



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

21. december 2023*

Indhold

I.	Retsforskrifter	6
A.	FIFA's vedtægter	6
B.	FIFA's reglement om internationale kampe	8
C.	UEFA's vedtægter	9
II.	De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål	11
A.	Super League-projektet	11
B.	Retsforhandlingerne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål	12
III.	Retsforhandlingerne for Domstolen	17
IV.	Formaliteten	18
A.	De processuelle betingelser for vedtagelse af forelæggelsesafgørelsen	19
B.	Forelæggelsesafgørelsens indhold	19
C.	Realiteten med hensyn til tvisten og relevansen af de spørgsmål, der er forelagt Domstolen	20
V.	De præjudicielle spørgsmål	21
A.	Indledende bemærkninger	22
1.	Hovedsagens genstand	22
2.	Hvorvidt EU-retten finder anvendelse på sport og på sportsforbunds aktivitet	23
3.	Artikel 165 TEUF	25
B.	Det første til det femte spørgsmål om konkurrencereglerne	27

* Processprog: spansk.

1. Det første spørgsmål om fortolkningen af artikel 102 TEUF, når der foreligger regler om forudgående tilladelse til klubturneringer i fodbold og om klubbers og sportsudøveres deltagelse i disse turneringer	30
a) Begrebet »misbrug af dominerende stilling«	30
b) Hvorvidt det kan fastslås, at der foreligger misbrug af dominerende stilling.	31
c) Hvorvidt regler om forudgående tilladelse til klubturneringer i fodbold og om klubbers og sportsudøveres deltagelse i disse turneringer kan kvalificeres som misbrug af dominerende stilling	34
2. Det andet spørgsmål om fortolkningen af artikel 101, stk. 1, TEUF, når der foreligger regler om forudgående tilladelse til klubturneringer i fodbold og om klubbers og sportsudøveres deltagelse i disse turneringer	36
a) Begrebet adfærd, der har til »formål« eller til »følge« at skade konkurrencen, og hvorvidt det kan fastslås, at der foreligger en sådan adfærd	37
1) Hvorvidt det kan fastslås, at der foreligger en adfærd, der har til »formål« at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen	38
2) Hvorvidt det kan fastslås, at der foreligger en adfærd, der har til »følge« at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen	39
b) Hvorvidt regler om forudgående tilladelse til klubturneringer i fodbold og om klubbers og sportsudøveres deltagelse i disse turneringer kan kvalificeres som en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder, som har til »formål« at begrænse konkurrencen	39
3. Det tredje spørgsmål om fortolkningen af artikel 101, stk. 1, TEUF og artikel 102 TEUF, når der foreligger en adfærd, som består i at true klubber og sportsudøvere, der deltager i ikke-tilladte turneringer, med pålæggelse af sanktioner	42
4. Det femte spørgsmål om, hvorvidt regler om forudgående tilladelse til turneringer og om klubbers og sportsudøveres deltagelse i disse turneringer kan begrundes	42
a) Hvorvidt det kan antages, at visse særlige former for adfærd ikke er omfattet af artikel 101, stk. 1, TEUF og artikel 102 TEUF	42
b) Fritagelsen i artikel 101, stk. 3, TEUF	44
c) Objektiv begrundelse i henhold til artikel 102 TEUF	46
5. Det fjerde spørgsmål om fortolkningen af artikel 101 TEUF og 102 TEUF, når der foreligger regler om rettigheder i tilknytning til sportsturneringer	48
a) Indehavelse af rettigheder i tilknytning til sportsturneringer	49
b) Udnyttelse af rettigheder i tilknytning til sportsturneringer	49
c) Hvorvidt der foreligger en begrundelse	52
C. Det sjette spørgsmål om de frie bevægeligheder	55

1. Fastlæggelse af, hvilken fri bevægelighed der er relevant	55
2. Hvorvidt der foreligger en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser	55
3. Hvorvidt der foreligger en begrundelse	56
Sagsomkostninger	57

»Præjudiciel forelæggelse – konkurrence – det indre marked – regelsæt indført af internationale sportsforbund – professionel fodbold – privatretlige enheder med regelfastsættelses-, kontrol-, beslutnings- og sanktionsbeføjelser – regler om forudgående tilladelse til turneringer, om fodboldklubbers og spilleres deltagelse i disse turneringer og om udnyttelse af kommercielle rettigheder og medierettigheder vedrørende disse turneringer – samtidig udøvelse af økonomisk virksomhed – afholdelse og kommerciel udnyttelse af turneringer – udnyttelse af de tilsvarende kommercielle rettigheder og medierettigheder – 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 102 TEUF – misbrug af dominerende stilling – begrundelse – betingelser – artikel 56 TEUF – hindringer for den frie udveksling af tjenesteydelser – begrundelse – betingelser – bevisbyrde«

I sag C-333/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Juzgado de lo Mercantil de Madrid (handelsretten i Madrid, Spanien) ved afgørelse af 11. maj 2021, indgået til Domstolen den 27. maj 2021, i sagen

European Superleague Company SL,

mod

Fédération internationale de football association (FIFA),

Union des associations européennes de football (UEFA),

procesdeltagere:

A22 Sports Management SL,

Real Federación Española de Fútbol (RFEF),

Liga Nacional de Fútbol Profesional (LNFP),

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling),

sammensat af præsidenten, K. Lenaerts, vicepræsidenten, L. Bay Larsen, afdelingsformændene A. Arabadjiev, A. Prechal, K. Jürimäe og O. Spineanu-Matei samt dommerne J.-C. Bonichot, M.

Safjan, L.S. Rossi, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl, J. Passer (refererende dommer) og M. Gavalec,

generaladvokat: A. Rantos,

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. og den 12. juli 2022,

efter at der er afgivet indlæg af:

- European Superleague Company SL ved avocat J.-L. Dupont samt abogados B. Irissarry Robina og M. Odriozola Alén,
- Fédération internationale de football association (FIFA) ved abogado J.M. Baño Fos, barrister M. Hoskins og abogado A. Pascual Morcillo,
- Union des associations européennes de football (UEFA) ved abogado H. Brokelmann, avocat B. Keane, barrister S. Love samt avocats D. Slater og D. Waelbroeck,
- A22 Sports Management SL ved abogados L.A. Alonso Díez, F. Giménez-Alvear Gutiérrez-Maturana og F. Irurzun Montoro samt procurador M. Sánchez-Puelles González-Carvajal,
- Real Federación Española de Fútbol (RFEF) ved abogado P. Callol García, procuradora B. González Rivero samt abogados T. González Cueto og J. Manzarbeitia Pérez,
- Liga Nacional de Fútbol Profesional (LNFP) ved abogados D. Crespo Lasso de la Vega, Y. Martínez Mata, M. Pajares Villarroya, J. Ramos Rubio og S. Rating,
- den spanske regering ved L. Aguilera Ruiz og A. Gavela Llopis, som befuldmægtigede,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede,
- den danske regering ved J. Farver Kronborg, V. Pasternak Jørgensen, M. Søndahl Wolff og Y. Thyregod Kollberg, som befuldmægtigede,
- den tyske regering ved J. Möller, som befuldmægtiget,
- den estiske regering ved N. Grünberg, som befuldmægtiget,
- Irland ved Chief State Solicitor M. Browne samt A. Joyce og M. Tierney, som befuldmægtigede, bistået af barrister S. Brittain,
- den græske regering ved K. Boskovits, som befuldmægtiget,
- den franske regering ved A.-L. Desjonquères, P. Dodeller, T. Stehelin og N. Vincent, som befuldmægtigede,
- den kroatiske regering ved G. Vidović Mesarek, som befuldmægtiget,

- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato D. Del Gaizo og S.L. Vitale,
- den cypriotiske regering ved I. Neophytou, som befuldmægtiget,
- den lettiske regering ved J. Davidoviča, K. Pommere og I. Romanovska, som befuldmægtigede,
- den luxembourgske regering ved A. Germeaux og T. Uri, som befuldmægtigede,
- den ungarske regering ved M.Z. Fehér, E. Gyarmati og K. Szíjjártó, som befuldmægtigede,
- den maltesiske regering ved A. Buhagiar, som befuldmægtiget,
- den østrigske regering ved F. Koppensteiner, som befuldmægtiget,
- den polske regering ved B. Majczyna og M. Wiącek, som befuldmægtigede,
- den portugisiske regering ved P. Barros da Costa, R. Capaz Coelho og C. Chambel Alves, som befuldmægtigede, bistået af advogado J.L. da Cruz Vilaça,
- den rumænske regering ved E. Gane, L. Lițu og A. Rotăreanu, som befuldmægtigede,
- den slovenske regering ved A. Dežman Mušič og N. Pintar Gosenca, som befuldmægtigede,
- den slovakiske regering ved E.V. Drugda og B. Ricziová, som befuldmægtigede,
- den svenske regering ved O. Simonsson, M. Salborn Hodgson og H. Shev, som befuldmægtigede,
- den islandske regering ved J.B. Bjarnadóttir, som befuldmægtiget, bistået af avocat G. Bergsteinsson,
- den norske regering ved F. Bersgø, L.-M. Moen Jünge, O.S. Rathore og P. Wennerås, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved S. Baches Opi, M. Mataija, G. Meessen, C. Urraca Caviedes og H. van Vliet, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 15. december 2022, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af dels artikel 101 TEUF og 102 TEUF, dels artikel 45 TEUF, 49 TEUF, 56 TEUF og 63 TEUF.

- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side European Superleague Company SL (herefter »ESLC«) og på den anden side Fédération internationale de football association (det internationale fodboldforbund, herefter »FIFA«) og Union des associations européennes de football (sammenslutningen af de europæiske nationale fodboldforbund, herefter »UEFA«) vedrørende en påstand om, at det fastslås, at FIFA og UEFA har tilsidesat artikel 101 TEUF og 102 TEUF, om, at der træffes bestemmelse om, at disse tilsidesættelser skal bringes til ophør, og om, at der udstedes forskellige påbud over for disse enheder.

I. Retsforskrifter

A. FIFA's vedtægter

- 3 FIFA er et privatretligt forbund, der har hjemsted i Schweiz. I henhold til artikel 2 i FIFA's vedtægter, i udgaven fra september 2020, som der henvises til i forelæggelsesafgørelsen (herefter »FIFA's vedtægter«), har nævnte forbund bl.a. til formål »at afholde sine egne internationale turneringer«, »at fastsætte regler og bestemmelser, der regulerer fodbold og dermed forbundne anliggender, og påse, at de overholdes«, samt »at kontrollere fodbold under alle spillets former ved at træffe alle de foranstaltninger, der måtte vise sig nødvendige eller tilrådelige for at forhindre, at FIFA's vedtægter, reglementer eller afgørelser, eller spillets regler, tilsidesættes«, på verdensplan.
- 4 I henhold til artikel 11 og 14 i FIFA's vedtægter kan ethvert »forbund, der har ansvaret for at organisere og kontrollere fodbold« i et givet land, blive medlem af FIFA, på betingelse af navnlig, at det allerede er medlem af en af de seks kontinentale konføderationer, der anerkendes af FIFA, og som der henvises til i vedtægternes artikel 22, hvilket omfatter UEFA, og at det på forhånd forpligter sig til at overholde bl.a. vedtægter, reglementer, direktiver og afgørelser udstedt af FIFA og af den kontinentale konføderation, som det pågældende forbund allerede er medlem af. I praksis er mere end 200 nationale fodboldforbund i øjeblikket medlemmer af FIFA. I denne egenskab er disse forbund i medfør af artikel 14 og 15 i FIFA's vedtægter navnlig forpligtet til at sørge for, at deres egne eller tilknyttede medlemmer overholder FIFA's vedtægter, reglementer, direktiver og afgørelser, og til at sikre, at disse overholdes af alle fodboldsportens aktører, i særdeleshed professionelle ligaer, klubber og spillere.
- 5 I vedtægternes artikel 20 med overskriften »Status gældende for klubber, ligaer og andre grupperinger af klubber« fastsættes i stk. 1:
- »Klubber, ligaer eller andre grupperinger af klubber, der er tilknyttet et medlemsforbund, er underordnet dette forbund og skal være anerkendt af dette. De pågældende grupperingers kompetencer, rettigheder og pligter skal være fastsat i medlemsforbundets vedtægter, og deres egne vedtægter og reglementer skal være godkendt af dette.«
- 6 Vedtægternes artikel 22 med overskriften »Konføderationer« foreskriver i stk. 1 og 3:
- »1. Medlemsforbundene i samme verdensdel er sammensluttet i følgende konføderationer, der anerkendes af FIFA:

[...]

c) Union des Associations Européennes de Football – UEFA

[...]

FIFA's anerkendelse af hver enkelt konfederation indebærer, som fastlagt i disse vedtægter, fuld indbyrdes respekt mellem disse myndigheder inden for deres respektive institutionelle kompetenceområder.

[...]

3. Hver konfederation har følgende rettigheder og pligter:

- a) at overholde og sørge for overholdelse af FIFA's vedtægter, regler og afgørelser
- b) at samarbejde tæt med FIFA på alle områder vedrørende opfyldelsen af det i artikel 2 anførte mål og afholdelse af internationale turneringer
- c) at afholde sine egne klubturneringer i overensstemmelse med den internationale spilleplan
- d) at afholde alle sine internationale turneringer i overensstemmelse med den internationale spilleplan
- e) at sikre, at der ikke etableres nogen international liga eller anden tilsvarende gruppering af klubber eller ligaer uden konfederationens og FIFA's samtykke

[...]«

- 7 I henhold til artikel 24 i FIFA's vedtægter omfatter FIFA's organer bl.a. et »lovgivende organ«, der benævnes »kongressen«, og som udgør forbundets »øverste instans«, et »strategisk og tilsynsførende organ«, der benævnes »Rådet«, og et »udøvende, operationelt og administrativt organ«, der benævnes »generalsekretariatet«.
- 8 Vedtægternes artikel 67 med overskriften »Rettigheder over turneringer og begivenheder« er affattet således:

»1. FIFA, FIFA's medlemsforbund og konfederationerne er – uden indholdsmæssige, tidsmæssige, stedlige eller retlige begrænsninger – de oprindelige indehavere af alle de rettigheder, der følger af de turneringer og andre begivenheder, som henhører under deres respektive jurisdiktion. Disse rettigheder omfatter bl.a. økonomiske rettigheder af enhver art, rettigheder til audiovisuel optagelse, gengivelse og spredning, multimedierettigheder, rettigheder til markedsføring og salgsfremmende foranstaltninger samt intellektuelle ejendomsrettigheder såsom rettigheder til særlige kendetegn og ophavsrettigheder.

2. Rådet fastlægger arten og omfanget af udnyttelsen af disse rettigheder og fastsætter særlige bestemmelser i dette øjemed. Rådet beslutter frit, om det ønsker at udnytte disse rettigheder alene eller sammen med en tredjepart eller at overdrage udnyttelsen heraf til en tredjepart.«

- 9 Vedtægternes artikel 68 med overskriften »Tilladelse til spredning« bestemmer i stk. 1:
- »FIFA, medlemsforbundene og konføderationerne har enekompetence til at tillade spredning af kampe og begivenheder, som henhører under deres respektive jurisdiktion, herunder på audiovisuelle medier, uden indholdsmæssige, tidsmæssige, stedlige, tekniske eller retlige begrænsninger.«
- 10 Følgende fremgår af artikel 71 i FIFA's vedtægter med overskriften »Internationale turneringer og kampe«:
- »1. Rådet har kompetence til at udstede ethvert reglement vedrørende afholdelse af internationale turneringer og kampe, der involverer landshold, ligaer, klubber og/eller improviserede hold. Hverken kampe eller turneringer må finde sted uden forudgående tilladelse fra FIFA, konføderationerne og/eller det berørte medlemsforbund. De nærmere bestemmelser er fastsat i reglementet om internationale kampe.
2. Rådet kan fastsætte bestemmelser vedrørende sådanne kampe og turneringer.
3. Rådet fastlægger kriterierne for tilladelse i særlige situationer, der ikke er reguleret i reglementet om internationale kampe.
4. Med undtagelse af tilladelser inden for de kompetencer, som er fastsat i reglementet om internationale kampe, kan FIFA træffe endelige afgørelser vedrørende tilladelser til alle internationale kampe eller turneringer.«
- 11 I vedtægternes artikel 72 med overskriften »Forbindelser« fastsættes i stk. 1:
- »Spillere eller hold, der er knyttet til et medlemsforbund eller til et konføderationsmedlem, som er optaget foreløbigt, kan hverken spille kampe eller opretholde sportslige forbindelser med andre spillere og hold, der ikke er tilknyttet et medlemsforbund eller et konføderationsmedlem, som er optaget foreløbigt, uden FIFA's samtykke.«
- 12 Vedtægternes artikel 73 med overskriften »Tilladelse« foreskriver:
- »Forbund, ligaer eller klubber, der er medlemmer af et medlemsforbund, kan kun undtagelsesvis slutte sig til et andet medlemsforbund eller deltage i turneringer på dette forbunds område. I alle tilfælde kræves der tilladelse fra begge medlemsforbund, den/de berørte konføderation(er) og FIFA.«

B. FIFA's reglement om internationale kampe

- 13 Det fremgår af artikel 1 i FIFA's reglement om internationale kampe, i den udgave, der har været gældende siden den 1. maj 2014, at formålet med dette reglement er at fastsætte regler om de tilladelser, meddelelser og andre krav, der gælder for afholdelse af kampe eller turneringer mellem hold, som er tilknyttet forskellige nationale fodboldforbund, der er medlemmer af FIFA, for afholdelse af kampe eller turneringer mellem hold, som er tilknyttet det samme nationale forbund, når kampene eller turneringerne spilles i et tredjeland, og for afholdelse af kampe eller turneringer, der involverer spillere eller hold, som ikke er tilknyttet et nationalt forbund.

- 14 I henhold til reglementets artikel 2 er alle internationale kampe og internationale turneringer omfattet af reglementets anvendelsesområde, med undtagelse af kampe, der spilles i forbindelse med turneringer organiseret af FIFA eller af en af de kontinentale konføderationer, der anerkendes af FIFA.
- 15 Reglementets artikel 6 bestemmer, at alle internationale kampe, alt efter omstændighederne, skal godkendes af FIFA, den berørte kontinentale konføderation og/eller de nationale fodboldforbund, der er medlemmer af FIFA, og som de deltagende hold er tilknyttet, eller inden for hvis territoriale område de pågældende kampe skal spilles.
- 16 I overensstemmelse med reglementets artikel 7 og 10 skal enhver »international kamp i første kategori«, defineret som enhver kamp mellem det repræsentative førstehold fra to nationale fodboldforbund, der er medlemmer af FIFA, godkendes af både FIFA, den berørte kontinentale konføderation og de berørte nationale forbund. Derimod følger det af artikel 8 og 11 i FIFA's reglement om internationale kampe, at enhver »international kamp i anden kategori«, defineret som enhver kamp, der involverer det repræsentative førstehold fra et enkelt nationalt forbund, et andet repræsentativt hold fra et sådant nationalt forbund, et hold sammensat af spillere, der er registreret hos flere klubber under det samme nationale forbund, eller førsteholdet fra en klub, der spiller i den øverste division under et nationalt forbund, kun skal godkendes af de berørte kontinentale konføderationer og nationale forbund.

