



# Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT  
M. SZPUNAR  
fremsat den 9. marts 2023<sup>1</sup>

**Sag C-680/21**

**UL,**  
**SA Royal Antwerp Football Club**  
**mod**  
**Union royale belge des sociétés de football association ASBL,**  
**procesdeltager:**  
**Det Europæiske Fodboldforbund (UEFA)**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 45 TEUF – arbejdskraftens frie bevægelighed – artikel 165 TEUF – sport – UEFA's og de associerede nationale fodboldforbunds reglementer – spillere af egen avl«

## I. Indledning

1. Denne anmodning om præjudiciel afgørelse, som omhandler fortolkningen af artikel 45 TEUF og 101 TEUF, er blevet forelagt i en sag med deltagelse af UL, som er fodboldspiller, og Royal Antwerp Football Club (herefter »Royal Antwerp«) og Union royale belge des sociétés de football association (det kongelige belgiske fodboldforbund, herefter »URBSFA«) og Union des associations européennes de football (Det Europæiske Fodboldforbund, herefter »UEFA«), hvori der er nedlagt påstand om ophævelse af en voldgiftskendelse, hvorved det af UL og Royal Antwerp anlagte annullations- og erstatningssøgsmål vedrørende en række regler udstedt af URBSFA, UEFA og de øvrige nationale fodboldforbund, der er medlemmer af sidstnævnte, blev forkastet.

2. I overensstemmelse med Domstolens anmodning er dette forslag til afgørelse begrænset til aspektet vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed i sagen i henhold til artikel 45 TEUF. De omhandlede regler vedrører de såkaldte »spillere af egen avl«, dvs. spillere, der er uddannet i en klub eller i det nationale fodboldforbund, som denne klub tilhører. Spørgsmålet er nærmere bestemt, om obligatorisk angivelse af et bestemt antal spillere af egen avl på en given liste udgør en begrænsning af arbejdskraftens frie bevægelighed i henhold til artikel 45 TEUF.

<sup>1</sup> – Originalsprog: engelsk.

3. I dette forslag til afgørelse vil jeg argumentere for, at artikel 45 TEUF (kun) er til hinder for de omtvistede regler, for så vidt som de finder anvendelse på spillere, der ikke stammer fra den specifikke klub, der er omhandlet. Ingen ønsker kedelig fodbold<sup>2</sup>, hvilket er grunden til, at det efter min opfattelse er muligt at acceptere nogle begrænsninger af denne grundlæggende bestemmelse.

## II. De faktiske omstændigheder, retsforhandlingerne og de præjudicielle spørgsmål

### A. Sagens parter

4. UL er en professionel fodboldspiller, der er født i 1986, og som er tredjelandstatsborger samt belgisk statsborger. Han har spillet professionel fodbold i Belgien i mange år. Han spillede i flere år for Royal Antwerp, en professionel fodboldklub, der er hjemmehørende i Belgien, og spiller nu for en anden professionel fodboldklub i Belgien.

5. UEFA er et forbund i henhold til schweizisk ret, som er hjemmehørende i Nyon (Schweiz). Det blev oprettet i 1954 bl.a. med henblik på at beskæftige sig med alle spørgsmål vedrørende fodbold, at føre tilsyn og kontrol med udviklingen af fodbold i alle dens former og at tilrettelægge og afvikle internationale fodboldkonkurrencer og turneringer på europæisk plan. UEFA's medlemmer udgøres af 55 nationale fodboldforbund, hvis medlemmer omfatter professionelle fodboldklubber. UEFA's øverste organ er kongressen, hvori alle dets medlemmer samles. Dets udøvende organ er eksekutivkomitéen, hvis medlemmer vælges af kongressen, af European Leagues (EL), som selv er en sammenslutning, der er hjemmehørende i Schweiz og repræsenterer 37 nationale ligaer fra 30 forskellige stater, og af Association européenne des clubs (Den Europæiske Klubsammenslutning, ECA), som er et organ, der repræsenterer fodboldklubber.

6. URBSFA er en almennyttig sammenslutning i henhold til belgisk ret, som er anerkendt af Fédération Internationale de football association (Det Internationale Fodboldforbund, FIFA), af UEFA, som URBSFA er medlem af, og af Comité Olympique et Interfédéral Belge (den belgiske nationale olympiske komité, COIB). URBSFA har til formål at varetage sports- og forvaltningsorganisationen af professionel fodbold og amatør fodbold i Belgien samt at fremme fodboldsporten.

### B. De omtvistede regler

#### 1. UEFA

7. Den 2. februar 2005 vedtog UEFA's eksekutivkomité regler, der pålagde de klubber, der deltager i UEFA's klubturneringer, at registrere maksimalt 25 spillere i truplisten, der skal indeholde et minimumsantal spillere af egen avl. Sidstnævnte defineres af UEFA som spillere, der uafhængigt af deres nationalitet er blevet uddannet af deres klub eller af en anden klub i samme nationale forbund i mindst tre år i alderen mellem 15 og 21 år. Den 21. april 2005 blev reglen om spillere af egen avl godkendt på kongressen i Tallinn af UEFA's 52 medlemsforbund, herunder

<sup>2</sup> – Selv om inkarnerede fodboldfans som Nick Hornby i romanen *Fodboldfeber* fra 1992 måske vil gøre gældende, at »[a]t beklage sig over kedelig fodbold er lidt som at beklage sig over, at Shakespeares *Kong Lear* ender sørgeligt: Det rammer fuldstændig ved siden af, hvad der er kernen i det hele« [o.a.: jf. udgaven fra North Audio Publishing, 2022, s. 133].

URBSFA. Siden sæsonen 2008/2009 har UEFA's reglement fastsat, at klubber, der deltager i en af UEFA's turneringer, skal inkludere mindst 8 spillere af egen avl i en trupliste på maksimalt 25 spillere. Mindst fire af disse otte spillere skal være uddannet af den pågældende klub.

## 2. URBSFA

8. De relevante regler i URBSFA's forbundsreglement bestemmer, at fodboldklubber, der deltager i de professionelle fodbolddivisioner 1A og 1B, skal indgive *lister* bestående af maksimalt 25 spillere, hvoraf mindst 8 spillere skal være uddannet af belgiske klubber (dvs. spillere, der har været tilknyttet en belgisk klub i mindst 3 hele sæsoner inden deres fyldte 23. år). Desuden skal mindst 3 af disse 8 spillere have været tilknyttet en belgisk klub i mindst tre sæsoner inden deres fyldte 21. år<sup>3</sup>.

9. Med hensyn til *holdkort* skal klubber benytte spillere på den ovennævnte liste og skal angive mindst 6 spillere, der har været tilknyttet i mindst 3 hele sæsoner inden deres fyldte 23. år, heraf 2 inden deres fyldte 21. år<sup>4</sup>.

10. Hvis disse mindstegrænser ikke overholdes, kan spillerne i begge tilfælde ikke erstattes af spillere, der ikke opfylder de pågældende betingelser.

