



Datum van
inontvangstneming

:

29/12/2017

Zaak C-613/17

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

24 oktober 2017

Verwijzende rechter:

Corte dei Conti (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

13 september 2017

Verzoekende partij:

Federazione Italiana Sport Equestri (FISE)

Verwerende partij:

Istituto Nazionale di Statistica - ISTAT

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Vordering van de FISE tot nietigverklaring van de lijst van „Overheid” in de geconsolideerde winst-en-verliesrekening die het ISTAT overeenkomstig wet nr. 196 van 31 december 2009 heeft opgesteld, voor zover de FISE daarin tot de „producenten van diensten op het gebied van recreatie, cultuur en zorg” wordt gerekend, en alle daaraan verbonden handelingen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

De juiste uitlegging van de door verordening (EU) nr. 549/2013 gestelde criteria met het oog op de kwalificatie van de FISE en de daarop gebaseerde opname van de FISE in de geconsolideerde winst-en-verliesrekening van de staat.

Prejudiciële vragen

- 1) Moet het begrip „algemene door de overheid vastgestelde regels die van toepassing zijn op alle instellingen die dezelfde activiteit uitoefenen” als bedoeld in punt 20.15 van verordening (EU) nr. 549/2013 (zogenoemde „ESR 2010”) ruim worden opgevat opdat ook beleidsbepalende bevoegdheden van sportieve aard („soft law”) en wettelijk vastgelegde erkenningsbevoegdheden voor de verkrijging van rechtspersoonlijkheid en om werkzaam te kunnen zijn in de sportsector daarbij moeten worden inbegrepen, welke beide bevoegdheden in het algemeen betrekking hebben op alle nationale sportfederaties in Italië?
- 2) Moet de algemene indicator van zeggenschap als bedoeld in punt 20.15 van verordening (EU) nr. 549/2013 („de bevoegdheid om het algemene beleid of programma van een institutionele eenheid te bepalen”) in materiële zin worden opgevat als het vermogen om de beheersactiviteiten van een instelling zonder winstoogmerk te sturen, binden en beïnvloeden, of kan zij in atechnische zin worden geacht ook bevoegdheden van extern toezicht te omvatten die verschillen van de onder a), b), c), d) en e) van punt 20.15 gedefinieerde specifieke indicatoren van zeggenschap (zoals de bevoegdheid om de jaarrekening goed te keuren, accountants te benoemen, de statuten en bepaalde soorten reglementen goed te keuren, het sportbeleid te bepalen of sportprestaties te erkennen)?
- 3) Kan op grond van de punten 20.15, 4.125 en 4.126 van verordening (EU) nr. 549/2013, in samenhang gelezen, bij de beoordeling of er sprake is van zeggenschap van een overheid, rekening worden gehouden met lidmaatschapsgelden, door te specificeren of een hoog bedrag aan lidmaatschapsgelden, samen met de overige eigen inkomsten, in het licht van de specifieke omstandigheden van de concrete situatie, kan wijzen op een aanzienlijke mate van zelfbeschikking van de instelling zonder winstoogmerk?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Verordening (EU) nr. 549/2013

Aangevoerde nationale bepalingen

Costituzione della Repubblica italiana (Italiaanse grondwet)

Codice civile (burgerlijk wetboek)

Codice della giustizia contabile [wetboek inzake de procesvoering voor de Corte dei conti (Italiaanse rekenkamer)]

Decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 242 van 1992

Wet nr. 241 van 1990

Wet nr. 242 van 1999

Wet nr. 228 van 2012

Wet nr. 196 van 2009

Decreto legge (wetgevend besluit) nr. 208 van 2003

Statuten van het Comitato Olimpico Nazionale Italiano (nationaal olympisch comité van Italië, hierna: „CONI”)

Statuten van de Federazione italiana sport equestri (Italiaanse paardensportfederatie, hierna „FISE”)

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Het ISTAT (nationaal bureau voor de statistiek van Italië) is bevoegd om elk jaar de geconsolideerde winst-en-verliesrekening van overheden op te stellen in het kader van de in het Verdrag van Maastricht geregelde buitensporigtekortprocedure. De winst-en-verliesrekening wordt opgesteld op basis van de juiste vaststelling van de institutionele eenheden die deel uitmaken van de sector „Overheid” (S.13), volgens de criteria van verordening (EU) nr. 549/2013 [waarbij het Europees systeem van rekeningen (hierna: „ESR 2010”) is ingesteld].
- 2 De nationale wetgever heeft voorgeschreven dat voor de toepassing van de bepalingen inzake overheidsfinanciën, als overheid moeten worden aangemerkt de rechtssubjecten die de voornoemde institutionele sector vormen, die voor statistische doeleinden door het ISTAT worden vastgesteld op basis van de definities in de specifieke communautaire regelgeving.
- 3 Op 29 november 2016 heeft de FISE nietigverklaring gevorderd van de door het ISTAT vastgestelde lijst van de overheden die in de geconsolideerde winst-en-verliesrekening zijn opgenomen en vastgesteld op grond van artikel 1, lid 3, van wet nr. 196 van 31 december 2009 (hierna: „ISTAT-lijst 2016”), voor zover de FISE in deze lijst is opgenomen onder de „producenten van diensten op het gebied van recreatie, cultuur en zorg”, en van elke andere daarmee verbonden handeling.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

Argumenten van de FISE

- 4 De FISE betwist de maatregel van het ISTAT. Zij voert aan dat niet is voldaan aan de voorwaarden voor opname op de jaarlijkse lijst, het onderzoek en de motivering ontoereikend waren, misbruik van bevoegdheid is gemaakt doordat sprake was van een verschil in behandeling, het administratief besluit onredelijk, onlogisch en onjuist was en de criteria en indicatoren van het zogeheten ESR 2010 onjuist zijn toegepast. Het verschil in behandeling vloeit voort uit het feit dat andere federaties niet in de lijst zijn opgenomen, ook al ontvingen zij uitzonderlijk hoge bijdragen die aanzienlijk hoger waren dan die welke de FISE ontving.
- 5 Wat betreft het argument dat zij niet onder zeggenschap van de overheid staat, voert de FISE aan dat de strategische keuzes en het actieve beheer strikt onder de bevoegdheid van de Consiglio federale van de FISE vallen. Die keuzes worden in onafhankelijkheid gemaakt zonder inmenging van het CONI, dat geen enkele invloed op die keuzes kan uitoefenen en op geen enkele manier kan optreden. Ook de voorzitter van het accountantscollege wordt verkozen uit de Assemblea van de FISE terwijl de andere twee leden personen met een vrij beroep zijn die, hoewel zij door het CONI worden benoemd, daar volkomen onafhankelijk van zijn. De algemeen secretaris wordt benoemd door de federale voorzitter, na raadpleging van de Consiglio federale en na niet-bindend overleg met het CONI (artikel 36 van de statuten). Het opstellen van financiële plannen is een exclusieve bevoegdheid van de FISE.
- 6 Dat de bevoegdheden van het CONI tot coördinatie en harmonisering van de regelgeving geen afbreuk doen aan de interne autonomie van de federatie is bevestigd door het Collegio di Garanzia dello Sport van het CONI in zijn standpunt van 16 maart – 26 april 2016, nr. 5/2016. Bovendien heeft het CONI geen controlebevoegdheid ten aanzien van door de FISE gesloten overeenkomsten.
- 7 In het licht van de analyse van alle inkomsten van de FISE is de bijdrage van het CONI niet de hoogste of de belangrijkste, aangezien het grootste deel van die inkomsten wordt gehaald uit lidmaatschapsgelden, inkomsten waarmee rekening moet worden gehouden om te beoordelen in welke mate de FISE economisch-financieel onafhankelijk is. Verzoekster verzoekt dan ook dat het beroep wordt toegewezen, de bestreden ISTAT-lijst nietig wordt verklaard en dat wordt vastgesteld dat de FISE niet kan worden beschouwd als een overheid in de zin van verordening (EU) nr. 549/2013 en dientengevolge van die lijst wordt geschrapt.

