Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 11. septembra 2019*

„Predhodno odločanje – Uredba (EU) št. 549/2013 – Evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji – Priloga A, odstavek 20.15 – Nadzor nacionalnega olimpijskega komiteja nad nacionalnimi športnimi zvezami, ki imajo pravno obliko nepridobitne institucije (NPI) – Priloga A, odstavek 20.15, drugi stavek – Pojem ‚javni poseg v obliki splošnih predpisov, ki veljajo za vse enote v isti dejavnosti' – Obseg – Priloga A, odstavek 20.15, prvi stavek – Pojem ‚možnost določanja splošne politike ali programa' NPI – Obseg – Priloga A, odstavek 2.39, točka (d), odstavek 20.15, točka (d), in odstavek 20.309, točka (i), zadnji stavek – Upoštevanje članarin, ki jih NPI plačujejo njeni člani"

V združenih zadevah C-612/17 in C-613/17,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložilo Corte dei conti (računsko sodišče, Italija) z odločbama z dne 13. septembra 2017, ki sta na Sodišče prispeli 24. oktobra 2017, v postopkih

Federazione Italiana Golf (FIG)

proti

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT),

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

in

Federazione Italiana Sport Equestri (FISE)

proti

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

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi A. Arabadjiev, predsednik senata, K. Lenaerts, predsednik Sodišča v funkciji sodnika drugega senata, in C. Vajda (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: G. Hogan,

sodna tajnica: C. Strömholm, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 6. februarja 2019,

* Jezik postopka: italijanščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

– za Federazione Italiana Golf (FIG) P. Montone in M. Montone, avvocati,

– za Federazione Italiana Sport Equestri (FISE) G. Tobia, avvocato,

– za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z G. De Bellisom in D. Del Gaizom, avvocati dello Stato,

– za Evropsko komisijo F. Moro in F. Simonetti, agentki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 28. februarja 2019

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago Uredbe (EU) št. 549/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji (UL 2013, L 174, str. 1).

2 Ta predloga sta bila vložena v okviru sporov, prvič, v zadevi C-612/17 med Federazione Italiana Golf (italijanska zveza za golf, v nadaljevanju: FIG) ter Istituto Nazionale di Statistica (nacionalni statistični urad, Italija, v nadaljevanju: ISTAT) in Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministrstvo za gospodarstvo in finance, Italija), in drugič, v zadevi C-613/17 med Federazione Italiana Sport Equestri (italijanska zveza za konjeniški šport, v nadaljevanju: FISE) in ISTAT glede vključitve FIG in FISE na seznam javnih organov, ki spadajo v konsolidirano bilanco javnih organov za leto 2017 (v nadaljevanju: seznam ISTAT 2016).

Pravni okvir

Pravo Unije

3 V uvodni izjavi 1 Uredbe št. 549/2013 je navedeno:

„Za oblikovanje politik v Uniji in spremljanje ekonomij držav članic ter ekonomske in monetarne unije (EMU) so potrebne primerljive, najnovejše in zanesljive informacije o strukturi gospodarstva in razvoju gospodarskih razmer posameznih držav članic oziroma regij."

4 V uvodni izjavi 3 te uredbe je navedeno:

„Državljani Unije potrebujejo ekonomske račune kot osnovno orodje za analiziranje gospodarskih razmer države članice oziroma regije. Zaradi primerljivosti bi morali biti takšni računi pripravljeni na podlagi enotnih načel, ki ne dopuščajo različnih razlag. Zagotovljene informacije bi morale biti čim bolj natančne, popolne in pravočasne, da bi zagotovili največjo preglednost za vse sektorje".

5 Poglavje 1 Priloge A k navedeni uredbi, ki določa splošne značilnosti in temeljna načela Evropskega sistema računov (v nadaljevanju: ESR 2010), vsebuje odstavke 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36, 1.37 in 1.57, ki določajo:

„1.01 [ESR 2010] je mednarodno skladen računovodski okvir za sistematično in podrobno opisovanje celotnega gospodarstva (tj. regije, države ali skupine držav), njegovih sestavnih delov in odnosov z drugimi celotnimi gospodarstvi.

[…]

1.19 Za [Unijo] in njene države članice imajo podatki iz okvira ESR pomembno vlogo pri oblikovanju in spremljanju socialnih in ekonomskih politik.

Naslednji primeri kažejo uporabe okvira ESR:

[…]
(b) opredelitev meril za postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem: mere javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga;

[…]

1.34 Sektorski računi se ustvarijo z dodelitvijo enot sektorjem, kar omogoča predstavitev transakcij in izravnalnih postavk računov po sektorjih. Predstavitev po sektorjih razkriva veliko ključnih mer za namene ekonomske in fiskalne politike. Glavni sektorji so gospodinjstva, država, družbe (finančne in nefinančne), nepridobitne institucije, ki opravljajo storitve za gospodinjstva (NPISG), in tujina.

Razlikovanje med tržno in netržno dejavnostjo je pomembno. Subjekt, ki ga nadzira država in je prikazan kot tržna družba, se razvrsti v sektor družb, zunaj sektorja država. Tako ravni primanjkljaja in dolga družbe nista del javnofinančnega primanjkljaja in javnega dolga.

1.35 Pomembno je, da se za dodeljevanje subjektov sektorjem določijo jasna in trdna merila.

Javni sektor je sestavljen iz vseh institucionalnih enot, rezidenčnih v gospodarstvu, ki jih nadzira država. Zasebni sektor je sestavljen iz vseh drugih rezidenčnih enot.

V tabeli 1.1 so prikazana merila za razlikovanje med javnim in zasebnim sektorjem ter v javnem sektorju med državnim sektorjem in sektorjem javnih družb, v zasebnem sektorju pa med sektorjem NPISG in sektorjem zasebnih družb.

Razpredelnica 1.1

Merila	Državni nadzor (javni sektor)	Zasebni nadzor (zasebni sektor)
Netržna proizvodnja	Država	NPISG
Tržna proizvodnja	Javne družbe	Zasebne družbe

1.36 Nadzor je opredeljen kot sposobnost določanja splošne politike ali programa institucionalne enote. Nadaljnje podrobnosti glede opredelitve nadzora so navedene v odstavkih 2.35 do 2.39.

1.37 Za razlikovanje med tržnim in netržnim, torej za uvrstitev enot javnega sektorja v sektor država ali sektor družb, velja naslednje pravilo:

dejavnost se šteje za tržno dejavnost, če se z ustreznim blagom in storitvami trguje pod naslednjimi pogoji:
1. prodajalci delujejo z namenom dolgoročno čim bolj povečati svoj dobiček, in sicer s svobodno prodajo blaga in storitev na trgu vsem, ki so pripravljeni plačati zahtevano ceno;
2. kupci delujejo z namenom, da bi dosegli čim večjo korist glede na svoje omejene vire, in sicer tako, da kupujejo samo proizvode, ki najbolj ustrezajo njihovim potrebam po ponujeni ceni;
3. učinkoviti trgi obstajajo, kjer imajo prodajalci in kupci dostop do trga in informacije o njem. Učinkovit trg lahko deluje, četudi ti pogoji niso v celoti izpolnjeni.

[…]

1.57 Institucionalne enote so ekonomski subjekti, ki lahko imajo v lasti blago in sredstva, prevzemajo obveznosti ter sodelujejo v gospodarskih dejavnostih in transakcijah z drugimi enotami v lastnem imenu. Za namene sistema ESR 2010 so institucionalne enote združene v pet domačih institucionalnih sektorjev, ki se med seboj izključujejo:
(a) nefinančne družbe;
(b) finančne družbe;
(c) država;
(d) gospodinjstva;
(e) [NPISG].

Vseh pet sektorjev skupaj sestavlja celotno domače gospodarstvo. Vsak sektor se deli tudi na podsektorje. Sistem ESR 2010 omogoča izdelavo celotnega sklopa računov tokov in bilanc stanja za vsak sektor in podsektor ter za celotno gospodarstvo. Nerezidenčne enote se lahko povezujejo s temi petimi domačimi sektorji in povezovanja so prikazana med petimi domačimi sektorji in šestim institucionalnim sektorjem: sektorjem tujine.

[…]“

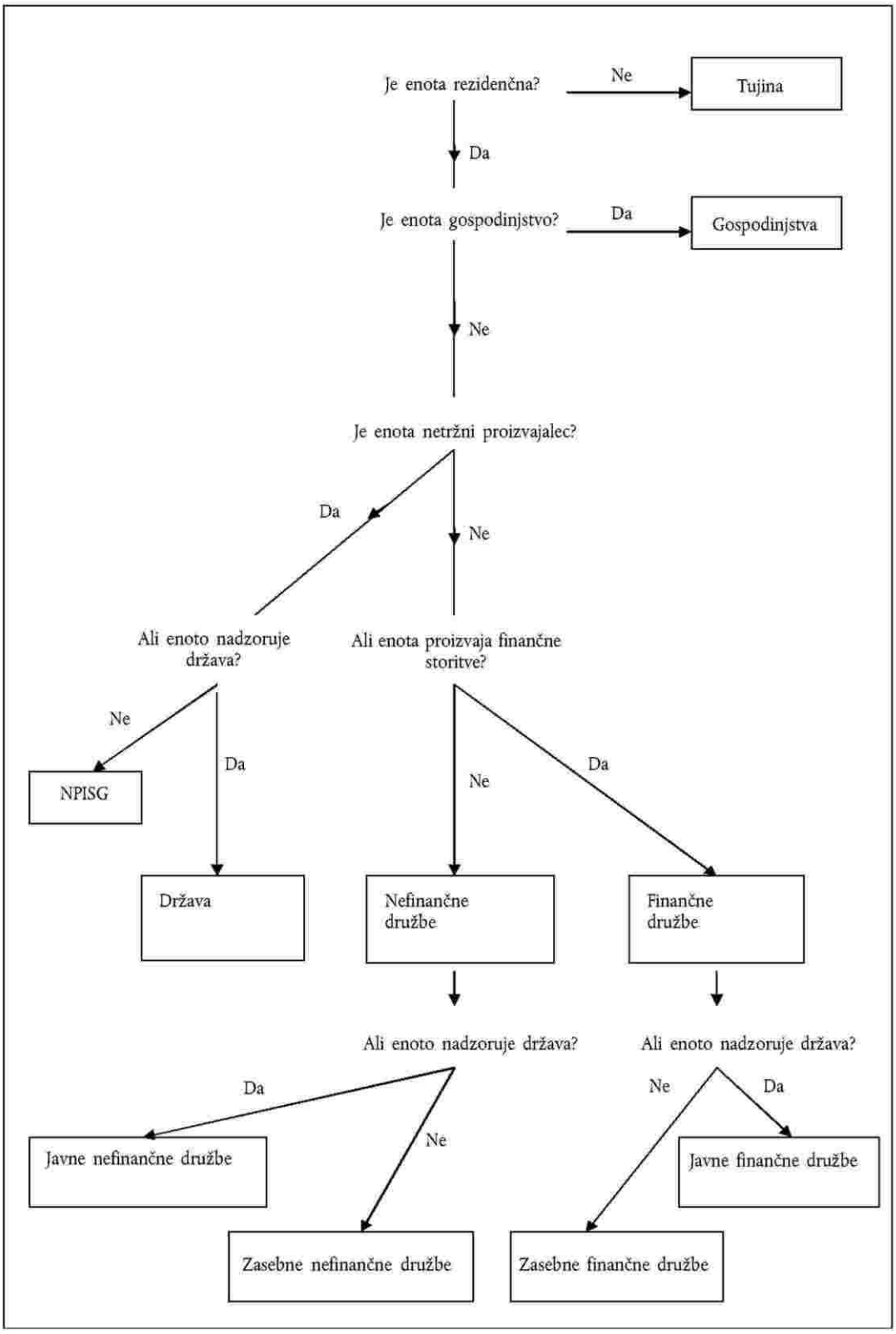
6 V poglavje 2 te priloge, naslovljeno „Enote in skupine enot“, spadajo odstavek 2.12, graf 2.1 ter odstavki 2.34, 2.39 in 2.130, ki določajo:

„2.12 *Opredelitev*: institucionalna enota je gospodarski subjekt, za katerega je značilna neodvisnost pri sprejemanju odločitev pri izvajanju glavne funkcije. Rezidenčna enota se obravnava kot institucionalna enota na ekonomskem ozemlju, kjer ima središče glavnega ekonomskega interesa, če je neodvisna pri sprejemanju odločitev in vodi popolno računovodstvo ali je sposobna sestaviti popolno računovodstvo.