## C. Hovedsagens genstand

11. Den 13. februar 2020 anlagde UL sag ved Cour belge d'arbitrage pour le sport (belgisk voldgiftsret for sport, Belgien), hvori der bl.a. blev nedlagt påstand om, at det fastslås, at de af UEFA og URBSFA indførte regler om spillere af egen avl var ulovlige, idet de var i strid med artikel 45 TEUF<sup>5</sup>, samt om erstatning for den skade, som UL var blevet forvoldt. Royal Antwerp indtrådte efterfølgende frivilligt i sagen og fremsatte ligeledes krav om erstatning for den skade, som disse regler havde forvoldt. UEFA deltog ikke i voldgiftsproceduren.

12. Ved voldgiftskendelse af 10. juli 2020 afviste den belgiske voldgiftsret for sport disse krav, for så vidt som de vedrørte de af UEFA indførte regler om spillere af egen avl, og forkastede dem, for så vidt som de vedrørte de tilsvarende regler indført af URBSFA.

13. Med hensyn til de af URBSFA indførte regler var den belgiske voldgiftsret for sport i det væsentlige af den opfattelse, at de ikke var i strid med arbejdskraftens frie bevægelighed i henhold til artikel 45 TEUF, eftersom de fandt anvendelse uden forskel, ikke gav anledning til forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, og at de under alle omstændigheder var begrundet i legitime mål og ikke var uforholdsmæssige i forhold til disse mål<sup>6</sup>.

14. På denne baggrund afslog den belgiske voldgiftsret for sport UL's og Royal Antwerps erstatningskrav.

<sup>3</sup> – Dette følger af en samlet læsning af den tidligere artikel P335.11 og P1422 og den nuværende artikel B4 112 og B6 109 i URBSFA's forbundsreglement.

<sup>4</sup> – Dette følger af den tidligere artikel P1422 og den nuværende artikel B6.109 i URBSFA's forbundsreglement.

<sup>5</sup> – Og artikel 101 TEUF.

<sup>6</sup> – Endvidere har den belgiske voldgiftsret for sport fastslået, at der ikke var tale om en tilsidesættelse af artikel 101 TEUF.

15. Den 1. september 2020 anlagde UL og Royal Antwerp sag ved Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien) med påstand om ophævelse af voldgiftskendelsen med den begrundelse, at den var i strid med den offentlige orden som omhandlet i den belgiske retsplejelovs artikel 1717.

16. Til støtte for deres påstande har de nærmere bestemt gjort gældende, at UEFA's og URBSFA's regler om spillere af egen avl tilsidesætter arbejdskraftens frie bevægelighed i henhold til artikel 45 TEUF, for så vidt som disse regler begrænser såvel mulighederne for en professionel fodboldklub såsom Royal Antwerp for at ansætte spillere, der ikke opfylder kravene om lokal eller national tilknytning, som er opstillet heri, og for at sætte dem på banen i en kamp, samt muligheden for en spiller såsom UL for at blive ansat og sat på banen af en klub, med hensyn til hvilken han ikke kan gøre en sådan tilknytning gældende.

17. Den 9. november 2021 fremsatte UEFA en begæring om frivillig indtræden i sagen, hvilken begæring blev imødekommet ved dom af 26. november 2021.

18. Den forelæggende ret har i sin anmodning om præjudiciel afgørelse for det første anført, at den voldgiftskendelse, der ønskes ophævet, var baseret i) på den omstændighed, at UL's og Royal Antwerps krav delvist blev afvist og i øvrigt blev forkastet, og ii) på fortolkningen og anvendelsen af to EU-retlige bestemmelser, nærmere bestemt artikel 45 TEUF og 101 TEUF, hvis eventuelle tilsidesættelse i givet fald kunne udgøre en tilsidesættelse af den offentlige orden som omhandlet i den belgiske retsplejelovs artikel 1717 i betragtning af deres karakter og relevant praksis fra Domstolen.

19. For det andet er den forelæggende ret af den opfattelse, at den for at kunne træffe afgørelse har behov for Domstolens præcisering af fortolkningen af artikel 45 TEUF og 101 TEUF. Den forelæggende ret nærer tvivl om disse reglers restriktive virkning for arbejdskraftens frie bevægelighed og om, hvorvidt de er begrundede, egnede, nødvendige og står i et rimeligt forhold til de mål, der forfølges med dem. I denne forbindelse har den forelæggende ret bl.a. henvist til en pressemeddelelse fra Kommissionen og en undersøgelse foretaget af denne institution, hvoraf det fremgår, i) at disse regler har eller kan have restriktive virkninger for arbejdskraftens frie bevægelighed, og ii) at spørgsmålet, om disse virkninger står i et rimeligt forhold til de yderst begrænsede fordele, som disse regler medfører, i betragtning af de mindre indgribende alternative foranstaltninger, som tilsyneladende er mulige, er genstand for en indgåelse undersøgelse, navnlig inden for rammerne af traktatbrudssøgsmål anlagt af Kommissionen<sup>7</sup>.

#### **D. De præjudicielle spørgsmål**

20. Det er på denne baggrund, at Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien) ved afgørelse af 15. oktober 2021, indgået til Domstolen den 11. november 2021, har forelagt følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

»1) Skal artikel 101 TEUF fortolkes således, at den er til hinder for den plan vedrørende [spillere af egen avl], der blev vedtaget den 2. februar 2005 af UEFA's eksekutivkomité, som blev godkendt af UEFA's 52 medlemsforbund i Tallinn den 21. april 2005 og gennemført ved reglementer vedtaget af såvel UEFA som af de forbund, der er medlemmer af UEFA?

<sup>7</sup> – Den forelæggende har endvidere rejst spørgsmålet om, hvorvidt reglerne om spillere af egen avl kan anses for at udgøre en aftale mellem virksomheder, en vedtagelse inden for sammenslutninger af virksomheder eller en samordnet praksis som omhandlet i artikel 101, stk. 1, TEUF.

2) Skal artikel 45 TEUF og 101 TEUF fortolkes således, at de er til hinder for anvendelsen af reglerne om [angivelse på holdkortet af spillere af egen avl og reglerne for at sætte sådanne spillere på banen,] som er formaliseret i artikel P335.11 og P.1422 i URBSFA's forbundsreglement og gentaget i artikel B4.1[12] i afsnit 4 og B6 109 i afsnit 6 i den nye bekendtgørelse fra URBSFA?»

21. UL, Royal Antwerp, URBSFA, UEFA, den belgiske, den græske, den polske, den portugisiske, den rumænske og den svenske regering samt Europa-Kommissionen har afgivet skriftlige indlæg. UL, Royal Antwerp, URBSFA, UEFA, den polske, den rumænske og den svenske regering samt Europa-Kommissionen deltog i retsmødet den 15. november 2022.

### **III. Bedømmelse**

22. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om UEFA's regler om spillere af egen avl (det første spørgsmål) og URBSFA's regler om spillere af egen avl (det andet spørgsmål) er forenelige med EU-retten. Pudsigt nok nævner det andet spørgsmål, i modsætning til det første spørgsmål, ikke artikel 45 TEUF.

23. I dette forslag til afgørelse skal det undersøges, om artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for anvendelsen af regler såsom dem, der indgår i det relevante reglement fra URBSFA, som vedrører angivelse på holdkortet af spillere af egen avl og reglerne for at sætte sådanne spillere på banen. Eftersom det pågældende URBSFA-reglement i vid udstrækning er baseret på UEFA's regler, vil jeg også undersøge sidstnævnte i dette forslag til afgørelse.

