



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

21. december 2023*

Indhold

I.	Retsforskrifter	4
A.	UEFA's vedtægter	4
B.	UEFA's og URBSFA's bestemmelser om »spillere af egen avl«	5
1.	UEFA's bestemmelser	5
2.	URBSFA's bestemmelser	5
II.	De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål	7
III.	Formaliteten	10
A.	De processuelle betingelser for vedtagelse af forelæggelsesafgørelsen	10
B.	Forelæggelsesafgørelsens indhold	11
C.	Realiteten i tvisten og relevansen af de spørgsmål, der er forelagt Domstolen	11
D.	Den grænseoverskridende dimension af tvisten i hovedsagen	12
IV.	De præjudicielle spørgsmål	13
A.	Indledende bemærkninger	14
1.	Hovedsagens genstand	14
2.	Hvorvidt EU-retten finder anvendelse på sport og på sportsforbunds aktivitet	14
3.	Artikel 165 TEUF	16
B.	De præjudicielle spørgsmål, for så vidt som de vedrører artikel 101 TEUF	18
1.	Fortolkningen af artikel 101, stk. 1, TEUF	19

* Processprog: fransk.

a) Hvorvidt der foreligger en »vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder«	19
b) Hvorvidt handelen mellem medlemsstater er påvirket	19
c) Begrebet adfærd, der har til »formål« eller til »følge« at skade konkurrencen, og hvorvidt det kan fastslås, at der foreligger en sådan adfærd	19
1) Hvorvidt det kan fastslås, at der foreligger en adfærd, der har til »formål« at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen	20
2) Hvorvidt det kan fastslås, at der foreligger en adfærd, der har til »følge« at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen	22
3) Hvorvidt regler, der pålægger klubber at have en minimumskvote for, hvor mange spillere »af egen avl« der skal være på deres hold, kan kvalificeres som en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder, som har til »formål« eller til »følge« at begrænse konkurrencen	22
d) Hvorvidt det kan antages, at visse særlige former for adfærd ikke er omfattet af artikel 101, stk. 1, TEUF	25
2. Fortolkningen af artikel 101, stk. 3, TEUF	26
C. De præjudicielle spørgsmål, for så vidt som de vedrører artikel 45 TEUF	30
1. Hvorvidt der foreligger indirekte forskelsbehandling eller en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed	30
2. Hvorvidt der foreligger en begrundelse	31
V. Sagsomkostninger	33

»Præjudiciel forelæggelse – konkurrence – det indre marked – regelsæt indført af et internationalt og et nationalt sportsforbund – professionel fodbold – privatretlige enheder med regelfastsættelses-, kontrol- og sanktionsbeføjelser – regler, der pålægger professionelle fodboldklubber at benytte et minimumsantal spillere »af egen avl« – artikel 101, stk. 1, TEUF – vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder, som skader konkurrencen – begreberne konkurrencebegrænsende »formål« og »følge« – fritagelse i henhold til artikel 101, stk. 3, TEUF – betingelser – artikel 45 TEUF – indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet – hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed – begrundelse – betingelser – bevisbyrde«

I sag C-680/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af 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, i sagen

UL,

SA Royal Antwerp Football Club

mod

Union royale belge des sociétés de football association ASBL (URBSFA),

procesdeltager:

Union des associations européennes de football (UEFA),

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Arabadjiev, K. Jürimäe, C. Lycourgos og O. Spineanu-Matei samt dommerne M. Safjan, L.S. Rossi, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl, J. Passer (refererende dommer), M.L. Arastey Sahún og M. Gavalec,

generaladvokat: M. Szpunar,

justitssekretær: fuldmægtig M. Krausenböck,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. november 2022,

efter at der er afgivet indlæg af:

- UL ved avocats J.-L. Dupont, S. Engelen, M. Hissel og F. Stockart,
- SA Royal Antwerp Football Club ved avocats J.-L. Dupont, M. Hissel og F. Stockart,
- Union royale belge des sociétés de football association ASBL (URBSFA) ved avocats N. Cariat, E. Matthys og A. Stévenart,
- Union des associations européennes de football (UEFA) ved avocats B. Keane, D. Slater og D. Waelbroeck,
- den belgiske regering ved P. Cottin, J.-C. Halleux, C. Pochet og L. Van den Broeck, som befuldmægtigede,
- den græske regering ved K. Boskovits, som befuldmægtiget,
- den polske regering ved B. Majczyna, A. Kramarczyk-Szaładzińska og M. Wiącek, som befuldmægtigede,
- den portugisiske regering ved P. Barros da Costa, R. Capaz Coelho og C. Chambel Alves, som befuldmægtigede,
- den rumænske regering ved L.-E. Bațagoi, E. Gane, L. Lițu og A. Rotăreanu, som befuldmægtigede,

- den svenske regering ved H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev og O. Simonsson, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved S. Baches Opi, B.-R. Killmann, D. Martin og G. Meessen, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 9. marts 2023,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 45 TEUF og 101 TEUF.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side UL og SA Royal Antwerp Football Club (herefter »Royal Antwerp«) og på den anden side Union royale belge des sociétés de football association ASBL (det kongelige belgiske fodboldforbund, herefter »URBSFA«) vedrørende en påstand om ophævelse af en voldgiftskendelse, hvorved et annulations- og erstatningssøgsmål, som UL og Royal Antwerp havde anlagt mod Union des associations européennes de football (sammenslutningen af de europæiske nationale fodboldforbund, herefter »UEFA«) og URBSFA, delvist blev afvist, delvist førte til frifindelse af de to sidstnævnte parter.

I. Retsforskrifter

A. UEFA's vedtægter

- 3 UEFA er et privatretligt forbund, der har hjemsted i Schweiz. I henhold til artikel 2 i UEFA's vedtægter, i den udgave, der blev vedtaget i 2021 (herefter »UEFA's vedtægter«), har nævnte forbund bl.a. til formål at »beskæftige sig med alle spørgsmål, der vedrører europæisk fodbold«, at »overvåge og kontrollere udviklingen af fodbold i Europa under alle spillets former« og at »tilrettelægge og afholde internationale konkurrencer og turneringer i fodbold under alle spillets former på europæisk plan«.
- 4 I henhold til artikel 5 i UEFA's vedtægter kan ethvert forbund i et europæisk land, der er anerkendt som selvstændig stat af flertallet af medlemmerne af De Forenede Nationer (FN), og som har ansvaret for at organisere fodbold i det pågældende land, blive medlem af UEFA. I medfør af vedtægternes artikel 7a indebærer en sådan egenskab, at de berørte forbund er forpligtede til at overholde navnlig UEFA's vedtægter, reglementer og afgørelser og til at sikre, at disse i det land, som forbundene henhører under, overholdes af professionelle ligaer, der er underordnet dem, og af klubber og spillere. I praksis er mere end 50 nationale fodboldforbund i øjeblikket medlemmer af UEFA.
- 5 Det fremgår af vedtægternes artikel 11 og 12, at UEFA's organer bl.a. omfatter et »øverste organ«, der benævnes »kongressen«, og en »eksekutivkomité«.

B. UEFA's og URBFA's bestemmelser om »spillere af egen avl«

1. UEFA's bestemmelser

- 6 Den 2. februar 2005 vedtog UEFA's eksekutivkomité regler om, at professionelle fodboldklubber, der deltager i internationale klubturneringer i fodbold, som afholdes af UEFA, på holdkortet skal angive maksimalt 25 spillere, hvoraf et minimumsantal spillere skal være »spillere af egen avl«, defineret som spillere, der uafhængigt af deres nationalitet er blevet uddannet af deres klub eller af en anden klub, der er tilknyttet det samme nationale fodboldforbund, i mindst tre år i alderen mellem 15 og 21 år (herefter »reglerne om »spillere af egen avl««).
- 7 Den 21. april 2005 blev reglerne om »spillere af egen avl« godkendt af UEFA's kongres i forbindelse med et møde, der blev afholdt i Tallinn (Estland), og hvor samtlige nationale fodboldforbund, der er medlemmer af UEFA, var samlet (herefter »Tallinn-kongressen«).
- 8 Siden sæsonen 2007/2008 har disse regler fastsat, at professionelle fodboldklubber, der deltager i en international klubturnering i fodbold, som afholdes af UEFA, på holdkortet skal inkludere mindst 8 »spillere af egen avl« i en trupliste på maksimalt 25 spillere. Mindst 4 af disse 8 spillere skal være uddannet af den klub, der registrerer dem.

2. URBFA's bestemmelser

- 9 URBFA er et forbund, der har hjemsted i Belgien. URBFA har til formål at varetage organisationen af fodbold og fremme fodboldsporten i denne medlemsstat. Det er i denne egenskab medlem af både UEFA og Fédération internationale de football association (det internationale fodboldforbund, herefter »FIFA«).
- 10 I 2011 indførte URBFA regler om »spillere af egen avl« i sit forbundsreglement.
- 11 I den udgave, der fandt anvendelse under den voldgiftsprocedure, som gik forud for retsforhandlingerne i hovedsagen, var disse regler affattet således:

»Artikel P335.11 – Professionel fodboldsport 1A og 1B: fremsendelse af »Squad size limit«-liste

1. Lister, der skal sendes

11. Alle professionelle fodboldklubber 1A og 1B skal sende følgende lister [...] og være i stand til at have:

- en maksimal liste over 25 spillere [...], hvoraf mindst 8 skal være uddannet af belgiske klubber som omhandlet i artikel P1422.12, idet det er underforstået, at minimum 3 spillere skal opfylde den yderligere betingelse gengivet i [artikel] P1422.13. Hvis disse minimumsnormeringer ikke nås, kan spillerne ikke erstattes af spillere, der ikke besidder disse egenskaber.

[...]

Artikel P1422 – Obligatorisk optagelse påmatch-arket

1. For førstehold i professionelle fodboldklubber

11. I forbindelse med deres deltagelse i de officielle turneringer for førstehold [...] er professionelle fodboldklubber forpligtet til påmatch-arket at have mindst seks spillere, som er blevet uddannet af en belgisk klub, hvoraf mindst to opfylder den supplerende betingelse, der er gengivet i punkt 13 nedenfor. Såfremt klubben ikke kan indskrive det minimumsantal spillere, der er foreskrevet i foregående afsnit, kan klubben ikke erstatte dem med optagelse af spillere, der ikke har denne status.

12. Spillerne anses for at have været uddannet af en belgisk klub inden deres fyldte 23. år, idet de har opnået en kvalifikation i mindst tre hele sæsoner for en klub i Belgien.

13. De spillere, der har været tilknyttet en klub i mindst tre hele sæsoner i Belgien inden deres fyldte 21. år, opfylder den supplerende betingelse.

[...]

15. Professionelle fodboldklubber 1A og 1B kan kun optage spillere, der er opført på klubbens »Squad size limit«-liste, på match-arket ([artikel] P335).

16. I tilfælde af overtrædelse af ovennævnte regler pålægger den kompetente forbundsmyndighed de sanktioner, der er fastsat for optagelse af ukvalificerede spillere [...], med undtagelse af bøder.«

- 12 Disse regler blev efterfølgende ændret. I den udgave, som den forelæggende ret har henvist til i anmodningen om præjudiciel afgørelse, er de affattet således:

»Artikel B4.1[12]

For deltagelse i de officielle kampe i de første hold i konkurrencepræget fodbold gælder særlige betingelser for professionelle fodboldspillere og amatør fodboldspillere.

Artikel P

Alle professionelle fodboldklubber 1A og 1B skal sende følgende lister [...] og ajourføre dem:

1° En maksimal liste på 25 spillere [...], hvoraf mindst 8 skal have været optaget af belgiske klubber (disse er de spillere, der har opnået en kvalifikation i mindst tre hele sæsoner for en klub i Belgien inden deres fyldte 23. år), hvoraf mindst 3 spillere skal opfylde den supplerende betingelse om at have opfyldt denne betingelse inden deres fyldte 21. år. Hvis disse minimumssatser ikke nås, kan spillerne ikke erstattes af spillere, der ikke besidder disse egenskaber.

[...]

For at kunne opføre en spiller på »Squad size limit«-listen:

- skal spilleren være tilknyttet forbundet med midlertidig placering eller kvalifikationer for den klub, der ansøger om optagelse, og

- hvis der er tale om en lønnet sportsudøver, der ikke er statsborger i et [medlemsland i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS)], skal der fremlægges en kopi af den gyldige forbundslicens eller af den officielle attest udstedt af den lokale myndighed på hans bopæl i Belgien, der bekræfter, at den lønnede sportsudøver har meldt sig for myndighederne, for at han kan få udstedt den forbundslicens, han har ret til [...]
- skal spilleren opfylde kvalifikationskravene. Ændringerne af listen kan kun godkendes af de føderale myndigheder.

[...]

Artikel B6.109

Følgende forpligtelser gælder for optagelsen af spillerne på match-arket.

Artikel P

Følgende bestemmelser gælder for professionelle fodboldklubbers førstehold:

Inden for rammerne af deres deltagelse i de officielle kampe for førstehold er professionelle fodboldklubber forpligtet til på match-arket at have mindst seks spillere, der er blevet uddannet af en belgisk klub, hvoraf mindst to opfylder den supplerende betingelse, der er gengivet nedenfor.

Såfremt klubben ikke kan indskrive det minimumsantal spillere, der er foreskrevet i foregående afsnit, kan klubben ikke erstatte dem med optagelse af spillere, der ikke har denne status.

