



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

21 december 2023 *

Inhoud

I.	Toepasselijke bepalingen	4
A.	UEFA-Statuten	4
B.	Regeling van de UEFA en de KBVB betreffende „home-grown players”	5
1.	UEFA-regeling	5
2.	KBVB-regeling	5
II.	Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen	8
III.	Ontvankelijkheid	10
A.	Procedurale voorwaarden voor de vaststelling van de verwijzingsbeslissing	10
B.	Inhoud van de verwijzingsbeslissing	11
C.	Reëel geschil en relevantie van de aan het Hof gestelde vragen	12
D.	Grensoverschrijdende dimensie van het geschil in het hoofdgeding	12
IV.	Beantwoording van de prejudiciële vragen	14
A.	Opmerkingen vooraf	14
1.	Voorwerp van het hoofdgeding	14
2.	Toepasselijkheid van het Unierecht op sport en op de activiteiten van de sportverenigingen	15
3.	Artikel 165 VWEU	16
B.	Prejudiciële vragen voor zover zij betrekking hebben op artikel 101 VWEU	19

* Procestaal: Frans.

1.	Uitlegging van artikel 101, lid 1, VWEU	19
a)	Bestaan van een „besluit van een ondernemersvereniging”	19
b)	Ongunstige beïnvloeding van de handel tussen lidstaten	20
c)	Gedrag dat „ertoe strekt” of „ten gevolge heeft” dat de mededinging wordt verstoord en beoordeling of er van een dergelijk gedrag sprake is	20
1)	Onderzoek of er sprake is van gedrag dat „ertoe strekt” de mededinging te verhinderen, te beperken of te vervalsen	20
2)	Onderzoek of er sprake is van gedrag dat „ten gevolge heeft” dat de mededinging wordt verhinderd, beperkt of vervalst	23
3)	Kwalificatie van de regels op grond waarvan de clubs in hun ploegen moeten beschikken over een minimumaantal HGP's als een besluit van een ondernemersvereniging dat „ertoe strekt” of „ten gevolge heeft” dat de mededinging wordt beperkt	23
d)	Mogelijkheid om sommige specifieke gedragingen aan te merken als gedragingen die niet onder artikel 101, lid 1, VWEU vallen	25
2.	Uitlegging van artikel 101, lid 3, VWEU	27
C.	Prejudiciële vragen voor zover zij betrekking hebben op artikel 45 VWEU	31
1.	Bestaan van indirecte discriminatie of van een belemmering van het vrije verkeer van werknemers	31
2.	Bestaan van een rechtvaardigingsgrond	32
V.	Kosten	34

„Prejudiciële verwijzing – Mededinging – Interne markt – Regeling die is ingesteld door internationale en nationale sportorganisaties – Profvoetbal – Privaatrechtelijke entiteiten met regelgevende, toezichthoudende en sanctiebevoegdheden – Regels op grond waarvan profvoetbalclubs een minimumaantal ‚home-grown players’ (lokaal opgeleide spelers) moeten inzetten – Artikel 101, lid 1, VWEU – Besluit van een ondernemersvereniging dat de mededinging aantast – Begrippen ‚ertoe strekken’ en ‚ten gevolge hebben’ dat de mededinging wordt verstoord – Vrijstelling uit hoofde van artikel 101, lid 3, VWEU – Voorwaarden – Artikel 45 VWEU – Indirecte discriminatie op grond van nationaliteit – Belemmering van het vrije verkeer van werknemers – Rechtvaardigingsgrond – Voorwaarden – Bewijslast”

In zaak C-680/21,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Franstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel, België) bij beslissing van 15 oktober 2021, ingekomen bij het Hof op 11 november 2021, in de procedure

UL,

NV Royal Antwerp Football Club

tegen

VZW Koninklijke Belgische Voetbalbond (KBVB),

in tegenwoordigheid van:

Union des associations européennes de football (UEFA),

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, L. Bay Larsen, vicepresident, A. Arabadjiev, K. Jürimäe, C. Lycourgos en O. Spineanu-Matei, kamerpresidenten, M. Safjan, L. S. Rossi, I. Jarukaitis, A. Kumin, N. Jääskinen, N. Wahl, J. Passer (rapporteur), M. L. Arastey Sahún en M. Gavalec, rechters,

advocaat-generaal: M. Szpunar,

griffier: M. Krausenböck, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 november 2022,

gelet op de opmerkingen van:

- UL, vertegenwoordigd door J.-L. Dupont, S. Engelen, M. Hissel en F. Stockart, advocaten,
- de NV Royal Antwerp Football Club, vertegenwoordigd door J.-L. Dupont, M. Hissel en F. Stockart, advocaten,
- de vzw Koninklijke Belgische Voetbalbond (KBVB), vertegenwoordigd door N. Cariat, E. Matthys en A. Stévenart, advocaten,
- de Union des associations européennes de football (UEFA), vertegenwoordigd door B. Keane, D. Slater en D. Waelbroeck, avocats,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door P. Cottin, J.-C. Halleux, C. Pochet en L. Van den Broeck als gemachtigden,
- de Griekse regering, vertegenwoordigd door K. Boskovits als gemachtigde,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna, A. Kramarczyk-Szaładzińska en M. Wiącek als gemachtigden,
- de Portugese regering, vertegenwoordigd door P. Barros da Costa, R. Capaz Coelho en C. Chambel Alves als gemachtigden,

- de Roemeense regering, vertegenwoordigd door L.-E. Baţagoi, E. Gane, L. Liţu en A. Rotăreanu als gemachtigden,
- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door H. Eklinder, J. Lundberg, C. Meyer-Seitz, A. Runeskjöld, M. Salborn Hodgson, R. Shahsavan Eriksson, H. Shev en O. Simonsson als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door S. Baches Opi, B.-R. Killmann, D. Martin en G. Meessen als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 9 maart 2023,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 45 en 101 VWEU.
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen UL en de NV Royal Antwerp Football Club (hierna: „Royal Antwerp”) enerzijds en de vzw Koninklijke Belgische Voetbalbond (KBVB) anderzijds, strekkende tot vernietiging van een arbitrale uitspraak waarbij een vordering tot nietigverklaring en tot schadevergoeding die UL en Royal Antwerp hadden ingesteld tegen de Union des associations européennes de football (UEFA) en de KBVB gedeeltelijk niet-ontvankelijk en gedeeltelijk ongegrond is verklaard.

I. Toepasselijke bepalingen

A. UEFA-Statuten

- 3 De UEFA is een in Zwitserland gevestigde privaatrechtelijke vereniging. Volgens artikel 2 van haar statuten, in de versie die is vastgesteld in 2021 (hierna: „UEFA-statuten”), heeft zij onder meer ten doel „alle aangelegenheden betreffende het Europese voetbal te behandelen”, „toezicht en controle uit te oefenen op de ontwikkeling van het voetbal in Europa in al zijn vormen”, en „internationale voetbalcompetities en -toernooien in al hun vormen op Europees niveau voor te bereiden en te organiseren”.
- 4 Ingevolge artikel 5 van de UEFA-statuten kan elke bond die is gevestigd in een Europees land dat door de meerderheid van de leden van de Verenigde Naties (VN) als onafhankelijke staat is erkend, en die verantwoordelijk is voor het organiseren van het voetbal in dat land, lid worden van de UEFA. Volgens artikel 7^{bis} van die statuten houdt dat lidmaatschap voor de betrokken bonden de verplichting in om onder meer de statuten, de reglementen en de besluiten van de UEFA na te leven en ervoor te zorgen dat deze in hun land eveneens worden nageleefd in het kader van de door hen georganiseerde nationale profcompetities alsook door de clubs en de spelers. Concreet zijn thans meer dan 50 nationale voetbalbonden lid van de UEFA.
- 5 Luidens de artikelen 11 en 12 van die statuten bestaan de organen van de UEFA onder meer uit het „Congres” – het hoogste orgaan – en een „Uitvoerend Comité”.

B. Regeling van de UEFA en de KBVB betreffende „home-grown players”

1. UEFA-regeling

- 6 Op 2 februari 2005 heeft het Uitvoerend Comité van de UEFA regels vastgesteld volgens welke profvoetbalclubs die deelnemen aan de internationale clubcompetities van de UEFA op het wedstrijdblad maximaal 25 spelers mogen inschrijven, van wie een minimumaantal lokaal moet zijn opgeleid. Deze „home-grown players” (lokaal opgeleide spelers; hierna: „HGP’s”) worden 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 voetbalbond is aangesloten (hierna: „HGP-regels”).
- 7 Op 21 april 2005 zijn de HGP-regels goedgekeurd door het Congres van de UEFA tijdens een bijeenkomst in Tallinn (Estland) (hierna: „congres van Tallinn”), waarop alle bij de UEFA aangesloten nationale voetbalbonden aanwezig waren.
- 8 Sinds het seizoen 2007/2008 moeten profvoetbalclubs die aantreden in een door de UEFA georganiseerde internationale clubcompetitie op het wedstrijdblad ten minste 8 HGP’s inschrijven uit een lijst met maximaal 25 spelers. Van deze 8 spelers moeten er minstens 4 zijn opgeleid door de club die hen inschrijft.

2. KBVB-regeling

- 9 De KBVB is een in België gevestigde vereniging met als doel het voetbal in deze lidstaat te organiseren en te bevorderen en is dan ook aangesloten bij zowel de UEFA als de Fédération internationale de football association (FIFA).
- 10 In 2011 heeft de KBVB in zijn bondsreglement HGP-regels opgenomen.
- 11 In de versie zoals van toepassing tijdens de arbitrageprocedure die aan het hoofdgeding voorafging luiden die regels als volgt:

„Artikel P335.11 – Afdelingen profvoetbal 1A en 1B: indiening van de ‚Squad size limit’ lijst

1. In te dienen lijsten

11. Alle clubs van het profvoetbal 1A en 1B dienen volgende lijsten [...] in te dienen en in stand te houden:

- een lijst van maximaal 25 spelers [...], waarvan er minimaal 8 dienen opgeleid te zijn door Belgische clubs, in de zin van [artikel] P1422.12, ermee rekening houdende dat minimaal 3 spelers dienen te beantwoorden aan de bijkomende vereiste van [artikel] P1422.13. Indien deze minima niet worden bereikt, mogen deze niet vervangen worden door spelers die niet beantwoorden aan deze vereisten.

[...]

Artikel P1422 – Verplichte inschrijving op het wedstrijdblad

1. Voor de eerste ploegen van clubs van het profvoetbal:

11. In het kader van hun deelname aan de officiële competities van de eerste ploegen [...] zijn de clubs van het profvoetbal gehouden op het wedstrijdblad minimum 6 spelers in te schrijven die zijn opgeleid door een Belgische club, waarvan minstens 2 spelers voldoen aan de bijkomende vereiste van punt 13 hierna. Indien de club niet het vereiste minimumaantal spelers kan inschrijven, mag zij deze niet vervangen door de inschrijving van spelers die niet voldoen aan deze vereisten.

12. Worden beschouwd als zijnde opgeleid door een Belgische club: de spelers die vóór hun 23ste verjaardag minstens drie volledige seizoenen zijn gekwalificeerd geweest voor een club in België.

13. Beantwoorden aan de bijkomende vereiste: de spelers die vóór hun 21ste verjaardag minstens drie volledige seizoenen zijn gekwalificeerd geweest voor een club in België.

[...]

15. De clubs van het profvoetbal 1A en 1B mogen op het wedstrijdblad van kampioenschapswedstrijden slechts spelers inschrijven die voorkomen op de ‚Squad size limit‘ lijsten van de club ([artikel] P335).

