



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

M. SZPUNAR

van 9 maart 2023¹

Zaak C-680/21

UL,

NV Royal Antwerp Football Club

tegen

VZW Koninklijke Belgische Voetbalbond,

in tegenwoordigheid van:

Union des associations européennes de football (UEFA)

[verzoek van de tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Franstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel, België) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 45 VWEU – Vrije verkeer van werknemers – Artikel 165 VWEU – Sport – Reglementen van de UEFA en de aangesloten nationale voetbalbonden – „Home-grown players’ (lokaal opgeleide spelers)”

I. Inleiding

1. Dit verzoek om een prejudiciële beslissing, dat betrekking heeft op de uitlegging van de artikelen 45 en 101 VWEU, is ingediend in een geding tussen UL, een voetballer, en Royal Antwerp Football Club (hierna: „Royal Antwerp”), enerzijds, en de vzw Koninklijke Belgische Voetbalbond (hierna: „KBVB”) en de Union des associations européennes de football (Union of European Football Associations; hierna: „UEFA”), anderzijds, strekkende tot nietigverklaring van een arbitrale uitspraak houdende afwijzing van een door UL en Royal Antwerp ingestelde vordering tot nietigverklaring en schadevergoeding ter zake van reglementaire bepalingen van de KBVB, de UEFA en de andere bij laatstgenoemde aangesloten nationale voetbalbonden.

2. Op verzoek van het Hof zal ik mij in deze conclusie beperken tot het aspect van het vrije verkeer van werknemers krachtens artikel 45 VWEU. De betrokken bepalingen betreffen zogenoemde „home-grown players” (hierna: „HGPs”), dat wil zeggen spelers die zijn opgeleid door een club of in het kader van de nationale voetbalbond waartoe deze club behoort. In wezen gaat het om de vraag of de verplichte vermelding van een bepaald aantal HGPs op een relevante lijst een ongerechtvaardigde beperking van het vrije verkeer van werknemers in de zin van artikel 45 VWEU vormt.

¹ Oorspronkelijke taal: Engels.

3. Ik zal in deze conclusie betogen dat artikel 45 VWEU (slechts) in de weg staat aan de litigieuze bepalingen voor zover deze van toepassing zijn op spelers die niet afkomstig zijn van de specifieke betrokken club. Niemand wil saai voetbal² en daarom zijn sommige beperkingen van deze fundamentele vrijheid mijns inziens aanvaardbaar.

II. Feiten, procedure en prejudiciële vragen

A. Partijen in het hoofdgeding

4. UL is een voetballer, geboren in 1986, die naast de nationaliteit van een derde land ook de Belgische nationaliteit heeft. Hij is al vele jaren als profvoetballer actief in België. Hij speelde enkele jaren voor Royal Antwerp, een in België gevestigde profvoetbalclub, en speelt nu voor een andere profvoetbalclub in België.

5. De UEFA is een vereniging naar Zwitsers recht, gevestigd te Nyon (Zwitserland). Zij is opgericht in 1954 en heeft onder meer ten doel alle aangelegenheden betreffende voetbal te behandelen, toezicht en controle uit te oefenen op de ontwikkeling van het voetbal in al zijn vormen en internationale voetbalcompetities en -toernooien op Europees niveau voor te bereiden en te organiseren. Haar leden zijn 55 nationale voetbalbonden, waarvan de profvoetbalclubs deel uitmaken. Het hoogste orgaan is het Congres, dat alle leden bijeenbrengt. Het uitvoerend orgaan is het Uitvoerend Comité, waarvan de leden worden verkozen door het Congres, door Europese Leagues (EL), een in Zwitserland gevestigde vereniging die 37 nationale competities uit 30 verschillende landen vertegenwoordigt, en door de European Club Association (ECA), een orgaan dat voetbalclubs vertegenwoordigt.

6. De KBVB is een vereniging zonder winstoogmerk naar Belgisch recht, erkend door de Fédération Internationale de Football Association (FIFA), door de UEFA, waarvan zij lid is, en door het Belgisch Olympisch en Interfederaal Comité (BOIC). Deze voetbalbond heeft tot doel te zorgen voor de sportieve en administratieve organisatie alsook de bevordering van het profvoetbal en het amateurvoetbal in België.

B. Litigieuze bepalingen

1. UEFA

7. Op 2 februari 2005 heeft het Uitvoerend Comité van de UEFA regels vastgesteld volgens welke profvoetbalclubs die aan de UEFA-competities voor clubteams deelnemen, op de „squad size limit”-lijst maximaal 25 spelers mogen inschrijven, van wie een minimumaantal HGP's. Laatstgenoemden worden door de UEFA omschreven als spelers die, ongeacht hun nationaliteit, in de leeftijd tussen 15 en 21 jaar gedurende minstens drie jaar zijn opgeleid door hun club of door een andere club die bij dezelfde nationale bond is aangesloten. Op 21 april 2005 is de HGP-regel op het Congres van Tallinn goedgekeurd door de 52 bij de UEFA aangesloten bonden, waaronder de KBVB. Sinds het seizoen 2008/2009 bepaalt het UEFA-reglement dat de clubs die in

² Ook al beweren verstokte liefhebbers, zoals Nick Hornby in zijn roman *Fever Pitch* uit 1992, dat „klagen over saai voetbal een beetje is als klagen over het trieste einde van King Lear: het treft op de een of andere manier geen doel” („complaining about boring football is a little like complaining about the sad ending of King Lear: it misses the point somehow”) (uitgave Penguin Books, 2000, blz. 127).

een van de UEFA-competities aantreden, ten minste 8 HGP's moeten inschrijven op een lijst met maximaal 25 spelers. Van deze 8 spelers moeten er minstens 4 door de betrokken club zijn opgeleid.

2. KBVB

8. De relevante regels van het bondsreglement van de KBVB bepalen dat voetbalclubs die deelnemen aan de afdelingen profvoetbal 1A en 1B *lijsten* moeten indienen, waaronder een lijst van maximaal 25 spelers met ten minste 8 door Belgische clubs opgeleide spelers (dat wil zeggen spelers die ten minste drie volledige seizoenen vóór hun 23e verjaardag aan een Belgische club zijn verbonden). Bovendien moeten minimaal 3 van deze 8 spelers ten minste drie seizoenen voor hun 21e verjaardag aan een Belgische club verbonden zijn geweest.³

9. Voorts moeten de clubs, wat de *wedstrijdbladen* betreft, gebruikmaken van spelers die op bovengenoemde lijsten staan en op dat wedstrijdblad minimaal 6 spelers opnemen die ten minste drie volledige seizoenen vóór hun 23e verjaardag bij een Belgische club aangesloten zijn geweest, waarvan 2 vóór hun 21e verjaardag.⁴

10. In beide gevallen kunnen deze spelers, indien de minimumdrempels niet worden gehaald, niet worden vervangen door spelers die niet aan de desbetreffende voorwaarden voldoen.

C. Hoofddeding

11. Op 13 februari 2020 heeft UL zich tot het Belgisch Arbitragehof voor de Sport gewend. Hij vordert onder andere dat de door de UEFA en de KBVB ingevoerde HGP-regels onwettig worden verklaard wegens strijdigheid met artikel 45 VWEU⁵. Tevens vordert hij vergoeding van de als gevolg hiervan geleden schade. Royal Antwerp heeft vervolgens vrijwillig in het geding geïntervenieerd en heeft eveneens vergoeding van de door deze regels veroorzaakte schade gevorderd. De UEFA was geen partij in de arbitrageprocedure.