Argumenten van het ISTAT (vertegenwoordigd door de juridische dienst van de Italiaanse Staat)

- 8 De bestreden maatregel (de ISTAT-lijst 2016) is vastgesteld in uitvoering van de nationale regeling (artikel 1 van wet nr. 196 van 31 december 2009). Volgens de ISTAT is de FISE terecht op de lijst geplaatst.
- 9 Wat met name de markt-/niet-markttoets betreft, heeft het ISTAT uitgesloten dat de inkomsten uit lidmaatschapsgelden en inschrijvingen kunnen worden gelijkgesteld met inkomsten uit verkoop van goederen en diensten. In plaats van opbrengsten is er eerder sprake van overheidsfinancieringen, die van parafiscale en contributieve aard zijn. Aangezien verhouding tussen de totale kosten en de totale inkomsten ruimschoots onder de 50 % blijft, moet de FISE worden ingedeeld in de „niet-markt”-categorie en derhalve op de ISTAT-lijst worden geplaatst, aangezien de FISE onder Sector S.13 valt.
- 10 Wat overheidstoezicht betreft, is er volgens het ISTAT sprake van een bepaalde inmenging van de overheid die het beheer van de FISE aanzienlijk beïnvloedt. Gezien de aanzienlijke invloed van het CONI op de nationale sportfederaties, is er volgens het ISTAT geen sprake van „volledige” zelfbeschikking.
- 11 Na eraan te hebben herinnerd dat de Verenigde kamers van de Corte dei conti in laatste aanleg beslissen, heeft het ISTAT verzocht dat het Hof van Justitie krachtens artikel 267 VWEU wordt verzocht om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de punten 2.39 onder d), 20.15, 20.16, 20.19-20.31 ESR 2010.

Argumenten van het Openbaar Ministerie

- 12 Volgens het Openbaar Ministerie is het beroep niet gegrond. Het verwijst daarvoor naar vaste rechtspraak van de Verenigde kamers van de Corte dei conti volgens welke de niet-naleving van vormvereisten met betrekking tot het ontoereikende onderzoek, de ontoereikende motivering en het verzuim partijen te horen, irrelevant is. Het voert ook aan dat de FISE een niet-marktproducent is, die onder zeggenschap van de overheid staat.
- 13 Onder verwijzing naar de bepalingen van het ESR 2010 heeft het Openbaar Ministerie betoogd dat de FISE aanzienlijke bijdragen van het CONI ontvangt, terwijl de lidmaatschapsgelden (die niet met inkomsten kunnen worden gelijkgesteld aangezien er geen sprake is van een tegenprestatie of van wederkerigheid) hoe dan ook worden ontvangen gelet op de rol en de monopoliepositie die de FISE in de specifieke sector inneemt.
- 14 Het CONI heeft volgens het Openbaar Ministerie een reeks bevoegdheden over de FISE (goedkeuring van de statuten, de wijzigingen daarvan en de begroting, de bevoegdheid om een bewindvoerder aan te stellen, beleids- en beheerbevoegdheden en de bevoegdheid om het lidmaatschap te weigeren of in te trekken).

- 15 Dankzij die bevoegdheden kan het CONI zich mengen in meerdere aspecten van het beheer van de FISE, zodat kan worden uitgesloten dat de FISE haar eigen algemeen beleid autonoom kan bepalen.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

Rechtspraak van de Verenigde kamers van de Corte dei conti

- 16 De Verenigde kamers van de Corte dei conti hebben volledige en exclusieve rechtsmacht op grond van artikel 1, lid 169, van wet nr. 228 van 24 december 2012, dat bepaalt dat overeenkomstig artikel 103, lid 2, van de Italiaanse grondwet beroep kan worden ingesteld bij de Verenigde kamers van de Corte dei conti, in speciale samenstelling, tegen handelingen tot identificatie van overheden die het ISTAT elk jaar verricht overeenkomstig artikel 1, lid 3, van wet nr. 196 van 31 december 2009. In dit kader kunnen de Verenigde kamers kennisnemen van de zaak ten gronde, en is de bij hen aanhangige procedure in technische zin een geding waarin uitgebreid hoor en wederhoor van de procespartijen wordt gegarandeerd. Bij de beslissing is op de specifieke zaak objectief recht toegepast, en inzonderheid verordening (EU) nr. 549/2013, waarin de bepalingen staan die in het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing aan de orde zijn. De verwijzende rechter preciseert met het oog op de verduidelijkingen als bedoeld in punt 4 van de aanbevelingen van het Hof van Justitie (2016/C 439/01, in PB van 2[5] november 2016), dat de Verenigde kamers van de Corte dei conti alle kenmerken vertonen om als nationale rechterlijke instantie te kunnen worden aangemerkt.