C. UEFA's vedtægter

- 17 UEFA er ligeledes et privatretligt forbund, der har hjemsted i Schweiz.
- 18 Det følger af artikel 2, stk. 1, i UEFA's vedtægter, at UEFA's formål er at
- »a) beskæftige sig med alle spørgsmål, der vedrører europæisk fodbold
 - b) fremme fodbold i Europa i en ånd af fred, forståelse og fairplay uden nogen form for forskelsbehandling på grund af politik, køn, religion, race eller nogen anden grund
 - c) overvåge og kontrollere udviklingen af fodbold i Europa under alle spillets former
 - d) tilrettelægge og afholde internationale konkurrencer og turneringer i fodbold under alle spillets former på europæisk plan [...]
 - e) forhindre, at en bestemt metode eller praksis kan bringe den forskriftsmæssige afvikling af kampe eller turneringer i fare eller give anledning til misbrug inden for fodbold
 - f) fremme og beskytte etiske standarder og god ledelsesskik inden for europæisk fodbold
 - g) sikre, at sportslige værdier altid går forud for kommercielle interesser
 - h) omfordele indtægter fra fodbold i overensstemmelse med solidaritetsprincippet og støtte geninvestering til fordel for alle niveauer og områder af fodbold, især græsrodsfodbold
 - i) fremme enhed blandt medlemsforbundene i anliggender, der vedrører europæisk og verdensomspændende fodbold

- j) varetage medlemsforbundenes fælles interesser
 - k) sikre, at der tages behørigt hensyn til behovene hos de forskellige interessenter inden for europæisk fodbold (ligaer, klubber, spillere, fans)
 - l) fungere som en repræsentativ stemme for den europæiske fodboldfamilie som helhed
 - m) opretholde gode relationer til og samarbejde med FIFA og de øvrige konføderationer, der anerkendes af FIFA
 - n) sørge for, at UEFA's repræsentanter inden for FIFA handler loyalt og i en ånd af europæisk solidaritet
 - o) forlige medlemsforbundenes interesser, bilægge tvister, der måtte opstå mellem forbundene, og bistå disse i enkeltsager, når de anmoder herom.«
- 19 I henhold til vedtægternes artikel 5 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 forpligtet til at overholde 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.
- 20 Det fremgår af vedtægternes artikel 11 og 12, at UEFA's organer bl.a. omfatter et »øverste organ«, der benævnes »kongressen«, og en »eksekutivkomité«.
- 21 Ifølge ordlyden af artikel 49 i UEFA's vedtægter med overskriften »Turneringer«:
- »1. UEFA har enekompetence til at organisere eller afskaffe internationale turneringer i Europa, som medlemsforbundene og/eller deres klubber deltager i. FIFA-konkurrencer påvirkes ikke af denne bestemmelse.
- [...]
3. Internationale kampe, konkurrencer og turneringer, som ikke organiseres af UEFA, men som afvikles på UEFA's område, kræver forudgående godkendelse fra FIFA og/eller UEFA og/eller de relevante medlemsforbund i overensstemmelse med FIFA's reglement om internationale kampe og eventuelle gennemførelsesregler, vedtaget af UEFA's eksekutivkomité.«
- 22 Vedtægternes artikel 51 med overskriften »Forbudte relationer« foreskriver:
- »1. Der må ikke uden tilladelse fra UEFA dannes grupperinger eller alliancer mellem UEFA-medlemsforbund eller mellem ligaer eller klubber, som direkte eller indirekte er tilknyttet forskellige UEFA-medlemsforbund.
2. Et medlem af UEFA eller dets tilknyttede ligaer eller klubber må hverken deltage i eller organisere kampe uden for deres eget område uden tilladelse fra de relevante medlemsforbund.«

II. De faktiske omstændigheder i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

A. Super League-projektet

- 23 ES LC er et privatretligt selskab med hjemsted i Spanien. Selskabet er blevet stiftet på initiativ af en gruppe professionelle fodboldklubber, som selv, alt efter omstændighederne, er hjemmehørende i Spanien (Club Atlético de Madrid, Fútbol Club Barcelona og Real Madrid Club de Fútbol), Italien (Associazione Calcio Milan, Football Club Internazionale Milano og Juventus Football Club) og Det Forenede Kongerige (Arsenal Football Club, Chelsea Football Club, Liverpool Football Club, Manchester City Football Club, Manchester United Football Club og Tottenham Hotspur Football Club). Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at selskabets formål er at oprette et projekt til en ny international turnering i professionel fodbold benævnt »Super League«. I dette øjemed har selskabet stiftet eller påtænkt at stifte tre andre selskaber, hvoraf det første har til opgave at varetage den finansielle, sportslige og disciplinære ledelse af Super League, når denne er oprettet, det andet udnyttelsen af medierettigheder i tilknytning til denne turnering og det tredje udnyttelsen af øvrige kommercielle aktiver i tilknytning til turneringen.
- 24 A22 Sports Management SL er ligeledes et privatretligt selskab med hjemsted i Spanien. Dette selskab har ifølge det oplyste til formål at levere ydelser i tilknytning til etablering og ledelse af professionelle fodboldturneringer, herunder særligt Super League-projektet.
- 25 Hvad angår lanceringen af dette projekt fremgår det indledningsvis af forelæggelsesafgørelsen, at de professionelle fodboldklubber, som har stiftet ES LC, havde til hensigt at oprette en ny international fodboldturnering, der ville involvere dels 12-15 professionelle fodboldklubber med status som »permanente medlemmer«, dels et ikke-fastlagt antal professionelle fodboldklubber, der ville få status som »kvalificerede klubber«, og som skulle udvælges efter en fastlagt procedure.
- 26 Dernæst var projektet baseret på en aktionær- og investeringsaftale, som for det første dels fastsatte, at der skulle indgås en række aftaler, som forpligtede hver af de professionelle fodboldklubber, der deltog eller ønskede at deltage i Super League, over for de tre selskaber, som ES LC havde stiftet eller ville stifte, dels navnlig skulle præcisere, efter hvilke nærmere bestemmelser disse klubber skulle overdrage deres medierettigheder eller kommercielle rettigheder til turneringen til ES LC, samt vederlaget for en sådan overdragelse. For det andet var det planlagt, at der skulle indgås en række aftaler mellem de tre nævnte selskaber med henblik på at samordne leveringen af de ydelser, der var nødvendige for driften af Super League, udnyttelsen af de rettigheder, der blev overdraget til ES LC, og tildelingen af de midler, som ES LC rådede over, til de deltagende klubber. Tilrådighedsstillelsen af disse midler var selv fastsat i en skrivelse, hvorved JP Morgan AG forpligtede sig til at yde ES LC finansiell støtte og tilskud til infrastruktur i form af et midlertidigt lån på op til ca. 4 mia. EUR for at muliggøre oprettelsen af Super League og den midlertidige finansiering heraf i afventning af, at der ville blive gennemført en obligationsudstedelse på kapitalmarkederne.
- 27 Endelig lod den omhandlede aktionær- og investeringsaftale oprettelsen af Super League og tilrådighedsstillelsen af de nødvendige midler hertil være undergivet en suspensiv betingelse, som bestod i enten at opnå, at FIFA eller UEFA anerkendte den nye internationale turnering og dens forenelighed med disse to enheders regler, eller at opnå, at de kompetente administrative eller retslige myndigheder ydede en retlig beskyttelse, der kunne give de professionelle fodboldklubber med status som permanente medlemmer af Super League mulighed for at deltage i denne turnering, uden at det ville påvirke deres tilhørsforhold til eller deltagelse i de nationale

fodboldforbund, professionelle ligaer eller internationale turneringer, som de hidtil havde været involveret i. I dette øjemed var det i den nævnte aftale bl.a. fastsat, at FIFA og UEFA ville blive underrettet om Super League-projektet.

B. Retsforhandlingerne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 28 Retsforhandlingerne i hovedsagen udspringer af et søgsmål på det handelsretlige område, der var ledsaget af en begæring om, at der blev vedtaget retsbevarende foranstaltninger uden kontradiktorisk forhandling (*inaudita parte*), idet søgsmålet var blevet anlagt af ESLC for Juzgado de lo Mercantil de Madrid (handelsretten i Madrid, Spanien) og var rettet mod FIFA og UEFA.
- 29 Ifølge den forelæggende ret var anlæggelsen af dette søgsmål en følge af ESLC's lancering af Super League-projektet og FIFA's og UEFA's modstand mod dette projekt.
- 30 Den forelæggende ret har i denne henseende anført, at FIFA og de seks kontinentale konføderationer, der anerkendes af FIFA, herunder UEFA, den 21. januar 2021 offentliggjorde en erklæring, hvori de for det første gav udtryk for, at de nægtede at anerkende Super League, for det andet varslede, at enhver professionel fodboldklub og enhver spiller, der deltog i denne internationale turnering, ville blive udelukket fra turneringer organiseret af FIFA og UEFA, og for det tredje understregede, at alle internationale fodboldturneringer skulle organiseres af eller godkendes af de kompetente enheder som omhandlet i FIFA's og de kontinentale konføderationers vedtægter. Denne erklæring indeholdt navnlig følgende passage:

»Efter de seneste spekulationer i medierne om visse europæiske klubbers oprettelse af en lukket europæisk »Super League« ønsker FIFA og de seks konføderationer [...] at gentage og klart understrege, at en sådan turnering ikke vil blive anerkendt af hverken FIFA eller den berørte konføderation. Som følge heraf vil enhver klub eller spiller, der deltager i en sådan turnering, blive nægtet retten til at deltage i en hvilken som helst turnering organiseret af FIFA eller af FIFA's konføderation.

I overensstemmelse med FIFA's og konføderationernes vedtægter skal alle turneringer organiseres af eller anerkendes af det kompetente organ på deres respektive plan – af FIFA på internationalt plan og af den berørte konføderation på kontinentalt plan.«

- 31 Den 18. april 2021 offentliggjorde UEFA, det engelske, det spanske og det italienske fodboldforbund og visse professionelle ligaer, der er underordnet disse forbund, desuden en meddelelse, hvoraf det bl.a. fremgik, at »de berørte klubber vil blive udelukket fra at deltage i enhver anden turnering på nationalt plan, europæisk plan eller verdensplan, og deres spillere vil kunne blive frataget muligheden for at repræsentere deres landshold«.
- 32 Den forelæggende ret traf den 19. april 2021 afgørelse om, at ESLC's søgsmål kunne antages til realitetsbehandling, og vedtog dernæst den 20. april 2021 som en retsbevarende foranstaltning og uden kontradiktorisk forhandling en række påbud, der i det væsentlige havde til formål at sørge for, at FIFA, UEFA og, via disse enheder, de nationale fodboldforbund, der er medlemmer heraf, under hele den retslige procedure afholdt sig fra enhver adfærd, der ville kunne forhindre eller vanskeliggøre gennemførelsen af Super League og de professionelle fodboldklubbers og spillernes deltagelse heri, herunder at de afholdt sig fra enhver disciplinær foranstaltning, enhver sanktion og enhver trussel om sådanne foranstaltninger eller sanktioner rettet mod klubber eller spillere.

- 33 Til støtte for sin anmodning om præjudiciel afgørelse har den forelæggende ret nærmere bestemt for det første gjort gældende, at det følger af Domstolens og Rettens faste praksis, at sportslig aktivitet ikke er udelukket fra anvendelsesområdet for bestemmelserne i EUF-traktaten vedrørende de frie bevægeligheder (dom af 15.12.1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, og af 13.6.2019, TopFit og Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497) eller konkurrencereglerne (dom af 1.7.2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, og af 26.1.2005, Piau mod Kommissionen, T-193/02, EU:T:2005:22).
- 34 For det andet har den forelæggende ret fundet, at de to adskilte, men komplementære økonomiske aktiviteter, som udgør det relevante marked i det foreliggende tilfælde, fra et materielt og geografisk synspunkt på den ene side er afholdelse og kommerciel udnyttelse af internationale klubturneringer i fodbold på EU's område og på den anden side udnyttelse af de forskellige rettigheder, der er knyttet til disse turneringer, uanset om der er tale om økonomiske rettigheder, rettigheder til audiovisuel optagelse, gengivelse og spredning, andre medierettigheder, rettigheder af kommerciel karakter eller intellektuelle ejendomsrettigheder.
- 35 For det tredje er den forelæggende ret af den opfattelse, at FIFA og UEFA længe har haft en økonomisk og kommerciel monopolstilling – og dermed dominerende stilling – på det relevante marked, hvilket har gjort det muligt for disse enheder at udvise en adfærd på dette marked, som er uafhængig af enhver potentiel konkurrence, har gjort dem til uomgængelige partnere for enhver enhed, der allerede driver virksomhed på eller i den ene eller anden henseende ønsker at indtræde på dette marked, og har pålagt dem et særligt ansvar med hensyn til at beskytte konkurrencen.
- 36 Den forelæggende ret har i denne henseende indledningsvis påpeget, at den dominerende stilling, som FIFA og UEFA indtager, ikke alene påvirker de virksomheder, der måtte ønske at konkurrere med disse enheder ved at organisere andre internationale fodboldturneringer, men også, via de nationale fodboldforbund, der er medlemmer heraf, alle fodboldsportens øvrige aktører, såsom professionelle fodboldklubber eller spillere – en situation, som Retten tidligere har konstateret (dom af 26.1.2005, Piau mod Kommissionen, T-193/02, EU:T:2005:22). Den forelæggende ret har dernæst præciseret, at FIFA's og UEFA's dominerende stilling på det i hovedsagen omhandlede marked ikke kun er støttet på et økonomisk og kommercielt monopol, men tillige – og i sidste ende især – på de regelfastsættelses-, kontrol-, beslutnings- og sanktionsbeføjelser, som sætter FIFA og UEFA i stand til på bindende og fuldkommen vis at udstikke rammerne for de betingelser, hvorunder alle de øvrige aktører, der er til stede på dette marked, kan udøve økonomisk virksomhed. Endelig har den nævnte ret gjort gældende, at kombinationen af alle disse forhold i praksis skaber en adgangshindring, som det er stort set umuligt for FIFA's og UEFA's potentielle konkurrenter at overvinde. I særdeleshed bliver disse stillet over for de regler om forudgående tilladelse, der gælder for afholdelse af internationale fodboldturneringer og for professionelle fodboldklubbers og spilleres deltagelse heri, og over for reglerne om tilegnelse og eksklusiv udnyttelse af de forskellige rettigheder, der er knyttet til disse turneringer.
- 37 For det fjerde ønsker den forelæggende ret oplyst, om FIFA's og UEFA's adfærd – i to henseender – udgør misbrug af dominerende stilling, der er forbudt i henhold til artikel 102 TEUF.
- 38 Den nævnte ret har i så henseende dels gjort gældende, at det følger af Domstolens og Rettens praksis (dom af 1.7.2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, præmis 51 og 52, og af 16.12.2020, International Skating Union mod Kommissionen, T-93/18, EU:T:2020:610, præmis 70), at såfremt et sportsforbund, der udøver en økonomisk aktivitet, som består i afholdelse og kommerciel udnyttelse af sportsturneringer, ved lov eller administrative bestemmelser tildeles

beføjelse til samtidig, de jure eller de facto, at udpege de andre virksomheder, der har tilladelse til at afholde sådanne turneringer, uden at denne beføjelse er undergivet passende begrænsninger, forpligtelser og kontrol, tildeles dette sportsforbund en klar fordel i forhold til dets konkurrenter, idet det på én gang kan forhindre konkurrenternes adgang til markedet og give fortrin til dets egen økonomiske aktivitet.

- 39 Henset til denne retspraksis er den forelæggende ret af den opfattelse, at det i det foreliggende tilfælde kan anses, at FIFA og UEFA misbruger deres dominerende stilling på det i hovedsagen omhandlede marked. De regler, som disse to enheder har vedtaget i deres egenskab af forbund og i medfør af de regelfastsættelses- og kontrolbeføjelser, som de har tillagt sig selv for så vidt angår forudgående tilladelse til internationale fodboldturneringer, sætter dem nemlig i stand til at forhindre potentielt konkurrerende virksomheder i at indtræde på dette marked, vel at mærke desto mere, som disse beføjelser er forbundet med beslutnings- og sanktionsbeføjelser, der giver dem mulighed for at tvinge såvel nationale fodboldforbund, der er medlemmer af FIFA eller UEFA, som fodboldsportens øvrige aktører, navnlig professionelle fodboldklubber og spillere, til at respektere deres monopol på dette marked. Desuden indeholder FIFA's og UEFA's vedtægter ikke bestemmelser, der garanterer, at anvendelsen af reglerne om forudgående tilladelse og, mere generelt, af de beslutnings- og sanktionsbeføjelser, som disse regler er forbundet med, udelukkende sker ud fra almene hensyn og ikke ud fra kommercielle eller finansielle interesser, der måtte være forbundet med den økonomiske virksomhed, som disse to enheder samtidig udøver. Endelig er disse regler og beføjelser ikke undergivet materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der kan sikre, at de er gennemsigtige og objektive, ikke er udtryk for forskelsbehandling og er forholdsmæssige, således at den skønsbeføjelse, som FIFA og UEFA har, kan begrænses. De foranstaltninger, som disse to enheder i det foreliggende tilfælde varslede efter lanceringen af Super League-projektet, illustrerer denne situation.
- 40 Dels ønsker den forelæggende ret oplyst, om FIFA og UEFA ligeledes tilsidesætter artikel 101 TEUF og 102 TEUF ved i henhold til vedtægterne at tilegne sig alle de retlige og økonomiske rettigheder, der er knyttet til internationale fodboldturneringer, som afholdes på EU's område, og ved at forbeholde sig den eksklusive udnyttelse af disse rettigheder. De regler, som FIFA har vedtaget på dette område, giver nemlig FIFA, UEFA og de nationale fodboldforbund, der er medlemmer af disse enheder, status af »oprindelige indehavere« af disse rettigheder, idet professionelle fodboldklubber, der deltager i sådanne turneringer, som følge heraf fratages ejendomsrettighederne hertil eller forpligtes til at overdrage dem til disse to enheder. Derudover er disse regler forbundet med reglerne om forudgående tilladelse og, mere generelt, med de regelfastsættelses-, kontrol-, beslutnings- og sanktionsbeføjelser, som FIFA og UEFA i øvrigt har med hensyn til at lukke det pågældende marked for alle potentielt konkurrerende virksomheder eller i det mindste afskrække disse fra at indtræde på dette marked ved at begrænse deres mulighed for at udnytte de forskellige rettigheder, der er knyttet til de pågældende turneringer.
- 41 For det femte har den forelæggende ret gjort opmærksom på, at FIFA's og UEFA's adfærd tillige kan udgøre en tilsidesættelse af forbuddet mod aftaler i henhold til artikel 101 TEUF.
- 42 Den nævnte ret er i denne henseende dels af den opfattelse, at artikel 20, 22, 67, 68 og 71-73 i FIFA's vedtægter, artikel 49 og 51 i UEFA's vedtægter samt de relevante artikler i FIFA's reglement om internationale kampe er udtryk for den vedtagelse, som hver af disse to sammenslutninger af virksomheder har truffet – og som navnlig finder anvendelse på EU's område – om ved at underlægge deres adfærd visse regler og visse fælles betingelser at samordne deres adfærd og adfærden hos de virksomheder, der direkte eller indirekte er medlemmer af disse enheder, på markedet for afholdelse og kommerciel udnyttelse af klubturneringer i fodbold og for

udnyttelse af de forskellige rettigheder, der er knyttet til disse turneringer. Uafhængigt af de regler om forudgående tilladelse, om beslutninger og om pålæggelse af sanktioner, der fremgår af de nævnte artikler, indeholder artiklerne nemlig forskellige bestemmelser, som skal sikre, at de overholdes både af de nationale fodboldforbund, der er medlemmer af FIFA og UEFA, og af de professionelle fodboldklubber, der er medlemmer af disse nationale forbund eller er tilknyttet dem.

- 43 Dels finder den forelæggende ret, at undersøgelsen af indholdet af de omhandlede regler, af den økonomiske og retlige sammenhæng, hvori de indgår, af de mål, der forfølges hermed, og, i det foreliggende tilfælde, af de særlige foranstaltninger, som FIFA og UEFA varslede den 21. januar 2021 og den 18. april 2021, viser, at disse regler kan begrænse konkurrencen på det i hovedsagen omhandlede marked. Den forelæggende ret har under henvisning til alle de forhold, som den allerede har anført i forbindelse med sin analyse vedrørende artikel 102 TEUF, mere generelt tilføjet, at det konkurrencemæssige problem, som den er stillet over for, i sidste ende følger af den omstændighed, at FIFA og UEFA på én gang er virksomheder, der har monopol på markedet for afholdelse og kommerciel udnyttelse af internationale klubturneringer i fodbold, herunder på EU's område, og for udnyttelse af de forskellige rettigheder, der er knyttet til disse turneringer, og privatretlige forbund, som i medfør af deres egne vedtægter har regelfastsættelses-, kontrol-, beslutnings- og sanktionsbeføjelser, der finder anvendelse på alle fodboldsportens øvrige aktører, uanset om der er tale om erhvervsdrivende eller sportsudøvere. Idet FIFA og UEFA således på én gang er »lovgiver og part«, befinder disse enheder sig nemlig klart i en interessekonflikt, som kan foranledige dem til at gøre brug af deres beføjelser med hensyn til forudgående tilladelse og pålæggelse af sanktioner for at forhindre, at der etableres internationale fodboldturneringer, som ikke er en del af deres system, og dermed for at forhindre enhver potentiel konkurrence på markedet.
- 44 Endelig og for det sjette ønsker den forelæggende ret oplyst, om de regler om forudgående tilladelse og om pålæggelse af sanktioner, som FIFA og UEFA har vedtaget, samt de foranstaltninger, som disse to enheder i det foreliggende tilfælde varslede den 21. januar 2021 og den 18. april 2021, samtidig tilsidesætter arbejdskraftens frie bevægelighed, som spillere, der er ansat eller kunne blive ansat af professionelle fodboldklubber, der måtte ønske at deltage i internationale fodboldturneringer som Super League, har ret til, den frie udveksling af tjenesteydelser og etableringsfriheden, som både disse klubber og virksomheder, der tilbyder andre tjenesteydelser i tilknytning til afholdelse og kommerciel udnyttelse af sådanne turneringer, har ret til, samt den frie bevægelighed for den kapital, der er nødvendig for at gennemføre turneringerne.
- 45 Den forelæggende ret har i denne henseende særligt påpeget, at det fremgår af Domstolens faste praksis, at bestemmelser af offentlig eller privat oprindelse, der indfører en ordning med forudgående godkendelse, ikke alene skal være begrundet i et alment hensyn, men ligeledes skal være forenelige med proportionalitetsprincippet, hvilket bl.a. indebærer, at den skønsudøvelse, som den enhed, der er kompetent til at udstede en sådan godkendelse, råder over, skal bygge på gennemsigtige og objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling (dom af 22.1.2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 I det foreliggende tilfælde er disse forskellige krav imidlertid ikke opfyldt, således som det følger af de forskellige forhold, som der henvises til i forbindelse med analysen vedrørende artikel 101 TEUF og 102 TEUF.