12. Bij arbitrale uitspraak van 10 juli 2020 heeft het Belgische Arbitragehof voor de Sport beslist dat deze vorderingen niet-ontvankelijk waren voor zover zij betrekking hadden op de door de UEFA ingevoerde HPG-regels, en ontvankelijk maar ongegrond voor zover zij betrekking hadden op de door de KBVB ingevoerde regels.

13. Wat de door de KBVB ingevoerde regels betreft, heeft het Belgische Arbitragehof voor de Sport in wezen geoordeeld dat zij niet in strijd zijn met het door artikel 45 VWEU gewaarborgde vrije verkeer van werknemers omdat zij zonder onderscheid van toepassing zijn, geen discriminatie op grond van nationaliteit inhouden en in elk geval gerechtvaardigd zijn door legitieme doelstellingen en daarmee niet onevenredig zijn.⁶

14. Bijgevolg heeft het Belgische Arbitragehof voor de Sport de vorderingen tot schadevergoeding van UL en Royal Antwerp afgewezen.

³ Dit vloeit voort uit een gecombineerde lezing van de vroegere artikelen P335.11 en P1422 en de huidige artikelen B4.112 en B6.109 van het bondsreglement van de KBVB.

⁴ Dit vloeit voort uit het vroegere artikel P1422 en het huidige artikel B6.109 van het bondsreglement van de KBVB.

⁵ En artikel 101 VWEU.

⁶ Voorts heeft het Belgische Arbitragehof voor de Sport geoordeeld dat er geen sprake was van schending van artikel 101 VWEU.

15. Op 1 september 2020 hebben UL en Royal Antwerp zich gewend tot de tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Franstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel, België) en verzocht om nietigverklaring van de arbitrale uitspraak wegens schending van de openbare orde overeenkomstig artikel 1717 van het Belgisch Gerechtelijk Wetboek.

16. Tot staving van hun vordering betogen zij in wezen dat de HGP-regels van de UEFA en de KBVB het in artikel 45 VWEU verankerde vrije verkeer van werknemers schenden, aangezien deze regels zowel de mogelijkheid voor een profvoetbalclub als Royal Antwerp beperken om spelers in dienst te nemen die niet voldoen aan de erdoor gestelde eis van lokale of nationale herkomst en hen in een wedstrijd op te stellen, als de mogelijkheid voor een speler als UL om in dienst te worden genomen en opgesteld door een club waarvoor hij zich niet op een dergelijke herkomst kan beroepen.

17. Op 9 november 2021 heeft de UEFA verzocht om in de procedure te interveniëren, welk verzoek bij beslissing van 26 november 2021 is ingewilligd.

18. In zijn verzoek om een prejudiciële beslissing merkt de verwijzende rechter in de eerste plaats op dat de arbitrale uitspraak waarvan nietigverklaring wordt gevorderd berustte op i) de gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van de vorderingen van UL en Royal Antwerp en de afwijzing van de overige vorderingen als ongegrond en ii) de uitlegging en toepassing van twee Unierechtelijke bepalingen, namelijk de artikelen 45 en 101 VWEU, waarvan de eventuele niet-inachtneming, gelet op de aard ervan en de relevante rechtspraak van het Hof, in voorkomend geval schending van de openbare orde in de zin van artikel 1717 van het Belgisch Gerechtelijk Wetboek kan opleveren.

19. In de tweede plaats is de verwijzende rechter van mening dat hij, om uitspraak te kunnen doen, van het Hof opheldering moet krijgen over de uitlegging van de artikelen 45 en 101 VWEU. Deze rechter vraagt zich af of deze regels een beperkende invloed hebben op het vrije verkeer van werknemers en op de mededinging, en of zij gerechtvaardigd, passend en noodzakelijk zijn en in verhouding staan tot de ermee nagestreefde doelstellingen. In dit verband verwijst deze rechter onder meer naar een door de Europese Commissie gepubliceerd persbericht en naar een in opdracht van deze instelling verrichte studie, waaruit blijkt dat i) deze regels beperkende gevolgen hebben of kunnen hebben voor het vrije verkeer van werknemers en ii) de vraag of deze gevolgen evenredig zijn aan de zeer beperkte voordelen die zij opleveren, gelet op de minder beperkende alternatieve maatregelen die mogelijk lijken, grondig wordt onderzocht, met name in het kader van door deze instelling ingeleide inbreukprocedures.⁷

⁷ Voorts vraagt de verwijzende rechter zich af of de HGP-regels kunnen worden beschouwd als een overeenkomst tussen ondernemingen, een besluit van een ondernemersvereniging of een onderling afgestemde feitelijke gedraging in de zin van artikel 101, lid 1, VWEU.

D. Prejudiciële vragen

20. Tegen deze achtergrond heeft de tribunal de première instance francophone de Bruxelles bij beslissing van 15 oktober 2021, ingekomen bij het Hof op 11 november 2021, het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moet artikel 101 VWEU aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen het plan met betrekking tot ‚HGPs‘, dat op 2 februari 2005 door het Uitvoerend Comité van de UEFA is vastgesteld, dat op het Congres van Tallinn van 21 april 2005 is goedgekeurd door de 52 bij de UEFA aangesloten bonden en dat is uitgevoerd door middel van reglementen die zijn vastgesteld door zowel de UEFA als de bij de UEFA aangesloten federaties?”
- 2) Moeten de artikelen 45 en 101 VWEU aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen de toepassing van de regels inzake het inschrijven op het wedstrijdblad en het opstellen van lokaal opgeleide spelers, die formeel zijn vastgesteld in de artikelen P335.11 en P.1422 van het bondsreglement van de KBVB en die zijn overgenomen in artikel B4.1[12] van titel 4 en artikel B6.109 van titel 6 van het nieuwe reglement van de KBVB?”

21. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door UL, Royal Antwerp, de KBVB, de UEFA, de Belgische, de Griekse, de Poolse, de Portugese, de Roemeense en de Zweedse regering alsmede door de Europese Commissie. UL, Royal Antwerp, de KBVB, de UEFA, de Poolse, de Roemeense en de Zweedse regering en de Commissie hebben deelgenomen aan de mondelinge behandeling op 15 november 2022.

III. Beoordeling

22. De verwijzende rechter wenst te vernemen of de „HGP”-regels van de UEFA (eerste vraag) en van de KBVB (tweede vraag) verenigbaar zijn met het Unierecht. Vreemd genoeg wordt in de eerste vraag, anders dan in de tweede vraag, niet verwezen naar artikel 45 VWEU.

23. In deze conclusie moet worden nagegaan of artikel 45 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de toepassing van regels als die in het betrokken KBVB-reglement betreffende de vermelding op het wedstrijdblad en het opstellen van lokaal opgeleide spelers. Aangezien dit KBVB-reglement grotendeels is gebaseerd op de UEFA-regels, zal ik in deze conclusie ook deze regels onderzoeken.

24. Met zijn vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 45 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de toepassing van de door de UEFA en de KBVB vastgestelde „HGP”-regels.