24. Den forelæggende ret ønsker med sine spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for anvendelsen af de af UEFA og URBSFA indførte regler om spillere af egen avl.

### **A. Formaliteten**

25. URBSFA har gjort gældende, at de to spørgsmål bør afvises, idet de ikke er relevante for sagsøgerne i hovedsagen og er af hypotetisk karakter. URBSFA har endvidere anført, at tvisten i hovedsagen har en rent national dimension i betragtning af UL's nationalitet, Royal Antwerps etableringssted og den territoriale rækkevidde af de omhandlede regler, samt at den forelæggende ret kun skal træffe afgørelse inter partes.

26. UEFA er af den opfattelse, at de præjudicielle spørgsmål bør afvises, eftersom den forelæggende ret ikke har givet tilstrækkelige oplysninger om den faktiske og den retlige sammenhæng, som disse spørgsmål indgår i, navnlig om identiteten på de forskellige nationale fodboldforbund, der har indført regler om spillere af egen avl og det faktiske indhold af disse forskellige regler. Den forelæggende ret har desuden ikke godtgjort, at tvisten i hovedsagen har en tværnational karakter. Eftersom afgørelsen om at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål blev truffet, inden UEFA blev hørt, har den utilstrækkeligt præcise og detaljerede redegørelse for sagens faktiske og retlige baggrund desuden forhindret UEFA i at gøre sine rettigheder gældende.

27. I samme retning er den rumænske regering og Kommissionen enige med URBSFA og UEFA om, at spørgsmålet om fortolkningen af artikel 45 TEUF er blevet rejst i en sammenhæng, hvor der hverken foreligger en tilknytning til udlandet, dvs. et eksternt element, i hovedsagen eller en angivelse fra den forelæggende ret af, at denne fortolkning opfylder et behov med henblik på selve afgørelsen af denne sag på trods af tvistens rent nationale karakter.

28. Selv om jeg godt forstår de bekymringer, der er beskrevet i de foregående punkter<sup>8</sup>, kan spørgsmålene i den foreliggende sag efter min opfattelse antages til realitetsbehandling.

29. Udgangspunktet for at vurdere en formalitetsindsigelse på grundlag af en angiveligt rent national situation er Domstolens dom i sagen Ullens de Schooten<sup>9</sup>, hvori Domstolen udførligt har opsummeret og klassificeret de fire situationer, hvor sager, der er opstået på grundlag af rent interne situationer, ikke desto mindre kan antages til realitetsbehandling inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse. En af disse situationer er, når det ikke kan udelukkes, at statsborgere etableret i andre medlemsstater havde været eller kunne have været interesseret i at gøre brug af disse friheder med henblik på at udøve virksomhed i den medlemsstat, som havde vedtaget den omhandlede nationale lovgivning, og at denne lovgivning, som fandt anvendelse uden forskel på nationale statsborgere og statsborgere i andre medlemsstater, dermed kunne få virkninger, der ikke var afgrænset til denne medlemsstat<sup>10</sup>. I denne henseende er det ikke utænkeligt, at fodboldspillere, der er hjemmehørende i andre medlemsstater, afskrækkes fra at komme ind på det belgiske marked på grund af de omhandlede regler.

30. Det bør desuden anføres, at den forelæggende rets kompetence i dette tilfælde er begrænset til at fastslå, om den offentlige orden er blevet tilsidesat af voldgiftskendelsen. Den forelæggende ret må i forbindelse med sin bedømmelse pr. definition gå ud over de specifikke faktiske omstændigheder i den foreliggende sag, eftersom hensyn til den offentlige orden nødvendigvis rækker ud over individuelle sager.

31. Det bør desuden fremhæves, at genstanden for den foreliggende sag på nationalt plan ikke er en tvist mellem UL og Royal Antwerp, men de omtvistede regler fra UEFA og URBSFA. Sagen, der verserer for den forelæggende ret, hvorved der er nedlagt påstand om ophævelse af en voldgiftskendelse, udgør ikke en hypotetisk situation. Den pågældende voldgiftskendelse er baseret på den belgiske voldgiftsret for sports fortolkning og anvendelse af artikel 45 TEUF<sup>11</sup>. Den forelæggende ret har anført, at den har pligt til at efterprøve gyldigheden af denne fortolkning og anvendelse med henblik på at fastslå, hvorvidt voldgiftskendelsen strider mod den offentlige orden. Artikel 45 TEUF er således blevet anvendt af den belgiske voldgiftsret for sport på en måde, der giver anledning til tvivl hos den forelæggende ret. Hverken den belgiske voldgiftsret for sport eller følgelig den forelæggende ret skal bedømme UL's specifikke situation. UL, som efterfølgende blev støttet af Royal Antwerp, har derimod nedlagt påstand om, at det fastslås, at de af UEFA og URBSFA indførte regler om spillere af egen avl var ulovlige, idet de er i strid med EU-retten. I forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt voldgiftskendelsen, hvori der ikke blev fastslået en tilsidesættelse af EU-retten, skal ophæves, skal den forelæggende ret undersøge de omtvistede regler i deres helhed og generelt.

<sup>8</sup> – UL og Royal Antwerp er, trods alt, begge hjemmehørende i Belgien, og der er i denne forbindelse ikke noget grænseoverskridende element.

<sup>9</sup> – Dom af 15.11.2016 (C-268/15, EU:C:2016:874).

<sup>10</sup> – Jf. dom af 15.11.2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, præmis 50).

<sup>11</sup> – Samt artikel 101 TEUF.

32. Med hensyn til UEFA's argument om, at det ikke blev hørt inden vedtagelsen af afgørelsen om at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål, er det endelig tilstrækkeligt at anføre, at det i henhold til Domstolens faste praksis ikke tilkommer Domstolen at undersøge, om forelæggelsesbeslutningen er truffet i overensstemmelse med de nationale bestemmelser vedrørende retternes sammensætning og virkemåde<sup>12</sup>.

33. På denne baggrund foreslår jeg, at Domstolen fastslår, at spørgsmålene fra den forelæggende ret kan antages til realitetsbehandling.

## B. Realiteten

34. I henhold til artikel 45 TEUF sikres arbejdskraftens frie bevægelighed inden for Unionen.

35. Sportsaktiviteter, der udgør en del af erhvervslivet, er omfattet af de traktatfæstede grundlæggende friheder<sup>13</sup>, hvilket indebærer, at professionelle fodboldspillere, der udøver økonomisk virksomhed, skal anses for at være »arbejdstagere« i henhold til artikel 45 TEUF<sup>14</sup>.

36. Med hensyn til de aktører, der er bundet af artikel 45 TEUF, fremgår det endvidere af Domstolens faste praksis, at denne bestemmelse finder anvendelse på private aktører såsom UEFA og URBSFA, der regulerer lønarbejde kollektivt<sup>15</sup>.

### 1. De omtvistede regler

37. På dette tidspunkt er det efter min opfattelse hensigtsmæssigt at opsummere de omhandlede regler.

38. I henhold til UEFA's reglement defineres »spillere af egen avl« som spillere, der uafhængigt af deres nationalitet er blevet uddannet af deres klub eller af en anden klub i samme nationale forbund i mindst 3 år i alderen mellem 15 og 21 år. Det følger desuden af UEFA's reglement, at klubber, der deltager i en af UEFA's turneringer<sup>16</sup>, skal inkludere mindst 8 spillere af egen avl i en trupliste på maksimalt 25 spillere. Mindst 4 af disse spillere skal være uddannet af den pågældende klub.

