



## Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
MACIEJ SZPUNAR  
της 9ης Μαρτίου 2023<sup>1</sup>

**Υπόθεση C-680/21**

**UL,**  
**SA Royal Antwerp Football Club**  
**κατά**  
**Union royale belge des sociétés de football association ASBL,**  
**παρισταμένης της:**  
**Union des associations européennes de football (UEFA)**

[αίτηση του Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (γαλλόφωνου πρωτοδικείου Βρυξελλών, Βέλγιο)  
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Άρθρο 45 ΣΛΕΕ – Ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων – Άρθρο 165 ΣΛΕΕ – Αθλητισμός – Κανονισμοί της UEFA και των εθνικών ποδοσφαιρικών ομοσπονδιών που είναι μέλη της – Αυτόχθονες παίκτες»

### I. Εισαγωγή

1. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, η οποία αφορά την ερμηνεία των άρθρων 45 και 101 ΣΛΕΕ, έχει υποβληθεί στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ, αφενός, του ποδοσφαιριστή UL και της Royal Antwerp Football Club (στο εξής: Royal Antwerp) και, αφετέρου, της Union royale belge des sociétés de football (βασιλικής βελγικής ποδοσφαιρικής ομοσπονδίας, στο εξής: URBSFA) και της Union des associations européennes de football ASBL (ένωσης ευρωπαϊκών ποδοσφαιρικών ομοσπονδιών, στο εξής: UEFA), με αντικείμενο την ακύρωση διαιτητικής απόφασης με την οποία απορρίφθηκαν αιτήματα ακύρωσης και αποζημίωσης των UL και Royal Antwerp, με τα οποία έβαλλαν κατά δέσμης κανόνων που έχουν θεσπισθεί από την URBSFA, την UEFA και τις λοιπές εθνικές ποδοσφαιρικές ομοσπονδίες που είναι μέλη της τελευταίας.

2. Καθ' υπόδειξη του Δικαστηρίου, οι παρούσες προτάσεις θα περιορισθούν στην ανάλυση της πτυχής της υπόθεσης που αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων κατά το άρθρο 45 ΣΛΕΕ. Οι επίμαχοι κανόνες αφορούν τους λεγόμενους «αυτόχθονες παίκτες», ήτοι τους παίκτες που καταρτίζονται από συγκεκριμένο σύλλογο ή από άλλο σύλλογο της ίδιας εθνικής ποδοσφαιρικής ομοσπονδίας στην οποία ανήκει ο οικείος σύλλογος. Το ζήτημα που

<sup>1</sup> Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

εγείρεται είναι, κατ' ουσίαν, αν η υποχρεωτική αναγραφή συγκεκριμένου αριθμού αυτόχθονων παικτών σε σχετική λίστα συνιστά αδικαιολόγητο περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων κατά το άρθρο 45 ΣΛΕΕ.

3. Στις παρούσες προτάσεις, θα υποστηρίξω ότι οι προσβαλλόμενες διατάξεις αντιβαίνουν στο άρθρο 45 ΣΛΕΕ (μόνον) κατά το μέτρο που εφαρμόζονται σε παίκτες οι οποίοι δεν προέρχονται από τον συγκεκριμένο σύλλογο. Επειδή ουδείς θέλγεται από το πληκτικό ποδόσφαιρο<sup>2</sup>, ορισμένοι περιορισμοί στη θεμελιώδη αυτή διάταξη μπορούν, κατά τη γνώμη μου, να γίνουν αποδεκτοί.

## II. Τα πραγματικά περιστατικά, η διαδικασία και τα προδικαστικά ερωτήματα

### A. Οι διάδικοι

4. Ο UL είναι ποδοσφαιριστής, γεννημένος το 1986, ο οποίος έχει την ιθαγένεια τρίτης χώρας καθώς και τη βελγική ιθαγένεια. Αγωνίζεται στο Βέλγιο σε επαγγελματικό επίπεδο επί πολλά έτη. Αγωνιζόταν επί σειρά ετών για λογαριασμό της Royal Antwerp, ενός επαγγελματικού ποδοσφαιρικού συλλόγου με έδρα το Βέλγιο, και επί του παρόντος αγωνίζεται σε άλλον επαγγελματικό ποδοσφαιρικό σύλλογο του Βελγίου.

5. Η UEFA είναι ένωση ελβετικού δικαίου με έδρα τη Νιόν (Ελβετία). Ιδρύθηκε το 1954 με σκοπό, μεταξύ άλλων, τη διαχείριση όλων των ζητημάτων που αφορούν το ποδόσφαιρο, την εποπτεία και τον έλεγχο της ανάπτυξης του ποδοσφαίρου σε όλες τις μορφές του καθώς και την προετοιμασία και τη διεξαγωγή διεθνών ποδοσφαιρικών αναμετρήσεων και διοργανώσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο. Μέλη της είναι 55 εθνικές ποδοσφαιρικές ομοσπονδίες, στα μέλη των οποίων περιλαμβάνονται επαγγελματικοί ποδοσφαιρικοί σύλλογοι. Το ανώτατο όργανο της είναι το Συνέδριο, στο οποίο συμμετέχουν όλα τα μέλη της. Το εκτελεστικό της όργανο είναι η Εκτελεστική Επιτροπή, της οποίας τα μέλη εκλέγονται από το Συνέδριο, από την European Leagues (EL), η οποία αποτελεί επίσης ένωση με έδρα την Ελβετία, που εκπροσωπεί 37 εθνικά πρωταθλήματα από 30 διαφορετικά κράτη, καθώς και από την Association européenne des clubs (ομοσπονδία ευρωπαϊκών συλλόγων – ECA), η οποία αποτελεί όργανο εκπροσώπησης των ποδοσφαιρικών συλλόγων.

6. Η URBSFA είναι μη κερδοσκοπική ένωση βελγικού δικαίου, αναγνωρισμένη από τη Fédération Internationale de football association (διεθνή ποδοσφαιρική ομοσπονδία – FIFA), από την UEFA, της οποίας είναι μέλος, καθώς και από την Comité Olympique et Interfédéral Belge (βελγική ολυμπιακή και συνομοσπονδιακή επιτροπή – COIB). Έχει ως σκοπό να διασφαλίζει την αθλητική και διοικητική οργάνωση καθώς και την προώθηση του επαγγελματικού και του ερασιτεχνικού ποδοσφαίρου στο Βέλγιο.

<sup>2</sup> Τούτο δε μολονότι οι σκληροπυρηνικοί λάτρεις, όπως ο Nick Hornby στο μυθιστόρημά του *Fever Pitch* του 1992, μπορεί να ισχυρισθούν ότι «το να παραπονεθείς για πληκτικό ποδόσφαιρο μοιάζει λίγο με το να παραπονεθείς για το θλιβερό τέλος του Βασιλιά Ληρ: χάνεται τρόπον τινά το νόημα», βλ. έκδοση Penguin Books, 2000, σ. 127.

## **B. Οι προσβαλλόμενες διατάξεις**

### **1. UEFA**

7. Στις 2 Φεβρουαρίου 2005 η Εκτελεστική Επιτροπή της UEFA θέσπισε ορισμένους κανόνες με τους οποίους επέβαλε στους επαγγελματικούς ποδοσφαιρικούς συλλόγους που μετέχουν στους διασυλλογικούς αγώνες της UEFA την υποχρέωση να αναγράφουν στη λίστα «squad size» μέγιστο αριθμό 25 παικτών, στους οποίους πρέπει να περιλαμβάνεται ένας ελάχιστος αριθμός αυτόχθονων παικτών. Ως «αυτόχθονες παίκτες» ορίζονται από την UEFA οι παίκτες οι οποίοι, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, έχουν καταρτισθεί από τον σύλλογό τους ή από άλλο σύλλογο της ίδιας εθνικής ομοσπονδίας για χρονικό διάστημα τουλάχιστον τριών ετών και σε ηλικία μεταξύ 15 και 21 ετών. Στις 21 Απριλίου 2005, στο πλαίσιο του Συνεδρίου το οποίο πραγματοποιήθηκε στο Τάλιν, ο κανόνας για τους αυτόχθονες παίκτες εγκρίθηκε από 52 ομοσπονδίες μέλη της UEFA, περιλαμβανομένης της URBSFA. Ο κανονισμός της UEFA προβλέπει ότι, από την αγωνιστική περίοδο 2008/2009, οι σύλλογοι που μετέχουν σε οποιαδήποτε από τις διοργανώσεις της πρέπει να αναγράφουν τουλάχιστον οκτώ αυτόχθονες παίκτες σε λίστα με μέγιστο αριθμό 25 παικτών. Από τους οκτώ αυτούς παίκτες, τουλάχιστον τέσσερις πρέπει να έχουν καταρτισθεί από τον οικείο σύλλογο.

### **2. URBSFA**

8. Οι αντίστοιχοι κανόνες των ομοσπονδιακών κανονισμών της URBSFA προβλέπουν ότι οι ποδοσφαιρικοί σύλλογοι που μετέχουν στις κατηγορίες επαγγελματικού ποδοσφαίρου 1A και 1B υποβάλλουν *καταλόγους* με μέγιστο αριθμό 25 παικτών, εκ των οποίων τουλάχιστον οκτώ έχουν καταρτισθεί από βελγικούς συλλόγους (πρόκειται δηλαδή για παίκτες που ήταν μέλη βελγικού συλλόγου επί τρεις τουλάχιστον πλήρεις αγωνιστικές περιόδους πριν από τη συμπλήρωση του 23ου έτους της ηλικίας τους). Επιπλέον, τουλάχιστον τρεις από τους οκτώ αυτούς παίκτες πρέπει να ήταν μέλη βελγικού συλλόγου επί τρεις τουλάχιστον πλήρεις αγωνιστικές περιόδους πριν από τη συμπλήρωση του 21ου έτους της ηλικίας τους<sup>3</sup>.

9. Επιπλέον, όσον αφορά τα *φύλλα αγώνα*, οι σύλλογοι πρέπει να χρησιμοποιούν παίκτες που αναγράφονται στους προαναφερθέντες καταλόγους και να περιλαμβάνουν τουλάχιστον έξι παίκτες οι οποίοι ήταν μέλη τους επί τρεις τουλάχιστον πλήρεις αγωνιστικές περιόδους πριν από τη συμπλήρωση του 23ου έτους της ηλικίας τους, εκ των οποίων δύο πριν από τη συμπλήρωση του 21ου έτους της ηλικίας τους<sup>4</sup>.

10. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, αν δεν έχουν τηρηθεί τα κατώτατα όρια, δεν επιτρέπεται η αντικατάσταση των ελλειπόντων παικτών από παίκτες που δεν πληρούν τις απαιτούμενες προϋποθέσεις.

