Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 11 september 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Förordning (EU) nr 549/2013 – Det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i Europeiska unionen – Bilaga A, punkt 20.15 – En nationell olympisk kommitté som har ett bestämmande inflytande över nationella idrottsföreningar som är icke-vinstdrivande organisationer – Bilaga A, punkt 20.15 andra meningen – Begreppet ’offentlig intervention i form av allmänna föreskrifter som gäller för alla enheter som bedriver en viss verksamhet’ – Räckvidd – Bilaga A, punkt 20.15 första meningen – Begreppet ’möjligheten att bestämma policy eller strategisk inriktning för’ en icke-vinstdrivande organisation – Räckvidd – Bilaga A, punkt 2.39 d, punkt 20.15 d och punkt 20.309 i sista meningen – Beaktande av avgifter som betalats av medlemmarna i en icke-vinstdrivande organisation”

I de förenade målen C-612/17 och C-613/17,

angående två beslut att begära förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, från Corte dei conti (Revisionsdomstolen, Italien), av den 13 september 2017, som inkom till domstolen den 24 oktober 2017, i målen

Federazione Italiana Golf (Fig)

mot

Istituto Nazionale di Statistica (Istat)

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

och

Federazione Italiana Sport Equestri (Fise)

mot

Istituto Nazionale di Statistica (Istat) (C-613/17)

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev, domstolens ordförande K. Lenaerts, tillika tillförordnad domare på andra avdelningen, samt domaren C. Vadja (referent),

generaladvokat: G. Hogan,

* Rättegångsspråk: italienska.

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 6 februari 2019,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Federazione Italiana Golf (Fig), genom P. Montone och M. Montone, avvocati,

– Federazione Italiana Sport Equestri (Fise), genom G. Tobia, avvocato,

– Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av G. De Bellis och D. Del Gaizo, avvocati dello Stato,

– Europeiska kommissionen, genom F. Moro och F. Simonetti, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 28 februari 2019 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 De två besluten att begära förhandsavgörande avser tolkningen av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 549/2013 av den 21 maj 2013 om det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i Europeiska unionen (EUT L 174, 2013, s. 1).

2 Respektive begäran har framställts i två mål mellan (i mål 612/17) dels Federazione Italiana Golf (italienska golfförbundet, nedan kallat Fig) å ena sidan och Istituto Nazionale di Statistica (nationella statistikbyrån, Italien) (nedan kallad Istat) och Ministero dell'Economia e delle Finanze (Ekonomi- och finansministeriet, Italien) å den andra sidan, samt mellan (i mål C-613/17) Federazione Italiana Sport Equestri (italienska ridsportförbundet) (nedan kallat Fise) å ena sidan och Istat å den andra sidan, angående det förhållandet att Fig och Fise, avseende år 2017, förts upp på förteckningen över de offentliga förvaltningar som ingår i de offentliga myndigheternas konsoliderade resultaträkning (nedan kallad 2016 års Istat-förteckning).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Skäl 1 i förordning nr 549/2013 har följande lydelse:

”Utarbetandet av unionens politik och övervakningen av medlemsstaternas ekonomier och av den ekonomiska och monetära unionen (EMU) förutsätter att det finns jämförbara, aktuella och tillförlitliga uppgifter om varje medlemsstats eller regions ekonomiska struktur och utveckling.”

4 Skäl 3 i denna förordning har följande lydelse:

”Unionsmedborgarna behöver räkenskaper som underlag för att kunna analysera den ekonomiska situationen i en medlemsstat eller en region. För jämförbarhetens skull bör sådana räkenskaper utarbetas enligt gemensamma och entydiga principer. Den information som tillhandahålls bör vara så exakt och fullständig som möjligt, och lämnas i god tid för att säkerställa största möjliga transparens för samtliga sektorer.”

5 Kapitel 1 i bilaga A till nämnda förordning ger en allmän översikt samt grundprinciperna för det europeiska räkenskapssystemet (nedan kallat ENS 2010). Punkterna 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36, 1.37 och 1.57 i detta kapitel har följande lydelse:

”1.01 Det europeiska räkenskapssystemet (*ENS 2010 eller ENS*) är ett internationellt jämförbart räkenskapssystem för systematisk och detaljerad beskrivning av en hel ekonomi (dvs. en region, ett land eller en grupp av länder), av dess komponenter och av dess samband med andra hela ekonomier.

…

1.19 För EU och dess medlemsstater har resultaten från ENS stor betydelse vid utformning och styrning av den sociala och ekonomiska politiken.

Här följer några exempel på vad ENS används till:

…

b) Att fastställa kriterierna för beräkningen av det offentliga underskottet och den offentliga förvaltningens skuld i samband med förfarandet vid alltför stora underskott.

…

1.34 Sektorräkenskaperna skapas genom att enheter hänförs till olika sektorer vilket möjliggör att transaktioner och saldoposter i räkenskaperna kan redovisas efter sektor. Genom en sådan uppdelning får man ett viktigt underlag för den ekonomiska politiken och finanspolitiken. De viktigaste sektorerna är hushåll, offentlig förvaltning, bolag (finansiella och icke-finansiella), hushållens icke-vinstdrivande organisationer och utlandet.

Den distinktion som görs mellan marknadsverksamhet och icke-marknadsverksamhet är väsentlig. En offentligt styrd enhet som betraktas som en marknadsaktör ska klassificeras till bolagssektorn och inte till sektorn offentlig förvaltning. Det bolagets underskott och skuldsättning kommer inte att ingå i den offentliga sektorns underskott och skuldsättning.

1.35 Det är viktigt att det fastställs tydliga och stabila kriterier för hur enheterna ska hänföras till sektorerna.

Den offentliga sektorn består av ekonomins alla inhemska institutionella enheter som styrs av den offentliga förvaltningen. Den privata sektorn omfattar alla övriga inhemska enheter.

Av tabell 1.1 framgår vilka kriterier som används för att skilja mellan den offentliga och den privata sektorn, och mellan sektorn offentlig förvaltning och sektorn offentliga bolag, och inom den privata sektorn mellan sektorerna hushållens icke-vinstdrivande organisationer och privata bolag.

Tabell 1.1

Kriterier	Offentligt styrda (Sektorn offentlig förvaltning plus offentliga bolag)	Privatstyrda (Privata sektorn)
Icke-marknadsproduktion	Offentlig förvaltning	Hushållens icke-vinstdrivande organisationer
Marknadsproduktion	Offentliga bolag	Privata bolag

1.36 Med styrning eller bestämmande inflytande avses möjligheten att bestämma policy eller strategisk inriktning för en institutionell enhet. Närmare uppgifter beträffande definitionen av styrning (bestämmande inflytande) ges i punkterna 2.35–2.39.

1.37 Åtskillnaden mellan marknadsproduktion och icke-marknadsproduktion, och därmed klassificering till sektorn offentlig förvaltning eller bolagssektorn, görs enligt följande:

En verksamhet ska anses vara marknadsmässig om handeln med varor och tjänster sker på följande villkor:

1. Säljare strävar efter största möjliga vinst på lång sikt och gör detta genom att fritt sälja varor och tjänster på marknaden till den som är beredd att betala det begärda priset.
2. Köpare, vars medel är begränsade, strävar efter största möjliga nytta genom att köpa de produkter som bäst tillgodoser deras behov till det erbjudna priset.
3. Det finns effektiva marknader där säljare och köpare har tillgång till och information om marknaden. En marknad kan fungera effektivt även om dessa villkor inte är helt och hållet uppfyllda.

…

1.57 Institutionella enheter är ekonomiska enheter som kan äga varor och tillgångar, skuldsätta sig och bedriva ekonomisk verksamhet och göra transaktioner med andra enheter för egen räkning. I ENS 2010-systemet delas de institutionella enheterna in i fem ömsesidigt uteslutande inhemska institutionella sektorer:

a) Icke-finansiella bolag.
b) Finansiella bolag.
c) Offentlig förvaltning.
d) Hushåll.
e) Hushållens icke-vinstdrivande organisationer.

Dessa fem sektorer sammantaget bildar den totala inhemska ekonomin. Varje sektor är också indelad i undersektorer. ENS 2010-systemet möjliggör en fullständig uppsättning av flödeskonton och balansräkningar för varje sektor och delsektor samt för ekonomin totalt. Utländska enheter kan samverka med dessa fem inhemska sektorer, och denna samverkan visas mellan de fem inhemska sektorerna och en sjätte institutionell sektor – utlandet.

…”

6 Kapitel 2 i denna bilaga har rubriken ”Enheter och gruppering av enheter”. Punkt 2.12 tabell 2.1 samt punkterna 2.34, 2.39 och 2.130 i detta kapitel har följande lydelse:

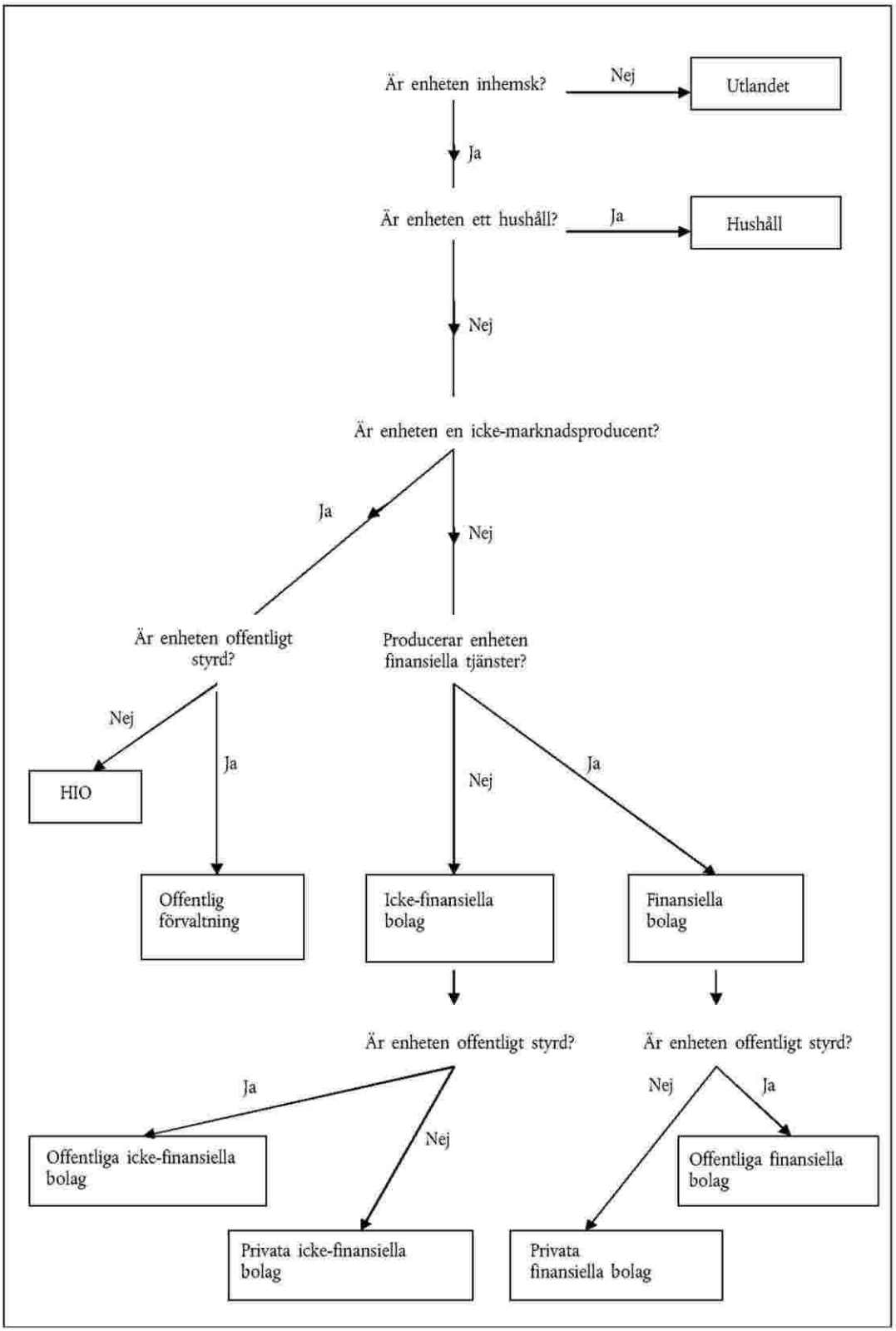
”2.12 *Definition*: En institutionell enhet är en ekonomisk enhet som kännetecknas av beslutsautonomi när den utövar sin huvudsakliga funktion. En inhemsk enhet betraktas som en institutionell enhet på det ekonomiska territorium där den har sin huvudsakliga ekonomiska hemvist om den har beslutsautonomi och antingen har en fullständig bokföring eller kan sammanställa en fullständig bokföring.

För att en enhet ska anses ha beslutsautonomi när den utövar sin huvudsakliga funktion ska den

a) ha rätt att äga varor och tillgångar för egen räkning, och kunna byta ägandet till varor eller tillgångar genom transaktioner med andra institutionella enheter,
b) kunna fatta ekonomiska beslut och bedriva ekonomisk verksamhet som den har det juridiska ansvaret för,
c) kunna ådra sig skulder för egen del, åta sig andra förpliktelser eller vidare åtaganden samt ingå avtal, och
d) kunna upprätta en fullständig bokföring som omfattar alla dess transaktioner under räkenskapsperioden samt en balansräkning över tillgångar och skulder.

