



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MACIEJA SZPUNARA
od 9. ožujka 2023.¹

Predmet C-680/21

UL,
SA Royal Antwerp Football Club
protiv
Union royale belge des sociétés de football association ASBL
uz sudjelovanje:
Union des associations européennes de football (UEFA)

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Prvostupanjski sud na francuskom jeziku u Bruxellesu, Belgija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 45. UFEU-a – Sloboda kretanja radnika – Članak 165. UFEU-a – Sport – Propisi UEFA-e i pridruženih nacionalnih nogometnih saveza – Domaći igrači”

I. Uvod

1. Zahtjev za prethodnu odluku, koji se odnosi na tumačenje članka 45. i 101. UFEU-a, upućuje se u okviru spora između nogometaša UL i Royal Antwerp Football Cluba (u daljnjem tekstu: Royal Antwerp), s jedne strane, te Uniona royale belge des sociétés de football association ASBL (Belgijski kraljevski nogometni savez; u daljnjem tekstu: URBSFA) i Uniona of European Football Associations (Europska nogometna unija; u daljnjem tekstu: UEFA), s druge strane, radi poništenja arbitražnog pravorijeka kojom se odbija tužba za proglašenje ništavosti i naknadu štete koju su podnijeli osoba UL i Royal Antwerp protiv niza pravila koja su utvrdili URBSFA, UEFA i drugi nacionalni nogometni savezi koji su članovi UEFA-e.

2. Na zahtjev Suda ovo se mišljenje odnosi samo na aspekt predmeta koji je povezan sa slobodom kretanja radnika na temelju članka 45. UFEU-a. Pravila o kojima je riječ odnose se na domaće igrače, odnosno na igrače koji su trenirali u klubu ili u okviru nacionalnog nogometnog saveza kojem taj klub pripada. U biti se postavlja pitanje predstavlja li obvezno uvrštavanje određenog broja domaćih igrača na relevantan popis neopravdano ograničenje slobode kretanja radnika na temelju članka 45. UFEU-a.

¹ Izvorni jezik: engleski

3. U ovom ću mišljenju tvrditi da se sporne odredbe protiv članka 45. UFEU-a (samo) u mjeri u kojoj se primjenjuju na igrače koji ne dolaze iz konkretnog kluba o kojem je riječ. Nitko ne želi dosadan nogomet², pa smatram da se mogu prihvatiti određena ograničenja te temeljne odredbe.

II. Činjenice, postupak i prethodna pitanja

A. Stranke u sporu

4. Osoba UL nogometaš je rođen 1986., koji je državljanin treće zemlje i Belgije. U Belgiji je profesionalno aktivan dugi niz godina. Nekoliko je godina igrao za Royal Antwerp, belgijski profesionalni nogometni klub, a sad igra za drugi belgijski profesionalni nogometni klub.

5. UEFA je udruženje uređeno švicarskim pravom, a sjedište joj je u Nyonu (Švicarska). Osnovana je 1954. u svrhu, među ostalim, rješavanja svih pitanja u vezi s nogometom, nadzora i kontrole razvoja svake vrste nogometa te pripreme i organizacije međunarodnih nogometnih natjecanja i turnira na europskoj razini. Sastoji se od 55 nacionalnih nogometnih saveza, a njihovi su članovi profesionalni nogometni klubovi. UEFA-ino je najviše tijelo Kongres, koji okuplja sve njezine članove. Njezino je izvršno tijelo Izvršni odbor, čije članove biraju Kongres, European leagues (Europske lige, u daljnjem tekstu: EL), koji je pak švicarsko udruženje koje predstavlja 37 nacionalnih liga iz 30 različitih zemalja, i European Clubs Association (Udruženje europskih klubova; u daljnjem tekstu: ECA), tijelo koje predstavlja nogometne klubove.

6. URBSFA je neprofitno udruženje osnovano u skladu s belgijskim pravom, a priznali su ga Fédération Internationale de football association (Međunarodna nogometna federacija, u daljnjem tekstu: FIFA), UEFA, čiji je član, te Comité Olympique et Interfédéral Belge (Belgijski olimpijski i međusavezni odbor; u daljnjem tekstu: COIB). Njegov je cilj osigurati sportsku i upravnu organizaciju profesionalnog i amaterskog nogometa u Belgiji te njegovo promicanje.

B. Sporne odredbe

1. UEFA

7. UEFA-in Izvršni odbor donio je 2. veljače 2005. pravila kojima se profesionalnim nogometnim klubovima koji sudjeluju u UEFA-inim međuklupskim natjecanjima nalaže da na *squad size limit* popis uvrste najviše 25 igrača, među kojima pak mora biti određeni najmanji broj domaćih igrača. UEFA takve igrače definira kao igrače koji su, neovisno o državljanstvu, trenirali u svojem klubu ili u drugom klubu istog nacionalnog udruženja, najmanje tri godine, između 15. i 21. godine. Na kongresu u Tallinu 21. travnja 2005. pravilo o domaćim igračima odobrila su 52 udruženja koja su članovi UEFA-e, među kojima je URBSFA. Od sezone 2008./2009. UEFA-inim se Pravilnikom predviđa da klubovi koji sudjeluju u jednom od njezinih natjecanja moraju na popis od najviše 25 igrača uvrstiti najmanje osam domaćih igrača. Od tih osam igrača najmanje četvero moraju biti igrači koji su trenirali u klub o kojem je riječ.

² Iako okorjeli obožavatelji, poput Nick Horbyja u romanu *Fever Pitch* iz 1992., znaju tvrditi da „žaljenje na dosadan nogomet pomalo nalikuje žaljenju na tužan završetak *Kralja Leara* jer se time donekle promašuje bit“; vidjeti izdanje Penguin Booksa, 2000., str. 127.

2. URBSFA

8. Relevantnim pravilima URBSFA-ova saveznog Pravilnika određuje se da nogometni klubovi koji sudjeluju u profesionalnim nogometnim ligama 1A i 1B moraju poslati *popise* s najviše 25 igrača, među kojima mora biti najmanje osam igrača koji su trenirali u belgijskim klubovima (što znači igrača koji su prije 23. rođendana bili učlanjeni u nekom belgijskom klubu najmanje tri pune sezone). Osim toga, najmanje tri od tih osam igrača mora biti učlanjeno u nekom belgijskom klubu najmanje tri sezone prije 21. rođendana³.

9. Nadalje, kad je riječ o *popisima igrača za utakmicu*, klub mora koristiti igrače s prethodno navedenih popisa i na njega uvrstiti najmanje šest igrača koji su u klubu bili učlanjeni tri pune sezone prije 23. rođendana, a dvoje od njih prije 21. rođendana⁴.

10. U oba slučaja, ako se ne poštuju minimalni pragovi, takve igrače ne mogu zamijeniti igrači koji ne ispunjavaju relevantne uvjete.

C. Glavni postupak

11. Osoba UL pokrenula je 13. veljače 2020. pred Courom belge d'arbitrage pour le sport (Belgijski arbitražni sud za sport, Belgija) postupak u kojem se, među ostalim, traži da se pravila o domaćim igračima koja su uveli UEFA i URBSFA proglašene nezakonitima jer se njima povređuje članak 45. UFEU-a⁵ i da se osobi UL isplati povezana naknada za nastalu štetu. Royal Antwerp naknadno se dobrovoljno uključio u postupak te je također zatražio naknadu štete koja je nastala zbog tih pravila. UEFA nije sudjelovala u arbitražnom postupku.