47 Under disse betingelser har Juzgado de lo Mercantil de Madrid (handelsretten i Madrid) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal artikel 102 TEUF fortolkes således, at den forbyder misbrug af dominerende stilling, der består i, at FIFA og UEFA opstiller krav i deres vedtægter (navnlig artikel 22 og 71-73 i FIFA's vedtægter, artikel 49 og 51 i UEFA's vedtægter samt enhver tilsvarende bestemmelse indeholdt i vedtægterne for medlemsforbundene og de nationale ligaer) om forudgående tilladelse fra de nævnte enheder – som har tiltaget sig enekompetence til at tilrettelægge eller tillade internationale klubturneringer i Europa – for at en tredjepart kan etablere en ny [pan]europæisk klubturnering såsom [Super League], særligt når der ikke findes nogen reguleret procedure baseret på objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier og under hensyntagen til den mulige interessekonflikt, der berører FIFA og UEFA?
- 2) Skal artikel 101 TEUF fortolkes således, at den forbyder FIFA og UEFA at opstille krav i deres vedtægter (navnlig artikel 22 og 71-73 i FIFA's vedtægter, artikel 49 og 51 i UEFA's vedtægter samt enhver tilsvarende bestemmelse indeholdt i vedtægterne for medlemsforbundene og de nationale ligaer) om en forudgående tilladelse fra de nævnte enheder – som har tiltaget sig enekompetence til at tilrettelægge eller tillade internationale turneringer i Europa – for at en tredjepart kan skabe en [pan]europæisk klubturnering som [Super League], særligt når der ikke findes nogen reguleret procedure baseret på objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier og under hensyntagen til den mulige interessekonflikt, der berører FIFA og UEFA?
- 3) Skal artikel 101 [TEUF] og/eller 102 [TEUF] fortolkes således, at de forbyder FIFA, UEFA, deres medlemsforbund og/eller de nationale ligaer at træffe foranstaltninger, der truer med at pålægge klubber, der deltager i [Super League] eller deres spillere, sanktioner, på grund af den afskrækkende virkning, som disse sanktioner kan have? Såfremt der pålægges sanktioner i form af udelukkelse fra turneringer eller forbud mod at deltage i kvalifikationskampe, udgør disse sanktioner da en tilsidesættelse af artikel 101 TEUF og/eller 102 TEUF, forudsat, at de ikke er baseret på objektive, gennemsigtige og ikke-diskriminerende kriterier?
- 4) Skal artikel 101 TEUF og/eller 102 TEUF fortolkes således, at bestemmelserne i artikel 67 og 68 i FIFA's vedtægter er uforenelige med disse artikler, for så vidt som disse udpeger UEFA og dens nationale forbund som »oprindelige indehavere af alle de rettigheder, der følger af de turneringer [...], som henhører under deres respektive jurisdiktion«, hvorved de deltagende klubber og enhver arrangør af andre turneringer fratages deres oprindelige ejendomsret, idet UEFA derved har tiltaget sig eneretten til markedsføringen heraf?
- 5) Hvis FIFA og UEFA som enheder, der kræver enekompetence til at arrangere og godkende internationale fodboldklubturneringer i Europa, på grundlag af ovennævnte bestemmelser i deres vedtægter forbyder eller modsætter sig etableringen af [Super League], skal artikel 101 TEUF da fortolkes således, at disse konkurrencebegrænsninger kunne falde ind under den undtagelse, der er fastsat i denne bestemmelse, når det tages i betragtning, at produktionen forringes i væsentlig grad, forekomsten af alternative produkter til dem, der tilbydes af FIFA/UEFA i markedet, begrænses, og innovationen hindres, når andre formater og fremgangsmåder forhindres, hvorved den potentielle konkurrence på markedet elimineres og forbrugernes valg begrænses? Vil denne begrænsning være omfattet af en objektiv begrundelse, der gør det muligt at antage, at der ikke er tale om misbrug af dominerende stilling i henhold til artikel 102 TEUF?

- 6) Skal artikel 45 [TEUF], 49 [TEUF], 56 [TEUF] og/eller 63 TEUF fortolkes således, at bestemmelser som dem, der er indeholdt i FIFA's og UEFA's vedtægter (navnlig artikel 22 og 71-73 i FIFA's vedtægter, artikel 49 og 51 i UEFA's vedtægter samt enhver tilsvarende bestemmelse, der er indeholdt i vedtægterne for medlemsforbundene og de nationale ligaer), udgør en restriktion, der er i strid med nogle af de [frie bevægeligheder], som er anerkendt i de førnævnte EU-bestemmelser, når der stilles krav om, at der skal være indhentet en forudgående tilladelse hos de nævnte organisationer, når en erhvervsdrivende fra en medlemsstat ønsker at etablere en [pan]europæisk klubturnering som [Super League]?«

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

- 48 Juzgado de lo Mercantil de Madrid (handelsretten i Madrid) har i forelæggelsesafgørelsen anmodet Domstolen om at undergive den foreliggende sag den fremskyndede procedure i henhold til artikel 105 i Domstolens procesreglement. Til støtte for denne anmodning har den nævnte ret dels henvist til den fra et økonomisk og socialt synspunkt vigtige og følsomme karakter af tvisten i hovedsagen og af de spørgsmål, der er forelagt Domstolen, for så vidt som denne tvist og disse spørgsmål vedrører afholdelse af fodboldturneringer på EU's område og udnyttelse af de forskellige rettigheder, der er knyttet til disse turneringer. Dels har den gjort gældende, at de nævnte spørgsmål er forelagt inden for rammerne af en national retslig procedure, som allerede har ført til, at der er vedtaget retsbevarende foranstaltninger, og som har en vis uopsættelig karakter i betragtning af den skadelige påvirkning, som de professionelle fodboldklubber, der har stiftet ESLC, har påberåbt sig er til stede, og, i bredere forstand, af de praktiske og finansielle konsekvenser, som covid-19-pandemien har medført for fodboldsektoren, herunder på EU's område.
- 49 Ved afgørelse af 1. juli 2021 har Domstolens præsident givet afslag på denne anmodning med den begrundelse, at de omstændigheder, der er anført til støtte herfor, ikke i sig selv begrunder, at denne sag skal undergives den fremskyndede procedure.
- 50 Denne procedure udgør nemlig et processuelt instrument til behandling af en ekstraordinær nødsituation, hvis tilstedeværelse skal godtgøres i forhold til de usædvanlige omstændigheder, der kendetegner den sag, i forbindelse med hvilken der er indgivet en anmodning om behandling efter den fremskyndede procedure (kendelse afsagt af Domstolens præsident den 20.12.2017, M.A. m.fl., C-661/17, EU:C:2017:1024, præmis 17, og den 25.2.2021, Sea Watch, C-14/21 og C-15/21, EU:C:2021:149, præmis 22).
- 51 Den fra et økonomisk og socialt synspunkt vigtige og følsomme karakter af en tvist og af de spørgsmål, der er forelagt Domstolen i forbindelse hermed inden for rammerne af et givet EU-retligt område, kan imidlertid ikke godtgøre, at der foreligger en ekstraordinær nødsituation, eller følgelig, at det er nødvendigt at gøre brug af den fremskyndede procedure (jf. i denne retning kendelse afsagt af Domstolens præsident den 27.2.2019, M.V. m.fl., C-760/18, EU:C:2019:170, præmis 18, og den 25.2.2021, Sea Watch, C-14/21 og C-15/21, EU:C:2021:149, præmis 24).
- 52 Den omstændighed, at en tvist har uopsættelig karakter, og at den kompetente nationale ret har pligt til at sætte alt i værk for at sikre en hurtig afgørelse, begrunder desuden ikke i sig selv, at Domstolen undergiver den tilhørende præjudicielle sag den fremskyndede procedure, henset til genstanden og betingelserne for iværksættelse af denne (jf. i denne retning kendelse afsagt af Domstolens præsident den 25.2.2021, Sea Watch, C-14/21 og C-15/21, EU:C:2021:149, præmis 26-29). Det tilkommer nemlig først og fremmest den nationale domstol, som har fået

forelagt denne tvist, som bedst kan vurdere de konkrete aspekter for parterne, og som finder det nødvendigt at forelægge Domstolen visse spørgsmål, i afventning af dennes afgørelse at træffe alle de foreløbige forholdsregler, der kan sikre den fulde virkning af den afgørelse, som den selv skal træffe (jf. i denne retning kendelse afsagt af Domstolens præsident den 25.2.2021, *Sea Watch*, C-14/21 og C-15/21, EU:C:2021:149, præmis 33), således som den forelæggende ret i øvrigt har gjort i det foreliggende tilfælde.

IV. Formaliteten

- 53 De sagsøgte i hovedsagen, den ene af de to intervenienter i hovedsagen, som støtter førstnævnte, Irland samt den franske og den slovakiske regering har rejst tvivl om, hvorvidt anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling i det hele.
- 54 De argumenter, som disse parter har fremført i denne henseende, kan i det væsentlige inddeles i tre kategorier. De omfatter for det første processuelle argumenter vedrørende den omstændighed, at forelæggelsesafgørelsen er afsagt dels efter, at der er vedtaget retsbevarende foranstaltninger uden kontradiktorisk forhandling, dvs. uden at parterne i hovedsagen er blevet hørt forudgående, således som det ikke desto mindre er påkrævet i henhold til gældende bestemmelser i national ret, dels uden at den forelæggende ret har taget stilling til det krav, som de sagsøgte i hovedsagen har fremført, om, at den bør erklære sig inkompetent til fordel for de schweiziske retter. 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 præcist og udførligt fremstiller den retlige og faktiske sammenhæng, inden for hvilken den forelæggende ret har rettet henvendelse til Domstolen. Denne situation er særlig problematisk i en kompleks sag, som i det væsentlige vedrører fortolkningen og anvendelsen af EU's konkurrenceregler. Desuden kan en sådan situation 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 der endnu ikke er blevet indgivet en lovformelig ansøgning om tilladelse til Super League-projektet til FIFA og UEFA, og at dette projekt stadig var uklart og befandt sig på et tidligt stadium, både på det tidspunkt, hvor det blev bekendtgjort, og på det tidspunkt, hvor det søgsmål, der ligger til grund for tvisten i hovedsagen, blev anlagt.
- 55 Desuden har den franske, den ungarske og den rumænske regering rejst tvivl om formaliteten med hensyn til det tredje til det sjette spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, af grunde, der i det væsentlige svarer til dem, som anføres for at rejse tvivl om, hvorvidt anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling i det hele, nemlig den omstændighed, at spørgsmålene ikke er tilstrækkeligt understøttede eller er hypotetiske. De væsentligste forhold, der fremføres i denne forbindelse, beror på, at forelæggelsesafgørelsen ikke indeholder en egentlig faktisk eller retlig forbindelse mellem på den ene side tvisten i hovedsagen og på den anden side FIFA's regler om tilegnelse og udnyttelse af de forskellige rettigheder, der er knyttet til internationale fodboldturneringer (det fjerde spørgsmål), og bestemmelserne i EUF-traktaten om de frie bevægeligheder (det sjette spørgsmål), eller at en sådan forbindelse ikke er tilstrækkelig belyst.

A. De processuelle betingelser for vedtagelse af forelæggelsesafgørelsen

- 56 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).
- 57 I det foreliggende tilfælde tilkommer det således hverken Domstolen at fastslå, hvilke procedureregler der i national ret er bestemmende for vedtagelse af en afgørelse som forelæggelsesafgørelsen, når der som i det foreliggende tilfælde tidligere er blevet vedtaget retsbevarende foranstaltninger uden kontradiktorisk forhandling, eller at efterprøve, om afgørelsen er truffet i overensstemmelse med disse regler.
- 58 Under hensyntagen til de argumenter, som visse af de sagsøgte i hovedsagen har fremført, skal det desuden bemærkes, at en national ret kan forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse både i forbindelse med en procedure af uopsættelig karakter, såsom en procedure om vedtagelse af retsbevarende foranstaltninger eller andre foreløbige forholdsregler (jf. i denne retning dom af 24.5.1977, Hoffmann-La Roche, 107/76, EU:C:1977:89, præmis 1 og 4, og af 13.4.2000, Lehtonen og Castors Braine, C-176/96, EU:C:2000:201, præmis 20), og i forbindelse med en procedure, der ikke er kontradiktorisk (jf. i denne retning dom af 14.12.1971, Politi, 43/71, EU:C:1971:122, præmis 4 og 5, og af 2.9.2021, Finanzamt für Steuerstrafsachen und Steuerfahndung Münster, C-66/20, EU:C:2021:670, præmis 37), forudsat at alle de i artikel 267 TEUF omhandlede betingelser er opfyldt, og at en sådan anmodning overholder alle de krav, der gælder for dens form såvel som for dens indhold (jf. i denne retning dom af 18.6.1998, Corsica Ferries France, C-266/96, EU:C:1998:306, præmis 23 og 24).

B. Forelæggelsesafgørelsens indhold

- 59 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).

- 60 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).
- 61 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. Dernæst indeholder den nævnte afgørelse en detaljeret 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, 49 TEUF, 56 TEUF, 63 TEUF, 101 TEUF og 102 TEUF og tvisten i hovedsagen, i lyset af Domstolens og Rettens praksis. Endelig anfører den forelæggende ret i sin afgørelse klart og præcist de forhold, som den har lagt til grund med henblik på selv at fremsætte visse faktiske og retlige vurderinger.
- 62 Den forelæggende rets vurderinger, som vedrører dels det i hovedsagen omhandlede marked – defineret som markedet for afholdelse og kommerciel udnyttelse af klubturneringer i fodbold på EU's område og for udnyttelse af de forskellige rettigheder, der er knyttet til disse turneringer – dels den dominerende stilling, som FIFA og UEFA indtager på dette marked, gør det først og fremmest muligt at forstå det faktiske forhold, der inden for den således definerede sammenhæng består mellem tvisten i hovedsagen og det fjerde spørgsmål, der er forelagt Domstolen, og hvorved den nævnte ret har udtrykt tvivl om fortolkningen af artikel 102 TEUF med henblik på en mulig anvendelse af denne bestemmelse på FIFA's regler om tilegnelse og udnyttelse af de omhandlede rettigheder.
- 63 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 med hensyn til tvisten og relevansen af de spørgsmål, der er forelagt Domstolen

- 64 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).

- 65 I tillæg til de vurderinger, der fremgår af denne doms præmis 61, skal det i det foreliggende tilfælde konstateres, at den forelæggende rets udtalelser, som er sammenfattet i denne doms præmis 28-32, bevidner, at tvisten i hovedsagen faktisk består. De samme udtalelser såvel som dem, der henvises til i denne doms præmis 33-46, 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.
- 66 Selv om det er korrekt, at der er uenighed mellem parterne i hovedsagen med hensyn til, hvorvidt den forelæggende ret, henset til ordlyden af de påstande, som sagsøgeren i hovedsagen har indbragt for den, samtidig med EUF-traktatens bestemmelser om EU's konkurrenceregler kan anvende bestemmelserne om de frie bevægeligheder, står det ikke desto mindre navnlig fast, at den forelæggende ret, således som den spanske regering har påpeget i retsmødet, på det nuværende stadium synes at have anset sig for at være kompetent til at gøre dette, og det henhører ikke under Domstolens kompetence at efterprøve, om der er grundlag for dette standpunkt.
- 67 Anmodningen om præjudiciel afgørelse kan følgelig antages til realitetsbehandling i det hele.

V. De præjudicielle spørgsmål

- 68 Med de fem første spørgsmål har den forelæggende ret anmodet Domstolen om at fortolke artikel 101 TEUF og 102 TEUF vedrørende forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling med henblik på at tage stilling til, om en række regler, som FIFA og UEFA har vedtaget, er forenelige med disse to artikler.
- 69 Med det sjette spørgsmål har den forelæggende ret anmodet Domstolen om en fortolkning af artikel 45 TEUF, 49 TEUF, 56 TEUF og 63 TEUF vedrørende de frie bevægeligheder, der er sikret ved EU-retten, med henblik på tilsvarende at tage stilling til, om de samme regler er forenelige med disse fire artikler.
- 70 Den tvist, i forbindelse med hvilken disse spørgsmål er forelagt Domstolen, udspringer af et søgsmål anlagt af en virksomhed, som i det væsentlige har gjort gældende, at de regler, som FIFA og UEFA har vedtaget, henset til deres karakter, deres indhold, deres formål, den konkrete sammenhæng, hvori de indgår, og den måde, hvorpå de kan bringes i anvendelse, hindrer, begrænser eller fordrejer konkurrencen på markedet for afholdelse og kommerciel udnyttelse af klubturneringer i fodbold på EU's område og for udnyttelse af de forskellige rettigheder, der er knyttet til disse turneringer. Nærmere bestemt har denne virksomhed anført, at FIFA og UEFA som følge af lanceringen af det projekt til en ny international fodboldturnering, som virksomheden har til hensigt at oprette, har tilsidesat artikel 101 TEUF og 102 TEUF ved at tilkendegive, at de agter at anvende de nævnte regler og ved at betone de konkrete konsekvenser, som en sådan anvendelse vil kunne have for den pågældende turnering og for de deltagende klubber og spillere.
- 71 Henset til såvel indholdet af de spørgsmål, der er forelagt Domstolen, som til karakteren af den tvist, i forbindelse med hvilken de er rejst, skal der, inden disse spørgsmål undersøges, fremsættes tre sæt indledende bemærkninger.

A. Indledende bemærkninger

1. Hovedsagens genstand

- 72 De spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, vedrører udelukkende en række regler, hvormed FIFA og UEFA tilsigter at regulere dels spørgsmålet om forudgående tilladelse til visse internationale fodboldturneringer og professionelle fodboldklubbers og spilleres deltagelse heri, dels udnyttelsen af de forskellige rettigheder, der er knyttet til disse turneringer.
- 73 Det følger i denne henseende indledningsvis af ordlyden af disse spørgsmål, at de pågældende regler er opført i artikel 22, 67, 68 og 71-73 i FIFA's vedtægter og i artikel 49-51 i UEFA's vedtægter. Som det fremgår af den forelæggende rets udtalelser, er disse regler imidlertid alene omhandlet i tvisten i hovedsagen, for så vidt som de finder anvendelse på internationale turneringer, der »involverer« [klubber], eller »som [klubber] deltager i«, ifølge den terminologi, der anvendes i henholdsvis artikel 71, stk. 1, i FIFA's vedtægter og artikel 49, stk. 1, i UEFA's vedtægter. Disse turneringer, som i artikel 22, stk. 3, litra c), i FIFA's vedtægter også benævnes »klubturneringer«, indgår i den bredere kategori af såkaldt internationale fodboldturneringer »i anden kategori«, der er omhandlet i artikel 8 og 11 i FIFA's reglement om internationale kampe, og som er omfattet af ordningen med forudgående tilladelse, hvortil disse artikler henviser.
- 74 I overensstemmelse hermed er de regler, som FIFA og UEFA har vedtaget for så vidt angår for det første forudgående tilladelse til andre internationale fodboldturneringer, såsom turneringer, hvori udelukkende repræsentative hold fra nationale fodboldforbund, der er medlemmer af FIFA og UEFA, deltager, for det andet deltagelse af hold eller spillere i disse turneringer og, for det tredje, udnyttelse af de forskellige rettigheder, der er knyttet til disse turneringer, ikke omhandlet i tvisten i hovedsagen og således heller ikke i den foreliggende sag.
- 75 Så meget desto mere er hverken de regler, som FIFA og UEFA måtte have vedtaget i forhold til andre aktiviteter, eller de bestemmelser i FIFA's og UEFA's vedtægter, som vedrører disse to forbunds drift, organisation, formål eller endog selve eksistens, omhandlet i det foreliggende tilfælde, idet det i denne forbindelse noteres, at Domstolen tidligere har bemærket, at sådanne forbund, alt imens de har en retlig autonomi, som sætter dem i stand til at vedtage regler om navnlig afholdelse af turneringer inden for deres sportsgren, en god afvikling heraf og sportsudøveres 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), ikke herved må begrænse 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).
- 76 Ikke desto mindre er konstateringen i den foregående præmis på ingen måde til hinder for, at den forelæggende ret i forbindelse med den undersøgelse, som den skal foretage med henblik på at afgøre tvisten i hovedsagen, tager hensyn til bestemmelser som dem, der vedrører FIFA's og UEFA's organisation eller drift, for så vidt som en sådan hensyntagen er begrundet i forhold til at anvende de artikler i EUF-traktaten, som den nævnte ret har rettet henvendelse til Domstolen om, på baggrund af den fortolkning, der fremgår af denne dom.
- 77 Det skal dernæst konstateres, at selv om tvisten i hovedsagen har sin oprindelse i et søgsmål anlagt af et selskab, der har bekendtgjort, at det ønsker at lancere et projekt til en ny international fodboldturnering benævnt »Super League«, og selv om det tredje spørgsmål, som den

forelæggende ret har forelagt, specifikt vedrører den konkrete adfærd, hvormed FIFA og UEFA har reageret på denne lancering, vedrører den nævnte rets fem andre spørgsmål de FIFA- og UEFA-regler, som denne adfærd er baseret på (dvs. reglerne om forudgående tilladelse til denne type turneringer og om professionelle fodboldklubbers eller spilleres deltagelse heri), og andre regler, som ifølge den forelæggende ret har en tilknytning til det relevante marked, således som den nævnte ret har defineret dette (dvs. reglerne om tilegnelse og udnyttelse af de forskellige rettigheder, der er knyttet til disse turneringer).