Da bi bila enota neodvisna pri sprejemanju odločitev v zvezi z izvajanjem svoje glavne funkcije, mora biti subjekt:
(a) upravičena do lastništva blaga ali sredstev v lastnem imenu; v transakcijah z drugimi institucionalnimi enotami bo sposobna zamenjevati lastništvo blaga in sredstev;
(b) sposobna sprejemati ekonomske odločitve in se ukvarjati z ekonomskimi dejavnostmi, za katere je pravno odgovorna;
(c) sposobna prevzemati obveznosti v lastnem imenu, sprejemati druge obveznosti ali dodatne obveze in sklepati pogodbe in
(d) sposobna voditi celoto računov, sestavljeno iz računovodske dokumentacije, ki zajema vse njene transakcije, opravljene v obračunskem obdobju, vključno z bilanco stanja sredstev in obveznosti.

[…]

Graf 2.1 – Dodelitev enot v sektorje



[…]

2.34 Graf 2.1 prikazuje način razporejanja enot glavnim sektorjem. Glede na graf je treba za določanje sektorja enote, ki je rezidenčna in ni gospodinjstvo, določiti, ali jo nadzira država ali ne in ali je tržni ali netržni proizvajalec.

[…]

2.39 Za nepridobitne institucije, priznane kot neodvisne pravne osebe, je treba upoštevati pet kazalnikov nadzora, ki so:
(a) imenovanje uradnikov;
(b) zagotavljanje pomožnih instrumentov;
(c) pogodbeni sporazumi;
(d) stopnja financiranja;
(e) stopnja izpostavljenosti države tveganju.

Podobno kot za družbe je za določanje nadzora včasih lahko dovolj že en kazalnik, včasih pa lahko nadzor skupaj določi več različnih kazalnikov.

[…]

2.130 […] Netržne NPISG pod nadzorom države so razvrščene v sektor država (S.13).

[…]“

7 Odstavek 3.31 Poglavja 3 Priloge A k Uredbi 549/2013 določa:

„[…]

Zasebna [nepridobitna institucija (NPI)] je klasificirana v sektor NPISG, če je netržni proizvajalec, razen če je pod nadzorom države. Če je zasebna NPI pod nadzorom države, je klasificirana v sektor država.

[…]“

8 Poglavje 4 te priloge, naslovljeno „Razdelitvene transakcije“, vsebuje odstavka 4.125 in 4.126, ki določata:

„Tekoči transferji NPISG (D.751)

4.125 *Opredelitev*: tekoči transferji NPISG zajemajo vse prostovoljne prispevke (razen zapuščin), članarine in finančno pomoč, ki jih NPISG prejmejo od gospodinjstev (tudi od nerezidenčnih) in v manjšem obsegu od drugih enot.

4.126 Tekoči transferji NPISG vključujejo naslednje:
(a) redne članarine, ki jih gospodinjstva plačujejo sindikatom ter političnim, športnim, kulturnim, verskim in podobnim organizacijam, razvrščenim v sektor NPISG;

[…]“

9 V poglavju 20 te priloge, s katerim so urejeni računi države, so vsebovani odstavki 20.05, 20.13, 20.15, 20.17, 20.18, 20.29, 20.306, 20.309 in 20.310. Ti odstavki določajo:

„20.05 Sektor država (S.13) sestavljajo vse enote države in vse netržne nepridobitne institucije (NPI), ki jih nadzirajo enote države. […]

[…]

20.13 Nepridobitne institucije (NPI), ki so netržni proizvajalci in jih nadzirajo enote države, so enote sektorja država.

[…]

20.15 Nadzor nepridobitne institucije je opredeljen kot možnost določanja splošne politike ali programa nepridobitne institucije. Javni poseg v obliki splošnih predpisov, ki veljajo za vse enote v isti dejavnosti, ni ustrezen za odločanje, ali ima država nadzor nad posamezno enoto. Da se ugotovi, ali nepridobitno institucijo nadzira država, je treba upoštevati naslednjih pet kazalnikov nadzora:

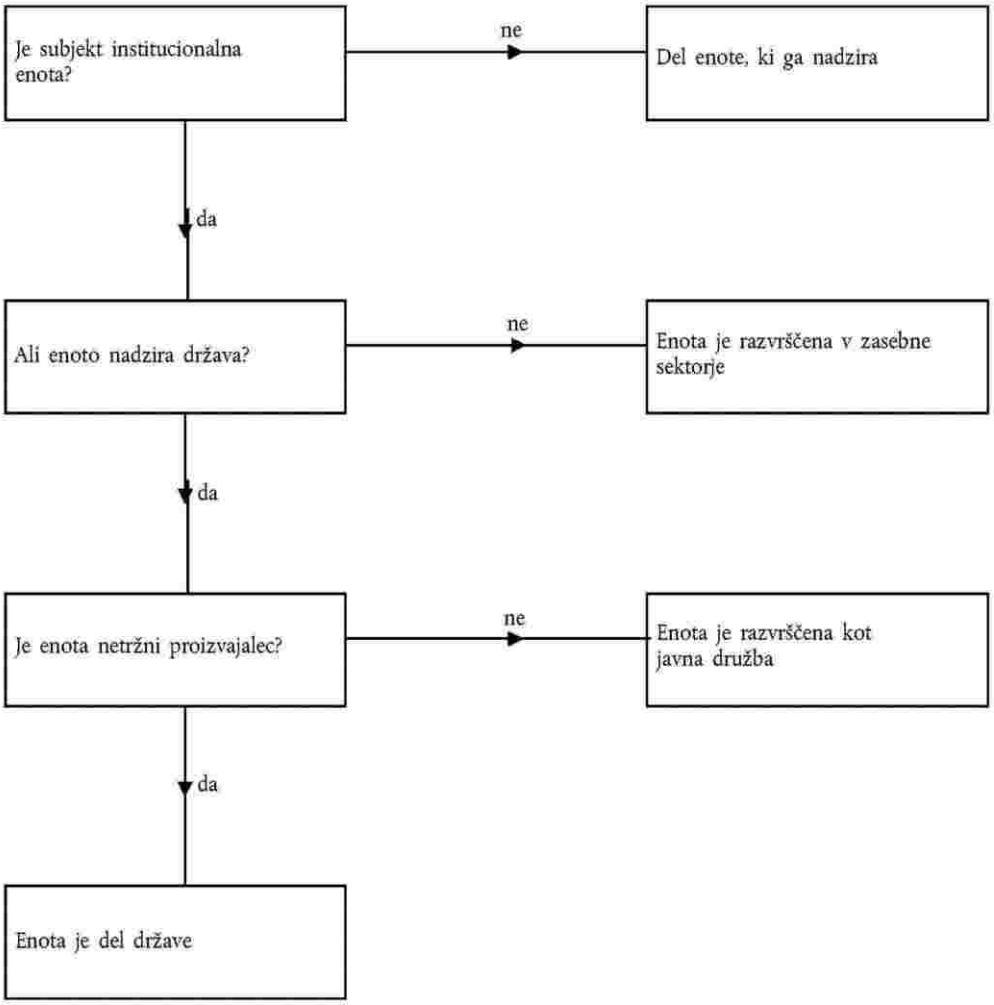
(a) določanje uradnikov;
(b) druge določbe pomožnega instrumenta, kakor so obveznosti v statutu nepridobitne institucije;
(c) pogodbeni sporazumi;
(d) stopnja financiranja;
(e) izpostavljenost tveganju.

Za določitev nadzora lahko zadošča en kazalnik. Če pa nepridobitna enota, ki jo v glavnem financira država, v veliki meri ohrani sposobnost določanja svoje politike ali programa ob pristojnostih, navedenih v drugih kazalnikih, se ne šteje za enoto pod nadzorom države. V večini primerov bo nadzor kazalo več kazalnikov skupaj. Odločitev na podlagi teh kazalnikov po naravi temelji na presoji.

[…]

Druge enote države

20.17 Odločitev o klasifikaciji proizvajalcev blaga in storitev, ki delujejo pod vplivom enot države, je lahko težka. Možnosti sta, da se razvrstijo kot država ali, če izpolnjujejo pogoje za institucionalne enote, kot javne družbe. Za take primere se uporablja naslednje drevo odločanja.



Javni nadzor

20.18 Nadzor nad subjektom je možnost določanja splošne politike ali programa navedenega subjekta. […]

[…]

Preskus tržni/netržni

20.29 […]

Sposobnost izvajanja tržne dejavnosti se bo preverjala predvsem na podlagi običajnega kvantitativnega merila (merilo 50 %) z uporabo razmerja med prodajo in proizvodnimi stroški (ki je opredeljeno v odstavkih 20.30 in 20.31). Da bi bila javna enota razvrščena kot tržni proizvajalec, mora s prodajo več let neprekinjeno pokrivati vsaj 50 % svojih stroškov.

[…]

20.306 Vse institucionalne enote, ki so vključene v javni sektor, so rezidenčne enote, ki jih neposredno ali posredno nadzira država z enotami javnega sektorja v agregatu. Nadzor nad subjektom je opredeljen kot sposobnost določanja splošne politike navedenega subjekta. To je podrobneje opisano v nadaljnjem besedilu.

[…]

Nadzor javnega sektorja

20.309 Nadzor rezidenčne enote javnega sektorja je opredeljen kot sposobnost določanja splošne politike enote. Izvaja se lahko z neposrednimi pravicami posamezne enote javnega sektorja ali kolektivnimi pravicami več enot. Upoštevati je treba naslednje kazalnike nadzora:

(a) pravice do imenovanja, veta ali razrešitve večine uslužbencev, upravnega odbora itd. Pravice do imenovanja, razrešitve, odobritve ali veta za večino upravnega odbora subjekta zadoščajo za ugotovitev nadzora. Take pravice ima lahko neposredno ena enota javnega sektorja ali posredno enote javnega sektorja v agregatu. Če javni sektor nadzira prvi niz imenovanj, nadaljnjih zamenjav pa ne nadzira, ostane subjekt v javnem sektorju, dokler je večina imenovanj direktorjev nadzorovana;

(b) pravice do imenovanja, veta ali razrešitve ključnega osebja. Če nadzor splošne politike učinkovito določajo vplivni člani odbora, kakor so glavni izvršilni direktor, predsednik in finančni direktor, imajo pooblastila za imenovanje, veto ali razrešitev tega osebja večji pomen;

(c) pravice do imenovanja, veta ali razrešitve večine imenovanj ključnih odborov subjekta. Če so ključni dejavniki splošne politike, kakor sta plačilo nadomestila za višje osebje in poslovna strategija, preneseni na pododbore, so glavni dejavnik nadzora pravice do imenovanja, razrešitve ali veta direktorjev teh pododborov;

(d) lastništvo večine glasovalnih pravic. To bo običajno določalo nadzor, kadar se odločitve sprejemajo na podlagi načela ‚ena delnica, en glas'. Delnice so lahko v neposredni lasti ali v posredni lasti, če so v lasti vseh združenih enot javnega sektorja. Če se odločitve ne sprejemajo na podlagi načela „ena delnica, en glas", je treba stanje preučiti, da se ugotovi, ali ima javni sektor večino glasov;

(e) pravice v okviru posebnih delnic in opcij. Te zlate ali posebne delnice so bile nekoč običajne v privatiziranih družbah in značilne tudi za nekatere subjekte s posebnim namenom. V nekaterih primerih zagotavljajo subjektom javnega sektorja rezidualne pravice za zaščito interesov; take pravice so lahko stalne ali časovno omejene. Obstoj takih delnic sam po sebi ni kazalnik nadzora, vendar jih je treba skrbno analizirati, zlasti okoliščine, v katerih se lahko pooblastila uveljavljajo. Če pooblastila vplivajo na tekočo splošno politiko subjekta, so pomembna za odločitve o razvrščanju. V drugih primerih so to rezervna pooblastila, ki lahko prenesejo pravice do nadzora splošne politike v izrednih razmerah itd.; šteje se, da so ta nepomembna, če ne vplivajo na obstoječo politiko, čeprav ob morebitni uporabi običajno sprožijo takojšnjo prerazvrstitev. Podobno stanje je možnost nakupa delnic, ki jo imajo subjekti javnega sektorja v nekaterih okoliščinah; potrebna je presoja, ali pooblastila za izvedbo te možnosti vplivajo na splošno politiko subjekta;

(f) pravice do nadzora prek pogodbenih sporazumov. Če je vsa prodaja subjekta namenjena posamezni enoti javnega sektorja ali zbiru enot javnega sektorja, obstaja možnost prevladujočega vpliva, ki se lahko šteje za nadzor. Prisotnost drugih odjemalcev ali možnost obstoja drugih odjemalcev je kazalnik, ki kaže, da enote javnega sektorja ne nadzirajo subjekta. Če ima subjekt zaradi vpliva javnega sektorja omejitve pri poslovanju s strankami, ki niso iz javnega sektorja, je to kazalnik nadzora javnega sektorja;

(g) pravice do nadzora iz sporazumov/dovoljenja za izposojanje. Posojilodajalci pogosto postavijo nadzor kot pogoj za zagotavljanje posojil. Če javni sektor naloži nadzor prek posojanja ali zaradi zaščite svoje izpostavljenosti tveganju na podlagi jamstva in je nadzor ostrejši od nadzora, ki bi ga subjekt iz zasebnega sektorja običajno srečal pri banki, je to kazalnik nadzora. Če subjekt za posojilo potrebuje dovoljenje javnega sektorja, je to kazalnik nadzora;

(h) nadzor na podlagi čezmerne regulacije. Kadar je regulacija tako stroga, da dejansko narekuje splošno politiko podjetja, gre za obliko nadzora. Javne oblasti lahko imajo v nekaterih primerih močno regulativno vlogo, zlasti na področjih, kot so monopoli in

privatizirane javne službe z elementi javnih storitev. Regulativna vloga lahko obstaja na pomembnih področjih, kakor je oblikovanje cen, pri čemer pa subjekt ne opusti nadzora nad splošno politiko. Odločitev o vstopu v močno regulirano okolje ali poslovanje v takem okolju prav tako kaže, da enota ni pod nadzorom;

(i) drugo. Nadzor se lahko pridobi tudi z zakonskimi pooblastili ali pravicami, ki jih vsebuje statut subjekta, na primer omejitev dejavnosti, ciljev in poslovnih vidikov, odobritev proračuna ali preprečevanje sprememb statuta subjekta, likvidacije subjekta, odobritev dividend ali prekinitve njegovega razmerja z javnim sektorjem. Subjekt, ki ga v celoti ali skoraj v celoti financira javni sektor, se šteje za subjekt pod nadzorom, če je nadzor nad navedenim tokom financiranja dovolj strog, da narekuje splošno politiko na navedenem področju.