12. U arbitražnom pravorijeku od 10. srpnja 2020. Cour belge d'arbitrage pour le sport (Belgijski arbitražni sud za sport) odlučio je da su navedeni zahtjevi nedopušteni u dijelu u kojem se odnose na pravila o domaćim igračima koja je uvela UEFA te dopušteni ali neutemeljeni u dijelu u kojem se odnose na pravila o domaćim igračima koja je uveo URBSFA.

13. Kad je riječ o pravilima koja je uveo URBSFA, Cour belge d'arbitrage pour le sport (Belgijski arbitražni sud za sport) u biti je smatrao da se njima ne povređuje sloboda kretanja radnika zajamčena člankom 45. UFEU-a jer se ona jednako primjenjuju, da ne dovode do diskriminacije na temelju državljanstva te su u svakom slučaju opravdana legitimnim ciljevima i nisu neporacionalna u odnosu na njih⁶.

14. Cour belge d'arbitrage pour le sport (Belgijski arbitražni sud za sport) stoga je odbio zahtjev osobe UL i kluba Royal Antwerp za naknadu štete.

15. Osoba UL i klub Royal Antwerp 1. rujna 2020. Tribunalu de première instance francophone de Bruxelles (Prvostupanjski sud na francuskom jeziku u Bruxellesu, Belgija) podnijeli su tužbu za poništenje arbitražnog pravorijeka jer je protivna javnom poretku u skladu s člankom 1717. belgijskog Codea judiciaire (Pravosudni zakonik).

³ To proizlazi iz zajedničkog tumačenja nekadašnjih članaka P335.11 i P1422 te sadašnjih članaka B4.112 i B6.109 URBSFA-ova saveznog Pravilnika.

⁴ To proizlazi iz nekadašnjeg članka P1422 i sadašnjeg članka B6.109 URBSFA-ova saveznog Pravilnika.

⁵ I članak 101. UFEU-a

⁶ Štoviše, Belgijski arbitražni sud za sport utvrdio je da ne postoji povreda članka 101. UFEU-a.

16. U prilog svojim zahtjevima u biti tvrde da se UEFA-inim i URBSFA-ovim pravilima o domaćim igračima povređuje sloboda kretanja radnika na temelju članka 45. UFEU-a jer se tim pravilima ograničava mogućnost profesionalnog nogometnog kluba kao što je Royal Antwerp da zaposli igrače koji ne ispunjavaju UEFA-in i URBSFA-ov zahtjev u pogledu toga da igrači moraju biti domaći ili iz nacionalne lige te da oni za taj klub nastupe na utakmici, kao i mogućnost igrača kao što je osoba UL da ga zaposli klub u odnosu na koji ne ispunjava navedeni zahtjev i da on nastupi za taj klub.

17. UEFA je 9. studenoga 2021. podnijela zahtjev za dobrovoljnu intervenciju u postupku, koji je proglašen dopuštenim presudom od 26. studenoga 2021.

18. Sud koji je uputio zahtjev u zahtjevu za prethodnu odluku navodi, kao prvo, da se arbitražni pravorijek za koji se od njega traži da ga poništi temeljio na i. djelomičnoj nedopuštenosti zahtjevâ osobe UL i kluba Royal Antwerp i na odbijanju preostalog dijelova tih zahtjeva kao neutemeljenih te ii. na tumačenju i primjeni dviju odredbi prava Unije, odnosno članaka 45. i 101. UFEU-a, uzimajući u obzir da bi moguća neusklađenost s njima mogla, ovisno o slučaju, predstavljati povredu javnog poretka u smislu članka 1717. belgijskog Pravosudnog zakonika, s obzirom na njihovu prirodu i relevantnu sudsku praksu Suda.

19. Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev smatra da mu je za donošenje odluke potrebno da Sud pojasni kako treba tumačiti članke 45. i 101. UFEU-a. Taj sud zatim pita ograničavaju li ta pravila slobodu kretanja radnika i tržišno natjecanje, kao i jesu li opravdana, prikladna, nužna i proporcionalna u odnosu na ciljeve koji se njima nastoje postići. Sud koji je uputio zahtjev u tom kontekstu upućuje, među ostalim, na priopćenje za medije koje je objavila Europska komisija i istraživanje koje je provedeno za tu instituciju, iz kojeg proizlazi i. da ta pravila imaju ili je vjerojatno da imaju ograničavajuće učinke na slobodu kretanja radnika te ii. da pitanje u pogledu toga jesu li ti učinci proporcionalni vrlo malim koristima do kojih dovode, uzimajući u obzir da se čini da postoje manje ograničavajuće alternativne mjere, treba detaljno ispitati, osobito u okviru postupka zbog povrede obveze koji je pokrenula navedena institucija⁷.

D. Prethodna pitanja

20. U tim je okolnostima Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Prvostupanjski sud na francuskom jeziku u Bruxellesu) odlukom od 15. listopada 2021., koju je Sud zaprimio 11. studenoga 2021., uputio Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 101. UFEU-a tumačiti na način da mu se protivi plan u pogledu domaćih igrača koji je 2. veljače 2005. donio UEFA-in Izvršni odbor i koji su na kongresu u Tallinu 21. travnja 2005. odobrila 52 udruženja koja su UEFA-ini članovi te koji se provodi propisima koje su donijeli UEFA i savezi koji su njezini članovi?
2. Treba li članke 45. i 101. UFEU-a tumačiti na način da im se protivi primjena pravila koja se odnose na uvrštenje i redosljed nastupanja domaćih igrača na popisu igrača za utakmicu i koja se propisuju člancima P335.11. i P.1422. URBSFA-ova saveznog Pravilnika te su preuzeta u članku B4.1[12] odjeljka 4. i članku B6.109. odjeljka 6. novog URBSFA-ova Pravilnika?”

⁷ Štoviše, sud koji je uputio zahtjev pita može li se smatrati da pravila o domaćim igračima predstavljaju sporazum među poduzetnicima, odluku udruženja poduzetnika ili usklađeno djelovanje u smislu članka 101. stavka 1. UFEU-a.

21. Pisana očitovanja podnijeli su osoba UL, Royal Antwerp, URBSFA, UEFA, belgijska, grčka, poljska, portugalska, rumunjska i švedska vlada te Komisija. Osoba UL, Royal Antwerp, URBSFA, UEFA, poljska, rumunjska i švedska vlada te Europska komisija sudjelovali su na raspravi održanoj 15. studenoga 2022.

III. Ocjena

22. Sud koji je uputio zahtjev traži smjernice o tome jesu li pravila o domaćim igračima koja su uveli UEFA (prvo pitanje) i URBSFA (drugo pitanje) usklađena s pravom Unije. Zanimljivo je da se u prvom pitanju, za razliku od drugog pitanja, ne upućuje na članak 45. UFEU-a.

23. U ovom mišljenju valja ispitati treba li članak 45. UFEU-a tumačiti na način da mu se protiv primjena pravila kao što su ona iz relevantnog URBSFA-ova Pravilnika, koja se odnose na uvrštavanje domaćih igrača na popis igrača za utakmicu i njihovo nastupanje na terenu. Budući da se naveden URBSFA-ov Pravilnik uvelike temelji na UEFA-inim pravilima, u ovom ću mišljenju ispitati i ta pravila.