A. Ontvankelijkheid

25. De KBVB betoogt dat de twee vragen niet-ontvankelijk moeten worden verklaard omdat zij voor verzoekers in het hoofdgeding niet van belang zijn en hypothetisch van aard zijn. Bovendien zou het geschil in het hoofdgeding een zuiver nationale dimensie hebben, gelet op de nationaliteit van UL, de vestigingsplaats van Royal Antwerp en de territoriale werkingssfeer van de litigieuze regels. Bovendien dient de verwijzende rechter slechts inter partes te beslissen.

26. Volgens de UEFA moeten de prejudiciële vragen niet-ontvankelijk worden verklaard omdat de verwijzende rechter de feitelijke en juridische context van de vragen onvoldoende nauwkeurig heeft uiteengezet, met name de identiteit van de verschillende nationale voetbalfederaties die „HGP”-regels hebben ingevoerd en de concrete inhoud van die verschillende regels. Bovendien heeft deze rechter niet aangetoond dat het geschil in het hoofdgeding een grensoverschrijdend karakter heeft. Aangezien de beslissing tot een prejudiciële verwijzing is genomen voordat de UEFA werd gehoord, heeft de onvoldoende nauwkeurige en gedetailleerde uiteenzetting van de feitelijke en juridische achtergrond van de zaak de UEFA bovendien belet om haar rechten te doen gelden.

27. In dezelfde zin zijn de Roemeense regering en de Commissie het met de KBVB en de UEFA eens dat de vraag over de uitlegging van artikel 45 VWEU is gesteld zonder dat er sprake is van een buitenlands, dat wil zeggen extern, element in het hoofdgeding, maar ook zonder enige aanwijzing van de verwijzende rechter dat die uitlegging inherent noodzakelijk is voor de beslechting van dat geding, ondanks het zuiver binnenlandse karakter ervan.

28. Hoewel ik begrip heb voor de in de voorgaande punten weergegeven bezwaren⁸, acht ik de in de onderhavige zaak gestelde vragen ontvankelijk.

29. Het uitgangspunt voor de beoordeling van een bezwaar dat een zaak niet-ontvankelijk is omdat een situatie zuiver intern zou zijn, is het arrest Ullens de Schooten⁹ van het Hof, waarin het de vier situaties waarin zaken die voortvloeien uit zuiver interne situaties toch vatbaar zijn voor een prejudiciële beslissing, duidelijk heeft samengevat en ingedeeld. Een van deze situaties is het geval waarin het niet ondenkbaar is dat in andere lidstaten gevestigde onderdanen gebruik hebben willen maken of maakten van de betrokken vrijheid om activiteiten uit te oefenen op het grondgebied van de lidstaat die de betrokken nationale regeling heeft vastgesteld, en dat deze regeling, die zonder onderscheid van toepassing is op onderdanen van deze lidstaat en die van andere lidstaten, dus gevolgen kan hebben die zich niet tot deze lidstaat beperken.¹⁰ In dit verband is het niet ondenkbaar dat in andere lidstaten gevestigde voetballers door de betrokken bepalingen worden afgeschrikt om toe te treden tot de Belgische markt.

30. Voorts mag niet uit het oog worden verloren dat in casu de bevoegdheid van de verwijzende rechter beperkt is tot de vaststelling of de openbare orde door de arbitrale uitspraak is geschonden. Bij zijn beoordeling moet de verwijzende rechter per definitie verder gaan dan de specifieke feiten van de onderhavige zaak, aangezien overwegingen van openbare orde noodzakelijkerwijs verder gaan dan individuele gevallen.

31. Bovendien dient te worden opgemerkt dat de onderhavige zaak op nationaal niveau geen geschil tussen UL en Royal Antwerp betreft, maar de litigieuze regels van de UEFA en de KBVB. De bij de verwijzende rechter ahangende vordering tot nietigverklaring van een arbitrale uitspraak is geen hypothetische situatie. Deze arbitrale uitspraak is gebaseerd op een uitlegging en toepassing van artikel 45 VWEU¹¹ door het Belgisch Arbitragehof voor de Sport. De verwijzende rechter verklaart dat hij de geldigheid van deze uitlegging en toepassing moet toetsen om te bepalen of de uitspraak al dan niet in strijd is met de openbare orde. Artikel 45 VWEU is dus door het Belgisch Arbitragehof voor de Sport toegepast op een wijze die bij de verwijzende rechter twijfels doet rijzen. Noch het Belgisch Arbitragehof voor de Sport, noch, bij

⁸ UL en Royal Antwerp zijn per slot van rekening beide in België gevestigd en in zoverre is er geen sprake van een grensoverschrijdend element.

⁹ Arrest van 15 november 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874).

¹⁰ Zie arrest van 15 november 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punt 50).

¹¹ Alsmede artikel 101 VWEU.

uitbreiding, de verwijzende rechter wordt verzocht de specifieke situatie van UL te beoordelen. UL, later gesteund door Royal Antwerp, heeft integendeel gevorderd dat de door de UEFA en de KBVB ingevoerde HPG-regels onwettig worden verklaard wegens schending van het Unierecht. Bij de beoordeling van de vraag of de arbitrale uitspraak waarbij geen schending van het Unierecht werd vastgesteld, al dan niet moet worden nietig verklaard, dient de verwijzende rechter de litigieuze bepalingen in hun geheel en in het algemeen te onderzoeken.

32. Wat ten slotte het argument van de UEFA betreft dat zij niet is gehoord vóór de beslissing om de zaak aan het Hof voor te leggen, volstaat het erop te wijzen dat het volgens de rechtspraak van het Hof niet aan het Hof staat om na te gaan of de beslissing om een zaak aan het Hof voor te leggen, tot stand is gekomen met inachtneming van de nationale regels betreffende de rechterlijke organisatie en de procesgang.¹²

33. Bijgevolg geef ik het Hof in overweging, de vragen van de verwijzende rechter ontvankelijk te verklaren.

B. Ten gronde

34. Volgens artikel 45 VWEU moet het vrije verkeer van werknemers binnen de Unie worden gewaarborgd.

35. Sportactiviteiten die deel uitmaken van het economische leven vallen onder de fundamentele vrijheden van het Verdrag¹³, hetgeen impliceert dat profvoetballers die een economische activiteit uitoefenen, moeten worden aangemerkt als „werknemers” in de zin van artikel 45 VWEU.¹⁴

36. Met betrekking tot degenen die door artikel 45 VWEU gebonden zijn, staat bovendien vast dat deze bepaling van toepassing is op particuliere entiteiten als de UEFA en de KBVB, die arbeid in loondienst collectief regelen.¹⁵

1. Litigieuze bepalingen

37. In dit stadium lijkt het mij nuttig om de litigieuze bepalingen kort samen te vatten.

38. In het UEFA-reglement worden „HGPs” omschreven als spelers die, ongeacht hun nationaliteit, in de leeftijd tussen 15 en 21 jaar gedurende minstens drie jaar zijn opgeleid door hun club of door een andere club die bij dezelfde nationale bond is aangesloten. Voorts bepaalt

¹² Zie onder andere arrest van 11 april 2000, Deliège (C-51/96 en C-191/97, EU:C:2000:199, punt 29).

¹³ Zie ook Forsthoff, U., Eisendle, D., in Grabitz, E., Hilf, M., en Nettesheim, M. (red.), *Das Recht der Europäischen Union*, aanvulling 76, herziene uitgave mei 2022, C.H. Beck, München, artikel 49 VWEU, punt 104.