16. In geval van inbreuk op bovenstaande regels, legt de bevoegde bondsinstantie de sancties op voorzien voor het inschrijven van niet-gekwalificeerde spelers [...], uitgezonderd de boeten.”

12 Nadien zijn die regels gewijzigd. In de versie die de verwijzende rechter citeert in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing, luiden zij als volgt:

„Artikel B4.1[12]

Voor de deelname aan de officiële wedstrijden van de eerste [ploegen] in het competitief voetbal gelden voor het profvoetbal en het amateurvoetbal specifieke voorwaarden.

[Artikel] P

Alle clubs van het profvoetbal 1A en 1B dienen volgende lijsten [...] in te dienen en in stand te houden:

1° een lijst van maximaal 25 spelers [...], waarvan er minimaal 8 dienen opgeleid te zijn door Belgische clubs (dit zijn spelers die vóór hun 23ste verjaardag minstens drie volledige seizoenen zijn gekwalificeerd geweest voor een club in België), ermee rekening houdende dat minimaal 3 spelers dienen te beantwoorden aan de bijkomende vereiste dat zij reeds vóór hun 21ste verjaardag aan deze voorwaarde dienen te voldoen. Indien deze minima niet worden bereikt, mogen deze niet vervangen worden door spelers die niet beantwoorden aan deze vereisten.

[...]

Om een speler te kunnen inschrijven op de Squad Size Limit lijst:

- moet hij aangesloten zijn bij de bond met toewijzing aan of tijdelijke kwalificatie voor de indienende club;
- moet voor de betaalde sportbeoefenaar die geen onderdaan is van een land van de Europese Economische Ruimte (EER) worden voorgelegd, hetzij een kopie van de gecombineerde vergunning waarvan de geldigheidsduur nog niet verstreken is, hetzij het officieel attest afgeleverd door het lokaal bestuur van zijn verblijfplaats in België dat bevestigt dat de betaalde sportbeoefenaar zich heeft gemeld om de gecombineerde vergunning waarop hij recht heeft te ontvangen [...];
- moet hij voldoen aan de voorwaarden inzake kwalificaties. Wijzigingen aan deze lijst kunnen enkel worden gevalideerd door de bondsadministratie.

[...]

Artikel B6.109

De volgende verplichtingen gelden inzake het inschrijven van spelers op het wedstrijdblad.

[Artikel] P

Voor de eerste ploegen van clubs van het profvoetbal geldt het volgende:

In het kader van hun deelname aan de officiële competities van de eerste ploegen zijn de clubs van het profvoetbal gehouden op het wedstrijdblad minimum 6 spelers in te schrijven die opgeleid zijn door een Belgische club, waarvan minstens 2 spelers voldoen aan de bijkomende vereiste zoals hierna vermeld.

Indien de club niet het vereiste minimumaantal spelers kan inschrijven, mag zij deze niet vervangen door de inschrijving van spelers die niet voldoen aan deze vereisten.

- Worden beschouwd als zijnde opgeleid door een Belgische club: de spelers die vóór hun 23ste verjaardag minstens drie volledige seizoenen zijn gekwalificeerd geweest voor een club in België.
- Beantwoorden aan de bijkomende vereiste: de spelers die vóór hun 21ste verjaardag minstens drie volledige seizoenen zijn gekwalificeerd geweest voor een club in België.

[...]

De clubs van het profvoetbal 1A en 1B mogen op het wedstrijdblad van kampioenschapswedstrijden slechts spelers inschrijven die voorkomen op de ‚Squad size limit‘ lijsten van de club.

In geval van inbreuk op bovenstaande regels, legt de bevoegde bondsinstantie de sancties op voorzien voor het inschrijven van niet-gekwalficeerde spelers, uitgezonderd de boeten.”

II. Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 13 UL is een profvoetballer 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 er een aantal jaren voor Royal Antwerp, een aldaar gevestigde profvoetbalclub, en vervolgens voor een andere profvoetbalclub.
- 14 Op 13 februari 2020 heeft UL zich tot het Belgisch Arbitragehof voor de Sport (hierna: „BAS”) gewend met onder meer het verzoek om de HGP-regels die door de UEFA en de KBVB zijn ingevoerd, van rechtswege nietig te verklaren op grond dat zij inbreuk maken op de artikelen 45 en 101 VWEU, en om hem een vergoeding toe te kennen voor de schade die hij als gevolg van die regels heeft geleden. Royal Antwerp heeft vervolgens vrijwillig in het geding geïntervenieerd en heeft eveneens vergoeding gevorderd van de door die regels veroorzaakte schade.
- 15 Bij arbitrale uitspraak van 10 juli 2020 heeft het BAS deze vorderingen niet-ontvankelijk verklaard voor zover zij betrekking hadden op de HGP-regels van de UEFA, en ontvankelijk maar ongegrond voor zover zij betrekking hadden op die van de KBVB.
- 16 Wat betreft de regels van de UEFA, die geen partij was in de arbitrageprocedure, heeft het BAS met name geoordeeld dat die regels eigen zijn aan de UEFA, en zich onderscheiden van die welke zijn vastgesteld door de verschillende nationale voetbalbonden die bij de UEFA zijn aangesloten, waaronder de KBVB, zodat zij niet kunnen worden beschouwd als het resultaat van afspraken tussen deze verschillende entiteiten in de zin van artikel 101, lid 1, VWEU.
- 17 Wat betreft de regels van de KBVB, heeft het BAS 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 directe of indirecte discriminatie op grond van nationaliteit inhouden en in elk geval gerechtvaardigd zijn uit hoofde van legitieme doelstellingen, noodzakelijk zijn om die doelstellingen te bereiken en daartoe evenredig zijn. Verder heeft het geoordeeld dat die regels noch ertoe strekken, noch tot gevolg hebben dat de mededinging wordt beperkt, en dat zij bovendien noodzakelijk zijn om legitieme doelstellingen te verwezenlijken en daartoe evenredig zijn, zodat zij evenmin in strijd zijn met artikel 101, lid 1, VWEU.
- 18 Bijgevolg heeft het BAS de vorderingen van UL en Royal Antwerp afgewezen.
- 19 Bij dagvaarding, die op 1 september 2020 is betekend, hebben UL en Royal Antwerp de KBVB opgeroepen te verschijnen voor de tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Franstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel, België). Zij hebben deze rechter verzocht om die arbitrale uitspraak te vernietigen op grond dat zij inbreuk maakt op de openbare orde in de zin van artikel 1717 van het Belgisch Gerechtelijk Wetboek.
- 20 Tot staving van hun vordering betogen zij in essentie dat de HGP-regels die zijn vastgesteld door de UEFA en door de KBVB uitvoering geven aan een algemeen plan dat ertoe strekt en tot gevolg heeft dat de mededinging wordt beperkt in de zin van artikel 101, lid 1, VWEU. Daarnaast schenden die regels het vrije verkeer van werknemers, zoals neergelegd in artikel 45 VWEU, aangezien zij beperkingen stellen aan zowel de mogelijkheid voor een profvoetbalclub als Royal Antwerp om spelers die niet voldoen aan het erdoor gestelde vereiste van lokale of nationale

verankering, aan te trekken en voor een wedstrijd op te stellen, als de mogelijkheid voor een speler als UL om te worden aangetrokken en opgesteld door een club ten aanzien waarvan hij zich niet op een dergelijke verankering kan beroepen.

- 21 Op 9 november 2021 heeft de UEFA verzocht om in de procedure te interveniëren aan de zijde van de KBVB.
- 22 Dat verzoek is ingewilligd bij vonnis van 26 november 2021, dat wil zeggen nadat het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing bij het Hof is ingekomen. Op 13 december 2021 heeft de verwijzende rechter overeenkomstig artikel 97, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof dit laatste ervan in kennis gesteld dat deze nieuwe partij tot het hoofdgeding was toegelaten.
- 23 In zijn verzoek om een prejudiciële beslissing merkt de tribunal de première instance francophone de Bruxelles in de eerste plaats op dat de arbitrale uitspraak in het hoofdgeding, voor zover daarin wordt vastgesteld dat de vorderingen van UL en Royal Antwerp gedeeltelijk niet-ontvankelijk zijn en de overige vorderingen daarbij ongegrond worden verklaard, berust op de uitlegging en de toepassing van twee Unierechtelijke bepalingen, namelijk de artikelen 45 en 101 VWEU, waarvan de niet-inachtneming kan worden aangemerkt als een „schending van de openbare orde” in de zin van artikel 1717 van het Belgisch Gerechtelijk Wetboek, zulks gelet op de aard van die bepalingen en op de relevante rechtspraak van het Hof (arresten van 1 juni 1999, *Eco Swiss*, C-126/97, EU:C:1999:269, en 26 oktober 2006, *Mostaza Claro*, C-168/05, EU:C:2006:675).
- 24 In de tweede plaats is de verwijzende rechter van oordeel dat hij pas uitspraak kan doen nadat hij van het Hof opheldering heeft gekregen over de uitlegging van de artikelen 45 en 101 VWEU. In wezen vraagt die rechter zich ten eerste af of de HGP-regels die door de UEFA en de KBVB zijn vastgesteld, kunnen worden aangemerkt als een „overeenkomst tussen ondernemingen”, een „besluit van een ondernemersvereniging” of „onderling afgestemde feitelijke gedragingen” in de zin van artikel 101 VWEU. Ten tweede vraagt hij zich af of die regels in overeenstemming zijn met het verbod op afspraken dat door dat artikel wordt opgelegd en met het vrije verkeer van werknemers dat wordt gegarandeerd door artikel 45 VWEU, en of zij eventueel gerechtvaardigd, passend, noodzakelijk en evenredig zijn. In dit verband verwijst die rechter onder meer naar een persbericht van de Europese Commissie en naar een in haar opdracht verrichte studie, waarvan de „belangrijkste conclusie” is dat de betrokken regels een indirect discriminerende werking op grond van nationaliteit en beperkende gevolgen voor het vrije verkeer van werknemers kunnen hebben waarvan niet is aangetoond dat zij evenredig zijn aan de beperkte voordelen die zij opleveren voor het competitief evenwicht tussen de voetbalclubs en de opleiding van jonge spelers, gelet op de minder beperkende alternatieve maatregelen die mogelijk lijken.
- 25 Daarop heeft de tribunal de première instance francophone de Bruxelles de behandeling van de zaak geschorst en 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 HGP's, 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 bonden?

- 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 P1422 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?”

III. Ontvankelijkheid

- 26 De KBVB, de UEFA, de Roemeense regering en de Commissie trekken de ontvankelijkheid in twijfel van de twee vragen die door de verwijzende rechter worden gesteld.
- 27 In dat verband voeren zij in wezen vier soorten argumenten aan. Ten eerste dragen zij argumenten van procedurele aard aan, die verband houden met het feit dat de verwijzingsbeslissing is geweest voordat de UEFA in het hoofdgeding tot interventie is toegelaten en dus is gehoord. Ten tweede voeren zij argumenten van formele aard aan, volgens welke de inhoud van die beslissing niet voldoet aan de vereisten van artikel 94, onder a), van het Reglement voor de procesvoering, aangezien de verwijzende rechter het feitelijke en juridische kader waarbinnen hij het Hof vragen stelt er onvoldoende nauwkeurig in heeft uiteengezet, wat de belanghebbenden belet om op zinvolle wijze een standpunt in te nemen over de te beantwoorden vragen. Ten derde steunen zij op argumenten van materiële aard, die erop zijn gebaseerd dat het verzoek om een prejudiciële beslissing een hypothetisch karakter heeft aangezien er geen sprake is van een reëel geschil bij de behandeling waarvan een uitleggingsbeslissing van het Hof noodzakelijk zou kunnen zijn. Een dergelijke situatie vloeit met name voort uit het feit dat de HGP-regels niet hebben belet dat UL is aangetrokken en opgesteld door Royal Antwerp en nadien door een andere profvoetbalclub. Ten vierde moet het geschil in het hoofdgeding volgens hen in het licht van artikel 45 VWEU worden beschouwd als een „zuiver nationaal” geschil, dat „de handel tussen lidstaten” niet „ongunstig [kan] beïnvloeden” in de zin van artikel 101 VWEU, rekening houdend met het feit dat het om een procedure inter partes gaat alsook gelet op de nationaliteit van UL, de plaats van vestiging van Royal Antwerp en het beperkte territoriale bereik van de regels die door de KBVB zijn vastgesteld.

