Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
G. HOGAN
представено на 28 февруари 2019 година[1]

Съединени дела C-612/17 и C-613/17

Federazione Italiana Golf (FIG)
срещу
Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)
Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-612/17)
и
Federazione Italiana Sport Equestri (FISE)
срещу
Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) (C-613/17)

(Преюдициално запитване, отправено от Corte dei Conti (Сметна палата, Италия)

„Преюдициално запитване — Регламент (ЕС) № 549/2013 — Европейска система от национални и регионални сметки в Европейския съюз — Нетърговска организация (НТО) — Класификация на НТО като част от държавното управление или като нетърговска организация, обслужваща домакинствата (НТООД) — Наличие на контрол от страна на държавното управление — Приложими критерии за установяване наличието на контрол върху НТО от страна на държавното управление“

I. Въведение

1. Както ясно сочи неотдавнашната икономическа история на държавите — членки на Съюза, малко неща са по-важни за съвременната финансова система от изготвянето на точни и стандартизирани национални сметки. Това е признато от европейския законодател, като най-скорошният пример за това е приемането на Регламент (ЕС) № 549/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. относно Европейската система от национални и регионални сметки в Европейския съюз, който урежда Европейската система от сметки 2010 (наричан по-нататък „Регламентът за ЕСС“)[2]. Съответно в съображение 3 от Регламента за ЕСС се посочва, че „за целите на съпоставимостта“ националните сметки „следва да бъдат изготвяни въз основа на единен набор от принципи, които не подлежат на различно тълкуване“. Самият факт, че текстът на този регламент се простира на почти 730 страници, указва по свой начин значението на този въпрос и сложността на съответните счетоводни задачи.

1 Език на оригиналния текст: английски.

2 ОВ L 174, 2013 г., стр. 1. Вж. член 1, параграф 1 от Регламента за ЕСС. Правното основание на Регламента за ЕСС е член 338, параграф 1 ДФЕС, който гласи, че „[б]ез да се засягат разпоредбите на член 5 от Протокола за устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка, Европейският парламент и Съветът, като действат в съответствие с обикновената законодателна процедура, приемат мерки за изготвянето на статистически данни, когато това е необходимо за изпълнението на дейността на Съюза“. В точка 1.01 от приложение А към Регламента за ЕСС се посочва, че Европейската система от сметки „представлява международно съпоставима отчетна рамка за систематично и подробно описание на сектор „Общо за икономиката“ (което би могло да се отнася за регион, държава или група от държави), неговите компоненти и връзките му с други икономики“.

2. Един такъв сложен въпрос е поставен в разглежданото понастоящем преюдициално запитване, отправено от Corte dei Conti (Сметна палата, Италия). Основният въпрос, който се поставя, по същество е следният: следва ли Federazione Italiana Golf (Италианската федерация по голф, наричана по-нататък „FIG“) и Federazione Italiana Sport Equestri (Италианската федерация по конен спорт, наричана по-нататък „FISE“) да се третират от Istituto Nazionale di Statistica (Национален статистически институт, наричан по-нататък „ISTAT“) като част от сектор „Държавно управление“ [3] (S.13) [4], който е обхванат от консолидираната икономическа сметка на италианската държава, или вместо това следва да се третират като нетърговски организации, обслужващи домакинствата [5] (НТООД) (S.15) [6]. НТООД е институционална единица или сектор, представляващ непазарен производител, който *не* подлежи на контрол от страна на държавното управление [7]. От друга страна, непазарните НТО, които се контролират от държавното управление, са класифицирани в сектор „Държавно управление“ [8].

3. Това на свой ред поставя въпроса как следва да се тълкуват посочените в Регламента за ЕСС различни критерии, които уреждат третирането за тази цел на нетърговски организации/институции (НТО) като FIG и FISE. Тъй като изглежда това е първият случай, в който Съдът е призован да даде насоки по отношение на тълкуването на този важен регламент, двете преюдициални запитвания придобиват известна значимост.

4. Преди да пристъпя към разглеждане на фактическата обстановка обаче, първо е необходимо да се посочат релевантните разпоредби на Регламента за ЕСС.

II. Правна уредба — правото на Съюза

5. Както вече отбелязах, с Регламента за ЕСС се създава Европейската система от сметки 2010 [9]. Регламентът за ЕСС съдържа две приложения [10]. В приложение А се определя методика за общите стандарти, определения, класификации и счетоводни правила, които трябва да се използват за изготвяне на националните сметки. Приложение Б съдържа програма за определяне на условията, включително сроковете, в които държавите членки предават на Комисията (Евростат) своите национални сметки.

6. В точка 1.34 от приложение А към Регламента за ЕСС се предвижда, че „[с]екторните сметки са създадени чрез разпределяне на единиците по сектори и това позволява операциите и балансиращите позиции по сметките да бъдат представени по сектори. Представянето по сектори разкрива много ключови измервания за целите на икономическата и фискалната политика. Основните сектори са домакинства, държавно управление, предприятия (финансови и нефинансови), нетърговски организации, обслужващи домакинствата, и останал свят [11]. Важно е разграничението между пазарна и непазарна дейност. Субект под контрола на държавното управление, който се оказва пазарно корпоративно предприятие, се класифицира в сектора на корпоративните предприятия извън сектор „Държавно управление“. Така дефицитът и дългът на корпоративното предприятие няма да бъдат част от дефицита и дълга на консолидирания държавен бюджет“.

3 Вж. точка 1.57, буква в) от приложение А към Регламента за ЕСС.

4 Вж. таблица 2.1 от приложение А към Регламента за ЕСС, озаглавена „Сектори и подсектори“.

5 Вж. точка1.57, буква д) и точка 2.129 от приложение А към Регламента за ЕСС.

6 Вж. таблица 2.1 от приложение А към Регламента за ЕСС.

7 Вж. точка 2.129 от приложение А към Регламента за ЕСС, в която се посочва, че те са „частни непазарни производители“.

8 Вж. точка 2.130 от приложение А към Регламента за ЕСС.

9 Вж. член 1, параграф 1 от Регламента за ЕСС.

10 Вж. член 1, параграф 2 от Регламента за ЕСС.

11 Тези институционални единици и сектори се изключват взаимно. Вж. също така точка 1.57 от приложение А към Регламента за ЕСС.

7. В съответствие с точка 1.35 от приложение А към Регламента за ЕСС:

„Държавният сектор се състои от всички резидентни институционални единици в икономиката, които се контролират от държавното управление. Частният сектор се състои от всички останали резидентни единици“.

8. В точка 1.36 от приложение А към Регламента за ЕСС се предвижда, че „[к]онтролът се определя като способността за определяне на общата политика или програма на дадена институционална единица“.

