i sagen, hvilket ikke er til hinder for, at Domstolen forsyner den med en vejledning til fortolkning af direktiv 2014/24.

70. Jeg vil inddele dem i fire punkter.

a) Beføjelser i forbindelse med oprettelsen af nationale idrætsforbund

71. En af CONI's opgaver består i at anerkende de nationale idrætsforbund til idrætsformål [54]. Den forelæggende ret skal tage stilling til, om denne anerkendelse er af rent formel karakter, eller om den – som det tilsyneladende er tilfældet – har indvirkning på substansen, for så vidt som den er knyttet til undersøgelsen af de nationale idrætsforbunds vedtægter.

72. For at godkende de nationale idrætsforbunds vedtægter [55] skal CONI efterprøve, om de er i overensstemmelse med loven, med CONI's egne vedtægter og med de grundlæggende principper, som CONI har fastlagt [56]. CONI kan nægte en sådan anerkendelse, og i givet fald sender den de fremlagte vedtægter retur til det pågældende nationale idrætsforbund med angivelse af de kriterier, der skal opfyldes, således at de relevante ændringer kan foretages [57]. Efterlevelsen af disse angivelser er obligatorisk [58].

73. Efter den forelæggende rets opfattelse »kan anerkendelsen af [de nationale idrætsforbund] til idrætsformål sidestilles med oprettelsen af det offentligretlige organ, som foreskrevet inden for rammerne af kravet om organets formål« [59], hvilket stemmer overens med dens argument om, at de offentlige funktioner, der tildeles de nationale idrætsforbund, udgør »årsagen til deres oprettelse« [60].

74. Såfremt de offentlige funktioner, der overdrages til de nationale idrætsforbund, begrunder, at CONI's mellemkomst er afgørende for anerkendelsen som nationalt idrætsforbund, afspejler denne mellemkomst således det offentligretlige organs indflydelse i den første fase af forbundenes eksistens.

53 – FIG og FISE-dommen, præmis 82.

54 – Artikel 5, stk. 2, litra c), og artikel 15, stk. 5, i lovdekret nr. 242/1999.

55 – Det tilkommer CONI's nationale råd at fastsætte de principper, som de nationale idrætsforbunds vedtægter skal opfylde for at opnå anerkendelse [artikel 5, stk. 2, litra b), i lovdekret nr. 242/1999].

56 – Artikel 22, stk. 5, andet afsnit, i CONI's vedtægter.

57 – Artikel 22, stk. 5, tredje afsnit, i CONI's vedtægter.

58 – Såfremt de nationale idrætsforbund ikke ændrer deres vedtægter på den anviste måde, kan CONI udpege en ad hoc-kommissær og, i de mest alvorlige tilfælde, tilbagekalde anerkendelsen efter forudgående varsel (artikel 22, stk. 5, femte afsnit, i CONI's vedtægter).

59 – Forelæggelsesafgørelsens præmis 5.3.3.

60 – Punkt 44 i dette forslag til afgørelse.

b) Beføjelser i forbindelse med de nationale idrætsforbunds virksomhed

75. De nationale idrætsforbund skal udøve deres idrætsaktiviteter i overensstemmelse med CONI's afgørelser og instruktioner [61]. Selv om de tildeles teknisk, organisatorisk og administrativ autonomi, udøver de denne under CONI's *tilsyn* [62]. I forbindelse med udøvelsen af deres offentlige aktiviteter skal de nationale idrætsforbund underlægge sig CONI's retningslinjer og kontrol [63].

76. Nogle af parterne i sagen har gjort gældende, at disse retsforskrifter ikke fastsætter kontrolmekanismer, men derimod foranstaltninger til gensidigt samarbejde. De har tilføjet, at instruktionerne, på grund af deres generelle og abstrakte karakter, fungerer som »soft law«, og at de ikke er egnede til at fastlægge de nationale idrætsforbunds ledelsespolitik eller strategi [64].