24. Sud koji je uputio zahtjev svojim pitanjima u biti traži da se utvrdi treba li članak 45. UFEU-a tumačiti na način da mu se protiv primjena pravila o domaćim igračima kao što su pravila koja su donijeli UEFA i URBSFA.

A. Dopuštenost

25. URBSFA tvrdi da oba pitanja treba proglasiti nedopuštenima jer tužitelji iz glavnog postupka u njima nemaju interes i jer su hipotetska. Usto tvrdi da spor iz glavnog postupka ima samo nacionalni aspekt s obzirom na državljanstvo osobe UL, sjedište kluba Royal Antwerp i teritorijalno područje primjene spornih pravila i da se od suda koji je uputio zahtjev samo traži da donese odluku *inter partes*.

26. UEFA smatra da prethodna pitanja treba proglasiti nedopuštenima jer sud koji je uputio zahtjev nije dovoljno detaljno opisao činjenični i zakonodavni kontekst u kojem se ona postavljaju, osobito identitet različitih nacionalnih nogometnih saveza koji su uveli pravila o domaćim igračima i stvarni sadržaj tih različitih pravila. Navedeni sud usto nije utvrdio da spor iz glavnog postupka ima prekogranični aspekt. Osim toga, budući da je odluka kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku donesena prije saslušanja UEFA-e, nedovoljno precizan i detaljan prikaz činjeničnog i zakonodavnog konteksta predmeta onemogućio je UEFA-i da ostvari svoja prava.

27. Slično tomu, rumunjska vlada i Komisija slažu se s URBSFA-om i UEFA-om da je pitanje u pogledu tumačenja članka 45. UFEU-a upućeno a da u glavnom postupku ne postoji nikakav inozemni odnosno vanjski element, kao ni ikakva naznaka suda koji je uputio zahtjev da je tumačenje nužno za donošenje odluke u tom postupku unatoč tomu što spor ima samo nacionalni aspekt.

28. Iako shvaćam zabrinutost opisanu u prethodnim točkama⁸, smatram da su ova pitanja dopuštena.

⁸ Osoba UL i Royal Antwerp doista su iz Belgije pa u tom pogledu ne postoji prekogranični element.

29. U ocjeni prigovora nedopuštenosti predmeta zbog navodno potpuno unutarnje situacije polazi se od presude Suda Ullens de Schooten⁹, u kojoj je Sud jasno sazeo i klasificirao četiri situacije u kojima je u predmetima koji proizlaze iz potpuno unutarnjih situacija ipak dopušteno donijeti prethodnu odluku. Jedna je od njih situacija u kojoj se ne može isključiti da su državljani s poslovnim nastanom u drugim državama članicama bili ili mogli biti zainteresirani za korištenje slobodom o kojoj je riječ prilikom izvršavanja djelatnosti na državnom području države članice koja je donijela dotični nacionalni propis i, prema tome, da je taj propis, koji se bez razlike primjenjuje na državljane te države članice i na državljane drugih država članica, mogao proizvesti učinke koji nisu bili ograničeni na tu državu članicu¹⁰. U tom se pogledu ne može isključiti da se odredbama o kojima je riječ onemogućuje nogometašima iz drugih država članica da uđu na belgijsko tržište.

30. Osim toga, treba imati na umu da je u ovom slučaju sud koji je uputio zahtjev nadležan samo za utvrđivanje toga je li arbitražnim pravorijekom povrijeđen javni poredak. Prema definiciji, sud koji je uputio zahtjev u svojoj ocjeni treba nadići konkretne činjenice iz ovog slučaja jer su razmatranja povezana s javnim poretkom nužno šira od pojedinačnih slučajeva.

31. Treba usto uzeti u obzir da predmet ovog postupka na nacionalnoj razini nije spor između osobe između osobe UL i kluba Royal Antwerp, nego su to sporne UEFA-ine i URBSFA-ove odredbe. Zahtjev za poništenje arbitražnog pravorijeka, o kojem odlučuje sud koji je uputio zahtjev, ne odnosi se na hipotetsku situaciju. Taj se arbitražni pravorijek temelji na tumačenju i primjeni članka 45. UFEU-a¹¹ koje je utvrdio Cour belge d'arbitrage pour le sport (Belgijski arbitražni sud za sport). Sud koji je uputio zahtjev navodi da je dužan provesti nadzor valjanosti tog tumačenja i primjene kako bi utvrdio protivi li se taj pravorijek javnom poretku. Stoga sud koji je uputio zahtjev ima dvojbe u pogledu načina na koji je Cour belge d'arbitrage pour le sport (Belgijski arbitražni sud za sport) primijenio članak 45. UFEU-a. Ni od Coura belge d'arbitrage pour le sport (Belgijski arbitražni sud za sport) ni suda koji je uputio zahtjev ne traži se da ocijene konkretnu situaciju osobe UL. Suprotno tomu, osoba UL, koju je naknadno podržao klub Royal Antwerp, tražila je da se pravila o domaćim igračima koja su uveli UEFA i URBSFA proglašene nezakonitima jer se njima povređuje pravo Unije. Prilikom ocjene toga treba li poništiti arbitražni pravorijek u kojem se utvrđuje da ne postoji povreda prava Unije, sud koji je uputio zahtjev sporne odredbe treba ispitati cjelovito i općenito.

32. Naposljetku, kad je riječ o UEFA-inoj tvrdnji prema kojoj nije saslušana prije donošenja odluke kojom se Sudu upućuje zahtjev za prethodnu odluku, dovoljno je navesti da u skladu sa sudskom praksom Suda nije na Sudu da utvrdi je li odluka kojom mu se upućuju prethodna pitanja donesena u skladu s pravilima nacionalnog prava kojima se uređuju ustroj sudova i sudski postupci¹².

33. Stoga predlažem da Sud proglasi dopuštenima pitanja koja je uputio sud koji je uputio zahtjev.

B. Meritum

34. U skladu s člankom 45. UFEU-a, sloboda kretanja radnika osigurava se unutar Unije.

⁹ Presuda od 15. studenoga 2016. (C-268/15, EU:C:2016:874)

¹⁰ Vidjeti presudu od 15. studenoga 2016. Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, t. 50.).

¹¹ Kao i članka 101. UFEU-a

¹² Vidjeti primjerice presudu od 11. travnja 2000., Deliège (C-51/96 i C-191/97, EU:C:2000:199, t. 29.).

35. Sportske aktivnosti koje su dio gospodarskog života obuhvaćene su temeljnim slobodama iz Ugovora¹³, što znači da profesionalne nogometaše koji se bave gospodarskom djelatnosti treba kvalificirati kao „radnike” za potrebe članka 45. UFEU-a¹⁴.

36. Kad je riječ o subjektima koji su obvezani člankom 45. UFEU-a, prema ustaljenoj sudskoj praksi, ta se odredba primjenjuje na privatne subjekte kao što su UEFA i URBSFA, koji kolektivno uređuju pitanja plaćenog zaposlenja¹⁵.