- 78 Disse spørgsmål skal således samlet betragtet sætte den forelæggende ret i stand til at afgøre, om disse forskellige regler, for så vidt som de vil kunne anvendes i forhold til enhver ny klubturnering i fodbold, der måtte blive afholdt eller planlagt på EU's område, såsom den, hvis bebudede lancering ligger til grund for tvisten i hovedsagen, under hensyntagen til deres karakter, deres indhold, deres formål og den konkrete sammenhæng, hvori de indgår, udgør en tilsidesættelse af artikel 45 TEUF, 49 TEUF, 56 TEUF, 63 TEUF, 101 TEUF og 102 TEUF.
- 79 Under disse omstændigheder vil Domstolen i sin besvarelse af alle de forelagte spørgsmål tage hensyn til alle relevante særlige kendetegn ved de FIFA- og UEFA-regler, der er omhandlet i tvisten i hovedsagen, således som de er anført i forelæggelsesafgørelsen og er blevet bragt i erindring af alle parterne i hovedsagen.
- 80 Endelig må det konstateres, at den forelæggende ret derimod ikke har anmodet Domstolen om en fortolkning af artikel 45 TEUF, 49 TEUF, 56 TEUF, 63 TEUF, 101 TEUF og 102 TEUF med henblik på i den ene eller anden henseende at tage stilling til, om selve Super League-projektet er foreneligt med disse forskellige artikler i EUF-traktaten.
- 81 De særlige kendetegn ved dette projekt har desuden ingen særlig relevans i forbindelse med besvarelsen af det første, det andet og det fjerde til det sjette spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, henset til genstanden for disse spørgsmål. For så vidt som disse særlige kendetegn i høj grad er omtvistet mellem parterne i hovedsagen, vil Domstolen på dette punkt i øvrigt begrænse sig til, om fornødent, at præcisere, i hvilket omfang de vil kunne være relevante, med forbehold af den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage.

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

- 82 De spørgsmål, der er forelagt Domstolen, vedrører fortolkningen af artikel 45 TEUF, 49 TEUF, 56 TEUF, 63 TEUF, 101 TEUF og 102 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 verdensplan og på europæisk plan, idet disse regler vedrører forudgående tilladelse til internationale klubturneringer i fodbold og udnyttelse af de forskellige rettigheder, der er knyttet til disse turneringer.
- 83 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).
- 84 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).

- 85 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 og 87, 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).
- 86 På samme måde kan regler vedtaget af sådanne forbund være omfattet af artikel 49 TEUF (jf. i denne retning dom af 18.7.2006, Meca-Medina og Majcen mod Kommissionen, C-519/04 P, EU:C:2006:492, præmis 28), endog af artikel 63 TEUF.
- 87 Endelig er disse regler 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 sammenslutninger af virksomheder« som omhandlet i artikel 101 TEUF.
- 88 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).
- 89 De i hovedsagen omhandlede regler, hvad enten de er udstedt af FIFA eller UEFA, indgår imidlertid ikke i de regler, på hvilke det er muligt at anvende den i denne doms præmis 84 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).
- 90 Derimod er for det første regler om et sportsforbunds udøvelse af beføjelser med hensyn til forudgående tilladelse til sportsturneringer, hvis afholdelse og kommercielle udnyttelse, således som Domstolen tidligere har bemærket, er økonomisk virksomhed for de virksomheder, der beskæftiger sig med eller har til hensigt at beskæftige sig hermed, i så henseende omfattet af anvendelsesområdet for EUF-traktatens konkurrenceretlige bestemmelser (jf. i denne retning

dom af 1.7.2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, præmis 28). Af samme grund er sådanne regler også omfattet af anvendelsesområdet for EUF-traktatens bestemmelser om de frie bevægeligheder.

- 91 For det andet er de regler, som FIFA og UEFA har vedtaget med henblik på at udstikke rammerne for professionelle fodboldklubbers og spilleres deltagelse i internationale klubturneringer i fodbold, ligeledes omfattet af anvendelsesområdet for disse bestemmelser. Selv om disse regler formelt hverken regulerer betingelserne for spillernes arbejde eller præstation af tjenesteydelser eller betingelserne for de professionelle fodboldklubbers præstation af tjenesteydelser eller, i bredere forstand, økonomiske virksomhed, skal de nemlig anses for, alt efter omstændighederne, direkte at påvirke det pågældende arbejde, den pågældende præstation af tjenesteydelser eller den pågældende økonomiske virksomhed, eftersom de nødvendigvis påvirker spillernes og klubbernes mulighed for at deltage i de omhandlede turneringer.
- 92 For det tredje er selve formålet med de regler, som FIFA har vedtaget med henblik på at regulere udnyttelsen af de forskellige rettigheder, der er knyttet til internationale fodboldturneringer, at udstikke rammerne for de betingelser, hvorunder de virksomheder, som er indehavere af disse rettigheder, kan udnytte dem eller overdrage udnyttelsen heraf til tredjepartsvirksomheder, og sådan aktivitet er af økonomisk karakter. Desuden påvirker disse regler direkte de betingelser, hvorunder tredjepartsvirksomheder eller andre virksomheder kan forvente at udnytte de nævnte rettigheder eller at få dem overdraget eller tildelt, uanset i hvilken form det måtte være, med henblik på at udøve formidlingsvirksomhed (såsom videresalg af de omhandlede rettigheder til TV-spredningsforetagender eller andre medietjenesteudbydere) eller slutvirksomhed (såsom spredning eller retransmission af bestemte kampe på TV eller via internettet), hvilket ligeledes er af økonomisk karakter.
- 93 Disse forskellige økonomiske aktiviteter, som består i afholdelse af sportsturneringer, kommerciel udnyttelse af sportsbegivenheder, spredning af disse og indsættelse af reklameindslag, er desuden, således som Domstolen tidligere har bemærket, komplementære, endog sammenflettede (jf. i denne retning dom af 11.4.2000, Deliège, C-51/96 og C-191/97, EU:C:2000:199, præmis 56 og 57, og af 1.7.2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, præmis 33).
- 94 Følgelig er alle de FIFA- og UEFA-regler, som den forelæggende ret har ønsket Domstolens stillingtagen til, omfattet af anvendelsesområdet for artikel 45 TEUF, 49 TEUF, 56 TEUF, 63 TEUF, 101 TEUF og 102 TEUF.

3. Artikel 165 TEUF

- 95 Samtlige parter i hovedsagen og et stort antal 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 forskellige spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt.
- 96 Det bemærkes i denne henseende for det første, at artikel 165 TEUF skal fortolkes i lyset af artikel 6, litra e), TEUF, hvoraf 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.

- 97 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.
- 98 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.
- 99 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 understøttende 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.
- 100 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.
- 101 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 den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser eller kapital (artikel 45 TEUF, 49 TEUF, 56 TEUF og 63 TEUF) eller konkurrencereglerne (artikel 101 TEUF og 102 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.

- 102 For det tredje står det ikke desto mindre fast, at sportslig aktivitet, således som Domstolen flere gange har fastslået, 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).
- 103 Sportslig aktivitet er desuden kendetegnet ved nogle ubestridelige særlige forhold, der, alt imens de særligt vedrører amatørsporten, 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).
- 104 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. Den samme vurdering gør sig gældende med hensyn til artikel 49 TEUF, 56 TEUF, 63 TEUF og 102 TEUF.
- 105 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.
- 106 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 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 den pågældende sportsgrens særlige forhold.
- 107 På baggrund af samtlige ovenstående betragtninger skal den forelæggende rets spørgsmål om konkurrencereglerne undersøges ét efter ét, og herefter undersøges spørgsmålet om de frie bevægeligheder.

B. Det første til det femte spørgsmål om konkurrencereglerne

- 108 De to første spørgsmål vedrører nærmere bestemt den måde, hvorpå regler, såsom FIFA's og UEFA's regler, der vedrører forudgående tilladelse til internationale klubturneringer i fodbold og professionelle fodboldklubbers og sportsudøveres deltagelse i disse turneringer, skal fortolkes i henseende til dels artikel 102 TEUF, dels artikel 101, stk. 1, TEUF.

- 109 Det tredje spørgsmål vedrører den måde, hvorpå den varslede anvendelse af disse regler i form af den erklæring og den meddelelse, der er omhandlet i denne doms præmis 30 og 31, skal fortolkes i henseende til de samme artikler.
- 110 Det fjerde spørgsmål vedrører den måde, hvorpå regler, såsom dem, FIFA har vedtaget vedrørende rettighederne til at udnytte de nævnte turneringer, skal fortolkes i henseende til de nævnte artikler.
- 111 Det femte spørgsmål – som er forelagt for det tilfældes skyld, at de regler, der henvises til i de tre foregående præmisser i denne dom, skal anses for at udgøre misbrug af dominerende stilling, der er omfattet af artikel 102 TEUF, eller en konkurrencebegrænsende aftale, der er forbudt i henhold til artikel 101, stk. 1, TEUF – har til formål at sætte den forelæggende ret i stand til at afgøre, om disse regler ikke desto mindre kan være tilladte i lyset af Domstolens praksis vedrørende artikel 102 TEUF eller i henhold til betingelserne i artikel 101, stk. 3, TEUF.
- 112 Henset til rækkevidden af disse forskellige spørgsmål skal der indledningsvis for det første mindes om, at artikel 101 TEUF og 102 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).
- 113 I overensstemmelse hermed finder disse artikler 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).
- 114 Desuden finder artikel 101 TEUF ligeledes anvendelse på enheder, der, selv om de ikke nødvendigvis selv er virksomheder, kan kvalificeres som »sammenslutninger af virksomheder«.
- 115 Henset til hovedsagens genstand og den forelæggende rets udtalelser skal det i det foreliggende tilfælde lægges til grund, at artikel 101 TEUF og 102 TEUF finder anvendelse på FIFA og UEFA, for så vidt som disse to forbund udøver tosidedig økonomisk virksomhed, der, således som det fremgår af denne doms præmis 34, 90 og 92, består i afholdelse og kommerciel udnyttelse af klubturneringer i fodbold på EU's område og i udnyttelse af de forskellige rettigheder, der er knyttet til disse turneringer, og at de af den grund skal kvalificeres som »virksomheder«. Endvidere finder artikel 101 TEUF anvendelse på disse forbund, eftersom deres medlemmer er nationale fodboldforbund, der, for så vidt som de udøver økonomisk virksomhed i forbindelse med afholdelse og kommerciel udnyttelse af klubturneringer i fodbold på nationalt plan og udnyttelse af rettigheder i tilknytning til disse turneringer, selv kan kvalificeres som »virksomheder«, eller hvis medlemmer eller tilknyttede medlemmer selv er enheder, der i lighed med fodboldklubberne kan kvalificeres som virksomheder.
- 116 For det andet har artikel 101 TEUF – til forskel fra artikel 102 TEUF, som udelukkende tager sigte på ensidig adfærd hos virksomheder, der individuelt eller eventuelt i fællesskab indtager dominerende stilling – til formål at omfatte forskellige former for adfærd, der har det til fælles, at de er et resultat af flere virksomheders medvirken, nærmere bestemt »aftaler mellem virksomheder«, »samordnet praksis« og »vedtagelser inden for sammenslutninger af

virksomheder«, men der tages ikke hensyn til deres stilling på markedet (jf. i denne retning dom af 16.3.2000, *Compagnie maritime belge transports m.fl. mod Kommissionen*, C-395/96 P og C-396/96 P, EU:C:2000:132, præmis 34-36).

- 117 I den foreliggende sag er det blandt andre betingelser en forudsætning for at anvende artikel 102 TEUF på en enhed som FIFA eller UEFA, at det godtgøres, at den pågældende enhed indtager en dominerende stilling på et givet marked. Det fremgår imidlertid i det foreliggende tilfælde af den forelæggende rets udtalelser, at denne anser, at hver af disse to enheder indtager dominerende stilling på markedet for afholdelse og kommerciel udnyttelse af klubturneringer i fodbold på EU's område og for udnyttelse af de forskellige rettigheder, der er knyttet til disse turneringer. Den forelæggende rets spørgsmål om fortolkningen af artikel 102 TEUF skal således besvares på grundlag af denne faktiske og retlige forudsætning, som desuden ikke kan bestrides, navnlig henset til den omstændighed, at FIFA og UEFA er de eneste forbund, der afholder og udnytter sådanne turneringer kommercielt på verdensplan og på europæisk plan, til forskel fra den situation, der er fremherskende hvad angår andre sportsgrene.
- 118 Hvad angår artikel 101, stk. 1, TEUF indebærer anvendelsen af denne bestemmelse i forhold til enheder som FIFA eller UEFA, at det fastslås, at der foreligger en »aftale«, en »samordnet praksis« eller en »vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder«, idet sådanne selv kan være forskellige af karakter og vise sig i forskellige former. Navnlig kan en sammenslutnings beslutning om at vedtage eller anvende bestemmelser, der direkte påvirker de betingelser, hvorunder de virksomheder, som direkte eller indirekte er medlemmer af den pågældende sammenslutning, kan udøve økonomisk virksomhed, udgøre en sådan »vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder« som omhandlet i denne bestemmelse (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). Det er i det foreliggende tilfælde i henseende til denne type beslutninger, at den forelæggende ret har anmodet Domstolen om en fortolkning af artikel 101, stk. 1, TEUF, dvs. beslutninger, der består i, at FIFA og UEFA har vedtaget regler om forudgående tilladelse til internationale klubturneringer i fodbold, om kontrol med professionelle fodboldklubber og spilleres deltagelse i disse turneringer og om sanktioner, der kan blive pålagt i tilfælde af manglende overholdelse af disse regler om forudgående tilladelse og om deltagelse.
- 119 Endelig og for det tredje skal det, for så vidt som den forelæggende rets spørgsmål vedrører både artikel 101 TEUF og artikel 102 TEUF, bemærkes, at en adfærd kan udgøre en overtrædelse af både den førstnævnte og den sidstnævnte af disse to artikler, selv om disse forfølger forskellige mål og har forskellige anvendelsesområder. Det kan således forekomme, at de nævnte artikler kan anvendes samtidig, når betingelserne for deres respektive anvendelse er opfyldt (jf. i denne retning dom af 11.4.1989, *Saeed Flugreisen og Silver Line Reisebüro*, 66/86, EU:C:1989:140, præmis 37, af 16.3.2000, *Compagnie maritime belge transports m.fl. mod Kommissionen*, C-395/96 P og C-396/96 P, EU:C:2000:132, præmis 33, og af 30.1.2020, *Generics (UK) m.fl.*, C-307/18, EU:C:2020:52, præmis 146). De skal følgelig fortolkes og anvendes i sammenhæng, dog under overholdelse af de særlige kendetegn ved hver af disse artikler.

1. Det første spørgsmål om fortolkningen af artikel 102 TEUF, når der foreligger regler om forudgående tilladelse til klubturneringer i fodbold og om klubbers og sportsudøveres deltagelse i disse turneringer

- 120 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 102 TEUF skal fortolkes således, at den omstændighed, at forbund, der er ansvarlige for fodbold på verdensplan og på europæisk plan, og som samtidig udøver forskellig økonomisk virksomhed, der er forbundet med tilrettelæggelse af turneringer, har vedtaget og anvender regler, der opstiller krav om deres forudgående tilladelse, for at en tredjepartsvirksomhed kan etablere en ny klubturnering i fodbold på EU's område, uden at denne beføjelse er undergivet materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der kan sikre, at den er gennemsigtig og objektiv og ikke er udtryk for forskelsbehandling, udgør misbrug af dominerende stilling.
- 121 Under disse omstændigheder vedrører de i hovedsagen omhandlede regler, således som det følger både af ordlyden af de regler, som det første spørgsmål vedrører, og af de udtalelser i forelæggelsesafgørelsen, der ligger til grund for dette spørgsmål, ikke alene forudgående tilladelse til internationale klubturneringer i fodbold, men også professionelle fodboldklubbers og spilleres mulighed for at deltage i sådanne turneringer. Som det ligeledes fremgår af disse udtalelser, ledsages manglende overholdelse af de nævnte regler desuden af sanktioner, som finder anvendelse på fysiske eller juridiske personer, der overtræder dem, idet disse sanktioner, således som det er anført i det tredje spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, og således som alle parterne i hovedsagen har mindet om, indbefatter udelukkelse af professionelle fodboldklubber fra samtlige turneringer, der organiseres af FIFA og UEFA, forbud mod, at spillere kan deltage i klubturneringer i fodbold, og forbud mod, at spillere kan deltage i kvalifikationskampe, der afholdes af nationale fodboldforbund.
- 122 Henset til disse forhold skal det lægges til grund, at den forelæggende ret med det første spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 102 TEUF skal fortolkes således, at den omstændighed, at forbund, der er ansvarlige for fodbold på verdensplan og på europæisk plan, og som samtidig udøver forskellig økonomisk virksomhed, der er forbundet med tilrettelæggelse af turneringer, har vedtaget og anvender regler, der opstiller krav om deres forudgående tilladelse, for at en tredjepartsvirksomhed kan etablere en ny klubturnering i fodbold på EU's område, og som kontrollerer professionelle fodboldklubbers og spilleres deltagelse i en sådan turnering under trussel om sanktioner – uden at disse forskellige beføjelser er undergivet materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der kan sikre, at de er gennemsigtige og objektive, ikke er udtryk for forskelsbehandling og er forholdsmæssige – udgør misbrug af dominerende stilling.

a) Begrebet »misbrug af dominerende stilling«

- 123 Det fastslås i artikel 102 TEUF, at en eller flere virksomheders misbrug af dominerende stilling på det indre marked eller en væsentlig del heraf er uforenelig med det indre marked og forbudt, i den udstrækning samhandelen mellem medlemsstater herved kan påvirkes.
- 124 Som det følger af Domstolens faste praksis, har denne artikel til formål at forhindre, at konkurrencen påvirkes til skade for almenheden, de enkelte virksomheder og forbrugerne, ved at bekæmpe, at virksomheder, der har en dominerende stilling, udviser en adfærd, der begrænser konkurrence på ydelser, og som dermed kan påføre forbrugerne direkte skade, eller som hindrer eller fordrejer denne konkurrence og dermed indirekte kan forvolde dem skade (jf. i denne

retning dom af 17.2.2011, TeliaSonera Sverige, C-52/09, EU:C:2011:83, præmis 22 og 24, af 27.3.2012, Post Danmark, C-209/10, EU:C:2012:172, præmis 20, og af 12.5.2022, Servizio Elettrico Nazionale m.fl., C-377/20, EU:C:2022:379, præmis 41 og 44).