¹⁴ Dit is vaste rechtspraak sinds het arrest van 14 juli 1976, Donà (13/76, EU:C:1976:115, punt 13). Zie ook arrest van 15 december 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punt 73). In het algemeen heeft het begrip „werknemer” volgens vaste rechtspraak van het Hof een specifieke autonome betekenis en mag het niet restrictief worden uitgelegd. Als „werknemer” moet worden beschouwd eenieder die reële en daadwerkelijke arbeid verricht, met uitsluiting van werkzaamheden van zo geringe omvang dat zij louter marginaal en bijkomstig zijn. Zie arrest van 19 juli 2017, Abercrombie & Fitch Italia (C-143/16, EU:C:2017:566, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

¹⁵ Dit is vaste rechtspraak sinds het arrest van 12 december 1974, Walrave en Koch (36/74, EU:C:1974:140, punt 17). Zie ook arresten van 15 december 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punt 82); 13 april 2000, Lehtonen en Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, punt 35), en 16 maart 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, punt 30).

het UEFA-reglement dat de clubs die in één van de UEFA-competities¹⁶ aantreden, ten minste 8 HGP's moeten inschrijven op een lijst met maximaal 25 spelers. Ten minste 4 van deze spelers moeten door de betrokken club zijn opgeleid.

39. Volgens het reglement van de KBVB moeten de clubs die zijn ingeschreven voor een competitie die onder de jurisdictie van de KBVB valt, op een *lijst* van maximaal 25 spelers minimaal 8 spelers opnemen die gedurende ten minste drie seizoenen vóór hun 23e verjaardag voor de club of een andere Belgische club hebben gespeeld (en 3 van die 8 spelers vóór hun 21e verjaardag). Wat de *wedstrijdbladen* betreft, moeten de clubs bovendien spelers van deze lijst inzetten en op het wedstrijdblad minimaal 6 spelers opnemen die vóór hun 23e verjaardag minstens drie volledige seizoenen bij een Belgische club aangesloten zijn geweest, waarvan twee vóór hun 21e verjaardag.

40. In beide gevallen (UEFA en de KBVB) kunnen spelers die niet aan de minimumdrempels voldoen, niet worden vervangen door andere spelers die niet aan de betrokken voorwaarden voldoen.

2. Beperking

41. Ik zal nu nagaan of de litigieuze bepalingen een beperking van artikel 45 VWEU vormen.

42. UL en Royal Antwerp alsook de Commissie¹⁷ zijn van mening dat de litigieuze bepalingen niet alleen het vrije verkeer van werknemers in de Unie raken, maar ook een indirecte discriminatie op grond van nationaliteit vormen. De UEFA en de KBVB stellen daarentegen dat de litigieuze bepalingen niet alleen zonder onderscheid van toepassing zijn op alle spelers, ongeacht hun nationaliteit, maar dat zij ook geen belemmering vormen voor het vrije verkeer van spelers.

43. Ik ben van mening dat de litigieuze bepalingen kunnen leiden tot indirecte discriminatie van onderdanen van andere lidstaten. Het is een feit dat hoe jonger een speler is, hoe waarschijnlijker het is dat hij in zijn plaats van herkomst woont.¹⁸ Bijgevolg zullen noodzakelijkerwijs spelers uit andere lidstaten door de litigieuze bepalingen worden benadeeld.

44. De litigieuze bepalingen komen in feite neer op een vereiste waaraan alleen kan worden voldaan door degenen die op een bepaalde plaats aanwezig zijn geweest. Dienaangaande is het vaste rechtspraak van het Hof dat een nationale bepaling die onderscheid maakt op basis van het woonplaatscriterium, hoofdzakelijk ten nadele van onderdanen van andere lidstaten dreigt te werken, aangezien niet-ingezetenen in de meeste gevallen buitenlanders zijn.¹⁹ In dezelfde lijn is het vaste rechtspraak van het Hof dat de kwalificatievereisten voor de toegang tot bepaalde beroepen een indirect discriminerende beperking van het vrije verkeer van werknemers vormen.²⁰ De HGP-regels kunnen voor spelers die burgers van de Unie zijn, de mogelijkheden

¹⁶ Dat wil zeggen de volgende vier competities: UEFA Champions League, Europa League, Conference League en Super Cup.

¹⁷ De Commissie acht, zoals hierboven beschreven, het prejudiciële verzoek niettemin niet-ontvankelijk omdat een grensoverschrijdend element zou ontbreken.

¹⁸ Daarmee wil ik niet ontkennen dat er spelers zijn die op zeer jonge leeftijd naar het buitenland verhuizen. Dit betreft echter slechts een klein deel van de spelers en vormt de uitzondering, waarmee de regel wordt bevestigd dat hoe jonger een speler is, hoe meer lokaal hij waarschijnlijk wordt opgeleid.

¹⁹ Zie onder andere wat betreft artikel 45 VWEU, arrest van 7 mei 1998, *Clean Car Autoservice* (C-350/96, EU:C:1998:205, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie ook *Zawidzka-Łojek, A., 'Ochrona interesu ogólnego na rynku wewnętrznym – dopuszczalne wyjątki i ograniczenia swobod. Model ochrony'*, in *System Prawa Unii Europejskiego*, deel 7, Prawo rynku wewnętrznego, Warschau, C.H. Beck, 2020, punt 197.

²⁰ Zie onder andere arrest van 15 oktober 1987, *Heylens e.a.* (222/86, EU:C:1987:442, punten 9-11).

beperken om vrijelijk een club in een lidstaat te verlaten voor een club in een andere lidstaat. Hoewel neutraal geformuleerd, bevoordelen de litigieuze bepalingen lokale spelers ten opzichte van spelers uit andere lidstaten.²¹

45. Zelfs indien zou worden geoordeeld dat de litigieuze bepalingen niet indirect discriminerend zijn, quod non, vormen zij hoe dan ook een (loutere) beperking van het vrije verkeer van voetballers. Dienaangaande breng ik in herinnering dat het Hof heeft geoordeeld dat regels die een basketbalclub beletten om basketbalspelers uit andere lidstaten te laten spelen in wedstrijden om het nationale kampioenschap, wanneer deze na een bepaalde datum in dienst zijn genomen, „een beperking van het vrije verkeer van werknemers [vormen]”.²²

46. Terzijde wijs ik erop dat, voor de vaststelling van de beperking, de door de UEFA en de KBVB gekozen definitie van HGP's, volgens welke HGP's niet alleen spelers zijn die afkomstig zijn van een bepaalde club, maar ook van de betrokken nationale competitie, niet ter zake doet. In beide gevallen kunnen 8 spelers niet afkomstig zijn van een club uit een andere lidstaat, terwijl 17 dat wel kunnen. Het onderscheid tussen clubspelers en spelers uit dezelfde competitie wordt echter relevant bij het bepalen van de evenredigheid van de litigieuze bepalingen.

3. *Rechtvaardiging*

47. Een beperking van het vrije verkeer van werknemers kan slechts worden gerechtvaardigd indien zij, ten eerste, een van de in artikel 45, lid 3, VWEU²³ genoemde rechtvaardigingsgronden of een dwingende reden van algemeen belang²⁴ dient en, ten tweede, het evenredigheidsbeginsel in acht neemt, hetgeen betekent dat zij geschikt is om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstelling te verzekeren en niet verder gaat dan ter bereiking van die doelstelling noodzakelijk is.²⁵

a) Artikel 165 VWEU

48. Aangezien verschillende partijen in het hoofdgeding zich in hun betoog veelvuldig beroepen op artikel 165 VWEU, zijn enkele opmerkingen over deze bepaling in dit stadium van de juridische analyse op hun plaats.