A. Procedurele voorwaarden voor de vaststelling van de verwijzingsbeslissing

- 28 In het kader van een prejudiciële procedure staat het, gelet op de taakverdeling tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, niet aan het Hof om na te gaan of de verwijzingsbeslissing is vastgesteld met inachtneming van de nationale regels betreffende de rechterlijke organisatie en de procesgang. Bovendien moet het Hof zich houden aan die beslissing zolang deze niet in het kader van de eventueel in het nationale recht bestaande rechtsmiddelen is ingetrokken (arresten van 14 januari 1982, *Reina*, 65/81, EU:C:1982:6, punt 7, en 29 maart 2022, *Getin Noble Bank*, C-132/20, EU:C:2022:235, punt 70).
- 29 In casu is het dus niet de taak van het Hof om een standpunt te bepalen over de mogelijke gevolgen die in het hoofdgeding krachtens de daarop toepasselijke nationale regels betreffende de procesgang verbonden zijn aan de toelating van een nieuwe partij nadat de verwijzingsbeslissing is geweest.
- 30 Wat de procedure betreft die aan het onderhavige arrest is voorafgegaan, moet er overigens op worden gewezen dat een nieuwe partij die in het hoofdgeding tot interventie wordt toegelaten terwijl de procedure reeds aanhangig is bij het Hof, volgens artikel 97, lid 2, van het Reglement

voor de procesvoering de procedure aanvaardt in de stand waarin deze zich bevindt op het moment dat het Hof in kennis wordt gesteld van de toelating van die partij. Verder moet in casu worden vastgesteld dat aan de UEFA, gelet op de staat waarin die procedure zich bevond toen het Hof ervan in kennis werd gesteld dat zij tot interventie in het hoofdgeding was toegelaten, alle processtukken zijn meegedeeld die al aan de andere belanghebbenden waren betekend, zoals diezelfde bepaling voorschrijft, en dat zij nadien tevens de gelegenheid heeft gekregen om opmerkingen te doen gelden, zowel tijdens de schriftelijke behandeling als vervolgens ter pleitzitting, welke gelegenheid zij ook te baat heeft genomen.

B. Inhoud van de verwijzingsbeslissing

- 31 De prejudiciële procedure die bij artikel 267 VWEU is ingesteld, is een instrument van samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties waarmee het Hof deze instanties de uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht verschaft die zij nodig hebben om de hun voorgelegde geschillen te beslechten. Krachtens vaste rechtspraak, waaraan thans uiting wordt gegeven in artikel 94, onder a) en b), van het Reglement voor de procesvoering, dient de nationale rechter wegens het vereiste om tot een voor hem nuttige uitlegging van het Unierecht te komen, een omschrijving te geven van het feitelijke en wettelijke kader waarin de gestelde vragen moeten worden geplaatst, of ten minste de feiten moet uiteenzetten waarop die vragen zijn gebaseerd. Het is voorts onontbeerlijk dat in het verzoek om een prejudiciële beslissing de redenen worden uiteengezet die de verwijzende rechter ertoe hebben gebracht om zich vragen te stellen over de uitlegging of de geldigheid van sommige bepalingen van het Unierecht, alsook het verband wordt aangegeven tussen die bepalingen en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling, zoals is bepaald in artikel 94, onder c), van het Reglement voor de procesvoering. Deze eisen gelden in het bijzonder op gebieden die door complexe feitelijke en juridische situaties worden gekenmerkt, zoals dat van de mededinging (zie in die zin arresten van 27 november 2012, *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756, punt 83, en 29 juni 2023, *Super Bock Bebidas*, C-211/22, EU:C:2023:529, punten 23 en 24).
- 32 Bovendien moeten de gegevens die in de verwijzingsbeslissing worden verstrekt niet alleen het Hof in staat stellen om een bruikbaar antwoord te geven, maar ook de regeringen van de lidstaten en de andere belanghebbende partijen de mogelijkheid bieden om opmerkingen in te dienen overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie (zie in die zin arresten van 1 april 1982, *Holdijk e.a.*, 141/81–143/81, EU:C:1982:122, punt 7, en 11 april 2000, *Deliège*, C-51/96 en C-191/97, EU:C:2000:199, punt 31).
- 33 In casu beantwoordt het verzoek om een prejudiciële beslissing aan de vereisten die in de vorige twee punten van het onderhavige arrest zijn vermeld. De verwijzingsbeslissing geeft namelijk een nauwkeurige omschrijving van het feitelijke en wettelijke kader waarin de aan het Hof gestelde vragen moeten worden geplaatst. Bovendien zet de verwijzende rechter in die beslissing in het licht van de rechtspraak van het Hof op een beknopte maar duidelijke wijze de redenen feitelijk en rechtens uiteen op grond waarvan hij het noodzakelijk heeft geacht om die vragen te stellen, alsook het verband dat volgens hem bestaat tussen de artikelen 45 en 101 VWEU en het geschil in het hoofdgeding.
- 34 Overigens blijkt duidelijk uit de inhoud van de schriftelijke opmerkingen die bij het Hof zijn ingediend dat de auteurs ervan zich zonder enige moeite een goed begrip hebben gevormd van het feitelijke en juridische kader waarin de vragen van de verwijzende rechter moeten worden geplaatst, van de betekenis en de draagwijdte van de uiteenzetting van de feiten die eraan ten

grondslag liggen, en van de redenen op grond waarvan de verwijzende rechter het noodzakelijk heeft geacht om die vragen te stellen. Bovendien blijken zij zonder enig probleem een volledig en zinvol standpunt te hebben ingenomen.

C. Reëel geschil en relevantie van de aan het Hof gestelde vragen

- 35 Het is uitsluitend de taak van de nationale rechter bij wie het hoofdgeding aanhangig is gemaakt en die de verantwoordelijkheid draagt voor de te geven rechterlijke beslissing, om, gelet op de bijzonderheden van dat geschil, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof stelt, te beoordelen. Bijgevolg worden prejudiciële vragen van nationale rechterlijke instanties vermoed relevant te zijn en kan het Hof slechts weigeren op die vragen te antwoorden wanneer de gevraagde uitlegging kennelijk geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord op die vragen te geven [zie in die zin arresten van 16 december 1981, Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, punten 15 en 18, en 7 februari 2023, Confédération paysanne e.a. (Willekeurige in-vitromutagenese), C-688/21, EU:C:2023:75, punten 32 en 33].
- 36 In casu moet worden vastgesteld dat de uiteenzettingen van de verwijzende rechter, zoals die in de punten 14 tot en met 24 van het onderhavige arrest zijn samengevat, aantonen dat er in het hoofdgeding wel degelijk sprake is van een reëel geschil. Verder komt uit die uiteenzettingen naar voren dat het feit dat de verwijzende rechter het Hof in dat kader vragen stelt over de uitlegging van de artikelen 45 en 101 VWEU niet kennelijk elk verband mist met een reëel geschil en met het voorwerp van het hoofdgeding.
- 37 Uit die uiteenzettingen blijkt namelijk ten eerste dat bij die rechter een verzoek is ingediend tot vernietiging van een arbitrale uitspraak waarbij een vordering tot nietigverklaring en tot schadevergoeding die UL en Royal Antwerp hadden ingesteld tegen de HGP-regels van de KBVB en de UEFA, door het BAS gedeeltelijk niet-ontvankelijk en gedeeltelijk ongegrond is verklaard. Ten tweede berust die arbitrale uitspraak op een bepaalde uitlegging en toepassing van de artikelen 45 en 101 VWEU. Ten derde preciseert de verwijzende rechter dat hij, gelet op het voorwerp van het geschil dat hem is voorgelegd, met het oog op zijn uitspraak met name moet nagaan hoe het BAS de artikelen 45 en 101 VWEU heeft uitgelegd en toegepast, teneinde te bepalen of de arbitrale uitspraak van die instantie al dan niet in strijd is met de Belgische openbare orde.

D. Grensoverschrijdende dimensie van het geschil in het hoofdgeding

- 38 De bepalingen van het VWEU inzake de vrijheid van vestiging, het vrij verrichten van diensten en de vrijheid van kapitaalverkeer zijn niet van toepassing op situaties waarvan alle aspecten zich binnen één lidstaat afspelen (arresten van 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punt 47, en 7 september 2022, Cilevičs e.a., C-391/20, EU:C:2022:638, punt 31). Verzoeken om een prejudiciële beslissing die betrekking hebben op de uitlegging van die bepalingen in dergelijke situaties kunnen bijgevolg in bepaalde specifieke gevallen slechts worden geacht ontvankelijk te zijn indien uit de verwijzingsbeslissing concrete gegevens naar voren komen waaruit blijkt dat de gevraagde prejudiciële uitlegging noodzakelijk is voor de beslechting van het geding omdat er een verband bestaat tussen het voorwerp of de omstandigheden van dat geding en de artikelen 49, 56 of 63 VWEU, zoals artikel 94 van het Reglement voor de

procesvoering voorschrijft (zie in die zin arresten van 15 november 2016, Ullens de Schooten, C-268/15, EU:C:2016:874, punten 50-55, en 7 september 2022, Cilevičs e.a., C-391/20, EU:C:2022:638, punt 34).