- 125 En sådan adfærd er en adfærd, som på et marked, hvor konkurrencegraden allerede er svækket netop som følge af tilstedeværelsen af en eller flere dominerende virksomheder, idet der anvendes metoder, der adskiller sig fra dem, der regulerer konkurrence på ydelser mellem virksomheder, skaber hindringer for opretholdelsen af den grad af konkurrence, der findes på markedet, eller for udviklingen af denne konkurrence (jf. i denne retning dom af 14.10.2010, Deutsche Telekom mod Kommissionen, C-280/08 P, EU:C:2010:603, præmis 174 og 177, af 27.3.2012, Post Danmark, C-209/10, EU:C:2012:172, præmis 24, og af 12.5.2022, Servizio Elettrico Nazionale m.fl., C-377/20, EU:C:2022:379, præmis 68).
- 126 Artikel 102 TEUF har derimod hverken til formål at forhindre, at virksomheder ved egen fortjeneste opnår en dominerende stilling på et eller flere markeder, eller at sikre, at konkurrerende virksomheder, der er mindre effektive end de virksomheder, der indtager en sådan stilling, kan forblive på markedet (jf. i denne retning dom af 27.3.2012, Post Danmark, C-209/10, EU:C:2012:172, præmis 21, af 6.9.2017, Intel mod Kommissionen, C-413/14 P, EU:C:2017:632, præmis 133, og af 12.5.2022, Servizio Elettrico Nazionale m.fl., C-377/20, EU:C:2022:379, præmis 73).
- 127 Tværtimod kan konkurrence på ydelser pr. definition føre til, at mindre effektive, konkurrerende virksomheder, som således er mindre interessante for forbrugerne i forhold til bl.a. pris, produktion, udvalg, kvalitet eller innovation, forsvinder eller marginaliseres (jf. i denne retning dom af 27.3.2012, Post Danmark, C-209/10, EU:C:2012:172, præmis 22, af 6.9.2017, Intel mod Kommissionen, C-413/14 P, EU:C:2017:632, præmis 134, og af 12.5.2022, Servizio Elettrico Nazionale m.fl., C-377/20, EU:C:2022:379, præmis 45).
- 128 Så meget desto mere gør artikel 102 TEUF ikke selve eksistensen af dominerende stilling, men alene misbrug af en sådan, strafbar, alt imens den pålægger dominerende virksomheder en særlig forpligtelse til ikke ved deres adfærd at skade en effektiv og ufordrejet konkurrence på det indre marked (jf. i denne retning dom af 27.3.2012, Post Danmark, C-209/10, EU:C:2012:172, præmis 23, og af 6.12.2012, AstraZeneca mod Kommissionen, C-457/10 P, EU:C:2012:770, præmis 188).

b) Hvorvidt det kan fastslås, at der foreligger misbrug af dominerende stilling

- 129 For i et givet tilfælde at kunne fastslå, at en adfærd skal kvalificeres som »misbrug af dominerende stilling«, er det i almindelighed nødvendigt at påvise, at den pågældende adfærd, idet der anvendes metoder, der adskiller sig fra dem, der regulerer konkurrence på ydelser mellem virksomheder, har til faktisk eller potentiel følge at begrænse denne konkurrence ved at fortrænge konkurrerende virksomheder, der er lige så effektive, fra det eller de relevante markeder (jf. i denne retning dom af 27.3.2012, Post Danmark, C-209/10, EU:C:2012:172, præmis 25), eller ved at forhindre, at disse virksomheder kan udvikle sig på disse markeder, idet det bemærkes, at de relevante markeder lige så vel kan være de markeder, hvor den dominerende stilling indtages, som de forbundne eller beslægtede markeder, hvor den nævnte adfærd forventes at skabe sine faktiske eller potentielle virkninger (jf. i denne retning dom af 14.11.1996, Tetra Pak mod Kommissionen, C-333/94 P, EU:C:1996:436, præmis 25-27, af 17.2.2011, TeliaSonera Sverige, C-52/09, EU:C:2011:83, præmis 84-86, og af 12.5.2022, Servizio Elettrico Nazionale m.fl., C-377/20, EU:C:2022:379, præmis 76).

- 130 Denne påvisning, som kan indebære, at der gøres brug af forskellige analysemodeller, afhængigt af, hvilken type adfærd der er omhandlet i en given sag, skal ikke desto mindre i alle tilfælde foretages ud fra en bedømmelse af alle relevante faktiske omstændigheder (jf. i denne retning dom af 19.4.2012, Tomra Systems m.fl. mod Kommissionen, C-549/10 P, EU:C:2012:221, præmis 18, og af 19.1.2023, Unilever Italia Mkt. Transaktions, C-680/20, EU:C:2023:33, præmis 40), uanset om disse vedrører selve adfærden, det eller de omhandlede markeder eller konkurrencens funktion på dette eller disse markeder. Desuden skal denne påvisning, idet den skal være støttet på præcise og håndgribelige analyse- og bevisdele, tilsigte at godtgøre, at den nævnte adfærd i det mindste er egnet til at have fortrængende virkninger (jf. i denne retning dom af 19.1.2023, Unilever Italia Mkt. Transaktions, C-680/20, EU:C:2023:33, præmis 42, 51 og 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 131 Ud over adfærd, der har til faktisk eller potentiel følge at begrænse konkurrence på ydelser ved at fortrænge konkurrerende virksomheder, der er lige så effektive, fra det eller de relevante markeder, kan en adfærd ligeledes kvalificeres som »misbrug af dominerende stilling«, hvis det påvises, at den enten har til faktisk eller potentiel følge eller endog til formål, på et indledende stadium, idet der opstilles adgangshindringer eller anvendes andre afskærmende foranstaltninger eller andre metoder, der adskiller sig fra dem, der regulerer konkurrence på ydelser, at forhindre potentielt konkurrerende virksomheder i overhovedet at få adgang til dette eller disse markeder og herved forhindre udviklingen af konkurrencen på disse markeder til skade for forbrugerne ved at begrænse produktion, udvikling af alternative produkter eller tjenester eller endog innovation på disse markeder (jf. i denne retning dom af 30.1.2020, Generics (UK) m.fl., C-307/18, EU:C:2020:52, præmis 154-157).
- 132 Heraf følger, at selv om det ikke i sig selv er forbudt for en medlemsstat ved lov eller administrative bestemmelser at tildele en virksomhed eksklusive eller særlige rettigheder på et marked, må en sådan situation dog ikke kunne gøre det muligt for den pågældende virksomhed at misbruge den deraf følgende dominerende stilling, f.eks. ved at udøve de pågældende rettigheder på en måde, der forhindrer potentielt konkurrerende virksomheder i at få adgang til det relevante marked eller forbundne eller beslægtede markeder (jf. i denne retning dom af 10.12.1991, *Merci convenzionali porto di Genova*, C-179/90, EU:C:1991:464, præmis 14, og 13.12.1991, *GB-Inno-BM*, C-18/88, EU:C:1991:474, præmis 17-19 og 24). Et sådant krav gælder så meget desto mere, når sådanne rettigheder tildeler den pågældende virksomhed beføjelse til at afgøre, hvorvidt – og i bekræftende fald på hvilke betingelser – andre virksomheder kan få tilladelse til at udøve deres økonomiske virksomhed (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, *MOTOE*, C-49/07, EU:C:2008:376, præmis 38 og 51).
- 133 Opretholdelse eller en ufordrejet udvikling af konkurrencen på det indre marked kan således kun garanteres, hvis virksomhederne sikres lige muligheder. Såfremt en virksomhed, der udøver en bestemt økonomisk aktivitet, tildeles beføjelsen til de jure eller endog de facto at afgøre, hvilke andre virksomheder der ligeledes har tilladelse til at udøve denne aktivitet, samt til at fastsætte de betingelser, hvorunder denne kan udøves, bliver den pågældende virksomhed imidlertid bragt i en interessekonflikt og tildeles en klar fordel i forhold til sine konkurrenter, idet den får mulighed for at forhindre andre virksomheders adgang til det pågældende marked eller at give fortrin til sin egen aktivitet (jf. i denne retning dom af 13.12.1991, *GB-Inno-BM*, C-18/88, EU:C:1991:474, præmis 25, af 12.2.1998, *Raso m.fl.*, C-163/96, EU:C:1998:54, præmis 28 og 29, og af 1.7.2008, *MOTOE*, C-49/07, EU:C:2008:376, præmis 51 og 52) og herved forhindre udviklingen af konkurrence på ydelser til skade for forbrugerne ved at begrænse produktion, udvikling af alternative produkter eller tjenester eller endog innovation på dette marked.

- 134 Følgelig skal tildeling af eksklusive eller særlige rettigheder, der giver den pågældende virksomhed en sådan beføjelse, eller en tilsvarende situation, der måtte foreligge på de relevante markeder, være undergivet begrænsninger, forpligtelser og kontrol, som gør det muligt at udelukke risikoen for, at virksomheden misbruger sin dominerende stilling, med henblik på ikke ved selve tildelingen at tilsidesætte artikel 102 TEUF, sammenholdt med artikel 106 TEUF (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, præmis 53).
- 135 Når den pågældende virksomhed mere specifikt har beføjelse til at fastsætte de betingelser, hvorunder potentielt konkurrerende virksomheder kan få adgang til markedet, eller til at træffe afgørelse herom fra sag til sag ved en beslutning om forudgående tilladelse eller afslag på forudgående tilladelse til en sådan adgang, skal denne beføjelse, for ikke ved selve sin eksistens at tilsidesætte artikel 102 TEUF, sammenholdt med artikel 106 TEUF, være undergivet gennemsigtige, klare og præcise materielle kriterier (jf. analogt dom af 28.2.2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, præmis 84-86, 90, 91 og 99), som gør det muligt at undgå, at beføjelsen kan anvendes vilkårligt. Disse kriterier skal være egnede til at sikre, at en sådan beføjelse kan udøves uden at være udtryk for forskelsbehandling, og til at muliggøre effektiv kontrol (jf. i denne retning dom af 28.2.2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, præmis 99).
- 136 Desuden skal den pågældende beføjelse være undergivet nærmere processuelle regler, der er gennemsigtige, og som ikke er udtryk for forskelsbehandling, navnlig med hensyn til de frister, der gælder for indgivelse af en ansøgning om forudgående tilladelse og for vedtagelse af en beslutning herom. I denne forbindelse må de fastsatte frister ikke kunne være til skade for potentielt konkurrerende virksomheder ved at forhindre disse i at få effektiv adgang til markedet (jf. analogt dom af 28.2.2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, præmis 86 og 92) og således i sidste ende begrænse produktion, udvikling af alternative produkter eller tjenester og innovation.
- 137 Det er så meget desto mere nødvendigt at have tilsvarende krav som dem, der er nævnt i de tre foregående præmisser i denne dom, når dominerende virksomhed ved sin selvstændige adfærd og ikke som følge af, at en medlemsstat har tildelt eksklusive eller særlige rettigheder, selv bringer sig i en situation, hvor den har mulighed for at forhindre potentielt konkurrerende virksomheder i at få adgang til et givet marked (jf. i denne retning dom af 13.12.1991, GB-Inno-BM, C-18/88, EU:C:1991:474, præmis 20). Dette kan være tilfældet, når den pågældende virksomhed råder over en regelfastsættelses-, kontrol- og sanktionsbeføjelse, som sætter den i stand til at tillade eller kontrollere en sådan adgang, og dermed over en metode, der adskiller sig fra dem, som virksomhederne normalt kan bringe i anvendelse, og som regulerer konkurrence på ydelser mellem disse.
- 138 Følgelig skal en sådan beføjelse ligeledes være undergivet begrænsninger, forpligtelser og kontrol, som gør det muligt at udelukke risikoen for misbrug af dominerende stilling med henblik på ikke at tilsidesætte artikel 102 TEUF.

c) Hvorvidt regler om forudgående tilladelse til klubturneringer i fodbold og om klubbers og sportsudøveres deltagelse i disse turneringer kan kvalificeres som misbrug af dominerende stilling

- 139 Det fremgår i det foreliggende tilfælde af den forelæggende rets udtalelser, at FIFA og UEFA begge udøver økonomisk virksomhed bestående i afholdelse og kommerciel udnyttelse af internationale fodboldturneringer og i udnyttelse af de forskellige rettigheder, der er knyttet til disse turneringer. Disse forbund er således i denne henseende begge virksomheder. De indtager desuden begge en dominerende stilling, endog et monopol, på det tilsvarende marked.
- 140 Det følger dernæst af udtalelserne i forelæggelsesafgørelsen, at de regler, som den forelæggende ret har rettet henvendelse til Domstolen om, er opført i de vedtægter, som FIFA og UEFA har vedtaget i deres egenskab af forbund og i medfør af de regelfastsættelses- og kontrolbeføjelser, som de har tillagt sig selv, og at de giver disse to enheder ikke alene beføjelse til at tillade, at en tredjepartsvirksomhed kan etablere og afholde en ny klubturnering i fodbold på EU's område, men også beføjelse til at udstikke rammerne for professionelle fodboldklubbers og spilleres deltagelse i en sådan turnering under trussel om sanktioner.
- 141 Endelig er disse forskellige beføjelser ifølge den forelæggende rets udtalelser hverken undergivet materielle kriterier eller nærmere processuelle regler, der kan sikre, at de er gennemsigtige og objektive og ikke er udtryk for forskelsbehandling.
- 142 Det følger i denne henseende af den i denne doms præmis 75 nævnte retspraksis, at forbund, der er ansvarlige for en sportsgren, såsom FIFA og UEFA, har ret til at vedtage, anvende og sørge for overholdelse af regler, der ikke alene generelt vedrører afholdelse og afvikling af internationale turneringer i den pågældende sportsgren, i det foreliggende tilfælde professionel fodbold, men som også specifikt vedrører forudgående tilladelse hertil og professionelle fodboldklubbers og spilleres deltagelse heri.
- 143 Fodboldsporten, som har en betragtelig betydning i EU, ikke alene samfundsmæssigt og kulturelt (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 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 garanteres, hvis alle de deltagende hold møder hinanden under betingelser, der er ensartede med hensyn til regler og teknik, og som sikrer en vis grad af lige muligheder.
- 144 Disse forskellige særlige forhold gør det muligt at anse, at det er legitimt at bringe afholdelse og afvikling af internationale turneringer i professionel fodbold ind under fælles regler, der har til formål at sikre, at turneringerne er ensartede og koordinerede i henhold til en samlet spilleplan, og, mere generelt, på passende og effektiv vis at fremme afholdelse af sportsturneringer baseret på lige muligheder og fortjeneste. Det er endvidere legitimt at sørge for, at disse fælles regler overholdes, ved hjælp af regler som dem, FIFA og UEFA har indført med hensyn til forudgående tilladelse til sådanne turneringer og klubbers og spilleres deltagelse heri.

- 145 For så vidt som sådanne regler om forudgående tilladelse og om deltagelse således er legitime i den særlige sammenhæng, som professionel fodbold og den økonomiske virksomhed, som udøvelsen af denne sport giver anledning til, udgør, kan hverken vedtagelsen af reglerne eller anvendelsen heraf principielt eller generelt kvalificeres som »misbrug af dominerende stilling« (jf. analogt hvad angår en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser dom af 11.4.2000, *Deliège*, C-51/96 og C-191/97, EU:C:2000:199, præmis 64).
- 146 Det samme gælder for de sanktioner, der er indført accessorisk til disse regler, for så vidt som sådanne sanktioner principielt er legitime til sikring af de nævnte reglers effektivitet (jf. i denne retning dom af 18.7.2006, *Meca-Medina og Majcen mod Kommissionen*, C-519/04 P, EU:C:2006:492, præmis 44).
- 147 Derimod er der ingen af de særlige forhold, der kendetegner professionel fodbold, der gør det muligt at anse det for legitimt at vedtage eller, a fortiori, anvende regler om forudgående tilladelse og om deltagelse, som ikke generelt er undergivet begrænsninger, forpligtelser og kontrol, der gør det muligt at udelukke risikoen for misbrug af dominerende stilling, og som mere specifikt ikke er undergivet materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der kan sikre, at reglerne er gennemsigtige, objektive og præcise og ikke er udtryk for forskelsbehandling, selv når de giver den enhed, der skal anvende dem, beføjelse til at forhindre enhver konkurrerende virksomhed i at få adgang til markedet. Sådanne regler skal anses for at tilsidesætte artikel 102 TEUF, således som det følger af denne doms præmis 134-138.
- 148 Når der ikke foreligger materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der kan sikre, at de sanktioner, der indføres accessorisk til disse regler, er gennemsigtige, objektive, præcise, ikke er udtryk for forskelsbehandling og er forholdsmæssige, skal sådanne sanktioner efter selve deres karakter ligeledes anses for at tilsidesætte artikel 102 TEUF, for så vidt som de har karakter af skøn. En sådan situation gør det nemlig umuligt på en gennemsigtig og objektiv måde at efterprøve, om deres anvendelse i det enkelte tilfælde er begrundet og forholdsmæssig under henvisning til de konkrete særlige kendetegn ved det pågældende projekt til en international klubturnering.
- 149 Det er i denne forbindelse uden betydning, at FIFA og UEFA ikke har et lovbestemt monopol, og at konkurrerende virksomheder i teorien kan etablere nye turneringer, der ikke vil være underlagt de regler, som disse to forbund har vedtaget og anvender. Som det fremgår af den forelæggende rets udtalelser, er FIFA's og UEFA's dominerende stilling på markedet for afholdelse og kommerciel udnyttelse af internationale klubturneringer i fodbold nemlig af en sådan karakter, at det i praksis på det nuværende udviklingstrin er umuligt på levedygtig vis at etablere en turnering uden for deres økosystem, i betragtning af den kontrol, som de direkte eller via de nationale fodboldforbund, der er medlemmer heraf, udøver over klubber, spillere og andre typer turneringer, såsom dem, der afholdes på nationalt plan.
- 150 I det foreliggende tilfælde tilkommer det ikke desto mindre den forelæggende ret at kvalificere de i hovedsagen omhandlede regler i henseende til artikel 102 TEUF efter at have foretaget den yderligere efterprøvelse, som den måtte finde nødvendig.
- 151 Det skal i denne forbindelse præciseres, at for at det kan anses, at regler om forudgående tilladelse til sportsturneringer og om deltagelse i disse turneringer, såsom de i hovedsagen omhandlede regler, er undergivet materielle kriterier, som er gennemsigtige, objektive og præcise, og nærmere processuelle regler, som er gennemsigtige, ikke er udtryk for forskelsbehandling og ikke er til hinder for effektiv adgang til markedet, skal disse kriterier og disse nærmere regler navnlig

være fastlagt i en tilgængelig form forud for enhver anvendelse af de nævnte regler. Desuden er det, for at disse kriterier og disse nærmere regler kan anses for ikke at være udtryk for forskelsbehandling, nødvendigt, at disse kriterier og disse nærmere regler ikke bringer afholdelse og kommerciel udnyttelse af tredjepartsturneringer eller klubbers og spilleres deltagelse heri ind under krav, som enten er anderledes end dem, der finder anvendelse på de turneringer, som den besluttende enhed afholder og udnytter kommercielt, eller som er enslydende med eller svarende til disse, men umulige eller uforholdsmæssigt vanskelige at opfylde i praksis for en virksomhed, der ikke har samme egenskab af forbund, eller som ikke har de samme beføjelser som denne enhed, og som af denne grund befinder sig i en anden situation end denne – navnlig i betragtning af, at enheder som FIFA og UEFA selv udøver forskellig økonomisk virksomhed på det marked, der er berørt af deres regler om forudgående tilladelse og om deltagelse. Endelig skal sanktioner, der indføres accessorisk til regler om forudgående tilladelse og om deltagelse, såsom de i hovedsagen omhandlede regler, for ikke at være skønsmæssige være reguleret af kriterier, som ligeledes ikke alene skal være gennemsigtige, objektive og præcise og ikke være udtryk for forskelsbehandling, men som tillige skal sikre, at disse sanktioner i det enkelte konkrete tilfælde fastsættes under overholdelse af proportionalitetsprincippet, navnlig henset til karakteren, varigheden og grovheden af den konstaterede tilsidesættelse.

- 152 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 102 TEUF skal fortolkes således, at den omstændighed, at forbund, der er ansvarlige for fodbold på verdensplan og på europæisk plan, og som samtidig udøver forskellig økonomisk virksomhed, der er forbundet med tilrettelæggelse af turneringer, har vedtaget og anvender regler, der opstiller krav om deres forudgående tilladelse, for at en tredjepartsvirksomhed kan etablere en ny klubturnering i fodbold på EU's område, og som kontrollerer professionelle fodboldklubbers og spilleres deltagelse i en sådan turnering under trussel om sanktioner – uden at disse forskellige beføjelser er undergivet materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der kan sikre, at de er gennemsigtige og objektive, ikke er udtryk for forskelsbehandling og er forholdsmæssige – udgør misbrug af dominerende stilling.