77. Det tilkommer også her den forelæggende ret at undersøge omfanget af CONI's beføjelser i forbindelse med de nationale idrætsforbund. Det er i denne forbindelse bl.a. nødvendigt at afklare, om CONI udsteder bindende instrukser til idrætsforbundene, som kan tvangsgennemføres.

78. Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) hælder i forelæggelsesafgørelsen til den opfattelse, at CONI har en forstærket kontrol med de nationale idrætsforbunds *samlede* aktiviteter, og ikke alene med de aktiviteter, der efter deres art er offentlige. Den har bemærket, at de nationale idrætsforbund »tilsyneladende ikke har fri rådighed over det mål, der forfølges af en kollektiv enhed«, eftersom de »reelt er institutionelle og reguleret af eksterne kilder og fastlagt ved lov eller ved en myndigheds retsakter […], ikke alene hvad angår deres grundlæggende struktur, men ligeledes hvad angår de væsentligste aktivitetsområder og de regler, hvorunder aktiviteterne skal udføres, med den følge, at det organisatoriske rum og frihed, der er kendetegnende for privat uafhængighed«, fjernes eller begrænses [65].

79. Såfremt dette er tilfældet, er de offentlige myndigheders beføjelser (navnlig CONI's) i forbindelse med de nationale idrætsforbund tilsyneladende ikke begrænset til en vedtagelse af de retlige eller administrative regler, som idrætsforbundene skal henholde sig til [66], eftersom CONI, gennem instruktioner eller andre former for akter, har mulighed for at fastlægge hovedlinjerne for de nationale idrætsforbunds aktiviteter. Kommissionen har i denne henseende fremhævet, at CONI f.eks. vil kunne påvirke FIGC's beslutninger i forbindelse med udvælgelsen af tilslagsmodtagere af offentlige kontrakter [67].

80. Af de beføjelser, der er tildelt CONI, skal fremhæves muligheden for at sætte de nationale idrætsforbund under administration, såfremt a) de begår alvorlige uregelmæssigheder i forvaltningen eller tilsidesætter idrætslovgivningen groft, b) det fastslås, at de ledende organer ikke kan fungere, eller c) eller når det ikke er sikret, at idrætskonkurrencer kan lanceres og afvikles under gode betingelser. Det kan i disse tilfælde blive nødvendigt at udnævne en kommissær [68].

61 – Artikel 15, stk. 1, i lovdekret nr. 242/1999 og artikel 20, stk. 4, første afsnit, første led, i CONI's vedtægter.

62 – Artikel 20, stk. 4, sidste afsnit, i CONI's vedtægter.

63 – Artikel 23, stk. 1a, første afsnit, i CONI's vedtægter. Som den italienske regering har anført i retsmødet, bør denne bestemmelse fortolkes i lyset af artikel 15 i lovdekret nr. 242/1999. Det tilkommer den forelæggende ret at foretage en samlet eller særskilt fortolkning af lovdekret nr. 242/1999 og af CONI's vedtægter med henblik på at præcisere grænserne for CONI's »afgørelser«, »instruktioner« og »kontrolforanstaltninger«, som de nationale idrætsforbund skal overholde.

64 – Skriftlige indlæg fra FIGC og CONI (henholdsvis punkt 37 og 29).

65 – Forelæggelsesafgørelsens præmis 5.3.6.

66 – Det fremgår af FIG og FISE-dommen, præmis 48, at en regulering, som er »tilstrækkeligt indgribende til de facto at bestemme den generelle politik eller strategien for en enhed, kan udgøre et indicium for kontrol«.

67 – Punkt 76 i Kommissionens skriftlige indlæg.

68 – Artikel 5, stk. 2, litra eb), i lovdekret nr. 242/1999 og artikel 23, stk. 3, andet afsnit, i CONI's vedtægter.

81. Disse beføjelser er i overensstemmelse med CONI's generelle mandat, hvorefter den skal sikre, at de nationale idrætsforbund fungerer tilfredsstillende, idet den endog har mulighed for at tilbagekalde anerkendelsen heraf[69].

