ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

11 september 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Verordening (EU) nr. 549/2013 – Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie – Bijlage A, punt 20.15 – Zeggenschap van een nationaal olympisch comité over nationale sportfederaties die zijn opgericht in de vorm van instellingen zonder winstoogmerk (izw's) – Bijlage A, punt 20.15, tweede volzin – Begrip ‚algemene door de overheid vastgestelde regels die van toepassing zijn op alle instellingen die dezelfde activiteit uitoefenen' – Draagwijdte – Bijlage A, punt 20.15, eerste volzin – Begrip ‚bevoegdheid om het algemene beleid of programma van [een] izw vast te stellen' – Draagwijdte – Bijlage A, punt 2.39, onder d), punt 20.15, onder d), en punt 20.309, onder i), laatste volzin – Inaanmerkingneming van de aan de izw betaalde lidmaatschapsgelden"

In de gevoegde zaken C-612/17 en C-613/17,

betreffende twee verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Corte dei conti (rekenkamer, Italië) bij beslissingen van 13 september 2017, ingekomen bij het Hof op 24 oktober 2017, in de procedures

Federazione Italiana Golf (FIG)

tegen

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT),

Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-612/17),

en

Federazione Italiana Sport Equestri (FISE)

tegen

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) (C-613/17),

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, kamerpresident, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de Tweede kamer, en C. Vajda (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: G. Hogan,

* Procestaal: Italiaans.

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 6 februari 2019,

gelet op de opmerkingen van:

– de Federazione Italiana Golf (FIG), vertegenwoordigd door P. Montone en M. Montone, avvocati,

– de Federazione Italiana Sport Equestri (FISE), vertegenwoordigd door G. Tobia, avvocato,

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. De Bellis en D. Del Gaizo, avvocati dello Stato,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Moro en F. Simonetti als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 28 februari 2019,

het navolgende

Arrest

1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie (PB 2013, L 174, blz. 1).

2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen, waarvan het eerste, in zaak C-612/17, tussen de Federazione Italiana Golf (Italiaanse golffederatie; hierna: „FIG") enerzijds en het Istituto Nazionale di Statistica (nationaal instituut voor de statistiek, Italië; hierna: „ISTAT") en het Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministerie van Economische Zaken en Financiën, Italië) anderzijds, en het tweede, in zaak C-613/17, tussen de Federazione Italiana Sport Equestri (Italiaanse ruitersportfederatie; hierna: „FISE") en het ISTAT, over de plaatsing voor 2017 van de FIG en de FISE op de lijst van overheidsinstellingen die in aanmerking moeten worden genomen bij de opstelling van de geconsolideerde winst-en-verliesrekening van de overheid (hierna: „ISTAT-lijst 2016").

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 In overweging 1 van verordening nr. 549/2013 staat te lezen:

„De beleidsvorming in de Unie en het toezicht op de economieën van de lidstaten en op de economische en monetaire unie (EMU) vereisen vergelijkbare, actuele en betrouwbare informatie over de structuur van de economie en de ontwikkeling van de economische situatie in iedere lidstaat of regio."

4 Overweging 3 van deze verordening luidt:

„De burgers van de Unie hebben economische rekeningen nodig als basisinstrument voor de analyse van de economische situatie van een lidstaat of regio. Ter wille van de vergelijkbaarheid moeten die rekeningen worden opgesteld op basis van dezelfde, niet voor verschillende uitleg vatbare beginselen. De verstrekte informatie moet zo nauwkeurig, volledig en tijdig mogelijk zijn om maximale transparantie in alle sectoren te waarborgen."

5 Hoofdstuk 1 van bijlage A bij dezelfde verordening, waarin de algemene kenmerken en grondbeginselen van het Europees systeem van rekeningen (hierna: „ESR 2010") zijn weergegeven, bevat de punten 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36, 1.37 en 1.57, die als volgt zijn verwoord:

„1.01 Het [ESR 2010] is een internationaal compatibel boekhoudkundig raamwerk voor een systematische en uitvoerige beschrijving van een totale economie (een regio, land of groep landen), de elementen waaruit deze economie is opgebouwd en haar betrekkingen met andere totale economieën.

[...]

1.19 De cijfers uit het ESR-kader spelen een belangrijke rol bij de vorming van en het toezicht op het sociale en economische beleid van de [Unie] en haar lidstaten.

Uit de volgende voorbeelden blijkt waarvoor het ESR-kader onder meer wordt gebruikt:

[...]
b) de vaststelling van criteria voor de procedure bij buitensporige tekorten: hoogte van het overheidstekort en de overheidsschuld;

[...]

1.34 Sectorrekeningen worden gecreëerd door eenheden in sectoren onder te brengen, zodat transacties en saldi van de rekeningen naar sector kunnen worden gepresenteerd. Door de presentatie naar sector worden veel belangrijke meetwaarden voor economisch en begrotingsbeleid aangereikt. De belangrijkste sectoren zijn huishoudens, overheid, vennootschappen (financiële instellingen en niet-financiële vennootschappen), instellingen zonder winstoogmerk (izw's) ten behoeve van huishoudens, en het buitenland.

Het onderscheid tussen markt- en niet-marktactiviteiten is van groot belang. Een entiteit in handen van de overheid die een marktgerichte vennootschap blijkt te zijn, wordt in de sector vennootschappen ingedeeld, buiten de sector overheid. Op die manier maken de tekorten en schulden van de vennootschap geen deel uit van het tekort en de schuld van de overheid.

1.35 Het is belangrijk dat duidelijke, deugdelijke criteria voor de classificatie van entiteiten in sectoren worden vastgesteld.

De publieke sector bestaat uit alle in de economie ingezeten institutionele eenheden waarover de overheid zeggenschap heeft. De particuliere sector bestaat uit de overige ingezeten eenheden.

In tabel 1.1 zijn de criteria aangegeven die worden gebruikt om het onderscheid te maken tussen de publieke en de particuliere sector, en in de publieke sector tussen de sector overheid en de sector vennootschappen in handen van de overheid, en in de particuliere sector tussen de sector izw's t.b.v. huishoudens en de sector particuliere vennootschappen.

Tabel 1.1

Criteria	In handen van de overheid (publieke sector)	In particuliere handen (particuliere sector)
Niet-marktoutput	Overheid	Izw's t.b.v. huishoudens
Marktoutput	Vennootschappen in handen van de overheid	Particuliere vennootschappen

1.36 Zeggenschap wordt gedefinieerd als de bevoegdheid om het algemene beleid of programma van een institutionele eenheid te bepalen. Verdere bijzonderheden in verband met de definitie van zeggenschap worden gegeven in punten 2.35 tot en met 2.39.

1.37 Het onderscheid tussen markt en niet-markt en bijgevolg, voor entiteiten van de publieke sector, de indeling ervan in de sector overheid of in de sector vennootschappen, wordt bepaald door de volgende regel:

Een activiteit wordt als marktactiviteit beschouwd wanneer de desbetreffende goederen en diensten onder de volgende voorwaarden worden verhandeld:
1) verkopers streven naar winstmaximalisatie op lange termijn en verkopen daartoe vrijwillig op de markt goederen en diensten aan wie bereid is de gevraagde prijs te betalen;
2) kopers streven, rekening houdend met hun schaarse middelen, naar nutsmaximalisatie door zich bij hun aankopen te laten leiden door de vraag welke producten tegen de aangeboden prijs het best aan hun behoeften voldoen;
3) van een effectieve markt is sprake wanneer verkopers en kopers toegang tot en informatie over de markt hebben. Er kan ook dan sprake zijn van een effectieve markt wanneer niet volledig aan deze voorwaarden wordt voldaan.

[...]

1.57 Institutionele eenheden zijn economische entiteiten die zelfstandig goederen en activa kunnen bezitten, verplichtingen kunnen aangaan en economische activiteiten en transacties met andere eenheden kunnen verrichten. Voor het ESR-systeem zijn de institutionele eenheden ingedeeld in vijf elkaar uitsluitende binnenlandse institutionele sectoren:
a) niet-financiële vennootschappen;
b) financiële instellingen;
c) overheid;
d) huishoudens;
e) [izw's] ten behoeve van huishoudens.

De vijf sectoren vormen tezamen de totale binnenlandse economie. Iedere sector is onderverdeeld in subsectoren. Dankzij het ESR 2010-systeem kan een volledig rekeningenstelsel (inclusief balansen) worden samengesteld voor iedere sector en subsector, alsmede voor de totale economie. Niet-ingezeten eenheden kunnen betrekkingen aangaan met deze vijf binnenlandse sectoren; de interacties worden in dat geval weergegeven tussen de binnenlandse sectoren en een zesde institutionele sector, de sector buitenland.

[...]"

6 Hoofdstuk 2 („Eenheden en indeling van eenheden”) van bovengenoemde bijlage bevat punt 2.12, schema 2.1 en de punten 2.34, 2.39 en 2.130. Daarin staat te lezen:

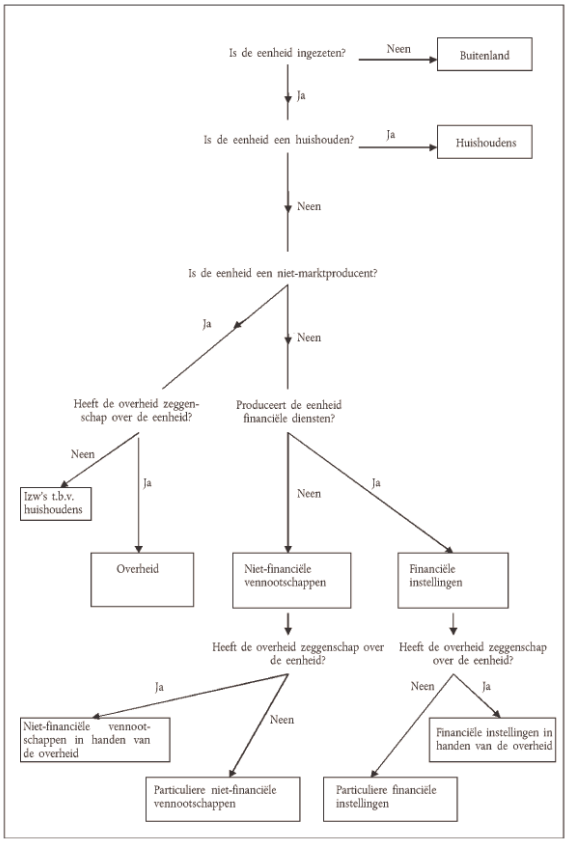
„2.12 *Definitie*: een institutionele eenheid is een economische entiteit die wordt gekenmerkt door zelfstandige beslissingsbevoegdheid bij de uitoefening van haar hoofdfunctie. Een ingezeten eenheid wordt beschouwd als een institutionele eenheid in het economische gebied waar zij haar belangrijkste economische belangencentrum heeft wanneer zij zelfstandige beslissingsbevoegdheid bezit en een volledige boekhouding voert dan wel in staat is een volledige boekhouding op te stellen.

Een eenheid heeft zelfstandige beslissingsbevoegdheid bij de uitoefening van haar hoofdfunctie indien zij:

a) het recht heeft zelf goederen en andere activa te bezitten; zij kan door middel van transacties met andere institutionele eenheden goederen en andere activa van eigenaar laten veranderen;
b) economische beslissingen kan nemen en economische activiteiten kan uitoefenen waarvoor zij verantwoordelijk en wettelijk aansprakelijk is;
c) op eigen naam verplichtingen in de vorm van financiële passiva, andere verplichtingen of verdere verbintenissen kan aangaan en contracten kan afsluiten;
d) een volledige boekhouding bestaande uit boekhoudkundige documenten betreffende al haar transacties tijdens de verslagperiode, alsook een balans van activa en passiva kan opstellen.

[...]

Schema 2.1 – Indeling van eenheden in sectoren



[...]

2.34 Schema 2.1 geeft weer hoe eenheden in de hoofdsectoren worden ingedeeld. Om de sector te bepalen van een ingezeten eenheid die geen huishouden is, moet volgens het schema worden bepaald of zij al dan niet onder zeggenschap van de overheid staat en of zij marktproducent of niet-marktproducent is.

[...]

2.39 Voor instellingen zonder winstoogmerk met eigen rechtspersoonlijkheid moeten de volgende vijf indicatoren voor zeggenschap in aanmerking worden genomen:

a) de benoeming van functionarissen;
b) de bepalingen van bevoegdheid verlenende instrumenten;
c) contractuele overeenkomsten;
d) de mate van financiering;
e) de risicogrootte voor de overheid.

Zoals bij ondernemingen kan één enkele indicator in sommige gevallen voldoende zijn om te besluiten dat er sprake is van zeggenschap; in andere gevallen kunnen meerdere indicatoren tezamen wijzen op zeggenschap.

[...]

2.130 [...] Niet-markt-izw's t.b.v. huishoudens waarover de overheid zeggenschap heeft, worden ingedeeld in de sector overheid (S.13).

[...]"

7 Punt 3.31 van hoofdstuk 3 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 luidt:

„[...]