## **Γ. Η διαφορά της κύριας δίκης**

11. Στις 13 Φεβρουαρίου 2020 ο UL προσέφυγε ενώπιον του Cour belge d'arbitrage pour le sport (βελγικού αθλητικού διαιτητικού δικαστηρίου), ζητώντας, μεταξύ άλλων, να αναγνωρισθεί ο παράνομος χαρακτήρας των κανόνων για τους αυτόχθονους παίκτες, τους οποίους έχουν

<sup>3</sup> Τούτο προκύπτει από την ερμηνεία των προϊσχύσαντων άρθρων P335.11 και P1422 σε συνδυασμό με τα νυν ισχύοντα άρθρα B4.112 και B6.109 του ομοσπονδιακού κανονισμού της URBSFA.

<sup>4</sup> Τούτο προκύπτει από το προϊσχύσαν άρθρο P1422 και από το νυν ισχύον άρθρο B6.109 του ομοσπονδιακού κανονισμού της URBSFA.

θεσπίσει η UEFA και η URBSFA, λόγω παράβασης του άρθρου 45 ΣΛΕΕ<sup>5</sup>, καθώς και να αποκατασταθεί η ζημία που υπέστη ο UL συναφώς. Στη συνέχεια, η Royal Antwerp παρενέβη εκουσίως στη διαδικασία, ζητώντας ομοίως αποκατάσταση της ζημίας την οποία υπέστη από τους εν λόγω κανόνες. Η UEFA δεν μετείχε στη διαιτητική διαδικασία.

12. Με διαιτητική απόφαση της 10ης Ιουλίου 2020, το βελγικό αθλητικό διαιτητικό δικαστήριο απεφάνθη ότι τα ανωτέρω αιτήματα ήταν απαράδεκτα κατά το μέρος που αφορούσαν τους κανόνες για τους αυτόχθονες παίκτες που έχει θεσπίσει η UEFA και παραδεκτά, αλλά αβάσιμα, κατά το μέρος που αφορούσαν τους κανόνες που έχει θεσπίσει η URBSFA.

13. Όσον αφορά τους κανόνες που έχει θεσπίσει η URBSFA, το βελγικό αθλητικό διαιτητικό δικαστήριο έκρινε, κατ' ουσίαν, ότι οι κανόνες αυτοί δεν παραβιάζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων, την οποία εγγυάται το άρθρο 45 ΣΛΕΕ, με το σκεπτικό ότι εφαρμόζονται αδιακρίτως, ότι δεν συνεπάγονται διακρίσεις λόγω ιθαγένειας και ότι, εν πάση περιπτώσει, είναι δικαιολογημένοι, επειδή επιδιώκουν θεμιτούς σκοπούς και δεν είναι δυσανάλογοι προς τους σκοπούς αυτούς<sup>6</sup>.

14. Ως εκ τούτου, το βελγικό αθλητικό διαιτητικό δικαστήριο απέρριψε τα αιτήματα αποζημίωσης του UL και της Royal Antwerp.

15. Την 1η Σεπτεμβρίου 2020 ο UL και η Royal Antwerp άσκησαν αγωγή ενώπιον του Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (γαλλόφωνου πρωτοδικείου Βρυξελλών, Βέλγιο), με αίτημα την ακύρωση της διαιτητικής απόφασης λόγω προσβολής της δημόσιας τάξης, σύμφωνα με το άρθρο 1717 του βελγικού κώδικα πολιτικής δικονομίας.

16. Προς στήριξη του αιτήματός τους, υποστηρίζουν, κατ' ουσίαν, ότι οι κανόνες της UEFA και της URBSFA για τους αυτόχθονες παίκτες παραβιάζουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων κατά το άρθρο 45 ΣΛΕΕ, καθόσον οι κανόνες αυτοί περιορίζουν τόσο τη δυνατότητα ενός επαγγελματικού ποδοσφαιρικού συλλόγου όπως η Royal Antwerp να προσλαμβάνει παίκτες που δεν πληρούν την προϋπόθεση της τοπικής ή εθνικής προέλευσης και να τους χρησιμοποιεί, περιλαμβάνοντάς τους στη σύνθεση της ομάδας σε αγώνες, όσο και τη δυνατότητα ενός παίκτη όπως ο UL να προσλαμβάνεται και να χρησιμοποιείται από σύλλογο σε σχέση με τον οποίο δεν μπορεί να επικαλεστεί τέτοια προέλευση.

17. Στις 9 Νοεμβρίου 2021 η UEFA υπέβαλε αίτηση εκούσιας παρέμβασης στη διαδικασία, η οποία κρίθηκε παραδεκτή, με απόφαση της 26ης Νοεμβρίου 2021.

18. Στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει, αφενός, ότι η διαιτητική απόφαση την οποία καλείται να ακυρώσει βασίστηκε i) στην κρίση περί εν μέρει απαράδεκτου των αιτημάτων του UL και της Royal Antwerp και στην απόρριψη των λοιπών αιτημάτων ως αβάσιμων και ii) στην ερμηνεία και εφαρμογή δύο διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, ήτοι των άρθρων 45 και 101 ΣΛΕΕ, των οποίων η μη τήρηση θα μπορούσε, ενδεχομένως, να συνιστά παραβίαση της δημόσιας τάξης κατά την έννοια του άρθρου 1717 του βελγικού κώδικα πολιτικής δικονομίας, λαμβανομένης υπόψη της φύσης τους και της σχετικής νομολογίας του Δικαστηρίου.

<sup>5</sup> Και του άρθρου 101 ΣΛΕΕ.

<sup>6</sup> Επιπλέον, το βελγικό αθλητικό διαιτητικό δικαστήριο έκρινε ότι δεν υπήρχε παράβαση του άρθρου 101 ΣΛΕΕ.

19. Αφετέρου, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι, για να μπορέσει να εκδώσει απόφαση, πρέπει απαραίτητως να ζητήσει διευκρινίσεις από το Δικαστήριο σχετικά με την ερμηνεία των άρθρων 45 και 101 ΣΛΕΕ. Το αιτούν δικαστήριο θέτει το ζήτημα του περιοριστικού αντίκτυπου των κανόνων αυτών στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και στον ανταγωνισμό, καθώς και το ζήτημα κατά πόσον οι κανόνες αυτοί είναι δικαιολογημένοι, κατάλληλοι, αναγκαίοι και αναλογικοί σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς. Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο μνημονεύει, μεταξύ άλλων, ένα ανακοινωθέν Τύπου της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και μια μελέτη που πραγματοποιήθηκε για λογαριασμό του θεσμικού αυτού οργάνου, από όπου προκύπτει i) ότι οι ανωτέρω κανόνες έχουν ή ενδέχεται να έχουν περιοριστικά αποτελέσματα στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων και ii) ότι το ζήτημα αν τα αποτελέσματα αυτά είναι αναλογικά σε σχέση με τα πολύ περιορισμένα οφέλη που απορρέουν από τους κανόνες αυτούς, λαμβανομένων υπόψη των λιγότερο περιοριστικών εναλλακτικών μέτρων που φαίνεται να είναι δυνατά, αποτελεί αντικείμενο ενδελεχούς εξέτασης, ιδίως στο πλαίσιο διαδικασίας λόγω παραβάσεως που έχει κινηθεί από το εν λόγω θεσμικό όργανο<sup>7</sup>.

#### Δ. Τα προδικαστικά ερωτήματα

20. Στο πλαίσιο αυτό, με διάταξη της 15ης Οκτωβρίου 2021, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 11 Νοεμβρίου 2021, το Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (γαλλόφωνο πρωτοδικείο Βρυξελλών) υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

- «1) Έχει το άρθρο 101 ΣΛΕΕ την έννοια ότι αντιτίθεται στο σχέδιο για τους αυτόχθονες παίκτες που εξέδωσε στις 2 Φεβρουαρίου 2005 η εκτελεστική επιτροπή της UEFA, το οποίο εγκρίθηκε από τις 52 ενώσεις μέλη της UEFA στο συνέδριο που πραγματοποιήθηκε στο Τάλιν την 21η Απριλίου 2005 και εφαρμόστηκε μέσω κανονισμών που εξέδωσαν τόσο η UEFA όσο και οι ομοσπονδίες μέλη της;
- 2) Έχουν τα άρθρα 45 και 101 ΣΛΕΕ την έννοια ότι αποκλείουν την εφαρμογή των κανόνων που αφορούν την εγγραφή στο φύλλο αγώνα και τη συμμετοχή στη σύνθεση της ομάδας σε οποιονδήποτε αγώνα αυτόχθονων παικτών, οι οποίοι εντάχθηκαν στα άρθρα P335.11 και P.1422 του ομοσπονδιακού κανονισμού της URBSFA και περιλαμβάνονται επίσης στα άρθρα B4.1[12] του τίτλου 4 και B6.109 του τίτλου 6 του νέου κανονισμού της URBSFA;»

21. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν ο UL, η Royal Antwerp, η URBSFA, η UEFA, η Βελγική, η Ελληνική, η Πολωνική, η Πορτογαλική, η Ρουμανική και η Σουηδική Κυβέρνηση καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στην επ' ακροατηρίου συζήτηση, η οποία διεξήχθη στις 15 Νοεμβρίου 2022, παρέστησαν ο UL, η Royal Antwerp, η URBSFA, η UEFA, η Πολωνική, η Ρουμανική και η Σουηδική Κυβέρνηση καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

<sup>7</sup> Συγκεκριμένα, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν μπορεί να θεωρηθεί ότι οι κανόνες για τους αυτόχθονες παίκτες συνιστούν συμφωνία μεταξύ επιχειρήσεων, απόφαση ενώσεων επιχειρήσεων ή εναρμονισμένη πρακτική επιχειρήσεων κατά την έννοια του άρθρου 101, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

### III. Εκτίμηση

22. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί διευκρινίσεις σχετικά με τη συμβατότητα, με το δίκαιο της Ένωσης, των κανόνων της UEFA (πρώτο προδικαστικό ερώτημα) και της URBSFA (δεύτερο προδικαστικό ερώτημα) για τους αυτόχθονες παίκτες. Περιέργως, το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, αντιθέτως προς το δεύτερο, δεν μνημονεύει το άρθρο 45 ΣΛΕΕ.

23. Στις παρούσες προτάσεις, θα εξετασθεί αν το άρθρο 45 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι αντιτίθεται στην εφαρμογή κανόνων όπως αυτών που περιέχονται στον οικείο κανονισμό της URBSFA, σχετικά με την αναγραφή στο φύλλο αγώνα και τη συμμετοχή στη σύνθεση της ομάδας τοπικά καταρτισμένων παικτών. Δεδομένου ότι ο εν λόγω κανονισμός της URBSFA στηρίζεται ως επί το πλείστον στους κανόνες της UEFA, θα εξετάσω στις παρούσες προτάσεις και τους κανόνες αυτούς.