Toepasselijke wettelijke bepalingen – Relaties tussen sportregelgeving, nationale regelgeving en Unierecht – Toepasselijk Italiaans recht – Opvattingen in de nationale rechtspraak

- 17 De Italiaanse rechtsleer en rechtspraak erkennen de autonomie van de sportregelgeving in het kader van de beginselen van pluraliteit van rechtsorden. Deze beginselen zijn uitdrukkelijk in de wet opgenomen bij artikel 1 van wetgevend besluit nr. 220 van 19 augustus 2003, dat met wijzigingen is omgezet bij artikel 1 van wet nr. 208 van 17 oktober 2003. Ook de Unierechtspraak heeft op grond van de bewoording van artikel 165, lid 2, VWEU erkend dat de bevordering en bescherming van sport waarden van openbaar belang vormen die in bijzondere gevallen de evenredige beperking van fundamentele economische vrijheden kunnen rechtvaardigen.
- 18 Bij wetsbesluit nr. 242 van 23 juli 1999 is de organisatie van de sport in Italië hervormd; thans is zij gebaseerd op het CONI, een publiekrechtelijke instelling met eigen rechtspersoonlijkheid, en de nationale sportfederaties, privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk met eigen rechtspersoonlijkheid, die worden geregeld door Boek I van het Italiaanse burgerlijk wetboek. Meer in het bijzonder heeft de wetgever in formeel, materieel en functioneel opzicht grotere autonomie

toegekend, en bepaald dat nationale sportfederaties privaatrechtelijke rechtspersonen zijn.

- 19 De verwijzende rechter meent in de eerste plaats dat sportfederaties een uniforme, homogene aard hebben als privaatrechtelijke instellingen die geregeld worden door Boek I van het burgerlijk wetboek, met als gevolg dat handelingen van sportfederaties in de regel door het algemene recht worden beheerst (tenzij bijzonder sportrecht van toepassing is). Sportfederaties kunnen ook specifiek door de wet toegekende publiekrechtelijke functies vervullen, waarop binnen de grenzen van artikel 1, lid 1-ter, van wet 241/1990 publiekrecht van toepassing is.
- 20 Vanuit het oogpunt van de regels van het ESR 2010 zijn sportfederaties zonder meer instellingen zonder winstoogmerk. Wat omstrede is, is of zij als „overheden” in sector S.13 van ESR 2010 moeten worden geplaatst, dan wel moeten worden opgenomen in de sector „instellingen zonder winstoogmerk ten behoeve van huishoudens” (punt 1.57 ESR 2010); het antwoord op deze vraag hangt af van de uitlegging van het toepasselijke Unierecht.

Organisatie van het CONI

- 21 Het CONI is een confederatie van nationale sportfederaties en sportassociaties, en de autoriteit die zich bezighoudt met de tuchtrechtelijke, regelgevende en beherende aspecten van de sport. Aan het CONI is uitdrukkelijk publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid toegekend. De erkenning van de maatschappelijke waarde van sport als zodanig betekent niet dat alle in deze sector werkzame rechtspersonen als overheid moeten worden aangemerkt. De staat moet alle noodzakelijke maatregelen nemen om sportactiviteiten te ondersteunen en te bevorderen, ook door middel van financieringen. Het instituut CONI moet in deze context worden gezien: de naam zelf, „olympisch comité”, koppelt het aan olympische en wedstrijdsport. De federaties hebben hun activiteiten en programma evenwel uitgebreid naar sportinitiatieven die steeds minder rechtstreeks verband houden met de competitiviteit van officiële wedstrijden, en dit heeft ertoe geleid dat de procedures voor de afbakening en programmering van activiteiten inhoudelijk steeds specifiek en dus zelfstandiger zijn geworden. De ethische waarden van de sport blijven zonder meer de olympische waarden, en zij dienen te worden beschermd binnen het CONI-systeem, dat meer en meer een systeem van waarden is dan van bindende juridische betrekkingen, al blijven de strikte grenzen van de specifieke voorschriften nog deels in stand.
- 22 De Italiaanse Republiek erkent en garandeert de autonomie van de sport en de sportinstellingen, zoals uitdrukkelijk bepaald in artikel 4 van de statuten van het CONI, waarin het beginsel van autonomie van de sport is vastgelegd. Het CONI heeft de volgende organen: a) de Consiglio nazionale (nationaal bestuur); b) de Giunta nazionale (nationale raad); c) de voorzitter; d) de algemeen secretaris; e) het accountantscollege (artikel 5 van de statuten van het CONI; artikel 3 van wetsbesluit nr. 242/1999). De belangrijkste organen, ook wat de betrekkingen met de federaties betreft, zijn zonder meer de Consiglio nazionale en de Giunta

nazionale, die onder andere, voor zover van belang voor de prejudiciële vragen, tuchtrechtelijke, regelgevende, beleidsbepalende en toezichthoudende bevoegdheden in ruime zin op de federaties uitoefenen. Vertegenwoordigers van de federaties hebben evenwel zitting in de Consiglio nazionale en de Giunta nazionale van het CONI. De federaties nemen derhalve deel aan de organisatie en de activiteiten van het CONI, doordat zij deel uitmaken van de centrale organen met de belangrijkste bevoegdheden, en bijdragen aan de besluitvorming van het CONI.

- 23 De Consiglio nazionale heeft talrijke bevoegdheden (artikel 6, lid 4, statuten CONI en artikel 5 van wetsbesluit nr. 242/1999). Daarvan zijn het vermelden waard, voor zover van belang voor de prejudiciële vragen, de bevoegdheid tot vaststelling van richtsnoeren voor de uitlegging en toepassing van de statuten (onder a), van grondbeginselen voor de erkenning van sportfederaties (onder b en c), en van criteria en modaliteiten voor controles door het CONI op de sportfederaties (onder e), de volmacht aan de federaties om sportverenigingen te erkennen (onder h), het besluit om in geval van ernstige en buitengewone inbreuken op de sportregelgeving federaties onder bewind te stellen (onder fl).
- 24 Ook binnen de Giunta nazionale is de bevoegdheid van de nationale sportfederaties soeverein, aangezien dit orgaan voor het merendeel bestaat uit vertegenwoordigers van federaties [artikel 7, lid 2, onder b), statuten CONI, waarin het aantal van deze vertegenwoordigers is vastgesteld op tien]. Ook de Giunta nazionale heeft vele bevoegdheden (artikel 7, lid 5, statuten CONI en artikel 7 van wetsbesluit nr. 242/1999).
- 25 De statuten van het CONI regelen ook de nationale sportfederaties door te bepalen dat zij verenigingen zonder winstoogmerk en privaatrechtelijke rechtspersonen zijn waarop de statuten en de wet van toepassing zijn. In de sportregelgeving wordt aan nationale sportfederaties technische, organisatorische en beheertechnische autonomie toegekend, onder toezicht van het CONI. De statuten van het CONI voorzien eveneens in bevoegdheid om sportfederaties te erkennen en om de statuten en de jaarrekeningen van de federaties goed te keuren. Deze bevoegdheden zijn toegekend aan de Consiglio nazionale en de Giunta nazionale van het CONI, organen waarin soevereine bevoegdheid wordt uitgeoefend door de federaties, die derhalve binnen deze organen relevant zijn en invloed uitoefenen op het nationaal olympisch comité van Italië.
- 26 Het statutaire systeem van het CONI voert derhalve een democratisch model op basis van deelneming in dat kenmerkend is voor de rechtsorde binnen de sportsector; dit model wordt van onderaf steeds herhaald, zodat ingeschreven sporters en de aangesloten sportverenigingen eerst binnen de federaties, vervolgens binnen de nationale confederatie (CONI) en tot slot binnen het internationaal olympisch comité (IOC) invloed kunnen uitoefenen op de organisatie en de sportactiviteit.