²¹ Zie ook in die zin Kliesch, J., *Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht*, Nomos, Baden-Baden, 2017, blz. 215, met betrekking tot de bepalingen van de UEFA.

²² Zie arrest van 13 april 2000, Lehtonen en Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, punt 49). Hierin verwijst het Hof uitdrukkelijk naar zijn arrest van 15 december 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punten 99 en 100). Voorts heeft het Hof in het arrest van 16 maart 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, punt 35), verklaard dat een Franse collectieve regeling, waarbij een speler van de categorie „beloften” (spelers in de leeftijd van 16 tot 22 jaar) bij afloop van zijn opleidingsperiode op straffe van schadevergoeding verplicht is een contract als beroepsspeler te sluiten met de club die hem heeft opgeleid, deze speler ervan kan weerhouden zijn recht van vrij verkeer uit te oefenen.

²³ Openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid.

²⁴ Het Hof heeft in de loop der jaren verschillende begrippen gebruikt om redenen van niet-economische aard als rechtvaardigingsgronden aan te duiden, die in de rechtspraak zijn (en worden) ontwikkeld. Zie Martucci, F., *Droit du marché intérieur de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, Parijs, 2021, punt 261. Gemakshalve zal ik in deze conclusie verwijzen naar het begrip „dwingende reden van algemeen belang”.

²⁵ Zie in die zin, in wezen, arresten van 15 december 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punt 104); 16 maart 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, punt 38), en 10 oktober 2019, Krahn (C-703/17, EU:C:2019:850, punt 55).

49. Artikel 165 VWEU, dat met het Verdrag van Lissabon in de Verdragen is opgenomen²⁶, heeft betrekking op drie afzonderlijke, maar onderling samenhangende onderwerpen: onderwijs, jeugd en sport. Het bestaat uit vier leden. Lid 1 bevat het algemene doel en de ratio van de bepaling, namelijk dat de Unie dient bij te dragen tot de bevordering van de Europese inzet op sportgebied, rekening houdend met haar specifieke kenmerken, haar op vrijwilligerswerk berustende structuren en haar sociale en educatieve functie. In lid 2 wordt vervolgens gepreciseerd waarop het optreden van de Unie precies gericht is en waarmee men het onmogelijk oneens kan zijn²⁷: de Europese dimensie van de sport te ontwikkelen, door de eerlijkheid en de openheid van sportcompetities en de samenwerking tussen de verantwoordelijke sportorganisaties te bevorderen, en door de fysieke en morele integriteit van sportlieden, met name jonge sporters, te beschermen. Lid 3 onderstreept het belang van de bevordering van de samenwerking met derde landen en internationale organisaties, met name met de Raad van Europa.²⁸ Ten slotte, en dit is van cruciaal belang, kunnen ingevolge lid 4 de politieke instellingen van de Unie²⁹ „volgens de gewone wetgevingsprocedure [...] stimuleringsmaatregelen aan[nemen], met uitsluiting van harmonisatie”³⁰ en kan de Raad (alleen), op voorstel van de Commissie, aanbevelingen aannemen.

1) Letterlijke uitlegging

50. Het navolgende blijkt reeds rechtstreeks uit de bewoordingen van artikel 165 VWEU.

51. Ten eerste is deze bepaling gericht tot de Unie en niet tot de lidstaten of andere publieke entiteiten, laat staan tot particuliere entiteiten. Ten tweede is de gebruikte formulering („bijdrage”, „bevordering”, „rekening houden met”, „ontwikkeling”, „samenwerking”) kenmerkend voor soft law. Ten derde bestrijkt artikel 165 VWEU zowel beroepssport als amateursport, ongeacht of deze in clubverband of individueel worden beoefend.³¹ Ten vierde is artikel 165, lid 4, VWEU, ook al verwijst het naar de gewone wetgevingsprocedure, geen rechtsgrondslag op grond waarvan de politieke instellingen juridisch bindende handelingen in de zin van artikel 288 VWEU kunnen vaststellen.³² Artikel 165, lid 4, VWEU is dus enkel in schijn een rechtsgrondslag en typerend voor een kwestie die binnen het Uniebeleid wordt gebracht zonder dat de lidstaten in hun hoedanigheid van opstellers van de Verdragen bereid zijn enige daarmee samenhangende wetgevingsbevoegdheid aan de Unie af te staan. Overigens is dit laatste aspect al terug te vinden in artikel 2, lid 5, en artikel 6, onder e), VWEU, volgens welke de Unie op het gebied van sport weliswaar „bevoegd” is maar niet tot het vaststellen van wetgeving, enkel „om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen”.³³

²⁶ Zie met betrekking tot de ontstaansgeschiedenis van deze bepaling de conclusie van advocaat-generaal Rantos in de zaak *European Superleague Company* (C-333/21, EU:C:2022:993, punt 29).

²⁷ Van de zeven doelstellingen in dit lid hebben er zes betrekking op onderwijs en slechts één op sport.

²⁸ Voor zover naar de Raad van Europa wordt verwezen, vormt deze bepaling een specifiek uitvloeisel van de algemene plicht van de Unie krachtens artikel 220, lid 1, VWEU om iedere dienstige samenwerking tot stand te brengen met de Raad van Europa. Zie ook mijn conclusie in de zaak *The English Bridge Union* (C-90/16, EU:C:2017:464, punt 33).

²⁹ In deze conclusie versta ik onder de politieke instellingen van de Unie de Commissie, de Raad en het Parlement.

³⁰ Toegegeven, het vergt enige tijd om deze bepaling te doorgronden die, op Orwelliaanse wijze, de politieke instellingen toestaat hun toevlucht te nemen tot de gewone wetgevingsprocedure om ... allesbehalve wetgeving aan te nemen.

³¹ Zie ook in die zin Odendahl, K., in Pechstein, M., Nowak, C., Häde, U., (red.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, deel III, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, artikel 165 VWEU, punt 9.

³² Dit wil zeggen verordeningen, richtlijnen en besluiten.

³³ Zie artikel 2, lid 5, en artikel 6, onder e), VWEU. Artikel 2, lid 5, bepaalt voorts dat met dergelijke handelingen de bevoegdheid van de lidstaten op die gebieden niet wordt overgenomen.

2) Systematische en teleologische uitlegging

52. Wat de plaats van artikel 165 VWEU binnen de structuur van het VWEU betreft, dient te worden opgemerkt dat deze bepaling is opgenomen in het derde deel, titel XII, van het VWEU³⁴, en dus staat tussen alle andere beleidsterreinen van de Unie.