24. Με τα προδικαστικά ερωτήματα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινισθεί αν το άρθρο 45 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι αντιτίθεται στην εφαρμογή των κανόνων για τους αυτόχθονες παίκτες, όπως αυτοί έχουν θεσπισθεί από την UEFA και την URBSFA.

#### A. Επί του παραδεκτού

25. Η URBSFA υποστηρίζει ότι τα δύο προδικαστικά ερωτήματα πρέπει να κριθούν अपαράδεκτα, επειδή δεν παρουσιάζουν κανένα ενδιαφέρον για τους ενάγοντες της κύριας δίκης και επειδή έχουν υποθετικό χαρακτήρα. Επιπλέον, ισχυρίζεται ότι η διαφορά της κύριας δίκης έχει αμιγώς εθνική διάσταση, λαμβανομένης υπόψη της ιθαγένειας του UL, του τόπου εγκατάστασης της Royal Antwerp και του εδαφικού πεδίου εφαρμογής των επίμαχων κανόνων, καθώς και ότι το αιτούν δικαστήριο καλείται να εκδώσει απόφαση με ισχύ δεδικασμένου μόνο μεταξύ των διαδίκων (inter partes).

26. Η UEFA θεωρεί ότι τα προδικαστικά ερωτήματα πρέπει να κριθούν απαράδεκτα, επειδή το αιτούν δικαστήριο δεν παρέθεσε κατά τρόπο αρκούντως λεπτομερή το πραγματικό και νομικό πλαίσιο εντός του οποίου τα έθεσε, ιδίως δε δεν διευκρίνισε την ταυτότητα των διαφόρων εθνικών ποδοσφαιρικών ομοσπονδιών που έχουν θεσπίσει κανόνες για τους αυτόχθονες παίκτες και το ακριβές περιεχόμενο των διαφόρων αυτών κανόνων. Επιπλέον, το εν λόγω δικαστήριο δεν στοιχειοθέτησε τον διασυνοριακό χαρακτήρα της διαφοράς της κύριας δίκης. Επίσης, δεδομένου ότι η απόφαση περί παραπομπής εκδόθηκε πριν πραγματοποιηθεί ακρόαση της UEFA, η παράθεση του πραγματικού και νομικού πλαισίου της υπόθεσης κατά τρόπο μη αρκούντως ακριβή και λεπτομερή εμπόδισε την UEFA να προβάλλει τα δικαιώματά της.

27. Στο ίδιο πνεύμα, η Ρουμανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή συμμαρύνονται την άποψη της URBSFA και της UEFA ότι το ερώτημα σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 45 ΣΛΕΕ τίθεται χωρίς να υφίσταται οιοδήποτε στοιχείο αλλοδαπότητας, ήτοι εξωτερικό στοιχείο, στη διαφορά της κύριας δίκης, αλλά και χωρίς οιαδήποτε μνεία από το αιτούν δικαστήριο ότι η ερμηνεία αυτή ανταποκρίνεται σε ανάγκη συνυφασμένη με την επίλυση της εν λόγω διαφοράς, παρά τον αμιγώς εθνικό χαρακτήρα της.

28. Μολονότι κατανοώ τους προεκτεθέντες προβληματισμούς<sup>8</sup>, φρονώ ότι τα προδικαστικά ερωτήματα στην υπό κρίση υπόθεση είναι παραδεκτά.

<sup>8</sup> Άλλωστε, ο UL και η Royal Antwerp έχουν αμφότεροι την εγκατάστασή τους στο Βέλγιο και δεν υφίσταται, από την άποψη αυτή, διασυνοριακό στοιχείο.

29. Η εκτίμηση ένστασης απαραδέκτου λόγω προβαλλόμενης αμιγώς εθνικής κατάστασης πρέπει να στηριχθεί στην απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Ullens de Schooten<sup>9</sup>, στην οποία το Δικαστήριο συνόψισε και διέκρινε με σαφήνεια τις τέσσερις περιπτώσεις στις οποίες υποθέσεις που προκύπτουν από αμιγώς εσωτερικές καταστάσεις μπορούν εντούτοις να αποτελέσουν παραδεκτώς αντικείμενο αίτησης προδικαστικής αποφάσεως. Μία από τις περιπτώσεις αυτές είναι όταν δεν μπορεί να αποκλεισθεί το ενδεχόμενο υπήκοοι άλλων κρατών μελών να ενδιαφέρθηκαν ή να ενδιαφέρονται να κάνουν χρήση των επίμαχων ελευθεριών, προκειμένου να ασκήσουν δραστηριότητα στο έδαφος του κράτους μέλους που έχει θεσπίσει την επίμαχη ρύθμιση και, συνεπώς, ούτε το ενδεχόμενο η εν λόγω ρύθμιση, η οποία εφαρμόζεται αδιακρίτως στους ημεδαπούς υπηκόους και στους υπηκόους άλλων κρατών μελών, να παράγει αποτελέσματα που δεν περιορίζονται στο εσωτερικό του κράτους μέλους αυτού<sup>10</sup>. Εν προκειμένω, δεν μπορεί να αποκλεισθεί το ενδεχόμενο οι επίμαχες διατάξεις να εμποδίζουν τους εγκατεστημένους σε άλλα κράτη μέλη ποδοσφαιριστές να αποκτήσουν πρόσβαση στη βελγική αγορά.

30. Επιπλέον, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι, στην προκειμένη περίπτωση, η αρμοδιότητα του αιτούντος δικαστηρίου περιορίζεται στο να κρίνει αν η διαιτητική απόφαση παραβίασε τη δημόσια τάξη. Το αιτούν δικαστήριο οφείλει, εξ ορισμού, να μην περιορισθεί, κατά την εκτίμησή του, στα συγκεκριμένα πραγματικά περιστατικά της υπό κρίση υπόθεσης, δεδομένου ότι οι λόγοι δημόσιας τάξης υπερβαίνουν κατ' ανάγκη τις επιμέρους περιπτώσεις.

31. Επιπλέον, πρέπει να επισημανθεί ότι η υπό κρίση υπόθεση, σε εθνικό επίπεδο, δεν έχει ως αντικείμενο διαφορά μεταξύ του UL και της Royal Antwerp, αλλά τις προσβαλλόμενες διατάξεις της UEFA και της URBSFA. Το υποβληθέν ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου αίτημα ακύρωσης διαιτητικής απόφασης δεν συνιστά υποθετική περίπτωση. Η διαιτητική αυτή απόφαση βασίζεται σε ερμηνεία και εφαρμογή του άρθρου 45 ΣΛΕΕ<sup>11</sup> από το βελγικό αθλητικό διαιτητικό δικαστήριο. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι οφείλει να ελέγξει την ορθότητα της εν λόγω ερμηνείας και εφαρμογής, προκειμένου να κρίνει αν η διαιτητική απόφαση αντιβαίνει ή όχι στη δημόσια τάξη. Συγκεκριμένα, το άρθρο 45 ΣΛΕΕ έχει εφαρμοσθεί από το βελγικό αθλητικό διαιτητικό δικαστήριο κατά τρόπο που δημιουργεί αμφιβολίες στο αιτούν δικαστήριο. Ούτε το βελγικό αθλητικό διαιτητικό δικαστήριο ούτε, κατ' επέκταση, το αιτούν δικαστήριο καλείται να εκτιμήσει τη συγκεκριμένη κατάσταση του UL. Ο UL, υπέρ του οποίου παρενέβη στη συνέχεια η Royal Antwerp, ζήτησε, αντιθέτως, να αναγνωρισθεί ότι οι κανόνες για τους αυτόχθονες παίκτες, τους οποίους έχουν θεσπίσει η UEFA και η URBSFA, είναι παράνομοι, επειδή παραβιάζουν το δίκαιο της Ένωσης. Κατά την εξέταση του ζητήματος αν πρέπει ή όχι να ακυρωθεί η διαιτητική απόφαση με την οποία κρίθηκε ότι δεν υφίσταται παραβίαση του δικαίου της Ένωσης, καθήκον του αιτούντος δικαστηρίου είναι να εξετάσει τις προσβαλλόμενες διατάξεις στο σύνολό τους και κατά τρόπο γενικό.

32. Τέλος, όσον αφορά τον ισχυρισμό της UEFA ότι δεν έτυχε ακρόασης πριν από την έκδοση της απόφασης περί παραπομπής, αρκεί να υπομνησθεί ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο να εξακριβώσει αν η απόφαση περί παραπομπής έχει εκδοθεί σύμφωνα με τους οργανωτικούς και δικονομικούς κανόνες του εθνικού δικαίου<sup>12</sup>.

33. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει τα προδικαστικά ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου παραδεκτά.

<sup>9</sup> Απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874).

<sup>10</sup> Βλ. απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, σκέψη 50).

<sup>11</sup> Καθώς και του άρθρου 101 ΣΛΕΕ.

<sup>12</sup> Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 11ης Απριλίου 2000, Deliège (C-51/96 και C-191/97, EU:C:2000:199, σκέψη 29).

## B. Επί της ουσίας

34. Κατά το άρθρο 45 ΣΛΕΕ, πρέπει να εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων εντός της Ένωσης.

35. Οι αθλητικές δραστηριότητες που εντάσσονται στο πλαίσιο της οικονομικής ζωής εμπίπτουν στις θεμελιώδεις ελευθερίες της Συνθήκης<sup>13</sup> και, ως εκ τούτου, οι επαγγελματίες ποδοσφαιριστές που ασκούν οικονομική δραστηριότητα πρέπει να χαρακτηρίζονται ως «εργαζόμενοι» κατά την έννοια του άρθρου 45 ΣΛΕΕ<sup>14</sup>.

36. Επιπλέον, όσον αφορά τα πρόσωπα που δεσμεύονται από το άρθρο 45 ΣΛΕΕ, γίνεται παγίως δεκτό ότι η διάταξη αυτή έχει εφαρμογή σε ιδιωτικούς φορείς, όπως η UEFA και η URBSFA, οι οποίοι ρυθμίζουν κατά τρόπο συλλογικό τη μισθωτή εργασία<sup>15</sup>.

### 1. Οι προσβαλλόμενες διατάξεις

37. Στο σημείο αυτό, κρίνω χρήσιμο να ανακεφαλαιώσω εν τάχει τις προσβαλλόμενες διατάξεις.

38. Βάσει του κανονισμού της UEFA, ως «αυτόχθονες παίκτες» ορίζονται οι παίκτες οι οποίοι, ανεξαρτήτως ιθαγένειας, έχουν καταρτισθεί από τον σύλλογό τους ή από άλλον σύλλογο της ίδιας εθνικής ομοσπονδίας, για χρονικό διάστημα τουλάχιστον τριών ετών, σε ηλικία μεταξύ 15 και 21 ετών. Επιπλέον, ο κανονισμός της UEFA προβλέπει ότι οι σύλλογοι που μετέχουν σε οποιαδήποτε από τις διοργανώσεις της<sup>16</sup> πρέπει να αναγράφουν τουλάχιστον οκτώ αυτόχθονες παίκτες σε λίστα με μέγιστο αριθμό 25 παικτών. Τουλάχιστον τέσσερις από τους παίκτες αυτούς πρέπει να έχουν καταρτισθεί από τον οικείο σύλλογο.