82. I henhold til Domstolens praksis, hvortil jeg har henvist ovenfor, er det et udtryk for de offentlige myndigheders kontrol, at de kan opløse en enhed, udpege en likvidator eller suspendere administratorerne i tilfælde af alvorlige uregelmæssigheder[70].

83. Som anført af Kommissionen[71] er det en forudsætning for at kunne skelne en alvorlig uregelmæssighed fra en anden mindre alvorlig uregelmæssighed, at der foreligger en permanent og systematisk kontrol af de nationale idrætsforbunds virksomhed: CONI har frihed til at beslutte, om den i det førstnævnte tilfælde skal gribe ind og sætte det nationale idrætsforbund under administration.

84. Denne forudsætning om permanent tilsyn stemmer overens med den opgave, der ligeledes er overdraget til CONI, og som består i at udskifte de nationale idrætsforbund, såfremt den af disse udøvede kontrol med idrætsselskaberne viser sig at være uegnet til at sikre en behørig organisation af mesterskaber[72].

85. En foranstaltning til udskiftning af denne art påvirker kernen af forbundenes virksomhed, eftersom det netop påhviler FIGC at organisere fodboldturneringer. Som anført af Kommissionen[73] er det for at kunne fastslå, om kontrollen er uegnet, nødvendigt, at CONI indtager en position, der giver den mulighed for på vedvarende vis at konstatere, om de nationale idrætsforbund opfylder de opstillede krav til idrætsselskaberne for så vidt angår den behørige organisation af mesterskaber. Disse krav skal være i overensstemmelse med de af CONI fastlagte kriterier og kontrolbetingelser.

86. På baggrund af disse vurderingselementer kan den forelæggende ret drage sine egne konklusioner vedrørende omfanget af CONI's tilsyn med de nationale idrætsforbund.

87. I denne sammenhæng skal den tage stilling til, om CONI's generelle tilsyn med de nationale idrætsforbunds virksomhed omfatter måden, hvorpå CONI udformer sin politik for indgåelse af offentlige kontrakter, eller i det mindste de forholdsregler, som den skal træffe for at sikre, at de nationale idrætsforbunds organisatoriske selvstændighed på området er i overensstemmelse med bestemte regler om offentliggørelse, gennemsigtighed, ikke-forskelsbehandling og effektiv konkurrence, som de i direktiv 2014/24 omhandlede. I denne henseende vil CONI kunne have indflydelse på de nationale idrætsforbunds kontraktpolitik.

88. Endvidere kan det ikke afvises, at de uregelmæssigheder, der er genstand for CONI's tilsyn, vil kunne opstå i forbindelse med en anden af de nationale idrætsforbunds ordninger for indgåelse af kontrakter, som ikke er omfattet af reglerne for offentliggørelse og gennemsigtighed, hvorved risikoen for korruption ville stige[74]. Forebyggelsen af sådanne uregelmæssigheder, og ikke kun reaktionen herpå, synes at udgøre en af CONI's tilsynsbeføjelser.

69 – Artikel 23, stk. 3, første afsnit, og artikel 21, stk. 3, i CONI's vedtægter.

70 – Dom af 1.2.2001, Kommissionen mod Frankrig (C-237/99, EU:C:2001:70, præmis 54 og 55).

71 – Punkt 72 i Kommissionens skriftlige indlæg.

72 – Artikel 5, stk. 2, litra ea), i lovdekret nr. 242/1999.

73 – Punkt 68 i Kommissionens skriftlige indlæg.

74 – Jf. rapport fra *Task force* ved International Partnership against Corruption in Sport (IPACS), *Reducing the risk of corruption in procurement relating to sporting events and infrastructure* (http://www.oecd.org/corruption/multi-stakeholder-sports-integrity-taskforces-established.htm).

c) Beføjelser i forbindelse med de nationale idrætsforbunds budgetter og regnskaber

89. CONI har ligeledes beføjelse til at godkende de nationale idrætsforbunds budgetter [75]. Til forskel fra godkendelsen af de nationale idrætsforbunds vedtægter, i forbindelse med hvilke CONI's bedømmelse er bindende på den ovenfor beskrevne måde, medfører dens eventuelle uenighed i de fremlagte budgetter ikke de samme virkninger [76].