53. Hieruit valt het volgende af te leiden.

54. Ten eerste is artikel 165 VWEU geen algemeen toepasselijke bepaling in de zin van het eerste deel, titel II, VWEU.³⁵ Ten tweede streven de UEFA en de KBVB als particuliere entiteiten, voor zover zij het verrichten van arbeid in loondienst collectief regelen, geen beleid van de Unie na en voeren dit evenmin uit. Een dergelijke activiteit is voorbehouden aan de Uniewetgever (en aan degenen die het afgeleide recht omzetten, toepassen en uitvoeren). In plaats daarvan beroepen de UEFA en de KBVB zich op een doelstelling van openbare orde om een beperking van een fundamentele vrijheid te rechtvaardigen. In het onderhavige geval kunnen zij functioneel niet worden vergeleken met een instelling van de Unie die handelt³⁶ op de grondslag van artikel 165 VWEU, maar wel met een lidstaat die een beperking van een fundamentele vrijheid tracht te rechtvaardigen. Anders gezegd, het gaat hier om een geval van *negatieve* integratie, waarbij een entiteit een fundamentele vrijheid wil beperken om een ander beleid te bevorderen dat zij belangrijker acht. Dit andere beleid heeft toevallig betrekking op sport. Ten derde is het niet aan de UEFA of de KBVB om handelingen van de Unie uit hoofde van artikel 165 VWEU uit te voeren. Het gaat om particuliere entiteiten die naast regelgevende functies ook economische functies uitoefenen. Ten vierde staat het de politieke instellingen van de Europese Unie uiteraard vrij om – naar eigen inzicht – een Europees sportmodel af te kondigen³⁷ op basis van artikel 165 VWEU of anderszins. Dit betekent echter niet dat functies die op de instellingen van de Unie rusten op de een of andere manier worden uitbesteed aan de UEFA of de KBVB. Ten vijfde kunnen de UEFA en de KBVB geen vrijbrief krijgen voor beperkingen van de fundamentele vrijheid van artikel 45 VWEU onder verwijzing naar artikel 165 VWEU. Beperkingen van deze fundamentele vrijheid door entiteiten als de UEFA en de KBVB moeten net als alle andere beperkingen volgens standaardbeginselen worden beoordeeld.

3) Gevolgen voor de onderhavige zaak

55. Het voorafgaande betekent niet dat de juridische impact van artikel 165 VWEU zo beperkt is³⁸ dat het absoluut geen gevolgen heeft voor de onderhavige zaak. Deze bepaling is namelijk in twee opzichten nuttig: ten eerste om een rechtvaardigingsgrond voor een beperking van artikel 45

³⁴ Deze titel staat tussen die betreffende het Europees Sociaal Fonds en die betreffende Cultuur.

³⁵ Dit voorrecht is voorbehouden aan kwesties die door de opstellers van de Verdragen kennelijk belangrijker worden geacht, zoals – om maar een paar voorbeelden te noemen – non-discriminatie (artikelen 8 en 10 VWEU), milieu (artikel 11 VWEU), consumentenbescherming (artikel 12 VWEU) of gegevensbescherming (artikel 16 VWEU).

³⁶ Bij gebreke van een betere term maak ik behoedzaam gebruik van het begrip „handelen”, aangezien, zoals hierboven is vastgesteld, artikel 165 VWEU de instellingen van de Unie niet toestaat wetgeving in de eigenlijke zin van het woord vast te stellen.

³⁷ Ik wil terloops opmerken dat de politieke instellingen er kennelijk voor hebben gekozen om sportzaken die verband houden met de interne markt niet te harmoniseren of te regelen door gebruikmaking van artikel 114 VWEU.

³⁸ Het Hof heeft overigens geoordeeld dat artikel 165 VWEU, gelezen in samenhang met de Verdragsregels inzake burgerschap, de artikelen 18 en 21 VWEU, zich verzette tegen bepaalde regels van een nationale sportbond die het vrije verkeer beperkten. Zie arrest van 13 juni 2019, TopFit en Biffi (C-22/18, EU:C:2019:497).

VWEU aan te wijzen, te weten een dwingende reden van algemeen belang, en, ten tweede, als indicatie van wat in en binnen de Unie aanvaardbaar is bij de uitvoering van de evenredigheidstoets.³⁹ Dit is overigens precies wat het Hof in het verleden heeft gedaan.⁴⁰

b) Vaststelling van een dwingende reden van algemeen belang

56. De UEFA en de KBVB voeren in essentie twee verschillende dwingende redenen van algemeen belang aan, namelijk bevordering van de opleiding en indienstneming van jonge spelers, en verbetering van het competitieve evenwicht tussen de teams in de clubcompetities van de UEFA en de nationale competities. Een andere dwingende reden van algemeen belang waarnaar wordt verwezen, is de bescherming van jonge spelers, in die zin dat hun sociale en familiale omgeving in stand moet worden gehouden en een verstoring van hun normale opvoeding moet worden vermeden.

57. In dit verband zij opgemerkt dat het Hof lijkt aan te nemen dat wanneer entiteiten als de UEFA en de KBVB, die door artikel 45 VWEU gebonden zijn, zich beroepen op gronden die een beperking rechtvaardigen, noch de draagwijdte noch de inhoud van die rechtvaardigingsgronden op enigerlei wijze wordt beïnvloed door de publiekrechtelijke dan wel privaatrechtelijke aard van de litigieuze bepalingen.⁴¹

58. Ik deel dit standpunt en erken het algemene belang bij handhaving van een uniforme regeling betreffende artikel 45 VWEU, ongeacht of de beperkingen van publieke of particuliere entiteiten uitgaan. Niettemin is het belangrijk om voor ogen te houden dat - anders dan een lidstaat als publieke entiteit - particuliere entiteiten als de UEFA of de KBVB doelstellingen van economische aard nastreven overeenkomstig hun respectieve doeleinden.⁴² Die doelstellingen kunnen soms in strijd zijn met publieke doelstellingen. Bovendien oefenen de UEFA en de KBVB zowel regelgevende als economische functies uit. Aangezien deze functies niet gescheiden zijn, zullen zich onvermijdelijk belangenconflicten voordoen. Anders gezegd, de UEFA en de KBVB zouden irrationeel handelen indien zij publieke doelstellingen trachten te bevorderen die rechtstreeks indruisen tegen hun commerciële belangen.

59. Wanneer lidstaten beperkingen van een fundamentele vrijheid trachten te rechtvaardigen, bestaat het vermoeden dat zij beogen een ander algemeen belang dan dat van de interne markt te dienen. Dat dit niet het geval is voor een particuliere entiteit moet bij de hiernavolgende analyse in gedachten worden gehouden. Om die reden geef ik de voorkeur aan de bewoordingen die het Hof heeft gehanteerd in het arrest *Angonese*, waarin het spreekt van een „rechtmatig nagestreefd

³⁹ Dienaangaande ben ik het volledig eens met de conclusie van advocaat-generaal Rantos in de zaak *European Superleague Company* (C-333/21, EU:C:2022:993, punt 42) dat „[h]oewel de bijzondere kenmerken van sport niet kunnen worden aangevoerd om sportactiviteiten van de werkingsfeer van het VEU en het VWEU uit te sluiten, [...] de verwijzingen naar die specifieke kenmerken alsook naar de sociale en educatieve functie van sport in artikel 165 VWEU [...] wel relevant [kunnen] zijn voor met name de analyse, op het gebied van sport, van de eventuele objectieve rechtvaardiging van de beperkingen van de mededinging of de fundamentele vrijheden”.

⁴⁰ Zie arrest van 16 maart 2010, *Olympique Lyonnais* (C-325/08, EU:C:2010:143, punt 39). Zie ook, in het kader van de vrijheid van vestiging op grond van artikel 49 VWEU, arrest van 7 september 2022, *Cilevičs e.a.* (C 391/20, EU:C:2022:638, punt 59), waarin het Hof slechts terloops verwijst naar artikel 165 VWEU alvorens het beperkende karakter te onderzoeken van een nationale maatregel die duidelijk binnen de werkingsfeer van artikel 165 VWEU viel.