2. Det andet spørgsmål om fortolkningen af artikel 101, stk. 1, TEUF, når der foreligger regler om forudgående tilladelse til klubturneringer i fodbold og om klubbers og sportsudøveres deltagelse i disse turneringer

- 153 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 101, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at den omstændighed, at forbund, der er ansvarlige for fodbold på verdensplan og på europæisk plan, og som samtidig udøver forskellig økonomisk virksomhed, der er forbundet med tilrettelæggelse af turneringer, direkte eller via de nationale fodboldforbund, der er medlemmer heraf, har vedtaget og anvender regler, der opstiller krav om deres forudgående tilladelse, for at en tredjepartsvirksomhed kan etablere en ny klubturnering i fodbold på EU's område, uden at denne beføjelse er undergivet materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der kan sikre, at den er gennemsigtig og objektiv og ikke er udtryk for forskelsbehandling, udgør en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder, som har til formål eller til følge at hindre konkurrencen.
- 154 Under disse omstændigheder skal det, henset til oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen vedrørende dette spørgsmål, og af grunde, der er identiske med dem, der fremstilles i denne doms præmis 121, lægges til grund, at den forelæggende ret med dette spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 101, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at den omstændighed, at forbund, der er ansvarlige for fodbold på verdensplan og på europæisk plan, og som samtidig udøver forskellig økonomisk virksomhed, der er forbundet med tilrettelæggelse af turneringer,

direkte eller via de nationale fodboldforbund, der er medlemmer heraf, har vedtaget og anvender regler, der opstiller krav om deres forudgående tilladelse, for at en tredjepartsvirksomhed kan etablere en ny klubturnering i fodbold på EU's område, og som kontrollerer professionelle fodboldklubbers og spilleres deltagelse i en sådan turnering under trussel om sanktioner – uden at disse forskellige beføjelser er undergivet materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der kan sikre, at de er gennemsigtige og objektive, ikke er udtryk for forskelsbehandling og er forholdsmæssige – udgør en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder, som har til formål eller til følge at hindre konkurrencen.

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

- 155 For det første fastslås det 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.
- 156 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret, således som det fremgår af spørgsmålets ordlyd, nærmere bestemt alene anmodet Domstolen om at tage stilling til, om artikel 101, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder, såsom dem, der er indeholdt i de FIFA- og UEFA-regler, som den har henvist til, har »til formål eller til følge« at »hindre« konkurrencen.
- 157 Forelæggelsesafgørelsen indeholder imidlertid også en klar angivelse af de grunde, der har ført til, at den forelæggende ret er af den opfattelse, at de omhandlede vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder i øvrigt kan påvirke handelen mellem medlemsstater.
- 158 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 for det andet 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).
- 159 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).
- 160 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

- 161 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 158 og 159, ikke udgør en undtagelse i forhold til begrebet konkurrencebegrænsende »følge«, ikke desto mindre fortolkes indskrænkende.
- 162 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).
- 163 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).
- 164 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 (jf. i denne retning dom af 27.1.1987, Verband der Sachversicherer mod Kommissionen, 45/85, EU:C:1987:34, præmis 41).
- 165 Med henblik på i et givet tilfælde at afgøre, 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 for det første at undersøge 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).
- 166 Hvad i denne henseende angår den økonomiske og retlige sammenhæng, hvori den pågældende adfærd indgår, skal indledningsvis 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 158 og 159.

167 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).

168 Endelig skal en hensyntagen til alle de forhold, der er omhandlet i denne doms tre foregående præmisser, 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 til formål at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen (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

169 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).

170 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.

b) Hvorvidt regler om forudgående tilladelse til klubturneringer i fodbold og om klubbers og sportsudøvers deltagelse i disse turneringer kan kvalificeres som en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder, som har til »formål« at begrænse konkurrencen

171 I det foreliggende tilfælde følger det for det første af udtalelserne i forelæggelsesafgørelsen, at de FIFA- og UEFA-regler, som den forelæggende ret har adspurgt Domstolen om, ikke alene giver disse to enheder beføjelse til at tillade etablering og afholdelse af enhver fodboldturnering på EU's område, og således bl.a. enhver ny klubturnering i fodbold, som en tredjepartsvirksomhed måtte have planer om, men også beføjelse til at kontrollere professionelle fodboldklubbers og spilleres deltagelse i en sådan turnering under trussel om sanktioner.

- 172 Hvad mere specifikt angår indholdet af FIFA's regler fremgår det af udtalelserne i forelæggelsesafgørelsen, at disse regler for det første fastsætter, at der ikke kan etableres nogen international liga eller anden tilsvarende gruppering af klubber eller ligaer uden samtykke fra denne enhed og fra det eller de nationale fodboldforbund, som disse klubber eller disse ligaer er medlemmer af. For det andet må hverken kampe eller turneringer finde sted uden forudgående tilladelse fra FIFA, UEFA og dette eller disse forbund. For det tredje kan spillere eller hold, der er knyttet til et nationalt fodboldforbund, som er medlem af FIFA eller UEFA, hverken spille kampe eller opretholde sportslige forbindelser med andre spillere og hold, der ikke er tilknyttet, uden FIFA's samtykke. For det fjerde kan forbund, ligaer eller klubber, der er medlemmer af et nationalt fodboldforbund, som er medlem af FIFA, kun undtagelsesvis slutte sig til et andet medlemsforbund eller deltage i turneringer inden for dette forbunds territoriale område og kun med tilladelse fra FIFA, UEFA og de to pågældende forbund.
- 173 UEFA's regler fastsætter for deres vedkommende ifølge forelæggelsesafgørelsen for det første, at denne enhed har enekompetence til at organisere eller afskaffe internationale turneringer inden for dens territoriale område, som nationale fodboldforbund, der er medlemmer af denne enhed, eller klubber, der er tilknyttet sidstnævnte forbund, deltager i, bortset fra turneringer, der afholdes af FIFA. For det andet kræver internationale kampe, konkurrencer og turneringer, som ikke organiseres af UEFA, men som afvikles inden for dette forbunds territoriale område, forudgående godkendelse fra FIFA, UEFA og/eller de pågældende medlemsforbund i overensstemmelse med FIFA's reglement om internationale kampe. For det tredje må der ikke uden tilladelse fra UEFA dannes grupperinger eller alliancer mellem ligaer eller klubber, som direkte eller indirekte er tilknyttet forskellige nationale fodboldforbund.
- 174 Desuden er ingen af de beføjelser, som FIFA og UEFA således har, ifølge den forelæggende ret undergivet materielle kriterier eller nærmere processuelle regler, der, såsom dem, der er nævnt i denne doms præmis 151, kan sikre, at beføjelserne er gennemsigtige og objektive og ikke er udtryk for forskelsbehandling.
- 175 Dernæst følger det af denne doms præmis 142-149, at selv om arten af internationale fodboldturneringer, og hvorledes markedet for afholdelse og kommerciel udnyttelse af disse turneringer på EU's område er opbygget og reelt fungerer, gør det muligt at anse, at regler om forudgående tilladelse, såsom dem, der henvises til ovenfor, principielt er legitime, kan disse baggrundsoplysninger derimod ikke begrunde, at der ikke findes materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der kan sikre, at sådanne regler er gennemsigtige, objektive og præcise og ikke er udtryk for forskelsbehandling.
- 176 Selv om vedtagelsen af disse regler om forudgående tilladelse kan være begrundet i, at der forfølges visse legitime formål, såsom at sørge for, at de principper, værdier og almindelige regler, som danner grundlaget for professionel fodbold, overholdes, står det i sidste ende alligevel fast, at disse regler bringer afholdelse og kommerciel udnyttelse af enhver anden international fodboldturnering end de turneringer, som FIFA og UEFA samtidig afholder som led i udøvelsen af økonomisk virksomhed, ind under de beføjelser, som de enheder, der har vedtaget reglerne i deres egenskab af sammenslutninger af virksomheder, har med hensyn til forudgående tilladelse og pålæggelse af sanktioner. Herved giver disse regler imidlertid de nævnte enheder beføjelse til at tillade, kontrollere eller betinge enhver potentielt konkurrerende virksomheds adgang til det pågældende marked og til at bestemme både, hvilken grad af konkurrence der kan være på dette marked, og under hvilke betingelser den eventuelle konkurrence kan udøves. De nævnte regler er af denne grund af en sådan karakter, at de gør det muligt, om ikke at udelukke enhver konkurrerende, endog lige så effektiv, virksomhed fra det nævnte marked, da i det mindste at

begrænse tilrettelæggelse og kommerciel udnyttelse af alternative eller nye turneringer med hensyn til format eller indhold. Desuden er disse regler samtidig af en sådan karakter, at de fratager professionelle fodboldklubber og spillere enhver mulighed for at deltage i disse turneringer, selv om sådanne turneringer f.eks. ville kunne tilbyde et innovativt format, alt imens integriteten af de principper, værdier og almindelige regler, som danner grundlaget for denne sport, blev respekteret. Endelig er disse regler af en sådan karakter, at de fratager tilskuere og TV-seere enhver mulighed for at blive tilbudt at overvære de nævnte turneringer eller for at se dem blive transmitteret.

- 177 For så vidt som reglerne om forudgående tilladelse til internationale klubturneringer i fodbold er ledsaget af regler om professionelle fodboldklubbers og spilleres deltagelse i disse turneringer og om, hvilke sanktioner en sådan deltagelse vil kunne medføre, skal det desuden tilføjes, at disse regler klart er af en sådan karakter, at de forstærker det konkurrencebegrænsende formål, der er uadskilleligt forbundet med enhver ordning om forudgående tilladelse, som ikke er undergivet begrænsninger, forpligtelser og kontrol, der kan sikre, at den er gennemsigtig, objektiv og præcis og ikke er udtryk for forskelsbehandling. Reglerne forstærker nemlig den adgangshindring, som følger af en sådan ordning, ved at forhindre enhver virksomhed, der måtte ønske at tilrettelægge en potentielt konkurrerende turnering, i at gøre nyttig brug af de ressourcer, der er til rådighed på markedet, nærmere bestemt klubber og spillere, idet sidstnævnte, såfremt de deltager i en turnering, der ikke har modtaget forudgående tilladelse fra FIFA og UEFA, risikerer sanktioner, der, således som det bemærkes i denne doms præmis 148, ikke er undergivet materielle kriterier eller nærmere processuelle regler, der kan sikre, at de er gennemsigtige, objektive, præcise, ikke er udtryk for forskelsbehandling og er forholdsmæssige.
- 178 Det skal af samtlige disse grunde fastslås, at regler om forudgående tilladelse, om deltagelse og om pålæggelse af sanktioner, såsom de i hovedsagen omhandlede regler, såfremt de ikke er undergivet materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der, såsom dem, der er nævnt i denne doms præmis 151, kan sikre, at de er gennemsigtige, objektive, præcise, ikke er udtryk for forskelsbehandling og er forholdsmæssige, efter selve deres karakter er tilstrækkeligt skadelige for konkurrencen og således har til formål at hindre denne. De er følgelig omfattet af forbuddet i artikel 101, stk. 1, TEUF, uden at det er fornødent at undersøge deres faktiske eller potentielle virkninger.
- 179 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 101, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at den omstændighed, at forbund, der er ansvarlige for fodbold på verdensplan og på europæisk plan, og som samtidig udøver forskellig økonomisk virksomhed, der er forbundet med tilrettelæggelse af turneringer, direkte eller via de nationale fodboldforbund, der er medlemmer heraf, har vedtaget og anvender regler, der opstiller krav om deres forudgående tilladelse, for at en tredjepartsvirksomhed kan etablere en ny klubturnering i fodbold på EU's område, og som kontrollerer professionelle fodboldklubbers og spilleres deltagelse i en sådan turnering under trussel om sanktioner – uden at disse forskellige beføjelser er undergivet materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der kan sikre, at de er gennemsigtige og objektive, ikke er udtryk for forskelsbehandling og er forholdsmæssige – udgør en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder, som har til formål at hindre konkurrencen.

3. Det tredje spørgsmål om fortolkningen af artikel 101, stk. 1, TEUF og artikel 102 TEUF, når der foreligger en adfærd, som består i at true klubber og sportsudøvere, der deltager i ikke-tilladte turneringer, med pålæggelse af sanktioner

- 180 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 101, stk. 1, TEUF og artikel 102 TEUF skal fortolkes således, at den omstændighed, at enheder som FIFA og UEFA offentligt varsler, at enhver professionel fodboldklub og enhver spiller, der deltager i en klubturnering i fodbold, som ikke har modtaget deres forudgående tilladelse, vil blive pålagt sanktioner, udgør en konkurrencebegrænsende vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder eller misbrug af dominerende stilling, når disse sanktioner ikke er undergivet materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der kan sikre, at de er gennemsigtige og objektive, ikke er udtryk for forskelsbehandling og er forholdsmæssige.
- 181 Henset til besvarelsen af de to foregående spørgsmål, herunder navnlig betragtningerne i denne doms præmis 148 og 177, hvoraf det fremgår, at en sådan offentlig varsling udgør en anvendelse af regler, der er i strid med både artikel 102 TEUF og artikel 101, stk. 1, TEUF, og at den følgelig ligeledes er omfattet af de forbud, som disse to bestemmelser opstiller, er det ufornuddent at besvare dette spørgsmål selvstændigt.

4. Det femte spørgsmål om, hvorvidt regler om forudgående tilladelse til turneringer og om klubbers og sportsudøveres deltagelse i disse turneringer kan begrundes

- 182 Med det femte spørgsmål, som skal behandles forud for det fjerde spørgsmål, for så vidt som det vedrører de samme FIFA- og UEFA-regler som dem, der er omhandlet i de tre første spørgsmål, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 101, stk. 3, TEUF og Domstolens praksis vedrørende artikel 102 TEUF skal fortolkes således, at regler, hvorved forbund, der er ansvarlige for fodbold på verdensplan og på europæisk plan, og som samtidig udøver forskellig økonomisk virksomhed, der er forbundet med tilrettelæggelse af turneringer, opstiller krav om deres forudgående tilladelse, for at en tredjepartsvirksomhed kan etablere klubturneringer i fodbold på EU's område, og kontrollerer professionelle fodboldklubbers og spilleres deltagelse i sådanne turneringer under trussel om sanktioner, kan være omfattet af en fritagelse eller anses for at være begrundede.

a) Hvorvidt det kan antages, at visse særlige former for adfærd ikke er omfattet af artikel 101, stk. 1, TEUF og artikel 102 TEUF

- 183 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).

- 184 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).
- 185 Den i denne doms præmis 183 nævnte retspraksis finder derimod ikke anvendelse, når der foreligger en adfærd, som – uanset hvorvidt den hidrører fra en sådan sammenslutning eller et sådant forbund, og uanset hvilke legitime mål af almen interesse der ville kunne påberåbes som begrundelse herfor – efter selve sin karakter tilsidesætter artikel 102 TEUF, således som det i øvrigt allerede implicit men nødvendigvis fremgår af Domstolens praksis (jf. i denne retning dom af 1.7.2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, præmis 53).
- 186 Da det på den ene side ikke er afgørende ved anvendelsen af artikel 101, stk. 1, TEUF, at der ikke foreligger en subjektiv hensigt om at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen, og at der forfølges mål, der kan være legitime, og da artikel 101 TEUF og 102 TEUF på den anden side skal fortolkes og anvendes i sammenhæng, skal det fastslås, at den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 183, heller ikke kan 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).
- 187 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).

188 Henset til de udtalelser, der fremgår af forelæggelsesafgørelsen, og til de svar, som Domstolen under henvisning til disse udtalelser har givet på de tre første spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, skal det i det foreliggende tilfælde fastslås, at den retspraksis, der er nævnt i denne doms præmis 183, ikke finder anvendelse i forhold til regler som de i hovedsagen omhandlede.

b) Fritagelsen i artikel 101, stk. 3, TEUF

189 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 183.

190 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.

191 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).

192 Hvad særligt angår den første betingelse, der er nævnt i denne doms præmis 190, 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 det eller 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).

- 193 For så vidt angår den anden betingelse, der er nævnt i denne doms præmis 190, 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).
- 194 Det følger heraf, at i en situation som den i hovedsagen omhandlede, 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.
- 195 I hovedsagen tilkommer det således den forelæggende ret at vurdere, om de i hovedsagen omhandlede regler om forudgående tilladelse, om deltagelse og om pålæggelse af sanktioner kan have en gunstig virkning for de forskellige kategorier af »brugere«, der udgøres af navnlig nationale fodboldforbund, professionelle klubber eller amatørklubber, professionelle spillere eller amatørspillere, unge spillere og, i bredere forstand, forbrugere, hvad enten de er tilskuere eller TV-seere.
- 196 Det skal ikke desto mindre i denne forbindelse erindres, at selv om sådanne regler principielt kan forekomme legitime, idet de bidrager til at sikre overholdelse af de principper, værdier og almindelige regler, der danner grundlaget for professionel fodbold, herunder særligt de pågældende turnerings åbne og meritokratiske karakter, samt til at sikre en vis form for solidarisk omfordeling inden for fodboldsporten, fritager sådanne mål, uanset hvor prisværdige de måtte være, ikke de forbund, der har vedtaget disse regler, for forpligtelsen til for den forelæggende ret at godtgøre dels, at forfølgelsen af disse mål medfører reelle og kvantificerbare effektivitetsgevinster, dels at disse gevinster opvejer de ulemper for konkurrencen, der følger af de i hovedsagen omhandlede regler.
- 197 Hvad angår den tredje betingelse, der er nævnt i denne doms præmis 190, 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.

- 198 Hvad angår den fjerde betingelse, der er nævnt i denne doms præmis 190, 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. En anden omstændighed kan bero på, hvorvidt en sådan vedtagelse eller aftale, samtidig med at den udelukker en form for effektiv konkurrence eller en adgangskanal til markedet, tillader eller ikke tillader, at andre former består (jf. i denne retning dom af 22.10.1986, *Metro mod Kommissionen*, 75/84, EU:C:1986:399, præmis 64, 65 og 88).
- 199 For at afgøre, om denne fjerde betingelse er opfyldt i det foreliggende tilfælde, skal den forelæggende ret først og fremmest tage hensyn til den omstændighed, at de i hovedsagen omhandlede regler om forudgående tilladelse, om deltagelse og om pålæggelse af sanktioner, således som det navnlig er blevet påpeget i denne doms præmis 174-179, ikke er undergivet materielle kriterier eller nærmere processuelle regler, der kan sikre, at de er gennemsigtige, objektive, præcise og ikke er udtryk for forskelsbehandling. Det skal imidlertid fastslås, at en sådan situation kan sætte de enheder, der har vedtaget disse regler, i stand til at forhindre enhver konkurrence på markedet for afholdelse og kommerciel udnyttelse af klubturneringer i fodbold på EU's område.
- 200 Mere generelt kan undersøgelsen af de forskellige betingelser, der er nævnt i denne doms præmis 190, nødvendiggøre, at der tages hensyn til kendetegnene og særegenhederne ved den eller de sektorer eller de 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).

c) Objektiv begrundelse i henhold til artikel 102 TEUF

- 201 I overensstemmelse med det, der er fastsat i artikel 101, stk. 3, TEUF, følger det af Domstolens praksis vedrørende artikel 102 TEUF, at en dominerende stilling kan begrunde adfærd, der kan falde ind under forbuddet i denne artikel (dom af 27.3.2012, *Post Danmark*, C-209/10, EU:C:2012:172, præmis 40, og af 12.5.2022, *Servizio Elettrico Nazionale m.fl.*, C-377/20, EU:C:2022:379, præmis 46).
- 202 Navnlig kan en sådan virksomhed i denne forbindelse godtgøre, enten at dens adfærd er objektivt nødvendig, eller at den eliminerende virkning, som følger af en sådan adfærd, kan opvejes, endog overvindes, af effektivitetsgevinster, som ligeledes er til gavn for forbrugerne (dom af 27.3.2012, *Post Danmark*, C-209/10, EU:C:2012:172, præmis 41, og af 12.5.2022, *Servizio Elettrico Nazionale m.fl.*, C-377/20, EU:C:2022:379, præmis 46 og 86).