Een particuliere [instelling zonder winstoogmerk (izw)] die niet-marktproducent is, wordt ingedeeld in de sector izw's t.b.v. huishoudens, tenzij zij onder zeggenschap van de overheid staat. Een particuliere izw [die] onder zeggenschap van de overheid staat, wordt ingedeeld in de sector overheid.

[...]"

8 Hoofdstuk 4 („Verdelingstransacties") van deze bijlage bevat de punten 4.125 en 4.126. Daarin is bepaald:

„Inkomensoverdrachten aan izw's t.b.v. huishoudens (D.751)

4.125 *Definitie*: inkomensoverdrachten aan izw's t.b.v. huishoudens (D.751) omvatten alle vrijwillige bijdragen (met uitzondering van legaten), lidmaatschapsgelden en financiële steun die deze instellingen ontvangen van huishoudens (met inbegrip van niet-ingezeten huishoudens) en in mindere mate van andere eenheden.

4.126 Tot de inkomensoverdrachten aan izw's t.b.v. huishoudens behoren:

a) periodieke bijdragen van huishoudens aan vakbonden, sportverenigingen en politieke, culturele, religieuze en soortgelijke organisaties die behoren tot de sector izw's t.b.v. huishoudens;

[...]"

9 In hoofdstuk 20 van dezelfde bijlage, dat betrekking heeft op de overheidsrekeningen, zijn de punten 20.05, 20.13, 20.15, 20.17, 20.18, 20.29, 20.306, 20.309 en 20.310 opgenomen. In deze punten staat te lezen:

„20.05 De sector overheid (S.13) bestaat uit alle overheidsinstellingen en uit alle instellingen zonder winstoogmerk (izw's) die geen marktactiviteiten verrichten en onder toezicht van een overheidsinstelling staan. [...]

[...]

20.13 Instellingen zonder winstoogmerk (izw's) die geen marktproducent zijn en onder zeggenschap van een overheidsinstelling staan, worden tot de sector overheid gerekend.

[...]

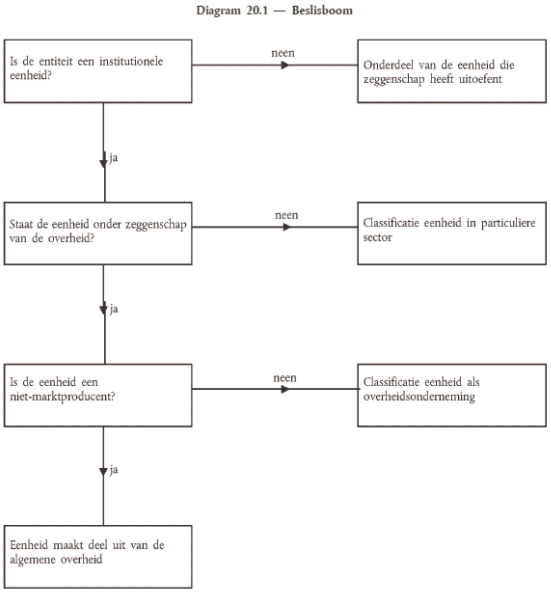
20.15 Zeggenschap over een izw wordt gedefinieerd als de bevoegdheid om het algemene beleid of programma van die izw vast te stellen. Algemene door de overheid vastgestelde regels die van toepassing zijn op alle instellingen die dezelfde activiteit uitoefenen, zijn niet relevant bij de bepaling of een eenheid onder zeggenschap van de overheid staat. Of de overheid zeggenschap over een izw heeft, wordt bepaald aan de hand van de volgende vijf indicatoren:
a) de benoeming van functionarissen;
b) andere bepalingen in het bevoegdheid verlenende instrument, zoals de verplichtingen in het statuut van de izw;
c) contractuele overeenkomsten;
d) de mate van financiering;
e) de mate van blootstelling aan risico's.

Een enkele indicator kan voldoende zijn om zeggenschap vast te stellen. Indien een izw die hoofdzakelijk door de overheid wordt gefinancierd, echter in staat blijft haar beleid of programma tot op aanzienlijke hoogte zelf te bepalen terwijl aan de criteria van de andere indicatoren wordt voldaan, wordt zij niet als onder zeggenschap van de overheid beschouwd. In de meeste gevallen wijst een combinatie van indicatoren op zeggenschap door de overheid. Een besluit op basis van deze indicatoren houdt een beoordeling in.

[...]

Overige overheidsinstellingen

20.17 De classificatie van producenten van goederen en diensten die onder invloed van overheidsinstellingen opereren, kan lastig zijn. Zij kunnen bij de sector overheid worden ingedeeld of, als zij aan de criteria van een institutionele eenheid voldoen, als overheidsonderneming worden beschouwd. In dergelijke gevallen wordt onderstaande beslisboom gebruikt.



Zeggenschap van de overheid

20.18 Zeggenschap over een entiteit is de bevoegdheid om het algemene beleid of programma van die entiteit vast te stellen. [...]

[...]

De markt-/niet-markttoets

20.29 [...]

> Het vermogen van een producent om een marktactiviteit uit te voeren, wordt vooral beoordeeld aan de hand van het gebruikelijke kwantitatieve criterium (50 % of meer) op basis van de verhouding tussen de verkoop en de productiekosten (zie de punten 20.30 en 20.31). Om als marktproducent te worden beschouwd, moet de publiekrechtelijke eenheid gedurende een aaneengesloten periode van meerdere jaren ten minste 50 % van haar kosten door verkoop dekken.

[...]

20.306 Alle institutionele eenheden die onder de publieke sector vallen, zijn ingezeten eenheden waarover de overheid zeggenschap heeft, hetzij direct hetzij indirect via een aantal eenheden binnen de publieke sector samen. Onder zeggenschap over een entiteit wordt verstaan het vermogen om het algemene beleid van die entiteit te bepalen. Dit wordt hieronder nader beschreven.

[...]

Zeggenschap in de publieke sector

20.309 Onder zeggenschap over een tot de publieke sector behorende ingezeten eenheid wordt verstaan het vermogen om het algemene beleid van die eenheid te bepalen. Dat kan zijn door middel van de directe rechten van een enkele eenheid of de collectieve rechten van vele eenheden. De volgende indicatoren van zeggenschap moeten in aanmerking worden genomen:

a) het recht om de meerderheid van functionarissen, directieleden enz. te benoemen of te ontslaan, of om hun benoeming tegen te houden: het recht om een meerderheid van het bestuur van een entiteit te benoemen of te ontslaan, of om de benoeming ervan goed te keuren of tegen te houden, volstaat om zeggenschap aan te tonen. Dit recht kan direct in handen liggen van één enkele eenheid in de publieke sector, of indirect in handen van een aantal van die eenheden. Indien de eerste reeks benoemingen plaatsvindt onder zeggenschap van de publieke sector maar latere vervangingen niet, blijft de eenheid tot de publieke sector behoren totdat de meerderheid van de directieleden niet meer benoemd is onder zeggenschap van de publieke sector;

b) het recht om belangrijk personeel te benoemen of te ontslaan, of om de benoeming ervan tegen te houden: als de zeggenschap over het algemene beleid de facto wordt bepaald door invloedrijke bestuursleden, zoals de algemeen directeur, de bestuursvoorzitter en de financieel directeur, heeft de bevoegdheid om deze mensen te benoemen of te ontslaan, of om hun benoeming tegen te houden, meer gewicht;

c) het recht om een meerderheid van de leden van belangrijke commissies van de entiteit te benoemen of te ontslaan, of om hun benoeming tegen te houden: als belangrijke aspecten van het algemene beleid, zoals de bezoldiging van hogere functionarissen en de bedrijfsstrategie, worden gedelegeerd aan subcommissies, dan is het recht om de in deze subcommissies zitting hebbende directieleden te benoemen of te ontslaan, of om hun benoeming tegen te houden, een bepalende factor;

d) eigendom van de meerderheid van de stemrechten: dit duidt doorgaans op zeggenschap wanneer beslissingen op basis van één stem per aandeel worden genomen. De aandelen kunnen direct worden gehouden of indirect, waarbij de aandelen in het bezit zijn van alle eenheden van de publieke sector samen. Als beslissingen niet op basis van één stem per aandeel worden genomen, moet de situatie nader worden onderzocht om te bepalen of de publieke sector een meerderheid van stemmen heeft;

e) rechten op grond van speciale aandelen en opties: ‚gouden aandelen' waren ooit zeer gangbaar bij geprivatiseerde vennootschappen en komen daarnaast ook voor bij sommige entiteiten voor specifieke doeleinden. In sommige gevallen geven zij eenheden in de publieke sector bepaalde overblijvende rechten om belangen te beschermen; deze rechten kunnen permanent of tijdelijk zijn. Het bestaan van dit soort aandelen is op zich geen indicator van zeggenschap, maar moet wel zorgvuldig worden onderzocht, met name om na te gaan in welke omstandigheden de desbetreffende bevoegdheden kunnen worden gebruikt. Als de bevoegdheden het lopende beleid van de entiteit beïnvloeden, zijn zij van belang voor de classificatie van die entiteit. In andere gevallen gaat het om reservebevoegdheden die het recht kunnen verlenen om het algemene beleid in noodsituaties enz. te bepalen; deze bevoegdheden worden niet relevant geacht als zij niet het lopende beleid beïnvloeden, maar mochten zij worden gebruikt, leidt dat doorgaans wel onmiddellijk tot een herclassificatie. Wanneer entiteiten in de publieke sector een optie op aandelen hebben, levert dat in bepaalde omstandigheden een vergelijkbare situatie op; als dat het geval is, moet worden beoordeeld of de bevoegdheden om de optie uit te oefenen van invloed [zijn] op het algemene beleid van de entiteit;

f) recht op zeggenschap via contracten: als de gehele verkoop van een entiteit naar één enkele eenheid of naar een groep eenheden in de publieke sector gaat, is er ruimte voor een dominante invloed die als zeggenschap kan worden aangemerkt. Als er andere afnemers zijn of kunnen zijn, impliceert dat doorgaans dat de entiteit niet onder zeggenschap van eenheden in de publieke sector staat. Als de entiteit als gevolg van de invloed van de publieke sector geen handel met afnemers in de particuliere sector kan drijven, is dit een indicatie van zeggenschap;

g) recht op zeggenschap op grond van leningovereenkomsten of toestemming om te lenen: geldgevers leggen vaak controlemaatregelen op als voorwaarden voor het verstrekken van een lening. Als de publieke sector bij het verstrekken van een lening, of ter beperking van zijn risico bij een garantie, controlemaatregelen oplegt die strenger zijn dan de voorwaarden die een bank aan een vennootschap in de particuliere sector zou opleggen, is dit een indicatie van zeggenschap. Als een entiteit om toestemming van de publieke sector moet vragen om een lening te kunnen opnemen, is dit eveneens een indicatie van zeggenschap;

h) zeggenschap door buitensporige regelgeving: als regelgeving zo strikt is dat deze feitelijk het algemene beleid van de onderneming dicteert, is dat een vorm van zeggenschap. In sommige gevallen kan er sprake zijn van een vergaande regelgevende betrokkenheid door de overheid, met name bij monopolies en geprivatiseerde nutsbedrijven wanneer er een aspect van openbaredienstverlening is. Die betrokkenheid kan belangrijke gebieden betreffen, zoals de prijsstelling, zonder dat de entiteit de zeggenschap over het algemene beleid uit handen geeft. Wanneer een entiteit er zelf voor kiest om in een sterk gereguleerde omgeving actief te worden of te zijn, duidt dat erop dat zij niet onder zeggenschap van de overheid staat;

i) overige: zeggenschap kan ook worden verworven door wettelijke bevoegdheden of rechten die in het statuut van de entiteit zijn opgenomen, bijvoorbeeld om activiteiten, doelstellingen en operationele aspecten te beperken, begrotingen goed te keuren of om te voorkomen dat de entiteit haar statuut wijzigt, zichzelf ontbindt, dividenden goedkeurt dan wel haar relatie met de publieke sector beëindigt. Een entiteit die volledig of nagenoeg volledig door de publieke sector wordt gefinancierd, wordt geacht onder zeggenschap van de overheid te staan indien de controlemaatregelen voor die financieringsstroom zo restrictief zijn dat zij het algemene beleid op dat vlak dicteren.

20.310 Elk classificatievraagstuk moet op zijn eigen waarde worden beoordeeld en niet alle voornoemde indicatoren hoeven voor elk individueel geval van belang te zijn. Bepaalde indicatoren, zoals in punt 20.309, onder a), c) en d), zijn op zich al voldoende om zeggenschap te constateren. Voor de overige geldt dat een aantal afzonderlijke indicatoren gezamenlijk kunnen wijzen op zeggenschap.

[...]"