⁴¹ Zie arrest van 15 december 1995, *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463, punt 86).

⁴² Zie ook *Weatherill, St., European Sports Law*, T.M.C. Asser, Den Haag, 2007, blz. 60, die opmerkt dat de benadering van het Hof weliswaar „logisch zuiver” is, maar dat „het niet duidelijk is hoe de begrippen in [artikel 45, lid 3, VWEU] op geëigende wijze kunnen worden aangepast aan de particuliere sector” en die erop wijst dat wanneer particuliere entiteiten openbare rechtvaardigingsgronden mogen aanvoeren, dit het gevaar „met zich kan brengen dat deze te ver worden opgerekt”.

doel”⁴³ zonder te preciseren dat dit doel noodzakelijkerwijs het *algemeen* belang moet dienen. Daarom is het ook des te belangrijker om het element van *algemeen* belang in de door de UEFA en de KBVB aangevoerde dwingende redenen onder de loep te nemen.

60. Met betrekking tot de beroepssport is het Hof reeds in de gelegenheid geweest te verklaren dat gezien het grote maatschappelijke belang van sport en inzonderheid van voetbal in de Europese Unie, erkend moet worden dat de aanmoediging van de indienstneming en opleiding van jonge spelers een rechtmatige doelstelling is.⁴⁴ Dit geldt evenzeer voor de doelstelling van handhaving van een evenwicht tussen de clubs door een zekere gelijkheid van kansen en de onzekerheid van de resultaten veilig te stellen.⁴⁵

c) Evenredigheid

61. Voorts moeten de litigieuze bepalingen het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen, hetgeen betekent dat zij geschikt moeten zijn om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen op samenhangende en stelselmatige wijze te waarborgen en niet verder mogen gaan dan nodig is voor het bereiken van die doelstellingen. Het staat aan de verwijzende rechter om de evenredigheid van de litigieuze bepalingen te beoordelen. In dit verband ligt de bewijslast inzake de evenredigheid van de HGP-regels bij de UEFA en de KBVB.

62. Op basis van de aan het Hof verstrekte inlichtingen en de opmerkingen van de verschillende partijen, acht ik het Hof voldoende geïnformeerd om de verwijzende rechter richtsnoeren te verschaffen voor de evenredigheidstoets.

63. Aangetoond zal worden dat sommige beperkingen gerechtvaardigd zijn.

64. In het algemeen – zoals in de rechtsliteratuur is opgemerkt – „hebben sportregels een economisch effect, maar zonder een aantal fundamentele regels zou er geen sport zijn.”⁴⁶ De specifieke markten van competitiesport zijn afhankelijk van het bestaan van concurrenten. Het ontbreken van beperkingen zou kunnen leiden tot een situatie waarin één club, die alle spelers kan kopen, zich in een positie bevindt waarin zij de facto niet meer door andere clubs kan worden verslagen. Het zou jammer zijn als één club, bijvoorbeeld Wisła Kraków, in staat zou zijn de hele Poolse competitie te domineren. Het „mooie spel” zou dan een deel van zijn aantrekkingskracht verliezen.

⁴³ Zie arrest van 6 juni 2000 (C-281/98, EU:C:2000:296, punt 42). Zie ook in die zin Müller-Graff, P.-Chr., „Die horizontale Direktwirkung der Grundfreiheiten”, *Europarecht*, 2014, blz. 3-29, in het bijzonder blz. 12.

⁴⁴ Zie arresten van 15 december 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punt 106), en 16 maart 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, punt 39).

⁴⁵ Zie arrest van 15 december 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punt 106). Het Hof heeft ook het regelmatig verloop van sportcompetities als een geldige doelstelling erkend; zie arresten van 11 april 2000, Deliège (C-51/96 en C-191/97, EU:C:2000:199, punt 64), en 13 april 2000, Lehtonen en Castors Braine (C 176/96, EU:C:2000:201, punt 53). In de onderhavige zaak gaat het echter niet om het regelmatig verloop van een competitie, maar om de voorwaarden waaraan een club moet voldoen om aan een competitie te mogen deelnemen.

⁴⁶ Zie Weatherill, St., op. cit., blz. 336.

1) *Geschiktheid*

65. De litigieuze bepalingen moeten geschikt zijn om te beantwoorden aan de aangevoerde dwingende redenen van algemeen belang, met andere woorden de HPG-regels moeten geschikt zijn om de opleiding en indienstneming van jonge spelers te bevorderen en het competitieve evenwicht tussen de teams in de UEFA-clubcompetities en de nationale competities te verbeteren.

i) Opleiding en indienstneming van jonge spelers

66. De litigieuze bepalingen zijn per definitie geschikt om de doelstelling van opleiding en indienstneming van jonge spelers te bereiken, zoals overigens ook door Royal Antwerp wordt erkend.⁴⁷

67. Niettemin heb ik met betrekking tot de definitie van een HGP bepaalde twijfels over de algemene samenhang van de litigieuze bepalingen. Als een HGP, zoals in de UEFA- en KBVB-regels het geval is, niet alleen een speler is die door de club zelf is opgeleid, maar ook een speler die door een andere club uit de nationale competitie is opgeleid, vraag ik mij af of de litigieuze bepalingen werkelijk bijdragen tot de verwezenlijking van de doelstelling dat clubs jonge spelers opleiden. In dit verband merk ik op dat volgens de UEFA-regels ten minste de helft (te weten 4) van de HGPs door de betrokken club moet zijn opgeleid. Dit haalt de scherpe kantjes ervan af, maar pakt het probleem niet aan bij de wortel, namelijk de definitie zelf van een HGP.

68. Deze twijfels worden uiteraard versterkt in het geval van een grote nationale competitie, en daarom lijken de UEFA-regels mij meer vragen op te roepen dan die van de KBVB, die in vergelijking een van de kleinere competities uitmaakt. Indien een club uit een grote nationale competitie tot de helft van de HGPs kan „kopen”, wordt de doelstelling dat die club wordt aangemoedigd om jonge spelers op te leiden, gedwarsboemd.

69. Bijgevolg acht ik de eis om, op een lijst, een vooraf vastgesteld aantal HGPs te vermelden weliswaar gerechtvaardigd, maar zie ik - vanuit opleidingsoogpunt - niet de logica achter de uitbreiding van het begrip HGP tot spelers buiten een bepaalde club, maar binnen de betrokken nationale competitie.⁴⁸

ii) Verbetering van het competitieve evenwicht tussen de teams

70. Dezelfde overwegingen gelden voor de doelstelling bestaande in het verbeteren van het competitieve evenwicht tussen de teams. Indien alle clubs door de litigieuze bepalingen verplicht worden spelers op te leiden, zal het competitieve evenwicht tussen de teams in het algemeen waarschijnlijk toenemen. Ook hier wordt deze doelstelling gedwarsboemd voor zover clubs hun toevlucht kunnen nemen tot HGPs van andere clubs uit dezelfde competitie.

⁴⁷ Zie punt 38 van de opmerkingen van Royal Antwerp.