- 203 Hvad angår dette alternativs første led følger det af denne doms præmis 147, at FIFA's og UEFA's indførelse af skønsmæssige regler om forudgående tilladelse til internationale klubturneringer i fodbold, om kontrol med klubbers og spilleres deltagelse i disse turneringer og om pålæggelse af sanktioner, netop henset til denne skønsmæssige karakter, under ingen omstændigheder kan anses for at være objektivt begrundet i tekniske eller kommercielle behov, i modsætning til, hvad der kunne være tilfældet, hvis disse regler var undergivet materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der opfyldte de krav om gennemsigtighed, klarhed, præcision, neutralitet og proportionalitet, som gælder på dette område. Det skal følgelig lægges til grund, at disse regler, kontrolforanstaltninger og sanktioner objektivt set har til formål at forbeholde disse enheder tilrettelæggelsen af enhver turnering af denne type med risiko for at udelukke enhver konkurrence fra en tredjepartsvirksomhed, således at en sådan adfærd udgør misbrug af dominerende stilling, der er forbudt i henhold til artikel 102 TEUF, og som ikke er begrundet i et objektivt behov.
- 204 Hvad angår dette alternativs andet led tilkommer det dominerende virksomhed at godtgøre for det første, at dens adfærd kan gøre det muligt at opnå effektivitetsgevinster, og at disse effektivitetsgevinster er reelle og omfattende, for det andet, at sådanne effektivitetsgevinster opvejer sandsynlige negative virkninger, som denne adfærd har for konkurrencen og forbrugernes interesser på det eller de berørte markeder, for det tredje, at adfærden er afgørende for at opnå disse effektivitetsgevinster, og for det fjerde, at adfærden ikke udelukker den effektive konkurrence ved at fjerne alle eller de fleste eksisterende faktiske eller potentielle konkurrencekilder (jf. i denne retning dom af 27.3.2012, *Post Danmark*, C-209/10, EU:C:2012:172, præmis 42).
- 205 På samme måde som for fritagelsen i artikel 101, stk. 3, TEUF kræver denne begrundelse, at den virksomhed, der påberåber sig den, ved overbevisende argumenter og beviser godtgør, at alle de betingelser, der kræves for at være omfattet af fritagelsen, er opfyldt.
- 206 I det foreliggende tilfælde tilkommer det den forelæggende ret at afgøre, om de i hovedsagen omhandlede regler opfylder alle betingelserne for at kunne anses for at være begrundede i henhold til artikel 102 TEUF, efter at den har givet parterne i hovedsagen mulighed for at løfte den bevisbyrde, der påhviler dem, som anført i denne doms præmis 191.
- 207 Hvad angår den fjerde af disse betingelser, der tilsammen finder anvendelse såvel i forbindelse med artikel 101, stk. 3, TEUF som med artikel 102 TEUF, skal det under disse omstændigheder, henset til disse reglers karakter – idet de lader afholdelse og kommerciel udnyttelse af enhver klubturnering i fodbold på EU's område være betinget af forudgående tilladelse fra FIFA og UEFA, uden at en sådan beføjelse er undergivet passende materielle kriterier og nærmere processuelle regler – og henset til den dominerende, endog monopolistiske stilling, som disse to enheder, således som den forelæggende ret har fremhævet, indtager på det pågældende marked, fastslås, at disse regler sætter de nævnte enheder i stand til at forhindre enhver konkurrence på dette marked, som anført i denne doms præmis 199.
- 208 Det skal endvidere bemærkes, at det for at udelukke, at regler som de i hovedsagen omhandlede kan være omfattet af fritagelsen i artikel 101, stk. 3, TEUF, eller kan anses for at være begrundede i henhold til artikel 102 TEUF, er tilstrækkeligt, at en af de fire kumulative betingelser, der er anført i denne doms præmis 190 og 204, ikke er opfyldt.

209 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det femte spørgsmål besvares med, at artikel 101, stk. 3, TEUF og artikel 102 TEUF skal fortolkes således, at regler, hvorved forbund, der er ansvarlige for fodbold på verdensplan og på europæisk plan, og som samtidig udøver forskellig økonomisk virksomhed, der er forbundet med tilrettelæggelse af turneringer, opstiller krav om deres forudgående tilladelse, for at en tredjepartsvirksomhed kan etablere klubturneringer i fodbold på EU's område, og kontrollerer professionelle fodboldklubbers og spilleres deltagelse i sådanne turneringer under trussel om sanktioner, kun kan være omfattet af en fritagelse fra anvendelsen af artikel 101, stk. 1, TEUF eller anses for at være begrundede i henseende til artikel 102 TEUF, hvis det ved overbevisende argumenter og beviser godtgøres, at alle de betingelser, der kræves i denne forbindelse, er opfyldt.

5. Det fjerde spørgsmål om fortolkningen af artikel 101 TEUF og 102 TEUF, når der foreligger regler om rettigheder i tilknytning til sportsturneringer

210 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 101 TEUF og 102 TEUF skal fortolkes således, at regler udstedt af forbund, der er ansvarlige for fodbold på verdensplan og på europæisk plan, og som samtidig udøver forskellig økonomisk virksomhed, der er forbundet med tilrettelæggelse af turneringer, er uforenelige med disse artikler, for så vidt som disse regler dels udpeger disse forbund som oprindelige indehavere af alle de rettigheder, der følger af de turneringer, som henhører under deres respektive »jurisdiktion« – herunder rettigheder, som er knyttet til en turnering, der måtte blive tilrettelagt af en tredjepartsvirksomhed – dels tildeler de nævnte forbund en eksklusiv beføjelse med hensyn til kommerciel udnyttelse af disse rettigheder.

211 Det bemærkes i denne forbindelse, at FIFA og UEFA i deres skriftlige og mundtlige indlæg for Domstolen indtrængende har gjort gældende, at de schweiziske privatretlige regler, som den forelæggende ret har henvist til – herunder navnlig artikel 67, stk. 1, og artikel 68, stk. 1, i FIFA's vedtægter – for så vidt som de omhandler de rettigheder, der følger af de turneringer, kampe og andre begivenheder, som henhører under FIFA's og UEFA's »jurisdiktion«, skal fortolkes således, at de ikke finder anvendelse på alle de turneringer, som henhører under disse to enheders territoriale område og respektive beføjelser, men udelukkende på turneringer, som blandt disse tilrettelægges af de nævnte enheder, med undtagelse af turneringer, der måtte blive tilrettelagt af tredjepartsenheder eller -virksomheder. FIFA og UEFA kan ifølge deres egen fortolkning af disse regler på ingen måde hævde at være indehavere af de rettigheder, som følger af turneringer, der måtte blive tilrettelagt af sådanne tredjepartsenheder eller -virksomheder.

212 Under disse omstændigheder vil Domstolen besvare dette spørgsmål, idet der tages udgangspunkt i den i den foregående præmis nævnte fortolkning, og idet der tages hensyn til det komplementære forhold mellem de omhandlede regler og de regler om forudgående tilladelse, om deltagelse og om pålæggelse af sanktioner, som er genstand for de foregående spørgsmål, alt imens det, i lighed med, hvad sagsøgeren i hovedsagen har anført i det ved Domstolen afholdte retsmøde, bemærkes, at de i hovedsagen omhandlede regler, henset til de forskellige betydninger, som udtrykket »jurisdiktion« kan have, ville kunne fortolkes anderledes, og at disse regler derfor med fordel ville kunne ændres med henblik på at fjerne enhver mulig tvetydighed i denne henseende. En sådan besvarelse foregriber derfor ikke den besvarelse, der ville kunne foretages af det særskilte spørgsmål om, hvorvidt artikel 101 TEUF og 102 TEUF er til hinder for regler, hvorved en enhed som FIFA udpeger sig selv eller udpeger en enhed som UEFA som oprindelige indehavere af alle de rettigheder, der følger af turneringer, som, alt imens de henhører under deres territoriale område og respektive beføjelser, måtte blive tilrettelagt af tredjepartsenheder eller -virksomheder.

a) Indehavelse af rettigheder i tilknytning til sportsturneringer

- 213 I medfør af artikel 345 TEUF berøres de ejendomsretlige ordninger i medlemsstaterne ikke af EU-traktaten og EUF-traktaten.
- 214 Heraf følger, at artikel 101 TEUF og 102 TEUF ikke kan anses for rent principielt at være til hinder for regler såsom artikel 67 og 68 i FIFA's vedtægter, for så vidt som disse regler udpeger FIFA og UEFA som oprindelige indehavere af alle de rettigheder, der følger af de klubturneringer i professionel fodbold, som disse enheder tilrettelægger på EU's område med nødvendig medvirken af de professionelle fodboldklubber og spillere, der deltager i disse turneringer.
- 215 Derimod skal Domstolens fortolkning af artikel 101 TEUF og 102 TEUF og den forelæggende rets anvendelse af disse artikler tage udgangspunkt i den omstændighed, at den ejendomsretlige ordning for de rettigheder, som disse regler finder anvendelse på, kan variere fra en medlemsstat til en anden, og at det derfor først og fremmest er i henseende til den lovgivning, der finder anvendelse på området for ejendomsret og intellektuel ejendomsret, at spørgsmålet om, hvilken betydning der skal tillægges begrebet »oprindelig indehavelse«, hvortil disse regler henviser, skal undersøges, således som et stort antal regeringer, der har afgivet indlæg for Domstolen, i det væsentlige har påpeget. Flere af disse har således gjort gældende, at dette begreb for så vidt angår dem og for at være foreneligt med bestemmelserne i deres nationale lovgivning på området for ejendomsret og intellektuel ejendomsret skal forstås som en »frivillig overdragelse« eller en »tvungen overdragelse« af rettigheder fra de professionelle fodboldklubber til de nationale fodboldforbund på tidspunktet for deres tilslutning til de disse forbund, suppleret med en efterfølgende overdragelse af selvsamme rettigheder til FIFA og UEFA på tidspunktet for de nationale forbunds tilslutning til FIFA og UEFA.
- 216 Den foreliggende sag vedrører imidlertid ikke dette spørgsmål, hvis behandling ville indebære, at der ligeledes skulle tages hensyn til artikel 17 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, som udgør en retsregel, der har til formål at tildele private rettigheder ved at knæsatte ejendomsretten og den intellektuelle ejendomsret, uden at disse rettigheder dog skal indrømmes en absolut eller urørlig karakter (jf. i denne retning dom af 29.7.2019, Spiegel Online, C-516/17, EU:C:2019:625, præmis 56), således som Domstolen tidligere har fastslået med hensyn til de rettigheder, der specifikt er omhandlet i det foreliggende tilfælde (dom af 18.7.2013, FIFA mod Kommissionen, C-204/11 P, EU:C:2013:477, præmis 110, og af 18.7.2013, UEFA mod Kommissionen, C-201/11 P, EU:C:2013:519, præmis 102).

b) Udnyttelse af rettigheder i tilknytning til sportsturneringer

- 217 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt artikel 101, stk. 1, TEUF og artikel 102 TEUF er til hinder for de regler, som den forelæggende ret har henvist til, for så vidt som disse ikke længere vedrører den oprindelige indehavelse af de rettigheder, der følger af de klubturneringer i professionel fodbold, som tilrettelægges af FIFA og UEFA, men den kommercielle udnyttelse af disse rettigheder, følger det indledningsvis af denne doms præmis 115, 117, 118, 139 og 140, at sådanne regler på samme tid kan betragtes som dels en »vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder« som omhandlet i artikel 101, stk. 1, TEUF, og dels som en adfærd, der udgår fra en »virksomhed« i en »dominerende stilling«, og som er resultatet af udøvelse af en regelfastsættelsesbeføjelse og dermed af en metode, der adskiller sig fra dem, der regulerer konkurrence på ydelser mellem virksomheder.

- 218 Dernæst forbyder artikel 101, stk. 1, litra b), TEUF og artikel 102, litra b), TEUF udtrykkeligt vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder og misbrug, som består i at forhindre eller begrænse konkurrencen ved blandt andre konkurrenceparametre at begrænse eller kontrollere produktion eller afsætning til skade for forbrugerne.
- 219 Som det navnlig er blevet påpeget af visse af de regeringer, der har afgivet indlæg for Domstolen, og af Kommissionen, er selve formålet med de i hovedsagen omhandlede regler imidlertid, således som det fremgår af en gennemgang af deres indhold, på bindende og fuldkommen vis at sætte en ordening med eksklusiv og kollektiv udnyttelse af alle de rettigheder, der følger af klubturneringer i professionel fodbold, som tilrettelægges af FIFA og UEFA under enhver form, i stedet for enhver anden udnyttelsesform, som professionelle fodboldklubber, der deltager i de kampe, som afholdes i forbindelse med disse turneringer, såfremt disse regler ikke forelå, frit ville kunne vælge, uanset om den pågældende udnyttelsesform måtte være individuel, bilateral eller endog multilateral.
- 220 Regler såsom dem, der er fastsat i artikel 67 og 68 i FIFA's vedtægter, forbeholder nemlig i klare og præcise vendinger dette forbund eksklusiv beføjelse til ved administrative bestemmelser at fastsætte betingelserne for egen eller tredjeparts udnyttelse og anvendelse af disse rettigheder. Desuden forbeholder de FIFA og UEFA eksklusiv beføjelse til at tillade spredning af kampe eller begivenheder, inklusive dem, der er knyttet til klubturneringer i fodbold, på audiovisuelle eller andre medier og uden stedlige, indholdsmæssige eller tidsmæssige begrænsninger eller begrænsninger med hensyn til tekniske midler.
- 221 Desuden bringer disse regler i ligeledes utvetydige vendinger alle de nævnte rettigheder ind under sådanne beføjelser, uanset om der er tale om økonomiske rettigheder, rettigheder til audiovisuel optagelse, gengivelse og spredning, multimedierettigheder, rettigheder til markedsføring og salgsfremmende foranstaltninger eller intellektuelle ejendomsrettigheder.
- 222 Samtidig sætter de nævnte regler FIFA og UEFA i stand til fuldt ud at kontrollere udbuddet af rettigheder i tilknytning til de klubturneringer, som de tilrettelægger, og følgelig at forhindre enhver konkurrence mellem professionelle fodboldklubber hvad angår rettighederne til de kampe, som disse deltager i. Det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at denne konkurrenceprægede måde, som markedet fungerer på, på ingen måde er teoretisk, men tværtimod reel og konkret, og at den f.eks. var at finde indtil 2015 i Spanien med hensyn til de audiovisuelle rettigheder, der var knyttet til de turneringer, som det pågældende nationale fodboldforbund tilrettelagde.
- 223 Hvad endelig angår den økonomiske og retlige sammenhæng, hvori de i hovedsagen omhandlede regler indgår, skal det for det første bemærkes, at de forskellige rettigheder, der følger af klubturneringer i professionel fodbold, udgør den vigtigste indtægtskilde, som navnlig FIFA og UEFA som arrangører af disse turneringer samt professionelle fodboldklubber, uden hvis deltagelse turneringerne ikke ville kunne finde sted, kan opnå fra de nævnte turneringer. Disse rettigheder er derfor kernen i den økonomiske virksomhed, som sådanne turneringer giver anledning til, og salget af rettighederne er følgelig uløseligt forbundet med tilrettelæggelsen af turneringerne.
- 224 Det monopol, som de i hovedsagen omhandlede regler giver den enhed, der har udstedt dem, nemlig FIFA, og UEFA med hensyn til økonomisk og kommerciel udnyttelse af rettighederne, er i denne henseende tilpasset den absolutte kontrol, som disse enheder har med afholdelse og

kommerciel udnyttelse af turneringerne takket være de regler, der er genstand for den forelæggende rets tre første spørgsmål, og underbygger den retlige, økonomiske og praktiske rækkevidde af disse regler.

- 225 For det andet er de i hovedsagen omhandlede rettigheder, uafhængigt af den økonomiske virksomhed, som de giver anledning til, i sig selv afgørende inden for rammerne af den ordning med loyal konkurrence, som skal gennemføres og opretholdes efter EU-traktaten og EUF-traktaten, således som Domstolen tidligere har bemærket i forhold til de varemærkerettigheder, som professionelle fodboldklubber er indehavere af (jf. i denne retning dom af 12.11.2002, Arsenal Football Club, C-206/01, EU:C:2002:651, præmis 47 og 48). De udgør nemlig rettigheder – der er retligt beskyttede og har deres egen økonomiske værdi – til på forskellig vis kommercielt at udnytte en allerede eksisterende vare eller tjenesteydelse, i det foreliggende tilfælde en kamp eller en række kampe, hvor en given klub spiller mod en eller flere andre klubber.
- 226 Der er således tale om et konkurrenceparameter, som de i hovedsagen omhandlede regler forhindrer de professionelle fodboldklubber, der deltager i de klubturneringer, som FIFA og UEFA tilrettelægger, i at have kontrol over.
- 227 For det tredje er den kommercielle udnyttelse af de forskellige rettigheder, der er knyttet til klubturneringer i fodbold, til forskel fra den egentlige tilrettelæggelse af disse turneringer, som er en økonomisk aktivitet af »horisontal« karakter, der kun involverer de enheder eller virksomheder, som i øjeblikket eller potentielt er arrangører af sådanne turneringer, af »vertikal« karakter, for så vidt som den på udbudssiden involverer de samme enheder eller virksomheder og, på efterspørgselssiden, virksomheder, der ønsker at købe disse rettigheder, hvad enten det er med det formål at videresælge dem til TV-spredningsforetagender eller andre medietjenesteudbydere (handel) eller selv at transmittere kampe via forskellige elektroniske kommunikationsnetværk og forskellige medier, såsom lineært eller on demand TV, radio, internettet, mobiltelefoniudstyr eller andre nye medier. Desuden vil disse forskellige distributører selv kunne sælge plads eller tid til virksomheder, der er aktive inden for andre økonomiske sektorer, i reklame- eller sponsoreringsøjemed, for at gøre det muligt for sådanne virksomheder at vise deres produkter eller tjenester under spredningen af turneringerne.
- 228 Regler såsom de i hovedsagen omhandlede kan således, henset til deres indhold, deres tilsigtede målområde i forhold til konkurrencen og den økonomiske og retlige sammenhæng, hvori de indgår, ikke alene hindre enhver konkurrence mellem de professionelle fodboldklubber, der er tilknyttet de nationale fodboldforbund, som er medlemmer af FIFA og UEFA, som led i den kommercielle udnyttelse af de forskellige rettigheder, der er knyttet til de kampe, som disse fodboldklubber deltager i, men kan tillige påvirke konkurrencens funktion til skade for tredjepartsvirksomheder, der gør forretninger på tværs af en række mediemarkeder, der ligger i et efterfølgende led i denne kommercielle udnyttelse, til skade for forbrugerne og TV-seerne.
- 229 Sådanne regler kan navnlig gøre det muligt for de to enheder, som de giver monopol på dette område i form af en fuldstændig kontrol med udbuddet, at anvende for høje salgspriser, der dermed udgør misbrug (jf. i denne retning dom af 14.2.1978, United Brands og United Brands Continentaal mod Kommissionen, 27/76, EU:C:1978:22, præmis 250, og af 11.12.2008, Kanal 5 og TV 4, C-52/07, EU:C:2008:703, præmis 28 og 29), og over for hvilke nuværende eller potentielle købere af rettigheder i princippet kun har en begrænset forhandlingsstyrke, henset til den væsentlige og uomgængelige plads, som klubturneringer- og kampe i professionel fodbold indtager som attraktive produkter, der er i stand til at tiltrække og fastholde et stort publikum

hele året rundt, inden for det katalog af programmer og udsendelser, som distributørerne kan tilbyde deres kunder og, mere generelt, TV-seerne. Ved at forpligte alle nuværende eller potentielle købere af rettigheder til at købe ind hos to sælgere, der hver især tilbyder et udvalg af produkter, der udelukker ethvert alternativt tilbud, og som har et meget stærkt image og omdømme, vil de desuden kunne få disse nuværende eller potentielle købere til at ensrette deres adfærd på markedet og deres tilbud til deres egne kunder, og dermed medføre en begrænsning af udvalg og innovation til skade for forbrugerne og TV-seerne.

- 230 Af samtlige disse grunde kan regler såsom de i hovedsagen omhandlede, for så vidt som de på bindende og fuldkommen vis sætter en ordning med eksklusiv og kollektiv udnyttelse af alle de rettigheder, der følger af klubturneringer i professionel fodbold, som tilrettelægges af FIFA og UEFA, i stedet for enhver anden udnyttelsesform, der, såfremt disse regler ikke forelå, frit ville kunne vælges, anses for at have til »formål« at hindre eller begrænse konkurrencen på de forskellige berørte markeder i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 101, stk. 1, TEUF, og for at udgøre »misbrug« af dominerende stilling som omhandlet i artikel 102 TEUF, medmindre det godtgøres, at de er begrundede. Dette gør sig så meget desto mere gældende, når sådanne regler er forbundet med regler om forudgående tilladelse, om deltagelse og om pålægelse af sanktioner, såsom dem, der er genstand for de foregående spørgsmål.

c) Hvorvidt der foreligger en begrundelse

- 231 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt sådanne regler vil kunne opfylde alle de betingelser, der er nævnt i denne doms præmis 190 og 204, og som skal være opfyldt, for at reglerne kan være omfattet af en fritagelse i henhold til artikel 101, stk. 3, TEUF og anses for at være begrundede i henhold til artikel 102 TEUF, skal det bemærkes, at det tilkommer den forelæggende ret at tage stilling hertil, efter at den har givet parterne i hovedsagen mulighed for at løfte den bevisbyrde, der hver især påhviler dem.
- 232 Under disse omstændigheder skal det for det første påpeges, at de sagsøgte i hovedsagen, flere regeringer og Kommissionen for Domstolen har gjort gældende, at disse regler gør det muligt at opnå effektivitetsgevinster ved at bidrage til at forbedre både produktionen og fordelingen. Ved at give nuværende eller potentielle købere mulighed for at forhandle om køb af rettigheder med to eksklusive sælgere forud for hver af de internationale eller europæiske turneringer, som disse sælgere tilrettelægger, reducerer reglerne nemlig i betydelig grad købernes transaktionsomkostninger og mindsker den usikkerhed, som disse ville stå over for, hvis de skulle forhandle fra sag til sag med de deltagende klubber, hvis respektive holdninger og interesser ville kunne være forskellige med hensyn til kommerciel udnyttelse af disse rettigheder. Desuden, og vigtigst af alt, giver reglerne nuværende eller potentielle købere mulighed for på betingelser, der fastsættes og anvendes konsekvent på internationalt eller europæisk plan, at have adgang til rettigheder, der uden sammenligning er mere attraktive end dem, som de ville kunne få tilbudt under ét af de klubber, der måtte deltage i ligegyldigt hvilken given kamp, i betragtning af, at disse rettigheder nyder godt af FIFA's eller UEFA's omdømme og vedrører, om ikke en af de turneringer, som disse enheder organiserer, i sin helhed, da i det mindste et betydeligt antal kampe, der er planlagt i de forskellige faser af denne turnering (kvalifikationskampe, gruppekampe og slutfase).