Organisatorische regels in de statuten van de FISE

- 27 In de algemene beginselen van de Italiaanse rechtsorde betreffende de instellingen van Boek I van het burgerlijk wetboek is de hoofdregel van vrijheid van vereniging vastgesteld (artikel 18 van de grondwet; artikel 11 EVRM; artikel 12 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie), zodat burgers kunnen deelnemen aan instellingen waarin personen zich kunnen ontwikkelen, met dien verstande dat niemand kan worden gedwongen om deel te nemen aan een vereniging waarvan hij of zij de doelstellingen en waarden niet onderschrijft.
- 28 Volgens de statuten van de FISE worden de beheersactiviteiten uitsluitend toegekend aan de organen van de federatie, die ook eigen tuchtrechtelijke organen heeft. De centrale organen zijn de Assemblea nazionale (nationale vergadering), de voorzitter, de Consiglio federale (federale raad) en het algemeen secretariaat. De algemene beleidsbepalende bevoegdheden komen toe aan de Assemblea nazionale, die bestaat uit vertegenwoordigers uit de basiscategorieën. De Assemblea nazionale kiest de belangrijkste functies van de federatie. De bestuursbevoegdheden komen toe aan de voorzitter, die door de Assemblea nazionale wordt gekozen. De Consiglio federale, die door de Assemblea nazionale wordt gekozen, is bevoegd om te controleren of het technisch-sportieve programma correct is uitgevoerd, de sportresultaten te beoordelen en toezicht te houden op het federale beheer. Het CONI is daarentegen bevoegd om de twee leden van het accountantscollege te benoemen, terwijl de voorzitter door de Assemblea wordt gekozen. De algemeen secretaris wordt benoemd door de federale voorzitter na overleg met het CONI en na raadpleging van de Consiglio federale. De algemeen secretaris is verantwoordelijk voor het administratieve beheer, neemt deel aan de vergaderingen van de Consiglio federale en stelt de notulen daarvan op.
- 29 De Federazione is bevoegd voor de inschrijving van de leden, die het recht hebben om aan de federale activiteit deel te nemen en mee te dingen naar federale functies. Het lidmaatschap van genootschappen, verenigingen en andere organisaties veronderstelt dat de bepalingen van de statuten en het reglement van de FISE worden aanvaard alsook de sport- en tuchtrechtspraak van de FISE. De statuten en reglementen van de leden moeten worden goedgekeurd door het CONI of door de afgevaardigde van het CONI bij de Consiglio federale van de FISE. In het algemeen bepalen de statuten van de FISE dat de federatie privaatrechtelijk van aard is, op lidmaatschap berust en geen winstoogmerk heeft (artikel 1 statuten FISE) en stellen zij de associatieve, sportieve doelstellingen vast (artikel 2 statuten FISE) die de federale organen moeten nastreven.

Geen algemeen begrip van overheid - Specifiek begrip overheid in financieel-boekhoudkundige zin gebaseerd op grond van de classificaties van het ESR 2010

- 30 In Italië, net als in de rechtsorde van veel lidstaten en in die van de Unie, bestaat er geen eenduidige definitie van het begrip „overheid”. Volgens de meest recente

rechtsleer moet het begrip overheid worden vastgesteld aan de hand van de specifieke toepasselijke regels, op grond van de door de nationale en Uniewetgever nagestreefde doelstellingen.

- 31 In het specifieke kader van de opstelling van de ISTAT-lijst, is dit begrip van „financiële aard”. In het licht van de Europese doelstellingen van harmonisatie en de opstelling van nationale geconsolideerde rekeningen die informatie kunnen verstrekken over de inachtneming van Europese beperkingen en grenzen aan de overheidsschuld en het overheidstekort, moet de Europese regeling worden toegepast die bij specifieke EU-verordeningen is vastgesteld [verordening (EU) nr. 549/2013 van 21 mei 2013 tot vaststelling van het nieuwe systeem van rekeningen „ESR 2010”].
- 32 Deze reconstructie van de rechtsleer komt perfect overeen met de methodologie van het ESR 2010, volgens welke de economische begrippen in het ESR niet overeenkomen met nationale administratieve begrippen (punt 1.25 ESR 2010). De regels van het ESR 2010 zijn derhalve ook van toepassing op nationale sportfederaties die, aangezien zij instellingen zonder winstoogmerk zijn, in abstracte zin onder Sector 13 kunnen vallen mits in concreto is getoetst of zij „niet-marktinstellingen” zijn die „onder zeggenschap van de overheid” staan in de zin van verordening (EU) nr. 549/2013.

Relevante wetbepalingen – Rechtskader van de Unie

- 33 Om haar eigen doelstellingen na te streven (die met name in de overwegingen 3, 13 en 25 zijn uitgedrukt) voorziet verordening (EU) nr. 549/2013, waarbij een Europees systeem van rekeningen wordt ingesteld, in een methodologie (bijlage A) en een programma (bijlage B). Op grond van deze criteria kan een entiteit die als „instelling zonder winstoogmerk” [in de zin van de punten 1.57 en 2.112, onder c), ESR 2010] kan worden aangemerkt uitsluitend in de publieke sector worden ingedeeld (S.13 van Tabel 2.1. van het SEC 2010) na een beoordeling in twee fasen [algemeen schema 2.1 van punt 2.32; punt 2.112, onder c), en punt 20.13 ESR 2010]: 1) in de eerste plaats moet het resultaat van de kwantitatieve markt-/niet-markttoets negatief zijn (de verkoop van goederen en diensten mag niet meer dan 50 % van de kosten dekken: dan is er namelijk sprake is van niet-marktproducenten aangezien deze goederen en diensten op de markt worden aangeboden tegen economisch niet-significante prijzen, op grond van punt 20.16 ESR 2010, dat verwijst naar de algemene criteria in de punten 3.14, 3.16, 3.17, 3.18, 3.19, 3.23, 3.33., 20.19, 20.20, 20.21, 20.29, 20.30, 20.31 ESR 2010), en 2) in de tweede plaats moet er werkelijk sprake zijn van „zeggenschap van de overheid” over de instelling (zeggenschap die moet worden vastgesteld op grond van een „concrete” beoordeling waarbij alle omstandigheden van de betrokken situatie in aanmerking moeten worden genomen – punten 1.36, 2, 39 en 20.15; dit laatste punt spreekt van een „beoordeling”).