- Spillerne anses for at have været uddannet af en belgisk klub inden deres fyldte 23. år, idet de har opnået en kvalifikation i mindst tre hele sæsoner for en klub i Belgien.
- De spillere, der har været tilknyttet en klub i mindst tre hele sæsoner i Belgien inden deres fyldte 21. år, opfylder den supplerende betingelse.

[...]

Professionelle fodboldklubber 1A og 1B kan kun optage spillere, der er opført på klubbens »Squad size limit«-liste, på match-arket.

I tilfælde af overtrædelse af ovennævnte regler pålægger den kompetente forbundsmyndighed de sanktioner, der er fastsat for optagelse af ukvalificerede spillere, med undtagelse af bøder.«

II. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 13 UL er en professionel fodboldspiller, der både er tredjelandstatsborger og belgisk statsborger. Han har spillet professionel fodbold i Belgien i mange år. Her har han arbejdet først for Royal Antwerp, en professionel fodboldklub, der er hjemmehørende i Belgien, og derefter for en anden professionel fodboldklub.

- 14 Den 13. februar 2020 anlagde UL sag ved Cour Belge d'Arbitrage pour le Sport (belgisk voldgiftsret for sport, herefter »CBAS«), hvori der bl.a. blev nedlagt påstand om, at det fastslås, at de af UEFA og URBSFA vedtagne regler om »spillere af egen avl« uden videre er ugyldige med den begrundelse, at de er i strid med artikel 45 TEUF og 101 TEUF, samt om erstatning for den skade, som disse regler havde forvoldt UL. Royal Antwerp indtrådte efterfølgende frivilligt i sagen og fremsatte ligeledes krav om erstatning for den skade, som de nævnte regler havde forvoldt.
- 15 Ved voldgiftskendelse af 10. juli 2020 afviste CBAS disse krav, for så vidt som de vedrørte de af UEFA vedtagne regler om »spillere af egen avl«, og forkastede dem, for så vidt som de vedrørte de tilsvarende regler vedtaget af URBSFA.
- 16 Hvad angår de regler, der er vedtaget af UEFA, som ikke deltog i voldgiftsproceduren, var CBAS navnlig af den opfattelse, at disse regler, henset til, at de er egne og særskilte i forhold til dem, der er vedtaget af de forskellige nationale fodboldforbund, som er medlemmer af UEFA, herunder URBSFA, ikke kunne anses for at være et resultat af en aftale mellem disse forskellige enheder som omhandlet i artikel 101, stk. 1, TEUF.
- 17 For så vidt angår de regler, der er vedtaget af URBSFA, var CBAS i det væsentlige for det første af den opfattelse, at de ikke var i strid med arbejdskraftens frie bevægelighed, som er sikret ved artikel 45 TEUF, med den begrundelse, at de fandt anvendelse uden forskel, at de ikke gav anledning til direkte eller indirekte forskelsbehandling på grundlag af nationalitet, og at de under alle omstændigheder var begrundet i legitime mål, nødvendige for at forfølge disse og forholdsmæssige i dette øjemed. For det andet fastslog CBAS, at disse regler hverken havde til formål eller til følge at begrænse konkurrencen, og at de desuden var nødvendige og forholdsmæssige i forhold til forfølgelsen af legitime mål, således at de heller ikke var i strid med artikel 101, stk. 1, TEUF.
- 18 I overensstemmelse hermed afslog CBAS UL's og Royal Antwerps krav.
- 19 Ved stævning forkyndt den 1. september 2020 har UL og Royal Antwerp anlagt sag mod URBSFA ved tribunal de première instance francophone de Bruxelles (den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles, Belgien) med påstand om ophævelse af den således afsagte voldgiftskendelse med den begrundelse, at den er i strid med den offentlige orden som omhandlet i den belgiske retsplejelovs artikel 1717.
- 20 Til støtte for deres påstande har de nærmere bestemt for det første gjort gældende, at UEFA's og URBSFA's regler om »spillere af egen avl« gennemfører en samlet plan, som har til formål og til følge at begrænse konkurrencen som omhandlet i artikel 101, stk. 1, TEUF. For det andet tilsidesætter disse regler arbejdskraftens frie bevægelighed, som er sikret ved artikel 45 TEUF, for så vidt som de 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.
- 21 Den 9. november 2021 har UEFA fremsat en begæring om frivillig indtræden i sagen til støtte for URBSFA's påstande.

- 22 Ved afgørelse truffet den 26. november 2021, dvs. efter den dato, hvor den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse er indgået til Domstolen, er UEFA's frivillige indtræden i sagen blevet imødekommet. Den 13. december 2021 har den forelæggende ret meddelt Domstolen, at denne nye part har fået tilladelse til at indtræde i hovedsagen, i overensstemmelse med artikel 97, stk. 2, i Domstolens procesreglement.
- 23 Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles) har i forelæggelsesafgørelsen for det første anført, at den i hovedsagen omhandlede voldgiftskendelse, både for så vidt som UL's og Royal Antwerps krav heri blev delvist afvist, og for så vidt som de heri i øvrigt blev forkastet, var støttet på fortolkningen og anvendelsen af to EU-retlige bestemmelser – nærmere bestemt artikel 45 TEUF og 101 TEUF – hvis tilsidesættelse kan kvalificeres som en »tilsidesættelse af den offentlige orden« som omhandlet i den belgiske retsplejelovs artikel 1717 i betragtning af deres karakter og relevant praksis fra Domstolen (dom af 1.6.1999, *Eco Swiss*, C-126/97, EU:C:1999:269, og af 26.10.2006, *Mostaza Claro*, C-168/05, EU:C:2006:675).
- 24 For det andet er den forelæggende ret af den opfattelse, at den for at kunne træffe afgørelse har behov for Domstolens præcisering med hensyn til fortolkningen af artikel 45 TEUF og 101 TEUF. Den forelæggende ret er nærmere bestemt for det første i tvivl om, hvorvidt UEFA's og URBSFA's regler om »spillere af egen avl« kan kvalificeres som en »aftale mellem virksomheder«, en »vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder« eller en »samordnet praksis« som omhandlet i artikel 101 TEUF. For det andet er den i tvivl om, hvorvidt disse regler er forenelige med forbuddet mod aftaler, som er fastsat i den nævnte artikel, og med arbejdskraftens frie bevægelighed, som er sikret ved artikel 45 TEUF, og om, hvorvidt de nævnte regler er begrundede, egnede, nødvendige og forholdsmæssige. I denne forbindelse har den forelæggende ret bl.a. henvist til en pressemeddelelse fra Europa-Kommissionen og en undersøgelse foretaget af denne institution, hvis »hovedkonklusion« er, at de pågældende regler kan have indirekte diskriminerende virkninger på grundlag af nationalitet og restriktive virkninger for arbejdskraftens frie bevægelighed, idet det med hensyn til disse virkninger ikke er fastslået, at de står i forhold til de begrænsede fordele, som disse regler medfører hvad angår den konkurrencemæssige balance mellem fodboldklubberne og uddannelsen af spillere, i betragtning af de alternative og mindre restriktive foranstaltninger, som synes at være tænkelige.
- 25 Under disse omstændigheder har tribunal de première instance francophone de Bruxelles (den fransksprogede ret i første instans i Bruxelles) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »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, [og] 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?
- 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?»

III. Formaliteten

- 26 URBSFA, UEFA, den rumænske regering og Kommissionen har rejst tvivl om, hvorvidt de to spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, kan antages til realitetsbehandling.
- 27 De argumenter, som disse parter har fremført i denne henseende, kan i det væsentlige inddeles i fire kategorier. De omfatter for det første processuelle argumenter vedrørende den omstændighed, at forelæggelsesafgørelsen er afsagt, inden at UEFA har fået tilladelse til at indtræde i sagen og således er blevet hørt i hovedsagen. For det andet henvises der til formelle argumenter, hvorefter indholdet af den nævnte afgørelse ikke overholder kravene i procesreglementets artikel 94, litra a), for så vidt som afgørelsen ikke tilstrækkelig udførligt fremstiller den retlige og faktiske sammenhæng, inden for hvilken den forelæggende ret har rettet henvendelse til Domstolen, idet en sådan situation kan forhindre de berørte parter i at tage stilling til de spørgsmål, der skal afgøres. For det tredje fremføres der materielle argumenter, som beror på, at anmodningen om præjudiciel afgørelse er af hypotetisk karakter, for så vidt som der ikke foreligger en faktisk tvist, hvis behandling på nogen som helst måde kan nødvendiggøre en fortolkningsafgørelse fra Domstolens side. Dette skyldes især, at reglerne om »spillere af egen avl« ikke har forhindret UL i at blive ansat og sat på banen af Royal Antwerp og efterfølgende af en anden professionel fodboldklub. For det fjerde skal tvisten i hovedsagen anses for at være »rent national« i henseende til artikel 45 TEUF og for ikke at kunne »påvirke handelen mellem medlemsstater« som omhandlet i artikel 101 TEUF i betragtning af tvistens inter partes-karakter, UL's nationalitet, Royal Antwerps etableringssted og den begrænsede geografiske rækkevidde af de af URBSFA vedtagne regler.

A. De processuelle betingelser for vedtagelse af forelæggelsesafgørelsen

- 28 Inden for rammerne af en præjudiciel procedure tilkommer det ikke Domstolen, henset til opgavefordelingen mellem Domstolen og de nationale retter, at efterprøve, om forelæggelsesafgørelsen er truffet i overensstemmelse med de nationale forskrifter vedrørende retternes sammensætning og virkemåde. Domstolen er desuden bundet af den pågældende afgørelse, så længe denne ikke er blevet omgjort under en eventuel anke efter national ret (dom af 14.1.1982, Reina, 65/81, EU:C:1982:6, præmis 7, og af 29.3.2022, Getin Noble Bank, C-132/20, EU:C:2022:235, præmis 70).
- 29 I det foreliggende tilfælde tilkommer det således ikke Domstolen at tage stilling til, hvilke mulige konsekvenser der inden for rammerne af hovedsagen og i medfør af de nationale forskrifter vedrørende retternes virkemåde, som finder anvendelse herpå, kan være forbundet med, at en ny part har fået tilladelse til at indtræde, efter at forelæggelsesafgørelsen er vedtaget.
- 30 For så vidt i øvrigt angår de retsforhandlinger, der er gået forud for denne dom, bemærkes, at procesreglementets artikel 97, stk. 2, bestemmer, at i tilfælde, hvor en ny part får tilladelse til at indtræde i hovedsagen, mens sagen allerede verserer for Domstolen, indtræder denne part i den præjudicielle sag, som den foreligger på det tidspunkt, hvor Domstolen underrettes om den pågældende parts indtræden. Endvidere må det i det foreliggende tilfælde konstateres, at UEFA, henset til sagens tilstand på det tidspunkt, hvor Domstolen er blevet underrettet om, at denne part har fået tilladelse til at indtræde i hovedsagen, ikke alene har modtaget alle procesdokumenter, der allerede er forkyndt for de øvrige berørte parter, således som det foreskrives i samme bestemmelse, men ligeledes har haft mulighed for at afgive indlæg, og efterfølgende faktisk har afgivet indlæg, i forbindelse med retsforhandlingernes skriftlige del og dernæst under den mundtlige forhandling.

B. Forelæggelsesafgørelsens indhold

- 31 Den præjudicielle procedure efter artikel 267 TEUF er et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afsige dom i de for dem verserende tvister. Det følger af fast retspraksis, som nu afspejles i procesreglementets artikel 94, litra a) og b), at det af hensyn til behovet for at opnå en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret kan bruge, er påkrævet, at denne giver en beskrivelse af de faktiske omstændigheder og regler, som de forelagte spørgsmål hænger sammen med, eller i al fald forklarer de faktiske forhold, der er baggrunden for dens spørgsmål. Som det er anført i procesreglementets artikel 94, litra c), er det i denne henseende endvidere et krav, at anmodningen om præjudiciel afgørelse fremstiller grundene til, at den forelæggende ret finder, at der er tvivl om fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, samt sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen. Kravet herom har navnlig betydning på områder, hvor de faktiske og retlige omstændigheder ofte er komplekse, såsom konkurrenceområdet (jf. i denne retning dom af 27.11.2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 83, og af 29.6.2023, *Super Bock Bebidas*, C-211/22, EU:C:2023:529, præmis 23 og 24).
- 32 De i forelæggelsesafgørelsen indeholdte spørgsmål tjener desuden ikke blot til at sætte Domstolen i stand til at give hensigtsmæssige svar, men også til at give medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter mulighed for at afgive indlæg i henhold til artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol (jf. i denne retning dom af 1.4.1982, *Holdijk m.fl.*, 141/81-143/81, EU:C:1982:122, præmis 7, og af 11.4.2000, *Deliège*, C-51/96 og C-191/97, EU:C:2000:199, præmis 31).
- 33 I det foreliggende tilfælde opfylder anmodningen om præjudiciel afgørelse de krav, der henvises til i denne doms to foregående præmisser. I forelæggelsesafgørelsen redegøres der nemlig udførligt for de faktiske omstændigheder og regler, som de spørgsmål, der er forelagt Domstolen, hænger sammen med. Desuden indeholder den nævnte afgørelse en kortfattet, men klar fremstilling af de faktiske og retlige grunde, der har ført den forelæggende ret til at anse det for nødvendigt at forelægge disse spørgsmål, og af den forbindelse, som der efter dens opfattelse består mellem artikel 45 TEUF og 101 TEUF og tvisten i hovedsagen, i lyset af Domstolens praksis.
- 34 Indholdet af de skriftlige indlæg, der er indgivet til Domstolen, viser desuden, at ophavsmændene til disse ikke har haft vanskeligt ved at forstå den faktiske og retlige sammenhæng, hvori den forelæggende rets spørgsmål indgår, at forstå betydningen og rækkevidden af de faktiske udtalelser, der har dannet grundlag for spørgsmålene, at forstå grundene til, at den forelæggende ret har fundet det nødvendigt at forelægge dem, og i sidste ende på fuldstændig og behørig vis at tage stilling i denne henseende.