…

Diagram 2.1 – Fördelning av enheter på sektorer


Är enheten inhemsk?
Nej
Utlandet
Ja
Är enheten ett hushåll?
Ja
Hushåll
Nej
Är enheten en icke-marknadsproducent?
Ja
Nej
Är enheten offentligt styrd?
Producerar enheten finansiella tjänster?
Nej
Ja
HIO
Nej
Ja
Offentlig förvaltning
Icke-finansiella bolag
Finansiella bolag
Är enheten offentligt styrd?
Är enheten offentligt styrd?
Ja
Nej
Nej
Ja
Offentliga icke-finansiella bolag
Offentliga finansiella bolag
Privata icke-finansiella bolag
Privata finansiella bolag

…

2.34 I diagram 2.1 visas hur enheterna fördelas på huvudsektorerna. För att avgöra sektortillhörigheten för en enhet som är inhemsk men inte ett hushåll, framgår av diagrammet att det är nödvändigt att fastställa huruvida den är offentligt styrd eller ej, och om den är en marknadsproducent eller icke-marknadsproducent.

…

2.39 För icke-vinstdrivande organisationer som betraktas som självständiga juridiska enheter ska följande fem indikatorer på kontroll beaktas vid bedömningen om de är offentligt styrda:

a) Tillsättning av ledande befattningshavare.
b) Instruktionsbestämmelserna.
c) Avtalsförpliktelser.
d) Finansieringsgrad.
e) Graden av riskexponering för den offentliga förvaltningen.

Precis som med bolag kan en enda indikator i vissa fall vara tillräcklig för att fastställa att enheten är offentligt styrd, men i andra fall kan det vara flera olika indikatorer som tillsammans pekar på att så är fallet.

…

2.130 … De icke-vinstdrivande organisationer som inte är marknadsproducenter och står under bestämmande inflytande av den offentliga förvaltningen ska klassificeras i sektorn offentlig förvaltning (S.13).

…”

7 I kapitel 3 punkt 3.31 i bilaga A till förordning nr 549/2013 anges följande:

”…

En privat icke-vinstdrivande organisation klassificeras i sektorn hushållens icke-vinstdrivande organisationer om den är en icke-marknadsproducent, såvida den inte styrs av den offentliga förvaltningen. Om så är fallet ska den ingå i sektorn offentlig förvaltning.

…”

8 Kapitel 4 i denna bilaga har rubriken ”Omfördelningstransaktioner”. Punkterna 4.125 och 4.126 i detta kapitel har följande lydelse:

”Löpande transfereringar till hushållens icke-vinstdrivande organisationer (D.751)”

4.125 *Definition*: Löpande transfereringar till hushållens icke-vinstdrivande organisationer omfattar alla frivilliga bidrag (andra än arv), medlemsavgifter och finansiell hjälp, som hushållens icke-vinstdrivande organisationer mottar från hushåll (inklusive utländska hushåll) och, i mindre omfattning, från andra enheter.

4.126 Löpande transfereringar till hushållens icke-vinstdrivande organisationer omfattar följande:

a) Reguljära avgifter som hushåll betalar till fackföreningar, idrottsföreningar och politiska, kulturella, religiösa och liknande organisationer, som klassificeras till sektorn för hushållens ideella organisationer.

…”

9 Kapitel 20 i samma bilaga avser räkenskaper för sektorn offentlig förvaltning. Punkterna 20.05, 20.13, 20.15, 20.17, 20.18, 20.29, 20.306, 20.309 och 20.310 i detta kapitel har följande lydelse:

”20.05 Sektorn offentlig förvaltning (S.13) består av alla enheter inom den offentliga förvaltningen och alla icke-marknadsproducerande icke-vinstdrivande organisationer som kontrolleras av offentliga förvaltningsenheter. …

…

20.13 Icke-vinstdrivande organisationer som är icke-marknadsproducenter och kontrolleras av offentliga förvaltningsenheter tillhör sektorn offentlig förvaltning.

…

20.15 Med kontroll eller bestämmande inflytande över en icke-vinstdrivande organisation avses möjligheten att bestämma den allmänna inriktningen för denna organisation. Offentlig intervention i form av allmänna föreskrifter som gäller för alla enheter som bedriver en viss verksamhet är inte relevant när det gäller att avgöra huruvida den offentliga förvaltningen har bestämmande inflytande över en enskild enhet eller ej. För att avgöra om den offentliga förvaltningen har bestämmande inflytande över en icke-vinstdrivande organisation eller inte används följande fem indikatorer:

a) Tillsättning av befattningshavare.
b) Andra grundvalar för verksamheten (t.ex. förpliktelser i stiftelseurkunden eller stiftelsestadgarna för den icke-vinstdrivande organisationen).
c) Avtalsförpliktelser.
d) Finansieringsgrad.
e) Riskexponering.

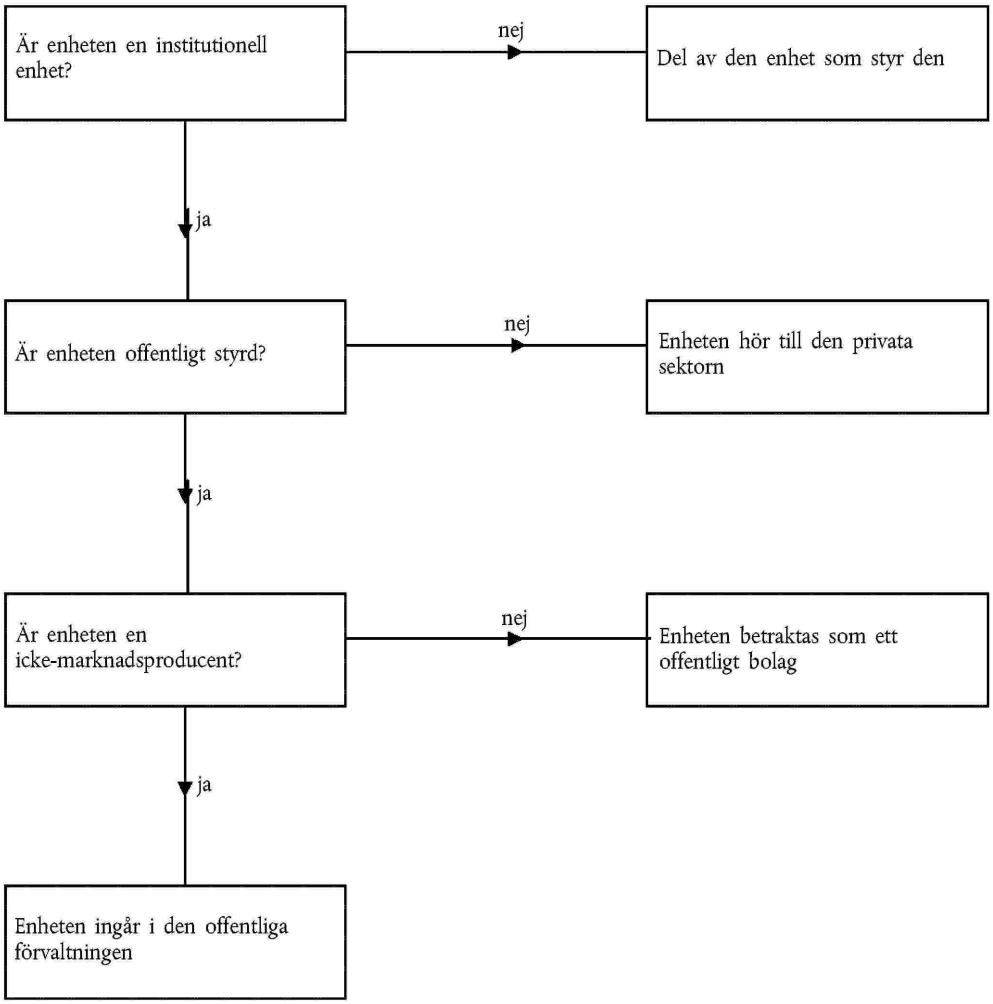
En enda indikator kan räcka för att fastställa vem som har bestämmande inflytande. Om en icke-vinstdrivande organisation som huvudsakligen finansieras av den offentliga förvaltningen fortfarande kan bestämma policy eller strategisk inriktning i betydande utsträckning enligt övriga indikatorer anses den emellertid inte vara offentligt kontrollerad. I de flesta fall är det en rad separata indikatorer som tillsammans pekar på att en enhet står under bestämmande inflytande. Ett beslut som bygger på dessa indikatorer är till sin natur en subjektiv bedömning.

…

Andra enheter i sektorn offentlig förvaltning

20.17 Det kan vara svårt att klassificera varu- och tjänsteproducenter som kontrolleras av offentliga förvaltningsenheter. De kan antingen klassificeras i den offentliga förvaltningen eller – om de räknas som institutionella enheter – som offentliga bolag. För att avgöra vart de hör kan följande beslutsträd användas.

Diagram 20.1 – Beslutsträd



Offentlig kontroll

20.18 Med kontroll eller bestämmande inflytande över en enhet avses möjligheten att bestämma den allmänna inriktningen för denna enhet. …

…

Testet av marknad/icke-marknad

20.29 …

Förmågan att bedriva marknadsverksamhet kommer främst att bedömas med hjälp av det vanliga kvantitativa kriteriet (det s.k. 50 %-kriteriet), där försäljningen ställs i relation till produktionskostnaderna (enligt definitionen i punkterna 20.30 och 20.31). För att betraktas som marknadsproducent ska den offentliga enheten under flera år i rad täcka minst 50 % av sina kostnader med försäljningen.

…

20.306 Alla institutionella enheter i den offentliga sektorn är inhemska enheter som direkt eller indirekt kontrolleras av offentliga enheter. Med kontroll över en enhet avses möjligheten att bestämma enhetens allmänna inriktning eller policy. Detta beskrivs mer utförligt nedan.

…

Kontroll över den offentliga sektorn

20.309 Med kontroll över en inhemsk offentlig enhet avses möjligheten att bestämma allmän inriktning eller policy för denna enhet. Detta kan ske genom en enda offentlig enhets direkta rättigheter eller genom många offentliga enheters kollektiva rättigheter. Följande indikatorer på kontroll ska beaktas:

a) Rätten att utse, inge veto mot eller entlediga merparten av tjänstemännen, styrelseledamöterna etcetera Rätten att utnämna, entlediga, godkänna eller inge veto mot majoriteten av ledamöterna i en enhetsstyrelse är tillräckligt för att avgöra om kontroll föreligger. Dessa rättigheter kan innehas direkt av en offentlig enhet eller indirekt av offentliga enheter tillsammans. Om den första omgången av utnämningar bestäms av den offentliga sektorn men efterföljande ersättningar inte är föremål för sådan kontroll, kvarstår klassificeringen till den offentliga sektorn tills majoriteten av styrelseledamöterna inte är kontrollerade utnämningar.

b) Rätten att utse, inge veto mot eller entlediga nyckelpersoner inom personalen. Om kontrollen av den allmänna inriktningen i praktiken bestäms av inflytelserika styrelseledamöter, t.ex. vd, styrelseordförande och finansdirektör, blir befogenheterna att utse, inge veto mot eller entlediga dessa befattningshavare desto viktigare.

c) Rätten att utse, inge veto mot eller entlediga de flesta ledamöter i enhetens viktigaste kommittéer. Om viktiga faktorer för den allmänna inriktningen, t.ex. ersättningen till de högre tjänstemännen och affärsstrategin, delegerats till underkommittéer är rätten att utse, inge veto mot eller entlediga direktörer i dessa underkommittéer avgörande för kontroll.

d) Innehav av majoriteten av rösterna. Detta bestämmer normalt kontrollen om beslut fattas enligt principen en aktie, en röst. Aktier kan innehas direkt eller indirekt, om aktierna ägs av alla offentliga enheter gemensamt. Om beslut inte fattas enligt principen en aktie, en röst, måste situationen analyseras för att avgöra om den offentliga sektorn har majoriteten av rösterna.

e) Rättigheter enligt särskilda aktier och optioner. Sådana ”gyllene” aktier var en gång i tiden vanliga i privatiserade bolag och förekommer även i vissa specialföretag (SPE/SPV). I vissa fall ger sådana aktier offentliga enheter vissa särskilda, permanenta eller tidsbegränsade, rättigheter att bevaka sina intressen. Att det finns sådana aktier är inte i sig självt en indikator på kontroll, utan detta måste analyseras noggrant, särskilt om befogenheterna kan dras tillbaka. Om befogenheter påverkar enhetens rådande allmänna inriktning är de viktiga för klassificeringsbesluten. I andra fall rör det sig om reservbefogenheter som kan ge rätt att styra den allmänna inriktningen i nödsituationer etcetera I så fall påverkar de inte den rådande inriktningen, men om de utnyttjas medför detta en omedelbar omklassificering av enheten. En liknande situation är om offentliga enheter har en option att köpa aktier under vissa omständigheter. I så fall måste man bedöma om möjligheten att utnyttja denna option påverkar enhetens allmänna inriktning.