9. В съответствие с точка 1.37 от приложение А към Регламента за ЕСС „[р]азграничаването между пазарна и непазарна продукция и класифицирането на субектите от държавния сектор в сектора на държавното управление или в сектора на корпоративните предприятия зависи от следното правило:

Дадена дейност се смята за пазарна, когато съответстващите стоки и услуги се търгуват при следните условия:

1) продавачите се стремят да максимизират печалбите си в дългосрочен план, като продават стоки и услуги свободно на пазара на всеки, който е готов да заплати поисканата цена;

2) купувачите целят да постигнат максимална полза предвид ограничените си ресурси, като купуват продуктите, които отговарят най-добре на техните нужди на предложената цена;

3) ефективни пазари съществуват, когато продавачите и купувачите имат достъп до пазара и информация за него. Един ефективен пазар може да функционира дори ако тези условия не са съвършено изпълнени“.

10. В точка 4.125 от приложение А към Регламента за ЕСС относно текущите трансфери към НТООД се предвижда, че „текущите трансфери към нетърговските организации, обслужващи домакинствата, включват всички доброволни вноски (различни от наследствата от завещания), вноски за членство и финансово подпомагане, които нетърговските организации, обслужващи домакинствата, получават от домакинствата […]“. В съответствие с точка 4.126, буква а) от приложение А към Регламента за ЕСС текущите трансфери към НТООД включват редовните вноски, плащани от домакинствата към спортни организации, класифицирани в сектора на нетърговските организации, обслужващи домакинствата.

11. Глава 20 от Регламента за ЕСС е озаглавена „Сметки за държавното управление“. В точка 20.01 от Регламента за ЕСС се посочва, че дейностите на държавното управление се третират по различен начин от тези на останалата част на икономиката, тъй като „правомощията, мотивацията и функциите на държавното управление са различни от тези на другите сектори“. По-нататък в точка 20.01 от приложение А към Регламента за ЕСС се посочва, че глава 20 съдържа представяне на сметките за държавното управление, с което се „дава цялостна картина на икономическите дейности на държавното управление: приходи, разходи, дефицит/излишък, финансиране, други икономически потоци и баланс“.

12. В точка 20.04 от приложение А към Регламента за ЕСС се отчитат трудностите, свързани с класифицирането и измерването за сектор „Държавно управление“. Що се отнася до настоящото преюдициално запитване обаче, основните разпоредби на Регламента за ЕСС се съдържат в точки 20.13—20.16 от приложение А.

13. Точка 20.13 от приложение А към Регламента за ЕСС гласи:

„Нетърговските организации (НТО), които са непазарни производители и се контролират от единици на държавното управление, са единици на сектор „Държавно управление“.

14. Точка 20.14 от приложение А към Регламента за ЕСС гласи:

„Правителствата могат да изберат да използват някои НТО, а не агенции на държавното управление, за да прилагат политиките на държавното управление, тъй като те се считат за по-независими, обективни и подложени в по-малка степен на политически натиск. Например научноизследователската и развойната дейност и определянето и поддържането на стандарти в области като здравеопазване, безопасност, околна среда и образование са области, в които НТО могат да бъдат по-ефективни от агенциите на държавното управление“.

15. Точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС обаче съдържа най-важната разпоредба по отношение на настоящите преюдициални запитвания. В нея се предвижда следното:

„Контролът върху НТО се определя като способността да се определя общата политика или програмата на НТО. Държавната намеса под формата на общи разпоредби, приложими за всички заети с една и съща дейност единици, не е от значение при решението за това дали държавното управление упражнява контрол по отношение на определена единица. За да се определи дали дадена НТО се контролира от държавното управление, се вземат предвид следните пет показатели за контрол:

а) назначаване на служители;

б) други разпоредби на учредителния документ, като например задълженията в устава на НТО;

в) договорни споразумения;

г) степен на финансиране;

д) експозиция на риск.

Един показател може да бъде достатъчен, за да се установи наличието на контрол. Ако обаче дадена НТО, която се финансира основно от държавното управление, е в състояние да определя политиката или програмата си в значителна степен в насоките, споменати по останалите показатели, тя няма да бъде считана за контролирана от държавното управление. В повечето случаи определен брой отделни показатели заедно указват наличието на контрол. Решението, основано на тези показатели, ще включва по същество извършването на преценка“ [12].

16. По-нататък в точка 20.16 от приложение А към Регламента за ЕСС се посочва, че „[н]епазарното естество на дадена НТО се определя по същия начин, както за други единици на сектор „Държавно управление“.

12 Вж. също така точка 2.39 от приложение А към Регламента за ЕСС, която се прилага към НТО, признати за независими юридически лица.

III. Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси

17. Преди да пристъпя към подробно разглеждане на въпросите, поставени от Corte dei Conti (Сметна палата), на първо място е необходимо да се очертаят някои подробности относно начина, по който е организиран спортът в Италия. Както е установено от запитващата юрисдикция, в основата на организацията на спорта в Италия е залегнал Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Италианският национален олимпийски комитет, наричан по-нататък „CONI“). CONI е юридическо лице, чиято дейност се урежда от италианското публично право, като различните национални спортни федерации са негови членове. Тези федерации без изключение са нетърговски юридически лица [13].

18. Въпреки че CONI е организация, чиято дейност се урежда от публичното право, той все пак по същество представлява конфедерация на националните спортни федерации и на сдруженията на спортните дисциплини. Основните му функции са дисциплинарни, както и регламентиране и управление на спортните дейности в Италия. Принципът на автономност в областта на спорта е ключов елемент от устава на CONI [14], така че на националните спортни федерации се признава техническа, организационна и управленска автономност под общия надзор на CONI. Независимо от това CONI е оправомощен да приема основните принципи за признаване на федерациите за спортни цели и критериите и начините за упражняване на контрол по отношение на спортните федерации, както и да взема решение за назначаване на временен управител във федерациите в случай на сериозни и изключителни нарушения на правната уредба в областта на спорта [15]. Уставът на CONI предвижда също така правомощия за одобряване на уставите и бюджетите на федерациите.

19. Представителите на спортните федерации като FIG и FISE участват в Националния съвет и Националната комисия на CONI. Следователно федерациите участват в организацията и дейността на CONI, като допринасят за състава на централните органи с най-важните правомощия и участват във формирането на волята на CONI.

20. FIG и FISE са национални спортни федерации в Италия. Както е посочено в точка 17 по-горе, те са нетърговски сдружения с частноправна правосубектност. Запитващата юрисдикция счита, че спортните федерации имат единен и еднороден правен характер на частноправните субекти, чиято организация е уредена в Книга I от Италианския граждански кодекс, и от това следва, че действията на спортните федерации по принцип се уреждат от общото право (с изключение на приложимостта на специалните правни разпоредби в областта на спорта) [16].

21. В уставите на FIG и FISE се предвижда, че съответните им управленски дейности се упражняват изключително от органите на тези федерации. Основните управителни органи на посочените федерации са Националното събрание, председателят, Съветът на федерацията и Генералният секретариат. Общите управленчески правомощия са на Националното събрание, което се състои от представители на основните категории и което избира основните длъжностни лица на федерацията, както и членовете на Съвета на федерацията. Административните правомощия във всеки от тези случаи са на председателя, който се избира от Събранието на федерацията. Съветът на федерацията има правомощия за контрол на правилното изпълнение на спортно-техническата програма, оценка на спортните резултати и надзор на доброто управление. Следва да се отбележи обаче, че CONI е оправомощен да избира двама членове на Надзорния съвет, а председателят се избира от Националното събрание.