1. Sporne odredbe

37. Smatram da je u ovom trenutku korisno sažeto iznijeti sporne odredbe.

38. U skladu s UEFA-inim Pravilnikom, domaći igrači definiraju se kao igrače koji su, neovisno o državljanstvu, trenirali u svojem klubu ili u drugom klubu istog nacionalnog udruženja, najmanje tri godine, između 15. i 21. godine. Osim toga, u skladu s UEFA-inim Pravilnikom, klubovi koji sudjeluju u jednom od UEFA-inih natjecanja¹⁶ moraju na popis od najviše 25 igrača uvrstiti najmanje osam domaćih igrača. Najmanje četiri igrača moraju biti igrači koji su trenirali u klubu u kojem je riječ.

39. Na temelju URBSFA-ovih pravila, klubovi koji se registriraju za natjecanje u URBSFA-ovoj nadležnosti na *popis* od najviše 25 igrača moraju uvrstiti najmanje osam igrača koji su igrali za taj klub ili neki drugi belgijski klub tijekom najmanje tri sezone prije 23. rođendana (a troje od tih osam igrača prije 21. rođendana). Osim toga, kad je riječ o *popisima igrača za utakmicu*, klubovi moraju koristiti igrače s tog popisa i na njega uvrstiti najmanje šest igrača koji su u njemu bili učlanjeni najmanje tri pune sezone prije 23. rođendana, a dvoje od tih šest igrača prije 21. rođendana.

40. U oba slučaja (kad je riječ o UEFA-inim i URBSFA-ovim pravilima), ako se ne poštuju minimalni pragovi, te igrače ne mogu zamijeniti igrači koji ne ispunjavaju relevantne uvjete.

2. Ograničenje

41. U nastavku ću ispitati predstavljaju li sporne odredbe ograničenje članka 45. UFEU-a.

42. Osoba UL i Royal Antwerp, kao i Komisija¹⁷, smatraju da sporne odredbe utječu na slobodu kretanja radnika u Uniji i predstavljaju neizravnu diskriminaciju na temelju državljanstva. UEFA i URBSFA pak tvrde da se odredbe o kojima je riječ primjenjuju na sve igrače bez razlike, neovisno o njihovom državljanstvu i ne predstavljaju prepreku slobodi kretanja igrača.

¹³ Vidjeti također Forsthoff, U., Eisendle, D., u Grabitz, E., Hilf, M. i Nettesheim, M. (ur.), *Das Recht der Europäischen Union*, 76. EL., ažurirano u svibnju 2022., C. H. Beck, München, čl. 49. AEUV, t. 104.

¹⁴ To je ustaljena sudska praksa od presude od 14. srpnja 1976., Donà (13/76, EU:C:1976:115, t. 13.). Vidjeti i presudu od 15. prosinca 1995., Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, t. 73.). Općenito govoreći, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, pojam „radnik” ima posebno, neovisno značenje i ne smije ga se tumačiti usko. Stoga „radnikom” treba smatrati svaku osobu koja obavlja stvarne i konkretne aktivnosti, osim onih koje su toliko ograničene da su samo marginalne i pomoćne. Vidjeti presudu od 19. srpnja 2017., Abercrombie & Fitch Italia (C-143/16, EU:C:2017:566, t. 19. i navedena sudska praksa).

¹⁵ To je ustaljena sudska praksa od presude od 12. prosinca 1974., Walrave i Koch (36/74, EU:C:1974:140, t. 17.). Vidjeti i presude od 15. prosinca 1995., Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, t. 82.); od 13. travnja 2000., Lehtonen i Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, t. 35.) i od 16. ožujka 2010., Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, t. 30.).

¹⁶ Odnosno sljedeća četiri natjecanja: UEFA Liga prvaka, Europska liga, Konferencijska liga i Superkup

¹⁷ Komisija ipak, kao što je to prethodno opisano, smatra da je pitanje nedopušteno zbog navodnog nepostojanja prekograničnog elementa.

43. Smatram da sporne odredbe mogu dovesti do neizravne diskriminacije prema državljanima drugih država članica. Nesporno je da je, što je igrač mlađi, vjerojatnije da stanuje u mjestu rođenja¹⁸. Sporne odredbe stoga nužno negativno utječu na igrače iz drugih država članica.

44. Sporne odredbe zapravo predstavljaju zahtjev koji mogu ispuniti samo osobe koje su se nalazile na određenom mjestu. Sud je u tom pogledu u više navrata presudio da nacionalna pravila, kojima se stvara razlika na temelju boravišta, djeluju uglavnom na štetu državljana drugih država članica, s obzirom na to da su osobe bez boravišta u većini slučajeva stranci¹⁹. Slično tomu, ustaljena je sudska praksa Suda da zahtjevi u pogledu kvalifikacije koje je potrebno ispuniti za obavljanje određenih zanimanja predstavljaju neizravno diskriminirajuće ograničenje slobodnog kretanja radnika²⁰. Pravila o domaćim igračima vjerojatno ograničavaju mogućnost igrača koji su građani Unije da slobodno napuste klub u jednoj državi članici kako bi prešli u klub u drugoj državi članici. Iako su sporne odredbe sročene neutralno, njima se domaće igrače stavlja u povoljniji položaj u odnosu na igrače iz drugih država članica²¹.

45. U svakom slučaju, čak i kad bi se smatralo da sporne odredbe ne dovode do neizravne diskriminacije, *quod non*, svakako predstavljaju (obično) ograničenje slobodnog kretanja nogometaša. U tom pogledu podsjećam na to da je Sud odlučio da pravila kojima se košarkaškom klubu zabranjuje da za njega na utakmicama nacionalnog prvenstva igraju igrači iz drugih država članica, ako je transfer izvršen nakon određenog datuma, „predstavlja prepreku slobodi kretanja radnika”²².

46. Usputno napominjem da za utvrđivanje ograničenja nije važna definicija domaćih igrača za koju su se odlučili UEFA i URBSFA, u skladu s kojom domaći igrači nisu samo igrači koji dolaze iz konkretnog kluba, nego i igrači iz relevantne nacionalne lige. U oba slučaja, osam igrača ne smije dolaziti iz kluba u drugoj državi članici, a 17 može. Međutim, kad je riječ o utvrđivanju proporcionalnosti spornih odredbi, važno je razlikovati klupske igrače i igrače iz iste lige.

¹⁸ To ne znači da ne postoje igrači koji se u vrlo ranoj dobi sele u inozemstvo. Međutim, to je samo mali broj igrača pa je riječ o iznimci koja potvrđuje pravilo prema kojem je, što je igrač mlađi, vjerojatnije da stanuje u mjestu rođenja.

¹⁹ Vidjeti, primjerice i u pogledu članka 45. UFEU-a, presudu od 7. svibnja 1998., *Clean Car Autoservice* (C-350/96, EU:C:1998:205, t. 29. i navedena sudska praksa). Vidjeti također Zawadzka-Łojek, A., „Ochrona interesu ogólnego na rynku wewnętrznym – dopuszczalne wyjątki i ograniczenia swobod. Model ochrony”, in *System Prawa Unii Europejskiego*, Volume 7, *Prawo rynku wewnętrznego*, Varšava, C. H. Beck, 2020., t. 197.

²⁰ Vidjeti primjerice presudu od 15. listopada 1987., *Heylens i dr.* (222/86, EU:C:1987:442, t. 9. do 11.).