f) Rätten att kontrollera via avtal. Om en enhets hela försäljning går till en enda offentlig enhet eller till en samling av sådana enheter, kan detta medföra ett dominerande inflytande som kan betraktas som kontroll. Om det finns andra befintliga eller potentiella kunder är det en indikator på att enheten inte är offentligt kontrollerad. Om enheten inte får göra affärer med kunder utanför den offentliga sektorn på grund av den offentliga sektorns inflytande, är detta en indikator på offentlig kontroll.

g) Rätten att kontrollera genom godkännande/tillstånd till upplåning. Långivare kräver ofta bestämmande inflytande som villkor för att ge lån. Om den offentliga sektorn utövar ett bestämmande inflytande via utlåning eller genom att skydda sin riskexponering på grund av en garanti och det inflytandet är större än det som ett bolag inom den privata sektorn vanligtvis möter från en bank, är detta en indikator på kontroll. Om en enhet måste ha tillstånd från den offentliga sektorn för att låna är detta en indikator på kontroll.

h) Styrning via överdrivet strikta bestämmelser. Om bestämmelserna är så strikta att de i praktiken dikterar bolagets allmänna inriktning är det en form av kontroll. Offentliga myndigheter kan i vissa fall ha stora tillsynsbefogenheter, särskilt på områden med monopol och för privatiserade enheter för allmännyttiga tjänster. Tillsynen kan avse viktiga områden, som prissättning, utan att en enhet för den skull har överlämnat kontrollen av den allmänna inriktningen. Valet att bedriva verksamhet i en strikt reglerad miljö är också en indikator på att enheten inte är kontrollerad.

i) Övrigt. Kontroll kan också förekomma genom lagstadgade befogenheter eller rättigheter som härrör från en enhets bolagsordning, t.ex. att begränsa verksamhet, mål och driftsaspekter, godkänna budgetar eller förhindra att enheten ändrar sin bolagsordning eller upplöser sig, godkänna utdelningar eller säga upp enhetens förbindelser med den offentliga sektorn. En enhet som helt eller nästan helt finansieras av den offentliga sektorn anses kontrollerad om styrningen av den finansieringen är tillräckligt restriktiv för att diktera den allmänna inriktningen på det området.

20.310 Varje klassificeringsfall måste bedömas individuellt och samtliga dessa indikatorer kanske inte är relevanta i varje enskilt fall. Vissa indikatorer, såsom a, c och d i punkt 20.309, är tillräckliga i sig själva för att fastställa kontroll. För de övriga kan en rad separata indikatorer tillsammans ange att kontroll förekommer.

…”

Italiensk rätt

10 I artikel 1 i decreto legge n. 220 (lagdekret nr 220) av den 19 augusti 2003 (GURI nr 192 av den 20 augusti 2003), omvandlat till lag, med ändringar, genom artikel 1 i legge n. 208 (lag nr 208) av den 17 oktober 2003 (GURI nr 243 av den 18 oktober 2003), föreskrivs följande:

”Republiken erkänner och främjar den nationella idrottsrättens oberoende, såsom en integrerad del i den internationella idrottsrätten under ledning av Internationella olympiska kommittén. Förhållandet mellan idrottsrätten och nationell lag regleras enligt principen om autonomi, utom i de fall subjektiva omständigheter knutna till idrottsrätten är relevanta för den nationella rättsordningen.”

11 Decreto legislativo n. 242 (lagstiftningsdekret nr 242) av den 23 juli 1999 (GURI nr 176, av den 29 juli 1999) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 242/1999) handlar om omorganisation av den nationella olympiska kommittén i Italien (nedan kallad Coni). Artikel 4.2 bis i detta lagstiftningsdekret har följande lydelse:

”Majoriteten av de röstberättigade inom Coni ska utgöras av företrädare för [nationella idrotts-]förbund, med ansvar för olympiska idrottsgrenar.”

12 I artikel 15.1–15.6 i lagstiftningsdekret nr 242/1999, som avser nationella idrottsförbund och anslutna idrottsgrenar, föreskrivs följande:

”1. Nationella idrottsförbund och anslutna idrottsgrenar ska bedriva sin idrottsverksamhet i enlighet med de beslut och riktlinjer som [Internationella olympiska kommittén], internationella förbund och Coni utfärdar. Detta gäller även de delar av verksamheten som enligt Conis stadgar riktar sig till allmänheten. I dessa delar deltar företag och nationella idrottsförbund och, för de fall stadgarna för de nationella idrottsförbunden och anslutna idrottsgrenarna avseende just denna verksamhet så föreskriver, även enskilda medlemmar.

2. Nationella idrottsförbunden och anslutna idrottsgrenar utgör föreningar och är privaträttsliga juridiska personer. Dessa förbund är icke-vinstdrivande och omfattas av bestämmelserna i civillagen och därtill knutna genomförandebestämmelser, såvida inte annat uttryckligen föreskrivs i detta dekret.

3. Förbundens administrativa organ ska varje år godkänna de nationella idrottsförbundens och de anslutna idrottsgrenarnas räkenskaper, vilka därefter ska godkännas av Conis nationella kommitté. Vid negativt yttrande från förbundens eller de anslutna idrottsgrenarnas revisorer eller i avsaknad av godkännande från Conis nationella kommitté, måste styrelsen för företagen och föreningarna sammankallas för att besluta om godkännande av räkenskaperna.

4. Den stämma som utser ledande befattningshavare godkänner det administrativa organets förslag till budget, som kontrolleras av stämman i slutet av varje fyraårsperiod och den mandatperiod för vilken de har godkänts.

5. Nationella idrottsförbund och anslutna idrottsgrenar erkänns, för idrottsliga ändamål, av det nationella rådet.

6. Erkännanden av nya nationella idrottsförbund och anslutna idrottsgrenar som privaträttsliga juridiska personer utfärdas, efter det att de har erkänts för idrottsliga ändamål av det nationella rådet, i enlighet med [decreto del Presidente della Repubblica n. 361 (presidentdekret nr 361 av den 10 februari 2000)]."

13 I artikel 16 i lagstiftningsdekret nr 242/1999 stadgas följande:

"Nationella idrottsförbund och anslutna idrottsgrenar regleras av lagar och förordningar på grundval av principen om intern demokrati, principen om allas rätt att delta i idrottsverksamhet på lika villkor och i enlighet med nationell och internationell idrottsrätt."

14 I artikel 6.1 i Conis stadgar, som avser Conis nationella råd, föreskrivs följande:

"Det nationella rådet, som är det högsta representativa organet för italiensk idrott, arbetar för att sprida den olympiska idén, säkerställer den verksamhet som krävs för olympiska förberedelser, reglerar och samordnar den nationella idrottsverksamheten och harmoniserar de nationella idrottsförbundens och de anslutna idrottsgrenarnas insatser."

15 I artikel 6.3 i Conis stadgar förskrivs följande:

"Enligt regel 29, punkt 3, i den olympiska stadgan, ska röstmajoriteten bestå av röster avgivna av företrädarna för de nationella idrottsförbund som är anslutna till de olika internationella förbund som förvaltar de sporter som ingår i OS-programmet."

16 Artikel 6.4 i Conis stadgar har följande lydelse:

"Det nationella rådet

…

b) fastställer de grundläggande principer som, för erhållande av ett erkännande för idrottsliga ändamål, stadgarna för de nationella idrottsförbunden och anslutna idrottsgrenar, sportfrämjande enheter, idrottsorganisationer, allmännyttiga föreningar, sportföreningar och -företag måste innehålla, och utfärdar de idrottsrättsliga bestämmelser som alla nationella idrottsförbund och anslutna idrottsgrenar måste följa,

c) fattar beslut om erkännande, för idrottsliga ändamål, av nationella idrottsförbund och anslutna idrottsgrenar, idrottsfrämjande enheter och allmännyttiga föreningar på grundval av de kriterier som fastställs i stadgan, även med beaktande av idrottsgrenens representativa och olympiska karaktär, för ett eventuellt erkännande av [Internationella olympiska kommittén], och den idrottsliga traditionen för idrottsgrenen,

…

e) fastställer kriterierna och metoderna för Conis tillsyn över nationella idrottsförbund, anslutna idrottsgrenar och, på områden inom idrott, erkända idrottsfrämjande enheter,

el) fastställer, för att garantera ett regelbundet anordnande av idrottsmästerskap, kriterierna och metoderna för förbundens tillsyn över [anslutna] idrottsföreningar och för Conis substituerande kontroll de nationella idrottsförbunden brister i sin tillsyn.

…

fl) beslutar, på förslag av den nationella kommittén, att ställa nationella idrottsförbund och anslutna idrottsgrenar under förvaltarskap, i den händelse styrande organ i dessa gör sig skyldiga till allvarliga oegentligheter eller allvarliga överträdelser av idrottsrätten, eller det konstateras att det är omöjligt att driva dem, eller inte går att garantera att nationella idrottstävlingar anordnas och genomförs under goda förhållanden,

…”

17 I artikel 7.1 i Conis stadgar, som avser Conis nationella kommitté, stadgas följande:

”Den nationella kommittén utgör det organ som leder, genomför och utövar tillsyn över den administrativa verksamheten i Coni, det utövar tillsyn över nationella idrottsförbund och anslutna idrottsgrenar – och, via dessa, förbundens interna avdelningar – samt idrottsfrämjande enheter.”

18 Artikel 7.5 i Conis stadgar har följande lydelse:

”Den nationella kommittén:

…

e) utövar, på grundval av de kriterier och metoder som fastställts av det nationella rådet, tillsyn över de nationella idrottsförbunden i frågor som rör allmänheten och bland annat avseende det regelbundna arrangerandet av tävlingar, olympiska förberedelser, idrottsverksamhet på hög nivå och användningen av de ekonomiska bidrag som beviljats samt fastställer kriterierna för tilldelning av ekonomiska bidrag till förbunden,

…

f) lämnar förslag till det nationella rådet på att nationella idrottsförbund och anslutna idrottsgrenar ska ställas under förvaltarskap i den händelse ledningsorganen i dessa gjort sig skyldiga till allvarliga oegentligheter eller allvarliga överträdelser av idrottsrätten, eller om det konstateras att det är omöjligt att driva dem, eller de nationella idrottsförbunden inte har följt lagstadgade förfaranden eller ställa behöriga interna organ under förvaltarskap för att garantera att nationella idrottstävlingar anordnas och genomförs under goda förhållanden,

…

g2) godkänner budgeten med tillhörande verksamhetsförklaring och de nationella idrottsförbundens och anslutna idrottsgrenars årsrapporter,

…

hl) utnämner de revisorer som företräder Coni i de nationella idrottsförbunden och anslutna idrottsgrenarna och i Conis regionala kommittéer,

…

l) godkänner, för idrottsliga ändamål, stadgarna, genomförandebestämmelser för stadgarna, de nationella idrottsförbundens och de anslutna idrottsgrenarnas idrottsrättsliga förskrifter och förordningar, genom att bedöma deras förenlighet med lagen, Conis stadgar, de grundläggande principerna, de riktlinjer och kriterier som fastställts av det nationella rådet, genom att eventuellt återförvisa dem inom en frist på 90 dagar till de nationella idrottsförbunden och anslutna idrottsgrenar för lämpliga ändringar,

…”

19 I artikel 20.4 i Conis stadgar föreskrivs följande:

”De nationella idrottsförbunden bedriver sin idrottsverksamhet och relaterade marknadsföringsaktiviteter i enlighet med de beslut och riktlinjer som antagits av [Internationella olympiska kommittén] och Coni, samtidigt som de beaktar att vissa aspekter av denna verksamhet berör allmänheten. Enligt idrottsrätten är de nationella idrottsförbunden självständiga i teknisk, organisatorisk och driftsmässigt hänseende under Conis tillsyn.”

Målen vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

20 I Italien är Fig och Fise nationella idrottsförbund och utgör privaträttsliga icke-vinstdrivande organisationer med ställning som juridiska personer. Dessa förbund utgör privaträttsliga juridiska personer som, i princip, omfattas av bestämmelserna i den italienska civillagen.

21 Genom beslut som offentliggjordes i *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* (Italienska republikens offentliga tidning) den 30 september 2016, registrerade Istat Fig och Fise i 2016 års Istat-förteckning.

22 Istat fann, med tillämpning av bestämmelserna i 2010 års ENS-förordning, först och främst att de två förbunden, enligt ”marknad/icke-marknads”-testet i punkt 20.29 i bilaga A till förordning nr 549/2013, utgjorde institutionella icke-marknadsenheter. För att fastställa om dessa enheter, med stöd av punkterna 2.130 och 3.31 i bilaga A till denna förordning, skulle klassificeras som hushållens icke-vinstdrivande organisationer eller offentlig förvaltning, prövade Istat om Fig och Fise var offentligt styrda.