- 39 In het onderhavige geval kan het verzoek om een prejudiciële beslissing echter niet worden aangemerkt als niet-ontvankelijk op grond dat er geen verband zou bestaan tussen artikel 45 VWEU, dat betrekking heeft op het vrije verkeer van werknemers, en het geschil in het hoofdgeding, dat van „zuiver nationale” aard is.
- 40 Ten eerste mag het dan wel zo zijn dat het geschil in het hoofdgeding een geschil inter partes is, dat UL de Belgische nationaliteit heeft, dat Royal Antwerp in België is gevestigd en dat het territoriale bereik van de KBVB-regels beperkt is tot het grondgebied van deze lidstaat, zoals sommige belanghebbenden terecht hebben opgemerkt, toch blijft het een feit dat dit geschil betrekking heeft op een arbitrale uitspraak waarin het BAS onder meer artikel 45 VWEU heeft uitgelegd en toegepast, zoals blijkt uit punt 17 van het onderhavige arrest. De vraag of dit artikel toepassing vindt op het betrokken geschil, betreft dus de grond van dit geschil en kan bijgevolg niet worden opgeworpen om de ontvankelijkheid van het verzoek om een prejudiciële beslissing te betwisten zonder dat wordt vooruitgelopen op de uiteindelijke beslissing in het geschil.
- 41 Bovendien hangen de UEFA-regels en de KBVB-regels die in het hoofdgeding aan de orde zijn volgens de verwijzende rechter nauw samen, aangezien de KBVB als lid van de UEFA de statuten, reglementen en besluiten van deze laatste moet naleven, en zijn HGP-regels rechtstreeks zijn geïnspireerd op die welke eerder zijn vastgesteld door de UEFA en zijn goedgekeurd op het congres van Tallinn, zoals in punt 7 van het onderhavige arrest is uiteengezet. Overigens zijn het in wezen die feitelijke en juridische verbanden tussen de KBVB-regels, de UEFA-regels en het Unierecht die de verwijzende rechter ertoe hebben gebracht om bij het in punt 22 van het onderhavige arrest vermelde vonnis de vrijwillige interventie van de UEFA ontvankelijk te verklaren.
- 42 Ten tweede heeft het geschil in het hoofdgeding tevens betrekking op de uitlegging en de toepassing van artikel 101 VWEU door het BAS.
- 43 Volgens vaste rechtspraak moet voor de toepassing van lid 1 van dat artikel onder meer met een voldoende mate van waarschijnlijkheid worden aangetoond dat overeenkomsten, besluiten van ondernemersverenigingen of onderling afgestemde feitelijke gedragingen de handel tussen de lidstaten aanzienlijk ongunstig kunnen beïnvloeden, doordat zij al dan niet rechtstreeks daadwerkelijk of potentieel invloed uitoefenen op het handelsverkeer, met het gevaar dat zij de totstandkoming of de werking van de interne markt belemmeren. Die voorwaarde kan worden geacht te zijn vervuld waar het gaat om gedragingen die zich uitstrekken over het volledige grondgebied van een lidstaat (zie in die zin arrest van 16 juli 2015, ING Pensii, C-172/14, EU:C:2015:484, punten 48 en 49 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 44 Gelet op die rechtspraak en rekening houdend met het territoriale bereik van de regels aan de orde in het hoofdgeding en hun nauwe onderlinge samenhang kan niet worden geoordeeld dat er geen verband bestaat tussen artikel 101 VWEU en het geschil in het hoofdgeding op grond dat de regels waarop dat geschil betrekking heeft „de handel tussen lidstaten” niet „ongunstig kunnen beïnvloeden”.
- 45 Bijgevolg is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk in zijn geheel.

IV. Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 46 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 101 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan regels die zijn vastgesteld door een entiteit die verantwoordelijk is voor de organisatie van voetbalcompetities op Europees niveau en worden uitgevoerd door die entiteit zelf en de erbij aangesloten nationale voetbalbonden, en die aan elke club die aan die competities deelneemt de verplichting opleggen om op haar spelerslijst en op het wedstrijdblad een minimumaantal spelers in te schrijven dat ofwel door die club zelf, ofwel binnen het territoriale bevoegdheidsgebied van de nationale bond waarbij die club is aangesloten, is opgeleid.
- 47 Met zijn tweede vraag wenst die rechter in essentie te vernemen of de artikelen 45 en 101 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan regels die zijn vastgesteld door een bond die verantwoordelijk is voor de organisatie van voetbalcompetities op nationaal niveau, op grond waarvan elke club die aan die competities deelneemt op haar spelerslijst en op het wedstrijdblad een minimumaantal spelers moet inschrijven dat is opgeleid binnen het territoriale bevoegdheidsgebied van die bond.
- 48 Gelet op de bewoordingen van die vragen en op de aard van het geschil in het kader waarvan zij aan het Hof zijn gesteld, dienen voorafgaand aan het onderzoek ervan drie reeksen inleidende opmerkingen te worden geformuleerd.

A. Opmerkingen vooraf

1. Voorwerp van het hoofdgeding

- 49 Uit de bewoordingen zelf van de twee vragen die aan het Hof zijn voorgelegd blijkt dat zij elkaar grotendeels overlappen waar zij artikel 101 VWEU betreffen. De verwijzende rechter wenst namelijk nadere toelichting te verkrijgen over de uitlegging van dit artikel teneinde toezicht te kunnen uitoefenen op de wijze waarop dat artikel is toegepast in een arbitrale uitspraak over de vraag of de HGP-regels zoals die zijn vastgesteld en uitgevoerd door de UEFA en de verschillende daarbij aangesloten nationale voetbalbonden, waaronder de KBVB, zich met dat artikel verdragen.
- 50 Die twee vragen verschillen evenwel voor zover het artikel 45 VWEU betreft, aangezien enkel de tweede ervan, die ziet op de regels die zijn vastgesteld en uitgevoerd door de KBVB, naar dat artikel verwijst. Dienaangaande zet de verwijzende rechter in zijn prejudicieel verzoek uiteen dat het niet aan hem staat om het Hof te vragen of de regels die zijn vastgesteld en uitgevoerd door de UEFA in overeenstemming zijn met artikel 45 VWEU. In wezen preciseert hij evenwel dat hij niet uitsluit die vraag in aanmerking te nemen in het kader van zijn beoordeling of er sprake is van een overeenkomst, een besluit van een ondernemersvereniging of onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de zin van artikel 101 VWEU.
- 51 Gelet op die verschillende factoren dienen de vragen van de verwijzende rechter samen te worden behandeld, waarbij eerst artikel 101 VWEU en vervolgens artikel 45 VWEU moet worden uitgelegd.

2. Toepasselijkheid van het Unierecht op sport en op de activiteiten van de sportverenigingen

- 52 De vragen aan het Hof betreffen de uitlegging van de artikelen 45 en 101 VWEU in het kader van een geding waarin regels ter discussie worden gesteld die zijn vastgesteld door twee entiteiten die volgens hun respectieve statuten zijn opgericht als privaatrechtelijke verenigingen die verantwoordelijk zijn voor de organisatie van en het toezicht op voetbal op Europees respectievelijk Belgisch niveau, en die bepaalde voorwaarden – met inbegrip van sancties voor de niet-naleving daarvan – opleggen betreffende de samenstelling van de ploegen die in aanmerking komen voor deelname aan de clubcompetities.
- 53 In dit verband moet in herinnering worden geroepen dat sportbeoefening, voor zover het daarbij gaat om een economische activiteit, onder de Unierechtelijke bepalingen valt die op een dergelijke activiteit van toepassing zijn (zie in die zin arresten van 12 december 1974, Walrave en Koch, 36/74, EU:C:1974:140, punt 4, en 16 maart 2010, Olympique Lyonnais, C-325/08, EU:C:2010:143, punt 27).
- 54 Enkel bepaalde specifieke regels die uitsluitend zijn vastgesteld om niet-economische redenen en die betrekking hebben op kwesties waarbij het uitsluitend om de sport als zodanig gaat, kunnen worden beschouwd als regels die niets te maken hebben met een economische activiteit. Dat is met name het geval bij regels op grond waarvan buitenlandse spelers worden uitgesloten van deelname aan competities tussen ploegen die elk hun land vertegenwoordigen of waarbij criteria worden vastgesteld voor de selectie van atleten die individueel aan competities deelnemen (zie in die zin arresten van 12 december 1974, Walrave en Koch, 36/74, EU:C:1974:140, punt 8; 15 december 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, punten 76 en 127, en 11 april 2000, Deliège, C-51/96 en C-191/97, EU:C:2000:199, punten 43, 44, 63, 64 en 69).
- 55 Met uitzondering van die specifieke regels kunnen regels die door sportverenigingen worden vastgesteld tot regeling van arbeid in loondienst of dienstverrichtingen van professionele of semiprofessionele sporters en, meer algemeen, regels die dergelijke arbeid of dienstverrichtingen weliswaar niet formeel beheersen maar er niettemin een directe uitwerking op hebben, onder de artikelen 45 en 56 VWEU vallen (zie in die zin arresten van 12 december 1974, Walrave en Koch, 36/74, EU:C:1974:140, punten 5, 17-19 en 25; 15 december 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, punten 75, 82-84, 87, 103 en 116; 12 april 2005, Simutenkov, C-265/03, EU:C:2005:213, punt 32, alsook 16 maart 2010, Olympique Lyonnais, C-325/08, EU:C:2010:143, punten 28 en 30).
- 56 Evenzo vallen de regels die door dergelijke verenigingen zijn vastgesteld en, meer algemeen, het gedrag van die verenigingen zelf, onder de VWEU-bepalingen betreffende het mededingingsrecht wanneer de voorwaarden voor toepassing van die bepalingen zijn vervuld (zie in die zin arrest van 18 juli 2006, Meca-Medina en Majcen/Commissie, C-519/04 P, EU:C:2006:492, punten 30-33), wat betekent dat die verenigingen kunnen worden aangemerkt als „ondernemingen” in de zin van de artikelen 101 en 102 VWEU of dat de regels in kwestie kunnen worden gekwalificeerd als „besluiten van ondernemersverenigingen” in de zin van artikel 101 VWEU.
- 57 Meer in het algemeen moeten dergelijke regels, die dus onder die VWEU-bepalingen vallen, wanneer zij voorschriften voor particulieren bevatten, worden opgesteld en uitgevoerd met inachtneming van de algemene beginselen van het Unierecht, met name de beginselen van non-discriminatie en evenredigheid (zie in die zin arrest van 13 juni 2019, TopFit en Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, punten 60, 65 en 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 58 De regels die in het hoofdgeding aan de orde zijn, ongeacht of zij uitgaan van de UEFA dan wel van de KBVB, behoren niet tot de regels waarop de in punt 54 van het onderhavige arrest bedoelde uitzondering kan worden toegepast, met betrekking waartoe het Hof herhaaldelijk in herinnering heeft geroepen dat zij beperkt moet blijven tot haar eigenlijke doel en dat zij niet kan worden aangewend om elke sportactiviteit van de werkingssfeer van de VWEU-bepalingen betreffende het economische recht van de Unie uit te sluiten (zie in die zin arresten van 14 juli 1976, *Donà*, 13/76, EU:C:1976:115, punten 14 en 15, en 18 juli 2006, *Meca-Medina en Majcen/Commissie*, C-519/04 P, EU:C:2006:492, punt 26).
- 59 Integendeel, ook al beheersen die regels de arbeidsvoorwaarden van de spelers niet formeel, dan nog moeten zij worden geacht een directe uitwerking te hebben op die arbeid, aangezien zij bepaalde vereisten stellen aan de samenstelling van de ploegen die in aanmerking komen voor deelname aan de clubcompetities, en dus aan de deelname van de spelers zelf aan die competities, en er op de niet-naleving van die vereisten sancties staan (zie in die zin arrest van 15 december 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, punten 116 en 119).
- 60 Uit de uiteenzettingen van de verwijzende rechter blijkt meer bepaald dat de profvoetbalclubs die aan die competities deelnemen, op grond van die regels in wezen een minimumaantal HGP's op het wedstrijdblad moeten inschrijven, en dat zij een sanctie krijgen opgelegd indien zij dat vereiste niet naleven. In de regels van de UEFA wordt met de uitdrukking „HGP's” in feite zowel verwezen naar spelers die zijn opgeleid door de club waarvoor zij spelen, als naar spelers die zijn opgeleid door een andere club die bij dezelfde nationale voetbalbond is aangesloten. In de regels van de KBVB verwijst die uitdrukking uitsluitend naar spelers die zijn opgeleid door „een Belgische club”, dat wil zeggen om het even welke club die bij de KBVB is aangesloten. Dat dergelijke regels aldus de mogelijkheid van de clubs beperken om spelers op het wedstrijdblad in te schrijven en dus voor de betreffende wedstrijd op te stellen, maar niet formeel afdoen aan de mogelijkheid om de betrokken spelers aan te trekken, doet er niet toe, aangezien deelname aan wedstrijden en competities de essentie van de activiteit van de spelers uitmaakt, en die kans op werkgelegenheid bijgevolg eveneens wordt beperkt (zie in die zin arresten van 15 december 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, punt 120, en 13 april 2000, *Lehtonen en Castors Braine*, C-176/96, EU:C:2000:201, punt 50).
- 61 Bovendien vormt de samenstelling van de ploegen een van de essentiële parameters van de competities waarin de profvoetbalclubs het tegen elkaar opnemen en geven deze competities aanleiding tot een economische activiteit, zodat de regels aan de orde in het hoofdgeding ook moeten worden geacht een directe uitwerking te hebben op die economische activiteit en op de concurrentie tussen de profvoetbalclubs die deze activiteit uitoefenen.
- 62 Bijgevolg vallen de regels van de UEFA en de KBVB waarover de verwijzende rechter het Hof vragen stelt binnen de werkingssfeer van de artikelen 45 en 101 VWEU.