39. Βάσει των κανόνων της URBSFA, οι σύλλογοι που εγγράφονται σε διοργάνωση υπαγόμενη στη δικαιοδοσία της URBSFA πρέπει να περιλαμβάνουν έναν ελάχιστο αριθμό οκτώ παικτών οι οποίοι έχουν αγωνισθεί για τον σύλλογο ή για άλλον βελγικό σύλλογο επί τρεις τουλάχιστον αγωνιστικές περιόδους μέχρι την ηλικία των 23 ετών (εκ των οποίων οκτώ οι τρεις μέχρι την ηλικία των 21 ετών) σε λίστα με 25 παίκτες κατ' ανώτατο όριο. Επιπλέον, όσον αφορά τα φύλλα αγώνα, οι σύλλογοι πρέπει να χρησιμοποιούν παίκτες που αναγράφονται στη λίστα αυτήν και να περιλαμβάνουν τουλάχιστον έξι παίκτες που ήταν μέλη τους επί τουλάχιστον τρεις πλήρεις αγωνιστικές περιόδους πριν από τη συμπλήρωση του 23ου έτους της ηλικίας τους, εκ των οποίων δύο πριν από τη συμπλήρωση του 21ου έτους της ηλικίας τους.

40. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις (UEFA και URBSFA), αν δεν έχουν τηρηθεί τα κατώτατα όρια, δεν επιτρέπεται η αντικατάσταση των ελλειπόντων παικτών από άλλους παίκτες που δεν πληρούν τις σχετικές προϋποθέσεις.

<sup>13</sup> Βλ., επίσης, Forsthoff, U., Eisendle, D., σε Grabitz, E., Hilf, M. και Nettesheim, M. (επιμ.), *Das Recht der Europäischen Union*, 76. EL., τελευταία επικαιροποίηση τον Μάιο του 2022, C.H. Beck, Μόναχο, άρθρο 49 ΣΛΕΕ, σημείο 104.

<sup>14</sup> Πρόκειται για πάγια νομολογία μετά την απόφαση της 14ης Ιουλίου 1976, Donà (13/76, EU:C:1976:115, σκέψη 13). Βλ., επίσης, απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, σκέψη 73). Γενικότερα, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η έννοια του «εργαζομένου» έχει αυτοτελές περιεχόμενο και δεν πρέπει να ερμηνεύεται συσταλτικά. Ως «εργαζόμενος» πρέπει να νοείται κάθε πρόσωπο που ασκεί πραγματικές και ουσιαστικού χαρακτήρα δραστηριότητες, αποκλεισμένων των δραστηριοτήτων που είναι τόσο περιορισμένες ώστε να εμφανίζονται ως αμιγώς περιθωριακές και επουσιώδεις. Βλ. απόφαση της 19ης Ιουλίου 2017, Abercrombie Fitch Italia (C-143/16, EU:C:2017:566, σκέψη 19 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

<sup>15</sup> Πρόκειται για πάγια νομολογία μετά την απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1974, Walrave και Koch (36/74, EU:C:1974:140, σκέψη 17). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 15ης Δεκεμβρίου 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, σκέψη 82), της 13ης Απριλίου 2000, Lehtonen και Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, σκέψη 35), και της 16ης Μαρτίου 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, σκέψη 30).

<sup>16</sup> Δηλαδή στις ακόλουθες τέσσερις διοργανώσεις: UEFA Champions League, Europa League, Conference League και Super Cup.



## 2. Περιορισμός

41. Στη συνέχεια, θα εξετάσω αν οι προσβαλλόμενες διατάξεις συνιστούν περιορισμό του άρθρου 45 ΣΛΕΕ.

42. Ο UL και η Royal Antwerp καθώς και η Επιτροπή<sup>17</sup> θεωρούν ότι οι προσβαλλόμενες διατάξεις όχι απλώς θίγουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων στην Ένωση, αλλά συνιστούν επίσης έμμεση διάκριση λόγω ιθαγένειας. Αντιθέτως, η UEFA και η URBSFA υποστηρίζουν ότι οι προσβαλλόμενες διατάξεις όχι μόνον εφαρμόζονται αδιακρίτως σε όλους τους παίκτες, ανεξαρτήτως ιθαγενείας, αλλά και δεν συνιστούν εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των παικτών.

43. Κατά τη γνώμη μου, οι προσβαλλόμενες διατάξεις ενδέχεται να εισάγουν έμμεση δυσμενή διάκριση σε βάρος των υπηκόων άλλων κρατών μελών. Είναι γενικά αληθές ότι όσο νεότερος είναι ένας παίκτης, τόσο πιθανότερο είναι να διαμένει στον τόπο καταγωγής του<sup>18</sup>. Επομένως, οι παίκτες από άλλα κράτη μέλη είναι εκείνοι που κατ' ανάγκη θα θίγονται από τους επίμαχους κανόνες.

44. Στην πραγματικότητα, οι προσβαλλόμενες διατάξεις καθιερώνουν απαίτηση την οποία μπορούν να εκπληρώνουν μόνον όσοι ήταν παρόντες σε συγκεκριμένο τόπο. Συναφώς, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, μια εθνική ρύθμιση που προβλέπει διαφοροποίηση στηριζόμενη στο κριτήριο της κατοικίας εγκυμονεί τον κίνδυνο να αποβεί κυρίως σε βάρος των υπηκόων άλλων κρατών μελών, καθώς οι μη κάτοικοι ημεδαπής είναι συνήθως και μη ημεδαποί<sup>19</sup>. Στο ίδιο πνεύμα, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, οι απαιτήσεις ως προς τα προσόντα που απαιτούνται για την άσκηση ορισμένων επαγγελματιών συνιστούν περιορισμό εισάγοντα έμμεση διάκριση στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων<sup>20</sup>. Οι κανόνες σχετικά με τους αυτόχθονες παίκτες δύνανται να περιορίσουν τη δυνατότητα παικτών που είναι πολίτες της Ένωσης να εγκαταλείψουν ελεύθερα έναν σύλλογο κράτους μέλους για τον σύλλογο άλλου κράτους μέλους. Παρά την ουδέτερη διατύπωσή τους, οι προσβαλλόμενες διατάξεις περιιάγουν τους εγχώριους παίκτες σε πλεονεκτική θέση σε σχέση με τους παίκτες που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη<sup>21</sup>.

45. Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και αν θεωρηθεί ότι οι προσβαλλόμενες διατάξεις δεν εισάγουν έμμεσες δυσμενείς διακρίσεις –το οποίο πάντως δεν ευσταθεί–, συνιστούν ωστόσο (απλό) περιορισμό της ελεύθερης κυκλοφορίας των ποδοσφαιριστών. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι κανόνες που απαγορεύουν σε βελγικές ομάδες να χρησιμοποιούν σε

<sup>17</sup> Η οποία, όπως εξέθεσα ανωτέρω, θεωρεί εντούτοις το προδικαστικό ερώτημα απαράδεκτο λόγω έλλειψης διασυννοριακού στοιχείου.

<sup>18</sup> Τούτο δεν σημαίνει ότι δεν υπάρχουν παίκτες που μεταβαίνουν στην αλλοδαπή σε εξαιρετικά νεαρή ηλικία. Ωστόσο, πρόκειται για ένα μικρό μόνον ποσοστό παικτών που αποτελεί την εξαίρεση η οποία επιβεβαιώνει τον κανόνα ότι όσο νεότερος είναι ο παίκτης, τόσο πιθανότερο να είναι αυτόχθων.

<sup>19</sup> Βλ., για παράδειγμα, όσον αφορά το άρθρο 45 ΣΛΕΕ, απόφαση της 7ης Μαΐου 1998, *Clean Car Autoservice* (C-350/96, EU:C:1998:205, σκέψη 29 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία). Βλ., επίσης, *Zawidzka-Łojek, A.*, «Ochrona interesu ogólnego na rynku wewnętrznym – dopuszczalne wyjątki i ograniczenia swobod. Model ochrony», σε *System Prawa Unii Europejskiego, τόμος 7, Prawo rynku wewnętrznego*, Βαρσοβία, C.H. Beck, 2020, σημείο 197.

<sup>20</sup> Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 1987, *Heylens κ.λπ.* (222/86, EU:C:1987:442, σκέψεις 9 έως 11).

<sup>21</sup> Πρβλ., επίσης, *Kliesch, J.*, *Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht*, Nomos, Baden-Baden, 2017, σ. 215, όσον αφορά τους κανόνες της UEFA.

αγώνες πρωταθλήματος καλαθοσφαιριστές προερχομένους από άλλα κράτη μέλη οσάκις η μεταγραφή πραγματοποιήθηκε μετά από συγκεκριμένη ημερομηνία, «συνιστούν εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία των εργαζομένων»<sup>22</sup>.

46. Πρέπει να επισημάνω, παρεμπιπτόντως, ότι, προκειμένου να κριθεί αν υφίσταται περιορισμός, ο επιλεγείς από την UEFA και την URBFSΑ ορισμός των αυτόχθονων παικτών, κατά τον οποίο αυτόχθονες δεν είναι μόνον οι παίκτες που προέρχονται από συγκεκριμένο σύλλογο, αλλά και από το αντίστοιχο εθνικό πρωτάθλημα, είναι άνευ σημασίας. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις, οκτώ παίκτες δεν μπορούν να προέρχονται από σύλλογο άλλου κράτους μέλους, ενώ 17 μπορούν. Ωστόσο, η διάκριση μεταξύ παικτών του συλλόγου και παικτών του ίδιου πρωταθλήματος καθίσταται κρίσιμη στο πλαίσιο της εκτίμησης της αναλογικότητας των προσβαλλόμενων διατάξεων.

### 3. Δικαιολογητικοί λόγοι

47. Περιορισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας των εργαζομένων δεν επιτρέπεται, εκτός αν, πρώτον, δικαιολογείται από έναν από τους δικαιολογητικούς λόγους που απαριθμούνται στο άρθρο 45, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ<sup>23</sup> ή από επιτακτικό λόγο δημόσιου συμφέροντος<sup>24</sup> και, δεύτερον, συνάδει με την αρχή της αναλογικότητας, όπερ προϋποθέτει ότι είναι κατάλληλος να διασφαλίσει, κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό, την υλοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού και ότι δεν βιάνει πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού<sup>25</sup>.

#### α) Επί του άρθρου 165 ΣΛΕΕ

48. Λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι διάφοροι μετέχοντες στη διαδικασία στηρίζονται, κατ' επανάληψη και με ιδιαίτερη ευκολία, στα υπομνήματά τους στο άρθρο 165 ΣΛΕΕ, είναι σκόπιμες στο παρόν στάδιο νομικής ανάλυσης ορισμένες παρατηρήσεις επί της διάταξης αυτής.