Juridische motivering van de verwijzing – Probleempunten en hun belang voor de beslissing

- 34 Uit de aan de verwijzende rechter overgelegde stukken blijkt dat de zogeheten kwantitatieve markt-/niet-markttoets negatief is: de inkomsten van de FISE uit verkoop zijn namelijk zeer laag (minder dan 10 % van de productiewaarde). Aangezien de FISE geen marktinstelling is, moet – aangezien vaststaat dat het een instelling zonder winstoogmerk is [op grond van het algemene schema 2.1 van punt 2.32, punt 2.112, onder c), en 20.13 ESR 2010] – in casu worden beoordeeld of er sprake is van zeggenschap van de overheid, te weten, het CONI, dat door de nationale wetgeving als publiekrechtelijke instelling wordt gekwalificeerd (het CONI staat overigens al jaren op de ISTAT-lijst, zonder dat dit is betwist).
- 35 Daarom moet worden vastgesteld of het CONI „de bevoegdheid [heeft] om het algemene beleid of programma van een institutionele eenheid te bepalen” (punten 1.36 en 20.15 ESR 2010, de zogeheten „algemene indicator van zeggenschap”), ook gelet op de criteria in de letters a) tot en met e) van punt 20.15 ESR 2010 [„a) de benoeming van functionarissen; b) andere bepalingen in het bevoegdheid verlenende instrument, zoals de verplichtingen in het statuut van de izw; c) contractuele overeenkomsten; d) de mate van financiering; e) de mate van blootstelling aan risico’s”, de zogeheten „specifieke indicaties van zeggenschap”]. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat punt 20.15 ESR 2010, met name ten aanzien van instellingen zonder winstoogmerk specificiert dat voor de zeggenschap zowel de algemene door de overheid vastgestelde regels als de primaire financiering irrelevant zijn indien de instelling in staat blijft haar beleid of programma zelf te bepalen.

Eerste prejudiciële vraag: juiste uitlegging van het begrip „algemene door de overheid vastgestelde regels”

- 36 Om te beginnen is niet duidelijk wat wordt bedoeld met „algemene door de overheid vastgestelde regels die van toepassing zijn op alle instellingen die dezelfde activiteit uitoefenen” (punt 20.15 ESR 2010). Volgens de verwijzende rechter is dit een voor ruime uitlegging vatbaar begrip dat in het geval van sportfederaties betrekking kan hebben op zowel het beleid van het IOC en het CONI als op de wettelijke bevoegdheid tot erkenning van sportfederaties.
- 37 Wat het beleid van het IOC en het CONI betreft, wordt verwezen naar artikel 15 van wetsbesluit nr. 242/1999. De beleidsbepalende bevoegdheid heeft zonder onderscheid betrekking op alle nationale sportfederaties en op de – ook technische – regelgeving die op de sport van toepassing is. Artikel 15 van wetsbesluit nr. 242/1999 verwijst derhalve naar niet alleen naar de beleidsbepalende bevoegdheid van het CONI, maar ook naar die van het IOC en van de internationale federaties; laatstgenoemde entiteiten kunnen, gezien hun privaatrechtelijke en supranationale aard, uiteraard niet worden aangemerkt als zeggenschap uitoefenende publiekrechtelijke instellingen”.

- 38 De bevoegdheid tot erkenning, die strekt tot verkrijging van rechtspersoonlijkheid en is geregeld in artikel 15 van wetsbesluit nr. 242/1999, is in het Italiaanse systeem een gemeenschappelijk aspect van alle privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk waarop Boek I van het burgerlijk wetboek van toepassing is. In het Italiaanse systeem vindt de erkenning van rechtspersoonlijkheid van instellingen zonder winstoogmerk op verenigingsbasis plaats door middel van een vereenvoudigde bestuursrechtelijke procedure die uitmondt in de inschrijving in het register van rechtspersonen. Sportfederaties moeten eerst door het CONI worden erkend alvorens de normale erkenningsprocedure te volgen (artikel 15 van wetsbesluit nr. 242/1999). Deze maatregel is op grond van een uitdrukkelijke wetsbepaling in het algemeen zonder onderscheid van toepassing op alle nationale sportfederaties. Om deze reden is het voor de beslissing in dit geding noodzakelijk om de eerste prejudiciële vraag te beantwoorden.
- 39 Met het oog op het verzoek om een prejudiciële spoedprocedure, preciseert de verwijzende rechter dat het begrip „algemene door de overheid vastgestelde regels” zeer ruim kan worden opgevat, aangezien het betrekking kan hebben op zowel beleidshandelingen en -besluiten afkomstig van nationale en internationale sportconfederaties (en -federaties) (die onder andere tot doel hebben algemene beginselen en regels vast te stellen die door de nationale federaties moeten worden toegepast), als interne regelgeving [Codice civile, D.P.R., (decreto del Presidente della Repubblica, presidentieel besluit) nr. 361/2000 en wetsbesluit nr. 242/1999] waarbij een verplichting tot erkenning is vastgesteld die dient om rechtspersoonlijkheid te verwerven en om in de sportsector als nationale federatie actief te kunnen zijn. Dit betreft derhalve aspecten die gezien hun algemene en abstracte aard (die overigens zonder onderscheid op alle sportfederaties van toepassing zijn) of hun „soft law”-karakter (de regels voor beleidsbepaling op het gebied van sport kunnen ook een dergelijk karakter hebben) niet kunnen worden aangevoerd als indicatoren dat het CONI „zeggenschap van een overheid” uitoefent op sportfederaties in het algemeen en de FISE in het bijzonder. Mocht het Hof van Justitie evenwel een ander oordeel zijn toegedaan, dan moeten deze aspecten worden beoordeeld voor de tweede prejudiciële vraag.

Tweede prejudiciële vraag: juiste uitlegging van de begrippen „zeggenschap” en „bevoegdheid om het algemene beleid of programma van een institutionele eenheid te bepalen”

- 40 Het begrip zeggenschap in de zin van de algemene indicator als bedoeld in punt 20.15 ESR 2010, is in abstracte zin voor tweeërlei uitleg vatbaar. Zeggenschap kan in materiële zin worden opgevat, als bevoegdheid van de toezichthoudende publiekrechtelijke instelling om het algemene beleid of programma van een institutionele eenheid te bepalen. Volgens deze eerste opvatting heeft de zeggenschap betrekking op de bevoegdheid van de toezichthoudende overheid om het beheer van de institutionele eenheid te sturen, binden en beïnvloeden. Er zou derhalve uitsluitend sprake zijn van zeggenschap indien de toezichthoudende publiekrechtelijke instelling daadwerkelijk in staat is

om zich te mengen in het beheer van de instelling waarop toezicht wordt uitgeoefend.