3. Artikel 165 VWEU

- 63 Het merendeel van de partijen in het hoofdgeding en sommige van de regeringen die aan de procedure hebben deelgenomen hebben uiteenlopende standpunten ingenomen over de gevolgen die kunnen worden verbonden aan artikel 165 VWEU in het kader van de antwoorden die op de vragen van de verwijzende rechter moeten worden gegeven.

- 64 In dit verband moet er ten eerste op worden gewezen dat artikel 165 VWEU moet worden begrepen in het licht van artikel 6, onder e), VWEU, volgens hetwelk de Unie bevoegd is om het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen op het gebied van onderwijs, beroepsopleiding, jongeren en sport. Artikel 165 VWEU concretiseert deze bepaling namelijk door nader te omschrijven welke doelstellingen de Unie met haar optreden op de betrokken gebieden zal nastreven en welke middelen kunnen worden ingezet om die doelstellingen te helpen verwezenlijken.
- 65 Zo bepaalt artikel 165 VWEU in lid 1, tweede alinea, met betrekking tot de doelstellingen die de Unie zal nastreven op sportgebied dat de Unie bijdraagt tot de bevordering van de Europese inzet op dat gebied, rekening houdend met haar specifieke kenmerken, haar op vrijwilligerswerk berustende structuren en haar sociale en educatieve functie. Volgens lid 2, laatste streepje, van dat artikel is het optreden van de Unie erop gericht 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.
- 66 Wat de middelen betreft die kunnen worden ingezet om deze doelstellingen te helpen verwezenlijken, bepaalt artikel 165 VWEU in lid 3 dat de Unie de samenwerking met derde landen en met de inzake sport bevoegde internationale organisaties bevordert, en in lid 4 dat het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie, volgens de gewone wetgevingsprocedure, of de Raad alleen, op voorstel van de Commissie, stimuleringsmaatregelen respectievelijk aanbevelingen kunnen aannemen.
- 67 Ten tweede hebben de opstellers van de Verdragen blijkens de bewoordingen van artikel 165 en artikel 6, onder e), VWEU met die bepalingen de Unie een ondersteunende bevoegdheid willen verlenen die haar in staat stelt om op verschillende specifieke gebieden, waaronder dat van de sport, „op te treden”, en niet om een „beleid” te voeren, zoals in andere VWEU-bepalingen het geval is. Eerstgenoemde bepalingen vormen dus een rechtsgrondslag die de Unie toestaat om die bevoegdheid uit te oefenen onder de voorwaarden en binnen de grenzen die zij stellen, waaronder – volgens artikel 165, lid 4, eerste streepje, VWEU – de uitsluiting van harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen die op nationaal niveau zijn vastgesteld. Verder biedt die ondersteunende bevoegdheid de Unie de mogelijkheid om rechtshandelingen vast te stellen met het enkele doel om overeenkomstig artikel 6 VWEU het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen.
- 68 In samenhang daarmee vormt artikel 165 VWEU geen transversale, algemeen toepasselijke bepaling. Dat blijkt ook uit de context van dit artikel, met name uit het feit dat het is opgenomen in het derde deel van het VWEU, dat gewijd is aan het beleid en intern optreden van de Unie, en niet in het eerste deel, dat beginsel-bepalingen bevat, waaronder de in titel II vervatte „algemeen toepasselijke bepalingen”, die onder meer betrekking hebben op de bevordering van een hoog niveau van werkgelegenheid, de waarborging van een adequate sociale bescherming, de bestrijding van iedere discriminatie, de bescherming van het milieu en de bescherming van de consument.
- 69 Hieruit volgt dat de bevoegde instellingen van de Unie weliswaar rekening moeten houden met de verschillende aspecten en doelstellingen die in artikel 165 VWEU zijn opgesomd wanneer zij op basis van dat artikel en onder de daarin gestelde voorwaarden stimuleringsmaatregelen of aanbevelingen op het gebied van de sport aannemen, maar dat die aspecten, doelstellingen, stimuleringsmaatregelen en aanbevelingen niet dwingend in aanmerking moeten worden

genomen bij de toepassing van de regels over de uitlegging waarvan de verwijzende rechter het Hof vragen voorlegt, ongeacht of deze het vrije verkeer van werknemers (artikel 45 VWEU) dan wel het mededingingsrecht (artikel 101 VWEU) betreffen. Meer algemeen kan artikel 165 VWEU evenmin worden beschouwd als een bijzondere regel die de sport zou onttrekken aan alle of een deel van de andere bepalingen van het primaire Unierecht die erop kunnen worden toegepast, of die de verplichting zou opleggen om de sport bij die toepassing een speciale behandeling toe te kennen.

- 70 Ten derde blijft het een feit dat sport, zoals het Hof meermaals heeft vastgesteld, zowel voor de Unie als voor haar burgers een aanzienlijk maatschappelijk en educatief belang heeft, dat thans wordt weerspiegeld in artikel 165 VWEU (zie in die zin arresten van 15 december 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, punt 106, en 13 juni 2019, *TopFit en Biffi*, C-22/18, EU:C:2019:497, punten 33 en 34).
- 71 Bovendien vertoont sport onmiskenbaar specifieke kenmerken die weliswaar met name eigen zijn aan amateursport, maar die niettemin ook kunnen worden aangetroffen waar het gaat om sportbeoefening als economische activiteit (zie in die zin arrest van 13 april 2000, *Lehtonen en Castors Braine*, C-176/96, EU:C:2000:201, punt 33).
- 72 Tot slot kunnen dergelijke specifieke kenmerken, naast andere aspecten en voor zover zij relevant zijn, eventueel in aanmerking worden genomen bij de toepassing van de artikelen 45 en 101 VWEU, doch enkel binnen het kader en met inachtneming van de voorwaarden en de toepassingscriteria waarin elk van deze artikelen voorziet.
- 73 In het bijzonder moet, wanneer wordt betoogd dat een regel die door een sportvereniging is vastgesteld een belemmering van het vrije verkeer van werknemers of een mededingingsversturende afspraak vormt, deze kwalificatie in elk geval zijn gebaseerd op een concreet onderzoek van de inhoud van die regel binnen de feitelijke context waarin deze moet worden uitgevoerd (zie in die zin arresten van 15 december 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, punten 98-103; 11 april 2000, *Deliège*, C-51/96 en C-191/97, EU:C:2000:199, punten 61-64, en 13 april 2000, *Lehtonen en Castors Braine*, C-176/96, EU:C:2000:201, punten 48-50). Een dergelijk onderzoek kan vereisen dat rekening wordt gehouden met bijvoorbeeld de aard, de organisatie of de werking van de betrokken sport en, meer bepaald, de mate waarin die sport beroepsmatig wordt uitgeoefend, de wijze waarop zij wordt uitgeoefend, de wisselwerking tussen de verschillende actoren die eraan deelnemen en de rol van de verantwoordelijke structuren of organismen op alle niveaus waarmee de Unie overeenkomstig artikel 165, lid 3, VWEU de samenwerking bevordert.
- 74 Wanneer wordt aangetoond dat de betrokken regel het vrije verkeer van werknemers belemmert, kan de vereniging die deze heeft vastgesteld overigens aantonen dat die regel gerechtvaardigd, noodzakelijk en evenredig is in het licht van bepaalde legitieme doelstellingen (zie in die zin arrest van 15 december 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, punt 104), die zelf afhangen van de specifieke kenmerken van de sport waarover het in een concreet geval gaat.
- 75 De vragen van de verwijzende rechter moeten in het licht van alle voorgaande overwegingen worden onderzocht, eerst voor zover zij betrekking hebben op artikel 101 VWEU, en vervolgens voor zover zij artikel 45 VWEU betreffen.

B. Prejudiciële vragen voor zover zij betrekking hebben op artikel 101 VWEU

- 76 Artikel 101 VWEU is van toepassing op elke entiteit die een economische activiteit uitoefent en als zodanig als onderneming moet worden aangemerkt, ongeacht de rechtsvorm ervan en de wijze waarop zij wordt gefinancierd (zie in die zin arresten van 23 april 1991, Höfner en Elser, C-41/90, EU:C:1991:161, punt 21; 11 december 2007, ETI e.a., C-280/06, EU:C:2007:775, punt 38, en 1 juli 2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, punten 20 en 21).
- 77 Bijgevolg is dat artikel onder meer van toepassing op entiteiten die zijn opgericht in de vorm van een vereniging die volgens hun statuten tot doel hebben een bepaalde sport te organiseren en er controle op uit te oefenen, voor zover die entiteiten een economische activiteit, dat wil zeggen een activiteit die bestaat in het aanbieden van goederen of diensten, uitoefenen die samenhangt met die sport, en zij om die reden als ondernemingen moeten worden aangemerkt (zie in die zin arrest van 1 juli 2008, MOTOE, C-49/07, EU:C:2008:376, punten 22, 23 en 26).
- 78 Verder vindt artikel 101 VWEU ook toepassing op entiteiten die weliswaar niet noodzakelijk zelf ondernemingen zijn, maar als „ondernemersverenigingen” kunnen worden gekwalificeerd.
- 79 Gelet op het voorwerp van het hoofdgeding en de uiteenzettingen van de verwijzende rechter moet in casu worden geoordeeld dat artikel 101 VWEU van toepassing is op de UEFA en de KBVB, aangezien die twee verenigingen al dan niet direct entiteiten als leden of als aangeslotenen hebben die als „ondernemingen” kunnen worden aangemerkt daar zij een economische activiteit uitoefenen, zoals voetbalclubs.