Italiaans recht

10 Artikel 1 van decreto legge n. 220 (wetgevend besluit nr. 220) van 19 augustus 2003 (GURI nr. 192 van 20 augustus 2003) dat – na wijzigingen – bij artikel 1 van legge n. 208 (wet nr. 208) van 17 oktober 2003 (GURI nr. 243 van 18 oktober 2003) in wet is omgezet, bepaalt:

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

11 Decreto legislativo n. 242 (wetgevend besluit nr. 242) van 23 juli 1999 (GURI nr. 176 van 29 juli 1999; hierna: „wetgevend besluit nr. 242/1999") heeft betrekking op de reorganisatie van het nationaal olympisch comité van Italië (hierna: „CONI"). In artikel 4, lid 2, van dit wetgevend besluit staat te lezen:

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

12 In artikel 15, leden 1 tot en met 6, van wetgevend besluit nr. 242/1999, dat betrekking heeft op nationale sportfederaties en aangesloten sportfederaties, is bepaald:

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

2. De nationale sportfederaties en aangesloten sportfederaties 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 sportfederaties en aangesloten sportfederaties 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 federatie of van de aangesloten federatie 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 sportfederaties en aangesloten sportfederaties worden voor sportdoeleinden erkend door de nationale raad.

6. Nieuwe nationale sportfederaties en aangesloten sportfederaties worden als privaatrechtelijke rechtspersonen erkend overeenkomstig [decreto del Presidente della Repubblica n. 361 (besluit nr. 361 van de president van de Republiek) van 10 februari 2000] na de erkenning voor sportdoeleinden door de nationale raad."

13 Artikel 16 van wetgevend besluit nr. 242/1999 bepaalt:

„Voor de nationale sportfederaties en aangesloten sportfederaties gelden statutaire en wettelijke bepalingen die gebaseerd zijn op het beginsel van interne democratie en op het beginsel dat iedereen onder gelijke voorwaarden en met inachtneming van het nationale en internationale sportrecht aan sportactiviteiten deelneemt."

14 In artikel 6 van de statuten van het CONI, dat betrekking heeft op de nationale raad van het CONI, staat in lid 1 te lezen:

„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 sportfederaties en aangesloten sportfederaties."

15 Artikel 6, lid 3, van de statuten van het CONI luidt:

„Overeenkomstig regel 29, punt 3, van het Olympisch Handvest dient de meerderheid van de stemmen afkomstig te zijn van stemmen die worden uitgebracht door de vertegenwoordigers van de nationale sportfederaties die aangesloten zijn bij de verschillende internationale federaties die verantwoordelijk zijn voor de sporten die behoren tot het programma van de Olympische Spelen."

16 In artikel 6, lid 4, van de statuten van het CONI is bepaald:

„De nationale raad:

[...]

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

c) neemt beslissingen over de erkenning voor sportdoeleinden van nationale sportfederaties, aangesloten sportfederaties, entiteiten voor sportbevordering en erkende verenigingen van algemeen nut, 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 de nationale sportfederaties, de aangesloten sportfederaties en, wat de sportieve aspecten betreft, van erkende entiteiten ter bevordering van sportbeoefening;

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

[...]

f1) beslist, op voorstel van de nationale commissie, over het onder toezicht plaatsen van de nationale sportfederaties en aangesloten sportfederaties 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 niet gewaarborgd is dat nationale sportwedstrijden in goede omstandigheden starten en verlopen;

[...]"

17 Artikel 7, lid 1, van de statuten van het CONI, dat betrekking heeft op de nationale commissie van het CONI, bepaalt:

„De nationale commissie is het orgaan dat belast is met de leiding over, de uitvoering van en het toezicht op de administratieve activiteiten van het CONI; zij controleert de nationale sportfederaties en aangesloten sportfederaties – en dus ook hun interne werking – alsook de entiteiten ter bevordering van sportbeoefening."

18 In artikel 7, lid 5, van de statuten van het CONI staat te lezen:

„De nationale commissie:

[...]

e) controleert, op basis van de door de nationale raad vastgestelde criteria en voorwaarden, de nationale sportfederaties met betrekking tot de openbare aspecten en meer bepaald met betrekking tot de behoorlijke organisatie van wedstrijden, de voorbereiding van de Olympische Spelen, de beoefening van topsport en de aanwending van de toegekende financiële steun, en legt de criteria vast voor de toekenning van financiële steun aan de federaties;

[...]

f) stelt aan de nationale raad voor om de nationale sportfederaties of aangesloten sportfederaties onder toezicht te plaatsen 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 de nationale sportfederaties niet de wettelijk voorgeschreven maatregelen hebben genomen, dan wel om de bevoegde interne organen onder toezicht te plaatsen teneinde te waarborgen dat de nationale sportwedstrijden in goede omstandigheden starten en verlopen;

[...]

g2) gaat over tot de goedkeuring van de begroting en de bijbehorende activiteitenprogramma's alsook van de jaarrekening van de nationale sportfederaties en aangesloten sportfederaties;

[...]

h1) benoemt de auditeurs die het CONI vertegenwoordigen in de nationale sportfederaties en aangesloten sportfederaties 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 sportfederaties en aangesloten sportfederaties, 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 sportfederaties en aangesloten sportfederaties opdat de nodige wijzigingen worden aangebracht;

[...]"

19 Artikel 20, lid 4, van de statuten van het CONI luidt:

„De nationale sportfederaties verrichten hun sportieve activiteiten en de bijbehorende promotieactiviteiten in overeenstemming met de beslissingen 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 sportfederaties technische, organisatorische en beheersautonomie toegekend onder toezicht van het CONI."

Hoofdgedingen en prejudiciële vragen

20 De FIG en de FISE zijn nationale sportfederaties in Italië die zijn georganiseerd in de vorm van verenigingen zonder winstoogmerk met rechtspersoonlijkheid. Het gaat om privaatrechtelijke rechtspersonen die in beginsel onderworpen zijn aan de bepalingen van het Italiaanse burgerlijk wetboek.

21 Bij besluit dat in de *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* bekendgemaakt is op 30 september 2016, heeft het ISTAT de FIG en de FISE op de ISTAT-lijst 2016 geplaatst.

22 Het ISTAT, dat daarbij de bepalingen van het ESR 2010 toepaste, was om te beginnen van mening dat die twee federaties volgens de met name in punt 20.29 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 geregelde „markt-/niet-markttoets" aan te merken waren als institutionele eenheden die geen marktactiviteiten verrichten. Teneinde vast te stellen of deze eenheden overeenkomstig de punten 2.130 en 3.31 van bijlage A bij die verordening dienden te worden ingedeeld in de sector van de izw's ten behoeve van huishoudens dan wel in de sector van de overheid, is het ISTAT nagegaan of de FIG en de FISE onder zeggenschap van de overheid stonden.

23 Het ISTAT is tot de slotsom gekomen dat dit voor beide federaties het geval was, aangezien zij weliswaar over enige beslissingsautonomie beschikten, maar er geen sprake was van volledige zelfbeschikking gelet op de substantiële mate van zeggenschap die het CONI uitoefende over hun beheer. Deze aanzienlijke invloed bleek volgens het ISTAT uit een aantal aanwijzingen, waaronder de bevoegdheid van het CONI om de federaties voor sportdoeleinden te erkennen, om hun statuten, begroting en jaarrekening goed te keuren, om toezicht te houden op de federaties wat betreft de aspecten met een openbare dimensie (wedstrijden, voorbereiding van de Olympische Spelen enzovoort) en om de nationale sportfederaties onder administratief toezicht te plaatsen in bepaalde gevallen van ernstige onregelmatigheden. Tevens was het ISTAT van mening dat de aan de FIG en de FISE betaalde lidmaatschapsgelden moesten worden beschouwd als parafiscale overheidssteun en dat die federaties bovendien overheidsfinanciering van het CONI genoten, die stabiel was in de tijd en strikt door het CONI werd gecontroleerd.

24 De FIG en de FISE hebben elk – respectievelijk op 29 november en 7 december 2016 – bij de verwijzende rechter, de Corte dei conti (rekenkamer, Italië), beroep ingesteld tot nietigverklaring van het besluit van het ISTAT om hen op de ISTAT-lijst 2016 te plaatsen. Zij zijn met name van mening dat het ISTAT de bepalingen van het ESR 2010 onjuist heeft toegepast en dat het zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat zij onder de door het CONI uitgeoefende zeggenschap van de overheid stonden.

25 Na te hebben geconstateerd dat de activiteiten van zowel de FIG als de FISE geen marktkarakter hebben en dat deze federaties instellingen zonder winstoogmerk in de zin van het ESR 2010 zijn, merkt de verwijzende rechter op dat partijen in de hoofdgedingen het niet eens zijn over de uitlegging van het begrip „zeggenschap van de overheid" en in het bijzonder over de uitlegging van drie van de criteria die overeenkomstig punt 20.15 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 in aanmerking moeten worden genomen om te bepalen of een sportfederatie als izw moet worden geacht onder zeggenschap van de overheid te staan en dus tot de sector van de overheid te behoren.

26 Wat om te beginnen het negatieve criterium in de tweede volzin van bovenvermeld punt betreft, op grond waarvan „[a]lgemene door de overheid vastgestelde regels die van toepassing zijn op alle instellingen die dezelfde activiteit uitoefenen" niet relevant zijn bij de beoordeling of een institutionele eenheid onder zeggenschap van de overheid staat, merkt de verwijzende rechter op dat deze uitdrukking ruim kan worden opgevat en zich in de hoofdgedingen zowel kan uitstrekken tot de bevoegdheid van het CONI om richtsnoeren met betrekking tot de beoefening van sportactiviteiten vast te stellen als tot zijn bevoegdheid om federaties voor sportdoeleinden te erkennen. Indien deze

bevoegdheden zouden moeten worden aangemerkt als „algemene door de overheid vastgestelde regels", zouden zij volgens de verwijzende rechter niet relevant zijn bij de bepaling of de FIG en de FISE onder zeggenschap van het CONI staan.

27 Wat vervolgens het criterium betreft op grond waarvan de zeggenschap van de overheid over een izw wordt gedefinieerd als „de bevoegdheid [van de overheid] om het algemene beleid of programma van die izw vast te stellen", merkt de verwijzende rechter op dat deze uitdrukking op twee verschillende manieren kan worden begrepen. Volgens een eerste uitlegging kan de zeggenschap – zoals blijkt uit de geest van de punten 1.36 en 20.15 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 – worden opgevat als het vermogen van de overheid om het algemene beleid of programma van de institutionele eenheid te bepalen, dat wil zeggen het vermogen om het gehele, concrete beheer van deze eenheid te sturen, te binden en te beïnvloeden, met uitzondering van bevoegdheden die bestaan in een louter formeel en extern toezicht. Volgens een tweede uitlegging wordt de zeggenschap ruim opgevat en strekt zij zich uit tot bevoegdheden van formeel en extern toezicht, zoals de bevoegdheden om de jaarrekening goed te keuren, om de auditeurs aan te stellen of om de statuten goed te keuren.

28 Wat ten slotte het in punt 20.15, onder d), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 bedoelde criterium van de „mate van financiering" betreft, merkt de verwijzende rechter op dat zowel de FIG als de FISE voor ongeveer 30 % wordt gefinancierd door het CONI, terwijl de aan deze federaties betaalde lidmaatschapsgelden voor elk van hen meer dan 50 % van hun inkomsten vormen. De verwijzende rechter vraagt zich dan ook af of deze bijdragen in aanmerking kunnen worden genomen voor het financieringscriterium en of zij moeten worden beschouwd als bronnen van openbare dan wel particuliere financiering.

29 In dit verband is de verwijzende rechter van oordeel dat de aan de betrokken federaties betaalde lidmaatschapsgelden in aanmerking moeten kunnen worden genomen bij de beoordeling van de mate van financiering, maar dat zij daarbij moeten worden aangemerkt als „niet-wederkerige privaatrechtelijke betalingen" die niet kunnen worden gelijkgesteld met inkomsten uit overheidsfinanciering. De verwijzende rechter merkt op dat indien dergelijke bijdragen zouden moeten worden beschouwd als „parafiscale overheidssteun" omdat het, zoals het ISTAT aanvoert, zou gaan om overdrachten van overheidsmiddelen die een gegarandeerde financieringsstroom van het CONI naar elke federatie vormen, dit zou neerkomen op de invoering van een indicator voor zeggenschap waarin het ESR 2010 niet voorziet. Volgens de verwijzende rechter zou het, indien zijn uitlegging zou worden gevolgd, mogelijk zijn om aan te nemen dat de FIG en de FISE dankzij de particuliere bijdragen van hun leden in staat zijn voor een aanzienlijk gedeelte in hun eigen financiering te voorzien waardoor zij hun algemeen beleid of programma tot op aanzienlijke hoogte zelf kunnen bepalen en waardoor elke door het CONI uitgeoefende zeggenschap van de overheid kan worden uitgesloten, ook al worden zij voor 30 % door het CONI gefinancierd.

30 In deze omstandigheden heeft de Corte dei conti de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Moet het begrip ‚algemene door de overheid vastgestelde regels die van toepassing zijn op alle instellingen die dezelfde activiteit uitoefenen' als bedoeld in [punt 20.15 van bijlage A bij] verordening nr. 549/20131 [...] ruim worden opgevat, zodat het zich ook uitstrekt tot bevoegdheden om richtsnoeren van sportieve aard (‚soft law') vast te stellen en tot wettelijk vastgelegde erkenningsbevoegdheden voor de verkrijging van rechtspersoonlijkheid en van het vermogen om werkzaam te zijn in de sportsector, welke beide bevoegdheden in het algemeen betrekking hebben op alle nationale sportfederaties in Italië?