- 41 Deze materiële opvatting van zeggenschap komt overigens juist voort uit een uitlegging van de algemene indicator van zeggenschap (punten 1.36 en 20.15 ESR 2010) in het licht van de specifieke indicatoren van zeggenschap [punt 20.15, onder a) tot en met e), ESR 2010]. Alle specifieke indicatoren van zeggenschap hebben gemeen dat er werkelijk invloed wordt uitgeoefend op het concrete beheer van de instelling die onder toezicht staat. Onder deze opvatting van zeggenschap vallen geen toezichtsbevoegdheden in ruime zin van het type „extern en formeel”, zoals bevoegdheden die ertoe strekken te controleren of het doel waarvoor financieringen zijn verleend, in acht is genomen en de sportregelgeving inzake de uitoefening van gedelegeerde publiekrechtelijke bevoegdheden is nageleefd. Het externe toezicht op de inachtneming van het doel waarvoor de financiering is verleend is een aspect dat alle financieringen gemeen hebben, en heeft op zich niet automatisch tot gevolg dat de gefinancierde privaatrechtelijke instelling onder zeggenschap van de financierende overheidsinstelling staat. Ook het toezicht op jaarrekeningen en de bevoegdheid om twee accountants te benoemen houdt geen inmenging in het beheer van de privaatrechtelijke instelling in. Tot slot zou de goedkeuring van de statuten van de federaties en van bepaalde reglementen een bevoegdheid tot extern toezicht inhouden die niet kan worden teruggevoerd op de zeggenschap als bedoeld in het ESR 2010. Zelfs de bevoegdheden tot toezicht op de uitoefening van de zogeheten gedelegeerde bevoegdheden zou buiten deze materiele opvatting van zeggenschap vallen.
- 42 In de Italiaanse rechtsorde is inmiddels algemeen aanvaard dat privaatrechtelijke rechtssubjecten publieke functies kunnen uitoefenen, zonder dat zij op grond alleen daarvan als overheid kunnen worden aangemerkt of uitsluitend om deze reden op de ISTAT-lijst kunnen worden geplaatst.
- 43 In wezen wordt beslissende invloed door de federaties op het CONI uitgeoefend, aangezien zij binnen de Consiglio Nazionale van het CONI de meerderheid van stemmen hebben, en de meerderheid van de Giunta Nazionale van het CONI uit vertegenwoordigers van federaties moet bestaan. Uit het onderzoek van de toepasselijke regeling en de statuten blijkt derhalve dat het formele externe toezicht dat de concrete situatie kenmerkt niet van dien aard is dat kan worden gesproken van „bevoegdheid om het algemene beleid of programma van een institutionele eenheid te bepalen”, (algemene indicator van zeggenschap), ongeacht of er sprake is van een van de vijf specifieke indicatoren van zeggenschap van een overheid in de zin van punt 20.15, onder a) tot en met e).
- 44 De enige bevoegdheid tot zeggenschap over het beheer die in de regelgeving en de statuten van het CONI wordt vermeld is de bevoegdheid om bewindvoerders te benoemen. Deze bevoegdheid volstaat evenwel niet om stabiele en blijvende zeggenschap te garanderen, aangezien dit een buitengewone bevoegdheid is die bij wijze van uitzondering tijdelijk wordt uitgeoefend. Deze bevoegdheid komt

overigens toe de Giunta nazionale en de Consiglio nazionale, organen van het CONI waarin de nationale federaties beslissende invloed uitoefenen.

- 45 Daar tegenover staat de formele opvatting van zeggenschap, volgens welke er met het oog op de algemene indicator ook sprake is van zeggenschap in geval van bevoegdheden tot formeel en extern toezicht. In dat geval zouden alle nationale sportfederaties die niet-marktinstellingen zijn op de ISTAT-lijst moeten worden geplaatst. Deze bevoegdheden tot formeel en extern toezicht verschillen trouwens van de specifieke indicatoren van zeggenschap van punt 20.15 onder a), b), c), d) en e).
- 46 Volgens de verwijzende rechter kan er geen „bevoegdheid om het algemene beleid of programma van een institutionele eenheid te bepalen” (algemene indicator van zeggenschap) worden vastgesteld indien er sprake is van bevoegdheden tot extern en formeel toezicht, die overigens verschillen van de specifieke indicatoren van zeggenschap in punt 20.15 onder a), b), c), d) en e), aangezien de algemene indicator van zeggenschap een concreet en reëel vermogen inhoudt om stabiel en blijvend de beheersactiviteiten van een ander vast te stellen. Daarvan is geen sprake is bij de uitoefening van bevoegdheden tot extern toezicht, en evenmin bij de bevoegdheid om een bewindvoerder aan te stellen, die van uitzonderlijke en tijdelijke aard is. Dat geldt temeer wanneer de publiekrechtelijke instelling die beweerdelijk zeggenschap uitoefent (CONI) sterk wordt beïnvloed door de instellingen waarop beweerdelijk zeggenschap wordt uitgeoefend (nationale sportfederaties).

Derde prejudiciële vraag: juiste uitlegging van de begrippen „mate van financiering” en „primaire financieringsbronnen”, en het belang van lidmaatschapsgelden bij de vaststelling of een instelling zonder winstoogmerk zelfbeschikking heeft

- 47 Uit de aan de verwijzende rechter overgelegde stukken blijkt niet dat de specifieke indicatoren van zeggenschap als bedoeld in punt 20.10 onder a), b), c) en e) ESR 2010 in casu aanwezig zijn. Dit probleem betreft derhalve de uitlegging van punt 20.15, onder d).
- 48 Voor de beslissing in het hoofdgeding moet derhalve van tevoren duidelijk zijn of in het licht van de aangehaalde bepalingen van het ESR 2010 de lidmaatschapsgelden – de voornaamste inkomsten van de federatie – die voor de markttoets niet relevant zijn, wel relevant kunnen zijn om vast te stellen welke mate van financiering noodzakelijk is om te kunnen spreken van zeggenschap van de overheid. Een hoog bedrag aan lidmaatschapsgelden wijst er immers op dat een grote mate van financiële en beheersautonomie is bereikt, waardoor de bijdrage van het CONI met het oog op zeggenschap van de overheid irrelevant wordt.
- 49 Volgens het ISTAT en het Openbaar Ministerie zijn lidmaatschapsgelden parafiscale bijdragen van publiekrechtelijke aard, als gevolg van de monopoliepositie die de federatie binnen de specifieke tak van sport heeft. Om

deze reden zijn zij volgens hen irrelevant voor niet alleen de markttoets, maar ook voor de beoordeling van de mate van financiële autonomie.