13 Италиански граждански кодекс, книга I, изменен със Законодателен декрет № 242 от 23 юли 1999 г. (наричан по-нататък „Законодателен декрет 242/1999“).

14 Член 4 от устава на CONI.

15 Член 6, параграф 4 от устава на CONI и член 5 от Законодателен декрет 242/1999.

16 Федерациите могат да изпълняват също така и конкретно поверени им съгласно закона публични функции, по отношение на които се прилага публичноправната уредба, в рамките на ограниченията, предвидени в член 1, параграф 1b от Закон 241/1990.

22. FIG и FISE имат обща компетентност за регистрацията на членовете на клубовете. FIG и FISE се финансират от вноски от CONI в допълнение към собствените им ресурси, които включват вноски за членство във федерацията, присъединяване, регистрация, договори за спонсорство, приходи от спортни прояви и от управление на имущество и услуги. В устава на FIG е определен нейният основен ръководен принцип, а именно нейният частноправен характер на нетърговско сдружение[17]. Важно е да се отбележи обаче, че размерът на финансовия принос на CONI към FIG и FISE е значителен, като възлиза на 30 % от приходите на FIG през 2013 г., 27 % през 2014 г. и 30 % през 2015 г. Финансовият принос на CONI към FISE също възлиза на около 30 % от нейните приходи.

23. Поставените в преюдициалните запитвания въпроси възникват по следния начин: ISTAT е оправомощен от италианското законодателство[18] да изготвя годишна консолидирана икономическа сметка на държавното управление като част от изискванията на член 121 ДФЕС. Част от този процес неизбежно е свързан с определянето на институционалните елементи на италианската държава, които представляват част от сектор „Държавно управление“ в съответствие с критериите, установени в Регламента за ЕСС.

24. С решение, публикувано в *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* (Държавен вестник на Италианската република) на 30 септември 2016 г., ISTAT включва FIG и FISE в списъка на ISTAT от 2016 г. ISTAT приема, че в съответствие с Регламента за ЕСС FIG и FISE са непазарни институционални единици в съответствие с пазарния/непазарния тест, предвиден в точка 20.29 от приложение А към посочения регламент. За да определи дали тези единици следва да бъдат класифицирани като НТООД или в сектор „Държавно управление“, ISTAT проверява дали FIG и FISE подлежат на контрол от страна на държавното управление.

25. ISTAT заключава, че двете федерации са контролирани от държавното управление. Макар че федерациите разполагат с известна автономност при вземането на решения, ISTAT счита, че FIG и FISE не разполагат с „пълна способност за самоопределяне“ с оглед на значителното влияние, което CONI оказва върху тяхното управление.

26. FIG и FISE отричат, че отговарят на тези критерии. В съответствие с това те образуват настоящите производства съответно на 29 ноември 2016 г. и на 7 декември 2016 г., в които искат да се отмени приетият от ISTAT списък на организациите от държавното управление, включени в консолидираната икономическа сметка и определени съгласно член 1, параграф 3 от Закон № 196 от 31 декември 2009 г. (наричан по-нататък „списъкът на ISTAT“), в частта му, в която FIG и FISE са включени в категорията „доставчици на услуги в областта на подпомагането, развлеченията и културата“. Следва да се отбележи, че преди това FIG образува подобни производства относно включването ѝ в списъците на ISTAT от 2014 г. и 2015 г. Първите жалби във връзка със списъка от 2014 г. са отхвърлени от Corte dei Conti (Сметна палата) на 11 февруари 2015 г., докато жалбата срещу списъка на ISTAT от 2015 г. е уважена от пленума на Corte dei Conti (Сметна палата) с решение, постановено на 9 март 2017 г.

27. Що се отнася до настоящото производство, с решения от 13 септември 2017 г. Corte dei Conti (Сметна палата) решава да постави на Съда следните три въпроса по силата на член 267 ДФЕС:

„1. Трябва ли понятието за „държавна намеса под формата на общи разпоредби, приложими за всички заети с една и съща дейност единици“ съгласно точка 20.15 от [приложение А към Регламента за ЕСС], да се тълкува в широк смисъл като включващо и правомощията за предоставяне на насоки в областта на спорта (т.нар. soft law) и предвидените в закона

17 Вж. член 4 от устава на FIG и член 1 от устава на FISE.

18 Закон № 196 от 31 декември 2009 г.

правомощия за признаване за целите на получаването на правосубектност и право на оперативна дейност в сектора на спорта, като и двете правомощия по принцип се отнасят до всички италиански национални спортни федерации?

2. Трябва ли общият показател за контрол съгласно точка 20.15 от [приложение А към Регламента за ЕСС] (т.нар. ЕСС 2010) („способността за определяне на общата политика или програмата на дадена институционална единица“) да се тълкува в същинския си смисъл като способност за ръководене, определяне на задълженията и условията за дейността по управление на нетърговската организация, или може да се тълкува в не чисто технически смисъл като включващ и правомощия за външен надзор, които са различни от правомощията, определени от специфичните показатели за контрол съгласно точка 20.15, букви а), б), в), г) и д) [от приложение А към Регламента за ЕСС] (например правомощия за приемане на бюджет, назначаване на одитори, приемане на устави и някои видове подзаконови актове, на насоки в областта на спорта или признаване за спортни цели)?

3. Може ли въз основа на точка 20.15 във връзка с точки 4.125 и 4.126 от [приложение А към Регламента за ЕСС] да се вземат предвид членските вноски при преценката за наличието или липсата на държавен контрол, по-специално може ли големият размер на въпросните вноски, заедно с другите собствени приходи, да свидетелства — предвид конкретните обстоятелства по случая — за наличието на значителна способност за самоопределяне на нетърговската организация?“.

IV. Производството пред Съда

28. Дело C-612/17 и дело C-613/17 са съединени с решение на председателя на Съда от 17 ноември 2017 г.

29. Искането на запитващата юрисдикция по силата на член 105, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда дело C-612/17 и дело C-613/17 да бъдат разгледани по реда на бързото производство е отхвърлено с определение на председателя на Съда от 14 декември 2017 г.

30. FIG, FISE, Италианската република и Комисията представят писмени становища. FIG, Италианската република и Комисията се явяват в съдебното заседание, проведено пред Съда на 6 февруари 2019 г.

V. Анализ

A. Предварителни забележки

31. Необходим е двуетапен подход, за да определи дали спортните федерации като FIG и FISE могат да бъдат класифицирани като нетърговски организации („НТО“), контролирани от държавното управление, или алтернативно като НТООД и съответно като непопадащи в държавния сектор. Първият етап е да се провери дали съответната НТО е пазарен или непазарен производител. Към втория етап, а именно проучване на въпроса дали единица на държавното управление упражнява контрол по отношение на съответната НТО, се преминава единствено в случай че тази НТО *не издържи* проверката на първия етап (т.е. продажбата на стоки и услуги обхваща *по-малко* от 50 % от разходите) и се счита за непазарен производител [19].