1. Uitlegging van artikel 101, lid 1, VWEU

- 80 Volgens artikel 101, lid 1, VWEU zijn onverenigbaar met de interne markt en verboden alle overeenkomsten tussen ondernemingen, alle besluiten van ondernemersverenigingen en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen welke de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging binnen de interne markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst.

a) Bestaan van een „besluit van een ondernemersvereniging”

- 81 Om artikel 101, lid 1, VWEU te kunnen toepassen op een entiteit zoals de UEFA of de KBVB als ondernemersvereniging moet ten eerste worden aangetoond dat er sprake is van een „besluit van een ondernemersvereniging”, bijvoorbeeld een besluit waarbij de betrokken vereniging een reglement vaststelt of uitvoert dat een rechtstreekse uitwerking heeft op de voorwaarden waaronder de ondernemingen die er al dan niet direct lid van zijn, hun economische activiteit uitoefenen (zie in die zin arresten van 19 februari 2002, Wouters e.a., C-309/99, EU:C:2002:98, punt 64, en 28 februari 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, punten 42-45).
- 82 In casu is dat het geval bij de twee besluiten waarover de verwijzende rechter het Hof vragen stelt, dat wil zeggen die waarbij de UEFA en de KBVB HGP-regels hebben vastgesteld.

b) Ongunstige beïnvloeding van de handel tussen lidstaten

- 83 Om artikel 101, lid 1, VWEU op dergelijke besluiten te kunnen toepassen moet, ten tweede, met een voldoende mate van waarschijnlijkheid worden aangetoond dat deze de „handel tussen lidstaten [merkbaar] ongunstig kunnen beïnvloeden”, doordat zij al dan niet rechtstreeks daadwerkelijk of potentieel invloed uitoefenen op het handelsverkeer, met het gevaar dat zij de totstandkoming of de werking van de interne markt belemmeren.
- 84 Gelet op de in punt 43 van het onderhavige arrest aangehaalde vaste rechtspraak van het Hof kan in casu, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, op grond van het territoriale bereik van de besluiten die in het hoofdgeding aan de orde zijn, worden geoordeeld dat aan die voorwaarde is voldaan.

c) Gedrag dat „ertoe strekt” of „ten gevolge heeft” dat de mededinging wordt verstoord en beoordeling of er van een dergelijk gedrag sprake is

- 85 Om in een bepaald geval te kunnen vaststellen dat een overeenkomst, een besluit van een ondernemersvereniging of onderling afgestemde feitelijke gedragingen onder het verbod van artikel 101, lid 1, VWEU vallen, dient volgens de bewoordingen van die bepaling te worden aangetoond, ofwel dat een dergelijk gedrag ertoe strekt dat de mededinging wordt verhinderd, beperkt of vervalst, ofwel dat dit gedrag zulks ten gevolge heeft (zie in die zin arresten van 30 juni 1966, LTM, 56/65, EU:C:1966:38, blz. 417, en 29 juni 2023, Super Bock Bebidas, C-211/22, EU:C:2023:529, punt 31).
- 86 Daartoe dient in een eerste fase de strekking van het betrokken gedrag te worden onderzocht. Indien een dergelijk onderzoek uitwijst dat dit gedrag een mededingingsversturende strekking heeft, hoeven de gevolgen ervan voor de mededinging niet te worden onderzocht. Het is dus enkel noodzakelijk om in een tweede fase die gevolgen te onderzoeken ingeval het betrokken gedrag niet kan worden geacht een dergelijke mededingingsversturende strekking te hebben (zie in die zin arresten van 30 juni 1966, LTM, 56/65, EU:C:1966:38, blz. 417, en 26 november 2015, Maxima Latvija, C-345/14, EU:C:2015:784, punten 16 en 17).
- 87 Het onderzoek dat moet worden verricht verschilt naargelang het betrekking heeft op de vraag of het betrokken gedrag „ertoe strekt” de mededinging te verhinderen, te beperken of te vervalsen, dan wel op de vraag of dat gedrag zulks „ten gevolge heeft”, waarbij elk van beide begrippen aan een ander rechts- en bewijsregime is onderworpen [zie in die zin arrest van 30 januari 2020, Generics (UK) e.a., C-307/18, EU:C:2020:52, punt 63].

1) Onderzoek of er sprake is van gedrag dat „ertoe strekt” de mededinging te verhinderen, te beperken of te vervalsen

- 88 Blijkens de vaste rechtspraak van het Hof, zoals die in het bijzonder is samengevat in de arresten van 23 januari 2018, F. Hoffmann-La Roche e.a. (C-179/16, EU:C:2018:25, punt 78), en 30 januari 2020, Generics (UK) e.a. (C-307/18, EU:C:2020:52, punt 67), vormt het begrip mededingingsversturende „strekking” weliswaar geen uitzondering ten opzichte van het begrip mededingingsversturend „gevolg”, zoals blijkt uit de punten 85 en 86 van het onderhavige arrest, maar moet het toch strikt worden uitgelegd.

- 89 Bijgevolg moet dat begrip aldus worden opgevat dat het uitsluitend verwijst naar bepaalde soorten coördinatie tussen ondernemingen, die in een zodanige mate schadelijk blijken te zijn voor de mededinging dat hun gevolgen niet hoeven te worden onderzocht. Bepaalde vormen van coördinatie tussen ondernemingen kunnen namelijk naar hun aard reeds worden geacht schadelijk te zijn voor de goede werking van de normale mededinging [zie in die zin arresten van 30 juni 1966, LTM, 56/65, EU:C:1966:38, blz. 417; 23 januari 2018, F. Hoffmann-La Roche e.a., C-179/16, EU:C:2018:25, punt 78, en 30 januari 2020, Generics (UK) e.a., C-307/18, EU:C:2020:52, punt 67].
- 90 Tot de soorten gedrag die als zodanig moeten worden beschouwd behoren in de eerste plaats bepaalde kartelafspraken die bijzonder schadelijk zijn voor de mededinging, zoals horizontale kartels die leiden tot prijsbepaling, beperking van de productiecapaciteit of verdeling van de klanten. Dergelijke soorten gedrag kunnen er namelijk in resulteren dat de prijzen stijgen of dat de productie, en daarmee het aanbod, wordt verlaagd, waardoor de middelen inefficiënt worden ingezet, wat in het nadeel speelt van zowel de ondernemingen die er gebruik van maken als de consument (zie in die zin arresten van 20 november 2008, Beef Industry Development Society en Barry Brothers, C-209/07, EU:C:2008:643, punten 17 en 33; 11 september 2014, CB/Commissie, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, punt 51, en 16 juli 2015, ING Pensii, C-172/14, EU:C:2015:484, punt 32).
- 91 Andere soorten gedrag zijn niet noodzakelijk even schadelijk voor de mededinging, maar kunnen in bepaalde gevallen eveneens worden geacht een mededingingsverstoring te hebben. Dat is onder meer het geval bij bepaalde soorten horizontale overeenkomsten die geen kartels zijn, zoals die welke ertoe leiden dat concurrerende ondernemingen van de markt worden uitgesloten [zie in die zin arresten van 30 januari 2020, Generics (UK) e.a., C-307/18, EU:C:2020:52, punten 76, 77, 83-87 en 101, alsook 25 maart 2021, Lundbeck/Commissie, C-591/16 P, EU:C:2021:243, punten 113 en 114], of bepaalde soorten besluiten van ondernemersverenigingen die erop zijn gericht het gedrag van hun leden te coördineren, met name op het gebied van prijzen (zie in die zin arrest van 27 januari 1987, Verband der Sachversicherer/Commissie, 45/85, EU:C:1987:34, punt 41).
- 92 Om in een bepaald geval uit te maken of een overeenkomst, een besluit van een ondernemersvereniging of onderling afgestemde feitelijke gedragingen uit hun aard zodanig schadelijk zijn voor de mededinging dat zij kunnen worden geacht ertoe te strekken deze te verhinderen, te beperken of te vervalsen, moet worden gekeken naar, ten eerste, de bewoordingen van de overeenkomst, het besluit of de gedragingen in kwestie, ten tweede de economische en juridische context waarvan zij deel uitmaken en, ten derde, de doelstellingen ervan (zie in die zin arresten van 11 september 2014, CB/Commissie, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, punt 53, en 23 januari 2018, F. Hoffmann-La Roche e.a., C-179/16, EU:C:2018:25, punt 79).
- 93 Wat om te beginnen de economische en juridische context betreft waarin het betrokken gedrag plaatsvindt, moet rekening worden gehouden met de aard van de betrokken goederen of diensten en met de daadwerkelijke voorwaarden voor het functioneren en de structuur van de betrokken sector(en) of markt(en) (arresten van 11 september 2014, CB/Commissie, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, punt 53, en 23 januari 2018, F. Hoffmann-La Roche e.a., C-179/16, EU:C:2018:25, punt 80). Het is daarentegen geenszins noodzakelijk om te onderzoeken, laat staan om aan te tonen, welke gevolgen dat gedrag teweegbrengt voor de mededinging, ongeacht of die gevolgen reëel of potentieel en negatief of positief zijn, zoals volgt uit de rechtspraak die in de punten 85 en 86 van het onderhavige arrest is aangehaald.

- 94 Wat vervolgens de doelstellingen van het betrokken gedrag betreft, moeten de objectieve doelstellingen worden bepaald die met dat gedrag worden nagestreefd ten aanzien van de mededinging. De omstandigheid dat de betrokken ondernemingen hebben gehandeld zonder het subjectieve oogmerk om de mededinging te verhinderen, te beperken of te vervalsen en het feit dat zij bepaalde legitieme doelstellingen hebben nagestreefd, zijn niet doorslaggevend voor de toepassing van artikel 101, lid 1, VWEU (zie in die zin arresten van 6 april 2006, *General Motors/Commissie*, C-551/03 P, EU:C:2006:229, punten 64 en 77 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 20 november 2008, *Beef Industry Development Society en Barry Brothers*, C-209/07, EU:C:2008:643, punt 21).
- 95 In het bijzonder heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat overeenkomsten tot afscherming van de markten volgens de nationale grenzen, waarmee wordt beoogd de barrières tussen de nationale markten te herstellen, of overeenkomsten die de interpenetratie van de nationale markten moeilijker maken, in de weg kunnen staan aan de doelstelling van het VEU en het VWEU om die markten te integreren door de vestiging van een interne markt, en om die reden in beginsel moeten worden beschouwd als overeenkomsten die „ertoe strekken” de mededinging te beperken in de zin van artikel 101, lid 1, VWEU (zie in die zin arresten van 16 september 2008, *Sot. Lélos kai Sia e.a.*, C-468/06–C-478/06, EU:C:2008:504, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 4 oktober 2011, *Football Association Premier League e.a.*, C-403/08 en C-429/08, EU:C:2011:631, punt 139).
- 96 Deze rechtspraak, die ook is toegepast op andere gedragingen dan overeenkomsten, ongeacht of deze uitgaan van ondernemingen dan wel van ondernemersverenigingen (zie in die zin arresten van 17 oktober 1972, *Vereeniging van Cementhandelaren/Commissie*, 8/72, EU:C:1972:84, punten 23-25 en 29, en 16 september 2008, *Sot. Lélos kai Sia e.a.*, C-468/06–C-478/06, EU:C:2008:504, punt 66), is erop gebaseerd dat de vaststelling van mededingingsregels die voor de werking van de interne markt nodig zijn, blijkens artikel 3, lid 1, onder b), VWEU een integrerend deel vormt van de doelstelling om die markt tot stand te brengen, een taak die artikel 3, lid 3, VEU opdraagt aan, onder andere, de Unie (zie in die zin arrest van 12 mei 2022, *Servizio Elettrico Nazionale e.a.*, C-377/20, EU:C:2022:379, punten 42 en 43 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Een dergelijk gedrag, waarmee de markten worden afgeschermd volgens de nationale grenzen, de barrières ertussen worden hersteld, of waardoor de interpenetratie van de nationale markten moeilijker wordt gemaakt, doet immers de voordelen teniet die een daadwerkelijke en onvervalste mededinging in de interne markt de consument zou kunnen verschaffen (zie in die zin arrest van 16 september 2008, *Sot. Lélos kai Sia e.a.*, C-468/06–C-478/06, EU:C:2008:504, punt 66).
- 97 Verschillende vormen van afspraken waarmee werd beoogd of die ertoe strekten de mededinging volgens de nationale grenzen te beperken, zijn aldus gekwalificeerd als afspraken met een mededingingsversturende „strekking” in de zin van artikel 101, lid 1, VWEU, waaronder met name afspraken om de parallelhandel te verhinderen of te beperken, absolute territoriale bescherming te bieden aan houders van exclusieve rechten dan wel grensoverschrijdende mededinging in de interne markt onder andere vormen te beperken (zie in die zin arresten van 6 oktober 2009, *GlaxoSmithKline Services e.a./Commissie e.a.*, C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P en C-519/06 P, EU:C:2009:610, punt 61, en 4 oktober 2011, *Football Association Premier League e.a.*, C-403/08 en C-429/08, EU:C:2011:631, punten 139-142).