39. I henhold til URBSFA's reglement skal klubber, der deltager i en turnering i URBSFA's regi, angive en *liste* på maksimalt 25 spillere, hvoraf 8 spillere skal have spillet for den pågældende klub eller en anden belgisk klub i mindst 3 sæsoner inden deres fyldte 23. år (3 ud af disse 8

<sup>12</sup> – Jf. f.eks. dom af 11.4.2000, Deliège (C-51/96 og C-191/97, EU:C:2000:199, præmis 29).

<sup>13</sup> – Jf. også U. Forsthoft, D. Eisendle, i E. Grabitz, M. Hilf og M. Nettesheim, (red.), *Das Recht der Europäischen Union*, 76. EL., ajourført i maj 2022, C.H. Beck, München, Art. 49 AEUV, punkt 104.

<sup>14</sup> – Dette er fast retspraksis efter dom af 14.7.1976, Donà (13/76, EU:C:1976:115, præmis 13). Jf. også dom af 15.12.1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 73). Overordnet set følger det af Domstolens faste praksis, at begrebet »arbejdstager« er et selvstændigt begreb, som ikke må fortolkes indskrænkende. Enhver person, der udøver en reel og faktisk beskæftigelse, bortset fra beskæftigelse af så ringe omfang, at den fremstår som et rent marginalt supplement, skal anses for »arbejdstager«. Jf. dom af 19.7.2017, Abercrombie & Fitch Italia (C-143/16, EU:C:2017:566, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

<sup>15</sup> – Dette er fast retspraksis efter dom af 12.12.1974, Walrave og Koch (36/74, EU:C:1974:140, præmis 17). Jf. også dom af 15.12.1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 82), af 13.4.2000, Lehtonen og Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, præmis 35), og af 16.3.2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, præmis 30).

<sup>16</sup> – Nærmere bestemt disse fire turneringer: UEFA's Champions League, Europa League, Conference League og Super Cup.

spillere inden deres fyldte 21. år). Med hensyn til holdkort skal klubber benytte spillere på denne liste og skal angive mindst 6 spillere, der har været tilknyttet i mindst 3 hele sæsoner inden deres fyldte 23. år, heraf 2 inden deres fyldte 21. år.

40. Hvis disse mindstegrænser ikke overholdes, kan spillerne i begge tilfælde (i UEFA's og i URBSFA's regi) ikke erstattes af spillere, der ikke opfylder de pågældende betingelser.

## 2. Begrænsning

41. Nedenfor vil jeg undersøge, om de omhandlede regler udgør en begrænsning af artikel 45 TEUF.

42. UL og Royal Antwerp samt Kommissionen<sup>17</sup> er af den opfattelse, at de omtvistede regler ikke blot påvirker arbejdskraftens frie bevægelighed i EU, men også udgør indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet. UEFA og URBSFA har derimod gjort gældende, at de omhandlede regler både finder anvendelse uden forskel på alle spillere, uanset deres nationalitet, og heller ikke udgør en hindring for spillernes frie bevægelighed.

43. Det er min opfattelse, at de omtvistede regler kan give anledning til indirekte forskelsbehandling af borgere fra andre medlemsstater. Det er en kendsgerning, at jo yngre en spiller er, desto mere sandsynligt er det, at den pågældende er bosiddende på sit hjemsted<sup>18</sup>. Det er således nødvendigvis spillere fra andre medlemsstater, der vil blive påvirket negativt af de omtvistede regler.

44. De gældende omtvistede regler udgør et krav, som kun kan opfyldes af spillere, der har været til stede på et bestemt sted. Domstolen har i den forbindelse konsekvent fundet, at en national bestemmelse, hvorefter der sondres på grundlag af bopæl, risikerer navnlig at ramme borgere fra andre medlemsstater, da ikke-hjemmehørende personer som oftest er statsborgere i andre stater<sup>19</sup>. Domstolen har i samme retning konsekvent fundet, at krav om, at udøvelsen af visse erhverv er betinget af særlige kvalifikationer, udgør en diskriminerende restriktion for arbejdskraftens frie bevægelighed<sup>20</sup>. Reglerne om spillere af egen avl vil sandsynligvis begrænse mulighederne for spillere, der er unionsborgere, for frit at forlade en klub i en medlemsstat til fordel for en klub i en anden medlemsstat. På trods af deres neutrale ordlyd stiller de omtvistede regler lokale spillere mere gunstigt end spillere fra andre medlemsstater<sup>21</sup>.

45. Selv såfremt det måtte fastslås, at de omtvistede regler ikke medfører indirekte forskelsbehandling, hvilket ikke er tilfældet, udgør de helt bestemt en (simpel) begrænsning af fodboldspilleres frie bevægelighed. I denne forbindelse minder jeg om, at Domstolen har

<sup>17</sup> – Der, som beskrevet ovenfor, ikke desto mindre er af den opfattelse, at spørgsmålet bør afvises, idet det angiveligt ikke har et grænseoverskridende element.

<sup>18</sup> – Dermed ikke sagt, at der ikke findes spillere, der flytter til udlandet i en meget ung alder. Dette gør sig imidlertid kun gældende for en lille andel af spillerne, som udgør en undtagelse til reglen om, at jo yngre en spiller er, desto mere lokal er den pågældende sandsynligvis.

<sup>19</sup> – Jf. med hensyn til artikel 45 TEUF f.eks. dom af 7.5.1998, *Clean Car Autoservice* (C-350/96, EU:C:1998:205, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis). Jf. tillige A. Zawadzka-Łojek, »Ochrona interesu ogólnego na rynku wewnętrznym - dopuszczalne wyjątki i ograniczenia swobod. Model ochrony«, i *System Prawa Unii Europejskiego, bind 7, Prawo rynku wewnętrznego*, Warszawa, C.H. Beck, 2020, punkt 197.

<sup>20</sup> – Jf. f.eks. dom af 15.10.1987, *Heylens m.fl.* (222/86, EU:C:1987:442, præmis 9-11).

<sup>21</sup> – Jf. i denne henseende også J. Kliesch, *Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht*, Nomos, Baden-Baden, 2017, s. 215, med hensyn til UEFA's regler.



fastslået, at regler, som forbyder en basketballklub at sætte spillere fra andre medlemsstater på holdet i nationale mesterskabskampe, når transferen af den pågældende spiller er sket efter en bestemt dato, »udgør [...] en hindring for arbejdstageres frie bevægelighed«<sup>22</sup>.

46. Jeg vil i forbifarten nævne, at den definition af spillere af egen avl, som UEFA og URBSFA har valgt, hvorefter spillere af egen avl ikke kun er spillere, der kommer fra en bestemt klub, men også fra den pågældende nationale liga, er uden betydning med henblik på at fastslå, om der foreligger en begrænsning. I begge tilfælde kan 8 spillere ikke stamme fra en klub i en anden medlemsstat, mens 17 kan. Sondringen mellem spillere fra den samme klub og spillere fra den samme liga er imidlertid relevant, når det drejer sig om spørgsmålet, om de omtvistede regler er forholdsmæssige.