23 Istat kom fram till att båda förbunden var offentligt styrda, eftersom de, även om de hade en viss beslutsautonomi, inte hade någon fullständig självbestämmanderätt då Coni hade ett bestämmande inflytande över deras förvaltning. Det fanns en rad indikatorer som talade för att Coni hade ett sådant bestämmande inflytande, såsom Conis befogenhet att erkänna förbund för idrottsliga ändamål, godkänna deras stadgar, budgetar och årsrapporter samt utöva tillsyn över förbunden i frågor som berörde allmänheten (tävlingar, olympiska förberedelser etcetera) samt ställa nationella idrottsförbund under förvaltarskap i händelse av allvarliga oegentligheter. Istat fann också att de avgifter som medlemmarna i Fig och Fise betalade borde betraktas som statligt stöd av skatteliknande karaktär och att förbunden i fråga även åtnjöt offentlig finansiering via Coni, som var stabil över tid och strängt kontrollerad av Coni.

24 Den 29 november respektive den 7 december 2016 väckte Fig och Fise talan vid den hänskjutande domstolen, Corte dei conti (Revisionsdomstolen, Italien), om ogiltigförklaring av Istats beslut att ta upp dem i 2016 års Istat-förteckning. De anser i synnerhet att Istat gjort en felaktig tillämpning av bestämmelserna i 2010 års ENS-förordning och felaktigt ansett att Coni har ett bestämmande inflytande över dem.

25 Den hänskjutande domstolen, som först konstaterat att verksamheten i både Fig och Fise är icke-marknadsmässig och att förbunden i fråga utgör icke-vinstdrivande organisationer enligt 2010 års ENS-förordning, har uppgett att parterna i de nationella målen är oense vad gäller tolkningen av begreppet ”offentlig kontroll” och särskilt i fråga om de tre kriterier som enligt punkt 20.15 i bilaga A till förordning nr 549/2013 ska beaktas för att avgöra om ett idrottsförbund, i egenskap av icke-vinstdrivande organisation, ska anses vara offentligt styrt och därmed klassificeras under offentlig förvaltning.

26 Den hänskjutande domstolen har, vad för det första beträffar det negativa kriteriet i andra meningen i nämnda punkt, enligt vilken ”offentlig intervention i form av allmänna föreskrifter som gäller för alla enheter som bedriver en viss verksamhet” inte är relevant när det gäller att avgöra huruvida den offentliga förvaltningen har bestämmande inflytande över en institutionell enhet, påpekat att detta uttryck skulle kunna tolkas extensivt och, i de nationella målen, inbegripa både Conis befogenhet att utfärda riktlinjer för hur idrottsverksamheten ska utövas och dess befogenhet att erkänna förbund för idrottsliga ändamål. Om dessa befogenheter ska kvalificeras som ”offentligt intervention i form av allmänna föreskrifter”, saknar de relevans vid bedömningen av om Coni har ett bestämmande inflytande över Fig och Fise.

27 När det sedan gäller kriteriet enligt vilket kontrollen av icke-vinstdrivande organisationer av en offentlig förvaltning definieras som ”möjligheten [för en offentlig förvaltningsenhet] att bestämma den allmänna inriktningen för denna organisation”, noterar den hänskjutande domstolen att detta uttryck kan förstås på två olika sätt. Denna kontroll skulle, enligt en första tolkning, såsom framgår av andemeningen i punkterna 1.36 och 20.15 i bilaga A till förordning nr 549/2013, kunna förstås som den offentliga förvaltningens möjlighet att fastställa den institutionella enhetens allmänna policy eller strategiska inriktning, det vill säga möjligheten att styra, begränsa och påverka den övergripande konkreta förvaltningen av denna enhet, med undantag av befogenheterna att utöva endast en formell och extern tillsyn. Enligt en andra tolkning kan begreppet kontroll tolkas extensivt och inbegripa utövande av formella och externa tillsynsbefogenheter, såsom att godkänna räkenskaper, utse revisorer eller godkänna stadgor.

28 Den hänskjutande domstolen har slutligen, angående kriteriet avseende ”finansieringsgrad” i punkt 20.15 d i bilaga A till förordning nr 549/2013 påpekat att både Fig och Fise finansieras till ungefär 30 procent av Coni, medan medlemsavgifterna utgör mer än 50 procent av intäkterna för vart och ett av dessa förbund. Den hänskjutande domstolen undrar därför om dessa medlemsavgifter kan beaktas inom ramen för finansieringskriteriet och om de ska betraktas som offentliga eller privata finansieringskällor.

29 Den hänskjutande domstolen menar i det avseendet att medlemsavgifterna till de berörda förbunden borde kunna beaktas vid bedömningen av finansieringsgrad, men att de i detta avseende bör kvalificeras som ”privata inbetalningar utan ömsesidigt förpliktande”, som inte kan betraktas som intäkter från offentlig finansiering. Den hänskjutande domstolen har uppgett att om dessa avgifter ska betraktas som ”offentlig finansiering av skatte- och avgiftsliknande karaktär” för att, såsom Istat har gjort gällande, den finansiering som Coni ser till att varje förbund får ska betraktas som offentliga överföringar, innebär detta att en kontrollindikator införs som inte föreskrivs i 2010 års ENS-förordning. Den hänskjutande domstolen menar att Fig och Fise skulle, om dess tolkning accepteras, tack vare sina medlemmars privata bidrag, kunna anses ha utvecklat en betydande

finansieringskapacitet som möjliggör för dem att i väsentlig utsträckning fastställa sin egen policy eller strategiska inriktning, vilket innebär att Coni inte ska anses utöva något bestämmande inflytande över dessa förbund trots att de finansieras till 30 procent av Coni.

30 Mot denna bakgrund beslutade Corte dei conti (Revisionsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Ska begreppet ’offentlig intervention i form av allmänna föreskrifter som gäller för alla enheter som bedriver en viss verksamhet’ i punkt 20.15 i [bilaga A till förordning nr 549/2013] tolkas i en vidare bemärkelse så, att det även omfattar dels befogenhet att bestämma idrottslig inriktning (den så kallade mjuka lagstiftningen), dels lagstadgad befogenhet att tillerkänna ställning som juridisk enhet och rätt att bedriva idrottsverksamhet, varvid dessa befogenheter i allmänhet kan hänföras till samtliga italienska nationella idrottsförbund?

2) Ska den allmänna indikatorn på kontroll enligt punkt 20.15 i [bilaga A till förordning nr 549/2013] (’möjligheten att bestämma policy eller strategisk inriktning’) uppfattas enligt sin materiella innebörd som möjligheten att styra, reglera och villkora driften av en icke-vinstdrivande organisation, eller kan den tolkas mer övergripande så, att den även omfattar andra externa tillsynsbefogenheter utöver de som definieras genom de specifika indikatorerna på kontroll enligt punkt 20.15 a–e [i bilaga A till förordning] (såsom befogenhet att godkänna räkenskaper, tillsätta revisorer, godkänna stadgar och vissa typer av föreskrifter, utfärda riktlinjer för idrottsverkshet och erkännanden för idrottsliga ändamål)?

3) Är det mot bakgrund av punkterna 20.15, 4.125 och 4.126 i [bilaga A till förordning nr 549/2013] möjligt att i samband med fastställande av huruvida offentlig kontroll föreligger ta hänsyn till medlemsavgifter som en finansieringskälla och beakta att höga medlemsavgifter i kombination med övriga andra egna intäkter – med hänsyn till de särskilda omständigheterna i det konkreta fallet – kan peka på att den icke-vinstdrivande organisationen har betydande självbestämmanderätt?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande anmärkningar

31 De nationella målen rör frågan huruvida två italienska icke-marknadsmässiga institutionella enheter i form av icke-vinstdrivande organisationer, nämligen Fig och Fise, ska anses stå under en offentlig myndighets kontroll, nämligen Coni, med hänsyn till att de enligt reglerna i 2010 års ENS-förordning ska klassificeras antingen i kategorin offentlig myndighet eller i kategorin icke-vinstdrivande organisationer.

32 Såsom framgår av skälen 1 och 3 samt av punkterna 1.01 och 1.19 i bilaga A till förordning nr 549/2013 innehåller 2010 års ENS-förordning en referensram som ska användas i syfte att, med hänsyn till såväl unionsmedborgarnas som unionens behov, utarbeta medlemsstaternas räkenskaper. För jämförbarhetens skull bör dessa räkenskaper utarbetas enligt gemensamma och entydiga principer.

33 Enligt 2010 års ENS-förordning ska, i redovisningssyfte, alla institutionella enheter som, i huvudsak, identifieras i punkterna 1.57 och 2.12 i bilaga A till förordning nr 549/2013 såsom en ekonomisk enhet som kännetecknas av beslutsautonomi när den utövar sin huvudsakliga funktion ingå i någon av de sex viktigaste sektorerna som anges i punkt 1.34 i bilaga A till denna förordning, nämligen hushåll, offentlig förvaltning, bolag (finansiella och icke-finansiella), hushållens icke-vinstdrivande organisationer och utlandet.

34 För att avgöra till vilken sektor en inhemsk institutionell enhet som inte är ett hushåll ska hänföras, såsom en icke-vinstdrivande organisation, måste man avgöra om det rör sig om en marknadsproducent eller en icke-marknadsproducent för att särskilja de enheter som ska klassificeras i sektorn bolag och de som inte ska göra det. Vad gäller icke-marknadsenheter måste man avgöra om de kontrolleras av en offentlig myndighet eller inte. Om svaret är jakande ska icke-marknadsenheten ingå i sektorn offentlig förvaltning, medan den, om svaret är nekande, ska ingå i sektorn hushållens icke-vinstdrivande organisationer. Denna klassificeringsmetod framgår av punkterna 1.35, 2.34, 2.130, 3.31, 20.05, 20.13 och 20.17 i bilaga A till förordning nr 549/2013.

35 Det allmänna begreppet ”kontroll” definieras på ett liknande sätt i punkterna 1.36, 20.15, 20.18, 20.306 och 20.309 i bilaga A till förordning nr 549/2013 som en befogenhet eller möjlighet att bestämma policy eller strategisk inriktning för en enhet. I punkt 20.309 i kapitel 20 i denna bilaga, som avser sektorn offentlig förvaltning, det vill säga offentliga myndigheter och de enheter som dessa kontrollerar, anges nio allmänna kontrollindikatorer som gör det möjligt att avgöra om en inhemsk enhet kan anses vara offentlig styrd och därmed hänföras till sektorn offentlig förvaltning. Enligt punkt 20.310 i nämnda bilaga kan vissa av dessa indikatorer, beroende på omständigheterna, vara irrelevanta.

36 Det ska i det avseendet påpekas att definitionen av begreppet ”kontroll över en inhemsk offentlig enhet”, i punkt 20.309 i bilaga A till förordning nr 549/2013 omfattar alla institutionella enheter oberoende av deras rättsliga form.

37 Punkt 20.15 i bilaga A till förordning nr 549/2013 rör närmare frågan om offentliga myndigheters kontroll eller bestämmande inflytande över icke-vinstdrivande organisationer. Enligt punkt 20.15 första meningen i bilaga A till nämnda förordning avses ”[m]ed kontroll eller bestämmande inflytande över en icke-vinstdrivande organisation … möjligheten att bestämma den allmänna inriktningen för denna organisation”. Offentlig intervention i form av allmänna föreskrifter som gäller för alla enheter som bedriver en viss verksamhet räcker inte i sig för att dra slutsatsen att det föreligger kontroll, men i bestämmelsen anges fem kontrollindikatorer som ska beaktas för att avgöra om en icke-vinstdrivande organisation står under offentlig kontroll. Dessa fem indikatorer återfinns även i punkt 2.39 i bilaga A till förordning nr 549/2013 med några redaktionella skillnader beroende på språkversion. Med hänsyn till att de behandlar samma fråga och har samma syfte, nämligen att precisera vilka kontrollindikatorer som är tillämpliga på icke-vinstdrivande organisationer, ska punkterna 2.39 och 20.15 i denna bilaga, trots dessa redaktionella skillnader, ges en motsvarande tolkning och anses utgöra en och samma bestämmelse.

38 Vidare kan det konstateras att i den mån punkt 20.309 i bilaga A till förordning nr 549/2013 definierar begreppet kontroll i syfte att fastställa gränserna för sektorn offentlig förvaltning i allmänhet och den enda bestämmelsen i punkterna 2.39 och 20.15 definierar samma begrepp för att särskilja icke-vinstdrivande organisationer inom den offentliga sektorn från sådana som inte ingår i denna sektor, har dessa två definitioner även samma syfte och är således, i fråga om icke-vinstdrivande organisationer, tillämpliga på samma enheter. Dessa två bestämmelser ska därför anses komplettera varandra och tillämpas gemensamt för att avgöra om en enhet ska hänföras till sektorn offentlig förvaltning eller den privata sektorn och, följaktligen, när det gäller en icke-vinstdrivande organisation, om den ska klassificeras som tillhörande sektorn offentlig förvaltning, i enlighet med punkterna 3.31 och 20.13 i bilaga A till förordning nr 549/2013, eller om den utgör en hushållens icke-vinstdrivande organisation.