98 Ten slotte moeten, wanneer een bepaald gedrag wordt gekwalificeerd als gedrag dat „ertoe strekt” de mededinging te verhinderen, te beperken of te vervalsen, hoe dan ook de precieze redenen worden uiteengezet waarom dat gedrag zodanig schadelijk is voor de mededinging dat het kan worden geacht een dergelijke strekking te hebben (zie in die zin arrest van 11 september 2014, CB/Commissie, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, punt 69).

2) Onderzoek of er sprake is van gedrag dat „ten gevolge heeft” dat de mededinging wordt verhinderd, beperkt of vervalst

99 Het begrip gedrag met mededingingsversturende „gevolgen” omvat elk gedrag dat niet kan worden beschouwd als gedrag met een mededingingsversturende „strekking”, mits wordt aangetoond dat het daadwerkelijk of potentieel tot gevolg heeft dat de mededinging aanzienlijk wordt verhinderd, beperkt of vervalst [zie in die zin arresten van 28 mei 1998, Deere/Commissie, C-7/95 P, EU:C:1998:256, punt 77, en 30 januari 2020, Generics (UK) e.a., C-307/18, EU:C:2020:52, punt 117].

100 Te dien einde moet de mededinging worden onderzocht binnen het feitelijke kader waarin die zich zou afspelen zonder de overeenkomst, het besluit van een ondernemersvereniging of de onderling afgestemde feitelijke gedragingen in kwestie [arresten van 30 juni 1966, LTM, 56/65, EU:C:1966:38, blz. 415, en 30 januari 2020, Generics (UK) e.a., C-307/18, EU:C:2020:52, punt 118]. Daarbij moet(en) de markt(en) worden bepaald waarop dat gedrag zijn gevolgen moet teweegbrengen, en dienen die gevolgen vervolgens te worden gekwalificeerd, ongeacht of zij reëel dan wel potentieel zijn. Bij dit onderzoek moet rekening worden gehouden met alle relevante omstandigheden.

3) Kwalificatie van de regels op grond waarvan de clubs in hun ploegen moeten beschikken over een minimumaantal HGP's als een besluit van een ondernemersvereniging dat „ertoe strekt” of „ten gevolge heeft” dat de mededinging wordt beperkt

101 In casu moet met betrekking tot de inhoud van de regels van de UEFA en de KBVB waarover de verwijzende rechter het Hof vragen stelt, in herinnering worden gebracht dat deze regels aan de profvoetbalclubs die deelnemen aan clubcompetities die door die entiteiten worden georganiseerd, de verplichting opleggen om op het wedstrijdblad een minimumaantal spelers in te schrijven dat voldoet aan de vereisten om te worden beschouwd als HGP's, zoals door die regels gedefinieerd. Doen zij dat niet, dan krijgen zij een sanctie opgelegd. Aldus beperken die regels uit hun aard de mogelijkheid van die clubs om op dat blad spelers te zetten die niet aan dergelijke vereisten voldoen.

102 Voorts blijkt uit de uiteenzettingen van de verwijzende rechter dat de mogelijkheid voor de clubs om vrij hun ploegen samen te stellen in twee verschillende opzichten wordt beperkt. De regels van de UEFA en de KBVB verplichten die clubs namelijk om op het wedstrijdblad een bepaald minimum aan spelers in te schrijven die weliswaar worden aangemerkt als HGP's, maar in werkelijkheid niet noodzakelijk zijn opgeleid door de club waarvoor zij spelen, maar door een club die bij dezelfde nationale bond is aangesloten, welke club dat ook is en los van waar zij binnen het territoriale bevoegdheidsgebied van die bond gelegen is. In zoverre speelt de beperking die de regels in kwestie inhouden in werkelijkheid op het niveau van de betrokken bond, dat wil zeggen op nationaal niveau. Parallel daaraan verplichten de regels van de UEFA die

clubs ook om ervoor te zorgen dat een minimumaantal van de HGP's die zij op het wedstrijdblad moeten inschrijven, daadwerkelijk is opgeleid door de club waarvoor zij werken. De beperking die zij meebrengen speelt bijgevolg op het niveau van de betrokken club.

- 103 Wat betreft de economische en juridische context van de regels waarover de verwijzende rechter het Hof vragen stelt, blijkt om te beginnen uit de rechtspraak van het Hof dat het entiteiten die verantwoordelijk zijn voor een sportdiscipline, zoals de UEFA en de KBVB, gelet op de specifieke aard van de „producten” die sportcompetities in economisch opzicht zijn, in het algemeen vrijstaat om regels vast te stellen met het oog op onder meer de organisatie van de competities in die discipline, het goede verloop daarvan en de deelname van de sportbeoefenaren eraan (zie in die zin arresten van 11 april 2000, *Deliège*, C-51/96 en C-191/97, EU:C:2000:199, punten 67 en 68, en 13 juni 2019, *TopFit en Biffi*, C-22/18, EU:C:2019:497, punt 60), voor zover die entiteiten de uitoefening van de rechten en vrijheden die het Unierecht aan particulieren verleent daarmee niet beperkt (zie in die zin arresten van 15 december 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, punten 81 en 83, en 13 juni 2019, *TopFit en Biffi*, C-22/18, EU:C:2019:497, punt 52).
- 104 Voorts kan op grond van de specifieke kenmerken van het profvoetbal en de economische activiteiten waartoe de beoefening van die sport aanleiding geeft, worden aangenomen dat entiteiten als de UEFA en de KBVB alle reden hebben om met name de voorwaarden te regelen waaronder de profvoetbalclubs de ploegen kunnen samenstellen die in hun territoriale bevoegdheidsgebied deelnemen aan clubcompetities.
- 105 Die sport, die in de Unie niet alleen in maatschappelijk en cultureel opzicht (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 40), maar ook uit het oogpunt van de media erg belangrijk is, wordt er namelijk onder meer door gekenmerkt dat zij aanleiding geeft tot het organiseren van tal van competities op zowel Europees als nationaal niveau, waaraan tal van clubs en spelers deelnemen. Verder wordt die sport er, net als sommige andere sporten, door gekenmerkt dat deelname aan die competities voorbehouden is aan ploegen die bepaalde sportresultaten hebben behaald (zie in die zin arrest van 15 december 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, punt 132), waarbij die competities zo verlopen dat de ploegen elkaar in verschillende fasen tegenkomen en uitschakelen. Zij berust bijgevolg in hoofdzaak op de sportieve verdienste, die zich slechts kan openbaren indien alle aantredende ploegen zijn samengesteld met inachtneming van homogene reglementaire en technische voorwaarden, waardoor een zekere gelijkheid van kansen wordt gewaarborgd.
- 106 Ten slotte verklaren de feitelijke omstandigheden die typerend zijn voor de werking van de „markt” die de profvoetbalcompetities uit economisch oogpunt vormen, dat de regels die mogelijkerwijs worden vastgesteld door entiteiten zoals de UEFA en de KBVB, en meer bepaald de regels betreffende de organisatie en het goede verloop van de competities die door hen worden georganiseerd, op bepaalde punten en in zekere mate mogelijkerwijs blijven verwijzen naar een vereiste of een criterium van nationale aard. In functioneel opzicht wordt deze sport namelijk gekenmerkt door het naast elkaar bestaan van nationale clubcompetities en internationale competities tussen clubs die nationale voetbalbonden vertegenwoordigen, waarbij de samenstelling van de ploegen rechtmatig kan worden onderworpen aan de inachtneming van „nationaliteitsclausules”, gelet op de specifieke aard van deze wedstrijden (zie in die zin arrest van 15 december 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, punten 127 en 128 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 107 Wat het doel betreft dat met de regels in het hoofdgeding objectief wordt nagestreefd ten aanzien van de mededinging, blijkt uit de uiteenzettingen van de verwijzende rechter over de inhoud van die regels dat zij een van de essentiële aspecten beperken of controleren met betrekking waartoe de profvoetbalclubs elkaar kunnen beconcurreren, namelijk het contracteren van talentvolle spelers, ongeacht door welke club en waar zij zijn opgeleid, die hun ploeg in staat kunnen stellen om te winnen van de tegenstander. De Belgische regering heeft daar in dit opzicht terecht aan toegevoegd dat deze beperking impact kan hebben op de concurrentie tussen de clubs op zowel de „upstream- of bevoorradingsmarkt”, die vanuit economisch oogpunt wordt gevormd door de contractering van spelers, als de „downstream-markt”, die vanuit datzelfde oogpunt wordt gevormd door de clubcompetities.
- 108 Het is echter de taak van de verwijzende rechter om te bepalen of de regels in het hoofdgeding naar hun aard reeds zodanig schadelijk zijn voor de mededinging dat zij kunnen worden geacht „ertoe te strekken” de mededinging te beperken.
- 109 Te dien einde zal hij overeenkomstig de rechtspraak die is aangehaald in punt 92 van het onderhavige arrest rekening moeten houden met de bewoordingen van die regels en moeten bepalen of deze de toegang van de profvoetbalclubs tot de essentiële „hulpbronnen” voor hun succes die reeds opgeleide spelers uit economisch oogpunt zijn, zodanig beperken dat zij kunnen worden geacht voldoende schadelijk te zijn om te worden aangemerkt als regels die mededingingsverstoring zijn naar „strekking”, doordat zij de verplichting opleggen om een minimumaantal spelers te contracteren dat binnen een nationaal kader is opgeleid, ten nadele van de grensoverschrijdende mededinging die zij normaliter zouden kunnen voeren door spelers te werven die binnen andere nationale voetbalbonden zijn opgeleid. Het aandeel van de betrokken spelers is in dit opzicht bijzonder relevant.
- 110 Het staat eveneens aan de verwijzende rechter om overeenkomstig de rechtspraak die is aangehaald in de punten 70 tot en met 73, 93 en 94 van het onderhavige arrest de economische en juridische context in aanmerking te nemen waarin de regels aan de orde in het hoofdgeding zijn vastgesteld alsook de specifieke kenmerken van het voetbal, en om te beoordelen of met de vaststelling van die regels al dan niet werd beoogd de toegang van de clubs tot die hulpbronnen te beperken, de markten af te schermen of de barrières ertussen te herstellen volgens nationale grenzen dan wel de interpenetratie van de nationale markten moeilijker te maken door een vorm van „nationale voorkeur” in te voeren.
- 111 Indien de verwijzende rechter na zijn onderzoek tot de bevinding komt dat de regels aan de orde in het hoofdgeding dermate schadelijk zijn dat het gerechtvaardigd is om te oordelen dat zij ertoe strekken de mededinging te beperken en dat zij bijgevolg onder het verbod van artikel 101, lid 1, VWEU vallen, zal hij de concrete of potentiële gevolgen ervan niet hoeven te onderzoeken.
- 112 Is dat niet het geval, dan zal hij die gevolgen wel dienen te onderzoeken.

d) Mogelijkheid om sommige specifieke gedragingen aan te merken als gedragingen die niet onder artikel 101, lid 1, VWEU vallen