- 233 Det tilkommer imidlertid den forelæggende ret efter gennemgang af de argumenter og beviser, som parterne i hovedsagen skal fremlægge, at bestemme omfanget af disse effektivitetsgevinster og, såfremt det kan fastslås, at disse er reelle og omfattende, at tage stilling til, om sådanne effektivitetsgevinster vil kunne opveje de ulemper for konkurrencen, der følger af de omhandlede regler.
- 234 For det andet har de sagsøgte i hovedsagen, flere regeringer og Kommissionen gjort gældende, at en rimelig andel af den fortjeneste, der synes at være et resultat af de effektivitetsgevinster, som de i hovedsagen omhandlede regler giver anledning til, er forbeholdt brugerne. Således bliver fortjenesten ved det centraliserede salg af de forskellige rettigheder, der er knyttet til de klubturneringer i fodbold, som FIFA og UEFA tilrettelægger, i betydeligt omfang afsat til finansiering eller projekter, der har til formål at sikre en vis form for solidarisk omfordeling inden for fodboldsporten, til fordel ikke alene for de professionelle fodboldklubber, der deltager i disse turneringer, men også for dem, der ikke deltager heri, amatørklubber, professionelle spillere, kvindefodbold, unge spillere og andre kategorier af aktører inden for fodbold. På samme måde kommer den forbedring af produktionen og fordelingen, som dette centraliserede salg medfører, og den solidariske omfordeling af fortjenesten, som det muliggør, i sidste ende fans, de forbrugere, som TV-seere er, og i bredere forstand alle EU-borgere, der spiller fodbold på amatørniveau, til gode.
- 235 Ved første øjekast forekommer disse argumenter overbevisende, henset til de væsentligste særlige forhold ved klubturneringer i fodbold, der afholdes på verdensplan eller på europæisk plan. Sådanne turneringers funktion, kontinuitet og succes er nemlig baseret på, at der opretholdes en ligevægt, og at der sikres en vis grad af lige muligheder mellem de professionelle fodboldklubber, der deltager heri, i betragtning af den indbyrdes afhængighed, der forener disse klubber, således som det fremgår af denne doms præmis 143. Desuden er disse turneringer afhængige af mindre, professionelle fodboldklubber og amatør fodboldklubber, som, selv om de ikke deltager i disse turneringer, på lokalt plan investerer i rekruttering og uddannelse af talentfulde unge spillere, hvorefter nogle bliver professionelle og kan nære håb om at blive medlem af en klub, der deltager heri (jf. i denne retning dom af 16.3.2010, Olympique Lyonnais, C-325/08, EU:C:2010:143, præmis 41-45). Endelig vil fodboldsportens solidariske måde at fungere på, forudsat at den faktisk forefindes, kunne styrke den uddannelsesmæssige og sociale funktion, som denne sport har i EU.
- 236 Under disse omstændigheder skal den fortjeneste, som det centraliserede salg af rettigheder vedrørende klubturneringer i fodbold giver anledning til for hver kategori af brugere – herunder ikke alene professionelle klubber og amatørklubber og andre aktører inden for fodboldsporten, men også tilskuere og TV-seere – godtgøres på en faktisk og konkret måde.
- 237 Det tilkommer således i sidste ende den forelæggende ret efter gennemgang af de navnlig regnskabsmæssige og finansielle beviser, som parterne i hovedsagen skal fremlægge, at afgøre, i hvilket omfang de pågældende argumenter, hvad enten de vedrører »horisontal« solidaritet mellem klubber, der deltager i de nævnte turneringer, eller »vertikal« solidaritet med forskellige andre aktører inden for fodboldsporten, faktisk er understøttede, når henses til de i hovedsagen omhandlede regler.
- 238 For det tredje tilkommer det ligeledes den forelæggende ret under henvisning til de beviser, som parterne i hovedsagen skal fremlægge, at afgøre, om de i hovedsagen omhandlede regler er nødvendige for at opnå de ovennævnte effektivitetsgevinster og for at sikre, at en rimelig andel af den deraf følgende fortjeneste omfordeles solidarisk til alle brugere, uanset om der er tale om aktører inden for professionel fodbold eller amatør fodbold eller tilskuere eller TV-seere.

- 239 Hvad for det fjerde angår spørgsmålet om, hvorvidt de omhandlede regler tillader, at der består en effektiv konkurrence for en væsentlig del af de pågældende varer eller tjenesteydelser, bemærkes, at disse regler, alt imens de udelukker enhver konkurrence på udbudssiden, derimod ikke i sig selv synes at udelukke konkurrence på efterspørgselssiden. Selv om disse regler vil kunne pålægge nuværende eller potentielle købere at betale en højere pris for at erhverve rettigheder og således begrænse antallet af købere, der har kapacitet hertil, eller endog vil kunne tilskynde disse til at slå sig sammen, giver reglerne til gengæld køberne adgang til et produkt, der er mere attraktivt med hensyn til både indhold og image, og som der er stærk konkurrence om i betragtning af den udsøgte position, som det indtager i det katalog af programmer eller udsendelser, der kan tilbydes kunderne og mere generelt TV-seerne.
- 240 Den forelæggende ret kan imidlertid kun vurdere denne konkurrences faktiske realitet og betydning, idet den tager hensyn til de faktiske retlige og økonomiske betingelser, hvorunder FIFA forvalter og kommercielt udnytter de forskellige rettigheder (audiovisuelle, multimedie-, markedsførings- og andre rettigheder), der er knyttet til turneringerne på grundlag af artikel 67 og 68 i sine vedtægter. I mangel af konkurrence mellem sælgere og dermed konkurrence »på produkter« kan konkurrencen bl.a. sikres ved at anvende en åben og gennemsigtig auktions-, udvælgelses- eller udbudsprocedure, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, og som munder ud i en upartisk beslutningstagen, der på denne måde gør det muligt for nuværende eller potentielle købere at deltage i en effektiv og ufordrejet konkurrence »for produkter«. Konkurrencen kan også afhænge af, hvor længe rettighederne udbydes, om de er eksklusive eller ikke-eksklusive, deres geografiske rækkevidde, antallet af kampe (pakker) og typen af kampe (kvalifikationskampe, gruppekampe eller playoffkampe), der kan sendes, samt alle de øvrige retlige, tekniske og finansielle betingelser, hvorunder rettighederne kan købes. Ud over disse retlige parametre kan konkurrencen også afhænge af antallet af faktiske eller potentielle købere, deres respektive markedspositioner og eventuelle forbindelser, der kan bestå såvel mellem disse som i forhold til andre aktører inden for fodboldsporten, såsom professionelle fodboldklubber, andre virksomheder eller sågar FIFA og UEFA selv.
- 241 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det fjerde spørgsmål besvares med, at artikel 101 TEUF og 102 TEUF skal fortolkes således, at
- regler udstedt af forbund, der er ansvarlige for fodbold på verdensplan og på europæisk plan, og som samtidig udøver forskellig økonomisk virksomhed, der er forbundet med tilrettelæggelse af turneringer, er forenelige med disse artikler, for så vidt som disse regler udpeger disse forbund som oprindelige indehavere af alle de rettigheder, der følger af de turneringer, som henhører under deres respektive »jurisdiktion«, når disse regler udelukkende finder anvendelse på turneringer, der tilrettelægges af de nævnte forbund, med undtagelse af turneringer, der måtte blive tilrettelagt af tredjepartsenheder eller -virksomheder
 - sådanne regler er uforenelige med disse artikler, for så vidt som disse regler tildeler de samme forbund en eksklusiv beføjelse med hensyn til kommerciel udnyttelse af de pågældende rettigheder, medmindre det ved overbevisende argumenter og beviser godtgøres, at alle de betingelser, der kræves, for at disse regler i henhold til artikel 101, stk. 3, TEUF kan være omfattet af en fritagelse fra anvendelsen af denne artikels stk. 1 og anses for at være begrundede i henseende til artikel 102 TEUF, er opfyldt.

C. Det sjette spørgsmål om de frie bevægeligheder

242 Med det sjette spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 45 TEUF, 49 TEUF, 56 TEUF og 63 TEUF skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for regler, hvorved forbund, der er ansvarlige for fodbold på verdensplan og på europæisk plan, og som samtidig udøver forskellig økonomisk virksomhed, der er forbundet med tilrettelæggelse af turneringer, opstiller krav om deres forudgående tilladelse, for at en tredjepartsvirksomhed kan etablere klubturneringer i fodbold på EU's område, og kontrollerer professionelle fodboldklubbers og spilleres deltagelse i sådanne turneringer under trussel om sanktioner, når disse regler ikke er undergivet materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der kan sikre, at de er gennemsigtige og objektive, ikke er udtryk for forskelsbehandling og er forholdsmæssige.

1. Fastlæggelse af, hvilken fri bevægelighed der er relevant

243 Når en national ret forelægger Domstolen et spørgsmål om fortolkningen af forskellige bestemmelser i EUF-traktaten vedrørende de frie bevægeligheder for at kunne tage stilling til en foranstaltning, der på én gang er omfattet af flere af disse friheder, og det viser sig, at denne foranstaltning, henset til dens formål, i overvejende grad vedrører en af disse friheder, og sekundært de andre, begrænser Domstolen principielt sin undersøgelse til den frihed, der hovedsageligt er berørt (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 47, og af 7.9.2022, Cilevičs m.fl., C-391/20, EU:C:2022:638, præmis 50 og 51).

244 I det foreliggende tilfælde har den forelæggende ret anmodet Domstolen om en fortolkning af bestemmelserne i EUF-traktaten vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed, etableringsfriheden, den frie udveksling af tjenesteydelser og den frie bevægelighed for kapital. Formålet med de regler, som den forelæggende ret skal tage stilling til i forbindelse med tvisten i hovedsagen, er imidlertid først og fremmest at lade afholdelse og kommerciel udnyttelse af enhver ny klubturnering i fodbold på EU's område være betinget af forudgående tilladelse fra FIFA og UEFA og følgelig at gøre enhver virksomhed, der måtte ønske at udøve en sådan økonomisk aktivitet i en hvilken som helst medlemsstat, afhængig af, at der gives en sådan tilladelse. Disse regler om forudgående tilladelse er ganske vist ledsaget af regler, hvorved professionelle fodboldklubbers og spilleres deltagelse i disse turneringer kontrolleres, men sidstnævnte regler kan med henblik på besvarelsen af det foreliggende spørgsmål anses for at være sekundære i forhold til de førstnævnte, i den forstand, at de er accessoriske i forhold til disse.

245 De FIFA- og UEFA-regler, der er omhandlet i hovedsagen, kan således anses for i overvejende grad at vedrøre den frie udveksling af tjenesteydelser, som alle ydelser, der ikke udbydes på fast og vedvarende måde fra et driftssted i bestemmelsesmedlemsstaten, er omfattet af (dom af 7.9.2022, Cilevičs m.fl., C-391/20, EU:C:2022:638, præmis 53).

246 Under disse omstændigheder vil Domstolen begrænse sin undersøgelse til artikel 56 TEUF.

2. Hvorvidt der foreligger en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser

247 Artikel 56 TEUF, som knæsætter den frie udveksling af tjenesteydelser til fordel for både tjenesteydere og tjenestemodtagere, er til hinder for enhver foranstaltning, der, selv om den gælder uden forskel, kan hindre udøvelsen af denne frihed ved at udelukke, indebære ulemper for eller gøre den virksomhed mindre tiltrækkende, som udøves af disse tjenesteydere i andre

medlemsstater end dem, hvor de er etableret (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 51, og af 3.3.2020, Google Ireland, C-482/18, EU:C:2020:141, præmis 25 og 26).

- 248 I det foreliggende tilfælde forholder det sig således hvad angår de i hovedsagen omhandlede regler. For så vidt som disse regler ifølge den forelæggende rets udtalelser ikke er undergivet materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der kan sikre, at de er gennemsigtige, objektive, ikke er udtryk for forskelsbehandling og er forholdsmæssige, sætter de nemlig FIFA og UEFA i stand til skønsomt at kontrollere enhver tredjepartsvirksomheds mulighed for at afholde og kommercielt udnytte klubturneringer i fodbold på EU's område, enhver professionel fodboldklubs mulighed for at deltage i disse turneringer og, indirekte, enhver anden virksomheds mulighed for at levere tjenesteydelser i tilknytning til afholdelse eller kommerciel udnyttelse af de nævnte turneringer, således som generaladvokaten i det væsentlige gjorde opmærksom på i punkt 175 og 176 i sit forslag til afgørelse.
- 249 Herved kan disse regler ikke alene indebære ulemper for eller gøre de forskellige berørte økonomiske aktiviteter mindre tiltrækkende, men faktisk hindre dem ved at begrænse alle nye aktørers adgang hertil (jf. analogt dom af 10.3.2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, præmis 34, og af 8.6.2023, Prestige and Limousine, C-50/21, EU:C:2023:448, præmis 62).
- 250 Heraf følger, at de nævnte regler udgør en hindring for den frie udveksling af tjenesteydelser, som er fastsat i artikel 56 TEUF.

3. Hvorvidt der foreligger en begrundelse

- 251 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 er begrundet i et legitimt mål af almen interesse, som 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, 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).
- 252 På samme måde som i forbindelse med statslige foranstaltninger påhviler det ophavsmanden til de pågældende 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 gennemsigthed), C-78/18, EU:C:2020:476, præmis 77).
- 253 I det foreliggende tilfælde skal det, henset til de forhold, der er anført i denne doms præmis 142-144 og 196, fastslås, at vedtagelse af regler om forudgående tilladelse til klubturneringer i fodbold og om professionelle fodboldklubbers og spilleres deltagelse i disse turneringer rent principielt kan være begrundet i almene hensyn, der består i, forud for afholdelsen af sådanne turneringer, at sikre sig, at disse vil blive afholdt under overholdelse af de

principper, værdier og almindelige regler, der danner grundlaget for professionel fodbold, herunder værdier som åbenhed, fortjeneste og solidaritet, men også, at disse turneringer på en materielt ensartet og tidsmæssigt koordineret måde vil blive integreret i det »organiserede system« af nationale, europæiske og internationale turneringer, der kendetegner denne sport.

- 254 Disse formål kan imidlertid ikke begrunde vedtagelsen af sådanne regler, når disse ikke er undergivet materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der kan sikre, at de er gennemsigtige, objektive og præcise og ikke er udtryk for forskelsbehandling, således som det følger af denne doms præmis 147, 175, 176 og 199.
- 255 Hvis en ordning med forudgående tilladelse af den type, som der er indført ved disse regler, skal kunne anses for at være begrundet, må den nemlig i alt fald bygge på objektive kriterier, der ikke er udtryk for forskelsbehandling, og som er kendt på forhånd, således at de lægger en ramme for udøvelsen af det skøn, som den tillægger den instans, der har beføjelse til at tildele eller give afslag på forudgående tilladelse, og forhindrer, at dette skøn anvendes vilkårligt (jf. i denne retning dom af 22.1.2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, præmis 35, og af 13.6.2019, TopFit og Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, præmis 65).
- 256 I det foreliggende tilfælde fremgår det, henset til de udtalelser fra den forelæggende ret, der er nævnt i denne doms præmis 248, at de i hovedsagen omhandlede regler ikke kan anses for at være begrundet i et legitimt mål af almen interesse.
- 257 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det sjette spørgsmål besvares med, at artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for regler, hvorved forbund, der er ansvarlige for fodbold på verdensplan og på europæisk plan, og som samtidig udøver forskellig økonomisk virksomhed, der er forbundet med tilrettelæggelse af turneringer, opstiller krav om deres forudgående tilladelse, for at en tredjepartsvirksomhed kan etablere klubturneringer i fodbold på EU's område, og kontrollerer professionelle fodboldklubbers og spilleres deltagelse i sådanne turneringer under trussel om sanktioner, når disse regler ikke er undergivet materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der kan sikre, at de er gennemsigtige og objektive, ikke er udtryk for forskelsbehandling og er forholdsmæssige.

Sagsomkostninger

- 258 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 102 TEUF skal fortolkes således, at den omstændighed, at forbund, der er ansvarlige for fodbold på verdensplan og på europæisk plan, og som samtidig udøver forskellig økonomisk virksomhed, der er forbundet med tilrettelæggelse af turneringer, har vedtaget og anvender regler, der opstiller krav om deres forudgående tilladelse, for at en tredjepartsvirksomhed kan etablere en ny klubturnering i fodbold på EU's område, og som kontrollerer professionelle fodboldklubbers og spilleres deltagelse i en sådan turnering under trussel om sanktioner – uden at disse forskellige beføjelser er**

undergivet materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der kan sikre, at de er gennemsigtige og objektive, ikke er udtryk for forskelsbehandling og er forholdsmæssige – udgør misbrug af dominerende stilling.

- 2) Artikel 101, stk. 1, TEUF skal fortolkes således, at den omstændighed, at forbund, der er ansvarlige for fodbold på verdensplan og på europæisk plan, og som samtidig udøver forskellig økonomisk virksomhed, der er forbundet med tilrettelæggelse af turneringer, direkte eller via de nationale fodboldforbund, der er medlemmer heraf, har vedtaget og anvender regler, der opstiller krav om deres forudgående tilladelse, for at en tredjepartsvirksomhed kan etablere en ny klubturnering i fodbold på EU's område, og som kontrollerer professionelle fodboldklubbers og spilleres deltagelse i en sådan turnering under trussel om sanktioner – uden at disse forskellige beføjelser er undergivet materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der kan sikre, at de er gennemsigtige og objektive, ikke er udtryk for forskelsbehandling og er forholdsmæssige – udgør en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder, som har til formål at hindre konkurrencen.
- 3) Artikel 101, stk. 3, TEUF og artikel 102 TEUF skal fortolkes således, at regler, hvorved forbund, der er ansvarlige for fodbold på verdensplan og på europæisk plan, og som samtidig udøver forskellig økonomisk virksomhed, der er forbundet med tilrettelæggelse af turneringer, opstiller krav om deres forudgående tilladelse, for at en tredjepartsvirksomhed kan etablere klubturneringer i fodbold på EU's område, og kontrollerer professionelle fodboldklubbers og spilleres deltagelse i sådanne turneringer under trussel om sanktioner, kun kan være omfattet af en fritagelse fra anvendelsen af artikel 101, stk. 1, TEUF eller anses for at være begrundede i henseende til artikel 102 TEUF, hvis det ved overbevisende argumenter og beviser godtgøres, at alle de betingelser, der kræves i denne forbindelse, er opfyldt.
- 4) Artikel 101 TEUF og 102 TEUF skal fortolkes således, at
 - regler udstedt af forbund, der er ansvarlige for fodbold på verdensplan og på europæisk plan, og som samtidig udøver forskellig økonomisk virksomhed, der er forbundet med tilrettelæggelse af turneringer, er forenelige med disse artikler, for så vidt som disse regler udpeger disse forbund som oprindelige indehavere af alle de rettigheder, der følger af de turneringer, som henhører under deres respektive »jurisdiktion«, når disse regler udelukkende finder anvendelse på turneringer, der tilrettelægges af de nævnte forbund, med undtagelse af turneringer, der måtte blive tilrettelagt af tredjepartsenheder eller -virksomheder
 - sådanne regler er uforenelige med disse artikler, for så vidt som disse regler tildeler de samme forbund en eksklusiv beføjelse med hensyn til kommerciel udnyttelse af de pågældende rettigheder, medmindre det ved overbevisende argumenter og beviser godtgøres, at alle de betingelser, der kræves, for at disse regler i henhold til artikel 101, stk. 3, TEUF kan være omfattet af en fritagelse fra anvendelsen af denne artikels stk. 1 og anses for at være begrundede i henseende til artikel 102 TEUF, er opfyldt.

- 5) Artikel 56 TEUF skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for regler, hvorved forbund, der er ansvarlige for fodbold på verdensplan og på europæisk plan, og som samtidig udøver forskellig økonomisk virksomhed, der er forbundet med tilrettelæggelse af turneringer, opstiller krav om deres forudgående tilladelse, for at en tredjepartsvirksomhed kan etablere klubturneringer i fodbold på EU's område, og kontrollerer professionelle fodboldklubbers og spilleres deltagelse i sådanne turneringer under trussel om sanktioner, når disse regler ikke er undergivet materielle kriterier og nærmere processuelle regler, der kan sikre, at de er gennemsigtige og objektive, ikke er udtryk for forskelsbehandling og er forholdsmæssige.

Underskrifter