39 Tolkningsfrågorna ska således besvaras utifrån innehållet i bestämmelsen i punkterna 2.39 och 20.15 i bilaga A till förordning nr 549/2013, som är specifikt tillämplig på icke-vinstdrivande organisationer, kompletterat med en hänvisning till den allmänt tillämpliga bestämmelsen i punkt 20.309 i samma bilaga.

Prövning av den första frågan

40 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i hur begreppet ”offentlig intervention i form av allmänna föreskrifter som gäller för alla enheter som bedriver en viss verksamhet” i punkt 20.15 i bilaga A till förordning nr 549/2013 ska tolkas.

41 Den hänskjutande domstolen vill få klarhet i hur detta begrepp ska tolkas, bland annat mot bakgrund av Conis befogenhet att erkänna nationella förbund för idrottsliga ändamål och anta direktiv som rör utövandet av den idrottsverksamhet som dessa förbund ansvarar för.

42 Enligt lydelsen i punkt 20.15 i bilaga A andra meningen till förordning nr 549/2013 är ”[o]ffentlig intervention i form av allmänna föreskrifter som gäller för alla enheter som bedriver en viss verksamhet … inte relevant när det gäller att avgöra huruvida den offentliga förvaltningen har bestämmande inflytande över en enskild enhet eller ej”.

43 Det framgår av ordalydelsen i denna bestämmelse att den avser att från begreppet ”kontroll” undanta alla åtgärder som en enhet inom den offentliga sektorn vidtar i syfte att utfärda eller tillämpa en lagstiftning som har till syfte att, utan åtskillnad, underkasta eller på samtliga berörda enheter inom den berörda verksamhetssektorn tillämpa allmängiltiga, vittomfattande och abstrakta bestämmelser eller allmänna riktlinjer.

44 Domstolen påpekar inledningsvis att i de nationella målen utgör artikel 16 i lagstiftningsdekret nr 242/1999, i vilken det föreskrivs att nationella idrottsförbund och anslutna idrottsgrenar regleras av lagar och förordningar på grundval av principen om intern demokrati, principen om allas rätt att delta i idrottsverksamhet på lika villkor och i enlighet med nationell och internationell idrottsrätt, en sådan offentlig intervention i form av en allmän reglering i den mening som avses i punkt 20.15 andra meningen i bilaga A till förordning nr 549/2013 som inte är relevant när det gäller att avgöra huruvida den offentliga förvaltningen har ett bestämmande inflytande över en enskild enhet eller ej.

45 När det gäller räckvidden av det undantag som anges i denna bestämmelse ska denna tolkas mot bakgrund av de särskilda kontrollindikatorer som anges i nämnda bestämmelse och av övriga relevanta bestämmelser i bilaga A till förordning nr 549/2013, och i synnerhet punkt 20.309 i denna bilaga, vilken det hänvisas till ovan i punkt 38.

46 I punkt 2.39 b och punkt 20.15 b i bilaga A till förordning nr 549/2013, jämförd med motsvarande del av punkt 20.309 i) i denna bilaga, som också är tillämplig på icke-vinstdrivande organisationer, går det att med hjälp av kontrollindikatorn avseende ”instruktionsbestämmelserna” och ”andra grundvalar för verksamheten (t.ex. förpliktelser i stiftelseurkunden eller stiftelsestadgarna för den icke-vinstdrivande organisationen)”, fastställa förekomsten av en eventuell kontroll när en bestämmelse i lag eller annan författning direkt eller indirekt reglerar den berörda icke-vinstdrivande organisationen, eller om dess stiftelseurkund ger en offentlig förvaltning juridiska befogenheter eller skyldigheter, eller ger den icke-vinstdrivande organisationen rättsliga befogenheter eller skyldigheter gentemot denna förvaltning, på ett sätt som innebär att den icke-vinstdrivande organisationens policy eller strategiska inriktning därigenom fastställs.

47 Det ska i synnerhet konstateras att det med hjälp av denna indikator går att fastställa förekomsten av en eventuell kontroll när en bestämmelse i lag eller annan författning direkt eller indirekt reglerar icke-vinstdrivande organisationer inom ett och samma verksamhetsområde eller när vissa av dessa icke-vinstdrivande organisationer ger en offentlig förvaltning behörighet att utfärda eller tillämpa bestämmelser som, oberoende av deras allmänna eller detaljerade karaktär, innebär att de utövar ett bestämmande inflytande över de berörda icke-vinstdrivande organisationernas policy eller strategiska inriktning eller kräver att dessa ska följa nämnda lagstiftning.

48 Vidare påpekas att punkt 20.309 h i bilaga A till förordning nr 549/2013 reglerar frågan om ”styrning via överdrivet strikta bestämmelser”. I denna bestämmelse anges att ”[o]m bestämmelserna är så strikta att de i praktiken dikterar bolagets allmänna inriktning är det en form av kontroll” och ”[o]ffentliga myndigheter kan i vissa fall ha stora tillsynsbefogenheter”. Det framgår även av nämnda bestämmelse att en lagstiftningsåtgärd som, oberoende av dess allmänna eller detaljerade karaktär, är tillräckligt ingripande för att de facto kunna fastställa den allmänna policyn eller strategiska inriktningen för en enhet eller till och med samtliga enheter inom ett och samma verksamhetsområde kan utgöra indikation på kontroll.

49 Av det anförda följer att det ankommer på den hänskjutande domstolen att, inom ramen för sin befogenhet att erkänna nationella förbund för idrottsliga ändamål, såsom Fig och Fise, och anta de direktiv som rör utövandet av den idrottsverksamhet som dessa förbund ansvarar för, ska Coni, å ena sidan, föreskriva eller tillämpa bestämmelser som syftar till att utan åtskillnad och på ett enhetligt sätt underkasta samtliga nationella idrottsförbund allmängiltiga, vittomfattande och abstrakta bestämmelser eller allmänna riktlinjer och, å andra sidan, inte intervenera överdrivet mycket, genom en reglering som i praktiken dikterar samtliga eller vissa organisationers policy eller strategiska inriktning. Om så är fallet, är dessa befogenheter inte relevanta när det gäller att avgöra huruvida Fig och Fise är offentligt styrda.

50 Europeiska kommissionen har i sina skriftliga yttranden och under den muntliga förhandlingen vid domstolen gjort gällande att de befogenheter som tilldelats nationella förbund för idrottsliga syften har den verkan att de skapar en faktisk monopolsituation för den aktuella idrottsgrenen, eftersom dessa organisationer erhåller en monopolställning med avseende på den berörda idrottsgrenen när de väl har erkänts för idrottsliga ändamål. Kommissionen har av detta dragit slutsatsen att Conis befogenhet att utfärda erkännanden inte omfattas av begreppet ”offentlig intervention i form av allmänna föreskrifter” i punkt 20.15 andra meningen i bilaga A till förordning nr 549/2013. Kommissionen anser dessutom att Conis befogenhet att, i en sektor som kännetecknas av en monopolsituation, gentemot nationella idrottsförbund anta direktiv om hur idrottsverksamheten ska utövas utgör ”offentlig kontroll” i den mening som avses i punkt 20.309 h i bilaga A till denna förordning, såsom ”stora tillsynsbefogenheter” på områden med monopol.

51 Det ska i detta hänseende påpekas att det i punkt 20.309 h i bilaga A till förordning nr 549/2013 anges att ”[o]ffentliga myndigheter … i vissa fall [kan] ha stora tillsynsbefogenheter, särskilt på områden med monopol och för privatiserade enheter för allmännyttiga tjänster”. Denna bestämmelse avser således bland annat det fall då offentliga myndigheter ingriper i form av en reglering, inom ramen för ett monopol som utövas av den enhet som berörs av frågan om offentlig kontroll.

52 Det ska i förevarande fall påpekas att Conis befogenhet att utfärda erkännanden kan, i princip och med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, utgöra offentlig intervention i form av allmänna föreskrifter enligt definitionen ovan i punkt 43. För det första tillämpar Coni nämligen allmänna föreskrifter som är tillämpliga på varje enhet som önskar erhålla ett ”erkännande för idrottsliga ändamål”, nämligen artikel 15.5 och 15.6 i lagstiftningsdekret nr 242/1999, för det andra är Conis erkännande endast ett första steg då samtliga nationella idrottsförbund erkänns enhetligt i enlighet med de metoder och villkor som föreskrivs i gällande italiensk lagstiftning, i förevarande fall presidentdekret nr 361 av den 10 februari 2000. Den omständigheten att nationella idrottsförbund, till följd av att de har erkänts för idrottsliga ändamål, har en monopolställning med avseende på den idrottsgren de ansvarar för, på så sätt att utövandet av denna idrott, i ett offentligt sammanhang, det vill säga dess utövande i ett formaliserat, officiellt eller representativt sammanhang, omfattas av förbundets exklusiva behörighet, saknar relevans med avseende på definitionen ovan i punkt 43. Att skapa en sådan monopolställning vad gäller en idrottsgrens utövande i ett offentligt sammanhang är nämligen inte hänförligt till befogenheten att utfärda erkännanden som sådan och följaktligen inte heller till en offentlig intervention, utan är en naturlig följd av utövandet av denna befogenhet och av denna intervention, eftersom det faktum att ansvaret för en idrott anförtros en viss enhet nödvändigtvis innebär att denna enhet ges ett sådant monopol, med en klart avgränsad räckvidd.

53 Det ankommer dock på den hänskjutande domstolen att försäkra sig om att Coni, mot bakgrund av det faktiska monopol som de nationella idrottsförbunden förefaller ha inom de idrottsgrenar som de ansvarar för, inte därefter, bland annat på grund av sin befogenhet att anta riktlinjer för utövandet av idrottsverksamheten, ges så ”stora tillsynsbefogenheter”, enligt de kontrollindikatorer som anges i punkterna 2.39 b, 20.15 b och 20.309 h i bilaga A till förordning nr 549/2013, att den i praktiken kan bestämma policy eller strategisk inriktning för dessa förbund.

54 Med hänsyn till det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Begreppet ”offentlig intervention i form av allmänna föreskrifter som gäller för alla enheter som bedriver en viss verksamhet” i punkt 20.15 andra meningen i bilaga A till förordning nr 549/2013 ska tolkas så, att det omfattar alla åtgärder som vidtas av en enhet inom den offentliga sektorn som föreskriver eller tillämpar bestämmelser som syftar till att utan åtskillnad och på ett enhetligt sätt underkasta samtliga nationella idrottsförbund allmängiltiga, vittomfattande och abstrakta bestämmelser eller allmänna riktlinjer, utan att lagstiftningen i fråga, på grund av dess art eller karaktär som ”överdrivet strikt” i den mening som avses i punkt 20.309 h i bilaga A till förordning nr 549/2013, i praktiken bestämmer policy eller strategisk inriktning för enheter inom den berörda verksamhetssektorn.

Den andra frågan

55 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i hur begreppet ”befogenheten att bestämma policy eller strategisk inriktning” för en icke-vinstdrivande organisation, i punkt 20.15 första meningen i bilaga A till förordning nr 549/2013, ska tolkas.

56 Den hänskjutande domstolen önskar närmare bestämt få klarhet i hur detta begrepp ska tolkas med beaktande av de olika befogenheter som en enhet inom den offentliga sektorn, såsom Coni, har gentemot nationella idrottsförbund. Den har i detta hänseende uppgett att begreppet ”befogenheten att bestämma policy eller strategisk inriktning” bör uppfattas som den offentliga förvaltningens förmåga ”att på ett övergripande sätt leda, utöva tvång över och villkora driften av den institutionella enheten. Kontroll föreligger således endast när det offentliga organet … har ett konkret och bestämmande inflytande över förvaltningen av den kontrollerade enheten”.

57 Såsom det redan har erinrats om ovan i punkt 37 anges det i punkt 20.15 första meningen i bilaga A till förordning nr 549/2013 att ”[m]ed kontroll eller bestämmande inflytande över en icke-vinstdrivande organisation avses möjligheten att bestämma den allmänna inriktningen för denna organisation”. Punkt 2.39 och punkt 20.15 tredje meningen i bilaga A till denna förordning innehåller fem kontrollindikatorer som ska beaktas vid fastställandet av huruvida en offentlig förvaltning har kontroll över en icke-vinstdrivande organisation.

58 Det ska i det avseendet påpekas att det framgår av ordalydelsen i punkt 20.15 femte meningen i bilaga A till förordning nr 549/2013, i vilken det hänvisas till möjligheten att i betydande utsträckning bestämma policy eller strategisk inriktning över en icke-vinstdrivande organisation, att begreppet ”befogenhet” inte ska ges en restriktiv och formell innebörd, utan, i likhet med vad den hänskjutande domstolen har angett, förstås i den allmänna betydelsen av ”kapacitet”, ”möjlighet” eller ”förmåga”. Denna tolkning stöds dessutom av olika språkversioner av de punkter i bilaga A till förordning nr 549/2013 som avser definitionen av begreppet ”kontroll”, där det omväxlande och utan åtskillnad hänvisas till orden ”kapacitet” (såsom den spanska språkversionen (”*capacidad*”), den tyska ”*Fähigkeit*”, den engelska (”*ability*”), den franska eller den italienska (”*capacità*”) i punkt 1.36), ”förmåga” (som i den nederländska språkversionen (”*vermogen*”) i punkterna 20.306 och 20.310), ”behörighet” (som i den rumänska språkversionen (”*abilitatea*”) i punkterna 20.306 och 20.310) eller ”möjlighet” (som i den tyska versionen (”*Möglichkeit*”) i punkt 20.310).