2) Moet de algemene indicator voor zeggenschap als bedoeld in [punt 20.15 van bijlage A bij] verordening nr. 549/2013 [...] (‚de bevoegdheid om het algemene beleid of programma van [een instelling zonder winstoogmerk] vast te stellen) in materiële zin worden opgevat als het vermogen om het beheer van een instelling zonder winstoogmerk te sturen, te binden en te beïnvloeden, of

kan hij in atechnische zin worden geacht ook bevoegdheden van extern toezicht te omvatten die verschillen van die welke worden omschreven in de onder a), b), c), d) en e), [van punt 20.15 van bijlage A] bij verordening nr. 549/2013 bedoelde specifieke indicatoren voor zeggenschap (zoals de bevoegdheden om de jaarrekening goed te keuren, om auditeurs te benoemen, om de statuten en bepaalde soorten reglementen goed te keuren, om richtsnoeren van sportieve aard vast te stellen of om instellingen voor sportdoeleinden te erkennen)?

3) Kan op grond van [de punten 20.15, 4.125 en 4.126 van bijlage A bij] verordening nr. 549/2013 [...], bij de beoordeling of er sprake is van zeggenschap van de overheid, rekening worden gehouden met lidmaatschapsgelden, met dien verstande dat een hoog bedrag aan lidmaatschapsgelden, samen met de overige eigen inkomsten, in het licht van de specifieke omstandigheden van het concrete geval kan wijzen op een aanzienlijke mate van zelfbeschikking van de instelling zonder winstoogmerk?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Opmerkingen vooraf

31 De hoofdgedingen hebben betrekking op de vraag of twee Italiaanse institutionele eenheden die geen marktactiviteiten verrichten en die zijn georganiseerd in de vorm van izw's, te weten de FIG en de FISE, moeten worden beschouwd als instellingen die onder zeggenschap staan van de overheid, meer bepaald het CONI, met het oog op hun indeling – overeenkomstig de voorschriften van het ESR 2010 – in ofwel de sector van de overheid ofwel de sector van de izw's ten behoeve van huishoudens.

32 Zoals blijkt uit de overwegingen 1 en 3 van verordening nr. 549/2013 alsook uit de punten 1.01 en 1.19 van bijlage A daarbij, wordt met het ESR 2010 ten behoeve van de burgers van de Unie en van de Unie als zodanig een referentiekader vastgesteld dat bestemd is voor de opstelling van de rekeningen van de lidstaten. Die rekeningen moeten worden opgesteld op basis van dezelfde, niet voor verschillende uitlegging vatbare beginselen, zodat vergelijkbare resultaten kunnen worden verkregen.

33 Voor ESR 2010-gerelateerde boekhoudkundige doeleinden moet elke institutionele eenheid, die in de punten 1.57 en 2.12 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 in wezen wordt gedefinieerd als een economische entiteit die wordt gekenmerkt door zelfstandige beslissingsbevoegdheid bij de uitoefening van haar hoofdfunctie, worden ondergebracht in een van de zes in punt 1.34 van bijlage A bij die verordening geïdentificeerde hoofdsectoren, te weten de huishoudens, de overheid, de financiële instellingen, de niet-financiële vennootschappen, de izw's ten behoeve van huishoudens, of het buitenland.

34 Om te bepalen in welke sector een ingezeten institutionele eenheid die geen huishouden is, zoals een izw, moet worden ondergebracht, dient te worden nagegaan of zij marktproducent of niet-marktproducent is, zodat een onderscheid kan worden gemaakt tussen entiteiten die wel en entiteiten die niet bij de vennootschappen moeten worden ingedeeld. Wat betreft entiteiten die geen marktactiviteiten verrichten, moet worden bepaald of deze al dan niet onder zeggenschap van de overheid staan. Zo ja, dan zal de niet-markteenheid worden ingedeeld in de sector van de overheid, terwijl zij in het andere geval zal worden ingedeeld bij de izw's ten behoeve van huishoudens. Deze indelingsmethode vloeit meer bepaald voort uit de in onderlinge samenhang gelezen punten 1.35, 2.34, 2.130, 3.31, 20.05, 20.13 en 20.17 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013.

35 Het algemene begrip „zeggenschap" wordt op een soortgelijke manier omschreven in de punten 1.36, 20.15, 20.18, 20.306 en 20.309 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013, te weten als de bevoegdheid of het vermogen om het algemene beleid of programma van een eenheid of entiteit te bepalen of vast te stellen. In punt 20.309 van deze bijlage – dat is opgenomen in het gedeelte van hoofdstuk 20 van die bijlage dat betrekking heeft op de publieke sector, waartoe met name de overheid en de onder

zeggenschap van de overheid staande eenheden of entiteiten behoren – worden negen algemene indicatoren voor zeggenschap vermeld aan de hand waarvan kan worden bepaald of een ingezeten eenheid met het oog op haar indeling in de publieke sector kan worden geacht onder zeggenschap van de overheid te staan, met dien verstande dat overeenkomstig punt 20.310 van bovengenoemde bijlage een aantal van die indicatoren naargelang van het geval mogelijk niet relevant zijn.

36 In dit verband zij opgemerkt dat de definitie van het in punt 20.309 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 vermelde begrip „zeggenschap over een tot de publieke sector behorende ingezeten eenheid" bedoeld is om te gelden voor alle institutionele eenheden, ongeacht hun rechtsvorm.

37 Punt 20.15 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 heeft meer bepaald betrekking op de kwestie van de zeggenschap van de overheid over izw's. In punt 20.15, eerste volzin, van bijlage A bij deze verordening staat te lezen dat „[z]eggenschap over een izw wordt gedefinieerd als de bevoegdheid om het algemene beleid of programma van die izw vast te stellen". In deze bepaling wordt gepreciseerd dat het bestaan van zeggenschap niet kan worden afgeleid uit algemene door de overheid vastgestelde regels die van toepassing zijn op alle instellingen die dezelfde activiteit uitoefenen, en worden vijf indicatoren voor zeggenschap vermeld die in aanmerking moeten worden genomen om te bepalen of de overheid zeggenschap over een izw heeft. Deze vijf indicatoren worden ook weergegeven in punt 2.39 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013, met enkele redactionele verschillen naargelang van de taalversie. Vastgesteld dient te worden dat in de punten 20.15 en 2.39 van die bijlage dezelfde kwestie wordt behandeld en dat met deze punten dezelfde doelstelling wordt nagestreefd, meer bepaald te preciseren welke indicatoren voor zeggenschap van toepassing zijn op izw's, zodat die punten ondanks de redactionele verschillen in onderlinge samenhang moeten worden uitgelegd en als een en dezelfde bepaling moeten worden beschouwd.

38 Bovendien moet worden geconstateerd dat het begrip zeggenschap in punt 20.309 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 wordt gedefinieerd met het oog op de afbakening van de publieke sector in het algemeen en dat datzelfde begrip in de één enkele bepaling vormende punten 2.39 en 20.15 wordt gedefinieerd om een onderscheid te maken tussen izw's die wel en izw's die niet tot de publieke sector behoren, zodat beide definities tevens dezelfde doelstelling nastreven en ten aanzien van izw's kunnen worden toegepast op dezelfde entiteiten. Vastgesteld moet dus worden dat die twee bepalingen elkaar aanvullen, zodat zij gezamenlijk en op geharmoniseerde wijze moeten worden toegepast om te bepalen of een eenheid onder de publieke dan wel de particuliere sector valt, en bijgevolg om te bepalen of zij, in het geval van een izw, overeenkomstig punt 3.31 juncto punt 20.13 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 onder de sector van de overheid valt dan wel een izw ten behoeve van huishoudens is.

39 Voor het onderzoek van de prejudiciële vragen moet dus worden overgegaan tot een analyse van de in de punten 2.39 en 20.15 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 vervatte bepaling, die meer bepaald geldt voor izw's, waarbij deze analyse moet worden aangevuld onder verwijzing naar de algemeen toepasselijke bepaling die is vervat in punt 20.309 van diezelfde bijlage.

Eerste prejudiciële vraag

40 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen welke uitlegging dient te worden gegeven aan het begrip „algemene door de overheid vastgestelde regels die van toepassing zijn op alle instellingen die dezelfde activiteit uitoefenen" in de zin van punt 20.15 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013.

41 De verwijzende rechter vraagt zich af hoe dit begrip moet worden uitgelegd in het licht van met name de bevoegdheid van het CONI om nationale federaties voor sportdoeleinden te erkennen en om te hunnen aanzien richtsnoeren vast te stellen die verband houden met de beoefening van de sportactiviteiten waarvoor zij verantwoordelijk zijn.

42 In punt 20.15, tweede volzin, van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 staat te lezen dat „[a]lgemene door de overheid vastgestelde regels die van toepassing zijn op alle instellingen die dezelfde activiteit uitoefenen, [...] niet relevant [zijn] bij de bepaling of een eenheid onder zeggenschap van de overheid staat".

43 Uit de bewoordingen van deze bepaling blijkt dat met die bepaling wordt beoogd aan het begrip „zeggenschap" elke interventie van een tot de publieke sector behorende eenheid te onttrekken die erop gericht is regelgeving uit te vaardigen of toe te passen die ertoe strekt om alle instellingen die de activiteiten in kwestie uitoefenen, zonder onderscheid en op dezelfde wijze te onderwerpen aan algemene, ruime en abstracte voorschriften of aan algemene richtsnoeren.

44 Om te beginnen zij opgemerkt dat in de hoofdgedingen artikel 16 van wetgevend besluit nr. 242/1999 – waarin bepaald is dat voor de nationale sportfederaties statutaire en wettelijke bepalingen gelden die gebaseerd zijn op het beginsel van interne democratie en op het beginsel dat iedereen onder gelijke voorwaarden en met inachtneming van het nationale en internationale sportrecht aan sportactiviteiten deelneemt – een dergelijke algemene door de overheid vastgestelde regel in de zin van punt 20.15, tweede volzin, van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 is die niet relevant is bij de bepaling of een eenheid onder zeggenschap van de overheid staat.

45 De draagwijdte van de in deze bepaling geregelde uitsluiting dient te worden uitgelegd in het licht van de in die bepaling vermelde specifieke indicatoren voor zeggenschap en in het licht van de andere relevante bepalingen van bijlage A bij verordening nr. 549/2013, meer bepaald het in punt 38 van dit arrest aangehaalde punt 20.309 van bovengenoemde bijlage.

46 Ten eerste kan aan de hand van de indicator voor zeggenschap die betrekking heeft op „de bepalingen van bevoegdheid verlenende instrumenten" en op de „andere bepalingen in het bevoegdheid verlenende instrument, zoals de verplichtingen in het statuut van de izw" in de zin van punt 2.39, onder b), respectievelijk punt 20.15, onder b), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 – gelezen in samenhang met het overeenkomstige gedeelte van het eveneens op izw's van toepassing zijnde punt 20.309, onder i), van deze bijlage – worden vastgesteld of er mogelijk sprake is van zeggenschap wanneer een direct of indirect voor de betrokken izw geldende wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling of de statuten van de izw ten gunste van de overheid voorzien in wettelijke bevoegdheden of rechten, de overheid bevoegdheid verlenende instrumenten verschaffen of de izw verplichtingen jegens de overheid opleggen, waardoor het algemene beleid of programma van de betrokken izw wordt vastgesteld.

47 Met name moet worden geconstateerd dat aan de hand van deze indicator kan worden vastgesteld of er mogelijk sprake is van zeggenschap wanneer bij een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling die direct of indirect geldt voor alle of voor een aantal izw's die dezelfde activiteit uitoefenen, aan de overheid de bevoegdheid wordt verleend om regelgeving uit te vaardigen of toe te passen die – ongeacht of het gaat om algemene of gedetailleerde regelgeving – een beslissende invloed kan hebben op het algemene beleid of programma van de betrokken izw's, dan wel bij die bepaling aan deze izw's de verplichting wordt opgelegd om dergelijke regelgeving na te leven.

48 Ten tweede zij opgemerkt dat in punt 20.309, onder h), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 de kwestie van de „zeggenschap door buitensporige regelgeving" wordt geregeld. In deze bepaling staat te lezen dat „als regelgeving zo strikt is dat deze feitelijk het algemene beleid van de onderneming dicteert, [...] dat een vorm van zeggenschap [is]", waarbij er in sommige gevallen „sprake [kan] zijn van een vergaande regelgevende betrokkenheid door de overheid". Tevens blijkt uit die bepaling dat een regelgevende betrokkenheid die, ongeacht het algemene of gedetailleerde karakter ervan, voldoende ingrijpend is om de facto het algemene beleid of programma te bepalen van een instelling of zelfs van een groep instellingen die dezelfde activiteit uitoefenen, een aanwijzing voor zeggenschap kan zijn.