19 В това отношение е важно да се отбележи, че НТО, които са пазарни производители, контролирани от единица на държавното управление, се класифицират като държавни корпоративни предприятия. Вж. точка 20.307 от приложение А към Регламента за ЕСС. НТО под частен контрол се класифицира в секторите „Нефинансови предприятия“ и „Финансови предприятия“, ако е пазарен производител. Вж. точка 3.31 от приложение А към Регламента за ЕСС.

32. Запитващата юрисдикция ясно посочва в актовете си за преюдициално запитване, че FIG и FISE са непазарни производители. Тази фактическа констатация не е предмет на спор пред Съда[20]. Следователно основният проблем, залегнал в основата на поставените пред Съда въпроси, е дали е налице „контрол“ от страна на единица на държавното управление по отношение на спортни федерации като FIG и FISE в съответствие с правилата на Регламента за ЕСС, така че за целите на националните сметки те следва да бъдат включени в сектор „Държавно управление“, който е част от държавния сектор (S.13).

33. Със сигурност можем да си представим ситуация, при която дадена спортна федерация зависи почти изключително от държавни средства за генериране на приходи и чиито длъжностни лица в действителност се назначават от националните органи на държавното управление. Има голяма вероятност да се счита, че такава федерация подлежи на контрол от държавното управление за редица публичноправни цели — не на последно място за статистическите цели, предвидени в Регламента за ЕСС — именно защото общата ѝ политика по същество се контролира или поне в значителна степен се повлиява от съответната държавна агенция, дори ако е ясно също така, че по въпроси, изискващи преценка от изцяло спортно естество, решенията на съответната спортна федерация са автономни и действително независими.

34. В такъв случай какво е положението на FIG и FISE в светлината на критериите, посочени в точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС? Това по същество е основният въпрос, който се повдига с трите отделни въпроса, поставени от запитващата юрисдикция. Преди да пристъпя към разглеждането на тези въпроси обаче, е желателно да се отбележи най-напред, че използваният изказ в точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС не допуска изключения. В тази разпоредба ясно се посочва, че „[…] се вземат предвид следните пет показатели за контрол […]“[21]. Това означава, че в случай на НТО като FIG и FISE могат да се използват единствено изброените критерии, за да се определи дали е налице контрол и дали дадена НТО, която е непазарен производител, следва да бъде класифицирана в сектор „Държавно управление“ или като НТООД.

35. Това е от значение, тъй като на други места в Регламента за ЕСС, по-специално в точки 20.309[22] и 20.310 от приложение А към този регламент, се използва малко по-различно — и поне в някои случаи по-широкообхватно — определение на понятието „контрол“, за да се определи дали някои други органи следва да бъдат третирани като органи от държавния сектор[23]. Противно на изтъкнатия от Комисията довод както в писменото ѝ становище, така и в съдебното заседание, не мисля, че други — несъмнено аналогични — разпоредби на Регламента за ЕСС от този вид могат да бъдат, така да се каже, „включени“ в определението на понятието „контрол“, съдържащо се в точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС. Определението на понятието „контрол“, съдържащо се в посочената разпоредба, представлява lex specialis, който не може да бъде разширен чрез позоваване на други общи разпоредби, като например точки 20.309 и 20.310 от приложение А към Регламента за ЕСС, въпреки че в тези разпоредби се разглежда и въпросът за контрола или дори — във втората от тези разпоредби — за контрола в държавния сектор.

20 Според запитващата юрисдикция постъпленията от предоставянето на услугите на FIG и FISE в действителност са много малки, като възлизат на по-малко от 10 % от разходите им. Поради това FIG и FISE не могат да се считат за пазарни образувания и следователно очевидно представляват непазарни НТО по смисъла на точки 20.29 и 20.30 от приложение А към Регламента за ЕСС.

21 Не се отдава конкретна тежест или приоритет на нито един от петте специфични показателя за контрол, определени в точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС. В действителност тази разпоредба гласи, че „[е]дин показател може да бъде достатъчен, за да се установи наличието на контрол“.

22 В писменото си становище Комисията многократно се позовава на тази разпоредба и счита, че тя е от значение за определянето на контрола по отношение на НТО. По същество тя счита, че правилата в точка 20.309 от приложение А към Регламента за ЕСС са по-подробни от посочените в точка 20.15.

23 Вж. също точки 1.36, 2.32, 2.35—2.39 и 20.18 от приложение А към Регламента за ЕСС.

36. Според мен целта на точки 20.309 и 20.310 от приложение А към Регламента за ЕСС *не* е да се определи дали дадена непазарна НТО следва да бъде класифицирана в сектор „Държавно управление“ или като НТООД [24], а по-скоро да се определи дали корпоративните предприятия (които са пазарни производители и могат да включват НТО) [25] следва да бъдат класифицирани в държавния сектор или под частен контрол [26].

37. Като имаме предвид това, можем да пристъпим към разглеждане на конкретните въпроси, поставени от запитващата юрисдикция.

Б. По първия въпрос: правилното тълкуване на понятието „държавна намеса под формата на общи разпоредби“

38. Както вече отбелязах, в първите две изречения от точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС се предвижда, че:

„Контролът върху НТО се определя като способността да се определя общата политика или програмата на НТО. Държавната намеса под формата на общи разпоредби, приложими за всички заети с една и съща дейност единици, не е от значение при решението за това дали държавното управление упражнява контрол по отношение на определена единица […]“.

39. Запитващата юрисдикция си поставя въпроса какво се има предвид с израза „общи разпоредби“ в този контекст. Тя счита, че това е широкообхватно понятие, което в случая със спортните федерации може да се отнася както към насоките (т.нар. soft law) на Международния олимпийски комитет и CONI, така и към общите разпоредби на италианското законодателство по отношение на признаването на такива организации за спортни цели. Според запитващата юрисдикция обикновеното признаване на такива спортни организации трябва да бъде предшествано от признаване от страна на CONI [27].

40. Въпреки че Комисията признава, че правомощията на CONI да приема общи правила за установяване на общи стандарти за спортните дейности, по принцип попадат в обхвата на понятието „държавна намеса под формата на общи разпоредби“, тя счита, че неговите правомощия да признава спортни федерации, има вероятност да породят фактически монопол в полза на съответната федерация върху въпросния спорт предвид факта, че за съответния спорт може да бъде призната само една федерация. Поради това Комисията счита, че тези правомощия не попадат в обхвата на понятието „държавна намеса под формата на общи разпоредби“.