C. Realiteten i tvisten og relevansen af de spørgsmål, der er forelagt Domstolen

- 35 Det tilkommer udelukkende den nationale ret, for hvilken tvisten i hovedsagen er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, der skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den pågældende tvist at vurdere, både om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, og relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Heraf følger, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål, som er forelagt af de nationale retter, er relevante, og at Domstolen kun kan afvise at træffe afgørelse om sådanne spørgsmål, hvis det klart fremgår, at den ønskede fortolkning savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt

problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de nævnte spørgsmål (jf. i denne retning dom af 16.12.1981, Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, præmis 15 og 18, og af 7.2.2023, Confédération paysanne m.fl. (Tilfældig in vitro-mutagenese), C-688/21, EU:C:2023:75, præmis 32 og 33).

- 36 Det skal i det foreliggende tilfælde konstateres, at den forelæggende rets udtalelser, som er sammenfattet i denne doms præmis 14-24, bevidner, at tvisten i hovedsagen faktisk består. De samme udtalelser viser desuden, at den omstændighed, at den forelæggende ret i denne sammenhæng har rettet henvendelse til Domstolen vedrørende fortolkningen af artikel 45 TEUF og 101 TEUF, ikke er åbenbart uden forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand.
- 37 Det fremgår nemlig for det første af disse udtalelser, at der for den forelæggende ret er indbragt en sag med påstand om ophævelse af en voldgiftskendelse, hvorved CBAS delvist afviste et annulations- og erstatningssøgsmål, som UL og Royal Antwerp havde anlagt til prøvelse af URBSFA's og UEFA's regler om »spillere af egen avl«, delvist frifandt de to sidstnævnte parter. For det andet er denne voldgiftskendelse støttet på en fortolkning og en anvendelse af artikel 45 TEUF og 101 TEUF. For det tredje har den forelæggende ret præciseret, at den, henset til genstanden for den tvist, der er indbragt for den, for at kunne træffe afgørelse bl.a. er forpligtet til at efterprøve den måde, hvorpå CBAS har fortolket og anvendt artikel 45 TEUF og 101 TEUF, med henblik på at fastslå, hvorvidt den af CBAS afsagte voldgiftskendelse strider mod den offentlige orden i Belgien.

D. Den grænseoverskridende dimension af tvisten i hovedsagen

- 38 Bestemmelserne i EUF-traktaten vedrørende etableringsfriheden, den frie udveksling af tjenesteydelser og den frie bevægelighed for kapital finder ikke anvendelse på situationer, hvor samtlige elementer er begrænset til en enkelt medlemsstat (dom af 15.11.2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, præmis 47, og af 7.9.2022, Cilevičs m.fl., C-391/20, EU:C:2022:638, præmis 31). Anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkning af disse bestemmelser i sådanne situationer kan følgelig kun antages til realitetsbehandling i visse særlige tilfælde, såfremt de konkrete elementer, der gør det muligt at fastslå, at den præjudicielle anmodning om den ønskede fortolkning er nødvendig for løsningen af tvisten som følge af, at der består en forbindelse mellem genstanden for eller omstændighederne i tvisten og artikel 49 TEUF, 56 TEUF eller 63 TEUF, fremgår af forelæggelsesafgørelsen, i overensstemmelse med kravene i procesreglementets artikel 94 (jf. i denne retning dom af 15.11.2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, præmis 50-55, og af 7.9.2022, Cilevičs m.fl., C-391/20, EU:C:2022:638, præmis 34).
- 39 I det foreliggende tilfælde kan anmodningen om præjudiciel afgørelse imidlertid ikke afvises med den begrundelse, at artikel 45 TEUF, der vedrører arbejdskraftens frie bevægelighed, er uden forbindelse med tvisten i hovedsagen, i betragtning af, at denne tvist er af »rent intern« karakter.
- 40 Selv om det for det første, således som visse af de berørte parter med rette har anført, er korrekt, at tvisten i hovedsagen er af inter partes-karakter, at UL er belgisk statsborger, at Royal Antwerp er etableret i Belgien, og at de af URBSFA vedtagne regler har en geografisk rækkevidde, der er begrænset til denne medlemsstats område, står det ikke desto mindre fast, at denne tvist vedrører en voldgiftskendelse, hvori CBAS har fortolket og anvendt navnlig artikel 45 TEUF, således som det fremgår af denne doms præmis 17. Spørgsmålet om, hvorvidt denne

bestemmelse finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, henhører således under den nævnte tvists realitet og kan følgelig ikke uden at foregribe dens udfald påberåbes for at anfægte formaliteten med hensyn til anmodningen om præjudiciel afgørelse.

- 41 Endvidere er de UEFA-regler og URBSFA-regler, der er omhandlet i hovedsagen, ifølge den forelæggende ret nært forbundne, for så vidt som URBSFA i sin egenskab af medlem af UEFA er forpligtet til at overholde UEFA's vedtægter, reglementer og afgørelser, og for så vidt som URBSFA's regler om »spillere af egen avl« er direkte inspireret af dem, der forudgående var blevet vedtaget og godkendt af UEFA på Tallinn-kongressen, som nævnt i denne doms præmis 7. Desuden er det i det væsentlige denne faktiske og retlige sammenhæng mellem URBSFA's regler, UEFA's regler og EU-retten, der har ført til, at den forelæggende ret har imødekommet UEFA's frivillige indtræden i sagen i den afgørelse, der henvises til i denne doms præmis 22.
- 42 For det andet vedrører tvisten i hovedsagen samtidig CBAS' fortolkning og anvendelse af artikel 101 TEUF.
- 43 Det følger imidlertid af fast retspraksis, at selv om anvendelsen af denne artikels stk. 1 blandt andre betingelser kræver, at det med tilstrækkelig sandsynlighed godtgøres, at en aftale, en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder eller en samordnet praksis vil kunne påvirke handelen mellem medlemsstater i et mærkbart omfang ved at udøve en direkte eller indirekte og aktuel eller potentiel indflydelse på handelen med risiko for at skade virkeliggørelsen af målene for eller funktionen af det indre marked, kan denne betingelse anses for at være opfyldt, når der foreligger en adfærd, som omfatter hele en medlemsstats område (jf. i denne retning dom af 16.7.2015, ING Pensii, C-172/14, EU:C:2015:484, præmis 48 og 49 og den deri nævnte retspraksis).
- 44 I lyset af denne retspraksis og under hensyntagen til den geografiske rækkevidde af de i hovedsagen omhandlede regler og til den nære forbindelse mellem disse, kan det ikke anses, at artikel 101 TEUF er uden forbindelse med tvisten i hovedsagen med den begrundelse, at de regler, som denne vedrører, ikke vil kunne »påvirke handelen mellem medlemsstater«.
- 45 Anmodningen om præjudiciel afgørelse kan følgelig antages til realitetsbehandling i det hele.

IV. De præjudicielle spørgsmål

- 46 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 101 TEUF skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for regler, der er vedtaget af et forbund med ansvar for at organisere fodboldturneringer på europæisk plan, og som anvendes af både dette forbund og de nationale fodboldforbund, der er medlemmer heraf, idet disse regler pålægger enhver klub, der deltager i disse turneringer, på sin trupliste og på holdkortet at angive et minimumsantal spillere, der er uddannet enten af den pågældende klub selv eller inden for det territoriale område for det nationale forbund, som denne klub er tilknyttet.
- 47 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 45 TEUF og 101 TEUF skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for regler, der er vedtaget af et forbund med ansvar for at organisere fodboldturneringer på nationalt plan, og som pålægger enhver klub, der deltager i disse turneringer, på sin trupliste og på holdkortet at angive et minimumsantal spillere, der er uddannet inden for det pågældende forbunds territoriale område.

- 48 Henset til såvel indholdet af disse spørgsmål som til karakteren af den tvist, i forbindelse med hvilken de er forelagt Domstolen, skal der, inden de undersøges, fremsættes tre sæt indledende bemærkninger.

A. Indledende bemærkninger

1. Hovedsagens genstand

- 49 Det følger af selve ordlyden af de to spørgsmål, der er forelagt Domstolen, at disse i vid udstrækning er sammenfaldende, for så vidt som de vedrører artikel 101 TEUF. Den forelæggende ret ønsker nemlig at få præciseret fortolkningen af denne bestemmelse med henblik på at kunne efterprøve anvendelsen heraf i en voldgiftskendelse, der vedrører spørgsmålet om, hvorvidt reglerne om »spillere af egen avl«, således som de er vedtaget og er blevet anvendt af UEFA og de forskellige nationale fodboldforbund, der er medlemmer af dette forbund, herunder URBSFA, er forenelige med den nævnte bestemmelse.
- 50 De to spørgsmål er derimod forskellige, for så vidt som de vedrører artikel 45 TEUF, eftersom alene det andet spørgsmål, som er rettet mod de regler, der er vedtaget og er blevet anvendt af URBSFA, henviser til denne bestemmelse. I denne henseende har den forelæggende ret i anmodningen om præjudiciel afgørelse anført, at det ikke tilkommer den at forelægge Domstolen et spørgsmål om, hvorvidt de regler, der er vedtaget og er blevet anvendt af UEFA, er forenelige med artikel 45 TEUF. Den nævnte ret har imidlertid i det væsentlige præciseret, at den ikke udelukker at tage dette spørgsmål i betragtning i forbindelse med sin vurdering af, om der foreligger en aftale, en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder eller en samordnet praksis som omhandlet i artikel 101 TEUF.
- 51 Henset til disse forskellige omstændigheder skal de spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, behandles samlet, idet der først foretages en fortolkning af artikel 101 TEUF og dernæst af artikel 45 TEUF.

2. Hvorvidt EU-retten finder anvendelse på sport og på sportsforbunds aktivitet

- 52 De spørgsmål, der er forelagt Domstolen, vedrører fortolkningen af artikel 45 TEUF og 101 TEUF i forbindelse med en tvist angående en række regler, der er vedtaget af to enheder, som i henhold til deres respektive vedtægter har egenskab af privatretlige forbund med ansvar for at organisere og kontrollere fodbold på henholdsvis europæisk og belgisk plan, idet disse regler bringer sammensætningen af hold, der kan deltage i klubturneringer i fodbold, ind under visse betingelser, der er ledsaget af sanktioner.
- 53 Der mindes i denne forbindelse om, at sportsudøvelse, for så vidt som der er tale om en økonomisk virksomhed, henhører under de EU-retlige bestemmelser, der gælder i forhold til en sådan aktivitet (jf. i denne retning dom af 12.12.1974, Walrave og Koch, 36/74, EU:C:1974:140, præmis 4, og af 16.3.2010, Olympique Lyonnais, C-325/08, EU:C:2010:143, præmis 27).
- 54 Kun visse specifikke regler, der dels udelukkende er vedtaget af ikke-økonomiske grunde, og som dels vedrører spørgsmål, der alene angår sporten som sådan, skal anses for ikke at have noget med økonomisk virksomhed at gøre. Dette er særligt tilfældet for regler, der vedrører udelukkelse af udenlandske spillere fra sammensætningen af hold, som deltager i turneringer mellem hold, der

repræsenterer deres land, eller fastsættelse af klassifikationskriterier, som anvendes ved udtagelse af idrætsudøvere, der deltager individuelt i turneringer (jf. i denne retning dom af 12.12.1974, Walrave og Koch, 36/74, EU:C:1974:140, præmis 8, af 15.12.1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 76 og 127, og af 11.4.2000, Deliège, C-51/96 og C-191/97, EU:C:2000:199, præmis 43, 44, 63, 64 og 69).