²¹ Vidjeti u tom smislu također Kliesch, J., *Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht*, Nomos, Baden-Baden, 2017., str. 215. u pogledu UEFA-inih pravila.

²² Vidjeti presudu od 13. travnja 2000., *Lehtonen i Castors Braine* (C-176/96, EU:C:2000:201, t. 49.). Sud ovdje izričito upućuje na svoju presudu od 15. prosinca 1995., *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463, t. 99. i 100.). Osim toga, Sud je u presudi od 16. ožujka 2010., *Olympique Lyonnais* (C-325/08, EU:C:2010:143, t. 35.) odlučio da je da se francuskim kolektivnim ugovorom, kojim se od *joueur espoir* (igrača u dobi od 16 do 22 godine) zahtijeva da po završetku razdoblja treniranja, pod prijetnjom tužbe za naknadu štete, potpiše profesionalni ugovor s klubom u kojem je trenirao, igrače može odvratiti od ostvarivanja njihova prava na slobodno kretanje.

3. Opravdanje

47. Ograničenje slobode kretanja radnika može se opravdati samo ako se temelji, kao prvo, na nekom od razloga navedenih u članku 45. stavku 3. UFEU-a²³ ili na važnom razlogu u javnom interesu²⁴ te, kao drugo, ako se njime poštuje načelo proporcionalnosti, što znači da je to ograničenje prikladno za dosljedno i sustavno osiguravanje ostvarivanja željenog cilja, a da se njime ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje tog cilja²⁵.

a) Članak 165. UFEU-a

48. S obzirom na činjenicu da se različite stranke iz postupka u svojim očitovanjima često pozivaju na članak 165. UFEU-a, u ovom dijelu pravne analize treba iznijeti nekoliko napomena o toj odredbi.

49. Članak 165. UFEU-a, koji je u Ugovore dodan Ugovorom iz Lisabona²⁶, odnosi se na tri različita, ali međusobno povezana područja: obrazovanje, mlade i sport. Podijeljen je na četiri stavka. U stavku 1. utvrđuju se opća svrha i razlog donošenja navedene odredbe, a to je da Unija doprinosi promidžbi europskog sporta, vodeći pritom računa o specifičnoj prirodi sporta, njegovim strukturama koje se temelje na dobrovoljnim aktivnostima te njegovoj društvenoj i obrazovnoj ulozi. U stavku 2. zatim se konkretno navode ciljevi djelovanja Unije, s kojim se nemoguće ne složiti²⁷: razvijanje europske dimenzije u sportu promicanjem pravednosti i otvorenosti na sportskim natjecanjima i suradnje među tijelima odgovornima za sport te zaštitom tjelesnog i moralnog integriteta sportaša i sportašica, osobito najmlađih. U stavku 3. naglašava se važnost podupiranja suradnje s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama, osobito s Vijećem Europe²⁸. Naposljetku, ali ključno, stavkom 4. omogućuje se da političke institucije Unije²⁹ „sukladno redovnom zakonodavnom postupku [...] donose poticajne mjere, pri čemu je isključeno bilo kakvo usklađivanje”³⁰, a (samo) Vijeće da na prijedlog Komisije donosi preporuke.

1) Doslovno tumačenje

50. Razmatranja u nastavku već izravno proizlaze iz teksta članka 165. UFEU-a.

51. Kao prvo, ta se odredba odnosi na Uniju, a ne na države članice ili na druga tijela javne vlasti, a još manje na privatne subjekte. Kao drugo, upotrijebljeni izrazi („doprinos”, „promicanje”, „uzeti u obzir”, „razvoj”, „suradnja”) uobičajeni su za neobvezujuće pravo. Kao treće, članak 165. UFEU-a

²³ Javni poredak, javna sigurnost i javno zdravlje

²⁴ Sud je tijekom godina upotrebljavao različito nazivlje za negospodarske razloge na kojima se temelje opravdanja i koji su utvrđeni (a i dalje se utvrđuju) u sudskoj praksi. Vidjeti Martucci, F., *Droit du marché intérieur de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, Pariz, 2021., t. 261. Radi jasnoće, u ovom ću mišljenju upotrebljavati pojam „važni razlozi u javnom interesu”.

²⁵ Vidjeti u tom smislu u bitnome presude od 15. prosinca 1995., Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, t. 104.); od 16. ožujka 2010., Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, t. 38.) i od 10. listopada 2019., Kraih (C-703/17, EU:C:2019:850, t. 55.).

²⁶ U pogledu povijesti nastanka te odredbe vidjeti mišljenje nezavisnog odvjetnika A. Rantosa u predmetu European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2022:993, t. 29.).

²⁷ Od sedam ciljeva iz tog stavka šest ih se odnosi na obrazovanje, a samo jedan na sport.

²⁸ Budući da se upućuje na Vijeće Europe, ta je odredba konkretan izraz opće obveze koju Unija ima na temelju članka 220. stavka 1. UFEU-a, a to je uspostavljanje odgovarajućeg oblika suradnje s Vijećem Europe. Vidjeti i moje mišljenje u predmetu The English Bridge Union (C-90/16, EU:C:2017:464, t. 33.).

²⁹ Za potrebe ovog mišljenja političkim institucijama Unije smatram Komisiju, Vijeće i Parlament.

³⁰ Točno je da treba vremena da se shvati ta odredba kojom se na orvelijanski način političkim institucijama omogućuje da koriste redovne zakonodavne postupke kako bi donijele... sve samo ne zakone.

obuhvaća profesionalni i rekreativni sport, neovisno o tome bave li se osobe njime u okviru klubova ili individualno³¹. Kao četvrto, iako se odredba odnosi na redovni zakonodavni postupak, članak 165. stavak 4. UFEU-a nije pravna osnova na temelju koje bi političke institucije mogle donositi pravno obvezujuće akte u smislu članka 288. UFEU-a³². Stoga članak 165. stavak 4. nije ništa drugo nego „lažna pravna osnova” koja je tipična za područje obuhvaćeno politikom Unije u kojem države članice, kao „gospodarice Ugovorâ”, nisu voljne dodijeliti Uniji nikakve povezane zakonodavne ovlasti. Taj se aspekt, uzgred rečeno, već odražava u članku 2. stavku 5. i članku 6. točki (e) UFEU-a, s obzirom na to da Unija u području sporta nema zakonodavnu „nadležnost”, nego je nadležna samo za „poduzimanje djelovanja kojima se podupiru, koordiniraju ili dopunjuju djelovanja država članica”³³.

2) Sustavno i teleološko tumačenje

52. Kad je riječ o položaju članka 165. UFEU-a u strukturi UFEU-a, treba istaknuti da se navedeni članak, s obzirom na to da je smješten u dijelu trećem glavi XII. UFEU-a³⁴, nalazi među svim ostalim područjima politike Unije.