49 Uit het voorgaande volgt dat het aan de verwijzende rechter staat om na te gaan of het CONI – in het kader van zijn bevoegdheid om nationale federaties zoals de FIG en de FISE voor sportdoeleinden te erkennen en van zijn bevoegdheid om te hunnen aanzien richtsnoeren vast te stellen die verband houden met de beoefening van de sportactiviteiten waarvoor zij verantwoordelijk zijn – ten eerste regelgeving uitvaardigt of toepast die ertoe strekt om alle nationale sportfederaties zonder onderscheid en op dezelfde wijze te onderwerpen aan algemene, ruime en abstracte voorschriften of aan algemene richtsnoeren, en ten tweede niet op buitensporige wijze regelgevend optreedt door feitelijk het algemene beleid of programma van die federaties of een aantal daarvan te dicteren. Mocht dit het geval zijn, dan zouden die bevoegdheden niet relevant zijn om te bepalen of er sprake is van zeggenschap over de FIG en de FISE.

50 In haar schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting voor het Hof heeft de Europese Commissie aangevoerd dat de bevoegdheid van het CONI om nationale federaties voor sportdoeleinden te erkennen tot gevolg heeft dat feitelijk een monopolie in het leven wordt geroepen in de sector van de sportdiscipline in kwestie, aangezien die federaties vanaf hun erkenning voor sportdoeleinden een monopoliepositie innemen in de betreffende sportsector. Daaruit leidt de Commissie af dat de erkenningsbevoegdheid van het CONI niet onder het begrip „algemene door de overheid vastgestelde regels" in de zin van punt 20.15, tweede volzin, van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 kan vallen. Voorts stelt de Commissie zich op het standpunt dat de bevoegdheid van het CONI om ten aanzien van nationale sportfederaties richtsnoeren vast te stellen die verband houden met de beoefening van sportactiviteiten, doordat die bevoegdheid wordt uitgeoefend in een sector die wordt gekenmerkt door een monopolie, de vorm aanneemt van „zeggenschap van de overheid" in de zin van punt 20.309, onder h), van bijlage A bij die verordening, te weten die van een „vergaande regelgevende betrokkenheid" in een sector die wordt gekenmerkt door een monopolie.

51 In dit verband zij opgemerkt dat in punt 20.309, onder h), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 te lezen staat dat er „[i]n sommige gevallen [...] sprake [kan] zijn van een vergaande regelgevende betrokkenheid door de overheid, met name bij monopolies en geprivatiseerde nutsbedrijven wanneer er een aspect van openbaredienstverlening is". Deze bepaling ziet dus onder meer op het geval waarin de overheid regelgevend optreedt met betrekking tot een monopolieactiviteit die wordt uitgeoefend door de entiteit ten aanzien waarvan de kwestie van de zeggenschap aan de orde is.

52 In casu zij opgemerkt dat de erkenningsbevoegdheid van het CONI – in beginsel en onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter – kan worden beschouwd als een betrokkenheid die de vorm aanneemt van algemene door de overheid vastgestelde regels in de zin van de in punt 43 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte definitie. Het CONI past namelijk algemene regels toe die gelden voor elke entiteit die een „erkenning voor sportdoeleinden" wenst te verkrijgen, te weten artikel 15, leden 5 en 6, van wetgevend besluit nr. 242/1999. Daarbij komt dat de erkenning door het CONI slechts een voorafgaande fase is aangezien alle nationale sportfederaties op dezelfde wijze worden erkend volgens de regels en voorwaarden die zijn neergelegd in de van kracht zijnde Italiaanse regelgeving, in casu besluit nr. 361 van de president van de Republiek van 10 februari 2000. Dat de nationale sportfederaties na hun erkenning een monopoliepositie innemen binnen de sportdiscipline waarvoor zij verantwoordelijk zijn – in die zin dat sportbeoefening in de openbare dimensie daarvan, dat wil zeggen sportbeoefening in een geformaliseerde, officiële of representatieve context, onderworpen is aan hun exclusieve gezag – is irrelevant gelet op de in punt 43 van dit arrest in aanmerking genomen definitie. De totstandbrenging van een dergelijke monopoliepositie met betrekking tot de openbare dimensie van sportbeoefening houdt immers geen verband met de erkenningsbevoegdheid als zodanig en derhalve ook niet met de regelgevende betrokkenheid van de overheid, maar is enkel een automatisch gevolg van de uitoefening van die bevoegdheid en van die betrokkenheid, aangezien het belasten van een bepaalde entiteit met de zorg voor die dimensie van een sport noodzakelijkerwijs met zich meebrengt dat deze entiteit een monopolie met een duidelijk bepaalde omvang heeft.

53 Het staat evenwel aan de verwijzende rechter om zich ervan te vergewissen dat er, wat het CONI betreft – gelet op het feitelijke monopolie dat de nationale sportfederaties lijken te hebben binnen de sportdisciplines waarvoor zij onderscheidenlijk verantwoordelijk zijn – vervolgens, met name door de bevoegdheid van het CONI om ten aanzien van de nationale sportfederaties richtsnoeren vast te stellen die verband houden met de beoefening van sportactiviteiten, geen sprake is van een „vergaande regelgevende betrokkenheid" in de zin van de in punt 2.39, onder b), punt 20.15, onder b), en punt 20.309, onder h), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 bedoelde indicatoren voor zeggenschap, waardoor het CONI feitelijk het algemene beleid of programma van die federaties zou kunnen dicteren.

54 Gelet op een en ander dient op de eerste prejudiciële vraag te worden geantwoord dat het begrip „algemene door de overheid vastgestelde regels die van toepassing zijn op alle instellingen die dezelfde activiteit uitoefenen" in de zin van punt 20.15, tweede volzin, van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 aldus moet worden uitgelegd dat het zich uitstrekt tot elke regelgevende betrokkenheid van een tot de publieke sector behorende eenheid die regelgeving uitvaardigt of toepast die ertoe strekt om alle instellingen die de activiteit in kwestie uitoefenen, zonder onderscheid en op dezelfde wijze te onderwerpen aan algemene, ruime en abstracte voorschriften of aan algemene richtsnoeren, voor zover die regelgeving niet tot gevolg kan hebben dat, met name door het „buitensporige" karakter ervan in de zin van punt 20.309, onder h), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013, het algemene beleid of programma van die instellingen feitelijk wordt gedicteerd.

Tweede prejudiciële vraag

55 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen welke uitlegging dient te worden gegeven aan het begrip „bevoegdheid om het algemene beleid of programma van [een] izw vast te stellen" in de zin van punt 20.15, eerste volzin, van bijlage A bij verordening nr. 549/2013.

56 Meer specifiek wenst de verwijzende rechter te vernemen welke uitlegging van dat begrip in aanmerking moet worden genomen gelet op de verschillende bevoegdheden waarover een tot de publieke sector behorende eenheid als het CONI beschikt ten aanzien van nationale sportfederaties. In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat hij neigt naar de opvatting dat het begrip „bevoegdheid om het algemene beleid of programma [...] vast te stellen" van een institutionele eenheid zoals een izw, moet worden begrepen als het vermogen van de overheid „om het gehele, concrete beheer van de institutionele eenheid te sturen, te binden en te beïnvloeden", zodat er „uitsluitend sprake [zou] zijn van zeggenschap indien de [...] publiekrechtelijke entiteit daadwerkelijk en concreet in staat is om zich te mengen in het beheer van de entiteit waarop toezicht wordt uitgeoefend".

57 Zoals in punt 37 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht, is in punt 20.15, eerste volzin, van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 bepaald dat „[z]eggenschap over een izw wordt gedefinieerd als de bevoegdheid om het algemene beleid of programma van die izw vast te stellen". In punt 2.39 en punt 20.15, derde volzin, van bijlage A bij die verordening worden vijf indicatoren voor zeggenschap vermeld die in aanmerking moeten worden genomen om te bepalen of de overheid zeggenschap heeft over een izw.

58 In dit verband zij opgemerkt dat uit de bewoordingen van punt 20.15, vijfde volzin, van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 – waarin wordt verwezen naar het vermogen om het algemene beleid of programma van izw's tot op aanzienlijke hoogte te bepalen – blijkt dat het begrip „bevoegdheid" niet in restrictieve en formele zin moet worden opgevat maar, zoals de verwijzende rechter aangeeft, in de algemene betekenis van „bekwaamheid", „mogelijkheid" of „vermogen". Deze uitlegging wordt overigens bevestigd door de verschillende taalversies van de punten van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 die betrekking hebben op de definitie van het begrip „zeggenschap". In die taalversies wordt afwisselend en door elkaar gebruikgemaakt van de termen „bekwaamheid" [zoals in de Spaanse („*capacidad*"), Duitse („*Fähigkeit*"), Engelse („*ability*"), Franse („*capacité*") of Italiaanse („*capacità*")

taalversie van punt 1.36], „vermogen” (zoals in de Nederlandse taalversie van de punten 20.306 en 20.310), „geschiktheid” [zoals in de Roemeense („*abilitatea*”) taalversie van de punten 20.306 en 20.310] of „mogelijkheid” [zoals in de Duitse taalversie („*Möglichkeit*”) van punt 20.310].

59 De in het vorige punt van dit arrest in aanmerking genomen uitlegging vloeit tevens voort uit de doelstelling die ten grondslag ligt aan punt 20.15, eerste volzin, van bijlage A bij verordening nr. 549/2013, te weten dat de zeggenschap van de overheid over een izw vaststaat indien de overheid in staat is – dat wil zeggen de bekwaamheid, de mogelijkheid of het vermogen heeft – om overwegende invloed uit te oefenen op het algemene beleid of programma van de izw. Tevens moet worden opgemerkt dat in punt 20.309, onder f), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013, het begrip „vermogen om [...] te bepalen” vanuit contextueel oogpunt wordt geëxpliciteerd doordat daarin is bepaald dat zeggenschap kan bestaan in een „dominante invloed”.

60 Daarentegen kunnen de begrippen „algemeen beleid” en „programma”, in tegenstelling tot wat de verwijzende rechter overweegt, niet worden teruggebracht tot alleen maar het „gehele, concrete beheer van de institutionele eenheid”.

61 Deze vaststelling vloeit met name voort uit een analyse van de indicatoren voor zeggenschap die worden vermeld in de punten 2.39, 20.15 en 20.309 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013. Deze indicatoren hebben tot doel het begrip „bevoegdheid om het algemene beleid of programma van [een] izw vast te stellen” te verduidelijken en te illustreren door de nadruk te leggen op de aspecten die tot op aanzienlijke hoogte van invloed kunnen zijn op het bepalen van en richting geven aan de algemene strategie van de izw, zoals het feit dat de overheid functionarissen van de izw kan benoemen of de izw bepaalde verplichtingen kan opleggen, via contractuele afspraken met de izw is verbonden, de izw financiert of blootstaat aan de risico’s die aan de activiteiten van de izw verbonden zijn.

62 In de eerste plaats stemt de in punt 2.39, onder a), en punt 20.15, onder a), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 bedoelde indicator voor zeggenschap die verband houdt met „de benoeming van functionarissen”, overeen met het eveneens voor izw’s relevante gedeelte van punt 20.309, onder a), van die bijlage dat betrekking heeft op de benoeming van functionarissen.

63 Aan de hand van deze indicator kan worden vastgesteld of er mogelijk sprake is van zeggenschap over een izw wanneer, zoals blijkt uit punt 20.309, onder a), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013, een „meerderheid” van de personen die tot taak hebben de entiteit in kwestie te leiden en te besturen en derhalve het algemene beleid en programma van die entiteit te bepalen en te beïnvloeden – zoals de directieleden of de leden van het bestuur – wordt benoemd door de overheid.

64 In de tweede plaats stemt de in punt 2.39, onder b), respectievelijk punt 20.15, onder b), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 bedoelde indicator voor zeggenschap die verband houdt met „de bepalingen van bevoegdheid verlenende instrumenten” en „andere bepalingen in het bevoegdheid verlenende instrument, zoals de verplichtingen in het statuut van de izw”, overeen met de verschillende voorbeelden die worden genoemd in punt 20.309, onder a), b), c), g), h) en i), van die bijlage, aangezien deze voorbeelden relevant zijn voor izw’s en betrekking hebben op andere kwesties dan die van de benoeming van functionarissen, waarop de in de vorige twee punten vermelde indicator voor zeggenschap ziet.

65 Zoals blijkt uit punt 46 van dit arrest, volgt met name uit punt 2.39, onder b), punt 20.15, onder b), en punt 20.309, onder i), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013, gelezen in onderlinge samenhang, dat aan de hand van deze indicator kan worden vastgesteld of er mogelijk sprake is van zeggenschap wanneer de statuten van een izw dan wel een direct of indirect voor de betrokken izw geldende wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling ten gunste van de overheid voorzien in wettelijke bevoegdheden of rechten, de overheid bevoegdheid verlenende instrumenten verschaffen of de izw verplichtingen jegens de overheid opleggen, waardoor de doelstellingen, activiteiten en operationele aspecten van de izw en derhalve „het algemene beleid of programma van die izw” worden beperkt.