- 50 Dat lidmaatschapsgelden niet relevant kunnen zijn voor de markttoets, is onomstreden. Wat betreft de vaststelling of er sprake is van zeggenschap van de overheid, met name ten aanzien van de specifieke indicator van zeggenschap van de overheid als bedoeld in punt 20.15, onder d), ESR 2010 („mate van financiering”), meent de verwijzende rechter evenwel dat de financiering van het CONI geen invloed kan hebben op het beheer van de federaties indien de lidmaatschapsgelden, samen met andere inkomsten dan bijdragen van het CONI, van dien aard zijn dat aan de federatie volledige operationele en beheerscapaciteit wordt gegarandeerd. Lidmaatschapsgelden zijn immers niet vergelijkbaar met inkomsten uit overheidsfinanciering.
- 51 Sportfederaties zijn verenigingen zonder winstoogmerk waarop onder andere Boek I van het burgerlijk wetboek van toepassing is. Door zich in te schrijven verplicht het lid zich om een reeks interne regels na te leven en het lidmaatschapsgeld te betalen, een privaatrechtelijke bijdrage die het lid in de gemeenschappelijke kas stort om de instelling te helpen haar doelstellingen te bereiken. De betaling van het lidmaatschapsgeld vormt de nakoming van een privaatrechtelijke verbintenis die het lid is aangegaan om zich bij de vereniging aan te sluiten en om bij te dragen aan de gemeenschappelijke kas om doelstellingen zonder winstoogmerk na te streven.
- 52 Ondanks de bijzondere (monopolistische) „marktpositie” die elke federatie binnen de specifieke tak van sport heeft, blijven de lidmaatschapsgelden een privaatrechtelijke betaling van het lid aan de federatie, en kunnen lidmaatschapsgelden volgens de verwijzende rechter niet in publiekrechtelijke en parafiscale termen worden gereconstrueerd.
- 53 Wat de specifieke indicator van zeggenschap van de overheid in punt 20.15, onder d), ESR 2010 (mate van financiering) betreft, wijst de verwijzende rechter erop dat de bijdrage van het CONI weliswaar ongeveer 30 % van de totale inkomsten dekt, doch de FISE met name dankzij de lidmaatschapsgelden een aanzienlijk vermogen tot zelffinanciering heeft ontwikkeld, terwijl de andere inkomsten worden gevormd door inkomsten uit nationale en internationale evenementen, reclame en sponsoring, enz.. In het concrete geval bedroegen deze lidmaatschapsgelden overigens veel meer 50 % van de productiewaarde, terwijl de bijdragen van het CONI en de overheidsbijdragen in het algemeen noch de voornaamste bron van financiering, noch de primaire financieringsbronnen vormden.
- 54 Met het oog op het verzoek om een prejudiciële spoedprocedure is de verwijzende rechter van oordeel dat bij de beoordeling of de instelling zonder winstoogmerk (in casu, de FISE) het vermogen behoudt om in hoge mate haar eigen beleid of programma vast te stellen, rekening moet worden gehouden met lidmaatschapsgelden, aangezien het aanzienlijke bedrag daarvan (samen met de

andere inkomsten die niet op het CONI kunnen worden teruggevoerd) een indicatie van autonomie ten opzichte van de financierende overheidsinstantie geven, die de verwijzende rechter in concreto moet evalueren in het kader van de beoordeling als bedoeld in punt 20.15 ESR 2010. Gezien het verzoek om een spoedprocedure wordt het Hof daarom in overweging gegeven om de uitlegging te geven die de verwijzende rechter in staat stelt om overeenkomstig punt 20.15 ESR 2010, te beoordelen (in ESR 2010 bedoelde „beoordeling”) of er werkelijk sprake is van zeggenschap over het beheer van de instelling.

Samenvatting van de drie prejudiciële vragen over de uitlegging van verordening (EU) nr. 549/2013 - Ontbreken van precedents in de Unierechtspraak

- 55 Bij zijn onderzoek heeft de verwijzende rechter geen eerdere rechtspraak over de uitlegging van verordening nr. 549/2013 inzake het systeem van rekeningen in de Europese Unie gevonden. Over de eerdere regeling, verordening (EG) nr. 2223/96/EG zijn wel enkele uitspraken gedaan, maar deze helpen niet om de uitleggingsvraag te beantwoorden. In de zaak waarin werd opgekomen tegen een mededeling van EUROSTAT heeft het Hof van Justitie in het arrest van 20 juni 2008, C 448/07 P, de beschikking tot niet-ontvankelijkheid van het Gerecht van eerste aanleg (beschikking van 12 juli 2007, T-177/06) bevestigd. In deze beschikking had het Gerecht gepreciseerd dat alleen de lidstaten verantwoordelijk zijn voor de vaststelling welke overheden tot de publieke sector behoren, aangezien niet denkbaar is dat een impliciete beslissing van de Commissie (EUROSTAT) – die als zodanig kan worden bestreden – wordt gegeven in persbericht nr. 48/2006 van EUROSTAT van 24 april 2006 inzake de indeling van Madrid Calle 30 bij de sector „overheid” binnen het Europees systeem van rekeningen 1995 (ESR 95). Eerder had het Gerecht van de Europese Unie in een andere zaak [Comunidad autónoma de Madrid, Madrid, infraestructuras del transporte (Mintra)/Commission des Communautés européennes] reeds gepreciseerd dat verordening (EG) nr. 2223/96, waarbij het systeem ESR 95 werd opgezet, geen bepalingen bevatte die aan de Commissie (EUROSTAT) de bevoegdheid toekende om zich uit te spreken over de indeling of specifieke maatregelen voor de uitvoering van het Europees systeem van overheidsrekeningen, aangezien zij ten hoogste een adviserende taak had in het kader van een samenwerking op vrijwillige basis tussen de nationale en de communautaire statistische instanties (beschikking van 5 september 2006, T-148/05, punten 45 en 62).
- 56 Recentelijk heeft het Hof van Justitie met betrekking tot het verzoek van de Autorità per le garanzie di comunicazioni italiana (Italiaanse communicatieautoriteit) om van de ISTAT-lijst te worden uitgesloten op grond van de autonomie die de instrumenten van het Unierecht op het gebied van elektronische communicatie haar garanderen, erop gewezen dat de Italiaanse regeling volgens welke de limieten van kostenbeheersing en rationalisering die de plaatsing op het ISTAT-lijst met zich brengen, ook van toepassing zijn op onafhankelijke Italiaanse overheidsdiensten, vanuit het oogpunt van het Unierecht

rechtsgeldig is, aangezien deze overheidsdiensten niet vergelijkbaar zijn met de Banca d'Italia, die daarentegen aan het Europees stelsel van centrale banken deelneemt (arrest van 28 juli 2016, C 24[0]/15).