20.310 O vsakem primeru razvrstitve je treba presoditi ob upoštevanju vseh argumentov za in proti, in nekateri našteti kazalniki morda niso ustrezni za posamezni primer. Nekateri kazalniki, kot so (a), (c) in (d) v odstavku 20.309, zadoščajo za ugotovitev nadzora. Za druge velja, da lahko nadzor dokaže več posameznih kazalnikov skupaj.

[…]“

Italijansko pravo

10 Člen 1 decreto legge n. 220 (uredba-zakon št. 220) z dne 19. avgusta 2003 (GURI št. 192 z dne 20. avgusta 2003), ki je bil po spremembah s členom 1 legge n. 208 (zakon št. 208) z dne 17. oktobra 2003 (GURI št. 243 z dne 18. oktobra 2003) spremenjen v zakon, določa:

„Republika priznava in spodbuja avtonomijo nacionalnega športnega prava kot izraz mednarodnega športnega prava, ki spada v pristojnost Mednarodnega olimpijskega komiteja. Odnosi med športnim pravom in pravom Republike so urejeni na podlagi načela avtonomije, razen subjektivnih položajev v zvezi s športom, ki so upoštevni za pravni red Republike.“

11 Z decreto legislativo n. 242 (zakonska uredba št. 242) z dne 23. julija 1999 (GURI št. 176 z dne 29. julija 1999, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 242/1999) je bil reorganiziran italijanski nacionalni olimpijski komite (v nadaljevanju: CONI). Člen 4(2) te zakonske uredbe določa:

„Predstavniki [nacionalnih športnih] zvez, ki so opredeljene v okviru olimpijskega športa, morajo tvoriti večino volivcev v CONI.“

12 Člen 15, od (1) do (6), zakonske uredbe št. 242/1999, ki se nanaša na nacionalne športne zveze in zveze pridruženih športnih disciplin, določa:

„1. Nacionalne športne zveze in zveze pridruženih športnih disciplin svojo športno dejavnost izvajajo v skladu s sklepi in usmeritvami [Mednarodnega olimpijskega komiteja], mednarodnih zvez in CONI tudi, kar zadeva javnost nekaterih vrst dejavnosti, opredeljenih v statutu CONI. V njih sodelujejo športne družbe in športna društva ter, izključno v primerih, določenih v statutih nacionalnih športnih zvez in zvez pridruženih športnih disciplin, ki se nanašajo na to posebno dejavnost, tudi posamezni člani.

2. Nacionalne športne zveze in zveze pridruženih športnih disciplin so združenja zasebnega prava s statusom pravne osebe. So nepridobitne in če ta uredba izrecno ne določa drugače, zanje veljajo določbe civilnega zakonika in ustrezne izvedbene določbe.

3. Proračun nacionalne športne zveze ali zveze pridruženih športnih disciplin vsako leto sprejme uprava zveze in se v odobritev predloži nacionalnemu odboru CONI. Če revizorji nacionalne zveze ali zveze pridružene discipline podajo negativno mnenje ali če nacionalni odbor CONI ne odobri proračuna, je treba sklicati skupščino družb in združenj, da odloči o sprejetju proračuna.

4. Skupščina, ki izvoli vodilne organe, odobri osnutke proračunov, ki jih izdela upravni organ in se ob koncu vsakega štiriletnega obdobja in mandata, za katere so bili odobreni, v preveritev predložijo skupščini.

5. Nacionalne športne zveze in zveze pridruženih športnih disciplin za športne namene prizna nacionalni svet.

6. Status pravne osebe zasebnega prava se novim nacionalnim športnim zvezam in zvezam pridruženih športnih disciplin po predhodnem priznanju za športne namene s strani nacionalnega sveta prizna v skladu z [decreto del Presidente della Repubblica n. 361 (uredba predsednika republike št. 361) z dne 10. februarja 2000].“

13 Člen 16 zakonske uredbe št. 242/1999 določa:

„Nacionalne športne zveze in zveze pridruženih športnih disciplin so na podlagi načela notranje demokracije, načela sodelovanja vseh pri športnih dejavnosti pod enakimi pogoji ter v skladu z nacionalnim in mednarodnim športnim pravom urejene z določbami statutov in pravilnikov.“

14 Člen 6 statuta CONI, s katerim se ureja nacionalni svet CONI, v odstavku 1 določa:

„Nacionalni svet si kot najvišji reprezentativni organ italijanskega športa prizadeva za razširjanje olimpijske ideje, zagotavlja potrebno dejavnost za pripravo na olimpijske igre, ureja in usklajuje nacionalne športne dejavnosti ter usklajuje dejavnosti nacionalnih športnih zvez in zvez pridruženih športnih disciplin.“

15 Člen 6(3) statuta CONI določa:

„V skladu s pravilom 29(3) Olimpijske listine morajo večino glasov pomeniti glasovi, ki jih oddajo predstavniki nacionalnih športnih zvez, ki so včlanjene v ustrezne mednarodne zveze, ki upravljajo športe, ki so vključeni v program olimpijskih iger.“

16 Člen 6(4) statuta CONI določa:

„Nacionalni svet:

[…]

(b) določa temeljna načela, s katerimi morajo biti za priznanje za športne namene usklajeni statuti nacionalnih športnih zvez, zvez pridruženih športnih disciplin, družb za promocijo športa, zaslužnih združenj, športnih združenj in družb, ter sprejme kodeks športnega pravosodja, ki ga morajo spoštovati vse nacionalne športne zveze in zveze pridruženih športnih disciplin;

(c) na podlagi zahtev iz statuta sprejema odločitve o priznanju nacionalnih športnih zvez, zvez pridruženih športnih disciplin, družb za promocijo športa in zaslužnih združenj za športne namene in pri tem upošteva tudi zastopanje športa in to, ali gre za olimpijski šport, morebitno priznanje s strani [Mednarodnega olimpijskega komiteja] in športne tradicije discipline;

[…]

(e) določa merila in postopke za izvajanje nadzora CONI nad nacionalnimi športnimi zvezami, zvezami pridruženih športnih disciplin in – za športna področja – priznanimi družbami za promocijo športa;

(e1) za zagotovitev rednega poteka športnih prvenstev določa merila in postopke za nadzor zvez nad [pridruženimi] športnimi družbami in za nadomestni nadzor CONI, če se nadzor s strani nacionalnih športnih zvez izkaže za neustrezen;

[…]

(f1) na predlog nacionalnega odbora odredi začasno nadomestitev vodilnega kadra nacionalnih športnih zvez in zvez pridruženih športnih disciplin s komisarjem, če njihovi vodilni organi storijo resne nepravilnosti pri upravljanju ali resno kršijo športno zakonodajo, če se ugotovi, da ti organi ne morejo delovati ali če ni zagotovljen urejen začetek ali potek nacionalnih športnih tekmovanj;

[…]“

17 Člen 7(1) statuta CONI, ki se nanaša na nacionalni odbor CONI, določa:

„Nacionalni odbor je usmerjevalni, izvedbeni in nadzorni organ upravne dejavnosti CONI; izvaja nadzor nad nacionalnimi športnimi zvezami in zvezami pridruženih športnih disciplin – in prek njih nad njihovimi notranjimi organi – ter družb za promocijo športa.“

18 Člen 7(5) statuta CONI določa:

„Nacionalni odbor:

[…]

(e) na podlagi meril in postopkov, ki jih določi nacionalni svet, nadzira nacionalne športne zveze glede javnopravnih vidikov in zlasti rednega poteka tekmovanj, priprav na olimpijske igre, športne dejavnosti na visoki ravni in uporabe dodeljene finančne pomoči ter določa merila za dodeljevanje finančne pomoči zvezam;

[…]

(f) nacionalnemu svetu predlaga, da odredi začasno nadomestitev vodilnega kadra nacionalnih športnih zvez ali zvez pridruženih športnih disciplin s komisarjem, če se ugotovi, da so njihovi vodilni organi storili resne nepravilnosti pri upravljanju ali so resno kršili športno zakonodajo, če se ugotovi, da ti organi ne morejo delovati ali če nacionalne športne zveze niso sprejele regulatornih postopkov ali nadomestitev vodilnega kadra pristojnih notranjih organov s komisarjem, da bi se zagotovil urejen začetek ali potek nacionalnih športnih tekmovanj;

[…]

(g2) odobri proračun s priloženimi programi dejavnosti in zaključni račun nacionalnih športnih zvez in zvez pridruženih športnih disciplin;

[…]

(h1) imenuje revizorje, ki zastopajo CONI v nacionalnih športnih zvezah in zvezah pridruženih športnih disciplin ter regionalnih odborih CONI;

[…]

(l) za športne namene odobri statute, pravilnike za izvajanje statutov, pravilnike športnega pravosodja in protidopinške pravilnike nacionalnih športnih zvez in zvez pridruženih športnih disciplin; pri tem preuči njihovo skladnost z zakonom, statutom CONI, temeljnimi načeli, smernicami in merili, ki jih je določil nacionalni svet, in jih po potrebi v roku 90 dni vrne nacionalnim športnim zvezam in zvezam pridruženih športnih disciplin, da se izvedejo potrebne spremembe;

[…]“

19 Člen 20(4) statuta CONI določa:

„Nacionalne športne zveze športno dejavnost in z njo povezane promocijske dejavnosti izvajajo v skladu s sklepi in usmeritvami [Mednarodnega olimpijskega komiteja] in CONI, pri tem pa upoštevajo tudi javnopravne razsežnosti nekaterih vidikov te dejavnosti. Nacionalnim športnim zvezam je v okviru športnega prava priznana tehnična, organizacijska in upravljavska avtonomija pod nadzorom CONI.“

Spora o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

20 V Italiji sta FIG in FISE nacionalni športni zvezi, organizirani kot nepridobitni združenji s pravno osebnostjo. Sta pravni osebi zasebnega prava, za kateri načeloma veljajo določbe italijanskega civilnega zakonika.

21 S sklepom, objavljenim v *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* z dne 30. septembra 2016, je ISTAT FIG in FISE vključil na seznam ISTAT 2016.

22 ISTAT, ki je v ta namen uporabil določbe ESR 2010, je štel, da sta ti zvezi na podlagi preskusa „tržno/netržno“, ki je med drugim določen v odstavku 20.29 Priloge A k Uredbi št. 549/2013, netržni institucionalni enoti. ISTAT je za določitev, ali bi bilo treba ti enoti v skladu z odstavkoma 2.130 in 3.31 Priloge A k tej uredbi uvrstiti v sektor NPISG ali v sektor država, preveril, ali sta FIG in FISE pod državnim nadzorom.