66 Dat geldt volgens punt 20.309, onder a), b), c), g), h) en i), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 met name voor regels die de overheid de bevoegdheid verlenen om de meerderheid van functionarissen te ontslaan of hun benoeming tegen te houden, om een meerderheid van de leden van belangrijke commissies van de izw te benoemen, te ontslaan of hun benoeming tegen te houden, alsook om belangrijk personeel te benoemen of te ontslaan of de benoeming ervan tegen te houden, voor regels op grond waarvan de overheid begrotingen kan goedkeuren, voor regels die voorkomen dat de izw haar statuten wijzigt, zichzelf ontbindt dan wel haar relatie met de publieke sector beëindigt, voor regels die de izw de verplichting opleggen de toestemming van de overheid te vragen om een lening te kunnen opnemen of, zoals blijkt uit punt 47 van dit arrest, voor regels die voorzien in een vergaande regelgevende betrokkenheid van de overheid.

67 In de derde plaats stemt de in punt 2.39, onder c), en punt 20.15, onder c), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 bedoelde indicator voor zeggenschap die verband houdt met „contractuele overeenkomsten", overeen met de eveneens voor izw's relevante indicator voor zeggenschap die is vermeld in punt 20.309, onder g), van bijlage A bij die verordening. Hoewel in wezen ook de indicator voor zeggenschap die is vermeld in punt 20.309, onder f), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013, in verband zou kunnen worden gebracht met die welke wordt genoemd in punt 2.39, onder c), en punt 20.15, onder c), van bijlage A bij diezelfde verordening, dient te worden vastgesteld dat de in die bepaling gegeven voorbeelden niet relevant zijn voor izw's zoals de FIG en de FISE, omdat zij zien op een situatie waarvoor hoofdzakelijk kenmerkend is dat er sprake is van verkopen en afnemers.

68 Aan de hand van de indicator inzake contractuele afspraken, zoals die is omschreven in het vorige punt van dit arrest, kan worden vastgesteld of er mogelijk sprake is van zeggenschap wanneer de bepalingen van een contractuele afspraak die is gesloten tussen de overheid en een izw, zoals een leningovereenkomst, voorzien in rechten ten gunste van de overheid die deze in staat stellen om het algemene beleid of programma van die izw te bepalen, hetgeen blijkens punt 20.309, onder g), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 onder meer het geval is wanneer als voorwaarden voor het verstrekken van een lening controlemaatregelen worden opgelegd die strenger zijn dan die welke een bank aan een vennootschap in de particuliere sector zou opleggen.

69 In de vierde plaats stemt de in punt 2.39, onder d), en punt 20.15, onder d), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 bedoelde indicator voor zeggenschap die verband houdt met „de mate van financiering", overeen met de eveneens voor izw's relevante laatste volzin van punt 20.309, onder i), van die bijlage.

70 Aan de hand van deze indicator kan worden vastgesteld of er mogelijk sprake is van zeggenschap wanneer een izw – zoals blijkt uit punt 20.15, vijfde volzin, en punt 20.309, onder i), laatste volzin, van bijlage A bij verordening nr. 549/2013, gelezen in onderlinge samenhang – volledig, nagenoeg volledig of hoofdzakelijk door de overheid wordt gefinancierd, tenzij de controlemaatregelen voor die financieringsstroom niet zo restrictief zijn dat zij het algemene beleid of programma van de izw beïnvloeden en de izw dus in staat blijft dat beleid of programma te bepalen.

71 In de vijfde plaats stemt de in punt 2.39, onder e), en punt 20.15, onder e), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 bedoelde indicator voor zeggenschap die verband houdt met „de risicogrootte voor de overheid" respectievelijk „de mate van blootstelling aan risico's", deels overeen met het eveneens voor izw's relevante punt 20.309, onder g), van die bijlage.

72 Aan de hand van deze indicator kan worden vastgesteld of er mogelijk sprake is van zeggenschap wanneer de overheid kan blootstaan aan de risico's die gepaard gaan met de activiteiten van de izw of bevoegd is om ten aanzien van een izw maatregelen te nemen teneinde zich te beschermen tegen haar blootstelling aan dergelijke risico's.

73 Uit deze analyse blijkt dat de relevante factoren om uit te maken of de overheid zeggenschap over een izw heeft, geen verband houden met de taak van het beheren of besturen van een entiteit alsook van het houden van toezicht op de lopende zaken, maar wel met het bepalen of vaststellen van de doelstellingen, activiteiten en operationele aspecten van de entiteit alsook van de strategische richtsnoeren en beleidslijnen die de entiteit voornemens is te volgen bij de uitoefening van die activiteiten.

74 Deze uitlegging wordt bevestigd door de bewoordingen van punt 20.309, onder c) en i), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013, waarin melding wordt gemaakt van verschillende aspecten die verband houden met het begrip „algemeen beleid", waaronder in punt c) „de bezoldiging van hogere functionarissen en de bedrijfsstrategie" alsook in punt i) „activiteiten, doelstellingen en operationele aspecten" van de betrokken entiteit.

75 Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen heeft aangevoerd, zou bovendien aan de zelfstandige beheers- en beslissingsbevoegdheid waarover de binnen de werkingssfeer van het ESR 2010 vallende institutionele eenheden per definitie beschikken krachtens punt 2.12 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013, elke betekenis worden ontnomen indien de begrippen „algemeen beleid" en „programma" werden teruggebracht tot alleen maar het begrip „beheer". Hieruit volgt dat een dergelijke eenheid, ook al beschikt zij over zelfstandige beslissingsbevoegdheid bij de uitoefening van haar hoofdfunctie, toch onder zeggenschap van de overheid kan staan in de zin van het ESR 2010.

76 In dit verband zij opgemerkt dat in Italië nationale sportfederaties zoals de FIG en de FISE krachtens artikel 20, lid 4, van de statuten van het CONI – in het kader van het in artikel 1 van wetgevend besluit nr. 220 van 19 augustus 2003 erkende beginsel van de autonomie van het sportrecht – beschikken over „technische, organisatorische en beheersautonomie […], onder toezicht van het CONI", waarbij deze autonomie duidelijk tot uitdrukking komt in de bepalingen van de statuten van die twee federaties, zoals blijkt uit de verzoeken om een prejudiciële beslissing.

77 Bijgevolg kan de vraag of institutionele eenheden zoals de FIG en de FISE onder zeggenschap van een overheidsinstelling als het CONI staan, geen verband houden met de vraag of de betrokken overheidsinstelling een beslissende invloed kan uitoefenen op het beheer of op het besluitvormingsvermogen van een institutionele eenheid die ter zake per definitie over volledige autonomie beschikt, maar gaat het er veeleer om te bepalen of die overheidsinstelling ondanks deze autonomie in staat is de institutionele eenheid te sturen en op enigerlei wijze te beïnvloeden wanneer deze eenheid haar doelstellingen, activiteiten en strategische richtsnoeren vaststelt en verwezenlijkt.

78 Uit het voorgaande volgt dat het begrip „bevoegdheid om het algemene beleid of programma van [een] izw vast te stellen" in de zin van punt 20.15, eerste volzin, van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 moet worden uitgelegd als het vermogen van de overheid om door middel van de indicatoren voor zeggenschap die zijn opgenomen in punt 2.39, onder a) tot en met e), en punt 20.15, onder a) tot en met e), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013, alsook door middel van de overeenkomstige, op izw's van toepassing zijnde indicatoren voor zeggenschap als bedoeld in punt 20.309 van bijlage A bij die verordening, een daadwerkelijke en aanzienlijke invloed uit te oefenen op de vaststelling en verwezenlijking van de doelstellingen, activiteiten en operationele aspecten van de izw alsook van de strategische richtsnoeren en beleidslijnen die de izw voornemens is te volgen bij de uitoefening van die activiteiten.

79 Derhalve staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of de bevoegdheden waarover het CONI ten aanzien van de FIG en de FISE beschikt, een „bevoegdheid om het algemene beleid of programma […] vast te stellen" van die federaties in de zin van de bovengenoemde definitie kunnen vormen.

80 Wat ten eerste de bevoegdheid betreft om de auditeurs te benoemen die ermee belast zijn het CONI te vertegenwoordigen bij de nationale sportfederaties, dient te worden vastgesteld dat deze bevoegdheid – gelet op de overwegingen in de punten 62 en 63 van het onderhavige arrest – niet in verband kan

worden gebracht met de indicator voor zeggenschap die betrekking heeft op „de benoeming van functionarissen", aangezien auditeurs naar hun aard niet kunnen worden beschouwd als „functionarissen" en derhalve niet in staat zijn om het „algemene beleid en programma" van een entiteit vast te stellen in de zin van de in punt 78 van dit arrest in aanmerking genomen definitie.

81 Wat ten tweede de uit de artikelen 6 en 7 van de statuten van het CONI voortvloeiende bevoegdheden betreft, zij opgemerkt dat het merendeel van die bevoegdheden in verband kan worden gebracht met de indicator voor zeggenschap die betrekking heeft op „de bepalingen van bevoegdheid verlenende instrumenten" en de „andere bepalingen in het bevoegdheid verlenende instrument, zoals de verplichtingen in het statuut van de izw", zoals die indicator is uitgelegd in de punten 64 tot en met 66 van dit arrest. Dit geldt met name voor de bevoegdheid van het CONI om de begroting, de bijbehorende activiteitenprogramma's en de jaarrekening van de nationale sportfederaties goed te keuren, om de nationale sportfederaties te controleren met betrekking tot de openbare aspecten, om „voor sportdoeleinden" de statuten, de reglementen voor de tenuitvoerlegging van de statuten, de reglementen inzake sportrechtspraak en de antidopingreglementen van de nationale sportfederaties goed te keuren en, in voorkomend geval, voorstellen te formuleren opdat in deze teksten de nodige wijzigingen worden aangebracht, om de auditeurs te benoemen die ermee belast zijn het CONI te vertegenwoordigen bij de nationale sportfederaties, om de nationale sportfederaties onder toezicht te plaatsen wanneer ernstige onregelmatigheden bij het beheer of ernstige schendingen van het sportrecht door het bestuur worden vastgesteld, om de criteria en voorwaarden te bepalen voor de controles die het CONI uitvoert ten aanzien van de nationale sportfederaties, om – teneinde te waarborgen dat sportkampioenschappen naar behoren worden georganiseerd – de criteria en voorwaarden te bepalen voor de controles die de nationale sportfederaties uitvoeren ten aanzien van de aangesloten sportvennootschappen, alsook voor de vervangende controle die het CONI uitvoert in geval van tekortkomingen, om de fundamentele beginselen vast te stellen waarmee de statuten van de nationale sportfederaties 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 sportfederaties in acht moet worden genomen. Hetzelfde geldt, zoals blijkt uit punt 53 van dit arrest, voor de bevoegdheid van het CONI om ten aanzien van de nationale sportfederaties richtsnoeren vast te stellen die verband houden met de beoefening van de sportactiviteiten waarvoor zij verantwoordelijk zijn, indien deze bevoegdheid na het onderzoek dat de verwijzende rechter zal verrichten met inachtneming van het antwoord van het Hof op de eerste prejudiciële vraag, in verband zou moeten worden gebracht met de hier bedoelde indicator voor zeggenschap.

82 Voor elk van deze bevoegdheden dient de verwijzende rechter na te gaan of het CONI, ondanks de aan de nationale sportfederaties zoals de FIG en de FISE toegekende en uit hun statuten naar voren komende technische, organisatorische en beheersautonomie, in staat is om op het algemene beleid of programma van die federaties een daadwerkelijke en aanzienlijke invloed uit te oefenen in de zin van de in punt 78 van dit arrest in aanmerking genomen definitie, dan wel of het gevolg van die bevoegdheden beperkt is tot – om de woorden van de verwijzende rechter te bezigen – een eenvoudig „extern en formeel toezicht" dat, net zoals een louter marginale invloed, geen beslissende invloed heeft op dat algemene beleid of programma.

83 Daartoe dient de verwijzende rechter onder meer na te gaan of de in punt 20.309, onder i), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 uitdrukkelijk als voorbeelden genoemde bevoegdheden om de begrotingen en jaarrekeningen goed te keuren en om wijzigingen aan te brengen in de statuten van de federaties impliceren dat aan het CONI slechts een recht van toezicht wordt toegekend of, integendeel, dat het CONI in de gelegenheid wordt gesteld om een overwegende invloed uit te oefenen op de vaststelling en verwezenlijking van de doelstellingen van de FIG en de FISE, van de activiteiten van deze federaties en van de bijbehorende operationele aspecten alsook van de strategische richtsnoeren en beleidslijnen die deze federaties voornemens zijn te volgen bij de uitoefening van hun activiteiten.

84 In voorkomend geval dient de verwijzende rechter tevens na te gaan of het CONI daadwerkelijk en bij voortduring in staat is om het algemene beleid of programma van de FIG en de FISE te bepalen, in die zin dat het van dit vermogen niet enkel tijdelijk en in uitzonderlijke omstandigheden gebruik behoort te maken, wat het geval lijkt te zijn bij de bevoegdheid van het CONI om de federaties onder toezicht te plaatsen wanneer ernstige onregelmatigheden of schendingen van het sportrecht door de bestuursorganen worden vastgesteld.