59 Tolkningen i föregående punkt följer även av det bakomliggande syftet med punkt 20.15 första meningen i bilaga A till denna förordning, det vill säga att en offentlig förvaltning ska anses utöva kontroll över en icke-vinstdrivande organisation så snart den är ägnad att, det vill säga har kapacitet, möjlighet eller förmåga att utöva ett bestämmande inflytande över policyn eller den strategiska inriktningen för en icke-vinstdrivande organisation. Det ska även påpekas att punkt 20.309 f i bilaga A till förordning nr 549/2013, sett i sitt sammanhang, klargör begreppet ”rätten att kontrollera” genom att ange att kontroll kan bestå i ett ”dominerande inflytande”.

60 Begreppen ”policy” och ”strategisk inriktning” kan däremot inte, i motsats till vad den hänskjutande domstolen har angett, enbart avse den ”övergripande faktiska driften av den institutionella enheten”.

61 Detta konstaterande följer bland annat av en analys av de kontrollindikatorer som anges i punkterna 2.39, 20.15 och 20.309 i bilaga A till förordning nr 549/2013. Dessa indikatorer syftar till att klargöra och illustrera begreppet ”möjlighet att bestämma [den icke-vinstdrivande organisationens] policy eller strategisk[a] inriktning”, genom att lägga tonvikten på aspekter som på ett avgörande sätt kan påverka den icke-vinstdrivande organisationens övergripande strategi och inriktning, såsom den omständigheten att en offentlig myndighet kan tillsätta ledande befattningshavare i den icke-vinstdrivande organisationen eller ålägga den vissa skyldigheter, att den är knuten till icke-vinstdrivande organisationen genom avtal, finansierar den eller påtar sig de risker som är förenade med organisationens verksamhet.

62 För det första motsvarar den kontrollindikator som avser ”tillsättning av ledande befattningshavare” i punkt 2.39 a och punkt 20.15 a i bilaga A till förordning nr 549/2013 nämligen den del av punkt 20.309 a i denna bilaga som avser utnämning av styrelseledamöter, vilken även är relevant för icke-vinstdrivande organisationer.

63 Det går att med hjälp av denna indikator avgöra om en icke-vinstdrivande organisation kontrolleras när, såsom framgår av punkt 20.309 a i bilaga A till förordning nr 549/2013, ”merparten” av de personer som ska driva och leda den berörda enheten och, följaktligen, fastställa och påverka dess policy och allmänna inriktning, såsom styrelseledamöter eller ledningsorgan, utses av en offentlig myndighet.

64 För det andra motsvarar kontrollindikatorn avseende ”instruktionsbestämmelserna” eller ”andra grundvalar för verksamheten (t.ex. förpliktelser i stiftelseurkunden eller stiftelsestadgarna för den icke-vinstdrivande organisationen)”, i punkt 2.39 b respektive punkt 20.15 b i bilaga A till förordning nr 549/2013, de olika exempel som räknas upp i punkt 20.309 a–c och g–i i denna bilaga, eftersom dessa exempel är relevanta för icke-vinstdrivande organisationer och avser andra frågor än den om tillsättning av ledande befattningshavare, vilken kontrollindikatorn i de två föregående punkterna avser.

65 Enligt punkt 46 ovan framgår det bland annat av punkt 2.39 b, punkt 20.15 b och punkt 20.309 i) i bilaga A till förordning nr 549/2013, att det med hjälp av denna indikator går att avgöra huruvida kontroll förekommer när stiftelseurkunden för en icke-vinstdrivande organisation eller en annan lag- eller författningsbestämmelse som direkt eller indirekt reglerar icke-vinstdrivande organisationer föreskriver att en offentlig myndighet ska utöva kontroll- eller tillsynsbefogenheter, ger myndigheten i fråga rättsliga befogenheter eller ålägger den icke-vinstdrivande organisationen skyldigheter gentemot myndigheten på så sätt att den icke-vinstdrivande organisationens syften, dess verksamhet och driftsaspekter, och därmed utrymmet för ”dess policy eller strategiska inriktning” är begränsat.

66 Så förhåller det sig bland annat, enligt punkt 20.309 a–c och g–i i bilaga A till förordning nr 549/2013, med bestämmelser som ger en myndighet befogenhet att entlediga eller inge veto mot majoriteten av ledamöterna i en enhetsstyrelse, utnämna eller avsätta eller inge veto mot de flesta ledamöterna i enhetens viktigaste kommittéer samt utnämna, avsätta eller inge veto mot de ledamöter som innehar de viktigaste funktionerna, som möjliggör för en sådan myndighet att godkänna budgetar, som

förhindrar att enheten ändrar sin bolagsordning, upplöser sig eller säger upp sina förbindelser med den offentliga sektorn, som kräver att den icke-vinstdrivande organisationen ska ha tillstånd från den offentliga myndigheten för upplåning eller, såsom framgår av punkt 47 i förevarande dom, som ger en sådan administration stora tillsynsbefogenheter genom reglering.

67 För det tredje motsvarar kontrollindikatorn avseende ”avtalsförpliktelser” i punkt 2.39 c och punkt 20.15 c i bilaga A till förordning nr 549/2013 den kontrollindikator som anges i punkt 20.309 g i bilaga A till denna förordning, vilken även är relevant för icke-vinstdrivande organisationer. Eftersom kontrollindikatorn i punkt 20.309 f i bilaga A till förordningen även den kan knytas till den kontrollindikator som avses i punkt 2.39 c och punkt 20.15 c i bilaga A till nämnda förordning, konstaterar domstolen att de exempel som anges där, och som avser situationer som i huvudsak kännetecknas av försäljning och förekomsten av kunder, inte är relevanta för sådana icke-vinstdrivande organisationer som Fig och Fise.

68 Den kontrollindikator som avser avtal, enligt definitionen i föregående punkt, gör det möjligt att fastställa förekomsten av kontroll när det av klausuler i ett avtal som ingåtts mellan en offentlig myndighet och en icke-vinstdrivande organisation, såsom ett låneavtal, ger den förstnämnda befogenhet att bestämma policy eller allmän inriktning, genom att, vilket bland annat framgår av punkt 20.309 g i bilaga A till förordning nr 549/2013, tillämpa en strängare kreditkontroll än den som en bank normalt tillämpar på en enhet inom den privata sektorn.

69 För det fjärde motsvarar kontrollindikatorn avseende ”finansieringsgrad” i punkt 2.39 d och punkt 20.15 d i bilaga A till förordning nr 549/2013, den sista meningen i punkt 20.309 i) i denna bilaga, vilken även är relevant för icke-vinstdrivande organisationer.

70 Denna indikator gör det möjligt att fastställa en eventuell kontroll när en icke-vinstdrivande organisation, såsom framgår av punkt 20.15 femte meningen, jämförd med punkt 20.309 i sista meningen i bilaga A till förordning nr 549/2013, helt eller nästan helt eller till övervägande del finansieras av en offentlig myndighet, såvida inte kontrollen över dessa finansiella flöden är så pass restriktiv att den inte dikterar den icke-vinstdrivande organisationens policy och strategiska inriktning och den sistnämnda således fortfarande har möjlighet att bestämma denna policy och inriktning.

71 För det femte motsvarar kontrollindikatorn avseende ”graden av riskexponering för den offentliga sektorn” eller ”riskexponering” i punkt 2.39 e respektive punkt 20.15 e i bilaga A till förordning nr 549/2013, delvis punkt 20.309 g i denna bilaga, vilken även är relevant för icke-vinstdrivande organisationer.

72 Denna indikator gör det möjligt att kontrollera om det föreligger kontroll när en offentlig myndighet kan utsättas för de risker som är förbundna med en icke-vinstdrivande organisations verksamhet eller har befogenhet att vidta åtgärder mot en icke-vinstdrivande organisation i syfte att skydda sig från att exponeras för sådana risker.

73 Det framgår av denna bedömning att de omständigheter som är relevanta för att avgöra om en icke-vinstdrivande organisation är offentligt styrd varken hänför sig till funktionen att driva och förvalta en enhet eller funktionen att säkerställa en uppföljning av löpande ärenden, utan till funktionen att definiera eller fastställa enhetens mål, verksamhet och driftsaspekter, strategiska inriktning och de riktlinjer som den i sin verksamhet avser att följa.

74 Denna tolkning får stöd av ordalydelsen i punkt 20.309 c och i) i bilaga A till denna förordning, i vilken det hänvisas till flera aspekter som hör samman med begreppet ”policy”, däribland, i punkt c, ”ersättningen till de högre tjänstemännen och affärsstrategin”, och i punkt i, ”verksamhet, mål och driftsaspekter” för den berörda enheten.

75 Såsom kommissionen har gjort gällande i sina skriftliga yttranden, skulle en restriktiv tolkning av begreppen ”policy” och ”allmän inriktning” till att endast avse ”förvaltning”, dessutom leda till att den beslutsautonomi som avses i punkt 2.12 i bilaga A till förordning nr 549/2013 och som institutionella enheter som omfattas av tillämpningsområdet 2010 års ENS-förordning, per definition ska ha, förlora sin ändamålsenliga verkan. Av detta följer att en sådan enhet, trots att den har beslutsautonomi inom ramen för sin huvudsakliga verksamhet, kan vara offentligt styrd i den mening som avses i 2010 års ENS-förordning.

76 Det ska i detta hänseende påpekas att i Italien har nationella idrottsförbund, såsom Fig och Fise, enligt artikel 20.4 i Conis stadgar, inom ramen för den idrottsrättsliga beslutsautonomi som erkänns i artikel 1 i lagdekret nr 220 av den 19 augusti 2003, ”beslutsautonomi i fråga om teknik, drift och förvaltning … under Conis överinsyn”. Denna autonomi återspeglas tydligt i bestämmelserna i dessa två organisationers stadgar, såsom framgår av besluten om begäran om förhandsavgörande.

77 Frågan om en offentlig myndighet, såsom Coni, utövar kontroll över institutionella enheter, såsom Fig och Fise, kan följaktligen inte avse frågan huruvida den offentliga förvaltningen har ett bestämmande inflytande över förvaltningen av eller beslutsförmågan hos en institutionell enhet, vilken per definition har full autonomi på området, utan syftar till att fastställa huruvida denna enhet, trots att en sådan självständighet föreligger, kan leda och ha ett bestämmande inflytande över enheten i samband med utformningen och förverkligandet av dess syften, verksamhet och strategiska inriktning.

78 Av det anförda följer att begreppet ”möjligheten att bestämma policy eller strategisk inriktning” för en icke-vinstdrivande organisation, enligt punkt 20.15 första meningen i bilaga A till förordning nr 549/2013, ska förstås som en offentlig myndighets förmåga att, med hjälp av de kontrollindikatorer som anges i punkt 2.39 a–e och punkt 20.15 a–e i bilaga A till förordning nr 549/2013, utöva ett verkligt och väsentligt inflytande över bestämmandet av och förverkligandet av den icke-vinstdrivande organisationens syften, verksamhet och driftsmässiga aspekter samt dess allmänna inriktning och de riktlinjer som den icke-vinstdrivande organisationen avser att följa vid utövandet av dessa verksamheter.

79 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida de befogenheter som Coni har i förhållande till Fig och Fise kan likställas med en ”[möjlighet] att bestämma policy eller strategisk inriktning för” dessa förbund i den mening som avses med denna definition.

80 När det, för det första, gäller befogenheten att utse revisorer som ska företräda Coni i de nationella idrottsförbunden kan det, med hänsyn till övervägandena ovan i punkterna 62 och 63, konstateras att en sådan befogenhet inte kan knytas till den kontrollindikator som avser ”tillsättning av ledande befattningshavare”, eftersom revisorerna inte anses vara ”ansvariga” och således inte kan fastställa en enhets ”policy och allmänna inriktning”, i den mening som avses i definitionen i punkt 78 i förevarande dom.