- 55 Med undtagelse af disse specifikke regler kan regler, som sportsforbund vedtager med henblik på at regulere hel- eller halvprofessionelle spilleres lønarbejde eller præstation af tjenesteydelser, og, i bredere forstand, regler, som, alt imens de ikke formelt regulerer det pågældende arbejde eller den pågældende præstation af tjenesteydelser, direkte påvirker arbejdet eller præstationen af tjenesteydelser, være omfattet af artikel 45 TEUF og 56 TEUF (jf. i denne retning dom af 12.12.1974, Walrave og Koch, 36/74, EU:C:1974:140, præmis 5, 17-19 og 25, af 15.12.1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 75, 82-84, 87, 103 og 116, af 12.4.2005, Simutenkov, C-265/03, EU:C:2005:213, præmis 32, og af 16.3.2010, Olympique Lyonnais, C-325/08, EU:C:2010:143, præmis 28 og 30).
- 56 På samme måde er regler vedtaget af sådanne forbund og i bredere forstand den adfærd, som de forbund, der har vedtaget dem, udviser, omfattet af EUF-traktatens konkurrenceretlige bestemmelser, når betingelserne for anvendelse af disse bestemmelser er opfyldt (jf. i denne retning dom af 18.7.2006, Meca-Medina og Majcen mod Kommissionen, C-519/04 P, EU:C:2006:492, præmis 30-33), hvilket indebærer, at disse forbund kan kvalificeres som »virksomheder« som omhandlet i artikel 101 TEUF og 102 TEUF, eller at de omhandlede regler kan kvalificeres som »vedtagelser inden for en sammenslutning af virksomheder« som omhandlet i artikel 101 TEUF.
- 57 Da sådanne regler således er omfattet af de nævnte bestemmelser i EUF-traktaten, skal de mere generelt, hvis de indeholder forskrifter, der finder anvendelse på private, affattes og anvendes under overholdelse af de almindelige EU-retlige principper, navnlig princippet om forbud mod forskelsbehandling og proportionalitetsprincippet (jf. i denne retning dom af 13.6.2019, TopFit og Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, præmis 60, 65 og 66 og den deri nævnte retspraksis).
- 58 De i hovedsagen omhandlede regler, hvad enten de er udstedt af UEFA eller URBSFA, indgår imidlertid ikke i de regler, på hvilke det er muligt at anvende den i denne doms præmis 54 omhandlede undtagelse, om hvilken Domstolen gentagne gange har bemærket, at den må begrænses til, hvad dens formål kræver, og at den ikke kan påberåbes til støtte for at udelukke en hel sportsart fra anvendelsesområdet for EUF-traktatens bestemmelser om Unionens økonomiske ret (jf. i denne retning dom af 14.7.1976, Donà, 13/76, EU:C:1976:115, præmis 14 og 15, og af 18.7.2006, Meca-Medina og Majcen mod Kommissionen, C-519/04 P, EU:C:2006:492, præmis 26).
- 59 Derimod skal disse regler, selv om de formelt ikke regulerer spillernes arbejdsbetingelser, anses for direkte at påvirke det pågældende arbejde, for så vidt som de bringer sammensætningen af hold, der kan deltage i klubturneringer i fodbold, og følgelig selve spillernes deltagelse i disse turneringer ind under visse betingelser, der, hvis de ikke overholdes, er ledsaget af sanktioner (jf. i denne retning dom af 15.12.1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 116 og 119).
- 60 Det fremgår nærmere bestemt af den forelæggende rets udtalelser, at de pågældende regler i det væsentlige fastsætter, at professionelle fodboldklubber, der deltager i disse turneringer, på holdkortet skal angive et minimumsantal »spillere af egen avl« under trussel om sanktioner. I de regler, der er vedtaget af UEFA, anvendes dette udtryk reelt til at betegne ikke alene spillere, der er uddannet af den klub, som de arbejder for, men også spillere, der er uddannet af en anden

klub, som er tilknyttet det samme nationale fodboldforbund. I de regler, der er vedtaget af URBSFA, anvendes udtrykket udelukkende til at betegne spillere, der er uddannet af »en belgisk klub«, dvs. en klub, der, uanset hvilken klub det måtte være, er tilknyttet dette forbund. Den omstændighed, at sådanne regler således begrænser klubbernes mulighed for at angive spillere på holdkortet og følgelig for at sætte disse spillere på banen i den tilsvarende kamp, men ikke formelt begrænser muligheden for at ansætte spillerne, er uden betydning, eftersom deltagelse i kampe og turneringer udgør spillernes hovedbeskæftigelse, og eftersom spillernes ansættelsesmuligheder som følge heraf også begrænses (jf. i denne retning dom af 15.12.1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 120, og af 13.4.2000, Lehtonen og Castors Braine, C-176/96, EU:C:2000:201, præmis 50).

- 61 Endvidere skal de i hovedsagen omhandlede regler, i betragtning af, at sammensætningen af hold er et af de vigtigste parametre i forbindelse med de turneringer, hvorunder professionelle fodboldklubber møder hinanden, og af, at disse turneringer giver anledning til økonomisk virksomhed, ligeledes anses for direkte at påvirke betingelserne for udøvelse af den pågældende økonomiske virksomhed og konkurrencen mellem professionelle fodboldklubber, der udøver sådan virksomhed.
- 62 Følgelig er de UEFA- og URBSFA-regler, som den forelæggende ret har ønsket Domstolens stillingtagen til, omfattet af anvendelsesområdet for artikel 45 TEUF og 101 TEUF.

3. Artikel 165 TEUF

- 63 Størstedelen af parterne i hovedsagen og enkelte af de regeringer, der har deltaget i retsforhandlingerne for Domstolen, har på forskellig vis udtrykt sig om, hvilken betydning der vil kunne knyttes til artikel 165 TEUF i forbindelse med besvarelsen af de spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt.
- 64 Det bemærkes i denne henseende for det første, at artikel 165 TEUF skal fortolkes i lyset af artikel 6, litra e), TEUF, hvorefter det fremgår, at Unionen har kompetence til at gennemføre tiltag for at understøtte, koordinere eller supplere medlemsstaternes tiltag på områderne uddannelse, erhvervsuddannelse, ungdom og sport. Artikel 165 TEUF konkretiserer nemlig denne bestemmelse, idet den præciserer såvel de mål, der er sat for Unionens indsats på de berørte områder, som de midler, der kan gøres brug af for at bidrage til virkeliggørelse af disse mål.
- 65 Hvad angår de mål, der er sat for Unionens indsats på sportsområdet, bestemmer artikel 165 TEUF således i stk. 1, andet afsnit, 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, og i stk. 2, sidste led, at målene for Unionens indsats på dette område er at udvikle sportens europæiske dimension ved at fremme retfærdighed og åbenhed i sportskonkurrencer og samarbejde mellem de organisationer og myndigheder, der har ansvaret for sport, samt ved at beskytte sportsudøvernes, især de yngstes, fysiske og moralske integritet.
- 66 For så vidt angår de midler, der kan gøres brug af for at bidrage til virkeliggørelse af disse mål, fastsætter artikel 165 TEUF i stk. 3, at Unionen fremmer samarbejdet med tredjelande og med de internationale organisationer, der beskæftiger sig med sport, og i stk. 4, at Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union efter den almindelige lovgivningsprocedure eller Rådet alene på forslag af Kommissionen kan vedtage henholdsvis tilskyndelsesforanstaltninger eller henstillinger.

- 67 For det andet har ophavsmændene til traktaterne, således som det følger af ordlyden af såvel artikel 165 TEUF som artikel 6, litra e), TEUF, haft til hensigt i kraft af disse bestemmelser at tillægge Unionen en understøttende kompetence, som sætter den i stand til at gennemføre ikke en »politik«, således som det foreskrives i andre bestemmelser i EUF-traktaten, men en »indsats« på flere specifikke områder, herunder sport. De nævnte bestemmelser udgør således et retsgrundlag, der bemyndiger Unionen til at udøve denne kompetence på de betingelser og inden for de grænser, som de fastsætter, herunder i henhold til artikel 165, stk. 4, første led, TEUF udelukkelse af enhver form for harmonisering af love og administrative bestemmelser, der er vedtaget på nationalt plan. Denne understøttende kompetence giver desuden Unionen mulighed for at vedtage retsakter alene med det formål at understøtte, koordinere eller supplere medlemsstaternes tiltag i overensstemmelse med artikel 6 TEUF.
- 68 På tilsvarende vis, og således som det tillige fremgår af den sammenhæng, hvori artikel 165 TEUF indgår, særligt af det forhold, at den er indsat i EUF-traktatens tredje del, som er forbeholdt »Unionens interne politikker og foranstaltninger«, og ikke i traktatens første del, som indeholder principielle bestemmelser, heriblandt under afsnit II visse »[a]lmindelige bestemmelser«, der navnlig vedrører fremme af et højt beskæftigelsesniveau, sikring af passende social beskyttelse, bekæmpelse af enhver form for forskelsbehandling, miljøbeskyttelse og forbrugerbeskyttelse, udgør denne artikel ikke en almindelig, tværgående bestemmelse.
- 69 Det følger heraf, at selv om de kompetente EU-institutioner skal tage hensyn til de forskellige forhold og mål, som er opregnet i artikel 165 TEUF, når de på grundlag af denne artikel og på de betingelser, som den fastsætter, vedtager tilskyndelsesforanstaltninger eller henstillinger på sportsområdet, skal disse forskellige forhold og mål samt disse tilskyndelsesforanstaltninger og henstillinger ikke på bindende vis indarbejdes eller tages hensyn til ved anvendelsen af de regler, som den forelæggende ret har anmodet Domstolen om at fortolke, uanset om disse regler vedrører arbejdskraftens frie bevægelighed (artikel 45 TEUF) eller konkurrenceretten (artikel 101 TEUF). I bredere forstand kan artikel 165 TEUF heller ikke betragtes som en særregel, der helt eller delvis undtager sportsområdet fra de andre bestemmelser i den primære EU-ret, som vil kunne anvendes på det, eller pålægger at undergive sportsområdet en særlig behandling i forbindelse med en sådan anvendelse.
- 70 For det tredje står det ikke desto mindre fast, at sportslig aktivitet, således som Domstolen flere gange har bemærket, har en betragtelig samfundsmæssig og uddannelsesmæssig betydning – som nu afspejles i artikel 165 TEUF – såvel for Unionen som for dens borgere (jf. i denne retning dom af 15.12.1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 106, og af 13.6.2019, TopFit og Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, præmis 33 og 34).
- 71 Sportslig aktivitet er desuden kendetegnet ved nogle ubestridelige særlige forhold, der, alt imens de særligt vedrører amatørporten, også er at finde i sportsudøvelse som økonomisk virksomhed (jf. i denne retning dom af 13.4.2000, Lehtonen og Castors Braine, C-176/96, EU:C:2000:201, præmis 33).
- 72 Endelig kan der ved anvendelsen af artikel 45 TEUF og 101 TEUF eventuelt – blandt andre forhold, og for så vidt som de er relevante – tages hensyn til sådanne særlige forhold, idet det dog noteres, at der alene kan tages hensyn hertil inden for rammerne af og under overholdelse af de betingelser og de kriterier for anvendelse, som er fastsat i hver af disse artikler.

- 73 Særligt gælder, at når det anføres, at en regel, der er vedtaget af et sportsforbund, udgør en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed eller en konkurrencebegrænsende aftale, skal kvalificeringen af denne regel som hindring eller som konkurrencebegrænsende aftale i alle tilfælde være støttet på en konkret undersøgelse af indholdet af den nævnte regel i den faktiske sammenhæng, hvori den vil skulle anvendes (jf. i denne retning dom af 15.12.1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 98-103, af 11.4.2000, Deliège, C-51/96 og C-191/97, EU:C:2000:199, præmis 61-64, og af 13.4.2000, Lehtonen og Castors Braine, C-176/96, EU:C:2000:201, præmis 48-50). En sådan undersøgelse kan indebære, at der tages hensyn til eksempelvis den pågældende sportsgrens karakter, opbygning eller funktion og mere specifikt til, hvor professionaliseret den er, den måde, hvorpå den udøves, den måde, hvorpå de forskellige aktører, der deltager heri, interagerer, eller den betydning, som de strukturer eller organer, der er ansvarlige for den på alle planer, og som Unionen i henhold til artikel 165, stk. 3, TEUF fremmer samarbejdet med, har.
- 74 Hvis det fastslås, at der foreligger en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed, har det forbund, der har vedtaget den pågældende regel, i øvrigt mulighed for at godtgøre, at denne er begrundet, nødvendig og forholdsmæssig i henseende til bestemte mål, der kan betragtes som værende legitime (jf. i denne retning dom af 15.12.1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 104), og som selv afhænger af de særlige forhold, der kendetegner den sportsgren, der er berørt i et givet tilfælde.
- 75 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal den forelæggende rets spørgsmål undersøges, for så vidt som de vedrører artikel 101 TEUF og herefter artikel 45 TEUF.

B. De præjudicielle spørgsmål, for så vidt som de vedrører artikel 101 TEUF

- 76 Artikel 101 TEUF finder anvendelse på enhver enhed, der udøver økonomisk virksomhed, og som i denne egenskab skal kvalificeres som virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde (jf. i denne retning dom af 23.4.1991, Höfner og Elser, C-41/90, EU:C:1991:161, præmis 21, af 11.12.2007, ETI m.fl., C-280/06, EU:C:2007:775, præmis 38, og af 1.7.2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, præmis 20 og 21).
- 77 I overensstemmelse hermed finder denne artikel navnlig anvendelse på enheder, der er oprettet i form af forbund, hvis formål i henhold til vedtægterne er at organisere og kontrollere en bestemt sportsgren, for så vidt som disse enheder udøver økonomisk virksomhed i forbindelse med den pågældende sportsgren ved at udbyde varer og tjenesteydelser, og for så vidt som de af den grund skal kvalificeres som »virksomheder« (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, præmis 22, 23 og 26).
- 78 Desuden finder artikel 101 TEUF ligeledes anvendelse på enheder, der, selv om de ikke nødvendigvis selv er virksomheder, kan kvalificeres som »sammenslutninger af virksomheder«.
- 79 Henset til hovedsagens genstand og den forelæggende rets udtalelser skal det i det foreliggende tilfælde lægges til grund, at artikel 101 TEUF finder anvendelse på UEFA og URBFA, eftersom disse to forbunds medlemmer eller tilknyttede medlemmer, hvad enten det er direkte eller indirekte, er enheder, der, for så vidt som de udøver økonomisk virksomhed, i lighed med fodboldklubberne kan kvalificeres som »virksomheder«.