23 ISTAT je ugotovil, da je tako, saj čeprav imata določeno stopnjo samostojnosti pri sprejemanju odločitev, glede na bistven nadzor CONI nad njunim upravljanjem nimata popolne sposobnosti samoodločanja. Na ta pomemben vpliv naj bi kazali številni indici, med katerimi so pristojnost CONI za priznavanje zvez za športne namene, za odobritev njihovega statuta, proračuna in zaključnega računa, za nadzor nad zvezami glede vidikov, ki imajo javnopravno razsežnost (tekmovanja, priprave na olimpijske igre itd.), ter za začasno nadomestitev vodilnega kadra s komisarjem v nekaterih primerih resnih nepravilnosti. ISTAT je tudi štel, da je treba članarine, plačane FIG in FISE, obravnavati kot davkom podobne javne pomoči in da sta ti zvezi poleg tega prejemali tudi javno financiranje s strani CONI, ki je bilo skozi čas stabilno in ga je ta strogo nadziral.

24 Pri predložitvenem sodišču, Corte dei conti (računsko sodišče, Italija), sta FIG 29. novembra 2016 in FISE 7. decembra 2016 vložila tožbo za razglasitev ničnosti sklepa ISTAT o njuni vključitvi na seznam ISTAT za leto 2016. Zlasti menita, da je ISTAT napačno uporabil določbe ESR 2010 in napačno štel, da sta pod javnim nadzorom, ki ga izvaja CONI.

25 Po ugotovitvi, da dejavnosti tako FIG kot FISE niso tržne in da sta ti zvezi nepridobitni instituciji v smislu ESR 2010, predložitveno sodišče navaja, da se stranke iz postopka v glavni stvari ne strinjajo glede razlage pojma „javni nadzor“ in zlasti treh meril, ki jih je v skladu z odstavkom 20.15 Priloge A k Uredbi št. 549/2013 treba upoštevati, da se ugotovi, ali je treba za zvezo kot NPI šteti, da je pod javnim nadzorom in zato spada v sektor država.

26 Najprej, predložitveno sodišče v zvezi z negativnim merilom iz drugega stavka tega odstavka, po katerem „[j]avni poseg v obliki splošnih predpisov, ki veljajo za vse enote v isti dejavnosti“, ni ustrezen za ugotovitev, da ima država nadzor nad institucionalno enoto, navaja, da bi se lahko ta izraz razumel široko in v postopkih v glavni stvari zajemal tako pristojnost CONI, da sprejema usmeritve glede izvajanja športne dejavnosti, kot na njeno pristojnost, da za športne namene prizna zveze. Če bi ju bilo treba opredeliti kot „javni poseg v obliki splošnih predpisov“, ti pristojnosti ne bi bili upoštevni za odločitev, da ima CONI nadzor nad FIG in FISE.

27 Dalje, v zvezi z merilom, po katerem je nadzor države nad NPI opredeljen kot „možnost določanja splošne politike ali programa“ NPI s strani države, predložitveno sodišče navaja, da se lahko ta izraz razume na dva različna načina. V skladu s prvo razlago bi se lahko nadzor, kot naj bi izhajalo iz smisla odstavkov 1.36 in 20.15 Priloge A k Uredbi (EU) št. 549/2013, razumel kot sposobnost države, da določa splošno politiko ali program institucionalne enote, to je sposobnost upravljanja, omejevanja in vplivanja na celotno konkretno upravljavsko dejavnost te enote, razen pristojnosti za zgolj formalni in zunanji nadzor. V skladu z drugo razlago pa bi se nadzor razumel široko in vključeval tudi pristojnosti za formalni in zunanji nadzor, kot so pristojnosti za odobritev proračunov, imenovanje revizorjev ali potrditev statutov.

28 Predložitveno sodišče nazadnje v zvezi z merilom glede „stopnje financiranja“ iz odstavka 20.15, točka (d), Priloge A k Uredbi št. 549/2013 navaja, da CONI tako FIG kot FISE financira v višini približno 30 %, medtem ko članarine, plačane tema zvezama, pomenijo več kot 50 % prihodka obeh zvez. V teh okoliščinah se predložitveno sodišče sprašuje, ali se lahko te članarine upoštevajo v okviru merila glede financiranja in ali jih je treba šteti za javni ali za zasebni vir financiranja.

29 Predložitveno sodišče v zvezi s tem meni, da bi članarine, plačane zadevnima zvezama, moralo biti mogoče upoštevati v okviru ocene stopnje financiranja, vendar jih je treba v zvezi s tem opredeliti kot „nevzajemna zasebna plačila“, ki jih ni mogoče enačiti s prihodki iz javnega financiranja. Predložitveno sodišče poudarja, da bi se, če bi bilo treba take članarine šteti za „davkom podobne javne pomoči“, ker naj bi šlo, podobno kot trdi ISTAT, za javne transferje, ki pomenijo tok financiranja, ki ga vsaki zvezi zagotavlja CONI, uvedel kazalnik nadzora, ki ni določen z ESR 2010. Po mnenju tega sodišča bi bilo mogoče, če bi bilo treba slediti njegovi razlagi, šteti, da sta FIG in FISE z zasebnimi članarinami razvili pomembno sposobnost samofinanciranja, ki naj bi jima omogočala, da v veliki meri sami določata svojo splošno politiko ali program, in zaradi česar naj bi bil zato izključen kakršen koli javni nadzor s strani CONI, kljub temu, da ju CONI financira po stopnji 30 %.

30 V teh okoliščinah je Corte dei conti (računsko sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba pojem ‚javni poseg v obliki splošnih predpisov, ki veljajo za vse enote v isti dejavnosti‘ iz odstavka 20.15 [Priloge A k Uredbi] (EU) št. 549/2013 […] razlagati široko tako, da zajema tudi pristojnosti za dajanje usmeritev na področju športa (t. i. ‚mehko pravo‘) in pristojnosti za priznavanje, določene z zakonom, za pridobitev statusa pravne osebe in za opravljanje dejavnosti na področju športa, pri čemer se obe vrsti pristojnosti nanašata na splošno na vse italijanske nacionalne športne zveze?

2. Ali je treba splošni kazalnik nadzora iz odstavka 20.15 [Priloge A k Uredbi] št. 549/2013 […] (‚možnost določanja splošne politike ali programa nepridobitne institucije‘) razumeti vsebinsko kot možnost upravljanja, omejevanja in vplivanja na upravljavske dejavnosti nepridobitne institucije ali pa ga je mogoče razumeti netehnično, in sicer tako, da zajema tudi pristojnosti zunanjega nadzora, ki se razlikujejo od pristojnosti, opredeljenih s posebnimi kazalniki nadzora iz [odstavka 20.15, točke (a), (b), (c), (d) in (e), Priloge A k Uredbi št. 549/2013] (kot so pristojnosti za odobritev proračunov, imenovanje revizorjev, potrditev statutov in nekaterih vrst predpisov, dajanje usmeritev na področju športa ali priznavanje za športne namene)?

3. Ali je mogoče na podlagi odstavkov 20.15, 4.125 in 4.126 [Priloge A k Uredbi] št. 549/2013 […] pri presoji obstoja ali neobstoja državnega nadzora upoštevati članarine in ali lahko visok znesek navedenih članarin skupaj z drugimi lastnimi prihodki glede na posebnosti obravnavane zadeve potrdi, da ima nepridobitna institucija precejšnjo možnost samoodločanja?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

31 Spora o glavni stvari se nanašata na vprašanje, ali bi bilo treba v skladu s pravili ESR 2010 za italijanski netržni institucionalni enoti, organizirani kot neproduktivni naložbi, to je FIG in FISE, za namene njune uvrstitve v sektor država ali sektor NPISG šteti, da ju nadzira država, in sicer CONI.

32 Kot je razvidno iz uvodnih izjav 1 in 3 ter iz Priloge A k Uredbi (EU) št. 549/2013, odstavka 1.01 in 1.19, ESR 2010 določa referenčni okvir za pripravo računov držav članic za potrebe državljanov Unije in same Unije. Ta priprava mora, da se omogoči pridobitev primerljivih rezultatov, potekati na podlagi enotnih načel, ki ne dopuščajo različnih razlag.

33 Za računovodske namene ESR 2010 mora biti vsaka institucionalna enota, ki je v Prilogi A k Uredbi št. 549/2013, odstavka 1.57 in 2.12, v bistvu opredeljena kot gospodarska enota, za katero je značilna neodvisnost pri sprejemanju odločitev pri izvajanju glavne funkcije, dodeljena enemu od šestih glavnih sektorjev, opredeljenih v odstavku 1.34 Priloge A k tej uredbi, in sicer gospodinjstvom, državi, finančnim družbam, nefinančnim družbam, NPISG ali tujini.

34 Za določitev sektorja, ki naj se mu dodeli rezidenčna institucionalna enota, ki ni gospodinjstvo, kot je NPI, je treba preveriti, ali gre za tržnega ali netržnega proizvajalca, in pri tem razlikovati med enotami, ki jih je treba uvrstiti med družbe, in enotami, ki jih ni treba uvrstiti mednje. Pri netržnih enotah je treba določiti, ali so pod nadzorom države. Če je odgovor pritrdilen, bo netržna enota uvrščena v sektor država, v nasprotnem primeru pa bo razvrščena med NPISG. Ta metodologija za razvrščanje izhaja zlasti iz povezane razlage odstavkov 1.35, 2.34, 2.130, 3.31, 20.05, 20.13 in 20.17 Priloge A k Uredbi št. 549/2013.

35 Splošni pojem „nadzor“ je v odstavkih 1.36, 20.15, 20.18, 20.306 in 20.309 Priloge A k Uredbi 549/2013 podobno opredeljen kot sposobnost ali možnost določanja splošne politike, strategije ali programa enote ali subjekta. V odstavku 20.309 te priloge, ki je del poglavja 20 te priloge, v katerem je obravnavan javni sektor, v katerega spadajo zlasti država in enote ali subjekti, ki jih nadzira, je navedenih devet splošnih kazalnikov nadzora, ki omogočajo določitev, ali se za rezidenčno enoto za njeno uvrstitev v javni sektor lahko šteje, da jo nadzira država, pri čemer v skladu z odstavkom 20.310 navedene priloge nekateri od teh kazalnikov morda niso ustrezni za posamezni primer.

36 V zvezi s tem je treba opozoriti, da se opredelitev pojma „nadzor rezidenčne enote javnega sektorja“ iz odstavka 20.309 Priloge A k Uredbi št. 549/2013 uporablja za vse institucionalne enote ne glede na njihovo pravno obliko.

37 Odstavek 20.15 Priloge A k Uredbi št. 549/2013 se natančneje nanaša na nadzor nepridobitnih institucij s strani države. V skladu s Prilogo A k navedeni uredbi, odstavek 20.15, prvi stavek, je „[n]adzor nepridobitne institucije […] opredeljen kot možnost določanja splošne politike ali programa nepridobitne institucije“. Sicer ob pojasnilu, da javni poseg v obliki splošnih predpisov, ki veljajo za vse enote v isti dejavnosti, ni ustrezen za odločanje, ali ima država nadzor nad posamezno enoto, navedena določba določa pet kazalnikov nadzora, ki jih je treba upoštevati, da se ugotovi, ali je NPI pod javnim nadzorom. Teh pet kazalnikov je z nekaterimi redakcijskimi razlikami glede na jezikovne različice prav tako povzetih v odstavku 2.39 Priloge A k Uredbi št. 549/2013. Ob upoštevanju, da

obravnavata isto vprašanje in sledita istemu cilju, in sicer določitvi kazalnikov nadzora, ki se uporabljajo za NPI, je treba odstavka 2.39 in 20.15 te priloge kljub tem redakcijskim razlikam razlagati skupaj in zanju šteti, da tvorita enotno določbo.

38 Poleg tega je treba, ker je v odstavku 20.309 Priloge A k Uredbi št. 549/2013 pojem nadzora opredeljen za namene določanja obrisov javnega sektorja na splošno in ker je v enotni določbi odstavkov 2.39 in 20.15 ta pojem opredeljen za namene razlikovanja NPI, ki spadajo v javni sektor, od NPI, ki tja ne spadajo, ugotoviti, da se tudi s tema opredelitvama sledi istemu namenu in se lahko zato glede NPI uporabita za iste subjekte. Zato je treba šteti, da se ti določbi dopolnjujeta, in ju je zato treba uporabiti skupaj in usklajeno, da se ugotovi, ali enota spada v javni sektor ali v zasebni sektor, in posledično glede NPI, ali spada v sektor država v skladu s povezanimi določbami odstavkov 3.31 in 20.13 Priloge A k Uredbi št. 549/2013 ali pa gre za NPISG.

39 Za namene preučitve vprašanj za predhodno odločanje je zato treba analizirati določbo iz odstavkov 2.39 in 20.15 Priloge A k Uredbi št. 549/2013, ki se natančneje uporablja za NPI, to analizo pa je treba dopolniti glede na splošno veljavno določbo iz odstavka 20.309 te priloge.