85 Ten derde staat het eveneens aan de verwijzende rechter om na te gaan of de in de punten 67 en 68 alsook in de punten 71 en 72 van dit arrest vermelde indicatoren voor zeggenschap die verband houden met contractuele afspraken respectievelijk de mate van blootstelling aan risico's, relevant zijn in de hoofdgedingen en, in voorkomend geval, bijdragen tot het bewijs dat er sprake is van zeggenschap van de overheid. Met name dient de verwijzende rechter in de eerste plaats na te gaan of overeenkomsten zijn gesloten tussen het CONI of enige andere overheidsinstelling enerzijds en de FIG of de FISE anderzijds, en of in voorkomend geval bij deze overeenkomsten – door hun inhoud en de eventuele rechten die aan het CONI of aan die overheidsinstelling worden toegekend – rechten van zeggenschap worden verleend die het CONI of die overheidsinstelling in staat stellen om het algemene beleid of programma van de FIG en de FISE te bepalen in de zin van de in punt 78 van dit arrest in aanmerking genomen definitie. In de tweede plaats dient de verwijzende rechter na te gaan of het CONI of enige andere overheidsinstelling kan blootstaan aan de risico's die gepaard gaan met de activiteiten van nationale sportfederaties zoals de FIG en de FISE, dan wel of het CONI of die overheidsinstelling ten aanzien van die sportfederaties maatregelen kunnen nemen om zich te beschermen tegen hun blootstelling aan dergelijke risico's, aan welke maatregelen zij rechten ontlenen waarmee zij het algemene beleid of programma van die federaties kunnen vaststellen in de zin van de in punt 78 van dit arrest in aanmerking genomen definitie.

86 Wat ten vierde de in de punten 69 en 70 van dit arrest vermelde indicator voor zeggenschap betreft, deze zal worden onderzocht in de punten 91 en volgende.

87 Voorts zij gepreciseerd dat de analyse van de verschillende in de punten 80 tot en met 86 van dit arrest vermelde indicatoren voor zeggenschap moet worden opgevat als een algehele waardering, overeenkomstig de regels die daartoe zijn neergelegd in punt 2.39, laatste volzin, punt 20.15, vijfde tot en met achtste volzin, en punt 20.310 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013. Uit deze regels blijkt dat één indicator in bepaalde gevallen weliswaar voldoende kan zijn om vast te stellen dat er sprake is van zeggenschap, maar dat in de meeste gevallen een geheel van indicatoren wijst op deze zeggenschap, waarbij naargelang van het geval bepaalde indicatoren mogelijkerwijs niet relevant zijn en de indicator die verband houdt met de mate van financiering, zoals blijkt uit punt 70 van dit arrest, mogelijkerwijs niet beslissend is. Het staat dus aan de verwijzende rechter om aan de hand van die regels een dergelijke algehele waardering te verrichten, met dien verstande dat deze algehele waardering overeenkomstig punt 20.15, laatste volzin, van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 naar haar aard een „beoordeling" inhoudt.

88 In het kader van deze „beoordeling" dient de verwijzende rechter er tevens rekening mee te houden dat een sterke opeenhoping van aanwijzingen voor zeggenschap die verband houden met één indicator, kan volstaan zijn om enkel aan de hand van die indicator te besluiten tot het bestaan van zeggenschap. In casu zij eraan herinnerd dat talrijke aan het CONI toegekende bevoegdheden in verband kunnen worden gebracht met de indicator voor zeggenschap die betrekking heeft op „de bepalingen van bevoegdheid verlenende instrumenten" en de „andere bepalingen in het bevoegdheid verlenende instrument, zoals de verplichtingen in het statuut van de izw". Indien de verwijzende rechter na de door hem te verrichten algehele waardering zou oordelen dat die bevoegdheden of een groot gedeelte daarvan bijdragen tot het bewijs dat er sprake is van zeggenschap, dient hij dus nog na te gaan of die indicator voor zeggenschap op zich voldoende is om vast te stellen dat er sprake is van zeggenschap.

89 Wat betreft de door de verwijzende rechter vermelde omstandigheid dat de nationale sportfederaties in Italië invloed uitoefenen op de activiteiten van het CONI omdat zij de meerderheid vormen in de belangrijkste beraadslagende collegiale organen van het CONI, zoals de nationale raad en de nationale commissie, dient te worden benadrukt 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, niettegenstaande de invloed die wordt uitgeoefend door de andere sportfederaties die zich in een soortgelijke situatie bevinden, wordt geneutraliseerd, zodat zij de controle over hun algemeen beleid en programma herkrijgen. In voorkomend geval dient dit door de verwijzende rechter te worden nagegaan.

90 Gelet op een en ander dient op de tweede prejudiciële vraag te worden geantwoord dat het begrip „bevoegdheid om het algemene beleid of programma van [een] izw vast te stellen" in de zin van punt 20.15, eerste volzin, van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 moet worden uitgelegd als het vermogen van een overheidsinstelling om op duurzame en permanente wijze een daadwerkelijke en aanzienlijke invloed uit te oefenen op de vaststelling en verwezenlijking van de doelstellingen, activiteiten en operationele aspecten van de izw alsook van de strategische richtsnoeren en beleidslijnen die de izw voornemens is te volgen bij de uitoefening van die activiteiten. In zaken zoals in de hoofdgedingen staat het aan de nationale rechter om, aan de hand van de in punt 2.39, onder a) tot en met e), en punt 20.15, onder a) tot en met e), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 vermelde indicatoren voor zeggenschap en aan de hand van de overeenkomstige, op izw's van toepassing zijnde indicatoren voor zeggenschap als bedoeld in punt 20.309 van bijlage A bij die verordening, na te gaan of een overheidsinstelling zoals het nationaal olympisch comité dat in de hoofdgedingen aan de orde is, als overheid zeggenschap heeft over nationale sportfederaties die zijn opgericht in de vorm van izw's zoals die welke in de hoofdgedingen aan de orde zijn. Daartoe dient die rechter overeenkomstig punt 2.39, laatste volzin, punt 20.15, vijfde tot en met achtste volzin, en punt 20.310 van bijlage A bij die verordening een algehele waardering te verrichten die naar haar aard een beoordeling inhoudt.

Derde prejudiciële vraag

91 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de lidmaatschapsgelden die worden betaald aan privaatrechtelijke izw's zoals de nationale sportfederaties die in de hoofdgedingen aan de orde zijn, in aanmerking kunnen worden genomen om na te gaan of er sprake is van zeggenschap van de overheid en, zo ja, of die lidmaatschapsgelden, die het belangrijkste gedeelte van de inkomsten van die izw's uitmaken, als een vorm van overheids- of particuliere financiering dienen te worden beschouwd.

92 Om te beginnen zij opgemerkt dat de verwijzende rechter in zijn vraag niet enkel verwijst naar punt 20.15 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013, maar ook naar de punten 4.125 en 4.126 van die bijlage.

93 In dit verband moet worden geconstateerd dat de bepalingen van de punten 4.125 en 4.126 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 niet relevant zijn voor het antwoord op de derde prejudiciële vraag. Deze bepalingen, die zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van die bijlage, dat betrekking heeft op „verdelingstransacties" – dat wil zeggen transacties waarbij de door het productieproces gegenereerde toegevoegde waarde wordt verdeeld en transacties waarbij herverdeling van vermogen en inkomens plaatsvindt – hebben namelijk enkel tot doel het begrip „inkomensoverdrachten aan izw's t.b.v. huishoudens" te definiëren en nader te bepalen door onder meer de „periodieke bijdragen van huishoudens aan [...] sportverenigingen" onder dit begrip te doen vallen. Afgezien van het feit dat dit begrip als zodanig losstaat van de kwestie van de zeggenschap van de overheid, moet worden geconstateerd dat die bepalingen niet gelden voor alle izw's, maar enkel voor izw's ten behoeve van huishoudens, dat wil zeggen voor institutionele eenheden die in de particuliere sector worden

ingedeeld wanneer vastgesteld is dat zij niet onder zeggenschap van de overheid staan. Derhalve hebben de bepalingen in kwestie betrekking op eenheden ten aanzien waarvan reeds vastgesteld is dat er geen sprake is van zeggenschap van de overheid, en regelen zij een totaal ander aspect dan dat van zeggenschap.

94 Bijgevolg moet de derde prejudiciële vraag enkel worden geanalyseerd aan de hand van de indicator voor zeggenschap die verband houdt met de mate van financiering en die, zoals blijkt uit punt 69 van dit arrest, wordt geregeld in punt 2.39, onder d), punt 20.15, onder d), en punt 20.309, onder i), laatste volzin, van bijlage A bij verordening nr. 549/2013.

95 Wat in de eerste plaats de vraag betreft of de lidmaatschapsgelden in aanmerking kunnen worden genomen wanneer aan de hand van de met de mate van financiering verband houdende indicator voor zeggenschap wordt geverifieerd of er sprake is van zeggenschap van de overheid, zij opgemerkt dat die indicator vereist dat voorafgaandelijk aan deze verificatie wordt vastgesteld welk aandeel overheidsfinanciering heeft in de totale inkomsten van een izw. Aangezien de lidmaatschapsgelden deel uitmaken van de inkomsten van izw's zoals de FIG en de FISE, moeten zij op de een of andere manier in aanmerking worden genomen om te kunnen bepalen in hoeverre de betrokken izw wordt gefinancierd met overheidsmiddelen en om aldus te kunnen vaststellen of er al dan niet sprake is van zeggenschap van de overheid.

96 Wat in de tweede plaats de kwestie van het openbare of particuliere karakter van de lidmaatschapsgelden betreft, moet in navolging van de verwijzende rechter worden opgemerkt dat het op het eerste gezicht inderdaad lijkt te gaan om niet-wederkerige privaatrechtelijke betalingen die door particulieren die voor de indeling van het ESR 2010 behoren tot de huishoudens, worden verricht ten gunste van als izw's georganiseerde institutionele eenheden.

97 Gelet op de doelstelling die ten grondslag ligt aan verordening nr. 549/2013, te weten, zoals in punt 32 van dit arrest in herinnering is gebracht, de opstelling van de rekeningen van de lidstaten op basis van dezelfde, niet voor verschillende uitlegging vatbare beginselen, zodat vergelijkbare resultaten kunnen worden verkregen, dient met het oog op de beantwoording van de vraag of de lidmaatschapsgelden voor statistische doeleinden moeten worden beschouwd als bronnen van openbare dan wel particuliere financiering, echter niet alleen in aanmerking te worden genomen of de schuldenaar van het lidmaatschapsgeld een particulier is dan wel tot de overheid behoort, of welke rechtsverhouding er krachtens het nationale recht bestaat tussen die schuldenaar en de izw.

98 Daarnaast moet namelijk ook rekening worden gehouden met alle factoren die een rol kunnen spelen bij de vaststelling of de lidmaatschapsgelden van openbare dan wel van particuliere aard zijn, zoals de context waarin deze lidmaatschapsgelden worden betaald, hun aanwending vanuit het oogpunt van de openbare belangen waarmee zij in verband kunnen worden gebracht, hun verplichte dan wel vrijwillige karakter, het feit dat zij de tegenprestatie vormen voor het daadwerkelijke gebruik van de door de betrokken entiteit verrichte diensten of juist niet, en de autonomie waarover deze entiteit beschikt bij de vaststelling van de hoogte van het bedrag van de lidmaatschapsgelden. Zo zou een lidmaatschapsgeld als verschuldigd is aan de nationale sportfederaties die in de hoofdgedingen aan de orde zijn – ongeacht of de schuldenaren particulieren zijn en ongeacht hoe dat lidmaatschapsgeld naar nationaal recht wordt gekwalificeerd – voor de toepassing van het ESR 2010 kunnen worden geacht een openbaar karakter te hebben wanneer het gaat om een verplichte bijdrage die, zonder noodzakelijkerwijs de tegenprestatie te vormen voor het daadwerkelijke gebruik van de verrichte diensten, in een openbaar belang van economische of sociale aard wordt geïnd ten gunste van onder meer privaatrechtelijke rechtspersonen zoals die nationale sportfederaties.

99 In dit verband blijkt in casu uit het aan het Hof overgelegde dossier ten eerste dat in Italië nationale sportfederaties als de FIG en de FISE, zoals in punt 52 van dit arrest is vermeld, een monopolie hebben binnen de sportdisciplines waarvoor zij onderscheidenlijk verantwoordelijk zijn, in die zin dat sportbeoefening in de openbare dimensie daarvan – dat wil zeggen sportbeoefening in een

geformaliseerde, officiële of representatieve context – onderworpen is aan hun exclusieve gezag. Ten tweede hebben de activiteiten van die federaties volgens artikel 15, lid 1, van wetgevend besluit nr. 242/1999 alsook artikel 7, lid 5, en artikel 20, lid 4, van de statuten van het CONI een openbare dimensie, die bestaat in de behoorlijke organisatie van wedstrijden, de voorbereiding van de Olympische Spelen en de beoefening van topsport. Ten derde is de betaling van de lidmaatschapsgelden, gelet op het in dit punt bedoelde monopolie, verplicht voor eenieder die de sport wenst te beoefenen voor de openbare dimensie waarvan de overeenkomstige nationale sportfederatie verantwoordelijk is, met dien verstande dat eenieder die wil deelnemen aan de binnen de verantwoordelijkheid van de federatie vallende activiteiten, zich moet aansluiten bij de federatie. Ten vierde vormen de lidmaatschapsgelden niet noodzakelijk de tegenprestatie voor het daadwerkelijke gebruik van de door de nationale sportfederaties verrichte diensten, aangezien niet alle leden de betreffende sportactiviteit beoefenen in haar openbare dimensie.