49. Το άρθρο 165 ΣΛΕΕ, το οποίο περιλήφθηκε στις Συνθήκες με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας<sup>26</sup>, αφορά τρία διαφορετικά αλλά αλληλένδετα ζητήματα: την παιδεία, τη νεολαία και τον αθλητισμό. Διαρθρώνεται σε τέσσερις παραγράφους. Στην παράγραφο 1 εκτίθενται ο γενικός σκοπός και το πνεύμα της διάταξης, ήτοι ότι η Ένωση πρέπει να συμβάλλει στην προώθηση των ευρωπαϊκών επιδιώξεων στον χώρο του αθλητισμού, λαμβάνοντας παράλληλα υπόψη τις ιδιαιτερότητές του, τις δομές του που βασιζονται στον εθελοντισμό καθώς και τον κοινωνικό και εκπαιδευτικό του ρόλο. Στη συνέχεια, στην παράγραφο 2, διευκρινίζεται ότι οι –μη επιδεχόμενοι αμφισβήτηση–

<sup>22</sup> Βλ. απόφαση της 13ης Απριλίου 2000, Lehtonen και Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, σκέψη 49). Συναφώς, το Δικαστήριο παραπέμπει ρητώς στην απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, σκέψεις 99 και 100). Επιπλέον, στην απόφαση της 16ης Μαρτίου 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, σκέψη 35), το Δικαστήριο έκρινε ότι γαλλική συλλογική σύμβαση βάσει της οποίας ποδοσφαιριστής υπαγόμενος στην κατηγορία των «ελπίδων» (ήτοι παίκτης ηλικίας μεταξύ 16 και 22 ετών), κατά το πέρας της περιόδου κατάρτισής του, είναι υποχρεωμένος, εκτός κι αν καταβάλει αποζημίωση, να συνάψει την πρώτη σύμβασή του ως επαγγελματίας ποδοσφαιριστής με τον σύλλογο στον οποίο καταρτίστηκε, δύναται να αποτρέψει τον ποδοσφαιριστή αυτόν από την άσκηση του δικαιώματός του ελεύθερης κυκλοφορίας.

<sup>23</sup> Δημόσια τάξη, δημόσια ασφάλεια ή δημόσια υγεία.

<sup>24</sup> Το Δικαστήριο έχει χρησιμοποιήσει, με την πάροδο των ετών, διαφορετική ορολογία για να προσδιορίσει λόγους μη οικονομικής φύσης ως δικαιολογητικούς λόγους οι οποίοι έχουν αναπτυχθεί (και αναπτύσσονται) από τη νομολογία. Βλ. Martucci, F., *Droit du marché intérieur de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, Παρίσι, 2021, σημείο 261. Χάριν ευκολίας, στις παρούσες προτάσεις, θα χρησιμοποιώ τον όρο «επιτακτικός λόγος δημόσιου συμφέροντος».

<sup>25</sup> Πρβλ., κατ' ουσίαν, αποφάσεις της 15ης Δεκεμβρίου 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, σκέψη 104), της 16ης Μαρτίου 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, σκέψη 38), και της 10ης Οκτωβρίου 2019, Krah (C-703/17, EU:C:2019:850, σκέψη 55).

<sup>26</sup> Σχετικά με το ιστορικό θέσπισης της διάταξης αυτής, βλ. προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Α. Ράντου στην υπόθεση European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2022:993, σημείο 29).

στόχοι στους οποίους αποβλέπει η δράση της Ένωσης είναι επακριβώς οι εξής<sup>27</sup>: να αναπτύσσει την ευρωπαϊκή διάσταση του αθλητισμού, προάγοντας τη δικαιοσύνη και τον ανοιχτό χαρακτήρα των αθλητικών αναμετρήσεων και τη συνεργασία μεταξύ των αρμόδιων για τον αθλητισμό φορέων, καθώς και προστατεύοντας τη σωματική και ηθική ακεραιότητα των αθλητών, ιδίως των νεότερων μεταξύ τους. Στην παράγραφο 3 τονίζεται η σημασία της προώθησης της συνεργασίας με τρίτες χώρες και διεθνείς οργανισμούς, και ειδικότερα με το Συμβούλιο της Ευρώπης<sup>28</sup>. Τέλος, η παράγραφος 4 είναι καίριας σημασίας, καθώς επιτρέπει, αφενός, στα πολιτικά θεσμικά όργανα της Ένωσης<sup>29</sup>, «σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία», να «θεσπίζουν δράσεις ενθάρρυνσης, χωρίς να εναρμονίζουν» τις νομοθεσίες τους<sup>30</sup> και, αφετέρου, (μόνο) στο Συμβούλιο να διατυπώνει συστάσεις μετά από πρόταση της Επιτροπής.

### 1) Γραμματική ερμηνεία

50. Τα ακόλουθα συμπεράσματα προκύπτουν ευθέως από την ίδια τη διατύπωση του άρθρου 165 ΣΛΕΕ.

51. Πρώτον, η διάταξη αυτή απευθύνεται στην Ένωση και όχι στα κράτη μέλη ή σε άλλους δημόσιους φορείς, πόσο μάλλον σε ιδιωτικούς φορείς. Δεύτερον, η χρησιμοποιούμενη διατύπωση (συμβολή, προώθηση, λαμβάνεται υπόψη, ανάπτυξη, συνεργασία) απαντά συνήθως σε πράξεις «ήπιου δικαίου» (soft law). Τρίτον, το άρθρο 165 ΣΛΕΕ αφορά τόσο τον επαγγελματικό αθλητισμό όσο και τον αθλητισμό αναψυχής, ανεξαρτήτως του αν η άθληση πραγματοποιείται σε συλλόγους ή μεμονωμένα<sup>31</sup>. Τέταρτον, μολονότι η διάταξη αναφέρεται στη συνήθη νομοθετική διαδικασία, το άρθρο 165, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ δεν αποτελεί νομική βάση η οποία επιτρέπει στα πολιτικά θεσμικά όργανα να θεσπίζουν νομικά δεσμευτικές πράξεις κατά την έννοια του άρθρου 288 ΣΛΕΕ<sup>32</sup>. Επομένως, το άρθρο 165, παράγραφος 4, ΣΛΕΕ αποτελεί απλώς μια «ψευδή νομική βάση», η οποία είναι χαρακτηριστική για τις περιπτώσεις θεμάτων που εντάσσονται μεν στη σφαίρα της πολιτικής της Ένωσης, χωρίς όμως τα κράτη μέλη, ως κύριοι των Συνθηκών, να είναι διατεθειμένα να παραχωρήσουν στην Ένωση οιαδήποτε σχετική νομοθετική εξουσία. Παρεμπιπτόντως, η τελευταία πτυχή αντικατοπτρίζεται ήδη στο άρθρο 2, παράγραφος 5, και στο άρθρο 6, στοιχείο ε', ΣΛΕΕ: στον τομέα του αθλητισμού, η «αρμοδιότητα» της Ένωσης δεν είναι νομοθετική, αλλά περιορίζεται στο «να αναλαμβάνει δράσεις για την υποστήριξη, τον συντονισμό ή τη συμπλήρωση της δράσης των κρατών μελών»<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> Από τους επτά στόχους της παραγράφου αυτής, οι έξι αφορούν την παιδεία και μόνον ένας τον αθλητισμό.

<sup>28</sup> Στο μέτρο που μνημονεύεται το Συμβούλιο της Ευρώπης, η διάταξη αυτή εξειδικεύει τη γενική υποχρέωση, την οποία υπέχει η Ένωση από το άρθρο 220, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, να καθιερώνει κάθε πρόσφορη μορφή συνεργασίας με το Συμβούλιο της Ευρώπης. Βλ., επίσης, προτάσεις μου στην υπόθεση *The English Bridge Union* (C-90/16, EU:C:2017:464, σημείο 33).

<sup>29</sup> Για τους σκοπούς των παρούσων προτάσεων, αντιλαμβάνομαι ότι τα πολιτικά θεσμικά όργανα της Ένωσης περιλαμβάνουν την Επιτροπή, το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο.

<sup>30</sup> Ομολογουμένως, δεν είναι ευχερώς αντιληπτό το τι ορίζει η διάταξη αυτή, η οποία, κατά τρόπο οργουελικό, επιτρέπει στα πολιτικά θεσμικά όργανα να εφαρμόζουν τη συνήθη νομοθετική διαδικασία για να θεσπίζουν... οτιδήποτε άλλο εκτός από νομοθετικές διατάξεις.

<sup>31</sup> Πρβλ., επίσης, Odendahl, K., σε Pechstein, M., Nowak, C., Häde, U. (επιμ.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band III, Mohr Siebeck, Τυβίγγη, 2017, άρθρο 165 ΣΛΕΕ, σημείο 9.

<sup>32</sup> Δηλαδή κανονισμούς, οδηγίες και αποφάσεις.

<sup>33</sup> Βλ. άρθρο 2, παράγραφος 5, και άρθρο 6, στοιχείο ε', ΣΛΕΕ. Στη συνέχεια, το άρθρο 2, παράγραφος 5, διευκρινίζει ότι οι δράσεις αυτές δεν αντικαθιστούν την αρμοδιότητα των κρατών μελών στους εν λόγω τομείς.

## 2) Συστηματική και τελολογική ερμηνεία

52. Όσον αφορά τη θέση του άρθρου 165 ΣΛΕΕ στην οικονομία της Συνθήκης ΛΕΕ, πρέπει να επισημανθεί ότι, καθώς η διάταξη αυτή περιλαμβάνεται στο τρίτο μέρος, τίτλος XII, της Συνθήκης ΛΕΕ<sup>34</sup>, κατέχει ισότιμη θέση με τις λοιπές διατάξεις που διέπουν κάθε άλλον τομέα πολιτικής της Ένωσης.

53. Εκ των ανωτέρω συνάγονται τα ακόλουθα συμπεράσματα.