1. Fortolkningen af artikel 101, stk. 1, TEUF

- 80 Det fastslås i artikel 101, stk. 1, TEUF, at alle aftaler mellem virksomheder, alle vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder og alle former for samordnet praksis, der kan påvirke handelen mellem medlemsstater, og som har til formål eller til følge at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen inden for det indre marked, er uforenelige med det indre marked og er forbudt.

a) Hvorvidt der foreligger en »vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder«

- 81 Anvendelsen af artikel 101, stk. 1, TEUF i forhold til en enhed som UEFA eller URBSFA betragtet som en sammenslutning af virksomheder kræver for det første, at det fastslås, at der foreligger en »vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder«, såsom en beslutning, der består i, at den pågældende sammenslutning vedtager eller anvender bestemmelser, der direkte påvirker de betingelser, hvorunder de virksomheder, som direkte eller indirekte er medlemmer af den pågældende sammenslutning, kan udøve økonomisk virksomhed (jf. i denne retning dom af 19.2.2002, Wouters m.fl., C-309/99, EU:C:2002:98, præmis 64, og af 28.2.2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, præmis 42-45).
- 82 I det foreliggende tilfælde forholder det sig imidlertid således hvad angår de to beslutninger, som den forelæggende ret har rettet henvendelse til Domstolen om, dvs. de beslutninger, hvorved UEFA og URBSFA har vedtaget regler om »spillere af egen avl«.

b) Hvorvidt handelen mellem medlemsstater er påvirket

- 83 For det andet forudsætter anvendelsen af artikel 101, stk. 1, TEUF i forhold til sådanne beslutninger, at det med tilstrækkelig sandsynlighed godtgøres, at disse »kan påvirke handelen mellem medlemsstater« i et mærkbart omfang ved at udøve en direkte eller indirekte og aktuel eller potentiel indflydelse på handelen med risiko for at skade virkeliggørelsen af målene for eller funktionen af det indre marked.
- 84 Henset til Domstolens faste praksis, som der mindes om i denne doms præmis 43, og med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse gør den geografiske rækkevidde af de i hovedsagen omhandlede beslutninger det i det foreliggende tilfælde muligt at anse, at denne betingelse er opfyldt.

c) Begrebet adfærd, der har til »formål« eller til »følge« at skade konkurrencen, og hvorvidt det kan fastslås, at der foreligger en sådan adfærd

- 85 For at det i et givet tilfælde kan anses, at en aftale, en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder eller en samordnet praksis er omfattet af forbuddet i artikel 101, stk. 1, TEUF, er det i henhold til selve ordlyden af denne bestemmelse nødvendigt, at det påvises, enten at den pågældende adfærd har til formål at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen, eller at adfærden har en sådan følge (jf. i denne retning dom af 30.6.1966, LTM, 56/65, EU:C:1966:38, s. 216, og af 29.6.2023, Super Bock Bebidas, C-211/22, EU:C:2023:529, præmis 31).
- 86 Der skal i dette øjemed i første omgang foretages en undersøgelse af formålet med den pågældende adfærd. Såfremt det efter en sådan undersøgelse viser sig, at denne adfærd har et konkurrencebegrænsende formål, er det ikke nødvendigt at undersøge dens virkning på

konkurrencen. Det er således alene i tilfælde af, at den nævnte adfærd ikke kan anses for at have et sådant konkurrencebegrænsende formål, at det er nødvendigt i anden omgang at undersøge en sådan virkning (jf. i denne retning dom af 30.6.1966, LTM, 56/65, EU:C:1966:38, s. 216, og af 26.11.2015, Maxima Latvija, C-345/14, EU:C:2015:784, præmis 16 og 17).

- 87 Den undersøgelse, der skal foretages, er forskellig, alt efter om den vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende adfærd har til »formål« eller til »følge« at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen, idet disse to begreber er underlagt forskellige regelsæt og forskellige bevisregler (jf. i denne retning dom af 30.1.2020, Generics (UK) m.fl., C-307/18, EU:C:2020:52, præmis 63).

1) Hvorvidt det kan fastslås, at der foreligger en adfærd, der har til »formål« at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen

- 88 Som det følger af Domstolens faste praksis, som sammenfattet i navnlig dom af 23. januar 2018, F. Hoffmann-La Roche m.fl. (C-179/16, EU:C:2018:25, præmis 78), og af 30. januar 2020, Generics (UK) m.fl. (C-307/18, EU:C:2020:52, præmis 67), skal begrebet konkurrencebegrænsende »formål«, alt imens det, således som det fremgår af denne doms præmis 85 og 86, ikke udgør en undtagelse i forhold til begrebet konkurrencebegrænsende »følge«, ikke desto mindre fortolkes indskrænkende.
- 89 Dette begreb skal dermed forstås således, at det udelukkende henviser til visse former for samordning mellem virksomheder, der er tilstrækkeligt skadelige for de normale konkurrencevilkår til, at det ikke er nødvendigt at undersøge deres virkninger. Således kan visse former for samordning mellem virksomheder efter deres art betragtes som skadelige for de normale konkurrencevilkår (jf. i denne retning dom af 30.6.1966, LTM, 56/65, EU:C:1966:38, s. 216, af 23.1.2018, F. Hoffmann-La Roche m.fl., C-179/16, EU:C:2018:25, præmis 78, og af 30.1.2020, Generics (UK) m.fl., C-307/18, EU:C:2020:52, præmis 67).
- 90 De former for adfærd, der skal betragtes som værende således, omfatter først og fremmest visse former for hemmelig adfærd, som er særligt skadelige for konkurrencen, såsom horisontale karteller, der resulterer i prisfastsættelse, begrænsning af produktionskapacitet eller opdeling af kunder. Disse former for adfærd kan nemlig medføre prisstigninger eller en nedgang i produktionen og dermed i udbuddet, hvilket kan resultere i en ringe ressourceanvendelse til skade for brugervirksomhederne og forbrugerne (jf. i denne retning dom af 20.11.2008, Beef Industry Development Society og Barry Brothers, C-209/07, EU:C:2008:643, præmis 17 og 33, af 11.9.2014, CB mod Kommissionen, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, præmis 51, og af 16.7.2015, ING Pensii, C-172/14, EU:C:2015:484, præmis 32).
- 91 Uden nødvendigvis at være lige så skadelige for konkurrencen kan andre former for adfærd i visse tilfælde også anses for at have et konkurrencebegrænsende formål. Dette er navnlig tilfældet for visse andre former for horisontale aftaler end karteller, f.eks. aftaler, der fører til udelukkelse af konkurrerende virksomheder fra markedet (jf. i denne retning dom af 30.1.2020, Generics (UK) m.fl., C-307/18, EU:C:2020:52, præmis 76, 77, 83-87 og 101, og af 25.3.2021, Lundbeck mod Kommissionen, C-591/16 P, EU:C:2021:243, præmis 113 og 114), eller visse former for vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder, som har til formål at samordne deres medlemmers adfærd, navnlig med hensyn til priser (jf. i denne retning dom af 27.1.1987, Verband der Sachversicherer mod Kommissionen, 45/85, EU:C:1987:34, præmis 41).

- 92 Med henblik på i et givet tilfælde at fastlægge, om en aftale, en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder eller en samordnet praksis efter dens art er tilstrækkeligt skadelig for konkurrencen til at kunne anses for at have til formål at hindre, begrænse eller fordreje denne, er det nødvendigt at undersøge for det første indholdet af den omhandlede aftale, vedtagelse eller praksis, for det andet den økonomiske og retlige sammenhæng, hvori de indgår, og for det tredje de formål, de tilsigter at opfylde (jf. i denne retning dom af 11.9.2014, CB mod Kommissionen, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, præmis 53, og af 23.1.2018, F. Hoffmann-La Roche m.fl., C-179/16, EU:C:2018:25, præmis 79).
- 93 Indledningsvis og hvad i denne henseende angår den økonomiske og retlige sammenhæng, hvori den pågældende adfærd indgår, skal arten af de produkter eller tjenesteydelser, der er tale om, samt hvorledes de pågældende sektorer eller markeder er opbygget og reelt fungerer, tages i betragtning (dom af 11.9.2014, CB mod Kommissionen, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, præmis 53, og af 23.1.2018, F. Hoffmann-La Roche m.fl., C-179/16, EU:C:2018:25, præmis 80). Det er derimod på ingen måde nødvendigt at undersøge endsige påvise den pågældende adfærds virkninger for konkurrencen, uanset om disse er faktiske eller potentielle eller negative eller positive, således som dette fremgår af den retspraksis, der henvises til i denne doms præmis 85 og 86.
- 94 Hvad dernæst angår de mål, der forfølges med den pågældende adfærd, skal det tilsigtede målområde for adfærden i forhold til konkurrencen fastlægges. Derimod er den omstændighed, at de involverede virksomheder har handlet uden subjektiv hensigt om at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen, eller den omstændighed, at de har forfulgt visse lovlige mål, ikke afgørende ved anvendelsen af artikel 101, stk. 1, TEUF (jf. i denne retning dom af 6.4.2006, General Motors mod Kommissionen, C-551/03 P, EU:C:2006:229, præmis 64 og 77 og den deri nævnte retspraksis, og af 20.11.2008, Beef Industry Development Society og Barry Brothers, C-209/07, EU:C:2008:643, præmis 21).
- 95 Domstolen har navnlig gentagne gange fastslået, at aftaler, der har til formål at opdele markederne efter nationale grænser, eller som går ud på at genoprette de nationale markeds skranker eller at besværliggøre integrationen af de nationale markeder, kan stride mod EU-traktatens og EUF-traktatens formål, som er at integrere disse markeder gennem indførelsen af det indre marked, og at de af denne grund principielt skal kvalificeres som aftaler, der har »til formål« at begrænse konkurrencen som omhandlet i artikel 101, stk. 1, TEUF (jf. i denne retning dom af 16.9.2008, Sot. Lélou kai Sia m.fl., C-468/06 – C-478/06, EU:C:2008:504, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis, og af 4.10.2011, Football Association Premier League m.fl., C-403/08 og C-429/08, EU:C:2011:631, præmis 139).
- 96 Denne retspraksis, som ligeledes er blevet anvendt i forhold til anden adfærd end aftaler, uanset om den pågældende adfærd hidrører fra virksomheder eller fra sammenslutninger af virksomheder (jf. i denne retning dom af 17.10.1972, Vereeniging van Cementhandelaren mod Kommissionen, 8/72, EU:C:1972:84, præmis 23-25 og 29, og af 16.9.2008, Sot. Lélou kai Sia m.fl., C-468/06 – C-478/06, EU:C:2008:504, præmis 66), er støttet på den omstændighed, at fastlæggelse af de konkurrenceregler, der er nødvendige for det indre markeds funktion, således som det fremgår af artikel 3, stk. 1, litra b), TEUF, udgør en integrerende del af det mål om at oprette det indre marked, som artikel 3, stk. 3, TEU bl.a. fastsætter for Unionen (jf. i denne retning dom af 12.5.2022, Servizio Elettrico Nazionale m.fl., C-377/20, EU:C:2022:379, præmis 42 og 43 og den deri nævnte retspraksis). Ved at opdele markederne efter nationale grænser, genoprette markederne skranker eller besværliggøre deres integration opvejer sådan adfærd

nemlig de fordele, som forbrugerne ville kunne opnå ved en effektiv og ufordrejet konkurrence inden for det indre marked (jf. i denne retning dom af 16.9.2008, Sot. Lélou kai Sia m.fl., C-468/06 – C-478/06, EU:C:2008:504, præmis 66).

- 97 Kvalificeringen som konkurrencebegrænsende »formål« som omhandlet i artikel 101, stk. 1, TEUF er således blevet anvendt i forhold til forskellige former for aftaler, som har til formål, eller som går ud på at begrænse konkurrencen efter nationale grænser, hvad enten der er tale om bl.a. at hindre eller begrænse parallelhandelen, at sikre eneretsindehavere en fuldstændig territorial beskyttelse eller på anden måde at begrænse den grænseoverskridende konkurrence inden for det indre marked (jf. i denne retning dom af 6.10.2009, GlaxoSmithKline Services m.fl. mod Kommissionen m.fl., C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P og C-519/06 P, EU:C:2009:610, præmis 61, og af 4.10.2011, Football Association Premier League m.fl., C-403/08 og C-429/08, EU:C:2011:631, præmis 139-142).
- 98 Endelig skal fastslåelsen af, at en given adfærd har til »formål« at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen, under alle omstændigheder klarlægge de præcise grunde til, at den pågældende adfærd er tilstrækkeligt skadelig for konkurrencen til at begrunde den antagelse, at den har et sådant formål (jf. i denne retning dom af 11.9.2014, CB mod Kommissionen, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, præmis 69).

2) Hvorvidt det kan fastslås, at der foreligger en adfærd, der har til »følge« at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen

- 99 Begrebet adfærd, som har en konkurrencebegrænsende »følge«, omfatter enhver adfærd, der ikke kan anses for at have et konkurrencebegrænsende »formål«, forudsat at det påvises, at den pågældende adfærd har til faktisk eller potentiel følge at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen i et mærkbart omfang (jf. i denne retning dom af 28.5.1998, Deere mod Kommissionen, C-7/95 P, EU:C:1998:256, præmis 77, og af 30.1.2020, Generics (UK) m.fl., C-307/18, EU:C:2020:52, præmis 117).
- 100 Med henblik herpå er det nødvendigt at undersøge konkurrenceforholdene, som de ville være uden den pågældende aftale, vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder eller samordnede praksis (dom af 30.6.1966, LTM, 56/65, EU:C:1966:38, s. 216 og 217, og af 30.1.2020, Generics (UK) m.fl., C-307/18, EU:C:2020:52, præmis 118), ved at afgrænse det eller de markeder, på hvilket eller hvilke den pågældende adfærd forventes at skabe sine virkninger, og dernæst ved at fastslå, om disse er faktiske eller potentielle. Denne undersøgelse indebærer i sig selv, at der tages hensyn til alle relevante omstændigheder.