Prvo vprašanje

40 Predložitveno sodišče želi s prvim vprašanjem v bistvu izvedeti, kako je treba razlagati pojem „javni poseg v obliki splošnih predpisov, ki veljajo za vse enote v isti dejavnosti“ iz odstavka 20.15 Priloge A k Uredbi št. 549/2013.

41 Predložitveno sodišče se o razlagi tega pojma sprašuje zlasti glede pristojnosti CONI, da za športne namene prizna nacionalne zveze in v zvezi z njimi sprejema usmeritve glede izvajanja športne dejavnosti, ki jo zagotavljajo.

42 V skladu z odstavkom 20.15 Priloge A k Uredbi št. 549/2013 „[j]avni poseg v obliki splošnih predpisov, ki veljajo za vse enote v isti dejavnosti, ni ustrezen za odločanje, ali ima država nadzor nad posamezno enoto“.

43 Iz besedila te določbe je razvidno, da je njen namen, da se iz pojma „nadzor“ izvzame vsak poseg enote javnega sektorja v obliki sprejetja ali uporabe predpisov, s katerimi se želi doseči, da bi za vse enote v zadevni dejavnosti enako in brez razlikovanja veljala splošna, široka in abstraktna pravila ali splošne smernice.

44 Uvodoma je treba opozoriti, da v postopkih v glavni stvari člen 16 zakonodajne uredbe št. 242/1999, ki določa, da so nacionalne športne zveze in zveze pridruženih športnih disciplin na podlagi načela notranje demokracije, načela sodelovanja vseh pri športni dejavnosti pod enakimi pogoji in v skladu z nacionalnim in mednarodnim športnim pravom urejene z določbami statutov in pravilnikov, pomeni tak javni poseg v obliki splošnih predpisov v smislu odstavka 20.15, drugi stavek, Priloge A k Uredbi št. 549/2013, ki ni ustrezen za odločanje, ali ima država nadzor nad posamezno enoto.

45 Obseg izključitve iz te določbe je treba razlagati glede na posebne kazalnike nadzora iz navedene določbe in druge upoštevne določbe Priloge A k Uredbi št. 549/2013, zlasti določbe odstavka 20.309 te priloge, ki je navedena v točki 38 te sodbe.

46 Vendar na eni strani kazalnik nadzora v zvezi z „zagotavljanjem pomožnih instrumentov“ iz odstavka 2.39, točka (b), in „drugimi določbami pomožnega instrumenta, kakor so obveznosti v statutu nepridobitne institucije“ iz odstavka 20.15, točka (b), Priloge A k Uredbi št. 549/2013 v povezavi z ustreznim delom odstavka 20.309, točka (i), te priloge, ki se prav tako uporablja za NPI, omogoča, da se možnost obstoja nadzora ugotovi, če zakonodajna ali regulativna določba, ki

neposredno ali posredno ureja zadevno NPI, ali statut te NPI določa regulatorna pooblastila ali pravice za državo, ji daje pravne pristojnosti ali NPI v razmerju do nje nalaga obveznosti, tako da je s tem določena splošna politika ali program te NPI.

47 Zlasti je treba ugotoviti, da ta kazalnik omogoča, da se možnost obstoja nadzora ugotovi, če zakonodajna ali regulativna določba, ki neposredno ali posredno ureja NPI z istega področja dejavnosti ali nekatere od teh NPI, državi daje pristojnost, da sprejme ali uporabi predpise, ki ne glede na svojo splošnost ali podrobnost odločilno vpliva na splošno politiko ali program zadevnih NPI ali pa jih zavezuje k spoštovanju takih predpisov.

48 Na drugi strani je treba opozoriti, da odstavek 20.309, točka (h), Priloge A k Uredbi št. 549/2013 ureja vprašanje „nadzor[a] na podlagi čezmerne regulacije“. V skladu s to določbo, „[k]adar je regulacija tako stroga, da dejansko narekuje splošno politiko podjetja, gre za obliko nadzora“, „[j]avne oblasti [pa imajo lahko] v nekaterih primerih močno regulativno vlogo“. Iz navedene določbe tudi izhaja, da lahko regulativni poseg, ki bi bil ne glede na svojo splošnost ali podrobnost dovolj vsiljiv, da bi dejansko določil splošno politiko ali program enote ali celo vseh enot istega področja dejavnosti, pomeni indic za nadzor.

49 Iz zgornjih preudarkov je razvidno, da mora predložitveno sodišče na eni strani preveriti, ali CONI v okviru svoje pristojnosti za priznavanje nacionalnih zvez, kot sta FIG in FISE, za športne namene in pristojnosti za sprejemanje usmeritev glede izvajanja športne dejavnosti, ki jo zagotavljata, sprejme ali uporabi predpise, s katerimi se želi doseči, da naj bi za vse nacionalne športne zveze enako in brez razlikovanja veljala splošna, široka in abstraktna pravila ali splošne smernice, in na drugi, ali CONI ne posega pretirano in s predpisi dejansko ne določa splošne politike ali programa teh zvez ali nekaterih od teh zvez. Če bi bilo tako, ti pristojnosti ne bi bili upoštevni za ugotovitev nadzora nad FIG in FISE.

50 Evropska komisija je v pisnem stališču in na zaslišanju pred Sodiščem trdila, da je učinek pristojnosti CONI za priznavanje nacionalnih zvez za športne namene ustvaritev položaja dejanskega monopola v sektorju zadevne športne discipline, ker te zveze po priznanju za športne namene delujejo v monopolnem položaju v zadevnem športnem sektorju. Komisija na podlagi tega sklepa, da pristojnost CONI za priznanje ne spada v pojem „javni poseg v obliki splošnih predpisov“ v smislu odstavka 20.15, drugi stavek, Priloge A k Uredbi št. 549/2013. Komisija poleg tega meni, da je, ker obstaja v sektorju, za katerega je značilen monopolni položaj, pristojnost CONI, da v zvezi z nacionalnimi športnimi zvezami sprejema usmeritve glede izvajanja športne dejavnosti, ki jo zagotavljajo, „javni nadzor“ v smislu odstavka 20.309, točka (h), Priloge A k tej uredbi, in sicer „močna regulativna vloga“ v sektorju, za katerega je značilen monopolni položaj.

51 V zvezi s tem je treba opozoriti, da imajo lahko v skladu z odstavkom 20.309, točka (h), Priloge A k Uredbi št. 549/2013 „[j]avne oblasti […] v nekaterih primerih močno regulativno vlogo, zlasti na področjih, kot so monopoli in privatizirane javne službe z elementi javnih storitev“. Ta določba se torej med drugim nanaša na primer, v katerem država prek regulacije posreduje v okviru monopolne dejavnosti, ki jo izvaja subjekt, v zvezi s katerim se postavlja vprašanje javnega nadzora.

52 V obravnavanem primeru je treba opozoriti, da pristojnost CONI za priznanje načeloma lahko pomeni javni poseg v obliki splošnih predpisov v smislu opredelitve iz točke 43 te sodbe, vendar mora to preveriti nacionalno sodišče. Na eni strani namreč CONI uporablja splošne predpise, ki se uporabljajo za vse subjekte, ki želijo doseči „priznanje za športne namene“, in sicer člen 15(5) in (6) zakonodajne uredbe št. 242/1999, na drugi strani pa je priznanje CONI le predhodna faza, saj so vse nacionalne športne zveze priznane enako, v skladu s postopki in pogoji, določenimi v veljavni italijanski zakonodaji, v obravnavanem primeru uredbi predsednika republike št. 361 z dne 10. februarja 2000. To, da naj bi imele te nacionalne športne zveze na podlagi svojega priznanja monopolni položaj v športni disciplini, za katero so odgovorne, v smislu, da za ukvarjanje s športom v njegovi javnopravni razsežnosti, to je udejstvovanje v formaliziranem, uradnem okviru ali v okviru reprezentance, velja njihova izključna pristojnost, glede na opredelitev iz točke 43 te sodbe ni upoštevno. Oblikovanje

takega monopolnega položaja glede javnopravne razsežnosti ukvarjanja z nekim športom namreč ni del pristojnosti za priznanje in zato tudi ne javnega posega, ampak je le posledica, ki samodejno izhaja iz izvajanja te pristojnosti in iz tega posega, ker podelitev te razsežnosti nekega športa določenemu subjektu nujno pomeni, da ima ta subjekt tak monopol, katerega obseg je jasno opredeljen.

53 Vendar se mora predložitveno sodišče prepričati, da ob upoštevanju dejanskega monopola, ki ga nacionalne športne zveze očitno imajo v športnih disciplinah, za katere odgovarjajo, CONI posledično, zlasti zaradi svoje pristojnosti, da v zvezi z nacionalnimi športnimi zvezami sprejema usmeritve glede izvajanja športne dejavnosti, nima „močne regulativne vloge“ v smislu kazalnikov nadzora iz odstavka 2.39, točka (b), odstavka 20.15, točka (b), in odstavka 20.309, točka (h), Priloge A k Uredbi št. 549/2013, ki bi mu omogočala, da dejansko določa splošno politiko ali program teh zvez.

54 Glede na zgornje preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba pojem „javni poseg v obliki splošnih predpisov, ki veljajo za vse enote v isti dejavnosti“ iz odstavka 20.15, drugi stavek, Priloge A k Uredbi (EU) št. 549/2013 razlagati tako, da zajema vsak poseg enote javnega sektorja, ki sprejme ali uporabi predpise, s katerimi se želi doseči, da bi za vse enote v zadevni dejavnosti enako in brez razlikovanja veljala splošna, široka in abstraktna pravila ali splošne smernice, razen če se s takimi predpisi zaradi njihove „čezmernosti“ v smislu odstavka 20.309, točka (h), Priloge A k Uredbi (EU) št. 549/2013 dejansko določa splošna politika ali program enot v zadevni dejavnosti.

Drugo vprašanje

55 Predložitveno sodišče želi z drugim vprašanjem izvedeti, kako je treba razlagati pojem „možnost določanja splošne politike ali programa“ NPI v smislu odstavka 20.15, prvi stavek, Priloge A k Uredbi št. 549/2013.

56 Natančneje, predložitveno sodišče se sprašuje, katero razlago tega pojma je treba upoštevati glede na različne pristojnosti, ki jih ima enota javnega sektorja, kot je CONI, glede nacionalnih športnih zvez. V zvezi s tem navaja, da se nagiba k temu, da bi bilo treba pojem „možnost določanja splošne politike ali programa“ institucionalne enote, kot je NPI, razlagati kot sposobnost države, da „upravlja, omejuje in vpliva na celotno konkretno upravljavsko dejavnost institucionalne enote. Za nadzor bi torej šlo samo v primeru učinkovite in dejanske sposobnosti javnega subjekta […], da vsiljivo posega v upravljanje subjekta, ki je pod nadzorom“.

57 Kot je bilo opozorjeno v točki 37 te sodbe, odstavek 20.15, prvi stavek, Priloge A k Uredbi št. 549/2013 določa, da je „[n]adzor nepridobitne institucije […] opredeljen kot možnost določanja splošne politike ali programa nepridobitne institucije“. V odstavku 2.39 in odstavku 20.15, tretji stavek, Priloge A k tej uredbi je navedenih pet kazalnikov nadzora, ki jih je treba upoštevati, da se ugotovi, ali NPI nadzira država.

58 V zvezi s tem je treba opozoriti, da iz odstavka 20.15, peti stavek, Priloge A k Uredbi št. 549/2013, ki se sklicuje na sposobnost NPI, da v veliki meri določajo svojo politiko ali program, izhaja, da se pojem „možnost“ ne sme razlagati ozko in formalno, ampak ga je treba enako, kot navaja predložitveno sodišče, razlagati splošno kot „sposobnost“, „zmožnost“ ali „pooblastilo“. Ta razlaga je podprta tudi z različnimi jezikovnimi različicami odstavkov Priloge A k Uredbi št. 549/2013, ki se nanašajo na opredelitev pojma „nadzora“, v katerih so izmenično in brez razlikovanja uporabljeni izrazi „sposobnost“ (kot v španski („capacidad“), nemški („Fähigkeit“), angleški („ability“), francoski ali italijanski različici („capacità“) odstavka 1.36), „zmožnost“ (kot v nizozemski različici („vermogen“) odstavkov 20.306 in 20.310), „pristojnost“ (kot v romunski različici („abilitatea“) odstavkov 20.306 in 20.310) ali „možnost“ (kot v nemški različici („Möglichkeit“) odstavka 20.310).