81 Vad för det andra gäller de befogenheter som följer av artiklarna 6 och 7 i Conis stadgar, påpekar domstolen att de flesta av dessa är hänförliga till den kontrollindikator som avser ”instruktionsbestämmelserna” och ”andra grundvalar för verksamheten (t.ex. förpliktelser i stiftelseurkunden eller stiftelsestadgarna för den icke-vinstdrivande organisationen)”, enligt tolkningen ovan i punkterna 64–66. Detta gäller bland annat Conis befogenhet att godkänna budgeten med tillhörande aktivitetsprogram och de nationella idrottsförbundens årsrapporter, utöva tillsyn över de nationella idrottsförbunden i offentliga sammanhang, godkänna, ”för idrottsliga ändamål”, stadgar, tillämpningsföreskrifter för stadgarna, den idrotts- och antidopningslagstiftning som är tillämplig på de nationella idrottsförbunden, och, i förekommande fall, föreslå de ändringar som är nödvändiga i dessa texter, utse revisorer som ska företräda Coni i de nationella idrottsförbunden, förvalta nationella idrottsförbund i de fall ledningsorganen gör sig skyldiga till allvarliga driftsmässiga oegentligheter eller allvarliga åsidosättanden av idrottsrätten, fastställa kriterier och metoder för den tillsyn som Coni utövar över nationella idrottsförbund, fastställa – i syfte att säkerställa ett regelbundet anordnande av

tävlingar – kriterier och metoder för de nationella idrottsförbundens tillsyn över anslutna idrottsgrenar och Conis substituerande kontroll i avsaknad av fastställande av grundläggande principer som stadgarna för de nationella idrottsförbunden måste följa för att erhålla erkännande för idrottsliga ändamål eller för att få utfärda de idrottsliga föreskrifter som alla nationella idrottsförbund är bundna av. Såsom framgår av punkt 53 i denna dom, gäller detta även Conis befogenhet att för de nationella idrottsförbunden anta riktlinjer för utövandet av den idrottsverksamhet de ansvarar för i de fall, den hänskjutande domstolen, med stöd av domstolens svar på den första frågan, bedömer att denna befogenhet är hänförlig till denna kontrollindikator.

82 För var och en av dessa befogenheter ankommer det på den hänskjutande domstolen att kontrollera om Coni, trots den beslutsautonomi i fråga om tekniska, driftsmässiga och förvaltningsmässiga aspekter som nationella idrottsförbund, såsom Fig och Fise, har, och som kommer till uttryck i förbundens stadgar, rent faktiskt kan utöva ett bestämmande inflytande över nämnda organisationers policy eller allmänna inriktning, enligt definitionen ovan i punkt 78, eller om verkan av dessa befogenheter endast ska, för att använda den hänskjutande domstolens ordval, ses som en ”extern och formell tillsyn” som, i likhet med en rent marginell inverkan, inte har någon avgörande betydelse för denna policy eller allmänna inriktning.

83 Den hänskjutande domstolen ska därför bland annat pröva om befogenhet att godkänna förbundens budgetar och balansräkningar samt ändra i deras stadgar, enligt vad som uttryckligen anges som exempel i punkt 20.309 i) i bilaga A till förordning nr 549/2013, endast ger Coni en granskningsrätt eller om denna befogenhet snarare innebär att Coni har ett bestämmande inflytande över Figs och Fises mål och hur de ska genomföras, förbundens verksamheter, driftsaspekter och andra aspekter samt över den vägledning och de riktlinjer som nämnda organisationer avser att följa vid utövandet av dessa verksamheter.

84 Den hänskjutande domstolen ska även, i förekommande fall, pröva om Conis möjlighet att fastställa Figs och Fises allmänna policy eller strategiska inriktning verkligen föreligger och är av stadigvarande karaktär, i den meningen att den inte enbart utövas tillfälligt och i undantagsfall, vilket förefaller vara fallet med Conis befogenhet att ställa förbund under förvaltarskap när ledningsorgan gör sig skyldiga till allvarliga oegentligheter eller åsidosätter idrottsrätten.

85 För det tredje ankommer det även på den hänskjutande domstolen att pröva om de kontrollindikatorer som avses i punkterna 67 och 68 samt i punkterna 71 och 72 i förevarande dom, avseende avtal respektive riskexponering, är relevanta i de nationella målen, och i förekommande ger en indikation om att det föreligger en offentlig kontroll. Främst ska den hänskjutande domstolen först kontrollera om avtal har ingåtts mellan Coni eller någon annan offentlig myndighet, å ena sidan, och Fig eller Fise, å andra sidan, och, i förekommande fall, om dessa avtal, på grund av sitt innehåll och de eventuella rättigheter som de ger Coni eller denna andra myndighet, ger dem sådana tillsynsbefogenheter som krävs för att kunna fastställa Figs eller Fises policy eller strategiska inriktning, i den mening som avses ovan i punkt 78. Därefter ska den hänskjutande domstolen kontrollera om Coni eller någon annan offentlig myndighet kan komma att exponeras för de risker som är förknippade med den verksamhet som nationella idrottsförbund, såsom Fig och Fise, bedriver, eller om de, för att skydda sig mot en eventuell exponering för sådana risker, kan vidta åtgärder mot de sistnämnda som ger dem sådana befogenheter att de kan fastställa förbundens policy eller strategiska inriktning, i den mening som avses ovan i punkt 78.

86 När det för det fjärde gäller den kontrollindikator som avses i punkterna 69 och 70 i förevarande dom, kommer den att bedömas nedan i punkt 91 och följande punkter.

87 Det ska dessutom preciseras att de olika kontrollindikatorer som anges i punkterna 80–86 i förevarande dom ska bedömas tillsammans enligt de regler som föreskrivs för det ändamålet i punkt 2.39 sista meningen, punkt 20.15 femte–åttonde meningen och punkt 20.310 i bilaga A till förordning nr 549/2013. Det framgår av dessa regler att även om en enda indikator i vissa fall kan

vara tillräcklig för att fastställa att det föreligger kontroll, är det snarare en rad indikatorer som i de flesta fall kommer att ge stöd åt förekomsten av en sådan kontroll. Vissa indikatorer kan nämligen sakna relevans med hänsyn till den aktuella situationen och, såsom framgår av punkt 70 ovan, indikatorn avseende finansieringsgrad behöver inte vara avgörande. Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att mot bakgrund av dessa regler göra en sådan helhetsbedömning, samtidigt som den måste hålla i åtanke att denna helhetsbedömning till sin natur är en ”subjektiv bedömning” enligt punkt 20.15 sista meningen i bilaga A till förordning nr 549/2013.

88 Den hänskjutande domstolen ska, i sin ”subjektiva bedömning”, även beakta den omständigheten att, när en rad indikatorer som syftar till att styrka förekomsten av kontroll samlas i en enda indikator, kan denna räcka för att dra slutsatsen att det föreligger kontroll. I förevarande fall ska det erinras om att många av de befogenheter som Coni har tilldelats omfattas av den kontrollindikator som avser ”instruktionsbestämmelserna” och ”andra grundvalar för verksamheten (till exempel förpliktelser i stiftelseurkunden eller stiftelsestadgarna för den icke-vinstdrivande organisationen)”. För det fall den hänskjutande domstolen, efter den helhetsbedömning som den är skyldig att göra, anser att dessa befogenheter eller en stor del av dessa bidrar till att bekräfta att det föreligger kontroll, ska den även kontrollera om denna kontrollindikator i sig är tillräcklig för att fastställa förekomsten av kontroll.

89 Beträffande den omständigheten, som den hänskjutande domstolen har hänvisat till, att de italienska idrottsförbunden utövar ett inflytande över den verksamhet som Coni utövar på grund av deras majoritetsdeltagande i Conis viktigaste beslutsfattande organ, såsom det nationella rådet eller den nationella kommittén, ska det understrykas att denna omständighet endast är relevant om det kan fastställas att vart och ett av dessa förbund, tagna för sig, utövar ett bestämmande inflytande över den offentliga kontroll som Coni utövar över dem för att neutralisera denna kontroll, oberoende av det inflytande som andra idrottsförbund som befinner sig i en motsvarande situation utövar, och därigenom återtar kontrollen över sin policy och strategiska inriktning. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att, i förekommande fall, kontrollera om så är fallet.

90 Av det anförda följer att den andra frågan ska besvaras enligt följande. Begreppet ”möjligheten att bestämma policy eller strategisk inriktning” för en icke-vinstdrivande organisation, i den mening som avses i punkt 20.15 första meningen i bilaga A till förordning nr 549/2013, ska förstås som en offentlig myndighets möjlighet att varaktigt utöva ett verkligt och betydande inflytande över fastställandet och genomförandet av den icke-vinstdrivande organisationens mål, verksamhet och driftsaspekter samt över den strategiska inriktning och de riktlinjer som den icke-vinstdrivande organisationen i sin verksamhet avser att följa. I mål liknande de nationella målen ankommer det på den nationella domstolen att, mot bakgrund av de kontrollindikatorer som avses i punkt 2.39 a–e och punkt 20.15 a–e i bilaga A till förordning nr 549/2013, samt mot bakgrund av motsvarande kontrollindikatorer som är tillämpliga på icke-vinstdrivande organisationer i punkt 20.309 i bilaga A till denna förordning, kontrollera om en offentlig myndighet, såsom den nationella olympiska kommittén, som är i fråga i det nationella målet, utövar en offentlig kontroll över nationella idrottsförbund, som bildats i form av icke-vinstdrivande organisationer, såsom dem som är i fråga i de nationella målen, genom att i detta syfte göra en helhetsbedömning som, enligt punkt 2.39 sista meningen, punkt 20.15 femte–åttonde meningarna, och punkt 20.310 i bilaga A till nämnda förordning, till sin natur är en subjektiv bedömning.

Den tredje frågan

91 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i om de avgifter som medlemmar i en privaträttslig organisation, såsom de nationella idrottsförbund som avses i det nationella målet, betalar kan beaktas för att avgöra huruvida det föreligger en offentlig kontroll och, om så är fallet, huruvida dessa avgifter, vilka utgör den övervägande delen av denna icke-vinstdrivande organisations intäkter, ska betraktas som en offentlig eller privat finansieringskomponent.

92 Det ska inledningsvis noteras att den hänskjutande domstolen inte bara har hänvisat till punkt 20.15 i bilaga A till förordning nr 549/2013 utan även till punkterna 4.125 och 4.126 i denna bilaga.

93 Domstolen konstaterar i det avseendet att bestämmelserna i punkterna 4.125 och 4.126 i bilaga A till förordning nr 549/2013 inte är relevanta för svaret på den tredje frågan. Dessa bestämmelser, som återfinns i kapitel 4 i denna bilaga och avser ”omfördelningstransaktioner”, det vill säga omfördelning av mervärdet i samband med framställning och omfördelning av tillgångar och inkomster, har inget annat syfte att definiera och precisera begreppet ”löpande transfereringar till hushållens icke-vinstdrivande organisationer”, genom att i begreppet bland annat ”de reguljära avgifter som hushåll betalar till idrottsföreningar …”. Förutom det faktum att detta begrepp i sig saknar koppling till frågan om offentlig kontroll, konstaterar domstolen att nämnda bestämmelser inte är tillämpliga på samtliga icke-vinstdrivande organisationer, utan endast på hushållens icke-vinstdrivande organisationer, det vill säga på de institutionella enheter som ingår i den privata sektorn, när det har konstaterats att de inte kontrolleras av offentliga myndigheter. De aktuella bestämmelserna avser således enheter med avseende på vilka det inte anses föreligga någon offentlig kontroll och reglerar en helt annan aspekt än frågan om kontroll.

94 Av detta följer att den tredje frågan enbart ska besvaras mot bakgrund av den kontrollindikator som avser finansieringsgrad, vilken, såsom framgår av punkt 69 i denna dom, regleras i punkt 2.39 d, punkt 20.15 d, och punkt 20.309 i sista meningen i bilaga A till förordning nr 549/2013.

95 Vad för det första gäller frågan om medlemsavgifter kan beaktas för att avgöra om det föreligger en offentlig kontroll utifrån kontrollindikatorn avseende finansieringsgrad, påpekar domstolen att indikatorn i föregående punkt kräver att det, som ett första steg i denna bedömning, fastställs hur stor del av en icke-vinstdrivande organisations totala intäkter som utgör offentlig finansiering. Eftersom medlemsavgifter ingår som en del i de intäkter som en icke-vinstdrivande organisation, såsom Fig och Fise, genererar, ska de på ett eller annat sätt beaktas i syfte att fastställa i vilken utsträckning den icke-vinstdrivande organisationen finansieras genom offentliga medel för att därmed kunna avgöra om det föreligger offentlig kontroll.

96 Vad för det andra gäller frågan huruvida medlemsavgifter är av offentlig eller privat karaktär, påpekar domstolen, i likhet med den hänskjutande domstolen, att det vid första anblicken förefaller röra sig om icke ömsesidiga inbetalningar som enskilda enligt klassificeringen i 2010 års ENS-förordning 2010 gör i egenskap av hushåll till institutionella enheter som utgör icke-vinstdrivande organisationer.

97 Med hänsyn till det underliggande syftet med förordning nr 549/2013, det vill säga, såsom det har erinrats om ovan i punkt 32, att dessa räkenskaper, för jämförbarhetens skull, bör utarbetas enligt gemensamma och entydiga principer, ska kvalificeringen, för statistikändamål, av medlemsavgifter såsom privata eller offentliga finansieringskällor, inte ske uteslutande med beaktande av huruvida den som betalar avgiften är privat eller offentlig eller det rättsliga förhållandet mellan den som betalar avgiften och den icke-vinstdrivande organisationen enligt nationell rätt.