90. Det tilkommer endnu engang Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) at undersøge, om CONI – selv i de tilfælde, hvor den forkaster de nationale idrætsforbunds budgetter, uden at kunne erstatte disse [77] – udøver en vis grad af kontrol med de nationale idrætsforbund, således som Kommissionen har gjort gældende [78]. Eftersom godkendelsen af budgetterne finder sted på grundlag af de af CONI fastlagte kriterier og betingelser [79], kan komitéen spille en væsentlig rolle i forbindelse med udarbejdelsen heraf.

91. Ved bedømmelsen af de instrumenter, som CONI råder over i forbindelse med dens kontrol af de nationale idrætsforbunds økonomiske virksomhed, må det således ikke glemmes, at CONI har mulighed for at udpege revisorer, som skal repræsentere komitéen i de pågældende forbund [80].

92. Domstolen har fastslået, at »revisorer […] ikke kan anses for at være »ledende« og således ikke er i stand til bestemme den »generelle politik og strategien« for en enhed« [81]. De kan imidlertid udgøre et supplerende instrument i forbindelse med det permanente tilsyn med de nationale idrætsforbunds finansielle virksomhed.

93. I henhold til FIGC's vedtægter har de af CONI udpegede revisorers intervention større betydning, end det ved første øjekast synes at fremgå. Disse revisorer udgør flertallet (to ud af tre) i FIGC's revisorkollegium [82], og de har ret til at deltage i alle forbundsorganernes møder.

94. Afhængig af omfanget af deres beføjelser vil en permanent tilstedeværelse af CONI's revisorer i FIGC's beslutningstagende organer [83] kunne opfylde de betingelser, hvortil der blev henvist i Adolf Truley-dommen i forbindelse med offentlige myndigheders finansielle tilsyn med enhederne [84].

d) Beføjelser i forbindelse med tilbagekaldelsen af anerkendelsen af de nationale idrætsforbund

95. Såfremt et nationalt idrætsforbund ikke overholder de forpligtelser, der var en forudsætning for anerkendelsen, kan CONI tilbagekalde denne anerkendelse [85]. Sammen med muligheden for at gribe ind eller sætte forbundene under administration er dette den mest effektive foranstaltning i den italienske lovgivning med hensyn til at give CONI reelle tilsynsbeføjelser.

75 – Artikel 15, stk. 3, i lovdekret nr. 242/1999 samt artikel 21, stk. 4, og artikel 23, stk. 2, i CONI's vedtægter.

76 – Nogle af parterne i sagen har nedtonet betydningen af CONI's handlinger for så vidt angår de nationale idrætsforbunds regnskaber, idet de snarere har kvalificeret dem som vidnesbyrd under henvisning til, at det er generalforsamlingen, der tager endeligt stilling hertil.

77 – Såfremt CONI ikke godkender budgettet, indebærer dette, at kompetencen hertil overføres til generalforsamlingen, som består af repræsentanter for idrætsselskaberne (artikel 20, stk. 1, i FIGC's vedtægter).

78 – Punkt 70 i Kommissionens skriftlige indlæg.

79 – Artikel 23, stk. 2, første afsnit, i CONI's vedtægter.

80 – Artikel 7, stk. 5, litra h1), i CONI's vedtægter.

81 – FIG og FISE-dommen, præmis 80.

82 – Artikel 31, stk. 1, i FIGC's vedtægter.

83 – Artikel 31, stk. 4, i FIGC's vedtægter: Revisorkollegiet udøver regnskabsmæssig kontrol med FIGC og dets organer. Kollegiets medlemmer skal inviteres med til alle forbundsorganernes møder.

84 – Jf. punkt 68 og fodnote 5 i dette forslag til afgørelse.

85 – Artikel 21, stk. 3, i CONI's vedtægter.