### 3. Begrundelse

47. En begrænsning af arbejdskraftens frie bevægelighed kan ikke begrundes, medmindre den for det første er rettet mod et af de i artikel 45, stk. 3, TEUF anførte hensyn<sup>23</sup> eller et tvingende alment hensyn<sup>24</sup> og for det andet overholder proportionalitetsprincippet, hvilket indebærer, at den skal være egnet til på en sammenhængende og systematisk måde at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte mål og ikke går videre end nødvendigt for at nå dette mål<sup>25</sup>.

#### a) Om artikel 165 TEUF

48. Eftersom flere af sagens parter har henvist generelt til artikel 165 TEUF i deres indlæg, er det nødvendigt at knytte et par bemærkninger til denne bestemmelse på dette tidspunkt i den retlige bedømmelse.

49. Artikel 165 TEUF, som blev indsat i traktaterne ved Lissabontraktaten<sup>26</sup>, omhandler tre forskellige, men alligevel indbyrdes forbundne områder: uddannelse, unge og sport. Den består af fire stykker. Stk. 1 fastsætter bestemmelsens generelle formål og bærende tanke, som er, at Unionen bidrager til fremme af sport i Europa og i den forbindelse tager hensyn til sportens specifikke forhold, dens strukturer, der bygger på frivillighed, og dens sociale og uddannende funktion. I stk. 2 præciseres de nærmere mål for Unionens indsats, som det er umuligt at være uenig i<sup>27</sup>: at udvikle sportens europæiske dimension ved at fremme retfærdighed og åbenhed i sportskonkurrencer og samarbejde mellem de organisationer og myndigheder, der har ansvar for sport, samt ved at beskytte sportsudøvernes, især de yngstes, fysiske og moralske integritet. I stk. 3 fremhæves betydningen af at fremme samarbejdet med tredjelande og med internationale

<sup>22</sup> – Jf. dom af 13.4.2000, Lehtonen og Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, præmis 49). I denne dom henviser Domstolen udtrykkeligt til sin dom af 15.12.1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 99 og 100). Domstolen fastslog desuden i dom af 16.3.2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, præmis 35), at en fransk kollektiv overenskomst, hvorefter en »espoir«-spiller (en spiller på mellem 16 og 22 år) efter sin uddannelsesperiodes afslutning er forpligtet til, idet han i modsat fald vil ifalde erstatningspligt, at indgå sin første kontrakt som professionel spiller med den klub, hvor han er uddannet, kunne afholde denne spiller fra at udøve sin ret til fri bevægelighed.

<sup>23</sup> – Den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed.

<sup>24</sup> – Domstolen har i årenes løb anvendt forskellig terminologi til at beskrive grunde af ikke-økonomisk art som hensyn, der er blevet (og er ved at blive) udviklet i retspraksis. Jf. F. Martucci, *Droit du marché intérieur de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, Paris, 2021, punkt 261. For at lette forståelsen vil jeg benævne dem »tvingende almene hensyn« i dette forslag til afgørelse.

<sup>25</sup> – Jf. i denne retning i det væsentlige dom af 15.12.1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 104), af 16.3.2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, præmis 38), og af 10.10.2019, Krah (C-703/17, EU:C:2019:850, præmis 55).

<sup>26</sup> – Med hensyn til denne bestemmelses tilblivelse, jf. generaladvokat Rantos' forslag til afgørelse European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2022:993, punkt 29).

<sup>27</sup> – Ud af de syv mål i dette stykke vedrører seks af dem uddannelse og kun et af dem sport.

organisationer, herunder navnlig Europarådet<sup>28</sup>. Stk. 4 tillader endelig, og hvad der er afgørende, at EU's politiske institutioner<sup>29</sup> »efter den almindelige lovgivningsprocedure« »vedtager [...] tilskyndelsesforanstaltninger, men uden at der er tale om nogen form for harmonisering«<sup>30</sup>, og at Rådet (på egen hånd) på forslag af Kommissionen vedtager henstillinger.

### 1) Ordlydsfortolkning

50. Nedenstående fremgår allerede direkte af ordlyden af artikel 165 TEUF.

51. For det første er denne bestemmelse rettet til Unionen og ikke til medlemsstaterne eller andre offentlige enheder, så meget desto mindre private enheder. For det andet omfatter den anvendte ordlyd (»bidrage til«, »fremme«, »tage hensyn til«, »udvikling«, »samarbejde«) formuleringer, der typisk findes i blød lovgivning. For det tredje omfatter artikel 165 TEUF både professionel og rekreativ sport, uanset om denne sport udøves i klubber eller på individuelt plan<sup>31</sup>. Selv om artikel 165, stk. 4, TEUF henviser til den almindelige lovgivningsprocedure, er denne bestemmelse for det fjerde *ikke* et retsgrundlag for, at de politiske institutioner kan vedtage bindende retsakter som omhandlet i artikel 288 TEUF<sup>32</sup>. Artikel 165, stk. 4, TEUF er dermed blot et »falsk retsgrundlag« og karakteristisk for en sag, der er anlagt inden for rammerne af EU-politik, uden at medlemsstaterne i deres egenskab af traktaternes herrer er villige til at afgive tilsvarende lovgivningsmæssige beføjelser til Unionen. Sidstnævnte aspekt fremgår i øvrigt allerede af artikel 2, stk. 5, TEUF og artikel 6, litra e), TEUF: På området for sport har Unionen ikke en lovgivningsmæssig »kompetence«, men derimod blot kompetence »til at gennemføre tiltag for at understøtte, koordinere eller supplere medlemsstaternes tiltag«<sup>33</sup>.

### 2) En systematisk og teleologisk fortolkning

52. Med hensyn til artikel 165 TEUF inden for rammerne af opbygningen af EUF-traktaten bør det anføres, at denne bestemmelse, der er placeret i EUF-traktatens tredje del, afsnit XII<sup>34</sup>, befinder sig blandt alle andre områder af Unionens politik.

53. På denne baggrund kan nedenstående udledes.

54. For det første er artikel 165 TEUF ikke en almindelig bestemmelse som omhandlet i EUF-traktatens første del, andet afsnit<sup>35</sup>. For det andet er UEFA og URBSFA private organer, for så vidt som de regulerer lønarbejde kollektivt, der hverken fremmer eller gennemfører EU-politik. Denne opgave er tillagt EU-lovgiver (samt de aktører, der gennemfører, anvender og

<sup>28</sup> – For så vidt som der henvises til Europarådet, udgør denne bestemmelse et specifikt eksempel på den generelle pligt, som EU er pålagt i henhold til artikel 220, stk. 1, TEUF til at indlede ethvert formålstjenligt samarbejde med Europarådet. Jf. også mit forslag til afgørelse *The English Bridge Union* (C-90/16, EU:C:2017:464, punkt 33).

<sup>29</sup> – Med henblik på dette forslag til afgørelse forstås der ved EU's politiske institutioner Kommissionen, Rådet og Parlamentet.

<sup>30</sup> – Det tager ganske vist noget tid at forstå denne bestemmelse, der på næsten orwellsk vis tillader, at de politiske institutioner anvender den almindelige lovgivningsprocedure til at vedtage ... alt andet end lovgivning.