41. Комисията също така счита, че правомощията на CONI да признава спортни федерации, му позволяват да определя общата политика на тези федерации в съответствие с показателя за контрол, посочен в точка 20.309, буква з) от приложение А към Регламента за ЕСС, а именно „контрол чрез прекомерно регулиране“. Съгласно тази разпоредба „[к]огато регулирането е толкова строго, че в действителност диктува общата политика на бизнеса, то е форма на

24 Това е целта на lex specialis, който се съдържа в точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС. В тази връзка вж. също Ръководството на Евростат относно държавния дефицит и държавния дълг, Прилагане на ЕСС 2010, изданието от 2016 г. е достъпно на адрес: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7203647/KS-GQ-16-001-EN-N.pdf/5cfae6dd-29d8-4487-80ac-37f76cd1f012. На страница 15, точка 11 от това ръководство е посочено, че „понятието за държавен контрол в националните сметки е едно и също както за финансовите, така и за нефинансовите корпоративни предприятия, и е описано подробно в следващите точки. Контролът на нетърговските организации и на единиците в сферата на образованието е разгледан *отделно* по-долу“ (курсивът е мой).

25 В съответствие с точка 20.307 от приложение А към Регламента за ЕСС непазарните единици на държавния сектор се класифицират в сектор „Държавно управление“, а пазарните единици на държавния сектор се класифицират като държавни корпоративни предприятия.

26 От диаграмата, представена в точка 20.303 от приложение А към Регламента за ЕСС, е видно, че определените в точки 20.303—20.319 от приложение А към Регламента за ЕСС правила относно държавния сектор не включват правила за определяне дали дадено образувание е НТООД.

27 Член 15 от Законодателен декрет 242/1999.

контрол. В някои случаи държавните органи могат да оказват сериозна регулаторна намеса, по-специално в области като монополи и приватизирани комунални услуги, при които има елемент на държавни услуги. Възможно е да има регулаторна намеса във важни области като ценообразуване, без единицата да прехвърля контрола върху общата политика“. Комисията счита, че показателят за контрол, посочен в точка 20.309, буква з) от приложение А към Регламента за ЕСС, е свързан с показателите в точка 20.15, буква б) и в точка 2.39, буква б) от приложение А към Регламента за ЕСС.

42. По мое мнение понятието „общи разпоредби“, както е посочено в точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС, естествено не може да се тълкува само в абстрактен смисъл: вместо това значението му се определя от общия контекст на правната уредба. Фактът, че този израз се предхожда от думите „държавна намеса под формата на […]“ със сигурност е от значение, тъй като по този начин се предполага, че въпросните разпоредби имат официална подкрепа или статут. От това следва, че в този контекст препратката към „общи разпоредби“ се отнася най-вече до разпоредби, които се съдържат в законодателен акт на италианската държава или които по друг начин представляват правила или принципи за прилагане, съдържащи се в такъв законодателен акт.

43. Като се има предвид, че този въпрос подлежи на окончателна проверка от запитващата юрисдикция, италианската законодателна схема, в която се предвижда признаването на спортни федерации, изглежда представлява именно общи разпоредби от вида, предвиден в точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС. Както уточнява самата запитваща юрисдикция, правилата във връзка с въпроси като признаването на спортни федерации, защитата на почтеността на спортните федерации и на организираните от тях състезания и опазването на здравето и благосъстоянието на атлетите са предвидени изрично в закона и се прилагат по еднакъв и общ начин към всички спортни федерации чрез установяването на общи стандарти за тази цел. Освен това, както отбелязва Комисията в своето становище, тези правила нямат за цел да контролират или по друг начин да определят общата политика или програмата [28] на спортните федерации като FIG или FISE. Основният аспект обаче е, че „обща разпоредба“ от такъв вид, която е общоприложима за всички спортни федерации и реално не цели да контролира политиката или програмата на съответната спортна федерация, не е от значение за преценката дали съответната федерация подлежи на контрол от единици на държавното управление [29] за целите на Регламента за ЕСС [30].

44. Всичко това означава, че фактът, че FIG и FISE — подобно на други италиански спортни федерации — са били длъжни по силата на разпоредбите на италианското право да подадат заявление до CONI да бъдат признати, не е от значение за целите на преценката дали е налице необходимата степен на контрол от страна на държавното управление съгласно точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС. Следователно, ако трябва да се счита, че FIG и FISE подлежат на контрол от страна на държавното управление за целите на тази разпоредба от Регламента за ЕСС, трябва да има друга причина за това.

45. Поради това съм на мнение, че понятието „държавна намеса под формата на общи разпоредби, приложими за всички заети с една и съща дейност единици“, определено в точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС, се отнася, наред с другото, до правилата във връзка с въпроси като признаването на спортни федерации, защитата на почтеността на спортните федерации и на организираните от тях състезания и опазването на здравето и

28 Вж., наред с други, точка 1.36 от приложение А към Регламента за ЕСС.

29 Вж. точка 20.13 от приложение А към Регламента за ЕСС.

30 Макар да считам, че не е от значение позоваването от страна на Комисията на посочения в точка 20.309, буква з) от приложение А към Регламента за ЕСС „контрол чрез прекомерно регулиране“, тъй като е приложим именно lex specialis, съдържащ се в точка 20.15 от посоченото приложение, от самия текст на първата разпоредба също така става ясно, че този тест не е приложим в контекста на спортните федерации, тъй като се отнася до „монополи и приватизирани комунални услуги, при които има елемент на държавни услуги“.

благосъстоянието на атлетите, които са изрично предвидени в закона и се прилагат по еднакъв и общ начин към всички спортни федерации чрез установяването на общи стандарти за тази цел. Правомощията за установяване на тези правила не са от значение за преценката дали държавното управление упражнява контрол върху спортна федерация, която е НТО и непазарен производител, за целите на точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС.

В. По втория въпрос: правилното тълкуване на понятията „контрол“ и „способност за определяне на общата политика или програмата на дадена институционална единица“

46. С втория си въпрос запитващата юрисдикция обръща внимание на факта, че са възможни две тълкувания на понятието „контрол“ по смисъла на точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС. Съгласно първото тълкуване „контрол“ се отнася до способността на държавното управление или на държавна агенция да определя общата политика или програмата на съответното образувание, като управлява или в значителна степен повлиява управлението на институционалната единица. Второто тълкуване на „контрол“, посочено от запитващата юрисдикция, се отнася до това, което тя нарича формален контрол, осъществяван чрез общ и външен надзор над спортните федерации, както е предвидено от италианската законодателна схема като цяло и в частност от CONI.

47. Както приема запитващата юрисдикция, спорното понятие „контрол“ в случая се отнася до правомощията за определяне на общата политика или програмата на съответното образувание чрез управление или повлияване в значителна степен на управлението на това образувание. Това е видно от използвания изказ и от контекста на точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС, тъй като, както ще видим след малко, и петте конкретни показателя за контрол, изброени в него[31], се отнасят до понятието „контрол“ в този същински смисъл. Тук може би е подходящо да се подчертае фактът, че посоченото „управление или повлияване в значителна степен на управлението на институционалната единица“ *не* представлява отделен критерий, а цели просто да поясни или илюстрира критерия за наличие на контрол, определен в точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС, а именно „способността да се определя общата политика или програмата на НТО“. При тези условия е очевидно, че съдържащият се в тази разпоредба критерий за наличие на контрол не се отнася до ежедневното управление на НТО, а по-скоро до определянето и управлението на цялостната ѝ стратегия.