96. Den omstændighed, at tilbagekaldelsen alene finder sted i særligt alvorlige tilfælde, har ingen betydning for dens status som en tilsynsmekanisme, som CONI kan anvende over for de nationale idrætsforbund. Der er tale om en beføjelse, som kan sidestilles med dem, der blev undersøgt af Domstolen i dommen i sagen Kommissionen mod Frankrig [86], hvorefter den offentlige myndighed havde mulighed for at opløse selskabet og udnævne en likvidator og en midlertidig administrator.

97. Efter Domstolens opfattelse indebærer »de beføjelser, som de nævnte bestemmelser tillægger [myndigheden], [selv hvis de] rent faktisk kun udøves undtagelsesvis, […] ikke desto mindre en *permanent kontrol*, som er den eneste måde, hvorpå alvorlige fejl eller forsømmelighed hos de styrende organer kan opdages« [87].

98. Endelig skal det bemærkes, at en opløsning i FIGC's tilfælde – også selv om den måtte være frivillig – ikke indebærer en fordeling af forbundets formue, eftersom denne deponeres hos CONI [88]. Denne omstændighed bekræfter efter min opfattelse, at den offentlige del af FIGC's virksomhed, som er underlagt CONI's tilsyn, er afgørende for den samlede retsorden, der regulerer dette forbund [89].

2. Spørgsmålet om, hvorvidt CONI udøver kontrol med de nationale idrætsforbund, eller om disse udøver kontrol med CONI

99. Opmærksomheden skal navnlig henledes på den omstændighed, at de parter, der har argumenteret for, at de nationale idrætsforbund har fuld autonomi i forhold til CONI, har anført, at det i virkeligheden er forbundene, der *kontrollerer* CONI i kraft af deres tilstedeværelse i dennes øverste organer [90].

100. Domstolen har allerede taget stilling til dette argument i FIG og FISE-dommen, hvori den fremhævede, »at denne omstændighed kun er relevant, hvis det kan godtgøres, at hvert af disse forbund isoleret set er i stand til at udøve en så betydelig indflydelse på den offentlige kontrol, som CONI udøver, at denne kontrol […] bliver neutraliseret« [91].

101. Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) har ligeledes forkastet en sådan tilgang, om end ud fra et andet synspunkt. Den er af følgende opfattelse, hvilket jeg er enig i:

– Dels skal de personer, der sidder i CONI's væsentligste organer (også selv om det for størstedelens vedkommende er personer fra de nationale idrætsforbund), »overholde de faglige pligter, der følger af deres hverv, og se bort fra deres oprindelse«.

– Dels »er CONI for sin del […] underlagt tilsyn fra [den ministerielle myndighed], som kan foreskrive opløsning af det nationale udvalg og afsætte formanden for CONI […]« i de tilfælde, der er opregnet i artikel 13 i lovdekret nr. 242/1999 [92].

86 – Dom af 1.2.2001 (C-237/99, EU:C:2001:70).

87 – Ibidem, præmis 54 og 56. Min fremhævelse.

88 – Artikel 38, stk. 1, i FIGC's vedtægter.

89 – I modsat fald ville opløsningen være reguleret af de almindelige selskabsregler, og et positivt resultat på opgørelseskontoen ville blive fordelt mellem kapitalejerne. Dette er derimod ikke tilfældet, idet den overskydende formue bliver knyttet til det forfulgte offentlige formål ved overførsel heraf til den offentlig tilsynsmyndighed.

90 – Skriftlige indlæg fra FIGC (punkt 43-45), CONI (punkt 32-34) og den italienske regering (punkt 26), hvori de har fremhævet, at »[repræsentanterne for de nationale idrætsforbund] udgør flertallet i CONI's væsentligste beslutningsorganer«.

91 – FIG og FISE-dommen, præmis 89.

92 – Fjerde led i forelæggelsesafgørelsens præmis 5.6.