<sup>31</sup> – Jf. også i denne retning K. Odendahl i M. Pechstein, C. Nowak og U. Häde (red.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, bind III, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Art. 165 AEUV, punkt 9.

<sup>32</sup> – Dvs. forordninger, direktiver og afgørelser.

<sup>33</sup> – Jf. artikel 2, stk. 5, TEUF og artikel 6, litra e), TEUF. I artikel 2, stk. 5, TEUF præciseres det, at denne indsats ikke træder i stedet for medlemsstaternes beføjelser på disse områder.

<sup>34</sup> – Dvs. at den er omgivet af Den Europæiske Socialfond og Kultur.

<sup>35</sup> – Et sådant privilegium er forbeholdt spørgsmål, som traktaternes herrer tydeligvis anser for at have større betydning, såsom forbud mod forskelsbehandling (artikel 8 TEUF og 10 TEUF), miljø (artikel 11 TEUF), forbrugerbeskyttelse (artikel 12 TEUF) eller databeskyttelse (artikel 16 TEUF) for blot at nævne et par eksempler.

håndhæver den afledte ret). UEFA og URBSFA har snarere forsøgt at støtte sig på et offentligt politisk mål med henblik på at begrunde en begrænsning af en grundlæggende frihed. For så vidt angår den foreliggende sag kan de funktionelt sammenlignes ikke med en EU-institution, der agerer<sup>36</sup> på grundlag af artikel 165 TEUF, men med en medlemsstat, der forsøger at begrunde en begrænsning af en grundlæggende frihed. Sagt med andre ord omhandler den foreliggende sag *negativ* integration, hvor en enhed forsøger at begrænse en grundlæggende frihed med henblik på at fremme en anden politik, som efter dens opfattelse vejer tungere. Denne anden politik falder i dette tilfælde ind under sportsområdet. For det tredje tilkommer det ikke UEFA eller URBSFA at gennemføre Unionens indsats i henhold til artikel 165 TEUF. Der er tale om private organer, der varetager såvel økonomiske som regeludstedende funktioner. For det fjerde kan EU's politiske institutioner naturligvis frit – i deres visdom – proklamere<sup>37</sup> en europæisk sportsmodel på grundlag af artikel 165 TEUF eller andre bestemmelser. Dette betyder imidlertid ikke, at de funktioner, som EU's institutioner er pålagt, på den ene eller anden måde outsources til UEFA eller URBSFA. For det femte kan UEFA og URBSFA ikke få en blankocheck til at begrænse de grundlæggende rettigheder i artikel 45 TEUF under henvisning til artikel 165 TEUF. Begrænsninger af denne grundlæggende frihed foretaget af enheder såsom UEFA og URBSFA skal ligesom alle andre begrænsninger bedømmes i henhold til almindelige principper.

### 3) *Betydning for den foreliggende sag*

55. Alt det ovenstående betyder ikke, at den juridiske værdi af artikel 165 TEUF er så begrænset<sup>38</sup>, at denne bestemmelse slet ikke har nogen betydning for den foreliggende sag. Denne bestemmelse er nyttig i to henseender: for det første med henblik på at identificere et hensyn som begrundelse for en begrænsning af artikel 45 TEUF, et såkaldt tvingende alment hensyn, og for det andet som en tilkendegivelse af, at hvad der er acceptabelt inden for og overalt i Unionen med hensyn til gennemførelsen af proportionalitetstesten<sup>39</sup>. Dette er desuden præcist det, som Domstolen har gjort tidligere<sup>40</sup>.

#### **b) Identificering af et tvingende alment hensyn**

56. UEFA og URBSFA har nærmere bestemt påberåbt sig to forskellige tvingende almene hensyn: fremme af ansættelsen og uddannelsen af unge spillere og forbedring af den konkurrencemæssige balance mellem hold i UEFA's klubturneringer og nationale turneringer. Et andet tvingende alment hensyn, der er blevet påberåbt, er beskyttelsen af unge spillere, for så vidt som deres sociale og familiemæssige miljø bør opretholdes, og der bør undgås afbrydelser af deres normale uddannelse.

<sup>36</sup> – Jeg anvender formuleringen »agerer« i mangel af bedre, eftersom artikel 165 TEUF, således som det fremgår af det ovenstående, ikke tillader, at EU's institutioner lovgiver i ordets egentlige forstand.

<sup>37</sup> – Jeg vil i forbifarten nævne, at de politiske institutioner tydeligvis har valgt ikke at harmonisere eller regulere interne markedsrelaterede spørgsmål om sport ved at anvende artikel 114 TEUF.

<sup>38</sup> – Domstolen har desuden fastslået, at artikel 165 TEUF, sammenholdt med EUF-traktatens regler om unionsborgerskab, artikel 18 TEUF og 21 TEUF, var til hinder for et nationalt sportsforbunds reglement, der begrænsede den frie bevægelighed. Jf. dom af 13.6.2019, TopFit og Biffi (C-22/18, EU:C:2019:497).

<sup>39</sup> – Jeg kan i denne forbindelse fuldt ud tilslutte mig generaladvokat Rantos' forslag til afgørelse European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2022:993, punkt 42), hvoraf det fremgår, at »[s]elv om sportens særlige karakteristika ikke kan påberåbes med henblik på at udelukke sportsaktiviteter fra EU- og EUF-traktaternes anvendelsesområde, kan henvisningerne til disse specifikke forhold og til sportens sociale og uddannende funktion i artikel 165 TEUF navnlig være relevante med henblik på analysen, på sportsområdet, af en mulig objektiv begrundelse for begrænsninger af konkurrencen eller grundlæggende friheder«.

<sup>40</sup> – Jf. dom af 16.3.2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, præmis 39). I forbindelse med etableringsretten i henhold til artikel 49 TEUF jf. også dom af 7.9.2022, Cilevičs m.fl. (C-391/20, EU:C:2022:638, præmis 59), hvori Domstolen blot overordnet henviste til artikel 165 TEUF, inden den så nærmere på den restriktive karakter af en national foranstaltning, der tydeligvis faldt ind under de områder, der er omfattet af artikel 165 TEUF.

57. I denne forbindelse bør det anføres, at Domstolen synes at antage, at når enheder såsom UEFA og URBSFA, som er bundet af artikel 45 TEUF, ønsker at anføre hensyn som begrundelse for en begrænsning, har den offentlige eller private karakter af de omtvistede regler overhovedet ingen betydning for rækkevidden eller indholdet af de nævnte hensyn<sup>41</sup>.

58. Jeg kan tilslutte mig dette udsagn, og jeg forstår den generelle interesse i at opretholde en ensartet ordning med hensyn til artikel 45 TEUF, uanset om begrænsningerne stammer fra offentlige eller private organer. Der må imidlertid ikke ses bort fra den omstændighed, at private enheder såsom UEFA eller URBSFA – i modsætning til en medlemsstat som en offentlig enhed – i overensstemmelse med deres respektive formål forfølger mål af økonomisk karakter<sup>42</sup>. Sådanne mål kan til tider være i strid med offentlige mål. Desuden udøver UEFA og URBSFA både regeludstedende og økonomiske funktioner. Eftersom disse funktioner ikke er adskilt, vil der opstå interessekonflikter. Sagt med andre ord ville UEFA og URBSFA opføre sig irrationelt, hvis de forsøgte at fremme offentlige mål, der var direkte i modstrid med deres kommercielle interesser.