53. Iz toga se mogu zaključiti sljedeći elementi.

54. Kao prvo, članak 165. UFEU-a nije odredba koja ima opću primjenu u smislu dijela prvog glave II. UFEU-a³⁵. Kao drugo, UEFA i URBSFA, kao privatna tijela koja kolektivno uređuju pitanja plaćenog zaposlenja, niti ostvaruju niti provode politiku Unije. To je zadaća zakonodavca Unije (i onih tijela koja prenose, primjenjuju i provode sekundarno zakonodavstvo). Suprotno tomu, UEFA i URBSFA nastoje se pozvati na cilj javne politike kako bi opravdali ograničenje temeljne slobode. Kad je riječ o ovom predmetu, oni u funkcionalnom smislu nisu usporedivi s institucijom Unije koja djeluje³⁶ na temelju članka 165. UFEU-a, nego s državom članicom koja nastoji opravdati ograničenje temeljne slobode. Drugim riječima, u ovom je predmetu riječ o *negativnom* uključivanju jer subjekt temeljnu slobodu nastoji ograničiti kako bi promicao drugu politiku koju smatra važnijom. Ta druga politika odnosi se na područje sporta. Kao treće, nije na UEFA-i ni URBSFA-u da provode djelovanje Unije na temelju članka 165. UFEU-a. Oni su privatni subjekti koji osim regulatornih izvršavaju i ekonomske funkcije. Kao četvrto, političke institucije Europske unije naravno imaju slobodu da, kad to smatraju potrebnim, na temelju članka 165. UFEU-a ili nekog drugog članka uspostave³⁷ europski model sporta. To ipak ne znači da se funkcije koje imaju institucije Unije na neki način eksternaliziraju UEFA-i ili URBSFA-u. Kao peto, UEFA i URBSFA ne mogu se pozvati na članak 165. UFEU-a kako bi dobili potpunu slobodu u svrhu ograničenjâ temeljnih sloboda iz članka 45. UFEU-a. Ograničenja tih temeljnih sloboda koja utvrde subjekti kao što su UEFA ili URBSFA treba ocjenjivati kao sva druga ograničenja, u skladu s standardnim načelima.

³¹ Vidjeti u tom smislu također Odendahl, K., Pechstein, M., Nowak, C., Häde, U. (ur.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band III, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017., čl. 165. AEUV, t. 9.

³² Odnosno uredbe, direktive i odluke

³³ Članak 2. stavak 5. i članak 6. točka (e) UFEU-a. U članku 2. stavku 5. potom se pojašnjava da se takvim djelovanjima ne zamjenjuje nadležnost država članica u tim područjima.

³⁴ Drugim riječima, smješten je između Europskog socijalnog fonda i Kulture.

³⁵ Takva se povlastica primjenjuje samo u područjima koja „gospodari Ugovorâ” očitno smatraju važnijima, a to su, primjerice, nediskriminacija (članci 8. i 10. UFEU-a), okoliš (članak 11. UFEU-a), zaštita potrošača (članak 12. UFEU-a) ili zaštita podataka (članak 16. UFEU-a).

³⁶ U nedostatku boljeg pojma, pažljivo upotrebljavam glagol „djelovati” jer se člankom 165. UFEU-a, kao što je to prethodno utvrđeno, institucijama Unije ne omogućuje da donose zakonodavstvo u pravom smislu te riječi.

³⁷ Želim usputno napomenuti da su političke institucije očitno odlučile da neće na temelju članka 114. UFEU-a uskladiti i urediti pitanja sporta koja se odnose na unutarnje tržište.

3) Primjena na ovaj slučaj

55. Sva prethodna razmatranja ne znače da je pravna snaga članka 165. UFEU-a toliko ograničena³⁸ da on nema apsolutno nikakav utjecaj na ovaj slučaj. Naime, ta je odredba korisna u dva pogleda: kao prvo, za utvrđivanje razloga za opravdanje ograničenja članka 45. UFEU-a, koje je poznato kao važan razlog u javnom interesu, i, kao drugo, kao naznaka onoga što je unutar Unije prihvatljivo prilikom provođenja testa proporcionalnosti³⁹. Osim toga, Sud je upravo tako postupao u prošlosti⁴⁰.

b) Utvrđivanje važnih razloga u javnom interesu

56. UFEA i URBSFA u biti se pozivaju na dva različita važna razloga u javnom interesu, odnosno poticanje treniranja i zapošljavanja mladih igrača te poboljšanje natjecateljske ravnoteže među momčadima koje sudjeluju u UEFA-inim klupskim natjecanjima i nacionalnim natjecanjima. Drugi važan razlog u javnom interesu na koji su se pozvali jest zaštita mladih igrača jer bi oni trebali ostati u svojem društvenom i obiteljskom okruženju te izbjegavati prekid svojeg redovnog obrazovanja.

57. U tom pogledu treba napomenuti da se čini da Sud pretpostavlja, kad se subjekti kao što su UEFA i URBSFA, koji su obvezani člankom 45. UFEU-a, žele pozvati na određene razloge koji opravdavaju ograničenje, ni na opseg ni na sadržaj tih opravdanja ne utječe to jesu li sporne odredbe privatne ili javne prirode⁴¹.

58. Slažem se s tom tvrdnjom i shvaćam opći interes da se zadrži usklađen sustav u pogledu članka 45. UFEU-a neovisno o tome uvode li ograničenja tijela javne vlasti ili privatni subjekti. Međutim, s uma se ne smije smetnuti činjenica da privatni subjekti kao što su UEFA ili URBSFA, za razliku od države članice kao tijela javne vlasti, u skladu sa svojom svrhom, imaju ekonomske ciljeve⁴². Ti ciljevi mogu katkad biti u suprotnosti s javnim ciljevima. UEFA i URBSFA usto izvršavaju regulatorne i ekonomske funkcije. Budući da te funkcije nisu odvojene, neizbježni su sukobi interesa. Drugim riječima, UEFA i URBSFA postupali bi nelogično kad bi nastojali ostvariti javne ciljeve koji se izravno protive njihovim komercijalnim interesima.

59. Kad države članice nastoje opravdati ograničenja temeljnih sloboda, pretpostavlja se da to čine kako bi pridonijele javnom interesu koji se razlikuje od interesa unutarnjeg tržišta. To ne vrijedi za privatne subjekte, što treba imati na umu prilikom analize u nastavku. Iz tog razloga dajem prednost pojmovima koje je Sud upotrijebio u presudi Angonese, u kojoj ističe „cilj koji se nastoji

³⁸ Nadalje, Sud je odlučio da se članku 165. UFEU-a, tumačenom u vezi s odredbama Ugovora koje se odnose na državljanstvo, odnosno člankom 18. i 21. UFEU-a, protive određena pravila nacionalnog sportskog saveza kojima se ograničava sloboda kretanja. Vidjeti presudu od 13. lipnja 2019., *TopFit i Biffi* (C-22/18, EU:C:2019:497).

³⁹ U tom se pogledu u potpunosti slažem s mišljenjem nezavisnog odvjetnika A. Rantosa u predmetu *European Superleague Company* (C-333/21, EU:C:2022:993, t. 42.), u kojem se navodi da, „iako se nije moguće pozivati na posebne značajke sporta kako bi se iz područja primjene UFEU-a i UFEU-a isključile sportske aktivnosti, upućivanja u članku 165. UFEU-a na specifičnu prirodu sporta te njegovu društvenu i obrazovnu ulogu mogu biti relevantna u svrhu, među ostalim, analize, u području sporta, eventualnog objektivnog opravdanja ograničenjâ tržišnog natjecanja ili temeljnih sloboda”.