3) Hvorvidt regler, der pålægger klubber at have en minimumskvote for, hvor mange spillere »af egen avl« der skal være på deres hold, kan kvalificeres som en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder, som har til »formål« eller til »følge« at begrænse konkurrencen

- 101 Hvad angår indholdet af de UEFA- og URBSFA-regler, som den forelæggende ret har rettet henvendelse til Domstolen om, skal det i det foreliggende tilfælde for det første erindres, at disse regler pålægger professionelle fodboldklubber, der deltager i klubturneringer i fodbold, som henhører under disse forbund, på holdkortet at angive et minimumsantal spillere, der opfylder betingelserne for at kunne anses for at være »spillere af egen avl«, som defineret i de nævnte regler, under trussel om sanktioner. Herved begrænser reglerne efter deres art disse klubbers mulighed for at angive spillere, der ikke opfylder sådanne krav, på holdkortet.

- 102 For det andet fremgår det af den forelæggende rets udtalelser, at denne begrænsning af klubbernes mulighed for frit at sammensætte deres hold foregår på to forskellige måder. UEFA's og URBSFA's regler pålægger nemlig disse klubber på holdkortet at angive et minimumsantal spillere, der, selv om de kvalificeres som »spillere af egen avl«, i virkeligheden ikke nødvendigvis er uddannet af den klub, som de arbejder for, men af en klub, der er tilknyttet det samme nationale fodboldforbund som denne, uanset hvilken klub det måtte være, og uafhængigt af ethvert krav om geografisk placering inden for dette forbunds territoriale område. I denne henseende finder den begrænsning, som disse regler medfører, reelt sted inden for det pågældende forbund, dvs. på nationalt plan. Samtidig pålægger UEFA's regler de nævnte klubber at inkludere et minimumsantal spillere, der faktisk er uddannet af den klub, som de arbejder for, i de »spillere af egen avl«, som de skal angive på holdkortet. På denne måde finder den begrænsning, som reglerne medfører, sted inden for den pågældende klub.
- 103 For så vidt angår den økonomiske og retlige sammenhæng, hvori de regler, som den forelæggende ret har rettet henvendelse til Domstolen om, indgår, fremgår det indledningsvis af Domstolens praksis, at forbund, der er ansvarlige for en sportsgren, såsom UEFA og URBSFA, henset til den særlige karakter, der kendetegner de »produkter«, som sportsturneringer ud fra et økonomisk synspunkt udgør, i almindelighed har ret til at vedtage regler om navnlig afholdelse af turneringer inden for den pågældende sportsgren, en god afvikling heraf og sportsudøvers deltagelse heri (jf. i denne retning dom af 11.4.2000, Deliège, C-51/96 og C-191/97, EU:C:2000:199, præmis 67 og 68, og af 13.6.2019, TopFit og Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, præmis 60), forudsat at disse forbund ikke herved begrænser udøvelsen af de rettigheder og friheder, som EU-retten tillægger private (jf. i denne retning dom af 15.12.1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 81 og 83, og af 13.6.2019, TopFit og Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, præmis 52).
- 104 Dernæst gør de særlige forhold, der kendetegner professionel fodbold og den økonomiske virksomhed, som udøvelsen af denne sport giver anledning til, det muligt at anse det for legitimt, at forbund som UEFA og URBSFA nærmere bestemt udstikker rammerne for de betingelser, hvorunder professionelle fodboldklubber kan sammensætte hold, der deltager i klubturneringer inden for deres territoriale område.
- 105 Fodboldsporten, som har en betragtelig betydning i EU, ikke alene samfundsmæssigt og kulturelt (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 40), men også mediemæssigt, er nemlig blandt andre særlige forhold kendetegnet ved, at den giver anledning til afholdelse af et stort antal turneringer på såvel europæisk som nationalt plan, som et meget stort antal klubber og et meget stort antal spillere opfordres til at deltage i. Derudover er denne sport i lighed med visse andre sportsgrene kendetegnet ved, at deltagelse i disse turneringer er forbeholdt hold, som har opnået et vist sportsligt resultat (jf. i denne retning dom af 15.12.1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 132), idet afviklingen af turneringerne er baseret på opgør mellem og gradvis udskillelse af disse hold. Fodboldsporten er følgelig i det væsentlige baseret på sportslig fortjeneste, som kun kan vise sig, hvis alle de deltagende hold er sammensat under overholdelse af betingelser, der er ensartede med hensyn til regler og teknik, og som sikrer en vis grad af lige muligheder.
- 106 Endelig forklarer de faktiske omstændigheder, der kendetegner funktionen af det »marked«, som professionelle fodboldturneringer ud fra et økonomisk synspunkt udgør, at regler, som forbund som UEFA og URBSFA kan vedtage, og nærmere bestemt regler om afholdelse og en god afvikling af turneringer, der henhører under sådanne forbund, på visse punkter og i en vis udstrækning fortsat kan henvise til et nationalt krav eller kriterium. Ud fra et funktionelt

synspunkt er denne sport nemlig kendetegnet ved, at der afholdes både klubturneringer og turneringer mellem repræsentative hold fra nationale fodboldforbund, hvis sammensætning legitimt kan være betinget af overholdelse af bestemte »udlændingeklausuler«, i betragtning af disse kampes særlige karakter (jf. i denne retning dom af 15.12.1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 127 og 128 og den deri nævnte retspraksis).

- 107 Hvad angår det tilsigtede målområde for de i hovedsagen omhandlede regler i forhold til konkurrencen fremgår det af den forelæggende rets udtalelser vedrørende indholdet af disse regler, at reglerne begrænser eller kontrollerer et af de vigtigste konkurrenceparametre, som professionelle fodboldklubber kan gøre brug af, nemlig ansættelse af talentfulde spillere, der, uanset i hvilken klub eller hvilket sted de måtte være uddannet, kan gøre det muligt for deres hold at vinde opgøret med modstandernes hold. Den belgiske regering har i denne henseende med rette tilføjet, at denne begrænsning kan påvirke den konkurrence, som klubberne kan udøve, ikke alene på det »upstream- eller udbudsmarked«, som ansættelse af spillere ud fra et økonomisk synspunkt udgør, men også på det »downstreammarked«, som klubturneringer i fodbold ud fra samme synspunkt udgør.
- 108 Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret at afgøre, om de i hovedsagen omhandlede regler efter deres art er tilstrækkeligt skadelige for konkurrencen til at kunne anses for at have til »formål« at begrænse konkurrencen.
- 109 Med henblik herpå tilkommer det den forelæggende ret i overensstemmelse med den i denne doms præmis 92 nævnte retspraksis at tage hensyn til indholdet af disse regler og at fastlægge, om de i en grad, der er tilstrækkeligt skadelig til, at det kan fastslås, at de har et konkurrencebegrænsende »formål«, begrænser professionelle fodboldklubbers adgang til de »ressourcer«, der er afgørende for deres succes, og som allerede uddannede spillere ud fra et økonomisk synspunkt udgør, idet disse klubber pålægges at ansætte et minimumsantal spillere, der er uddannet i en national sammenhæng, til skade for den grænseoverskridende konkurrence, som klubberne normalt ville kunne udøve ved at ansætte spillere, der er uddannet inden for andre nationale fodboldforbund. Den forholdsmæssige andel af berørte spillere er i denne henseende af særlig relevans.
- 110 Det påhviler ligeledes den forelæggende ret i overensstemmelse med den i denne doms præmis 70-73 samt 93 og 94 nævnte retspraksis at tage hensyn til den økonomiske og retlige sammenhæng, hvori de i hovedsagen omhandlede regler er blevet vedtaget, og til de særlige forhold, der kendetegner fodboldsporten, samt at vurdere, hvorvidt det har været formålet med vedtagelsen af disse regler at begrænse klubbernes adgang til disse ressourcer, at opdele eller genopdele markederne efter nationale grænser eller at besværliggøre integrationen af de nationale markeder ved at indføre en form for »national præference«.
- 111 Såfremt den forelæggende ret ved afslutningen af sin undersøgelse når til den konklusion, at de i hovedsagen omhandlede regler er tilstrækkeligt skadelige til at begrunde, at det fastslås, at de har til formål at begrænse konkurrencen, og at de følgelig er omfattet af forbuddet i artikel 101, stk. 1, TEUF, er det ikke fornødent, at den nævnte ret undersøger deres faktiske eller potentielle virkninger.
- 112 I modsat fald påhviler det den at undersøge disse virkninger.

d) Hvorvidt det kan antages, at visse særlige former for adfærd ikke er omfattet af artikel 101, stk. 1, TEUF

- 113 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at det ikke nødvendigvis er alle aftaler mellem virksomheder eller alle vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder, som begrænser handlefriheden for de virksomheder, der er parter i den pågældende aftale, eller som skal efterkomme den pågældende vedtagelse, der er omfattet af det forbud, der er fastsat i artikel 101, stk. 1, TEUF. En undersøgelse af den økonomiske og retlige sammenhæng, hvori visse af disse aftaler og vedtagelser indgår, kan nemlig føre til den konstatering, at disse aftaler eller vedtagelser for det første er begrundet i, at der forfølges et eller flere legitime mål af almen interesse, som ikke i sig selv er konkurrencebegrænsende, for det andet, at de konkrete metoder, der anvendes til at forfølge disse mål, reelt er nødvendige i dette øjemed, og, for det tredje, at selv hvis det viser sig, at disse metoder naturligt har til følge, i det mindste potentielt, at begrænse eller fordreje konkurrencen, går denne naturlige følge ikke videre, end hvad der er nødvendigt, navnlig ved at eliminere enhver konkurrence. Denne retspraksis kan særligt finde anvendelse, når der foreligger aftaler eller vedtagelser, der har form af regler, som er vedtaget af en sammenslutning, såsom en faglig sammenslutning eller et sportsforbund, med henblik på at forfølge visse etiske eller moralske mål og mere generelt at udstikke rammerne for udøvelsen af en faglig aktivitet, hvis den pågældende sammenslutning eller det pågældende forbund godtgør, at de ovennævnte betingelser er opfyldt (jf. i denne retning dom af 19.2.2002, Wouters m.fl., C-309/99, EU:C:2002:98, præmis 97, af 18.7.2006, Meca-Medina og Majcen mod Kommissionen, C-519/04 P, EU:C:2006:492, præmis 42-48, og af 28.2.2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, præmis 93, 96 og 97).
- 114 Nærmere bestemt har Domstolen på sportsområdet været foranlediget til under henvisning til de oplysninger, som den har haft til sin rådighed, at fastslå, at det antidopingreglement, der er vedtaget af Den Internationale Olympiske Komité (IOC), ikke falder ind under forbuddet i artikel 101, stk. 1, TEUF, selv om det begrænser atleternes handlefrihed og har som naturlig følge at begrænse den potentielle konkurrence mellem disse, idet det fastsætter en tærskelværdi, over hvilken tilstedeværelsen af nandrolon udgør doping, i den hensigt at sikre en loyal, ærlig og objektiv afvikling af sportskonkurrencer, at sikre lige chancer mellem atleterne, at beskytte deres sundhed og at sørge for, at de etiske værdier, der er centrale for sporten, herunder fortjeneste, overholdes (jf. i denne retning dom af 18.7.2006, Meca-Medina og Majcen mod Kommissionen, C-519/04 P, EU:C:2006:492, præmis 43-55).
- 115 Den i denne doms præmis 113 nævnte retspraksis kan derimod ikke finde anvendelse, når der foreligger en adfærd, der langt fra kun har til »følge«, i det mindste potentielt, at begrænse konkurrencen ved at begrænse visse virksomheders handlefrihed, men som er tilstrækkeligt skadelig for konkurrencen til at begrunde den antagelse, at den endog har til »formål« at hindre, begrænse eller fordreje den. Det er således kun, hvis det efter en undersøgelse af den i en given sag omhandlede adfærd viser sig, at denne adfærd ikke har til formål at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen, at det dernæst skal afgøres, om denne adfærd kan være omfattet af den pågældende retspraksis (jf. i denne retning dom af 28.2.2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, præmis 69, af 4.9.2014, API m.fl., C-184/13 – C-187/13, C-194/13, C-195/13 og C-208/13, EU:C:2014:2147, præmis 49, og af 23.11.2017, CHEZ Elektro Bulgaria og FrontEx International, C-427/16 og C-428/16, EU:C:2017:890, præmis 51, 53, 56 og 57).

- 116 For så vidt angår adfærd, som har til formål at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen, er det således kun i henhold til artikel 101, stk. 3, TEUF og under forudsætning af, at alle de i denne bestemmelse fastsatte betingelser er opfyldt, at der kan indrømmes en fritagelse fra forbuddet i artikel 101, stk. 1, TEUF (jf. i denne retning dom af 20.11.2008, Beef Industry Development Society og Barry Brothers, C-209/07, EU:C:2008:643, præmis 21).
- 117 I det foreliggende tilfælde er det således kun, hvis den forelæggende ret efter at have undersøgt de i hovedsagen omhandlede regler når til den konklusion, at disse regler ikke har til formål at begrænse konkurrencen, men at de har en sådan følge, at det påhviler den at efterprøve, om de opfylder de betingelser, der er nævnt i denne doms præmis 113, idet den i denne forbindelse skal tage hensyn til de formål, som navnlig de sportsforbund, der er omhandlet i hovedsagen, har anført, og som består i at sikre ensartede betingelser for sammensætningen af hold, der deltager i klubturneringer i fodbold, som henhører under disse forbund, og at fremme uddannelsen af unge professionelle fodboldspillere.