59. Når medlemsstaterne ønsker at begrunde begrænsninger af en grundlæggende frihed, består en formodning for, at de har til hensigt at fremme andre offentlige interesser end det indre marked. Dette er ikke tilfældet for en privat enhed, hvilket bør holdes for øje i nedenstående bedømmelse. Af denne grund foretrækker jeg Domstolens formulering i Angonese-dommen, hvor den taler om et »mål, der lovligt forfølges«<sup>43</sup>, uden at præcisere, at et sådant mål nødvendigvis skal være af *almen* interesse. Derfor er det så meget desto mere vigtigt grundigt at undersøge elementet af *almen* interesse i de tvingende hensyn, som UEFA og URBSFA har påberåbt sig.

60. Hvad angår professionel sportsudøvelse har Domstolen allerede haft lejlighed til at fastslå, at når henses til den vigtige sociale rolle, som sport og især fodbold har i Unionen, må det erkendes, at målet om at fremme unge spilleres ansættelse og videreuddannelse er et legitimt mål<sup>44</sup>. Det samme gælder for målet om at sikre ligestilling mellem klubberne ved at opretholde en vis jævnbyrdighed og usikkerhed med hensyn til resultaterne<sup>45</sup>.

### **c) Proportionalitet**

61. De omtvistede regler skal dernæst overholde proportionalitetsprincippet, dvs. at de skal være egnede til på en sammenhængende og systematisk måde at sikre virkeliggørelsen af de forfulgte mål og ikke gå videre end nødvendigt for at nå disse mål. Det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om de omtvistede regler er forholdsmæssige. I denne forbindelse bærer UEFA og URBSFA bevisbyrden med hensyn til forholdsmæssigheden af reglerne om spillere af egen avl.

<sup>41</sup> – Jf. dom af 15.12.1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 86).

<sup>42</sup> – Jf. også S. Weatherill, *European Sports Law*, T.M.C. Asser, Haag, 2007, s. 60, som anfører, at selv om Domstolens tilgang indeholder en »perfekt logik«, »fremgår det ikke, hvordan de i [artikel 45, stk. 3, TEUF] omhandlede begreber i tilstrækkelig grad kan tilpasses den private sektor«, og som fremhæver risikoen for, at en tilladelse til, at private aktører kan påberåbe sig offentlige hensyn som begrundelse, »kan føre til, at grænserne for disse hensyn overskrides«.

<sup>43</sup> – Jf. dom af 6.6.2000 (C-281/98, EU:C:2000:296, præmis 42). Jf. også i denne retning P.-Chr. Müller-Graff, »Die horizontale Direktwirkung der Grundfreiheiten«, *Europarecht*, 2014, s. 3-29, på s. 12.

<sup>44</sup> – Jf. dom af 15.12.1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 106), og af 16.3.2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, præmis 39).

<sup>45</sup> – Jf. dom af 15.12.1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 106). Domstolen har også anerkendt lige vilkår i sportsturneringer som et gyldigt mål, jf. dom af 11.4.2000, Deliège (C-51/96 og C-191/97, EU:C:2000:199, præmis 64) og af 13.4.2000, Lehtonen og Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, præmis 53). Denne sag handler imidlertid ikke om sådanne lige vilkår i en turnering, men derimod om de betingelser, som en klub skal opfylde for at deltage i en turnering.

62. På grundlag af de for Domstolen foreliggende oplysninger og de forskellige parterers indlæg er jeg af den opfattelse, at Domstolen er tilstrækkeligt orienteret, således at den kan vejlede den forelæggende ret om proportionalitetstesten.

63. Det vil blive påvist, at nogle begrænsninger er begrundede.

64. Generelt er det blevet fremhævet i retslitteraturen, at »sportslige reglementer har en økonomisk virkning. Men uden nogen grundlæggende regler ville sport ikke eksistere«<sup>46</sup>. De specifikke markeder for sportskonkurrencer kræver, at der findes konkurrenter. Ingen begrænsninger må potentielt føre til en situation, hvor en klub, der er i stand til at købe alle spillere, befinder sig i en position, hvor den i praksis ikke længere kan tabe til andre klubber. Det ville være en skam, hvis f.eks. Wisła Kraków var i stand til at dominere hele den polske liga. Det »smukke spil« ville miste noget af sin tiltrækningskraft.

### 1) Egnethed

65. De omtvistede regler skal være egnede til at gennemføre de angiveligt tvingende almene hensyn, dvs. at reglerne om spillere af egen avl skal være egnede til at fremme uddannelsen og ansættelsen af unge spillere og forbedre den konkurrencemæssige balance mellem hold i UEFA's klubturneringer og nationale turneringer.

#### i) Uddannelse og ansættelse af unge spillere

66. De omtvistede regler er pr. definition egnede til at indfri målet om at uddanne og ansætte unge spillere, hvilket desuden anerkendes af Royal Antwerp<sup>47</sup>.

67. Jeg nærer imidlertid tvivl om de omtvistede reglers overordnede sammenhæng for så vidt angår definitionen af en spiller af egen avl. Hvis en spiller af egen avl ikke kun er en spiller, der er uddannet af en given klub, men også af en klub i den nationale liga, således som det er tilfældet ifølge UEFA's og URBSFA's regelsæt, er jeg i tvivl om, hvorvidt de omtvistede regler i praksis bidrager til at indfri målet om, at klubber skal uddanne unge spillere. I denne forbindelse noterer jeg mig, at mindst halvdelen (dvs. fire) af spillerne af egen avl i henhold til UEFA's regelsæt skal være uddannet af den pågældende klub. Dette mindsker problemet, men løser ikke det grundlæggende problem, som er selve definitionen af, hvad en spiller af egen avl er.

68. Det øger naturligvis tvivlen, hvis den pågældende nationale liga er en stor liga, og derfor giver UEFA's reglement efter min opfattelse anledning til flere spørgsmål end reglementet fra URBSFA, som til sammenligning er en af de mindre ligaer. Hvis en klub i en stor national liga kan »købe« op til halvdelen af spillere af egen avl, modarbejdes målsætningen om at tilskynde denne klub til at uddanne unge spillere.

<sup>46</sup> – Jf. S. Weatherill, op. cit., s. 336.

<sup>47</sup> – Jf. punkt 38 Royal Antwerps indlæg.

69. Selv om kravet om at angive et forudbestemt antal spillere af egen avl på en liste efter min opfattelse er begrundet, kan jeg på denne baggrund ikke se rationalet – i et uddannelsesmæssigt perspektiv – for at udvide definitionen af en spiller af egen avl til spillere, som ikke stammer fra en given klub, men derimod fra den pågældende nationale liga<sup>48</sup>.

*ii) Forbedring af den konkurrencemæssige balance mellem holdene*

70. De samme betragtninger gør sig gældende for målet om at forbedre den konkurrencemæssige balance mellem holdene. Hvis alle klubber har pligt til at uddanne spillere som følge af de omtvistede regler, vil den konkurrencemæssige balance mellem holdene sandsynligvis blive forbedret. Dette mål modarbejdes ligeså, for så vidt som klubber kan benytte spillere af egen avl fra andre klubber i den samme liga.