⁴⁸ Voor zover ervan wordt uitgegaan dat clubs de nodige speelruimte moeten hebben om niet alleen gebruik te maken van hun eigen spelers maar ook van spelers uit dezelfde competitie, zou ik willen betogen dat die speelruimte beter kan worden geboden door het aantal HGPs te verminderen en tegelijkertijd de definitie te beperken tot lokaal (dat wil zeggen in clubverband) opgeleide spelers.

iii) Conclusie

71. Samenvattend zijn de litigieuze bepalingen niet coherent en derhalve niet geschikt om de doelstellingen bestaande in het opleiden van jonge spelers en het verbeteren van het competitieve evenwicht tussen de teams te verwezenlijken, voor zover de HGPs die op een lijst moeten voorkomen ook spelers kunnen omvatten die niet van de betrokken club afkomstig zijn.

72. Dit betekent dat de bepalingen van de KBVB ongeschikt zijn in hun geheel, terwijl die van de UEFA slechts gedeeltelijk geschikt zijn.

2) Noodzaak

73. Voorts mogen de litigieuze bepalingen niet verder gaan dan nodig is om het doel van opleiding en indienstneming van jonge spelers te bereiken.

i) Discretionaire bevoegdheid van de UEFA en de KBVB

74. De UEFA betoogt met name dat er vaste rechtspraak bestaat volgens welke een „regulerend orgaan van een beroep” over een „aanzienlijke discretionaire bevoegdheid” beschikt bij het kiezen van een specifieke oplossing voor een bepaald probleem.

75. In dit verband merk ik op dat slechts wordt verwezen naar één (baanbrekend) arrest van het Hof⁴⁹, waarin de nationale rechter door de Nederlandse Orde van Advocaten genomen maatregelen moest beoordelen.⁵⁰ Ik vind het moeilijk om uit de bijzonderheden van die zaak een algemeen beginsel af te leiden volgens hetwelk de door artikel 45 VWEU gebonden particuliere entiteiten over een grotere discretionaire bevoegdheid beschikken dan de lidstaten in vergelijkbare situaties.

76. Ik zou veeleer stellen dat vaste rechtspraak van toepassing is op de algemene beoordeling van de entiteiten die beperkingen van artikel 45 VWEU willen rechtvaardigen. Hierbij zij opgemerkt dat entiteiten die gebonden zijn door artikel 45 VWEU, uiteraard over enige speelruimte beschikken om te beoordelen of het nastreven van bepaalde belangen noodzakelijk is en met welke middelen dit moet gebeuren. In dit verband laat het Hof een ruimere of engere mate van discretionaire bevoegdheid toe, die niet is gebaseerd op wie de maatregel vaststelt (lidstaat of „regulerend orgaan van een beroep”), maar op het gebied waarop het door de rechtvaardigingsgrond nagestreefde doelstelling betrekking heeft. Zo heeft het Hof op een „uiterst gevoelig” liggend terrein als de terbeschikkingstelling van arbeidskrachten⁵¹ of in aangelegenheden van „zeer bijzondere aard” als loterijen⁵² een vrij ruime discretionaire

⁴⁹ Zie punten 50 en 80 van de schriftelijke opmerkingen van de UEFA, waarin wordt verwezen naar het arrest van 19 februari 2002, Wouters e.a. (C-309/99, EU:C:2002:98, punt 110).

⁵⁰ Evenzo heeft het Hof in zijn arrest van 28 februari 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas* (C-1/12, EU:C:2013:127, punt 96), onder verwijzing naar zijn arrest van 19 februari 2002, Wouters e.a. (C 309/99, EU:C:2002:98), onderzocht of de beperkende maatregelen van een orde van beëdigde boekhouders „redelijkerwijs” noodzakelijk konden worden geacht ter verzekering van de kwaliteit van de dienstverlening.

⁵¹ Zie met betrekking tot het vrije verkeer van diensten arrest van 17 december 1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314, punt 18).

⁵² Zie met betrekking tot het vrije verkeer van diensten arrest van 24 maart 1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119, punten 59 e.v.).

bevoegdheid toegestaan. Voorts is de volksgezondheid de klassieke situatie waarin het Hof enige speelruimte toestaat.⁵³ Gesteld kan worden dat de discretionaire bevoegdheid toeneemt naarmate het betrokken gebied het klassieke economische beleid overstijgt.⁵⁴

77. Dat is hier echter niet het geval. De opleiding en indienstneming van jonge spelers heeft een sterke economische component, net als de doelstelling bestaande in het verbeteren van het competitieve evenwicht tussen de teams. Zoals Royal Antwerp in haar opmerkingen heeft opgemerkt, hebben – ook jonge – spelers een marktwaarde die voor hen en voor de clubs als hefboom fungeert bij eventuele transfers.

78. Bijgevolg zie ik geen reden om af te wijken van de vaste rechtspraak en om de UEFA en de KBVB een ruimere discretionaire bevoegdheid toe te kennen dan voor een lidstaat de norm zou zijn om een beperking van artikel 45 VWEU te rechtvaardigen.

ii) Minder beperkende maatregelen

79. Alternatieve maatregelen waarop met name UL en Royal Antwerp zich beroepen, zijn rechtstreekse compensatie voor de opleiding van jonge spelers of inkomensherverdeling.

80. Zoals ook door de Commissie is onderstreept, staat niet vast dat dergelijke maatregelen minder beperkend zouden zijn en een minder grote belemmering zouden vormen voor het vrije verkeer in de zin van artikel 45 VWEU. Afhankelijk van hun specifieke opzet lijken sommige van deze maatregelen, zoals een salarisplafond, de mogelijkheden van clubs om spelers in dienst te nemen zelfs meer te beperken, terwijl compensatieregelingen voor investeringen in verband met opleiding rechtstreeks van invloed zouden zijn op gelijke kansen en aanzienlijke administratieve maatregelen, kosten en toezicht zouden vergen.

81. Bovendien zijn er geen aanwijzingen dat dergelijke maatregelen *even doeltreffend* zouden zijn voor het bereiken van hetzelfde doel, namelijk de opleiding van jonge spelers. Met name zouden financieel sterke clubs zich kunnen „veroorloven” om jonge spelers niet op te leiden en ze van andere clubs te kopen, hetgeen zowel het beoogde doel van opleiding van jonge spelers als het algemene doel van verbetering van het competitieve evenwicht tussen de teams zou dwarsbomen.⁵⁵

iii) Conclusie

82. Voor zover de litigieuze bepalingen geschikt zijn, lijken zij derhalve noodzakelijk te zijn om de doelstellingen bestaande in het opleiden van jonge spelers en het verbeteren van het competitieve evenwicht tussen de teams te bereiken.

⁵³ Zie onder andere arrest van 16 december 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, punten 63 e.v.), wat betreft het vrije verkeer van goederen en het vrij verrichten van diensten.

⁵⁴ Zie ook in die zin Forsthoﬀ, U., Eisendle, D., op. cit., punt 397.

⁵⁵ Zie ook in die zin Kliesch, J., *Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht*, Nomos, Baden-Baden, 2017, blz. 232.

IV. Conclusie

83. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de tribunal de première instance francophone de Bruxelles te beantwoorden als volgt:

„Artikel 45 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan de toepassing van de door de Union des associations européennes de football (UEFA) en de Koninklijke Belgische Voetbalbond (KBVB) vastgestelde regels inzake ‚home-grown players‘ (lokaal opgeleide spelers), volgens welke clubs slechts kunnen deelnemen aan de betrokken competities indien zij, op een lijst, ten minste 8 lokaal opgeleide spelers op een maximaal aantal van 25 spelers inschrijven, voor zover deze lokaal opgeleide spelers afkomstig kunnen zijn van een andere club die aangesloten is bij de betrokken nationale voetbalbond.”