48. Освен това, както вече посочих в отговора на първия въпрос, от използвания в Регламента за ЕСС изказ също така става ясно, че външният надзор, залегнал в общоприложимите правила, предвидени в италианското право, не е от значение[32] за преценката дали е налице такъв контрол по смисъла на точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС. В допълнение към това, като се има предвид характерът на lex specialis на точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС, могат да се вземат предвид единствено петте конкретни показателя за контрол, посочени в точка 20.15, букви а), б), в), г) и д) от приложение А към Регламента за ЕСС, за да се определи дали е налице контрол от страна на държавното управление върху НТО като FIG и FISE, които са непазарни производители, и следователно дали държавното управление може да определя общата им политика или програма.

49. Комисията изтъква довода, че тъй като италианските спортни федерации изпълняват определени функции, например подбор на атлети, които участват в национални и международни състезания като олимпийските игри, и тъй като те също така се произнасят по спорове в областта на спорта, тези федерации изпълняват държавни функции и съответно следва да бъдат класифицирани като единици на държавното управление съгласно точка 20.06 от приложение А към Регламента за ЕСС. По мое мнение тези функции не са непременно

31 Които представляват затворена категория.

32 Сам по себе си или в съчетание с други критерии.

държавни по характер и във всеки случай трябва да се подчертае отново, че единственият критерий за наличие на управление се съдържа в точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС. Следователно се налага заключението, че доводът на Комисията въз основа на точка 20.06 от посочения регламент е ирелевантен за тази цел.

50. В действителност, както изглежда, уставът на CONI предоставя на това образувание редица правомощия по отношение на спортните федерации като FIG и FISE. Така например уставът на CONI предвижда, че неговият национален конгрес трябва да одобри прогнозните и окончателните счетоводни баланси на тези спортни федерации [33] и да определи одиторите, представляващи CONI [34]. Противно на доводите на Комисията, по мое мнение тези правомощия не могат да се приравнят до действителното назначаване на служители от страна на CONI във FIG и FISE [35]. Що се отнася до самата материалноправна компетентност, правомощията за одобряване на отчетите и за определяне на одитори на въпросните спортни федерации [36] принципно не се считат за правомощия за упражняване на контрол или съществено повлияване по друг начин на общата политика на самите федерации. Разбира се, положението може да бъде различно например ако тези правомощия са по-широкообхватни и включват правомощие за одобряване или (според случая) налагане на вето върху определени планове за разходване на средства от страна на FIG или FISE. Макар че в крайна сметка този въпрос трябва да се провери от запитващата юрисдикция, в актовете за преюдициално запитване изглежда се загатва, че според тази юрисдикция предоставените на CONI правомощия за одобряване на отчетите на всяка спортна федерация и за определяне на одитори представляват просто стандартни правомощия за одит [37]. Така погледнато, тези правомощия за одит сами по себе си не представляват показател за контрол за целите на точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС [38]. В този контекст ще отбележа — като посоченият аспект също подлежи на проверка от запитващата юрисдикция — че макар годишните отчети на националните спортни федерации да подлежат на одобрение от CONI, в случай на отрицателно становище от негова страна тези отчети в крайна сметка трябва да бъдат одобрени от националното събрание на спортната федерация [39]. Във всеки случай, както посочват FIG и представителят на Италианската република в съдебното заседание, това допълнително подчертава чисто надзорния характер на този външен контрол.

51. Комисията също така се позовава на правомощията, предоставени на Националната комисия на CONI да одобрява уставите и някои правила или разпоредби на спортните федерации [40], и счита, че те са показатели за контрол съгласно точка 20.309, буква и), както и съгласно самата точка 20.15, буква б) от приложение А към Регламента за ЕСС. Като оставим настрана факта, че

33 Член 7, параграф 5, буква g2) и член 21, параграф 5 от устава на CONI.

34 Член 7, параграф 5, буква h12) от устава на CONI.

35 Правомощието за назначаване на служители е един от петте конкретни показателя за контрол, изрично предвиден в точка 20.15, буква а) от приложение А към Регламента за ЕСС.

36 Тези дейности евентуално биха могли да попадат в обхвата на точка 20.15, буква б) от приложение А към Регламента за ЕСС.

37 В съдебното заседание FIG и представителят на Италианската република посочват, че целта на осъществявания от CONI външен надзор е да се гарантира, че предоставените на спортните федерации държавни средства не се отклоняват за цели, различни от надлежно разрешените, а не да се определя общата политика или програмата на съответната спортна федерация.

38 Комисията също така отбелязва, че CONI разполага с широки правомощия за контрол по отношение на членуващите във федерациите спортни сдружения, които представляват важна част от дейностите на въпросните федерации. Според Комисията в устава на CONI се предвижда, че с цел да се гарантира безпроблемното протичане на спортните първенства Националният съвет на CONI установява критериите за проверките, провеждани от федерациите по отношение на членуващите в тях организации, за да се провери тяхната финансова стабилност. Тези проверки се извършват от федерациите чрез делегиране на правомощия от CONI, който може да замени федерациите, ако се установи, че извършените от тях проверки са недостатъчни. Според Комисията делегираните на федерациите надзорни правомощия по отношение на членуващите в тях организации потвърждава, че CONI оказва решаващо влияние върху общата политика на федерациите и следователно има контрол върху тях. Аз обаче не съм съгласен с това. Не виждам по какъв начин фактът, че CONI е делегирал на спортните федерации някои правомощия, свързани с упражняването на външен контрол, и по-специално на финансов контрол, по отношение на членуващите в тях организации, доказва — сам по себе си и без каквито и да било други конкретни доказателства — че CONI разполага с правомощия да определя общата политика или програмата на въпросните спортни федерации.

39 Вж. член 15, параграф 3 от Законодателен декрет 242/1999, както и например член 30, точка 3, буква d) от устава на FIG.

40 Вж. член 7, параграф 5, буква l) от устава на CONI.

единствените показатели, които са от значение, са посочените в точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС, въпросните правомощия попадат в обхвата на понятието „държавна намеса под формата на общи разпоредби, приложими за всички заети с една и съща дейност единици“, определено в точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС. Следователно тези правомощия не са от значение за преценката дали държавното управление упражнява контрол върху спортна федерация, която е НТО и непазарен производител, за целите на точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС[41].

52. Комисията също така счита, че правомощието на CONI да назначава временен управител във федерациите в случай на сериозни нередности в управлението им или сериозни нарушения на правната уредба в областта на спорта, когато бъде установено, че техните ръководни органи не могат да функционират, или в случаите, в които не може да се гарантира правилната организация и провеждане на национални спортни състезания[42], както и правомощието му да отменя признаването на федерациите за спортни цели, в случай че критериите за признаване вече не са изпълнени[43], трябва да се вземат предвид за целите на точка 20.15, буква б) от приложение А към Регламента за ЕСС.