100 De lidmaatschapsgelden die moeten worden betaald aan de nationale sportfederaties die in de hoofdgedingen aan de orde zijn, zouden dan ook aldus kunnen worden opgevat dat zij van openbare aard zijn, aangezien zij, door het feit dat zij verplicht zijn, bijdragen aan de financiering van doelstellingen van openbaar belang die voor elke sportdiscipline door één enkele nationale federatie worden nagestreefd en die erop gericht zijn sport in het algemeen en topsport in het bijzonder te bevorderen, zonder dat die lidmaatschapsgelden een tegenprestatie vormen voor het daadwerkelijke gebruik van in die zin verrichte diensten.

101 Ter terechtzitting voor het Hof heeft de FIG evenwel gesteld dat de nationale sportfederaties volledig autonoom de hoogte van het bedrag van de lidmaatschapsgelden in kwestie bepalen, wat de verwijzende rechter dient na te gaan. Indien dit element, gesteld al dat het komt vast te staan, daadwerkelijk in aanmerking moet worden genomen bij de beoordeling of de lidmaatschapsgelden van particuliere dan wel openbare aard zijn, moet niettemin worden benadrukt dat een dergelijke autonomie niet noodzakelijk ertoe leidt dat afbreuk wordt gedaan aan het openbare karakter van die lidmaatschapsgelden.

102 Het is namelijk weliswaar juist dat de autonomie van de nationale sportfederaties bij de vaststelling van de hoogte van de lidmaatschapsgelden er als onderdeel van een ruimere organisatorische en budgettaire autonomie aan in de weg zou kunnen staan dat deze federaties worden geacht sterk afhankelijk te zijn van het CONI, maar dat zou niet het geval zijn indien het CONI bij machte was om, in het kader van zijn bevoegdheid om de begroting van die federaties te controleren, tot op aanzienlijke hoogte invloed uit te oefenen op de hoogte van het bedrag van die lidmaatschapsgelden, of om in geval van onenigheid over het bedrag ervan zoals dat door diezelfde federaties is vastgesteld, het bedrag van zijn eigen financiële deelname te verlagen. Het staat aan de verwijzende rechter om deze punten na te gaan en om, ingeval de nationale sportfederaties daadwerkelijk bevoegd zouden zijn om volledig autonoom de hoogte van de lidmaatschapsgelden vast te stellen, uit te maken of die autonomie volstaat om de in punt 100 van dit arrest verrichte analyse in twijfel te trekken.

103 Indien de verwijzende rechter na dit onderzoek tot de slotsom zou komen dat de lidmaatschapsgelden van particuliere aard zijn, zou hij – gelet op wat in punt 70 van dit arrest is vermeld – dienen vast te stellen dat de zeggenschap van het CONI over de FIG en de FISE niet is aangetoond aan de hand van de indicator voor zeggenschap die verband houdt met de mate van financiering, omdat die federaties, die slechts voor ongeveer 30 % worden gefinancierd door het CONI, niet hoofdzakelijk worden gefinancierd met overheidsmiddelen.

104 Indien de verwijzende rechter de aan de nationale sportfederaties verschuldigde lidmaatschapsgelden daarentegen zou aanmerken als „overheidsbijdragen”, dienen deze lidmaatschapsgelden, net zoals de door het CONI betaalde steun, te worden ingedeeld bij de bronnen van openbare financiering. In zoverre blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier en meer bepaald uit de winst-en-verliesrekeningen van de FIG en de FISE over het begrotingsjaar 2015, waaraan de verwijzende rechter refereert, dat het aandeel van de openbare financiering – dat zowel de steun van

het CONI ten belope van ongeveer 30 % als de lidmaatschapsgelden ten belope van meer dan 60 % omvat – zowel voor de FIG als voor de FISE meer dan 90 % van de totale inkomsten omvat, wat indien nodig door de verwijzende rechter dient te worden nagegaan. In het kader van de indicator voor zeggenschap die verband houdt met de mate van financiering, zou in die hypothese dan ook moeten worden geconstateerd dat die twee nationale sportfederaties nagenoeg volledig worden gefinancierd met overheidssteun en overheidsbijdragen.

105 Zoals in punt 70 van dit arrest is opgemerkt, blijkt evenwel uit punt 20.15, vijfde volzin, en punt 20.309, onder i), laatste volzin, van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 dat het feit dat een institutionele eenheid zoals een izw, nagenoeg volledig door de overheid wordt gefinancierd, op zichzelf niet voldoende is om te besluiten dat die eenheid onder zeggenschap van de overheid staat, wanneer de controlemaatregelen voor die financieringsstromen niet zo restrictief zijn dat zij het algemene beleid of programma van de eenheid in kwestie beïnvloeden en deze eenheid dus in staat blijft dat beleid of programma te bepalen.

106 Of er sprake is van zeggenschap van de overheid, hangt namelijk af van de mate van onafhankelijkheid waarover de izw kan beschikken bij de aanwending en de bestemming van het deel van de inkomsten uit overheidsfinanciering, en van de mate waarin de izw daarbij aan controle en beperkingen onderworpen kan zijn.

107 Derhalve zal de verwijzende rechter in casu, ingeval hij de verschuldigde lidmaatschapsgelden als „overheidsbijdragen” zou aanmerken, moeten nagaan of het CONI in het kader van de zeggenschap die het krachtens artikel 7, lid 5, van zijn statuten heeft over de openbare aspecten van de nationale sportfederaties, volstaat met het controleren van de aanwending van alle of van een deel van de financiële steun ten belope van ongeveer 30 % die het toekent aan de FIG en de FISE, dan wel of het tevens bij machte is om geheel of gedeeltelijk te controleren hoe de federaties die lidmaatschapsgelden aanwenden. Bij dat onderzoek zal de verwijzende rechter enkel tot de slotsom kunnen komen dat er sprake is van zeggenschap van de overheid indien de controlemaatregelen die het CONI treft ten aanzien van de voornoemde lidmaatschapsgelden en van de steun die het toekent, zo restrictief zijn dat zij het algemene beleid of programma van de FIG en de FISE dermate beïnvloeden dat deze niet meer in staat zijn om zelf hun beleid of programma vast te stellen.

108 Gelet op een en ander dient op de derde prejudiciële vraag te worden geantwoord dat punt 2.39, onder d), punt 20.15, onder d), en punt 20.309, onder i), laatste volzin, van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 aldus moeten worden uitgelegd dat de lidmaatschapsgelden die worden betaald aan privaatrechtelijke izw's zoals de nationale sportfederaties die in de hoofdgedingen aan de orde zijn, in aanmerking moeten worden genomen om na te gaan of er sprake is van zeggenschap van de overheid. Dergelijke lidmaatschapsgelden kunnen, ongeacht of de schuldenaren particulieren zijn en ongeacht hoe die lidmaatschapsgelden naar nationaal recht worden gekwalificeerd, voor de toepassing van de in punt 2.39, onder d), en punt 20.15, onder d), van bijlage A bij die verordening vermelde indicator voor zeggenschap die verband houdt met de mate van financiering, worden geacht een openbaar karakter te hebben wanneer het gaat om verplichte bijdragen die, zonder noodzakelijkerwijs de tegenprestatie te vormen voor het daadwerkelijke gebruik van de verrichte diensten, in een openbaar belang worden geïnd ten gunste van nationale sportfederaties die in die zin een monopolie hebben binnen de sportdiscipline waarvoor zij verantwoordelijk zijn, dat sportbeoefening in de openbare dimensie daarvan onderworpen is aan hun exclusieve gezag, tenzij die federaties de organisatorische en budgettaire controle over die lidmaatschapsgelden behouden, wat de nationale rechter dient na te gaan. Indien deze rechter tot de slotsom zou komen dat die lidmaatschapsgelden moeten worden beschouwd als overheidsbijdragen, zal hij nog dienen na te gaan of, niettegenstaande het feit dat de betrokken nationale sportfederaties nagenoeg volledig worden gefinancierd door de publieke sector, de controlemaatregelen voor die financieringsstromen zo restrictief zijn dat zij het algemene beleid of programma van die federaties daadwerkelijk en aanzienlijk beïnvloeden, dan wel of diezelfde federaties in staat blijven dat beleid of programma te bepalen.

Kosten

109 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

1) **Het begrip „algemene door de overheid vastgestelde regels die van toepassing zijn op alle instellingen die dezelfde activiteit uitoefenen” in de zin van punt 20.15, tweede volzin, van bijlage A bij verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie moet aldus worden uitgelegd dat het zich uitstrekt tot elke regelgevende betrokkenheid van een tot de publieke sector behorende eenheid die regelgeving uitvaardigt of toepast die ertoe strekt om alle instellingen die de activiteit in kwestie uitoefenen, zonder onderscheid en op dezelfde wijze te onderwerpen aan algemene, ruime en abstracte voorschriften of aan algemene richtsnoeren, voor zover die regelgeving niet tot gevolg kan hebben dat, met name door het „buitensporige” karakter ervan in de zin van punt 20.309, onder h), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013, het algemene beleid of programma van die instellingen feitelijk wordt gedicteerd.**

2) **Het begrip „bevoegdheid om het algemene beleid of programma van [een instelling zonder winstoogmerk (izw)] vast te stellen” in de zin van punt 20.15, eerste volzin, van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 moet worden uitgelegd als het vermogen van een overheidsinstelling om op duurzame en permanente wijze een daadwerkelijke en aanzienlijke invloed uit te oefenen op de vaststelling en verwezenlijking van de doelstellingen, activiteiten en operationele aspecten van de izw alsook van de strategische richtsnoeren en beleidslijnen die de izw voornemens is te volgen bij de uitoefening van die activiteiten. In zaken zoals in de hoofdgedingen staat het aan de nationale rechter om, aan de hand van de in punt 2.39, onder a) tot en met e), en punt 20.15, onder a) tot en met e), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 vermelde indicatoren voor zeggenschap en aan de hand van de overeenkomstige, op izw's van toepassing zijnde indicatoren voor zeggenschap als bedoeld in punt 20.309 van bijlage A bij die verordening, na te gaan of een overheidsinstelling zoals het nationaal olympisch comité dat in de hoofdgedingen aan de orde is, als overheid zeggenschap heeft over nationale sportfederaties die zijn opgericht in de vorm van izw's zoals die welke in de hoofdgedingen aan de orde zijn. Daartoe dient die rechter overeenkomstig punt 2.39, laatste volzin, punt 20.15, vijfde tot en met achtste volzin, en punt 20.310 van bijlage A bij die verordening een algehele waardering te verrichten die naar haar aard een beoordeling inhoudt.**

3) **Punt 2.39, onder d), punt 20.15, onder d), en punt 20.309, onder i), laatste volzin, van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 moeten aldus worden uitgelegd dat de lidmaatschapsgelden die worden betaald aan privaatrechtelijke izw's zoals de nationale sportfederaties die in de hoofdgedingen aan de orde zijn, in aanmerking moeten worden genomen om na te gaan of er sprake is van zeggenschap van de overheid. Dergelijke lidmaatschapsgelden kunnen, ongeacht of de schuldenaren particulieren zijn en ongeacht hoe die lidmaatschapsgelden naar nationaal recht worden gekwalificeerd, voor de toepassing van de in punt 2.39, onder d), en punt 20.15, onder d), van bijlage A bij die verordening vermelde indicator voor zeggenschap die verband houdt met de mate van financiering, worden geacht een openbaar karakter te hebben wanneer het gaat om verplichte bijdragen die, zonder noodzakelijkerwijs de tegenprestatie te vormen voor het daadwerkelijke gebruik van de verrichte diensten, in een openbaar belang worden geïnd ten gunste van nationale sportfederaties die in die zin een monopolie hebben binnen de sportdiscipline waarvoor zij**

verantwoordelijk zijn, dat sportbeoefening in de openbare dimensie daarvan onderworpen is aan hun exclusieve gezag, tenzij die federaties de organisatorische en budgettaire controle over die lidmaatschapsgelden behouden, wat de nationale rechter dient na te gaan. Indien deze rechter tot de slotsom zou komen dat die lidmaatschapsgelden moeten worden beschouwd als overheidsbijdragen, zal hij nog dienen na te gaan of, niettegenstaande het feit dat de betrokken nationale sportfederaties nagenoeg volledig worden gefinancierd door de publieke sector, de controlemaatregelen voor die financieringsstromen zo restrictief zijn dat zij het algemene beleid of programma van die federaties daadwerkelijk en aanzienlijk beïnvloeden, dan wel of diezelfde federaties in staat blijven dat beleid of programma te bepalen.

ondertekeningen