⁴⁰ Vidjeti presudu od 16. ožujka 2010., *Olympique Lyonnais* (C-325/08, EU:C:2010:143, t. 39.). Vidjeti u kontekstu slobode poslovnog nastana na temelju članka 49. UFEU-a i presudu od 7. rujna 2022., *Cilevičs i dr.* (C-391/20, EU:C:2022:638, t. 59.), u kojoj Sud samo općenito upućuje na članak 165. UFEU-a prije ispitivanja ograničavajuće prirode nacionalne mjere, koja očito spada u područja obuhvaćena člankom 165. UFEU-a.

⁴¹ Vidjeti presudu od 15. prosinca 1995., *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463, t. 86.).

⁴² Vidjeti također *Weatherill, S., European Sports Law*, T. M. C. Asser, Hag, 2007., str. 60., koji navodi da, iako je pristup Suda „logičan”, „nije jasno kako se pojmovi iz [članka 45. stavka 3. UFEU-a] mogu prikladno preoblikovati kako bi odgovarali privatnom sektoru” i koji naglašava da, kad bi se privatnim subjektima dopustilo da se pozivaju na razloge za opravdanje u javnom interesu, to bi „moglo dovesti do pretjeranog proširivanja njihovih ovlasti”.

legitimno postići”⁴³ a da pritom ne navodi da je nužno da takav cilj bude u *javnom* interesu. Zbog tog je razloga tim važnije ispitati element važnih razloga na koje se pozivaju UEFA i URBSFA, koji se odnosi na *javni* interes.

60. Kad je riječ o profesionalnom sportu, Sud je već imao prilike utvrditi da, s obzirom na značajnu društvenu ulogu sportskih aktivnosti, a osobito nogometa, u Europskoj uniji, cilj poticanja zapošljavanja i treniranja mladih igrača treba prihvatiti kao legitiman⁴⁴. Isto vrijedi i za cilj održavanja ravnoteže među klubovima osiguravanjem određene razine jednakosti i neizvjesnosti rezultata⁴⁵.

c) *Proporcionalnost*

61. Nadalje, spornim odredbama treba poštovati načelo proporcionalnosti, što znači da one moraju biti prikladne za to da na dosljedan i sustavan način osigura ostvarivanje željenog cilja a da se ne prekorači ono što je nužno za njegovo postizanje. Na sudu koji je uputio zahtjev jest da ocijeni proporcionalnost spornih odredaba. U tom je pogledu teret dokazivanja u pogledu proporcionalnosti pravila o domaćim igračima na UEFA-i i URBSFA-u.

62. S obzirom na informacije koje su pružene Sudu i očitovanja različitih stranaka, smatram da je Sud dovoljno informiran da sudu koji je uputio zahtjev pruži smjernice u pogledu testa proporcionalnosti.

63. Dokazat će se da su određena ograničenja opravdana.

64. Općenito govoreći, kao što se to ističe u pravnoj teoriji, „[s]portska pravila imaju gospodarski učinak. No da ne postoje neka osnovna pravila, ne bi bilo sporta”⁴⁶. Posebna tržišta natjecateljskog sporta temelje se na postojanju konkurenata. Kad ne bi postojala ograničenja, to bi moglo dovesti do situacije u kojoj bi određeni klub, koji može kupiti sve igrače, bio u položaju da ga nijedan drugi klub *de facto* ne može pobijediti. Bilo bi šteta da, primjerice, Wisła Kraków može dominirati čitavom poljskom ligom. „Lijepa igra” izgubila bi svoju privlačnost.

1) *Prikladnost*

65. Sporne odredbe moraju biti prikladne za ostvarivanje navodnih važnih razloga u općem interesu, odnosno pravila o domaćim igračima moraju biti prikladna za poticanje treniranja i zapošljavanja mladih igrača te poboljšanje natjecateljske ravnoteže među momčadima koje sudjeluju u UEFA-inim klupskim natjecanjima i nacionalnim natjecanjima.

⁴³ Vidjeti presudu od 6. lipnja 2000., Angonese (C-281/98, EU:C:2000:296, t. 42.). Vidjeti u tom smislu također Müller-Graff, P.-Chr., „Die horizontale Direktwirkung der Grundfreiheiten”, *Europarecht*, 2014., str. 3. do 29., osobito str. 12.

⁴⁴ Vidjeti presude od 15. prosinca 1995., Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, t. 106.) i od 16. ožujka 2010., Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, t. 39.).

⁴⁵ Vidjeti presudu od 15. prosinca 1995., Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, t. 106.). Sud je kao valjan cilj priznao i regularnost sportskog natjecanja; vidjeti presude od 11. travnja 2000., Deliège (C-51/96 i C-191/97, EU:C:2000:199, t. 64.) i od 13. travnja 2000., Lehtonen i Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, t. 53.). Međutim, ovaj se predmet ne odnosi na takvu regularnost natjecanja, nego na uvjete koje klub mora ispuniti kako bi sudjelovao u natjecanju.

⁴⁶ Vidjeti Weatherill, S., *op. cit.*, str. 336.

i) Treniranje i zapošljavanje mladih igrača

66. Sporne su odredbe prema definiciji prikladne za postizanje cilja treniranja i zapošljavanja mladih igrača, kao što to uostalom priznaje i Royal Antwerp⁴⁷.

67. Međutim, imam određene dvojbe u pogledu opće dosljednosti spornih odredbi s obzirom na definiciju domaćeg igrača. Ako je domaći igrač, kao što je to slučaj u UEFA-inim i URBSFA-ovim pravilima, ne samo igrač koji trenira u samom klubu, nego i igrač koji trenira u drugom klubu iz nacionalne lige, pitam se nastoji li se spornim odredbama zaista postići cilj da klubovi treniraju mlade igrače. U tom pogledu ističem da u skladu s UEFA-inim pravilima najmanje polovica domaćih igrača (odnosno njih četiri) moraju biti igrači koji su trenirali u klubu o kojem je riječ. To ublažava problem, ali ga ne rješava u srži, u kojoj je sama definicija domaćeg igrača.

68. Te su dvojbe očito izraženije ako je riječ o velikoj nacionalnoj ligi, zbog čega mi se čini da su UEFA-ina pravila problematičnija od pravila koja je utvrdio URBSFA, koji predstavlja jednu od manjih liga u usporedbi s drugima. Ako klub iz velike nacionalne lige može „kupiti” do polovice domaćih igrača, dovodi se u pitanje cilj poticanja kluba da trenira mlade igrače.

69. Prema tome, iako smatram da je opravdan zahtjev da se na popis uvrsti prethodno utvrđen broj domaćih igrača, s aspekta treninga ne vidim razloga da se definicija domaćih igrača proširi na igrače koji ne dolaze iz konkretnog kluba, ali igraju u relevantnoj nacionalnoj ligi⁴⁸.

ii) Poboljšanje natjecateljske ravnoteže među momčadima

70. Ista se razmatranja mogu primijeniti i na cilj poboljšanja natjecateljske ravnoteže među momčadima. Ako su na temelju spornih odredaba svi klubovi obvezni trenirati igrače, onda je vjerojatno da će se opća natjecateljska ravnoteža povećati. Da ponovim, taj se cilj dovodi u pitanje u mjeri u kojoj se klubovi mogu koristiti domaćim igračima iz drugih klubova iz iste lige.

iii) Zaključak

71. Zaključno, sporne odredbe nisu dosljedne i stoga nisu prikladne za postizanje ciljeva treniranja mladih igrača i poboljšanja natjecateljske ravnoteže među momčadima u mjeri u kojoj mladi igrači koje se mora uvrstiti na popis mogu biti igrači koji ne dolaze iz kluba o kojem je riječ.