54. Πρώτον, το άρθρο 165 ΣΛΕΕ δεν αποτελεί διάταξη γενικής εφαρμογής κατά την έννοια του πρώτου μέρους, τίτλος II, της Συνθήκης ΛΕΕ<sup>35</sup>. Δεύτερον, η UEFA και η URBSFA, ως ιδιωτικοί φορείς, στο μέτρο που ρυθμίζουν τη μισθωτή εργασία κατά τρόπο συλλογικό, δεν επιδιώκουν ούτε εφαρμόζουν πολιτική της Ένωσης. Η δραστηριότητα αυτή ασκείται από τον νομοθέτη της Ένωσης (καθώς και από όσους μεταφέρουν το παράγωγο δίκαιο στην εσωτερική έννομη τάξη, το εφαρμόζουν και το εκτελούν). Αντιθέτως, η UEFA και η URBSFA επιδιώκουν να επικαλεστούν σκοπό δημόσιας τάξης για να δικαιολογήσουν περιορισμό θεμελιώδους ελευθερίας. Όσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση, οι φορείς αυτοί δεν είναι συγκρίσιμοι από λειτουργικής απόψεως με θεσμικό όργανο της Ένωσης το οποίο δρα<sup>36</sup> δυνάμει του άρθρου 165 ΣΛΕΕ, αλλά με κράτος μέλος το οποίο επιδιώκει να δικαιολογήσει περιορισμό θεμελιώδους ελευθερίας. Για να το θέσω διαφορετικά, η υπό κρίση υπόθεση αφορά περίπτωση *αρνητικής* ολοκλήρωσης, στην οποία μια οντότητα προτίθεται να περιορίσει θεμελιώδη ελευθερία, προκειμένου να προωθήσει μια άλλη πολιτική την οποία θεωρεί υπέρτερης σημασίας. Η άλλη αυτή πολιτική τυχάνει να εμπίπτει στον τομέα του αθλητισμού. Τρίτον, δεν απόκειται στην UEFA ή στην URBSFA να υλοποιούν δράσεις της Ένωσης βάσει του άρθρου 165 ΣΛΕΕ. Πρόκειται για ιδιωτικούς φορείς που ασκούν οικονομικές δραστηριότητες, πέραν των ρυθμιστικών. Τέταρτον, τα πολιτικά θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαθέτουν προφανώς την ευχέρεια να διακηρύξουν<sup>37</sup> –με τη σοφία που τα χαρακτηρίζει– ένα ευρωπαϊκό αθλητικό πρότυπο στηριζόμενα στο άρθρο 165 ΣΛΕΕ ή σε άλλη νομική βάση. Τούτο δεν σημαίνει, ωστόσο, ότι τα καθήκοντα με τα οποία είναι επιφορτισμένα τα θεσμικά όργανα της Ένωσης ανατίθενται τρόπον τινά στην UEFA ή στην URBSFA. Πέμπτον, στην UEFA και στην URBSFA δεν μπορεί να παρασχεθεί εν λευκώ η δυνατότητα να επιβάλλουν περιορισμούς στη θεμελιώδη ελευθερία του άρθρου 45 ΣΛΕΕ στηριζόμενες στο άρθρο 165 ΣΛΕΕ. Οι περιορισμοί που επιβάλλονται στη θεμελιώδη αυτή ελευθερία από φορείς όπως η UEFA και η URBSFA πρέπει να εκτιμώνται όπως όλοι οι άλλοι περιορισμοί, με βάση τις πάγιες αρχές.

## 3) Συνέπειες για την υπό κρίση υπόθεση

55. Από τα προεκτεθέντα δεν προκύπτει ότι η νομική ισχύς του άρθρου 165 ΣΛΕΕ είναι τόσο περιορισμένη<sup>38</sup>, ώστε να μην ασκεί απολύτως καμία επιρροή την υπό κρίση υπόθεση. Συγκεκριμένα, η διάταξη αυτή είναι χρήσιμη από δύο απόψεις: χρησιμεύει, πρώτον, για τη

<sup>34</sup> Συγκεκριμένα, βρίσκεται μεταξύ του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Ταμείου και του Πολιτισμού.

<sup>35</sup> Το προνόμιο αυτό ισχύει μόνο για τα θέματα που προδήλως θεωρούνται σημαντικότερα από τους κυρίους των Συνθηκών, όπως είναι – για να αναφέρω μερικά μόνο παραδείγματα– η απαγόρευση των διακρίσεων (άρθρα 8 και 10 ΣΛΕΕ), το περιβάλλον (άρθρο 11 ΣΛΕΕ), η προστασία των καταναλωτών (άρθρο 12 ΣΛΕΕ) ή η προστασία των δεδομένων (άρθρο 16 ΣΛΕΕ).

<sup>36</sup> Χρησιμοποιώ τον όρο «δρα» προσεκτικά, ελλείψει επιτυχέστερου όρου, καθώς, όπως διαπιστώθηκε ανωτέρω, το άρθρο 165 ΣΛΕΕ δεν επιτρέπει στα θεσμικά όργανα της Ένωσης να νομοθετούν κατά κυριολεξία.

<sup>37</sup> Θα ήθελα να σημειώσω, παρεμπιπτόντως, ότι τα πολιτικά θεσμικά όργανα έχουν προφανώς επιλέξει να μην εναρμονίζουν ή ρυθμίζουν ζητήματα του τομέα του αθλητισμού που σχετίζονται με την εσωτερική αγορά στηριζόμενα στο άρθρο 114 ΣΛΕΕ.

<sup>38</sup> Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι ορισμένοι κανόνες εθνικής αθλητικής ομοσπονδίας οι οποίοι περιόριζαν την ελεύθερη κυκλοφορία αντέβαιναν στο άρθρο 165 ΣΛΕΕ, ερμηνευόμενο σε συνδυασμό με τους κανόνες της Συνθήκης για την ιθαγένεια, ήτοι τα άρθρα 18 και 21 ΣΛΕΕ. Βλ. απόφαση της 13ης Ιουνίου 2019, TopFit και Biffi (C-22/18, EU:C:2019:497).

διαπίστωση της συνδρομής λόγου που δικαιολογεί τον περιορισμό του άρθρου 45 ΣΛΕΕ, ήτοι ενός επιτακτικού λόγου δημόσιου συμφέροντος, και, δεύτερον, ως ένδειξη περί του τι είναι αποδεκτό εντός της Ένωσης κατά την εφαρμογή του κριτηρίου της αναλογικότητας<sup>39</sup>. Εξάλλου, αυτό ακριβώς έχει πράξει το Δικαστήριο κατά το παρελθόν<sup>40</sup>.

### **β) Διαπίστωση της συνδρομής επιτακτικού λόγου δημόσιου συμφέροντος**

56. Η UEFA και η URBSFA προβάλλουν κατ' ουσίαν δύο διακριτούς επιτακτικούς λόγους δημόσιου συμφέροντος: την ενθάρρυνση της κατάρτισης και της πρόσληψης νέων παικτών και τη βελτίωση της ανταγωνιστικής ισορροπίας μεταξύ των ομάδων στις συλλογικές διοργανώσεις της UEFA και στις εθνικές διοργανώσεις. Ένας άλλος προβαλλόμενος επιτακτικός λόγος δημόσιου συμφέροντος αφορά την προστασία των νεαρών παικτών, στο μέτρο που πρέπει να διαφυλαχθεί το κοινωνικό και οικογενειακό τους περιβάλλον και να αποφευχθεί η διακοπή της κανονικής τους εκπαίδευσης.

57. Συναφώς, επισημαίνεται ότι το Δικαστήριο φαίνεται να δέχεται ότι, όταν φορείς όπως η UEFA και η URBSFA, οι οποίοι δεσμεύονται από το άρθρο 45 ΣΛΕΕ, επιδιώκουν να επικαλεστούν λόγους που δικαιολογούν έναν περιορισμό, η δημόσια ή ιδιωτική φύση της οικείας ρύθμισης ουδόλως επηρεάζει το εύρος ή το περιεχόμενο των προσβαλλομένων διατάξεων<sup>41</sup>.

58. Συμφωνώ με την άποψη αυτή και συμμερίζομαι την ύπαρξη γενικού συμφέροντος για τη διατήρηση ενός ενιαίου καθεστώτος όσον αφορά το άρθρο 45 ΣΛΕΕ, ανεξαρτήτως του αν οι περιορισμοί προέρχονται από δημόσιους ή ιδιωτικούς φορείς. Εντούτοις, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι –αντιθέτως προς ένα κράτος μέλος ως δημόσιο φορέα– οι ιδιωτικοί φορείς όπως η UEFA ή η URBSFA επιδιώκουν, σύμφωνα με τους αντίστοιχους σκοπούς τους, σκοπούς οικονομικής φύσεως<sup>42</sup>. Οι σκοποί αυτοί ενδέχεται ενίοτε να έρχονται σε σύγκρουση με δημόσιους σκοπούς. Επιπλέον, η UEFA και η URBSFA ασκούν τόσο ρυθμιστικές όσο και οικονομικές δραστηριότητες. Δεδομένου ότι οι λειτουργίες αυτές δεν διαχωρίζονται, είναι αναμενόμενο να προκύπτουν συγκρούσεις συμφερόντων. Για να το θέσω διαφορετικά, η UEFA και η URBSFA θα συμπεριφέρονταν παράλογα αν επιχειρούσαν να προωθήσουν δημόσιους σκοπούς οι οποίοι θα ήταν ευθέως αντίθετοι στα εμπορικά τους συμφέροντα.

59. Όταν τα κράτη μέλη επιδιώκουν να δικαιολογήσουν περιορισμούς θεμελιώδους ελευθερίας, τεκμαίρεται ότι προτίθενται να προωθήσουν ένα άλλο δημόσιο συμφέρον αντί της εσωτερικής αγοράς. Τούτο δεν ισχύει για τους ιδιωτικούς φορείς και πρέπει να συνεκτιμηθεί κατά την ανάλυση που ακολουθεί. Για τον λόγο ακριβώς αυτόν, προτιμώ την ορολογία που χρησιμοποίησε το Δικαστήριο στην απόφασή του στην υπόθεση Angonese, όπου κάνει λόγο για «νομίμως

<sup>39</sup> Συναφώς, συμμερίζομαι πλήρως την άποψη που εξέφρασε ο γενικός εισαγγελέας Α. Ράντος στις προτάσεις του στην υπόθεση European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2022:993, σημείο 42), ήτοι ότι, «μολονότι η επίκληση των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του αθλητισμού δεν μπορεί να δικαιολογήσει τον αποκλεισμό των αθλητικών δραστηριοτήτων από το πεδίο εφαρμογής των Συνθηκών ΕΕ και ΛΕΕ, εντούτοις οι αναφορές στις ως άνω ιδιαιτερότητες και στην κοινωνική και εκπαιδευτική λειτουργία του αθλητισμού, που περιλαμβάνονται στο άρθρο 165 ΣΛΕΕ, ενδέχεται να ασκούν επιρροή, μεταξύ άλλων, κατά την εξέταση, στον τομέα του αθλητισμού, ενδεχόμενης αντικειμενικής δικαιολόγησης των περιορισμών του ανταγωνισμού ή των θεμελιωδών ελευθεριών».

<sup>40</sup> Βλ. απόφαση της 16ης Μαρτίου 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, σκέψη 39). Βλ. επίσης, σε σχέση με την ελευθερία εγκατάστασης κατά το άρθρο 49 ΣΛΕΕ, απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2022, Cilevičs κ.λπ. (C-391/20, EU:C:2022:638, σκέψη 59), στην οποία το Δικαστήριο απλώς ανέφερε αόριστα το άρθρο 165 ΣΛΕΕ, προτού εξετάσει τον περιοριστικό χαρακτήρα εθνικού μέτρου το οποίο ενέπιπτε προδήλως στο πεδίο των ζητημάτων τα οποία καλύπτει το άρθρο 165 ΣΛΕΕ.