53. И в този случай обаче съм на различно мнение. Считам, че тези правомощия, които се упражняват еднократно, в случай че дадена спортна федерация не изпълнява най-важните правила и задължения, които са ѝ наложени с цел правилното ѝ функциониране, представляват правомощия, подобни на или произтичащи от правомощието на CONI за признаване на такива федерации[44], и поради това не са от значение за целите на точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС. Тези правомощия не дават на CONI възможността да определя общата политика или програмата на въпросните спортни федерации.

54. Поради това съм на мнение, че изразът, че „контролът върху НТО се определя като способността да се определя общата политика или програмата на НТО“, посочен в точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС, трябва да се тълкува като отнасящ се до способността за управление или повлияване в значителна степен на управлението на НТО и не се отнася до правомощия за външен надзор под формата на общи разпоредби, приложими за всички заети с една и съща дейност единици. Могат да се използват единствено петте конкретни показателя за контрол, посочени в букви а), б), в), г) и д) от тази точка, за да се определи дали дадено образувание разполага със способността да определя общата политика или програмата на НТО.

41 Комисията също така отбелязва, че CONI разполага с правомощието да определя основните принципи, приложими към уставите на федерациите, като например принципа на разделение на властите между основните органи на федерациите (събрание, съвет на федерацията, председател на федерацията и одиторска колегия); принципа на вътрешната демокрация, с който се уреждат правата на глас на членуващите дружества и сдружения, както и на атлетите в рамките на федерацията; принципа на допустимост за заемане на позиция във федерацията, с който се уреждат изборите, мандата и подновяването на мандата на избраните представители, както и несъвместимостта между определени функции; принципа за представителство на атлетите в националните ръководни органи. Според Комисията това правомощие предоставя на CONI, който е държавно образувание, възможността да влияе на вътрешната структура на федерациите и следователно то може да се разглежда като показател за способността му да определя общата политика на федерациите или като форма на държавен контрол. Не съм съгласен с това. Според мен тези правомощия също попадат в обхвата на понятието „държавна намеса под формата на общи разпоредби, приложими за всички заети с една и съща дейност единици“, определено в точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС.

42 Член 6, параграф 4, буква f1) и член 7, параграф 5, буква f) от устава на CONI.

43 Член 21, параграф 5 от устава на CONI.

44 Като по този начин представляват „[д]ържавна намеса под формата на общи разпоредби, приложими за всички заети с една и съща дейност единици“, както е определено в точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС.

Г. По третия въпрос: правилното тълкуване на понятията „степен на финансиране“ и „основно финансиране“, както и значението на „членските вноски“ за целите на проверката за наличие на самоопределяне от страна на нетърговската организация

55. Запитващата юрисдикция приема, че представените доказателства не установяват необходимата степен на контрол от гледна точка на специфичните показатели, изброени в точка 20.15, букви а), б), в) и д) от приложение А към Регламента за ЕСС, а именно назначаването на служители, задълженията в уставите на FIG и FISE, договорните споразумения или експозицията на риск. Вместо това поставеният от запитващата юрисдикция въпрос се отнася до тълкуването на точка 20.15, буква г) от приложение А към Регламента за ЕСС, а именно степента на финансиране и дали приходите, които получават FIG и FISE от своите собствени членски вноски, могат да бъдат взети под внимание при преценката на предполагаемия контрол от страна на държавното управление. В действителност по същество този въпрос се състои от две части, а именно понятието „степен на финансиране“ и релевантността на членските вноски. Ще разгледам тези въпроси поотделно, като започна с въпроса за членските вноски.

1. Статутът на членските вноски

56. Както е видно от точка 22 по-горе, основните доходи на FIG и FISE се генерират от членски вноски, наред с други приходи от национални и международни състезания, реклама и спонсорство. Запитващата юрисдикция счита, че високото равнище на членските вноски като цяло би демонстрирало, че FIG и FISE са постигнали достатъчно висока степен на финансова и управленска автономност, така че да не може да се твърди, че се контролират от единица на държавното управление като CONI, независимо от значителния финансов принос на последния [45].

57. В акта за преюдициално запитване запитващата юрисдикция обаче посочва, че според ISTAT и прокуратурата членските вноски представляват принос от държавен и парафискален характер поради монополното положение, заемано от FIG и FISE по отношение на италианските сектори на голфа и конния спорт. И двете институции твърдят, че поради това тези вноски не могат да се считат за релевантни при преценката на степента на финансова автономност, с която действително се ползват тези федерации.

58. Според запитващата юрисдикция следва да се отхвърли доводът, че тези членски вноски по същество представляват приходи от държавните финанси. Аз също считам, че този подход е абсолютно правилен. Вярно е, както отбелязва Комисията в писменото си становище пред Съда, че само лицата, регистрирани във FIG и FISE, могат да се занимават с интересуващия ги спорт [46], така че до известна степен може да се счита, че тези федерации заемат монополна позиция по отношение на организацията в италианските сектори на голфа и конния спорт. Това обаче не променя факта, че голфът и конният спорт остават доброволни спортове [47] и въпросните членски вноски представляват доброволно извършвани плащания от страна на домакинствата [48].

45 Следва да се припомни, че в съответствие с точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС дори ако дадена НТО се финансира основно от държавното управление, тя може пак да е в състояние да определя политиката или програмата си в значителна степен и следователно няма да бъде считана за контролирана от държавното управление.

46 Поне що се отнася до състезателните атлети.

47 Независимо дали се практикуват като аматьорски или професионални спортове.

48 Вж. точки 4.125 и 4.126 от приложение А към Регламента за ЕСС.

59. В този смисъл задължението да се заплати членска вноска например на FIG, не е по-голямо отколкото например задължението на голф играч да заплати входна такса за достъп до конкретно игрище (т.нар. green fee), ако желае да играе голф там. Както отбелязва запитващата юрисдикция, съгласно италианското право спортните федерации са нетърговски сдружения, чиято дейност се урежда от разпоредбите на Книга I от Италианския граждански кодекс. Поради това членството е доброволно действие, с което съответният член се задължава да спазва редица вътрешни правила и да заплаща членската вноска. По същество това плащане може да се разглежда като последица от доброволно поемане на договорно задължение от страна на съответния член. Такова плащане дава възможност на членовете да участват в съответното спортно сдружение и — чрез заплащането на членската вноска — да помагат в осигуряването на приходи, така че организацията да може да преследва своите цели.

60. В съответствие с това заплащането на членска вноска в спортни федерации като FIG и FISE представлява изцяло частно и доброволно договорно плащане от страна на съответния член в замяна на услугите, предоставяни от тези федерации. От това следва — противно на твърденията на ISTAT и прокуратурата пред запитващата юрисдикция и на Комисията пред Съда — че реално не може да се счита, че тези членски вноски представляват държавни и парафискални такси. Това е така, защото определящата характеристика на парафискалните такси е, че плащането им е задължително и се извършва принудително не с оглед на договорно споразумение, а въз основа на *публичното право*. В действителност в някои случаи неплащането на такава такса може да доведе до административни или дори до наказателни санкции. Освен това подобна парафискална такса не се начислява във връзка с действителното използване или разходите за услугите, предоставяни от съответната организация[49].