59 Razlaga, podana v prejšnji točki, izhaja tudi iz cilja odstavka 20.15, prvi stavek, Priloge A k tej uredbi, in sicer da se nadzor države nad NPI ugotovi, če je ta zmožna, se pravi ima sposobnost, možnost ali pooblastilo, da prevladujoče vpliva na splošno politiko ali program NPI. Prav tako je treba opozoriti, da je s kontekstualnega vidika v odstavku 20.309, točka (f), Priloge A k Uredbi št. 549/2013 pojem „možnost določanja“ pojasnjen tako, da se „prevladujoč vpliv“ lahko šteje za nadzor.

60 Nasprotno pa pojmov „splošna politika“ in „program“ v nasprotju z namero predložitvenega sodišča ni mogoče omejiti na „celotno konkretno upravljavsko dejavnost institucionalne enote“.

61 Ta ugotovitev izhaja zlasti iz analize kazalnikov nadzora iz odstavkov 2.39, 20.15 in 20.309 Priloge A k Uredbi št. 549/2013. Namen teh kazalnikov je pojasniti in ponazoriti pojem „možnost določanja splošne politike ali programa“ NPI z osredotočanjem na vidike, ki lahko v veliki meri vplivajo na opredelitev in usmeritev splošne strategije NPI, kot so to, da ima država pooblastilo za imenovanje odgovornih oseb NPI ali za določitev obveznosti za NPI, da je s pogodbenimi dogovori povezana z NPI ali da financira NPI ali je izpostavljena tveganjem, povezanim z njeno dejavnostjo.

62 Na prvem mestu namreč kazalnik nadzora v zvezi z „imenovanjem uradnikov“ iz odstavka 2.39, točka (a), in odstavka 20.15, točka (a), Priloge A k Uredbi št. 549/2013 ustreza delu odstavka 20.309, točka (a), te priloge, ki se nanaša na imenovanje uslužbencev in je prav tako upošteven za NPI.

63 Ta kazalnik omogoča, da se možnost obstoja nadzora glede NPI ugotovi, če – kot izhaja iz odstavka 20.309, točka (a), Priloge A k Uredbi št. 549/2013 – „večino“ oseb, ki odgovarja za vodenje in upravljanje zadevnega subjekta in posledično opredeljuje in vpliva na njegovo splošno politiko in program, kot so člani upravnega odbora, imenuje država.

64 Na drugem mestu kazalnik nadzora v zvezi z „zagotavljanjem pomožnih instrumentov“ iz odstavka 2.39, točka (b), ali „drugimi določbami pomožnega instrumenta, kakor so obveznosti v statutu nepridobitne institucije“ iz odstavka 20.15, točka (b), Priloge A k Uredbi št. 549/2013, ustreza različnim primerom, navedenim v odstavku 20.309, točke od (a) do (c) in od (g) do (i), te priloge, ker so ti primeri upoštevni za NPI in se nanašajo na druga vprašanja, kot je določanje uradnikov, na katero se nanašata kazalnika nadzora iz zgornjih dveh točk.

65 Kot je razvidno iz točke 46 te sodbe, iz povezane razlage odstavka 2.39, točka (b), odstavka 20.15, točka (b), in odstavka 20.309, točka (i), Priloge A k Uredbi št. 549/2013 izhaja, da ta kazalnik omogoča, da se možnost obstoja nadzora ugotovi, če statut NPI ali zakonodajna ali regulativna določba, ki neposredno ali posredno ureja zadevno NPI, določa regulatorna pooblastila ali pravice za državo, ji daje pravne pristojnosti ali NPI v razmerju do nje nalaga obveznosti, tako da so s tem omejeni cilji, dejavnosti in poslovni vidiki ter posledično „splošna politika ali program“ NPI.

66 Na podlagi odstavka 20.309, točke od (a) do (c) in od (g) do (i), Priloge A k Uredbi št. 549/2013 to velja zlasti za pravila, ki državo pooblaščajo, da razreši ali poda veto na imenovanje večine uslužbencev, imenuje, poda veto ali razreši večino imenovanj ključnih odborov NPI ter da imenuje, poda veto na imenovanje ali razreši ključno osebje; ki državi omogočajo, da odobri proračun; ki NPI preprečujejo spremembo statuta, likvidacijo ali prekinitev njenega razmerja z javnim sektorjem; ki določajo, da NPI za posojilo potrebuje dovoljenje javnega sektorja; ali, kot je razvidno iz točke 47 te sodbe, ki državi daje močno regulativno vlogo.

67 Na tretjem mestu kazalnik nadzora v zvezi s „pogodbenimi sporazumi“ iz odstavka 2.39, točka (c), in odstavka 20.15, točka (c), Priloge A k Uredbi št. 549/2013 ustreza kazalniku nadzora iz odstavka 20.309, točka (g), Priloge A k tej uredbi, ki je prav tako upošteven za NPI. Čeprav bi se lahko s kazalnikom iz odstavka 2.39, točka (c), in odstavka 20.15, točka (c), Priloge A k tej uredbi povezal tudi kazalnik nadzora iz odstavka 20.309, točka (f), Priloge A k navedeni uredbi, je treba ugotoviti, da – ker se sklicuje na položaj, za katerega sta značilni predvsem prodaja in obstoj odjemalcev – tam navedeni primeri za NPI, kot sta FIG in FISE, niso upoštevni.

68 Kazalnik v zvezi s pogodbenimi sporazumi, kakor je opredeljen v prejšnji točki te sodbe, omogoča, da se možnost obstoja nadzora ugotovi, če določbe, ki izhajajo iz pogodbenega sporazuma, sklenjenega med državo in NPI, kot je posojilna pogodba, prvi zagotavljajo pravice, ki ji omogočajo, da določa splošno politiko ali program druge, kot je med drugim, kot izhaja iz odstavka 20.309, točka (g), Priloge A k Uredbi št. 549/2013, nadzor kot pogoj za zagotavljanje posojil, ki je ostrejši od nadzora, ki bi ga subjekt iz zasebnega sektorja običajno srečal pri banki.

69 Na četrtem mestu kazalnik nadzora v zvezi s „stopnjo financiranja“ iz odstavka 2.39, točka (d), in odstavka 20.15, točka (d), Priloge A k Uredbi št. 549/2013 ustreza odstavku 20.309, točka (i), zadnji stavek, te priloge, ki je prav tako upošteven za NPI.

70 Ta kazalnik omogoča, da se možnost obstoja nadzora ugotovi, če – kot izhaja iz povezane razlage odstavka 20.15, peti stavek, in odstavka 20.309, točka (i), zadnji stavek, Priloge A k Uredbi št. 549/2013 – NPI v celoti ali skoraj v celoti financira država, razen če nadzor nad tem finančnim tokom ni dovolj omejujoč, da bi vplival na splošno politiko ali program NPI in če ta zato ohrani sposobnost za določanje te politike ali tega programa.

71 Na četrtem mestu kazalnik nadzora v zvezi s „stopnjo izpostavljenosti države tveganju“ iz odstavka 2.39, točka (e), ali z „izpostavljenostjo tveganju“ iz odstavka 20.15, točka (e), Priloge A k Uredbi št. 549/2013 delno ustreza odstavku 20.309, točka (g), te priloge, ki je prav tako upošteven za NPI.

72 Ta kazalnik omogoča, da se možnost obstoja nadzora ugotovi, če je država lahko izpostavljena tveganju, ki je povezano z dejavnostjo NPI, ali je pooblaščena za sprejemanje ukrepov proti NPI, da bi zaščitila svojo izpostavljenost takemu tveganju.

73 Iz te analize izhaja, da se elementi, ki so upoštevni za določitev obstoja javnega nadzora nad NPI, ne nanašajo na funkcijo vodenja in upravljanja subjekta ter vodenja tekočih poslov, temveč na funkcijo opredelitve ali določanja ciljev subjekta, njegovih dejavnosti in organizacijskih vidikov slednjih ter strateških usmeritev in smernic, ki jim namerava subjekt pri izvajanju teh dejavnosti slediti.

74 Ta razlaga je podkrepljena z besedilom odstavka 20.309, točki (c) in (i), Priloge A k tej uredbi, v katerem so navedeni številni vidiki v zvezi s pojmom „splošna politika“, med drugim „plačilo nadomestila za višje osebje in poslovna strategija“ v točki (c) in „dejavnosti, cilj[i] in poslovn[i] vidik[i]“ zadevnega subjekta v točki (i).

75 Poleg tega bi, kot je v pisnem stališču trdila Komisija, se z omejitvijo pojmov „splošna politika“ in „program“ zgolj na pojem „upravljanje“ odvzel smisel avtonomiji pri upravljanju in sprejemanju odločitev, ki je institucionalnim enotam, ki spadajo v področje uporabe ESR 2010, priznana že po definiciji iz odstavka 2.12 Priloge A k Uredbi št. 549/2013. Iz tega izhaja, da lahko za tako enoto, čeprav ima pri izvajanju svoje glavne funkcije samostojnost pri sprejemanju odločitev, vseeno velja javni nadzor v smislu ESR 2010.

76 V zvezi s tem je treba opozoriti, da imajo v Italiji v okviru načela avtonomije športnega prava, ki je priznano s členom 1 zakonske uredbe št. 220 z dne 19. avgusta 2003, nacionalne športne zveze, kot sta FIG in FISE, v skladu s členom 20(4) statuta CONI „tehničn[o], organizacijsk[o] in upravljavsk[o] avtonomij[o] pod nadzorom CONI“, ta avtonomija pa se – kot je razvidno iz predlogov za predhodno odločanje – jasno odraža v določbah statutov teh dveh zvez.

77 Zato vprašanje nadzora javnega organa, kot je CONI, nad institucionalnimi enotami, kot sta FIG in FISE, ne more biti povezano z vprašanjem, ali država odločilno vpliva na upravljanje ali sposobnost sprejemanja odločitev institucionalne enote, ki ima na tem področju po definiciji popolno

samostojnost, ampak se želi z njim ugotoviti, ali lahko država kljub obstoju take avtonomije vodi in izvaja neke vrste prisilo nad enoto v okviru opredelitve in uresničevanja njenih ciljev, dejavnosti in strateških usmeritev.

78 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da je treba pojem „možnost določanja splošne politike ali programa“ NPI v smislu odstavka 20.15, prvi stavek, Priloge A k Uredbi št. 549/2013 razlagati kot sposobnost države, da prek kazalnikov nadzora iz odstavka 2.39, točke od (a) do (e), in odstavka 20.15, točke od (a) do (e), Priloge A k Uredbi št. 549/2013 ter ustreznih kazalnikov nadzora, ki se uporabljajo za NPI, iz odstavka 20.309 Priloge A k tej uredbi dejansko in bistveno vpliva na opredelitev in uresničevanje ciljev NPI, njenih dejavnosti in organizacijskih vidikov slednjih ter strateških usmeritev in smernic, ki jim namerava NPI pri izvajanju teh dejavnosti slediti.

79 Predložitveno sodišče mora zato preveriti, ali lahko pristojnosti, ki jih ima CONI v razmerju do FIG in FISE, pomenijo „možnost določanja splošne politike ali programa“ teh zvez v smislu te opredelitve.

80 V zvezi s tem je treba, prvič, glede pristojnosti za imenovanje revizorjev, ki zastopajo CONI v nacionalnih športnih zvezah, ob upoštevanju preudarkov iz točk 62 in 63 te sodbe šteti, da take pristojnosti ni mogoče povezati s kazalnikom nadzora v zvezi z „imenovanjem uradnikov“, ker se revizorji po svoji naravi ne štejejo za „uradnike“ in zato ne morejo določati „splošne politike in programa“ subjekta v smislu opredelitve iz točke 78 te sodbe.

81 Drugič, glede drugih pristojnosti, ki izhajajo iz členov 6 in 7 statuta CONI, je treba poudariti, da je mogoče večino od njih povezati s kazalnikom nadzora v zvezi z „zagotavljanjem pomožnih instrumentov“ in „drugimi določbami pomožnega instrumenta, kakor so obveznosti v statutu nepridobitne institucije“, kakor se razlaga v točkah od 64 do 66 te sodbe. To velja zlasti za pristojnosti CONI, da odobri proračun s priloženimi programi dejavnosti in zaključni račun nacionalnih športnih zvez, da nadzira nacionalne športne zveze glede javnopravnih vidikov, da „za športne namene“ odobri statute, pravilnike za izvajanje statutov, pravilnike športnega pravosodja in protidopinške pravilnike nacionalnih športnih zvez ter, kadar je to primerno, predlaga potrebne spremembe teh besedil, da imenuje revizorje, ki zastopajo CONI v nacionalnih športnih zvezah, da odredi začasno nadomestitev vodilnega kadra nacionalnih športnih zvez s komisarjem, če njihovi vodilni organi storijo resne nepravilnosti pri upravljanju ali resno kršijo športno zakonodajo, da določa merila in postopke za izvajanje nadzora CONI nad nacionalnimi športnimi zvezami, da za zagotovitev rednega poteka športnih prvenstev določa merila in postopke za nadzor nacionalnih športnih zvez nad pridruženimi športnimi družbami ter za nadomestni nadzor CONI, če se ta nadzor izkaže za neustrezen, da določa temeljna načela, s katerimi morajo biti za priznanje za športne namene usklajeni statuti nacionalnih športnih zvez, ali da sprejme kodeks športnega pravosodja, ki ga morajo spoštovati vse nacionalne športne zveze. Kot je razvidno iz točke 53 te sodbe, enako velja tudi za pristojnost CONI, da v zvezi z nacionalnimi športnimi zvezami sprejema usmeritve glede izvajanja športne dejavnosti, ki jo zagotavljajo, če bi bilo treba na podlagi preveritve, ki jo predložitveno sodišče izvede glede na odgovor Sodišča na prvo vprašanje, to pristojnost povezati s tem kazalnikom nadzora.