<sup>41</sup> Βλ. απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, σκέψη 86).

<sup>42</sup> Βλ., επίσης, Weatherill, St., *European Sports Law*, T. M. C. Asser, Χάγη, 2007, σ. 60, ο οποίος σημειώνει ότι, ενώ η προσέγγιση του Δικαστηρίου διακρίνεται από «λογική τάξη», ωστόσο «δεν είναι σαφές πώς οι έννοιες που περιέχονται στο [άρθρο 45, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ] μπορούν να αναδιαμορφωθούν κατά τρόπο που να προσήκει στον ιδιωτικό τομέα» και επισημαίνει τον κίνδυνο ότι η παροχή της δυνατότητας σε ιδιώτες να επικαλούνται δημόσιους δικαιολογητικούς λόγους «μπορεί να προκαλέσει υπέρμετρη διεύρυνσή τους».

επιδιωκόμενο σκοπό»<sup>43</sup>, χωρίς να διευκρινίζει ότι ο σκοπός αυτός πρέπει κατ' ανάγκη να είναι δημόσιου συμφέροντος. Γι' αυτό ακριβώς είναι κατά μείζονα λόγο σημαντικό να εξετασθεί το στοιχείο του δημόσιου συμφέροντος το οποίο εμπεριέχεται στους επιτακτικούς λόγους που προβάλλουν η UEFA και η URBSFA.

60. Όσον αφορά τον επαγγελματικό αθλητισμό, το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να αποφανθεί ότι, λαμβανομένης υπόψη της ιδιαίτερης κοινωνικής σημασίας του αθλητισμού και ειδικότερα του ποδοσφαίρου εντός της Ένωσης, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η ενθάρρυνση της πρόσληψης και κατάρτισης νέων ποδοσφαιριστών αποτελεί θεμιτώς επιδιωκόμενο σκοπό<sup>44</sup>. Το ίδιο ισχύει και για τον σκοπό της διατήρησης ισορροπίας μεταξύ των συλλόγων μέσω της εξασφάλισης των ίσων ευκαιριών και του απρόβλεπτου των αποτελεσμάτων<sup>45</sup>.

### γ) Αναλογικότητα

61. Περαιτέρω, οι προσβαλλόμενες διατάξεις πρέπει να τηρούν την αρχή της αναλογικότητας, υπό την έννοια ότι πρέπει να είναι κατάλληλα για τη διασφάλιση, κατά τρόπο συνεπή και συστηματικό, της υλοποίησης του επιδιωκόμενου σκοπού και να μη βαίνουν πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού. Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εκτιμήσει την αναλογικότητα των προσβαλλομένων διατάξεων. Συναφώς, η UEFA και η URBSFA φέρουν το βάρος αποδείξεως της αναλογικότητας των κανόνων για τους αυτόχθονες παίκτες.

62. Βάσει των στοιχείων που έχουν τεθεί υπόψη του Δικαστηρίου και των παρατηρήσεων των διαφόρων μετεχόντων στη διαδικασία, φρονώ ότι το Δικαστήριο έχει ενημερωθεί επαρκώς, ώστε να μπορεί να καθοδηγήσει το αιτούν δικαστήριο σχετικά με το κριτήριο της αναλογικότητας.

63. Θα καταδείξω ότι ορισμένοι περιορισμοί είναι δικαιολογημένοι.

64. Σε γενικές γραμμές, όπως έχει επισημανθεί στη νομική βιβλιογραφία, «οι αθλητικοί κανόνες έχουν οικονομικό αντίκτυπο. Αλλά, χωρίς ορισμένους θεμελιώδεις κανόνες, δεν θα υπήρχε αθλητισμός»<sup>46</sup>. Οι συγκεκριμένες αγορές του ανταγωνιστικού αθλητισμού βασίζονται στην ύπαρξη ανταγωνιστών. Η απουσία περιορισμών θα μπορούσε ενδεχομένως να οδηγήσει σε μια κατάσταση στην οποία ένας σύλλογος που έχει τη δυνατότητα να αγοράσει όλους τους παίκτες θα ενισχυόταν σε τέτοιον βαθμό, ώστε να ήταν πλέον εκ των πραγμάτων αδύνατον να ηττηθεί από άλλους συλλόγους. Θα ήταν κρίμα αν, για παράδειγμα, η ομάδα Wisła Kraków είχε τη δυνατότητα να μονοπωλήσει ολόκληρο το πολωνικό πρωτάθλημα. Το «όμορφο παιχνίδι» θα έχανε μέρος της ελκυστικότητάς του.

<sup>43</sup> Βλ. απόφαση της 6ης Ιουνίου 2000 (C-281/98, EU:C:2000:296, σκέψη 42). Πρβλ., επίσης, Müller-Graff, P.-Chr., «Die horizontale Direktwirkung der Grundfreiheiten», *Europarecht*, 2014, σ. 3 έως 29, ιδίως σ. 12.

<sup>44</sup> Βλ. αποφάσεις της 15ης Δεκεμβρίου 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, σκέψη 106), και της 16ης Μαρτίου 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, σκέψη 39).

<sup>45</sup> Βλ. απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, σκέψη 106). Το Δικαστήριο έχει, επίσης, δεχθεί ότι η ομαλή διεξαγωγή των αθλητικών αναμετρήσεων αποτελεί θεμιτό σκοπό· βλ. αποφάσεις της 11ης Απριλίου 2000, Deliège (C-51/96 και C-191/97, EU:C:2000:199, σκέψη 64), και της 13ης Απριλίου 2000, Lehtonen και Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, σκέψη 53). Ωστόσο, η υπό κρίση υπόθεση δεν αφορά την ομαλή διεξαγωγή αναμέτρησης, όπως ανωτέρω, αλλά τις προϋποθέσεις που πρέπει να πληροί ένας σύλλογος για να μπορεί να συμμετάσχει σε αναμέτρηση.

<sup>46</sup> Βλ. Weatherill, St., όπ.π., σ. 336.

### *1) Καταλληλότητα*

65. Οι προσβαλλόμενες διατάξεις πρέπει να είναι κατάλληλες για την υλοποίηση των σκοπών που επιδιώκονται για τους προσβαλλόμενους επιτακτικούς λόγους δημόσιου συμφέροντος, ήτοι οι κανόνες για τους αυτόχθονες παίκτες πρέπει να είναι κατάλληλοι για την ενθάρρυνση της κατάρτισης και της πρόσληψης νεαρών παικτών και για τη βελτίωση της ανταγωνιστικής ισορροπίας μεταξύ των ομάδων στις συλλογικές διοργανώσεις της UEFA και στις εθνικές διοργανώσεις.

#### *i) Κατάρτιση και πρόσληψη νεαρών παικτών*

66. Οι προσβαλλόμενες διατάξεις είναι, εξ ορισμού, κατάλληλες για την υλοποίηση του σκοπού της κατάρτισης και της πρόσληψης νεαρών παικτών, όπως άλλωστε αναγνωρίζει και η Royal Antwerp<sup>47</sup>.

67. Εντούτοις, διατηρώ ορισμένες αμφιβολίες ως προς τη γενικότερη συνεκτικότητα των προσβαλλόμενων διατάξεων, όσον αφορά τον ορισμό των αυτόχθονων παικτών. Εάν, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των κανόνων τόσο της UEFA όσο και της URBSFA, αυτόχθον δεν είναι μόνον ένας παίκτης που καταρτίζεται από τον ίδιο τον σύλλογο, αλλά και ένας που καταρτίζεται από άλλον σύλλογο του ίδιου εθνικού πρωταθλήματος, αναρωτιέμαι κατά πόσον οι προσβαλλόμενες διατάξεις συμβάλλουν, στην πραγματικότητα, στην επίτευξη του σκοπού της κατάρτισης νεαρών παικτών από τους συλλόγους. Επισημαίνω, συναφώς, ότι, βάσει των κανόνων της UEFA, τουλάχιστον το ήμισυ (ήτοι τέσσερις εκ) των αυτόχθονων παικτών πρέπει να έχει καταρτισθεί από τον οικείο σύλλογο. Τούτο αμβλύνει μεν το πρόβλημα, αλλά δεν το αντιμετωπίζει στη ρίζα του, η οποία έγκειται στον ίδιο τον ορισμό των αυτόχθονων παικτών.

68. Οι αμφιβολίες αυτές προφανώς εντείνονται αν το επίμαχο εθνικό πρωτάθλημα είναι ένα από τα εξέχοντα πρωταθλήματα και, ως εκ τούτου, φρονώ ότι οι κανόνες της UEFA εγείρουν περισσότερα ζητήματα από τους κανόνες της URBSFA, η οποία διοργανώνει ένα από τα, συγκριτικά, μικρότερα πρωταθλήματα. Εάν ένας σύλλογος εξέχοντος εθνικού πρωταθλήματος μπορεί να «αγοράσει» έως και το ήμισυ των αυτόχθονων παικτών, τούτο ματαιώνει τον σκοπό της ενθάρρυνσης του εν λόγω συλλόγου να καταρτίζει νεαρούς παίκτες.

69. Κατά συνέπεια, μολονότι θεωρώ δικαιολογημένη την απαίτηση να αναγράφεται στη λίστα ένας προκαθορισμένος αριθμός αυτόχθονων παικτών, δεν μου φαίνεται εύλογη –υπό το πρίσμα του σκοπού της κατάρτισης– η επέκταση του πεδίου εφαρμογής του ορισμού των αυτόχθονων παικτών στους παίκτες που δεν ανήκουν στον συγκεκριμένο σύλλογο, αλλά σε άλλον σύλλογο του οικείου εθνικού πρωταθλήματος<sup>48</sup>.

#### *ii) Βελτίωση της ανταγωνιστικής ισορροπίας των ομάδων*

70. Οι ίδιες εκτιμήσεις ισχύουν και για τον σκοπό της βελτίωσης της ανταγωνιστικής ισορροπίας των ομάδων. Εάν οι προσβαλλόμενες διατάξεις καθιστούν την κατάρτιση υποχρεωτική για όλους τους συλλόγους, τότε, συνολικά, η ανταγωνιστική ισορροπία των ομάδων είναι πιθανό να

<sup>47</sup> Βλ. σημείο 38 των παρατηρήσεων της Royal Antwerp.