61. В допълнение към това няма основание да се предполага[50], че ако вноските не бъдат платени, FIG или FISE биха имали право да прибегнат към принудителното им събиране, освен посредством стандартните частноправни средства за защита.

62. Поради това считам, че доходите от членски вноски на спортните федерации, които представляват изцяло частни и доброволни договорни плащания от страна на членовете в замяна на услугите, предоставяни от тези федерации, не трябва да се вземат предвид при преценката на степента на финансиране от държавното управление за целите на точка 20.15, буква г) от приложение А към Регламента за ЕСС. Следователно относителната значимост на тези членски вноски и на други постъпления от „частен“ характер спрямо финансирането от държавното управление представлява ясен показател, че НТО не се контролира от държавното управление и съответно следва да бъде класифицирана като НТООД.

2. Годишният финансов принос на CONI

63. Остава въпросът за годишния финансов принос на CONI — т.е. на единица на държавното управление — който, както вече отбелязах, възлиза на около 30 % от приходите на FIG и FISE. Размерът на този финансов принос действително е значителен и не изключвам възможността в някои ситуации и при някои обстоятелства принос от такъв размер да представлява показател за контрол. Обикновено обаче периодичен финансов принос от този вид *сам по себе си не* би бил достатъчен, за да се установи наличието на контрол.

64. Ситуацията обаче може да бъде различна, ако са налице доказателства, че въпросната спортна федерация е съгласувала своите управленски и организационни политики и програма с волята на единицата на държавното управление, която предоставя финансовия принос, тъй като федерацията фактически е фискално зависима от нея. Дори при такива обстоятелства обаче, за

49 Вж. в този смисъл решение от 12 септември 2013 г., IVD (C-526/11, EU:C:2013:543, т. 24).

50 Това следва да се провери от запитващата юрисдикция.

да се докаже наличието на контрол, би било необходимо да се установи, че такава фискална зависимост на практика поражда ситуация, при която единицата на държавното управление, която предоставя финансовия принос, упражнява решаващо влияние по отношение на ключови управленски и организационни решения.

65. Тук трябва да се припомни, че в точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС изрично се отчита, че дори дадена НТО да се „финансира основно от държавното управление“, ако тя продължава да бъде в състояние да определя „политиката или програмата си в значителна степен, тя няма да бъде считана за контролирана от държавното управление“. Това се постига чрез проучване на другите четири показателя, посочени в точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС[51]. В настоящия случай FIG и FISE не са „финансирани основно“ от държавното управление[52], но дори и да бяха, пак щеше бъде необходимо да се докаже, че те вече не могат да определят своята обща политика или програма[53], за да се установи наличието на контрол от единица на държавното управление.

66. Решението на запитващата юрисдикция изглежда подсказва, че в настоящите дела не се е случило нищо такова. Не са представени доказателства, които да сочат, че FIG или FISE не са запазили способността си — чрез своите членове — да определят своите собствени програми и политики, но това в крайна сметка е въпрос, който следва да провери националната юрисдикция.

67. Във всеки случай запитващата юрисдикция ще трябва да определи дали FIG и FISE фактически са фискално зависими от CONI поради размера на годишния му финансов принос. Дори ако обаче в крайна сметка запитващата юрисдикция се увери в наличието на такава фискална зависимост, ще трябва да се докаже също така, че FIG и FISE действително са съгласували своите общи политики или програми с волята на CONI поради наличието, наред с другото, на такава фактическа фискална зависимост от CONI, преди да може действително бъде установено наличието на контрол от единица на държавното управление. В съответствие с това при липсата на доказателства, че CONI управлява или повлиява в значителна степен управлението на FIG и FISE, следва да се отговори, че при тези конкретни обстоятелства не е доказано, че FIG и FISE подлежат на контрол от единица на държавното управление по смисъла на точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС.

VI. Заключение

68. С оглед на изложените съображения предлагам на Съда да отговори по следния начин на поставените от Corte dei Conti (Сметна палата, Италия) въпроси:

„Понятието „държавна намеса под формата на общи разпоредби, приложими за всички заети с една и съща дейност единици“, определено в точка 20.15 от приложение А към Регламент (ЕС) № 549/2013 на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. относно Европейската система от национални и регионални сметки в Европейския съюз, който урежда Европейската система от сметки 2010 („Регламентът за ЕСС“), се отнася, наред с останалото, до правилата във връзка с въпроси като признаването на спортни федерации, защитата на почтеността на спортните федерации и на организираните от тях състезания и опазването на здравето и

51 Освен това считам, че дори ако дадена НТО не се „финансира основно“ (или дори не се финансира изобщо) от държавното управление, тя въпреки това може да се контролира от единица на държавното управление, когато при преценката на петте показателя за контрол в точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС бъде установено, че единицата на държавното управление може да определя общата политика или програмата на НТО.

52 Т.е. CONI.

53 В това отношение изглежда, че съгласно показателя, посочен в точка 20.15, буква г) от приложение А към Регламента за ЕСС, FIG и FISE в крайна сметка се контролират от своите членове. Това обаче в крайна сметка трябва да се провери от националната юрисдикция.

благосъстоянието на атлетите, които са изрично предвидени в закона и се прилагат по еднакъв и общ начин към всички спортни федерации чрез установяването на общи стандарти за тази цел. Правомощията за установяване на тези правила не са от значение за преценката дали държавното управление упражнява контрол върху спортна федерация, която е нетърговска организация (НТО) и непазарен производител, за целите на точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС.

Изразът „контролът върху НТО се определя като способността да се определя общата политика или програмата на НТО“, фигуриращ в точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС, трябва да се тълкува като отнасящ се до способността за управление или повлияване в значителна степен на управлението на НТО и не се отнася до правомощия за външен надзор под формата на общи разпоредби, приложими за всички заети с една и съща дейност единици. Могат да се използват единствено петте конкретни показателя за контрол, посочени в букви а), б), в), г) и д) от тази точка, за да се определи дали дадено образувание разполага със способността да определя общата политика или програмата на НТО.

Доходите от членски вноски на спортните федерации, които представляват изцяло частни и доброволни договорни плащания от страна на членовете в замяна на услугите, предоставяни от тези федерации, не трябва да се вземат предвид при преценката на степента на финансиране от държавното управление за целите на точка 20.15, буква г) от приложение А към Регламента за ЕСС. Следователно относителната значимост на тези членски вноски и на други постъпления от „частен“ характер спрямо финансирането от държавното управление представлява ясен показател, че НТО не се контролира от държавното управление и съответно следва да бъде класифицирана като НТООД. В допълнение към това в точка 20.15 от приложение А към Регламента за ЕСС изрично се отчита, че дори дадена НТО да се „финансира основно от държавното управление“, ако тя продължава да бъде в състояние да определя „политиката или програмата си в значителна степен, тя няма да бъде считана за контролирана от държавното управление“.