2. Fortolkningen af artikel 101, stk. 3, TEUF

- 118 Det følger af selve ordlyden af artikel 101, stk. 3, TEUF, at enhver aftale, enhver vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder eller enhver samordnet praksis, som viser sig at være i strid med artikel 101, stk. 1, TEUF, hvad enten det skyldes dens formål eller dens konkurrencebegrænsende følge, kan være omfattet af en fritagelse, hvis den opfylder alle de betingelser, der er fastsat med henblik herpå (jf. i denne retning dom af 11.7.1985, Remia m.fl. mod Kommissionen, 42/84, EU:C:1985:327, præmis 38, og af 11.9.2014, MasterCard m.fl. mod Kommissionen, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, præmis 230), idet det bemærkes, at disse betingelser er mere indskrænkende end dem, der er omhandlet i denne doms præmis 113.
- 119 I overensstemmelse med artikel 101, stk. 3, TEUF er denne fritagelse i et givet tilfælde underlagt fire kumulative betingelser. For det første skal det godtgøres med tilstrækkelig grad af sandsynlighed (dom af 6.10.2009, GlaxoSmithKline Services m.fl. mod Kommissionen m.fl., C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P og C-519/06 P, EU:C:2009:610, præmis 95), at den pågældende aftale, vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder eller samordnede praksis bør gøre det muligt at opnå effektivitetsgevinster ved at bidrage til enten at forbedre produktionen eller fordelingen af de pågældende varer eller tjenesteydelser eller til at fremme den tekniske eller økonomiske udvikling. For det andet skal det i samme udstrækning godtgøres, at en rimelig andel af fortjenesten ved disse effektivitetsgevinster er forbeholdt brugerne. For det tredje må den pågældende aftale, vedtagelse eller praksis ikke pålægge de deltagende virksomheder begrænsninger, som ikke er strengt nødvendige for at opnå sådanne effektivitetsgevinster. For det fjerde må den pågældende aftale, vedtagelse eller praksis ikke give de deltagende virksomheder mulighed for at udelukke enhver effektiv konkurrence for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser.
- 120 Det påhviler den part, der påberåber sig en sådan fritagelse, ved overbevisende argumenter og beviser at godtgøre, at alle de betingelser, der kræves for at være omfattet af fritagelsen, er opfyldt (jf. i denne retning dom af 11.7.1985, Remia m.fl. mod Kommissionen, 42/84, EU:C:1985:327, præmis 45, og af 6.10.2009, GlaxoSmithKline Services m.fl. mod Kommissionen m.fl., C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P og C-519/06 P, EU:C:2009:610, præmis 82). Såfremt disse argumenter og disse beviser forpligter den anden part til at tilbagevise dem på en overbevisende måde, kan det i mangel af en sådan tilbagevisning antages, at bevisbyrden, som påhviler den part, der påberåber sig artikel 101, stk. 3, TEUF, er blevet løftet (jf. i denne retning dom af 7.1.2004, Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P,

C-217/00 P og C-219/00 P, EU:C:2004:6, præmis 79, og af 6.10.2009, GlaxoSmithKline Services m.fl. mod Kommissionen m.fl., C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P og C-519/06 P, EU:C:2009:610, præmis 83).

- 121 Hvad særligt angår den første betingelse, der er nævnt i denne doms præmis 119, svarer de effektivitetsgevinster, som den pågældende aftale, vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder eller samordnede praksis skal muliggøre, ikke til enhver fordel, som den pågældende aftale, vedtagelse eller praksis medfører for de deltagende virksomheder i forbindelse med deres økonomiske virksomhed, men alene til de mærkbare objektive fordele, som den nævnte aftale, vedtagelse eller praksis, konkret betragtet, gør det muligt at opnå inden for de forskellige berørte sektorer eller markeder. For at denne første betingelse kan anses for at være opfyldt, er det desuden nødvendigt ikke alene at fastslå, at disse effektivitetsgevinster er reelle og omfattende, men også at godtgøre, at de kan opveje de ulemper for konkurrencen, der følger af den pågældende aftale, vedtagelse eller praksis (jf. i denne retning dom af 13.7.1966, Consten og Grundig mod Kommissionen, 56/64 og 58/64, EU:C:1966:41, s. 261, og af 11.9.2014, MasterCard m.fl. mod Kommissionen, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, præmis 232, 234 og 236, samt analogt dom af 27.3.2012, Post Danmark, C-209/10, EU:C:2012:172, præmis 43).
- 122 For så vidt angår den anden betingelse, der er nævnt i denne doms præmis 119, indebærer denne, at det godtgøres, at de effektivitetsgevinster, som den pågældende aftale, vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder eller samordnede praksis skal muliggøre, har en gunstig virkning for brugerne som helhed, hvad enten der er tale om erhvervsdrivende, brugere i mellemløbet eller endelige forbrugere, inden for de forskellige berørte sektorer eller markeder (jf. i denne retning dom af 23.11.2006, Asnef-Equifax og Administración del Estado, C-238/05, EU:C:2006:734, præmis 70, og af 11.9.2014, MasterCard m.fl. mod Kommissionen, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, præmis 236 og 242).
- 123 Det følger heraf, at i en situation, hvor den adfærd, der tilsidesætter artikel 101, stk. 1, TEUF, har et konkurrencebegrænsende formål, dvs. er tilstrækkeligt skadelig for konkurrencen, og hvor den desuden kan påvirke forskellige kategorier af brugere eller forbrugere, er det nødvendigt at fastslå, om og i givet fald i hvilket omfang denne adfærd, uanset dens skadelige karakter, har en gunstig virkning for hver af disse kategorier.
- 124 Hvad angår den tredje betingelse, der er nævnt i denne doms præmis 119, og som vedrører den pågældende adfærds uundværlighed eller nødvendighed, indebærer denne betingelse, at der foretages en vurdering og en sammenligning af virkningerne af henholdsvis denne adfærd og alternative foranstaltninger, som er faktisk tænkelige, med henblik på at afgøre, om de effektivitetsgevinster, der forventes af den nævnte adfærd, kan opnås ved foranstaltninger, der er mindre restriktive for konkurrencen. Derimod må denne betingelse ikke føre til, at der ud fra ønskværdighed foretages et valg mellem en sådan adfærd og sådanne alternative foranstaltninger, såfremt sidstnævnte ikke forekommer mindre restriktive for konkurrencen.
- 125 Hvad angår den fjerde betingelse, der er nævnt i denne doms præmis 119, kræver efterprøvelsen af, om denne betingelse er opfyldt i et givet tilfælde, en undersøgelse af de kvantitative og kvalitative forhold, der kendetegner konkurrencens funktion inden for de pågældende sektorer eller markeder, med henblik på at fastslå, om den pågældende aftale, vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder eller samordnede praksis sætter de deltagende virksomheder i stand til at udelukke enhver effektiv konkurrence for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser. Særligt når der foreligger en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder eller en aftale, som virksomheder kollektivt har tilsluttet sig, kan disse

virksomheders meget store markedsandel blandt andre relevante omstændigheder og i forbindelse med en analyse af disse omstændigheder som helhed udgøre en indikator for muligheden for, at denne vedtagelse eller denne aftale, henset til dens indhold og dens formål eller følge, sætter de deltagende virksomheder i stand til at udelukke enhver effektiv konkurrence, hvilket i sig selv udelukker fritagelsen i artikel 101, stk. 3, TEUF.

- 126 Mere generelt kan undersøgelsen af de forskellige betingelser, der er nævnt i denne doms præmis 119, nødvendiggøre, at der tages hensyn til kendetegnene og særegenhederne ved de sektorer eller markeder, der er berørt af den pågældende aftale, vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder eller samordnede praksis, såfremt disse kendetegn og særegenheder er afgørende hvad angår resultatet af denne undersøgelse (jf. i denne retning dom af 6.10.2009, GlaxoSmithKline Services m.fl. mod Kommissionen m.fl., C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P og C-519/06 P, EU:C:2009:610, præmis 103, og af 11.9.2014, MasterCard m.fl. mod Kommissionen, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, præmis 236).
- 127 Det skal endvidere bemærkes, at det for at udelukke fritagelsen i artikel 101, stk. 3, TEUF er tilstrækkeligt, at en af de fire betingelser, der er nævnt i denne doms præmis 119, ikke er opfyldt.
- 128 I det foreliggende tilfælde tilkommer det den forelæggende ret at tage stilling til, om de i hovedsagen omhandlede regler opfylder alle betingelserne for at kunne være omfattet af en fritagelse i henhold til artikel 101, stk. 3, TEUF, efter at den har givet parterne mulighed for at løfte den bevisbyrde, der påhviler dem, som anført i denne doms præmis 120.
- 129 Hvad angår den første af disse betingelser, der vedrører de mærkbare objektive fordele, som en adfærd, der har til formål eller til følge at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen, skal gøre det muligt at opnå inden for de berørte sektorer eller markeder, skal det under disse omstændigheder bemærkes, at de i hovedsagen omhandlede regler kan tilskynde professionelle fodboldklubber til at ansætte og uddanne unge spillere og således til at skærpe konkurrencen gennem uddannelse. Det tilkommer imidlertid udelukkende den forelæggende ret efter gennemgang af de konkrete argumenter og beviser – det være sig økonomiske, statistiske eller andre – som parterne har fremlagt eller skal fremlægge, at tage stilling til, om denne tilskyndelse er reel, til, hvor omfattende de deraf følgende effektivitetsgevinster er i forhold til uddannelse, og til, om disse effektivitetsgevinster kan opveje de ulemper for konkurrencen, der følger af de nævnte regler.
- 130 For så vidt angår den anden betingelse, hvorefter den pågældende adfærd skal have en gunstig virkning for brugerne, hvad enten der er tale om erhvervsdrivende, brugere i mellemløbet eller endelige forbrugere, inden for de forskellige berørte sektorer eller markeder, skal det påpeges, at »brugerne« i det foreliggende tilfælde først og fremmest omfatter de professionelle fodboldklubber og spillerne selv. Dertil kommer mere generelt de endelige »forbrugere«, som, i ordets økonomiske forstand, tilskuere eller TV-seere er. Hvad sidstnævnte angår kan det ikke på forhånd udelukkes, at den interesse, som nogle af disse udviser for klubturneringer, blandt andre parametre afhænger af, hvor de deltagende klubber er etableret, og af, om der på de hold, som disse klubber sætter på banen, indgår spillere af egen avl. Det tilkommer således den forelæggende ret efter gennemgang af de konkrete argumenter og beviser, som parterne har fremlagt eller skal fremlægge, navnlig at tage stilling til, hvorvidt de i hovedsagen omhandlede regler på det marked, som de først og fremmest påvirker, nemlig markedet for disse klubbers ansættelse af spillere, faktisk har en gunstig virkning ikke alene for spillerne, men også for

klubberne som helhed og for tilskuerne og TV-seerne, eller om de, således som det er blevet gjort gældende for Domstolen, i praksis virker til fordel for visse kategorier af klubber, men samtidig ligeledes til skade for andre.

- 131 For så vidt angår den tredje betingelse, som vedrører den strengt nødvendige karakter af de i hovedsagen omhandlede regler, tilkommer det den forelæggende ret efter gennemgang af de konkrete argumenter og beviser, som parterne har fremlagt eller skal fremlægge, at efterprøve, om alternative foranstaltninger, såsom dem, der er blevet gjort gældende for Domstolen, nærmere bestemt indførelse af krav om uddannelse af spillere med henblik på udstedelse af licenser til professionelle fodboldklubber, iværksættelse af finansieringsordninger eller økonomiske incitamenter rettet mod navnlig mindre klubber eller en ordning med direkte kompensation for de omkostninger, som uddannelsesklubberne må afholde, under overholdelse af EU-retten ville kunne udgøre (jf. i denne henseende dom af 15.12.1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 108 og 109, og af 16.3.2010, *Olympique Lyonnais*, C-325/08, EU:C:2010:143, præmis 41-45) foranstaltninger, der er mindre restriktive for konkurrencen.
- 132 Hvad angår den fjerde betingelse, som vedrører spørgsmålet om, hvorvidt de i hovedsagen omhandlede regler, alt imens de begrænser den konkurrence, som professionelle fodboldklubber kan udøve ved ansættelse af allerede uddannede spillere, ikke af den grund udelukker denne konkurrence, er den afgørende faktor, hvor stor en minimumsandel »spillere af egen avl« det er fastsat, at der skal angives på holdkortet, i forhold til det samlede antal spillere, der skal angives på kortet. Kommissionen har mere specifikt gjort opmærksom på, at disse minimumsandeles sammenlignet med tilsvarende regler, som den har haft kendskab til, ikke forekommer uforholdsmæssige, selv når der tages hensyn til, at professionelle fodboldklubber i virkeligheden kan være nødt til eller ønske at ansætte et højere antal »spillere af egen avl« for at imødegå risici såsom ulykker eller sygdom, der måtte indtræffe. Det tilkommer ikke desto mindre i sidste ende udelukkende den forelæggende ret at tage stilling til dette spørgsmål.
- 133 Denne sammenligning skal så vidt muligt foretages ved at sammenligne den situation, der følger af de pågældende konkurrencebegrænsninger, med den situation, der ville foreligge på det pågældende marked, hvis konkurrencen ikke var blevet hindret, begrænset eller fordrejet på dette marked som følge af disse begrænsninger.
- 134 Derimod er det ikke afgørende, at de i hovedsagen omhandlede regler finder anvendelse på samtlige klubturneringer, der henhører under UEFA og URBSFA, og på samtlige professionelle fodboldklubber og samtlige spillere, der deltager i disse turneringer. Denne omstændighed er nemlig en naturlig del af selve det, at der findes forbund, der inden for et givet territorielt område har en regelfastsættelsesbeføjelse, som alle virksomheder, der er medlemmer af disse forbund, og alle personer, der er tilknyttet dem, er forpligtede til at overholde.
- 135 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, for så vidt som de vedrører artikel 101 TEUF, besvares med, at
- artikel 101, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for regler, der er vedtaget af et forbund med ansvar for at organisere fodboldturneringer på europæisk plan, og som anvendes af både dette forbund og de nationale fodboldforbund, der er medlemmer heraf, idet disse regler pålægger enhver klub, der deltager i disse turneringer, på sin trupliste og på holdkortet at angive et minimumsantal spillere, der er uddannet enten af den pågældende klub selv eller inden for det territoriale område for det nationale forbund, som denne klub er tilknyttet, og ligeledes er til hinder for regler, der er vedtaget af et forbund med

ansvar for at organisere fodboldturneringer på nationalt plan, og som pålægger enhver klub, der deltager i disse turneringer, på sin trupliste og på holdkortet at angive et minimumsantal spillere, der er uddannet inden for det pågældende forbunds territoriale område, såfremt det fastslås dels, at disse vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder kan påvirke handelen mellem medlemsstater, dels at de enten har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen mellem professionelle fodboldklubber, medmindre det i sidstnævnte tilfælde ved overbevisende argumenter og beviser godtgøres, at de på én gang er begrundet i, at der forfølges et eller flere legitime mål, og er strengt nødvendige i dette øjemed

- artikel 101, stk. 3, TEUF skal fortolkes således, at denne bestemmelse betyder, at sådanne vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder, såfremt de viser sig at være i strid med bestemmelsens stk. 1, kun kan være omfattet af en fritagelse fra anvendelsen af sidstnævnte stykke, hvis det ved overbevisende argumenter og beviser godtgøres, at alle de betingelser, der kræves i denne forbindelse, er opfyldt.