82 Predložitveno sodišče mora glede vsake od teh pristojnosti ugotoviti, ali lahko CONI kljub tehnični, organizacijski in upravljavski avtonomiji, ki je priznana nacionalnim športnim zvezam, kot sta FIG in FISE, in se odraža v določbah statutov teh zvez, dejansko in bistveno vpliva na splošno politiko ali program navedenih zvez v smislu opredelitve iz točke 78 te sodbe ali pa je učinek teh pristojnosti v skladu s terminologijo predložitvenega sodišča omejen zgolj na „zunanji in formalni nadzor“, ki enako kot zgolj postranski vpliv ne vpliva odločilno na to splošno politiko ali ta program.

83 Predložitveno sodišče mora v ta namen med drugim preveriti, ali pristojnosti za odobritev proračunov in zaključnih računov ter za vnos sprememb v statute zvez, ki so izrecno navedene med primeri v odstavku 20.309, točka (i), Priloge A k Uredbi št. 549/2013, CONI podeljujejo zgolj pravico do

pregleda ali, nasprotno, prevladujoč vpliv na opredelitev in uresničevanje ciljev FIG in FISE, dejavnosti teh zvez in z njimi povezanih poslovnih vidikov ter strateških usmeritev in smernic, ki jim nameravata navedeni zvezi pri izvajanju svojih dejavnosti slediti.

84 Predložitveno sodišče mora po potrebi preveriti tudi, ali je sposobnost CONI, da določa splošno politiko ali program FIG in FISE učinkovita in trajna v smislu, da se ne sme izvajati le začasno, v izjemnih okoliščinah, kot očitno velja za pristojnost CONI, da odredi začasno nadomestitev vodilnega kadra zvez s komisarjem, če njihovi vodilni organi storijo resne nepravilnosti ali resno kršijo športno zakonodajo.

85 Tretjič, predložitveno sodišče mora tudi preveriti, ali sta kazalnika nadzora iz točk 67 in 68 ter točk 71 in 72 te sodbe, ki se nanašata na pogodbene sporazume oziroma izpostavljenost tveganju, v zadevah v glavni stvari upoštevna, in po potrebi, ali prispevata k potrditvi obstoja javnega nadzora. Predložitveno sodišče mora na prvem mestu med drugim preveriti, ali so bili med CONI ali katerim koli drugim javnim organom na eni strani in FIG ali FISE na drugi sklenjeni sporazumi, in če je to primerno, ali so s takimi sporazumi zaradi njihove vsebine ali morebitnih pravic, podeljenih CONI ali temu organu, tema podeljene tudi pravice nadzora, ki omogočajo določanje splošne politike ali programa FIG ali FISE v smislu opredelitve iz točke 78 te sodbe. Na drugem mestu mora predložitveno sodišče preveriti, ali je lahko CONI ali kateri koli drug javni organ izpostavljen tveganju, ki je povezano z dejavnostjo nacionalnih športnih zvez, kot sta FIG in FISE, ali če lahko, da bi zaščitil svojo morebitno izpostavljenost takemu tveganju, sprejme ukrepe proti tem zvezam, ki mu podeljujejo pravice, ki mu omogočajo določanje splošne politike ali programa teh zvez v smislu opredelitve iz točke 78 te sodbe.

86 Četrtič, kazalnik nadzora iz točk 69 in 70 te sodbe bo preučen v točki 91 in naslednjih točkah te sodbe.

87 Poleg tega je treba pojasniti, da mora biti analiza različnih kazalnikov nadzora iz točk od 80 do 86 te sodbe del celovite preučitve, v skladu s pravili, ki so v ta namen določena v odstavku 2.39, zadnji stavek, odstavku 20.15, stavki od petega do osmega, in odstavku 20.310 Priloge A k Uredbi št. 549/2013. Iz teh pravil izhaja, da čeprav lahko v nekaterih primerih za ugotovitev nadzora zadostuje posamičen kazalnik, v večini primerov obstoj takega nadzora razkrije več kazalnikov skupaj, pri čemer se razume, da nekateri kazalniki glede na zadevni položaj morda niso upoštevni in da – kot je razvidno iz točke 70 te sodbe – kazalnik v zvezi s stopnjo financiranja morda ni odločilen. Zato mora predložitveno sodišče tako celovito preučitev opraviti glede na ta pravila, pri čemer je pojasnjeno, da ta celovita preučitev v skladu z odstavkom 20.15, zadnji stavek, Priloge A k Uredbi št. 549/2013 po naravi temelji na „presoji“.

88 Predložitveno sodišče mora v okviru te „presoje“ upoštevati tudi to, da lahko visoko število indicev za ugotovitev obstoja nadzora v okviru enega kazalnika zadostuje samo za sklep, da nadzor obstaja glede tega kazalnika. V obravnavanem primeru je treba opozoriti, da številne pristojnosti CONI spadajo pod kazalnik nadzora v zvezi z „zagotavljanjem pomožnih instrumentov“ in „drugimi določbami pomožnega instrumenta, kakor so obveznosti v statutu nepridobitne institucije“. Zato bi moralo predložitveno sodišče, če bi po celoviti preučitvi, ki jo mora opraviti, štelo, da te pristojnosti ali velik del teh pristojnosti prispevajo k potrditvi obstoja javnega nadzora, preveriti, ali ta kazalnik nadzora sam po sebi zadostuje za ugotovitev nadzora.

89 V zvezi z okoliščino, ki jo je navedlo predložitveno sodišče, da naj bi italijanske nacionalne športne zveze vplivale na dejavnost CONI, ker imajo večino v glavnih kolegijskih organih CONI, kot sta nacionalni svet ali nacionalni odbor, je treba poudariti, da je ta okoliščina upoštevna le, če se lahko ugotovi, da lahko vsaka od teh zvez sama in kljub vplivu drugih športnih zvez v podobnem položaju v veliki meri vpliva na javni nadzor, ki ga nad njo izvaja CONI, da bi nevtralizirala ta nadzor in tako ponovno pridobila nadzor nad svojo splošno politiko in programom. To vprašanje mora po potrebi preveriti predložitveno sodišče.

90 Na podlagi zgornjih preudarkov je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba pojem „možnost določanja splošne politike ali programa“ NPI v smislu odstavka 20.15, prvi stavek, Priloge A k Uredbi št. 549/2013 razlagati kot sposobnost države, da trajno in stalno dejansko in bistveno vpliva na opredelitev in uresničevanje ciljev NPI, njenih dejavnosti in poslovnih vidikov slednjih ter strateških usmeritev in smernic, ki jim namerava NPI pri izvajanju teh dejavnosti slediti. V zadevah, kot sta ti iz postopkov v glavni stvari, mora nacionalno sodišče glede na kazalnike nadzora iz odstavka 2.39, točke od (a) do (e), in odstavka 20.15, točke od (a) do (e), Priloge A k Uredbi št. 549/2013 ter ustrezne kazalnike nadzora, ki se uporabljajo za NPI, iz odstavka 20.309 Priloge A k tej uredbi, preveriti, ali javni organ, kot je nacionalni olimpijski komite iz postopkov v glavni stvari, izvaja javni nadzor nad nacionalnimi športnimi zvezami, ki imajo pravno obliko NPI, kot sta ti iz postopkov v glavni stvari, in v ta namen v skladu z odstavkom 2.39, zadnji stavek, odstavkom 20.15, stavki od petega do osmega, in odstavkom 20.310 Priloge A k navedeni uredbi opraviti celovito presojo, ki po naravi temelji na presoji.

Tretje vprašanje

91 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali se lahko članarine, ki se plačujejo NPI zasebnega prava, kot sta nacionalni športni zvezi iz postopka v glavni stvari, upoštevajo za preučitev obstoja javnega nadzora, in če je odgovor pritrdilen, ali je treba te članarine, ki pomenijo pretežni del prihodkov te NPI, šteti za element javnega ali zasebnega financiranja.

92 Uvodoma je treba opozoriti, da je predložitveno sodišče vprašanje oblikovalo ne le glede na odstavek 20.15 Priloge A k Uredbi št. 549/2013, ampak tudi glede na odstavka 4.125 in 4.126 te priloge.

93 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da določbe odstavkov 4.125 in 4.126 Priloge A k Uredbi št. 549/2013 niso upoštevne za odgovor na tretje vprašanje. Namen teh določb, ki so vsebovane v poglavju 4 te priloge, s katerim so urejene „razdelitvene transakcije“, to je transakcije za razdelitev dodane vrednosti, ustvarjene s proizvodnjo, in transakcije za prerazdelitev premoženja in dohodka, je zgolj opredelitev in pojasnitev pojma „tekoči transferji NPISG“, tako da se vanj med drugim vključijo „redne članarine, ki jih gospodinjstva plačujejo […] športnim […] organizacijam“. Poleg tega, da ta pojem ni povezan z vprašanjem javnega nadzora, je treba ugotoviti, da te določbe ne veljajo za vse NPI, ampak samo za NPISG, to je institucionalne enote, uvrščene v zasebni sektor, če je bilo ugotovljeno, da jih ne nadzira država. Zadevne določbe se zato nanašajo na enote, glede katerih je bilo vprašanje javnega nadzora izključeno, in urejajo popolnoma drugačen vidik, kot je nadzor.

94 Iz tega izhaja, da je treba tretje vprašanje analizirati zgolj glede na kazalnik nadzora v zvezi s stopnjo financiranja, ki je, kot je razvidno iz točke 69 te sodbe, urejen z odstavkom 2.39, točka (d), odstavkom 20.15, točka (d), in odstavkom 20.309, točka (i), zadnji stavek, Priloge A k Uredbi št. 549/2013.

95 Na prvem mestu je treba glede upoštevanja članarin za preučitev obstoja javnega nadzora v okviru kazalnika nadzora v zvezi s stopnjo financiranja opozoriti, da kazalnik iz prejšnje točke te sodbe nalaga, da se pred to preučitvijo ugotovi delež, ki ga javno financiranje pomeni v skupnih prihodkih NPI. Članarine, ki so del prihodkov NPI, kot sta FIG in FISE, je treba tako ali drugače upoštevati, da se lahko določi, v kolikšnem deležu se NPI financira iz javnih sredstev, in tako ugotovi obstoj ali neobstoj javnega nadzora.

96 Na drugem mestu je treba glede vprašanja, ali so članarine javnega ali zasebnega značaja, poudariti, kot je to storilo predložitveno sodišče, da gre na prvi pogled za zasebno nevzajemno plačilo posameznikov, ki v okviru klasifikacije ESR 2010 spadajo pod gospodinjstva, institucionalnim enotam, organiziranim kot NPI.

97 Vendar pa ob upoštevanju cilja Uredbe št. 549/2013, in sicer, kot je poudarjeno v točki 32 te sodbe, priprave računov držav članic na podlagi enotnih načel, ki ne dopuščajo različnih razlag, da se omogoči pridobitev primerljivih rezultatov, pri opredelitvi članarin za statistične namene kot zasebnih ali javnih virov financiranja ni treba upoštevati le zasebnega ali javnega značaja dolžnika članarine ali pravnega razmerja, ki v skladu z nacionalno zakonodajo obstaja med tem dolžnikom in NPI.

98 Upoštevati je treba namreč tudi vse elemente, s katerimi se lahko določi javni ali zasebni značaj članarin, kot so okoliščine, v katerih se nahajajo, njihova uporaba glede na javne interese, s katerimi so lahko povezani, njihova obveznost ali prostovoljnost, to, ali gre za plačilo za dejansko koriščenje storitev, ki jih zagotavlja zadevni subjekt, in avtonomija tega subjekta pri določanju njihovega zneska. Članarina, kot je ta, ki se mora plačevati nacionalnim športnim zvezam iz postopka v glavni stvari, bi se lahko za namene ESR 2010 kljub zasebnemu značaju njenih dolžnikov in njeni pravni opredelitvi v nacionalni zakonodaji štela za javno, ker gre za obvezni prispevek, ki se, ne da bi nujno pomenil plačilo za dejansko koriščenje zagotovljenih storitev, pobira v gospodarskem ali socialnem javnem interesu, zlasti v korist pravnih oseb zasebnega prava, kot so nacionalne športne zveze.