102. Referencepunktet for bedømmelsen af, hvem der kontrollerer hvem, kan ikke være nogen anden end den retlige udformning af forholdene mellem CONI og de nationale idrætsforbund. Såfremt det – på trods af, at lovgivningen giver CONI tilsynsbeføjelser over for de nationale idrætsforbund – forholdt sig således, at forholdet de facto vendes om som følge af, at de medlemmer af CONI, som hidrører fra de nationale idrætsforbund, ikke »ser bort fra deres oprindelse« og glemmer, at de udøver offentlige funktioner, ville vi have at gøre med en uregelmæssighed [93], som burde berigtiges.

103. Følgelig skal den forelæggende ret i forbindelse med sin bedømmelse af, om FIGC er et offentligretligt organ i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktiv 2014/24, henholde sig til den juridiske udformning af forholdene mellem CONI og de nationale idrætsforbund, uden at tage hensyn til de uregelmæssigheder, der i praksis kan forekomme.

V. Forslag til afgørelse

104. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) forelagte spørgsmål således:

»1) I henhold til artikel 2, stk. 1, nr. 4), litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF kan et nationalt idrætsforbund kvalificeres som et offentligretligt organ, såfremt det, ud over at være en juridisk person, er blevet oprettet specielt med henblik på at imødekomme almenhedens behov, som ikke er af industriel eller kommerciel karakter, og såfremt det er underlagt ledelsesmæssig kontrol af et andet offentligretligt organ, som f.eks. en national olympisk komité, som ved en medlemsstats lovgivning er blevet tillagt en sådan status.

2) Den nationale ret kan fastslå, at de nationale idrætsforbund imødekommer almenhedens behov, som ikke er af industriel eller kommerciel karakter, når de offentlige funktioner, som myndighederne har tillagt dem under monopol, og som udgør eksistensgrundlaget for disse enheder, der ikke handler med gevinst for øje, udgør selve kernen af deres virksomhed, således at deres øvrige aktiviteter alene udgør et instrument til opfyldelse heraf. Det er i denne forbindelse uden betydning, om det nationale idrætsforbund er selvfinansierende eller afhængig af offentlige bidrag.

3) For at vurdere, om en offentlig myndighed som den nationale olympiske komité, der er genstand for den foreliggende sag, udøver tilsyn med de nationale idrætsforbund, skal den forelæggende ret foretage en samlet vurdering af den pågældende komités beføjelser i forbindelse med ledelsen af de nævnte forbund. Som indicier, der i princippet kan være et udtryk for dens tilsynsbeføjelser, kan nævnes, at den nationale olympiske komité:

   – træffer beslutning om anerkendelse af de nationale idrætsforbund til idrætsformål efter forudgående godkendelse af deres vedtægter, og i givet fald kan tilbagekalde anerkendelsen

   – har beføjelse til at udstede instruktioner og træffe beslutninger vedrørende de nationale idrætsforbunds offentlige virksomhed

   – kan pålægge de nationale idrætsforbund at overholde de almindelige bestemmelser og at henholde sig til den nationale olympiske komités instruktioner og beslutninger, idet den i tilfælde af alvorlige uregelmæssigheder i forvaltningen eller ved grov tilsidesættelse af idrætslovgivningen kan træffe afgørelse om indgriben i de nævnte forbund

93 – I den juridiske og økonomiske litteratur på området for offentlige organers og agenturers adfærd er der foretaget en tilbundsgående analyse (efter G. Stiglers arbejde i The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics*, 1971, bind 2, I, s. 3-21) af det fænomen, der er kendt som de berørte aktørers »regulatory capture«.

– udøver permanent tilsyn med de nationale idrætsforbunds drift

– godkender budgettet og de programmer, der er knyttet til aktiviteten, samt det årlige regnskab for de nationale idrætsforbund og kan udpege revisorer, der skal repræsentere komitéen (i givet fald med afgørende flertal i revisorkollegiet) i disses organer.

4) Den omstændighed, at repræsentanter fra de nationale idrætsforbund har en kvalificeret andel, eller endog en majoritetsandel, af repræsentanter i den nationale olympiske komité, er ikke til hinder for at anse de pågældende forbund for offentligretlige organer, som er underlagt den nævnte komités tilsyn.«