<sup>48</sup> Στο μέτρο που θεωρηθεί ότι οι σύλλογοι πρέπει να διαθέτουν την αναγκαία ευελιξία να χρησιμοποιούν όχι μόνον δικούς τους παίκτες, αλλά και παίκτες από το ίδιο πρωτάθλημα, φρονώ ότι θα ήταν προτιμότερο η ευελιξία αυτή να παρεχόταν μέσω της μείωσης του αριθμού των αυτόχθονων παικτών και, ταυτόχρονα, με τον περιορισμό του ορισμού, ώστε να περιλαμβάνει μόνον τους παίκτες που είναι αυτόχθονες (ως προς τον συγκεκριμένο σύλλογο).

βελτιωθεί. Και στην περίπτωση αυτή, ο εν λόγω σκοπός ματαιώνεται στο μέτρο που οι σύλλογοι μπορούν να χρησιμοποιούν αυτόχθονες παίκτες από άλλους συλλόγους του ίδιου πρωταθλήματος.

*iii) Συμπέρασμα*

71. Εν κατακλείδι, οι προσβαλλόμενες διατάξεις δεν είναι συνεκτικές και, ως εκ τούτου, δεν είναι κατάλληλες για την υλοποίηση των σκοπών της κατάρτισης νέων παικτών και της βελτίωσης της ανταγωνιστικής ισορροπίας των ομάδων, στο μέτρο που στους αυτόχθονες παίκτες που πρέπει να αναγράφονται σε λίστα μπορούν να περιλαμβάνονται παίκτες οι οποίοι δεν προέρχονται από τον οικείο σύλλογο.

72. Κατά συνέπεια, οι διατάξεις της URBSFA δεν είναι κατάλληλες στο σύνολό τους, ενώ οι διατάξεις της UEFA είναι μόνον εν μέρει κατάλληλες.

*2) Αναγκαίος χαρακτήρας*

73. Περαιτέρω, οι προσβαλλόμενες διατάξεις δεν πρέπει να βαίνουν πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξη του σκοπού της κατάρτισης και πρόσληψης νεαρών παικτών.

*i) Επί της διακριτικής ευχέρειας της UEFA και της URBSFA*

74. Η UEFA, ειδικότερα, υποστηρίζει ότι, κατά πάγια νομολογία, οι «επαγγελματικοί ρυθμιστικοί φορείς» διαθέτουν «μεγάλη διακριτική ευχέρεια» κατά την επιλογή συγκεκριμένης λύσης για ορισμένο πρόβλημα.

75. Συναφώς, σημειώνω ότι μνημονεύεται μία και μόνον (εμβληματική) απόφαση του Δικαστηρίου<sup>49</sup>, επί υπόθεσης στην οποία το εθνικό δικαστήριο κλήθηκε να εκτιμήσει μέτρα τα οποία είχε λάβει ο δικηγορικός σύλλογος των Κάτω Χωρών<sup>50</sup>. Φρονώ ότι δύσκολα μπορεί να συναχθεί από τις ιδιαιτερότητες της υπόθεσης αυτής μια γενική αρχή, κατά την οποία οι ιδιωτικοί φορείς που δεσμεύονται από το άρθρο 45 ΣΛΕΕ διαθέτουν μεγαλύτερη διακριτική ευχέρεια από ό,τι τα κράτη μέλη σε παρεμφερείς περιπτώσεις.

76. Φρονώ, αντιθέτως, ότι, στην περίπτωση της γενικής εκτίμησης όσων επιδιώκουν να δικαιολογήσουν περιορισμούς του άρθρου 45 ΣΛΕΕ, εφαρμόζεται η πάγια νομολογία. Συναφώς, επισημαίνεται ότι τα πρόσωπα που δεσμεύονται από το άρθρο 45 ΣΛΕΕ διαθέτουν βέβαια ορισμένη ευχέρεια κατά την εκτίμηση του αν είναι αναγκαία η εξέταση ορισμένων ανησυχιών και με ποιον τρόπο θα πρέπει να πραγματοποιηθεί. Συναφώς, το Δικαστήριο δέχεται ευρύτερους και στενότερους βαθμούς διακριτικής ευχέρειας, με γνώμονα όχι τον φορέα (κράτος μέλος ή «επαγγελματικός ρυθμιστικός φορέας»), αλλά το αντικείμενο του σκοπού που επιδιώκεται με τον δικαιολογητικό λόγο. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έχει δεχθεί αρκετά ευρεία διακριτική ευχέρεια σε «ευαίσθητ[ους] τομ[είς]», όπως είναι η απόσπαση εργαζομένων<sup>51</sup> ή σε τομείς «ιδιάζουσας

<sup>49</sup> Βλ. σημεία 50 και 80 των γραπτών παρατηρήσεων της UEFA, στα οποία μνημονεύεται η απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 2002, Wouters κ.λπ. (C-309/99, EU:C:2002:98, σκέψη 110).

<sup>50</sup> Ομοίως, στην απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (C-1/12, EU:C:2013:127, σκέψη 96), το Δικαστήριο, μνημονεύοντας την απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 2002, Wouters κ.λπ. (C-309/99, EU:C:2002:98), εξέτασε αν τα περιοριστικά μέτρα ενός σώματος εγκεκριμένων λογιστών μπορούσαν «ευλόγως» να θεωρηθούν αναγκαία για την εξασφάλιση της ποιότητας των υπηρεσιών.

<sup>51</sup> Βλ. απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314, σκέψη 18), όσον αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.



φύσεως» όπως οι λαχειοφόροι αγορές<sup>52</sup>. Επιπλέον, η κλασική περίπτωση στην οποία το Δικαστήριο παρέχει ορισμένη ευχέρεια είναι ο τομέας της δημόσιας υγείας<sup>53</sup>. Δικαίως υποστηρίζεται ότι η διακριτική ευχέρεια είναι αυξημένη στο μέτρο που το επιδιωκόμενο αντικείμενο υπερβαίνει την κλασική οικονομική πολιτική<sup>54</sup>.

77. Ωστόσο, τέτοια περίπτωση δεν συντρέχει εν προκειμένω. Η κατάρτιση και η πρόσληψη νεαρών παικτών έχει μια ισχυρή οικονομική συνιστώσα, όπως και ο σκοπός της βελτίωσης της ανταγωνιστικής ισορροπίας των ομάδων. Όπως επισήμανε η Royal Antwerp στις παρατηρήσεις της, οι παίκτες, συμπεριλαμβανομένων των νεαρών, έχουν αγοραία αξία η οποία λειτουργεί, από κάθε άποψη, ως πλεονέκτημα τόσο για τους ίδιους όσο και για τους συλλόγους στο ενδεχόμενο πραγματοποίησης μεταγραφής.

78. Κατά συνέπεια, δεν βλέπω κανέναν λόγο που να δικαιολογεί παρέκκλιση από την πάγια νομολογία και την παροχή, στην UEFA και την URBSFA, ευρύτερης διακριτικής ευχέρειας από ό,τι θα παρεχόταν κατά κανόνα σε κράτος μέλος για τη δικαιολόγηση περιορισμού του άρθρου 45 ΣΛΕΕ.

### *ii) Λιγότερο περιοριστικά μέτρα*

79. Τα εναλλακτικά μέτρα που επικαλούνται, ειδικότερα, ο UL και η Royal Antwerp είναι η άμεση αποζημίωση για την κατάρτιση των νεαρών παικτών ή η αναδιανομή εσόδων.

80. Όπως τόνισε, επίσης, η Επιτροπή, δεν αποδεικνύεται ότι τα μέτρα αυτά θα ήταν λιγότερο περιοριστικά και ότι συνιστούν μικρότερο εμπόδιο στην ελεύθερη κυκλοφορία κατά το άρθρο 45 ΣΛΕΕ. Συγκεκριμένα, ανάλογα με τη συγκεκριμένη διαμόρφωσή τους, ορισμένα από τα μέτρα αυτά, όπως το ανώτατο όριο αποδοχών, φαίνεται μάλιστα να περιορίζουν περισσότερο τη δυνατότητα των συλλόγων να προσλαμβάνουν παίκτες, ενώ τα συστήματα αποζημίωσης για επενδύσεις που σχετίζονται με την κατάρτιση θα έθιγαν ευθέως την ισότητα των ευκαιριών και θα απαιτούσαν ευρείας έκτασης διοικητικά μέτρα, δαπάνες και παρακολούθηση.

81. Επιπλέον, από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ότι τα μέτρα αυτά θα ήταν *εξίσου αποτελεσματικά* για την επίτευξη του ίδιου σκοπού, ήτοι της κατάρτισης νεαρών παικτών. Ειδικότερα, οι οικονομικά εύρωστοι σύλλογοι θα μπορούσαν να «γλιτώσουν», με το να μην καταρτίζουν νεαρούς παίκτες, αλλά να τους αγοράζουν από άλλους συλλόγους, ματαιώνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τόσο τον επιδιωκόμενο σκοπό της κατάρτισης νεαρών παικτών όσο και τον γενικότερο σκοπό της βελτίωσης της ανταγωνιστικής ισορροπίας μεταξύ των ομάδων<sup>55</sup>.

### *iii) Συμπέρασμα*

82. Συμπερασματικά, οι προσβαλλόμενες διατάξεις, στον βαθμό που είναι κατάλληλες, είναι αναγκαίες για την επίτευξη των στόχων της κατάρτισης νεαρών παικτών και της βελτίωσης της ανταγωνιστικής ισορροπίας των ομάδων.

<sup>52</sup> Βλ. απόφαση της 24ης Μαρτίου 1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119, σκέψεις 59 επ.), όσον αφορά την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

<sup>53</sup> Βλ., για παράδειγμα, απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, σκέψεις 63 επ.), όσον αφορά την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και την ελεύθερη παροχή υπηρεσιών.

<sup>54</sup> Πρβλ., επίσης, Forsthoff, U., Eisendle, D., όπ.π., σημείο 397.

<sup>55</sup> Πρβλ., επίσης, Kliesch, J., *Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht*, Nomos, Baden-Baden, 2017, σ. 232.

#### IV. Πρόταση

83. Υπό το πρίσμα των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (γαλλόφωνου πρωτοδικείου Βρυξελλών, Βέλγιο) ως εξής:

Το άρθρο 45 ΣΛΕΕ έχει την έννοια ότι αντιτίθεται στην εφαρμογή κανόνων για τους αυτόχθονες παίκτες, όπως αυτοί που έχουν θεσπισθεί από την ένωση ευρωπαϊκών ποδοσφαιρικών ομοσπονδιών (UEFA) και την Union royale belge des sociétés de football association (URBSFA), βάσει των οποίων προϋπόθεση για τη συμμετοχή των συλλόγων στις οικείες διοργανώσεις αποτελεί η αναγραφή σε λίστα τουλάχιστον οκτώ αυτόχθονων παικτών επί μέγιστου αριθμού 25 ποδοσφαιριστών, στο μέτρο που οι εν λόγω αυτόχθονες ποδοσφαιριστές μπορούν να προέρχονται από άλλον σύλλογο της οικείας εθνικής ποδοσφαιρικής ομοσπονδίας.