99 V obravnavanem primeru je v zvezi s tem iz dokumentacije, predložene Sodišču, razvidno, prvič, da imajo italijanske nacionalne športne zveze, kot sta FIG in FISE, kot je navedeno v točki 52 te sodbe, monopol v športnih disciplinah, za katere odgovarjata, v smislu, da za ukvarjanje s športom v njegovi javnopravni razsežnosti, to je udejstvovanje v formaliziranem, uradnem okviru ali v okviru reprezentance, velja njuna izključna pristojnost. Drugič, dejavnost teh zvez v skladu s členom 15(1) zakonske uredbe št. 242/1999 ter členom 7(5) in členom 20(4) statuta CONI zajema javnopravno razsežnost, ki jo pomeni redna organizacija tekmovanj, priprava na olimpijske igre in športna dejavnost na visoki ravni. Tretjič, ob upoštevanju monopola iz te točke je plačilo članarine obvezno za vse, ki se s športno dejavnostjo, ki jo ureja zadevna nacionalna športna zveza, želijo ukvarjati v njeni javnopravni razsežnosti, saj je pojasnjeno, da se morajo vsi, ki želijo sodelovati pri dejavnostih iz pristojnosti zveze, včlaniti vanjo. Četrtič, članarine ne pomenijo nujno plačila za dejansko koriščenje storitev, ki jih zagotavljajo nacionalne športne zveze, ker se z zadevno športno dejavnostjo vsi člani ne ukvarjajo v njeni javnopravni razsežnosti.

100 Za članarine, ki se morajo plačevati nacionalnim športnim zvezam iz postopka v glavni stvari, bi se zato lahko štelo, da so javnega značaja, saj zaradi svoje obveznosti prispevajo k financiranju ciljev v javnem interesu, ki jim v vsaki športni disciplini sledi ena sama nacionalna zveza, in da je njihov namen spodbujanje športa na splošno in še posebej športa na visoki ravni, ne da bi te članarine pomenile nadomestilo za dejansko koriščenje tako zagotovljenih storitev.

101 Vendar pa je FIG na zaslišanju pred Sodiščem trdila, da nacionalne športne zveze znesek navedenih članarin določajo povsem samostojno, kar je vprašanje, ki ga mora preveriti predložitveno sodišče. Čeprav je treba ta element – ob predpostavki, da se dokaže – dejansko upoštevati pri preučitvi zasebnega ali javnega značaja članarin, je vendarle treba poudariti, da taka samostojnost ne omaja nujno javnosti teh članarin.

102 Čeprav bi lahko namreč samostojnost nacionalnih športnih zvez pri določanju zneska članarin kot del širše organizacijske in proračunske avtonomije res nasprotovala temu, da bi se za te zveze štelo, da so v položaju tesne odvisnosti od CONI, to ne bi bilo tako, če bi CONI imel pooblastilo, da na eni strani v okviru svoje pristojnosti nadzora nad proračunom navedenih zvez v veliki meri vpliva na znesek teh članarin, ali da na drugi strani, če se ne strinja z višino navedenih članarin, kot jih določijo te zveze, zniža znesek lastne finančne udeležbe. Predložitveno sodišče mora preveriti te točke, in če imajo nacionalne športne zveze dejansko možnost, da znesek članarin določijo popolnoma samostojno, ugotoviti, ali taka avtonomija zadostuje za ovrženje analize iz točke 100 te sodbe.

103 Če nacionalno sodišče na podlagi tega preverjanja ugotovi, da so članarine zasebnega značaja, bi moralo glede na navedbe iz točke 70 te sodbe ugotoviti, da nadzor CONI nad FIG in FISE z vidika kazalnika nadzora glede stopnje financiranja ni dokazan, ker se ti zvezi, ki ju CONI financira samo v višini približno 30 %, poglavitno ne financirata iz javnih sredstev.

104 Nasprotno, če predložitveno sodišče članarine, ki se plačujejo nacionalnim športnim zvezam, opredeli kot „javne prispevke“, bi se morale te članarine razvrstiti med vire javnega financiranja, enako kot pomoč, ki jo izplača CONI. V zvezi s tem je iz spisa, predloženega Sodišču, in zlasti iz zaključnih računov FIG in FISE za proračunsko leto 2015, na katera se sklicuje predložitveno sodišče, razvidno, da delež javnega financiranja, vključno s pomočjo CONI v višini približno 30 % in članarinami v višini več kot 60 %, presega 90 % skupnih prihodkov tako FIG kot FISE, kar so okoliščine, ki jih mora po potrebi preveriti predložitveno sodišče. Zato bi bilo treba v tem primeru v okviru kazalnika nadzora glede stopnje financiranja ugotoviti, da se ti nacionalni športni zvezi skoraj v celoti financirata iz javnih pomoči in prispevkov.

105 Vendar je, kot je poudarjeno v točki 70 te sodbe, iz odstavka 20.15, peti stavek, in odstavka 20.309, točka (i), zadnji stavek, Priloge A k Uredbi št. 549/2013 razvidno, da to, da se institucionalna enota, kot je NPI, skoraj v celoti financira iz javnega sektorja, ne zadostuje za ugotovitev obstoja javnega nadzora nad njo, ker nadzor nad temi finančnimi tokovi ni dovolj omejujoč, da bi vplival na splošno politiko ali program zadevne enote, in ker ta enota zato ohrani sposobnost za določanje te politike ali tega programa.

106 Preučitev obstoja javnega nadzora je namreč pogojena s stopnjo neodvisnosti, ki jo lahko ima NPI pri uporabi in razporeditvi dela prihodkov, ki izvirajo iz javnega financiranja, ter stopnjo nadzora in omejitve, ki lahko glede tega velja za to NPI.

107 Zato bi moralo predložitveno sodišče v obravnavanem primeru, če bi članarine, ki jih morajo plačevati člani, opredelilo kot „javne prispevke“, preveriti, ali se CONI v okviru nadzora, ki ga v skladu s členom 7(5) statuta izvaja nad javnopravnimi vidiki nacionalnih športnih zvez, omejuje na spremljanje uporabe celote ali dela finančne pomoči, ki jo v višini približno 30 % dodeli FIG in FISE, ali pa ima tudi pooblastilo, da v celoti ali delno nadzoruje, za kaj zveze porabijo te članarine. Predložitveno sodišče bo lahko v okviru tega preverjanja obstoj javnega nadzora ugotovilo le, če je nadzor, ki ga CONI izvaja v zvezi z dodeljenimi pomočmi in navedenimi članarinami, dovolj omejujoč, da do te mere vpliva na splošno politiko ali program FIG in FISE, da ti nimata več sposobnosti za določanje svoje politike ali programa.

108 Ob upoštevanju zgornjih preudarkov je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba odstavek 2.39, točka (d), odstavek 20.15, točka (d), in odstavek 20.309, točka (i), zadnji stavek, Priloge A k Uredbi št. 549/2013 razlagati tako, da je treba članarine, ki se plačujejo NPI zasebnega prava, kot sta nacionalni športni zvezi iz postopka v glavni stvari, upoštevati za preučitev obstoja javnega nadzora. Take članarine se lahko v okviru kazalnika nadzora glede stopnje financiranja iz odstavka 2.39, točka (d), in odstavka 20.15, točka (d), Priloge A k tej uredbi kljub zasebnemu značaju njihovih dolžnikov in njihovi pravni opredelitvi v nacionalni zakonodaji štejejo za javne, če gre za obvezne prispevke, ki se, ne da bi nujno pomenili plačilo za dejansko koriščenje zagotovljenih storitev, pobirajo v javnem interesu v korist nacionalnih športnih zvez, ki imajo monopol v športnih disciplinah, za katere odgovarjajo, v smislu, da za ukvarjanje s športom v njegovi javnopravni razsežnosti velja njihova izključna pristojnost, razen če te zveze ohranijo organizacijski in proračunski nadzor nad temi članarinami, kar mora preveriti nacionalno sodišče. Če ugotovi, da je treba navedene članarine šteti za javne prispevke, bo moralo to sodišče preveriti tudi, ali je kljub temu, da se zadevni nacionalni športni zvezi skoraj v celoti financirata iz javnega sektorja, nadzor nad temi finančnimi tokovi dovolj omejujoč, da dejansko in bistveno vpliva na splošno politiko ali program navedenih zvez, ali pa ti zvezi ohranita sposobnost za določanje te politike ali tega programa.

Stroški

109 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Pojem „javni poseg v obliki splošnih predpisov, ki veljajo za vse enote v isti dejavnosti“ iz odstavka 20.15, drugi stavek, Priloge A k Uredbi (EU) št. 549/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji je treba razlagati tako, da zajema vsak poseg enote javnega sektorja, ki sprejme ali uporabi predpise, s katerimi se želi doseči, da bi za vse enote v zadevni dejavnosti enako in brez razlikovanja veljala splošna, široka in abstraktna pravila ali splošne smernice, razen če se s takimi predpisi zaradi njihove „čezmernosti“ v smislu odstavka 20.309, točka (h), Priloge A k Uredbi (EU) št. 549/2013 dejansko določa splošna politika ali program enot v zadevni dejavnosti.**

2. **Pojem „možnost določanja splošne politike ali programa“ nepridobitne institucije (NPI) v smislu odstavka 20.15, prvi stavek, Priloge A k Uredbi št. 549/2013 je treba razlagati kot sposobnost države, da trajno in stalno dejansko in bistveno vpliva na opredelitev in uresničevanje ciljev NPI, njenih dejavnosti in poslovnih vidikov slednjih ter strateških usmeritev in smernic, ki jim namerava NPI pri izvajanju teh dejavnosti slediti. V zadevah, kot sta ti iz postopkov v glavni stvari, mora nacionalno sodišče glede na kazalnike nadzora iz odstavka 2.39, točke od (a) do (e), in odstavka 20.15, točke od (a) do (e), Priloge A k Uredbi št. 549/2013 ter ustrezne kazalnike nadzora, ki se uporabljajo za NPI, iz odstavka 20.309 Priloge A k tej uredbi, preveriti, ali javni organ, kot je nacionalni olimpijski komite iz postopkov v glavni stvari, izvaja javni nadzor nad nacionalnimi športnimi zvezami, ki imajo pravno obliko NPI, kot sta ti iz postopkov v glavni stvari, in v ta namen v skladu z odstavkom 2.39, zadnji stavek, odstavkom 20.15, stavki od petega do osmega, in odstavkom 20.310 Priloge A k navedeni uredbi opraviti celovito presojo, ki po naravi temelji na presoji.**

3. **Odstavek 2.39, točka (d), odstavek 20.15, točka (d), in odstavek 20.309, točka (i), zadnji stavek, Priloge A k Uredbi št. 549/2013 je treba razlagati tako, da je treba članarine, ki se plačujejo NPI zasebnega prava, kot sta nacionalni športni zvezi iz postopka v glavni stvari, upoštevati za preučitev obstoja javnega nadzora. Take članarine lahko v okviru kazalnika nadzora glede stopnje financiranja iz odstavka 2.39, točka (d), in odstavka 20.15, točka (d), Priloge A k tej uredbi kljub zasebnemu značaju njihovih dolžnikov in njihovi pravni opredelitvi v nacionalni zakonodaji štejejo za javne, če gre za obvezne prispevke, ki se, ne da bi nujno pomenili plačilo za dejansko koriščenje zagotovljenih storitev, pobirajo v javnem interesu v korist nacionalnih športnih zvez, ki imajo monopol v športnih disciplinah, za katere odgovarjajo, v smislu, da za ukvarjanje s športom v njegovi javnopravni razsežnosti velja njihova izključna pristojnost, razen če te zveze ohranijo organizacijski in proračunski nadzor nad temi članarinami, kar mora preveriti nacionalno sodišče. Če ugotovi, da je treba navedene članarine šteti za javne prispevke, bo moralo to sodišče preveriti tudi, ali je kljub temu, da se zadevni nacionalni športni zvezi skoraj v celoti financirata iz javnega sektorja, nadzor nad temi finančnimi tokovi dovolj omejujoč, da dejansko in bistveno vpliva na splošno politiko ali program navedenih zvez, ali pa ti zvezi ohranita sposobnost za določanje te politike ali tega programa.**

Podpisi