98 Samtliga omständigheter som kan vara avgörande för huruvida avgifterna är av offentlig eller privat karaktär ska nämligen beaktas, såsom det sammanhang i vilket de ingår, hur de används med hänsyn till de allmänintressen som de kan vara kopplade till, om de är obligatoriska eller fakultativa, om de utgör vederlag för ett faktiskt utnyttjande av de tjänster som den berörda enheten tillhandahåller eller inte, samt i vilken grad den berörda enheten självständigt fastställer storleken på dessa avgifter. En avgift, såsom den som medlemmarna i de nationella idrottsförbunden är skyldiga att betala, kan således, oberoende av om den som betalar avgiften är en privatperson och oberoende av hur den kvalificeras enligt nationell rätt, enligt 2010 års ENS-förordning, betraktas som offentlig, eftersom det rör sig om en obligatorisk avgift som, utan att nödvändigtvis utgöra vederlag för ett faktiskt utnyttjande av förbundens tjänster, drivs in i ett socio-ekonomiskt allmänintresse, till förmån för bland annat privaträttsliga juridiska personer, såsom nationella idrottsförbund.

99 I förevarande fall framgår det av handlingarna i målet att italienska idrottsförbund, såsom Fig och Fise, har, såsom angetts ovan i punkt 52, en monopolställning med avseende på de idrottsgrenar som respektive förbund ansvarar för, i den meningen att utövandet av sporten i offentliga sammanhang, det vill säga dess utövande i ett formaliserat, officiellt eller representativt sammanhang, sker under deras exklusiva tillsyn. För det andra omfattar dessa organisationers verksamhet, enligt artikel 15.1 i lagstiftningsdekret nr 242/1999 och artiklarna 7.5 och 20.4 i Conis stadgar, en offentlig dimension som består i att regelbundet anordna tävlingar, förbereda för olympiader och bedriva idrottsverksamhet på hög nivå. För det tredje är, med hänsyn till det monopol som avses i denna punkt, betalningen av avgifter obligatorisk för var och en som vill utöva den idrott som ett nationellt idrottsförbund ansvarar för i offentliga sammanhang, med den preciseringen att var och en som vill delta i den verksamhet som förbundet bedriver är skyldig att bli medlem i förbundet. För det fjärde utgör avgifterna inte nödvändigtvis vederlag för det faktiska nyttjandet av de tjänster som de nationella idrottsförbunden tillhandahåller, eftersom inte alla medlemmar utövar den aktuella idrottsgrenen i ett offentligt sammanhang.

100 De avgifter som medlemmarna ska betala till de nationella idrottsförbund som avses i det nationella målet kan således anses vara av offentlig karaktär, eftersom de genom att vara obligatoriska bidrar till att finansiera de mål av allmänt intresse som eftersträvas inom varje idrottsgren, genom ett enda nationellt förbund och syftar till att främja idrott i allmänhet och idrott på hög nivå i synnerhet, utan att utgöra vederlag för det faktiska utnyttjandet av de tjänster som förbunden tillhandahåller.

101 Fig har emellertid under förhandlingen vid domstolen gjort gällande att de nationella idrottsförbunden självständigt fastställer storleken på dessa avgifter, något som det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera. Även om denna omständighet, för det fall den kan styrkas, faktiskt ska beaktas vid bedömningen av om medlemsavgifterna är av privat eller offentlig karaktär, ska det ändå understrykas att denna självständighet inte nödvändigtvis innebär att den offentliga karaktären på dessa avgifter ska ifrågasätts.

102 Det faktum att nationella idrottsförbund, såsom en del av en större organisatorisk och budgetmässig självständighet, själva fastställer storleken på avgiften kan visserligen utgöra hinder för att dessa organisationer ska anses stå i en nära beroendeställning till Coni. Detta gäller dock inte om Coni, inom ramen för sin befogenhet att kontrollera nämnda organisationers budget, kan dels ha ett avgörande inflytande på avgifternas storlek, dels minska sitt eget finansiella bidrag i händelse av oenighet om avgiftsbeloppets storlek, såsom den fastställts av samma förbund. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera dessa aspekter och, för det fall att de nationella idrottsförbunden faktiskt har befogenhet att självständigt fastställa medlemsavgifternas storlek, huruvida en sådan självständighet räcker för att ifrågasätta bedömningen ovan i punkt 100.

103 För det fall den hänskjutande domstolen efter denna prövning kommer fram till att medlemsavgifterna är av privaträttslig karaktär, konstaterar domstolen, med hänsyn till vad som angetts ovan i punkt 70, att Conis kontroll över Fig och Fise inte är styrkt genom kontrollindikatorn avseende finansieringsgrad, eftersom dessa organisationer, vilka Coni endast finansierar till ungefär 30 procent, inte i huvudsak finansieras med offentliga medel.

104 Om den hänskjutande domstolen däremot kommer fram till att de avgifter som medlemmarna ska betala till de nationella idrottsförbunden ska betraktas som ”offentliga bidrag”, ska de klassificeras som offentliga finansieringskällor, på samma sätt som det stöd som Coni betalar ut. I detta avseende framgår det av handlingarna i målet, och särskilt av resultaträkningarna från Fig och Fise avseende räkenskapsåret 2015, vilka den hänskjutande domstolen har hänvisat till, att den offentliga finansieringen, som omfattar såväl stödet från Coni på omkring 30 procent och medlemsavgifterna på mer än 60 procent, uppgår till mer än 90 procent av Figs och Fises totala intäkter, en omständighet som det ankommer på den hänskjutande domstolen att, vid behov, kontrollera. Det ska, med stöd av kontrollindikatorn avseende finansieringsgrad, i så fall konstateras att dessa två nationella idrottsförbund nästan helt och hållet finansieras av statliga stöd och bidrag.

105 Såsom har påpekats ovan i punkt 70, framgår det emellertid av punkt 20.15 femte meningen och punkt 20.309 i sista meningen i bilaga A till förordning nr 549/2013 att den omständigheten att en institutionell enhet, såsom en icke-vinstdrivande organisation, nästan helt och hållet finansieras av den offentliga sektorn, inte i sig är tillräcklig för att dra slutsatsen att det föreligger en offentlig kontroll över den, om de kontroller som utförs på dessa finansieringsflöden inte är så inskränkande att de påverkar den berörda enhetens policy eller strategiska inriktning och att enheten således fortfarande kan bestämma denna policy eller strategiska inriktning.

106 Den grad av självständighet som en icke-vinstdrivande organisation kan ha vid användningen och tilldelningen av den del av intäkterna som härrör från offentliga finansieringskällor samt den grad av kontroll och begränsning som denna icke-vinstdrivande organisation kan vara underkastad villkorar bedömningen av huruvida det föreligger en offentlig kontroll.

107 För det fall den hänskjutande domstolen skulle anse att de avgifter som medlemmarna ska betala ska anses utgöra ”offentliga bidrag”, måste den följaktligen kontrollera om Coni, i samband med den tillsyn den utövar över de nationella idrottsförbundens offentliga verksamhet med stöd av artikel 7.5 i dess stadgar, endast avser att kontrollera användningen av hela eller en del av de finansiella stödåtgärder som den betalar till Fig och Fise, på upp till omkring 30 procent eller om den även har möjlighet att helt eller delvis kontrollera dessa organisationers användning av intäkterna från dessa medlemsavgifter. Den hänskjutande domstolen kan, vid denna prövning, endast fastställa att det föreligger en offentlig kontroll om de kontroller som Coni utför beträffande det stöd som Coni beviljar och dessa avgifter är så pass restriktiva att de har ett inflytande över Figs och Fises policy eller strategiska inriktning i en sådan utsträckning att dessa förbund inte längre har befogenhet att bestämma sin policy eller strategiska inriktning.

108 Av det ovan anförda följer att den tredje frågan ska besvaras enligt följande. Punkt 2.39 d, punkt 20.15 d och punkt 20.309 i sista meningen i bilaga A till förordning nr 549/2013 ska tolkas så, att de avgifter som medlemmar betalar till en icke-vinstdrivande privaträttslig organisation, såsom de nationella idrottsförbund som avses i det nationella målet, ska beaktas vid prövningen av om det föreligger en offentlig kontroll. Sådana avgifter kan, oavsett vilken rättslig ställning de personer som betalar dem har enligt nationell rätt, mot bakgrund av kontrollindikatorn avseende finansieringsgrad i punkt 2.39 d och punkt 20.15 d i bilaga A till denna förordning, vara av offentligrättslig karaktär när det rör sig om obligatoriska avgifter som, utan att nödvändigtvis utgöra vederlag för ett faktiskt utnyttjande av de tjänster som tillhandahålls, uppbärs i allmänhetens intresse till förmån för nationella idrottsförbund som har en monopolställning med avseende på de idrottsgrenar som de ansvarar för, i den meningen att det har exklusiv kontroll över det offentliga utövandet av idrotten, såvida inte dessa förbund har kvar den organisatoriska och budgetmässiga befogenheten över dessa avgifter, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera. För det fall den nationella domstolen kommer fram till att nämnda avgifter ska betraktas som offentliga bidrag, ska den nationella domstolen även pröva huruvida de kontroller som utförs på förbundens finansieringsflöden, trots att de nationella idrottsförbund som berörs nästan helt finansieras av den offentliga sektorn, är så pass inskränkande att de på ett konkret och avgörande sätt påverkar förbundens policy eller strategiska inriktning eller om de sistnämnda har kvar sin befogenhet att fastställa denna policy eller strategiska inriktning.

Rättegångskostnader

109 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) **Begreppet ”offentlig intervention i form av allmänna föreskrifter som gäller för alla enheter som bedriver en viss verksamhet”, i punkt 20.15 andra meningen i bilaga A till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 549/2013 av den 21 maj 2013 om det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i Europeiska unionen, ska tolkas så, att det omfattar alla åtgärder som vidtas av en enhet inom den offentliga sektorn som föreskriver eller tillämpar bestämmelser som syftar till att utan åtskillnad och på ett enhetligt sätt underkasta samtliga nationella idrottsförbund allmängiltiga, vittomfattande och abstrakta bestämmelser eller allmänna riktlinjer, utan att lagstiftningen i fråga, på grund av dess art eller karaktär som ”överdrivet strikt” i den mening som avses i punkt 20.309 h i bilaga A till förordning nr 549/2013, i praktiken bestämmer policy eller strategisk inriktning för enheter inom den berörda verksamhetssektorn.**

2) **Begreppet ”möjligheten att bestämma policy eller strategisk inriktning” för en icke-vinstdrivande organisation, i den mening som avses i punkt 20.15 första meningen i bilaga A till förordning nr 549/2013, ska förstås som en offentlig myndighets möjlighet att varaktigt utöva ett verkligt och betydande inflytande över fastställandet och genomförandet av den icke-vinstdrivande organisationens mål, verksamhet och driftsaspekter samt över den strategiska inriktning och de riktlinjer som den icke-vinstdrivande organisationen i sin verksamhet avser att följa. I mål, liknande de nationella målen, ankommer det på den nationella domstolen att, mot bakgrund av de kontrollindikatorer som avses i punkt 2.39 a–e och punkt 20.15 a–e i bilaga A till förordning nr 549/2013, samt mot bakgrund av motsvarande kontrollindikatorer som är tillämpliga på icke-vinstdrivande organisationer i punkt 20.309 i bilaga A till denna förordning, kontrollera om en offentlig myndighet, såsom den nationella olympiska kommittén, som är i fråga i det nationella målet, utövar en offentlig kontroll över nationella idrottsförbund, som bildats i form av icke-vinstdrivande organisationer, såsom dem som är i fråga i de nationella målen, genom att i detta syfte göra en helhetsbedömning som, enligt punkt 2.39 sista meningen, punkt 20.15 femte–åttonde meningarna, och punkt 20.310 i bilaga A till nämnda förordning, till sin natur är en subjektiv bedömning.**

3) **Punkt 2.39 d, punkt 20.15 d och punkt 20.309 i sista meningen i bilaga A till förordning nr 549/2013 ska tolkas så, att de avgifter som medlemmar betalar till en icke-vinstdrivande privaträttslig organisation, såsom de nationella idrottsförbund som avses i det nationella målet, ska beaktas vid prövningen av om det föreligger en offentlig kontroll. Sådana avgifter kan, oavsett vilken rättslig ställning de personer som betalar dem har enligt nationell rätt, mot bakgrund av kontrollindikatorn avseende finansieringsgrad i punkt 2.39 d och punkt 20.15 d i bilaga A till denna förordning, vara av offentligrättslig karaktär när det rör sig om obligatoriska avgifter som, utan att nödvändigtvis utgöra vederlag för ett faktiskt utnyttjande av de tjänster som tillhandahålls, uppbärs i allmänhetens intresse till förmån för nationella idrottsförbund som har en monopolställning med avseende på de idrottsgrenar som de ansvarar för, i den meningen att det har exklusiv kontroll över det offentliga utövandet av idrotten, såvida inte dessa förbund har kvar den organisatoriska och budgetmässiga befogenheten över dessa avgifter, vilket det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera. För det fall den nationella domstolen kommer fram till att nämnda avgifter ska betraktas som offentliga bidrag, ska den nationella domstolen även pröva huruvida de kontroller som utförs på förbundens finansieringsflöden, trots att de nationella idrottsförbund som berörs nästan helt finansieras av den offentliga sektorn, är så pass inskränkande att de på ett konkret och avgörande sätt påverkar förbundens policy eller strategiska inriktning eller om de sistnämnda har kvar sin befogenhet att fastställa denna policy eller strategiska inriktning.**

Underskrifter