C. De præjudicielle spørgsmål, for så vidt som de vedrører artikel 45 TEUF

1. Hvorvidt der foreligger indirekte forskelsbehandling eller en hindring for arbejdskraftens frie bevægelighed

- 136 Det skal indledningsvis bemærkes, at artikel 45 TEUF, som har direkte virkning, er til hinder for enhver foranstaltning, som, uanset om den er begrundet i nationaliteten eller finder anvendelse uafhængigt af nationalitet, kan skade unionsborgerne, såfremt de ønsker at udøve økonomisk virksomhed på en anden medlemsstats område end deres oprindelsesmedlemsstat, ved at forhindre dem i at forlade denne stat eller få dem til at afholde sig fra dette forehavende (jf. i denne retning dom af 15.12.1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 93-96, og af 16.3.2010, Olympique Lyonnais, C-325/08, EU:C:2010:143, præmis 33 og 34).
- 137 I det foreliggende tilfælde fremgår det, således som den forelæggende ret har gjort gældende, af selve ordlyden og opbygningen af regler såsom URBSFA's, at de ved første øjekast kan skade professionelle fodboldspillere, der ønsker at udøve økonomisk virksomhed på en anden medlemsstats område end deres oprindelsesmedlemsstat, nemlig Belgien, og som ikke opfylder betingelserne i henhold til disse regler. Selv om disse regler ikke direkte er begrundet i et krav om nationalitet eller bopæl, er de nemlig ikke desto mindre, således som bl.a. Kommissionen har anført, støttet på en eksplicit »national« tilknytning, vel at mærke i to henseender. For det første definerer reglerne »spillere af egen avl« som spillere, der er uddannet i en »belgisk« klub. For det andet pålægger reglerne professionelle fodboldklubber, der ønsker at deltage i klubturneringer i fodbold, der henhører under URBSFA, på deres trupliste og på holdkortet at inkludere et minimumsantal spillere, der opfylder betingelserne for at kunne kvalificeres således.
- 138 De nævnte regler begrænser således de muligheder, som spillere, der ikke kan gøre en sådan »national« tilknytning gældende, har for at blive inkluderet på sådanne klubbers trupliste og angivet på holdkortet og følgelig for at kunne blive sat på banen af disse klubber. Som anført i denne doms præmis 60 er den omstændighed, at det således er spillernes deltagelse på holdene, der er omhandlet, og ikke formelt muligheden for at ansætte spillerne, er uden betydning, eftersom deltagelse i kampe og turneringer udgør spillernes hovedbeskæftigelse.

- 139 I denne henseende kan de i hovedsagen omhandlede regler, således som generaladvokaten har påpeget i punkt 43 og 44 i sit forslag til afgørelse, give anledning til indirekte forskelsbehandling til skade for spillere fra en anden medlemsstat, for så vidt som de risikerer navnlig at ramme sidstnævnte spillere.
- 140 Heraf følger, at disse regler ved første øjekast er i strid med arbejdskraftens frie bevægelighed, med forbehold af den efterprøvelse, som den forelæggende ret skal foretage.

2. *Hvorvidt der foreligger en begrundelse*

- 141 Ikke-statslige foranstaltninger kan være tilladte, selv om de hindrer en fri bevægelighed, der er knæsat i EUF-traktaten, hvis det for det første godtgøres, at vedtagelsen heraf forfølger et legitimt mål af almen interesse, som er foreneligt med traktaten og følgelig ikke er rent økonomisk, og, for det andet, at de overholder proportionalitetsprincippet, hvilket indebærer, at de skal være egnede til at sikre gennemførelsen af dette mål, og at de ikke må gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det (jf. i denne retning 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 13.6.2019, TopFit og Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, præmis 48). Hvad nærmere bestemt angår betingelsen om, at sådanne foranstaltninger skal være egnede, bemærkes, at de kun kan anses for at være egnede til at sikre gennemførelsen af det påberåbte formål, hvis de reelt opfylder hensynet om at nå målet på en sammenhængende og systematisk måde (jf. i denne retning dom af 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Bwin International, C-42/07, EU:C:2009:519, præmis 61, og af 6.10.2020, Kommissionen mod Ungarn (Videregående uddannelse), C-66/18, EU:C:2020:792, præmis 178).
- 142 På samme måde som i forbindelse med statslige foranstaltninger påhviler det ophavsmanden til disse ikke-statslige foranstaltninger at godtgøre, at disse to kumulative betingelser er opfyldt (jf. analogt dom af 21.1.2016, Kommissionen mod Cypren, C-515/14, EU:C:2016:30, præmis 54, og af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn (Foreningers gennemsigtighed), C-78/18, EU:C:2020:476, præmis 77).
- 143 I det foreliggende tilfælde tilkommer det således den forelæggende ret efter gennemgang af de argumenter og beviser, som parterne har fremlagt, at tage stilling til, hvorvidt de i hovedsagen omhandlede URBSFA-regler opfylder de nævnte betingelser.
- 144 Under disse omstændigheder skal det for det første erindres, at når henses til såvel sportens sociale og uddannende funktion, der anerkendes i artikel 165 TEUF, som i bredere forstand til den betragtelige samfundsmæssige betydning, som sport har i EU – og som Domstolen gentagne gange har fremhævet – udgør målet om at fremme unge professionelle fodboldspilleres ansættelse og videreuddannelse et legitimt mål af almen interesse (jf. i denne retning 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).
- 145 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt regler såsom de i hovedsagen omhandlede er egnede til at nå det pågældende mål, skal det først noteres, at dette mål i visse tilfælde og under visse betingelser kan begrunde foranstaltninger, som, uden at være udformet således, at de på en sikker og på forhånd målbar måde sikrer en forøgelse eller intensivering af ansættelsen og uddannelsen af unge spillere, ikke desto mindre kan skabe faktiske og betydelige incitament i så henseende (jf. i denne retning dom af 15.12.1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 108 og 109, og af 16.3.2010, Olympique Lyonnais, C-325/08, EU:C:2010:143, præmis 41-45).

- 146 Det skal dernæst bemærkes, at for så vidt som regler såsom de i hovedsagen omhandlede URBSFA-regler pålægger professionelle fodboldklubber, der ønsker at deltage i klubturneringer i fodbold, som henhører under dette forbund, på deres trupliste og på holdkortet at inkludere et minimumsantal unge spillere, der er uddannet af en klub, der, uanset hvilken klub det måtte være, henhører under det nævnte forbund, skal den forelæggende ret efter gennemgang af alle relevante forhold efterprøve, om disse regler er egnede til at sikre gennemførelsen af målet om at fremme unge spilleres ansættelse og videreuddannelse på lokalt plan.
- 147 I denne forbindelse skal den forelæggende ret bl.a. tage hensyn til den omstændighed, at de nævnte regler, idet de sidestiller alle unge spillere, der er uddannet af en hvilken som helst klub, som er tilknyttet det pågældende nationale fodboldforbund, for visse af disse klubber, navnlig dem med betydelige økonomiske midler, ikke nødvendigvis udgør faktiske og betydelige incitamenter til at ansætte unge spillere med henblik på selv at uddanne dem. En sådan ansættelses- og uddannelsespolitik, som Domstolen tidligere har fremhævet er kostbar, tidskrævende og usikker for den berørte klub (jf. i denne retning dom af 16.3.2010, *Olympique Lyonnais*, C-325/08, EU:C:2010:143, præmis 42), sidestilles derimod med ansættelse af unge spillere, der allerede er uddannet af enhver anden klub, som ligeledes er tilknyttet det pågældende forbund, uanset hvor denne anden klub måtte være hjemmehørende inden for dette forbunds territoriale område. Det er imidlertid netop lokal investering i uddannelsen af unge spillere, der bidrager til varetagelsen af sportens sociale og uddannende funktion, særligt når investeringen hidrører fra små klubber, efter omstændighederne i partnerskab med andre klubber i samme region og eventuelt i en grænseoverskridende sammenhæng (jf. i denne retning dom af 16.3.2010, *Olympique Lyonnais*, C-325/08, EU:C:2010:143, præmis 44).
- 148 For det tredje skal det, således som det følger af denne doms præmis 131 og 132, undersøges, om de i hovedsagen omhandlede regler er nødvendige og forholdsmæssige, navnlig med hensyn til det minimumsantal »spillere af egen avl«, der i medfør af disse regler skal inkluderes på klubbernes trupliste og angives på holdkortet, i forhold til det samlede antal spillere, der skal angives på kortet.
- 149 Alle de forhold, der er omhandlet i de foregående præmisser i denne dom, og i givet fald alle de andre forhold, som den forelæggende ret måtte finde relevante på baggrund af denne dom, bør gøres til genstand for en grundig, samlet vurdering fra den forelæggende rets side efter gennemgang af de argumenter og beviser, som parterne i hovedsagen har fremlagt eller skal fremlægge.
- 150 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal de spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, for så vidt som de vedrører artikel 45 TEUF, besvares med, at denne bestemmelse skal fortolkes således, at den er til hinder for regler, der er vedtaget af et forbund med ansvar for at organisere fodboldturneringer på nationalt plan, og som pålægger enhver klub, der deltager i disse turneringer, på sin trupliste og på holdkortet at angive et minimumsantal spillere, der er uddannet inden for det pågældende forbunds territoriale område, medmindre det godtgøres, at disse regler er egnede til på en sammenhængende og systematisk måde at sikre gennemførelsen af målet om på lokalt plan at fremme unge professionelle fodboldspilleres ansættelse og videreuddannelse, og at de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

V. Sagsomkostninger

- 151 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 101, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for regler, der er vedtaget af et forbund med ansvar for at organisere fodboldturneringer på europæisk plan, og som anvendes af både dette forbund og de nationale fodboldforbund, der er medlemmer heraf, idet disse regler pålægger enhver klub, der deltager i disse turneringer, på sin trupliste og på holdkortet at angive et minimumsantal spillere, der er uddannet enten af den pågældende klub selv eller inden for det territoriale område for det nationale forbund, som denne klub er tilknyttet, og ligeledes er til hinder for regler, der er vedtaget af et forbund med ansvar for at organisere fodboldturneringer på nationalt plan, og som pålægger enhver klub, der deltager i disse turneringer, på sin trupliste og på holdkortet at angive et minimumsantal spillere, der er uddannet inden for det pågældende forbunds territoriale område, såfremt det fastslås dels, at disse vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder kan påvirke handelen mellem medlemsstater, dels at de enten har til formål eller til følge at begrænse konkurrencen mellem professionelle fodboldklubber, medmindre det i sidstnævnte tilfælde ved overbevisende argumenter og beviser godtgøres, at de på én gang er begrundet i, at der forfølges et eller flere legitime mål, og er strengt nødvendige i dette øjemed.
- 2) Artikel 101, stk. 3, TEUF skal fortolkes således, at denne bestemmelse betyder, at sådanne vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder, såfremt de viser sig at være i strid med bestemmelsens stk. 1, kun kan være omfattet af en fritagelse fra anvendelsen af sidstnævnte stykke, hvis det ved overbevisende argumenter og beviser godtgøres, at alle de betingelser, der kræves i denne forbindelse, er opfyldt.
- 3) Artikel 45 TEUF skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for regler, der er vedtaget af et forbund med ansvar for at organisere fodboldturneringer på nationalt plan, og som pålægger enhver klub, der deltager i disse turneringer, på sin trupliste og på holdkortet at angive et minimumsantal spillere, der er uddannet inden for det pågældende forbunds territoriale område, medmindre det godtgøres, at disse regler er egnede til på en sammenhængende og systematisk måde at sikre gennemførelsen af målet om på lokalt plan at fremme unge professionelle fodboldspilleres ansættelse og videreuddannelse, og at de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

Underskrifter