- 57 Het Europees systeem van rekeningen is essentieel om het beleid van de Unie te definiëren en de economieën van de lidstaten te monitoren. Het is immers noodzakelijk om over vergelijkbare, actuele en betrouwbare informatie over de structuur van de economie en de ontwikkeling van de economische situatie in iedere lidstaat of regio te beschikken (verordening nr. 549/2013, overweging 1). Ter wille van de vergelijkbaarheid moeten nationale rekeningen worden opgesteld op basis van dezelfde, niet voor verschillende uitleg vatbare beginselen en vooral met maximale transparantie, door te garanderen dat de informatie nauwkeurig, volledig en tijdig is (overweging 3). Dat is ook omdat de meeste in het kader van het economisch bestuur van de Unie gebruikte statistische aggregaten, in het bijzonder de buitensporigtekortprocedure en de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden, worden bepaald onder verwijzing naar het ESR (overweging 25). Een homogene en eenduidige uitlegging van de bepalingen van verordening nr. 549/2013 is derhalve fundamenteel.

Spoedeisendheid van de beslissing van het Hof - Redenen voor een specifieke behandeling

- 58 De redenen waarom de gestelde prejudiciële vragen een specifieke en bijzondere behandeling verdienen, worden bepaald door de structuur van het mechanisme van het Europese systeem van rekeningen, volgens welke het ISTAT jaarlijkse beoordelingen dient te verrichten, die worden opgenomen in een maatregel (de ISTAT-lijst) waarvan de gevolgen beperkt blijven tot het betrokken kalenderjaar.
- 59 De Italiaanse grondwet schrijft voor dat tegen overheidsmaatregelen beroep moet openstaan bij een onafhankelijk en onpartijdig gerecht; de wetgever kan immers niet bepaalde categorieën maatregelen aan een rechterlijk oordeel onttrekken of rechtsmiddelen beperken.
- 60 Het feit dat de gevolgen van de ISTAT-lijst een jaar duren heeft, samen met de omstandigheid dat de betrokken geschillen betrekking hebben op de overheidsboekhouding – ten aanzien waarvan de Corte dei conti volledige en exclusieve rechtsmacht heeft – de wetgever ertoe gebracht om, teneinde in korte tijd tot een definitieve beslissing ten gronde te komen, de procesgang te versnellen door deze uitsluitend voor de Verenigde kamers van de Corte dei conti te laten plaatsvinden in een speciale procedure in enige aanleg. De beroepsprocedures bij de Verenigde kamers tegen de jaarlijkse ISTAT-lijsten worden binnen korte termijnen afgesloten, om ervoor te zorgen dat het vonnis waarmee de procedure wordt afgesloten effecten kan sorteren ten aanzien van een specifieke situatie die niet inmiddels „definitief” is geworden omdat de termijn voor rechtswerking van de door verzoekster aangevochten jaarlijkse lijst is verstreken.

- 61 Doordat de onderhavige procedure verplicht is geschorst wegens de prejudiciële vragen over het Unierecht, kan de verwijzende rechter geen enkel rechtsprekende handeling verrichten om tot een einduitspraak komen.
- 62 Om deze specifieke redenen, met volledige eerbiediging van de aangehaalde aanbevelingen, wil de verwijzende rechter zijn visie geven op het antwoord op de gestelde vragen.
- 63 Wat de eerste vraag betreft is de verwijzende rechter van oordeel dat het begrip „algemene door de overheid vastgestelde regels” zeer ruim kan worden opgevat, zodat het betrekking kan hebben op beleidsbepalende handelingen en besluiten van nationale en internationale sport(con)federaties (waarmee onder andere grondbeginselen en -regels worden vastgesteld die door de nationale federaties worden toegepast), en eveneens de interne regelgeving kan omvatten (Codice civile, presidentieel besluit 361/2000 en wetsbesluit nr. 242/1999) waarbij een verplichting tot erkenning is vastgesteld die dient om rechtspersoonlijkheid te verwerven en om in de sportsector als nationale federatie actief te kunnen zijn. Dit betreft derhalve aspecten die gezien hun algemene en abstracte aard (die zonder onderscheid op alle sportfederaties van toepassing zijn) of hun „soft law”-karakter (de regels voor beleidsbepaling op het gebied van sport kunnen ook een dergelijk karakter hebben) niet kunnen worden aangevoerd als indicatoren dat het CONI „zeggenschap van een overheid” uitoefent op sportfederaties het algemeen en de FISE in het bijzonder.
- 64 Mocht het Hof van Justitie evenwel anders oordelen, dan moeten deze aspecten (beleidsbepalende bevoegdheid IOC en CONI alsmede erkenning CONI voorafgaand aan het prefectorale besluit) worden beoordeeld voor de tweede prejudiciële uitleggingsvraag.
- 65 Wat de tweede vraag betreft, kan er volgens de verwijzende rechter geen bevoegdheid om het algemene beleid of programma van een institutionele eenheid te bepalen” (algemene indicator van zeggenschap) worden vastgesteld indien er sprake is van bevoegdheden tot extern en formeel toezicht, die overigens verschillen van de specifieke indicatoren van zeggenschap in punt 20.15 onder a), b), c), d) en e), aangezien de algemene indicator van zeggenschap een concreet en reëel vermogen inhoudt om stabiel en blijvend de beheersactiviteiten van een ander vast te stellen. Daarvan is geen sprake bij de uitoefening van bevoegdheden tot extern toezicht, en evenmin bij de bevoegdheid om een bewindvoerder aan te stellen, die van uitzonderlijke en tijdelijke aard is. Dat geldt temeer wanneer de publiekrechtelijke instelling die beweerdelijk zeggenschap uitoefent (CONI) sterk wordt beïnvloed door de (nationale sportfederaties, die in de belangrijkste beslissings- en beleidsbepalende organen de meerderheid van de stemmen of van de deelnemers hebben).
- 66 Wat de derde vraag betreft, is de verwijzende rechter van oordeel dat rekening met de lidmaatschapsgelden moet worden gehouden om te beoordelen of de instelling zonder winstoogmerk (in casu, de FISE) het vermogen behoudt om in hoge mate

haar eigen beleid of programma vast te stellen, aangezien het aanzienlijke bedrag daarvan (samen met de andere inkomsten die niet op het CONI kunnen worden teruggevoerd) een indicatie van autonomie ten opzichte van de financierende overheidsinstantie geven, die de verwijzende rechter in concreto moet evalueren in het kader van de beoordeling als bedoeld in punt 20.15 ESR 2010.

- 67 Tot slot wordt in overweging gegeven om een uitlegging te geven die de verwijzende rechter in staat stelt om concreet te beoordelen (de in ESR 2010 bedoelde „beoordeling”), in de zin van punt 20.15 ESR, of er sprake is van werkelijke zeggenschap over het beheer van de instelling, zoals punt 20.15 ESR.2010 voorschrijft.