72. To znači da URBSFA-ove odredbe nisu uopće prikladne, dok su UEFA-ine odredbe prikladne samo djelomično.

2) Nužnost

73. Nadalje, sporne odredbe ne smiju prekoračiti ono što je nužno kako bi se postigli ciljevi treniranja i zapošljavanja mladih igrača.

⁴⁷ Vidjeti točku 38. očitovanja kluba Royal Antwerp.

⁴⁸ Budući da se smatra da je nužno da klubovi imaju određenu slobodu da ne koriste samo vlastite igrače, nego i igrače iz iste lige, smatram da bi se takva sloboda mogla lakše osigurati tako da se smanji broj domaćih igrača i njihova definicija ujedno ograniči na domaće igrače, odnosno igrače koji su trenirali u konkretnom klubu.

i) UEFA-ina i URBSFA-ova diskrecijska ovlast

74. UEFA u tom smislu tvrdi da postoji ustaljena sudska praksa, u skladu s kojom „profesionalni regulatori” imaju „znatnu diskrecijsku ovlast” prilikom odabira specifičnog rješenja za konkretan problem.

75. Napominjem da se u tom pogledu upućuje samo na jednu presudu (od načelnog značenja) Suda⁴⁹, u slučaju u kojem je nacionalni sud trebao ocijeniti mjere koje je poduzela Nizozemska odvjetnička komora⁵⁰. Iz posebnih okolnosti tog slučaja teško je izvesti opće načelo prema kojem bi privatni subjekti obvezani člankom 45. UFEU-a raspolagali širom diskrecijskom ovlasti nego države članice u usporedivim situacijama.

76. Suprotno tomu, smatram da se uobičajena sudska praksa primjenjuje u pogledu općih ocjena subjekata koji nastoje opravdati ograničenja članka 45. UFEU-a. Pritom treba napomenuti da je očito da subjekti na koje se odnosi članak 45. UFEU-a imaju određenu slobodu prilikom ocjenjivanja toga je li rješavanje određenog problema nužno i na koji ga način treba riješiti. Sud u tom pogledu dopušta širu i užu diskrecijsku ovlast, koja ne ovisi o tome tko je donio pravilo (država članica ili „profesionalni regulator”), nego o predmetu cilja koji se nastoji ostvariti razlogom za opravdanje. Sud je stoga dopustio prilično široku diskrecijsku ovlast u „osjetljivim pitanj[ima]”, kao što su upućivanje radnika⁵¹ ili pitanja „neobične prirode” poput lutrija⁵². Osim toga, tipična situacija u kojoj Sud dopušta određenu slobodu područje je javnog zdravstva⁵³. Treba napomenuti da je diskrecijska ovlast veća ako predmet nadilazi klasičnu gospodarsku politiku⁵⁴.

77. Međutim, to ovdje nije slučaj. Treniranje i zapošljavanje mladih igrača ima izražen ekonomski element, kao i cilj poboljšanja natjecateljske ravnoteže među momčadima. Kao što je to istaknuo Royal Antwerp u svojim očitovanjima, igrači, uključujući mlade igrače, imaju tržišnu vrijednost koja za njih i klubove u svakom slučaju predstavlja korist kad je riječ o eventualnim transferima.

78. Prema tome, ne vidim razloga da se odstupi od uobičajene sudske prakse te da se UEFA-i i URBSFA-u dodijeli diskrecijska ovlast šira od one koju bi imala država članica za opravdavanje ograničenja članka 45. UFEU-a.

ii) Manje ograničavajuće mjere

79. Alternativne mjere koje u tom pogledu osobito ističu osoba UL i Royal Antwerp izravna su naknada za trening mladih igrača ili preraspodjela prihoda.

⁴⁹ Vidjeti točke 50. i 80. UEFA-inih pisanih očitovanja, u kojima se upućuje na presudu od 19. veljače 2002., Wouters i dr. (C-309/99, EU:C:2002:98, t. 110.).

⁵⁰ Slično tomu, u presudi od 28. veljače 2013., Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (C-1/12, EU:C:2013:127, t. 96.), Sud je uputio na svoju presudu od 19. veljače 2002., Wouters i dr. (C-309/99, EU:C:2002:98) te pritom ispitao može li se „razumno” smatrati da su ograničavajuće mjere udruženja ovlaštenih računovođa nužne za osiguravanje kvalitete usluga.

⁵¹ Vidjeti presudu od 17. prosinca 1981., Webb (279/80, EU:C:1981:314, t. 18.) u pogledu slobode pružanja usluga.

⁵² Vidjeti presudu od 24. ožujka 1994., Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119, t. 59. i sljedeće) u pogledu slobode pružanja usluga.

⁵³ Vidjeti primjerice presudu od 16. prosinca 2010., Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, t. 63. i sljedeće) u pogledu slobodnog kretanja robe i slobode pružanja usluga.

⁵⁴ Vidjeti u tom smislu također Forsthoff, U., Eisendle, D., *op. cit.*, t. 397.

80. Kao što je to naglasila i Komisija, nije utvrđeno da bi takve mjere bile manje ograničavajuće i predstavljale manju prepreku za slobodu kretanja na temelju članka 45. UFEU-a. Naime, ovisno o tome kako se oblikuju, nekim od tih mjera, kao što je gornja granica plaće, još bi se više ograničila mogućnost klubova da zaposle igrače, a sustavi naknada za ulaganja u pogledu treninga izravno bi utjecali na jednake mogućnosti i zahtijevali bi znatne upravne mjere, troškove i nadzor.

81. Osim toga, ništa ne upućuje na to da bi takve mjere bile *jednako učinkovite* za postizanje istog cilja, a to je trening mladih igrača. Konkretno, bogati klubovi mogli bi se „izvući” tako da ne treniraju mlade igrače, nego da ih kupe od drugih klubova, što bi potom dovelo u pitanje i utvrđeni cilj treniranja mladih igrača i opći cilj poboljšanja ravnoteže među momčadima u natjecanju⁵⁵.

iii) Zaključak

82. Zaključno, čini se da su sporne odredbe, u mjeri u kojoj su prikladne, nužne za postizanje ciljeva treninga mladih igrača i poboljšanja natjecateljske ravnoteže među momčadima.

IV. Zaključak

83. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Prvostupanjski sud na francuskom jeziku u Bruxellesu, Belgija) odgovori na sljedeći način:

Članak 45. UFEU-a treba tumačiti na način da mu se protivi primjena pravila o domaćim igračima – kao što su pravila koja su donijeli Union of European Football Associations (UEFA) i Union royale belge des sociétés de football association (URBSFA) u skladu s kojima klub mora radi sudjelovanja na relevantnim natjecanjima uvrstiti na popis od najviše 25 igrača najmanje osam domaćih igrača – u mjeri u kojoj takvi domaći igrači mogu dolaziti iz drugog kluba iz relevantnog nacionalnog nogometnog saveza.

⁵⁵ Vidjeti u tom smislu također Kliesch, J., *Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht*, Nomos, Baden-Baden, 2017., str. 232.