*iii) Konklusion*

71. Sammenfattende er de omtvistede regler ikke sammenhængende og er derfor ikke egnede til at indfri målet om at uddanne unge spillere og forbedre den konkurrencemæssige balance mellem hold, for så vidt som spillere af egen avl, der skal være angivet i en trupliste, kan omfatte spillere, der ikke stammer fra den pågældende klub.

72. Dette betyder, at URBSFA's regler ikke er egnede som helhed, mens UEFA's regelsæt kun er delvist egnet.

*2) Nødvendighed*

73. Dernæst må de omtvistede regler ikke gå videre end nødvendigt for at nå målet om at uddanne og ansætte unge spillere.

*i) UEFA's og URBSFA's skønsmargin*

74. Navnlig UEFA har gjort gældende, at det følger af fast retspraksis, at »professionelle reguleringsmyndigheder« har en »betydelig skønsmargin«, når de vælger en specifik løsning på et bestemt problem.

75. I denne forbindelse noterer jeg mig, at der kun henvises til en (skelsættende) dom fra Domstolen<sup>49</sup>, hvori den nationale ret skulle vurdere foranstaltninger truffet af det nederlandske advokatsamfund<sup>50</sup>. På grundlag af de særlige omstændigheder ved den nævnte sag er det efter min opfattelse vanskeligt at udlede et generelt princip, hvorefter private enheder, der er bundet af artikel 45 TEUF, råder over en større skønsmargin end medlemsstaterne i sammenlignelige situationer.

<sup>48</sup> – For så vidt som klubber bør have et nødvendigt spillerum til at anvende ikke blot egne spillere, men også spillere fra den samme liga, vil jeg anføre, at et sådant spillerum snarere bør gives ved at nedsætte antallet af spillere af egen avl og samtidig begrænse definitionen til spillere, der reelt er af egen (dvs. klubbens) avl.

<sup>49</sup> – Jf. punkt 50 og 80 i UEFA's skriftlige indlæg, som henviser til dom af 19.2.2002, Wouters m.fl. (C-309/99, EU:C:2002:98, præmis 110).

<sup>50</sup> – I dom af 28.2.2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (C-1/12, EU:C:2013:127, præmis 96), undersøgte Domstolen ligeledes med henvisning til dom af 19.2.2002, Wouters m.fl. (C-309/99, EU:C:2002:98), om restriktive foranstaltninger truffet af en sammenslutning af revisorer »med rette« kunne anses for at være nødvendige til sikring af kvaliteten af tjenesteydelser.

76. Jeg er derimod af den opfattelse, at fast retspraksis gælder i forbindelse med den generelle bedømmelse af aktører, der ønsker at begrunde begrænsninger af artikel 45 TEUF. Det bør i denne henseende anføres, at aktører, der er bundet af artikel 45 TEUF, naturligvis har et vist spillerum i forbindelse med vurderingen af, om det er nødvendigt at forfølge visse anliggender, og hvordan dette bør gøres. I denne henseende tillader Domstolen bredere og snævrere skønsmargener, ikke på grundlag af ophavet (en medlemsstat eller »professionelle reguleringsmyndigheder«), men på grundlag af genstanden for det mål, der forfølges med hensynet. Domstolen har således tilladt et ret bredt skøn på »ømtålelig[e] område[r]« såsom udstationering af arbejdstagere<sup>51</sup> eller spørgsmål af en »ganske særlig[...] beskaffenhed« såsom lotterier<sup>52</sup>. Desuden falder den klassiske situation, hvor Domstolen indrømmer et vist spillerum, ind under området for offentlig sundhed<sup>53</sup>. Det kan med rimelighed gøres gældende, at skønsmargenen bliver større i takt med, at det mål, der forfølges, går ud over klassisk økonomisk politik<sup>54</sup>.

77. Det er imidlertid ikke tilfældet her. Uddannelse og ansættelse af unge spillere indeholder en markant økonomisk komponent på samme måde som målet om at forbedre den konkurrencemæssige balance mellem holdene. Som Royal Antwerp har anført i sit indlæg, har spillere, herunder unge spillere, en markedsværdi, som i alle henseender fungerer som en forhandlingsstyrke for både dem selv og for klubberne, når det drejer sig om potentielle spillerhandler.

78. På denne baggrund kan jeg ikke se nogen grund til at afvige fra fast retspraksis og indrømme UEFA og URBSFA en bredere skønbeføjelse, end en medlemsstat normalt ville blive indrømmet, med henblik på at begrunde en begrænsning af artikel 45 TEUF.

## ii) Mindre restriktive foranstaltninger

79. Alternative foranstaltninger, som navnlig UL og Royal Antwerp har foreslået, er direkte kompensation for uddannelse af unge spillere eller omfordeling af indtægter.

80. Som Kommissionen desuden har betonet, er det ikke godtgjort, at sådanne foranstaltninger ville være mindre restriktive og i mindre grad ville udgøre en hindring for den frie bevægelighed i henhold til artikel 45 TEUF. Afhængig af den nærmere udformning kan nogle af disse foranstaltninger, som f.eks. et lønloft, nemlig tilsyneladende i højere grad begrænse klubbernes muligheder for at ansætte spillere, mens kompensationsordninger for uddannelsesrelaterede investeringer direkte ville påvirke de lige muligheder og ville kræve omfattende administrative foranstaltninger, omkostninger og tilsyn.

81. Der er endvidere intet, der tyder på, at sådanne foranstaltninger ville være *lige så effektive* med henblik på indfrielsen af det samme mål, som er uddannelse af unge spillere. Økonomisk stærke klubber ville navnlig kunne »slippe af sted med« ikke at uddanne unge spillere og købe dem fra andre klubber, hvilket både ville modarbejde det tilstræbte mål om at uddanne unge spillere og det overordnede mål om at forbedre den konkurrencemæssige balance mellem holdene<sup>55</sup>.

<sup>51</sup> – Jf. dom af 17.12.1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314, præmis 18), med hensyn til den frie udveksling af tjenesteydelser.

<sup>52</sup> – Jf. dom af 24.3.1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119, præmis 59 ff.), med hensyn til den frie udveksling af tjenesteydelser.

<sup>53</sup> – Jf. f.eks. dom af 16.12.2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, præmis 63 ff.), med hensyn til de frie varebevægelser og den frie udveksling af tjenesteydelser.

<sup>54</sup> – Jf. også i denne retning U. Forsthoff, D. Eisendle, op. cit., punkt 397.

<sup>55</sup> – Jf. også i denne retning J. Kliesch, *Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht*, Nomos, Baden-Baden, 2017, s. 232.

*iii) Konklusion*

82. Sammenfattende forekommer de omtvistede regler, i det omfang de er egnede, at være nødvendige for målet om uddannelse af unge spillere og om forbedring af den konkurrencemæssige balance mellem holdene.

**IV. Forslag til afgørelse**

83. På baggrund af de ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen svarer Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien) således:

»Artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for anvendelsen af regler om spillere af egen avl som vedtaget af Det Europæiske Fodboldforbund (UEFA) og Union royale belge des sociétés de football association (URBSFA), hvorefter klubber for at kunne deltage i de relevante turneringer skal angive mindst 8 spillere af egen avl i en trupliste på maksimalt 25 spillere, for så vidt som sådanne spillere af egen avl kan stamme fra en anden klub i det pågældende nationale fodboldforbund.«