- 113 Volgens vaste rechtspraak van het Hof valt niet elke overeenkomst tussen ondernemingen die, of elk besluit van een ondernemersvereniging dat de handelingsvrijheid beperkt van de ondernemingen die partij zijn bij die overeenkomst of die dat besluit moeten naleven, automatisch onder het verbod van artikel 101, lid 1, VWEU. Uit het onderzoek van de economische en juridische context waarin bepaalde van die overeenkomsten en besluiten moeten

worden geplaatst, kan namelijk naar voren komen, ten eerste, dat deze worden gerechtvaardigd door het nastreven van een of meer legitieme doelstellingen van algemeen belang die als zodanig niet mededingingsversturend zijn, ten tweede, dat de concrete middelen waarmee die doelstellingen worden nagestreefd, daar werkelijk toe noodzakelijk zijn, en ten derde, dat ook als die middelen er onvermijdelijk toe leiden dat de mededinging althans potentieel wordt beperkt of vervalst, dit onvermijdelijk gevolg niet verder gaat dan noodzakelijk is, wat met name wél het geval zou zijn wanneer de mededinging volledig zou worden uitgeschakeld. Deze rechtspraak kan in het bijzonder toepassing vinden op overeenkomsten of besluiten die de vorm aannemen van regels die een bond, zoals een beroeps- of een sportbond, vaststelt om bepaalde ethische of deontologische doelstellingen na te streven en, meer algemeen, om de uitoefening van een beroepsactiviteit te regelen, indien de betrokken bond aantoont dat aan de zo-even genoemde voorwaarden is voldaan (zie in die zin arresten van 19 februari 2002, *Wouters e.a.*, C-309/99, EU:C:2002:98, punt 97; 18 juli 2006, *Meca-Medina en Majcen/Commissie*, C-519/04 P, EU:C:2006:492, punten 42-48, en 28 februari 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, EU:C:2013:127, punten 93, 96 en 97).

- 114 Meer bepaald heeft het Hof op het gebied van de sport, gelet op de gegevens waarover het beschikte, geoordeeld dat de antidopingregelgeving die is vastgesteld door het Internationaal Olympisch Comité (IOC), niet valt onder het verbod van artikel 101, lid 1, VWEU, ook al beperkt zij de handelingsvrijheid van de atleten en heeft zij tot onvermijdelijk gevolg dat de mogelijke concurrentie tussen hen wordt beperkt doordat zij een grenswaarde bepaalt waarboven de aanwezigheid van nandrolon als doping wordt beschouwd, teneinde het eerlijke, integere en objectieve verloop van de sportcompetitie veilig te stellen, de gelijke kansen van de atleten te waarborgen, hun gezondheid te beschermen, en de ethische waarden die de kern van de sport vormen, te doen naleven, waaronder de verdienste (zie in die zin arrest van 18 juli 2006, *Meca-Medina en Majcen/Commissie*, C-519/04 P, EU:C:2006:492, punten 43-55).
- 115 De in punt 113 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak kan daarentegen niet worden toegepast op gedragingen die niet gewoon tot onvermijdelijk „gevolg” hebben dat de mededinging althans potentieel wordt beperkt doordat zij de handelingsvrijheid van bepaalde ondernemingen beknotten, maar voor de mededinging zodanig schadelijk zijn dat het gerechtvaardigd is om ze aan te merken als gedragingen die er juist „toe strekken” deze te verhinderen, te beperken of te vervalsen. Enkel indien het onderzoek van de gedraging die in een concreet geval aan de orde is, uitwijst dat die gedraging er niet toe strekt de mededinging te verhinderen, te beperken of te vervalsen, dient bijgevolg aansluitend te worden nagegaan of zij onder die rechtspraak kan vallen (zie in die zin arresten van 28 februari 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, EU:C:2013:127, punt 69; 4 september 2014, *API e.a.*, C-184/13–C-187/13, C-194/13, C-195/13 en C-208/13, EU:C:2014:2147, punt 49, en 23 november 2017, *CHEZ Elektro Bulgaria en FrontEx International*, C-427/16 en C-428/16, EU:C:2017:890, punten 51, 53, 56 en 57).
- 116 Gedragingen die ertoe strekken de mededinging te verhinderen, te beperken of te vervalsen kunnen dus alleen op grond van artikel 101, lid 3, VWEU en voor zover aan alle voorwaarden van die bepaling is voldaan, worden vrijgesteld van het verbod dat door artikel 101, lid 1, VWEU wordt opgelegd (zie in die zin arrest van 20 november 2008, *Beef Industry Development Society en Barry Brothers*, C-209/07, EU:C:2008:643, punt 21).
- 117 In casu zal de verwijzende rechter dus enkel indien hij na onderzoek van de regels die in het hoofdgeding aan de orde zijn tot de bevinding komt dat die er niet toe strekken om de mededinging te beperken maar dat wel ten gevolge hebben, dienen na te gaan of die regels voldoen aan de in punt 113 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarden. In dat verband

zal hij rekening moeten houden met de doelstellingen waarop onder meer de sportbonden in het hoofdgeding zich beroepen, die erin bestaan te waarborgen dat de ploegen die deelnemen aan de clubcompetities die door hen worden georganiseerd onder homogene voorwaarden worden samengesteld, alsook de opleiding van jonge profvoetballers aan te moedigen.

2. Uitlegging van artikel 101, lid 3, VWEU

- 118 Uit de bewoordingen zelf van artikel 101, lid 3, VWEU volgt dat alle overeenkomsten, alle besluiten van ondernemersverenigingen of alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen die in strijd zijn met artikel 101, lid 1, VWEU omdat zij de mededinging verstoren, hetzij naar strekking, hetzij naar gevolg, kunnen worden vrijgesteld van het in deze laatste bepaling neergelegde verbod indien zij aan alle daartoe gestelde voorwaarden voldoen (zie in die zin arresten van 11 juli 1985, *Remia e.a./Commissie*, 42/84, EU:C:1985:327, punt 38, en 11 september 2014, *MasterCard e.a./Commissie*, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, punt 230). Daarbij moet erop worden gewezen dat die voorwaarden strikter zijn dan die welke in punt 113 van het onderhavige arrest zijn genoemd.
- 119 Volgens artikel 101, lid 3, VWEU moet voor die vrijstelling in een concreet geval cumulatief aan vier voorwaarden zijn voldaan. Ten eerste moet met een voldoende mate van waarschijnlijkheid worden aangetoond (arrest van 6 oktober 2009, *GlaxoSmithKline Services e.a./Commissie e.a.*, C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P en C-519/06 P, EU:C:2009:610, punt 95) dat de overeenkomst, het besluit van een ondernemersvereniging of de onderling afgestemde feitelijke gedragingen in kwestie efficiencywinsten mogelijk maken, doordat zij bijdragen tot een verbetering van de productie of van de verdeling van de betrokken producten of diensten, of tot een verbetering van de technische of economische vooruitgang. Ten tweede moet in dezelfde mate worden aangetoond dat een billijk aandeel in de voordelen die uit die efficiencywinsten voortvloeien, aan de gebruikers ten goede komt. Ten derde mogen de overeenkomst, het besluit of de gedragingen in kwestie de deelnemende ondernemingen geen beperkingen opleggen die niet onmisbaar zijn om dergelijke efficiencywinsten te behalen. Ten vierde mogen de overeenkomst, dat besluit of die gedragingen de deelnemende ondernemingen niet de mogelijkheid geven om daadwerkelijke mededinging voor een wezenlijk deel van de betrokken producten of diensten uit te schakelen.
- 120 Het staat aan de partij die zich op die vrijstelling beroept om met afdoende argumenten en bewijzen aan te tonen dat alle voorwaarden daartoe zijn vervuld (zie in die zin arresten van 11 juli 1985, *Remia e.a./Commissie*, 42/84, EU:C:1985:327, punt 45, en 6 oktober 2009, *GlaxoSmithKline Services e.a./Commissie e.a.*, C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P en C-519/06 P, EU:C:2009:610, punt 82). Wanneer die argumenten en bewijzen van dien aard zijn dat de andere partij verplicht is ze op een afdoende manier te weerleggen en deze partij daar niet in slaagt, mag worden geconcludeerd dat aan de bewijsplicht van de partij die zich op artikel 101, lid 3, VWEU beroept, is voldaan (zie in die zin arresten van 7 januari 2004, *Aalborg Portland e.a./Commissie*, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P en C-219/00 P, EU:C:2004:6, punt 79, en 6 oktober 2009, *GlaxoSmithKline Services e.a./Commissie e.a.*, C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P en C-519/06 P, EU:C:2009:610, punt 83).
- 121 Wat met name de eerste in punt 119 van het onderhavige arrest vermelde voorwaarde betreft, vallen de efficiencywinsten die dankzij de overeenkomst, het besluit van de ondernemersvereniging of de onderling afgestemde feitelijke gedragingen moeten kunnen worden gerealiseerd, niet samen met om het even welke voordelen die de deelnemende ondernemingen daaruit behalen in het kader van hun economische activiteit, maar alleen met de merkbare objectieve voordelen die met die overeenkomst, dat besluit of die gedragingen, specifiek bezien,

kunnen worden gerealiseerd in de betrokken sector(en) of markt(en). Om deze eerste voorwaarde als vervuld te kunnen beschouwen, moeten bovendien niet alleen het bestaan en de omvang van efficiencywinsten worden aangetoond, maar moet ook worden bewezen dat die winsten de op het vlak van de concurrentie optredende nadelen compenseren die de overeenkomst, het besluit of de gedragingen in kwestie met zich brengen (zie in die zin arresten van 13 juli 1966, Consten en Grundig/Commissie, 56/64 en 58/64, EU:C:1966:41, blz. 522, en 11 september 2014, MasterCard e.a./Commissie, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, punten 232, 234 en 236, alsook, naar analogie, 27 maart 2012, Post Danmark, C-209/10, EU:C:2012:172, punt 43).

- 122 Volgens de tweede in punt 119 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarde moet worden aangetoond dat de efficiencywinsten die met de overeenkomst, het besluit van een ondernemersvereniging of de onderling afgestemde feitelijke gedragingen in kwestie moeten kunnen worden gerealiseerd, een gunstige weerslag hebben op alle gebruikers, zowel beroepsbeoefenaren, tussenconsumenten als eindconsumenten in de verschillende betrokken sectoren of markten (zie in die zin arresten van 23 november 2006, Asnef-Equifax en Administración del Estado, C-238/05, EU:C:2006:734, punt 70, en 11 september 2014, MasterCard e.a./Commissie, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, punten 236 en 242).
- 123 Hieruit volgt dat in een situatie waarin de gedraging die inbreuk maakt op artikel 101, lid 1, VWEU, mededingingsverstoring is naar strekking, dat wil zeggen voldoende schadelijk is voor de mededinging, en bovendien verschillende groepen gebruikers of consumenten kan treffen, moet worden uitgemaakt of, en, in voorkomend geval, in hoeverre, die gedraging niettegenstaande het schadelijke karakter ervan een gunstige uitwerking heeft op elk van die groepen.
- 124 De derde in punt 119 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarde, volgens welke de betrokken gedraging onmisbaar of noodzakelijk moet zijn, vereist dat wordt nagegaan wat de weerslag is van enerzijds die gedraging en anderzijds de werkelijk denkbare alternatieve maatregelen, en dat die weerslag wordt vergeleken, teneinde te bepalen of de van die gedraging te verwachten efficiencywinsten kunnen worden gerealiseerd met maatregelen die de mededinging minder beperken. Deze voorwaarde kan er echter niet toe leiden dat uit opportuiniteitsoverwegingen wordt gekozen tussen een dergelijke gedraging en zulke alternatieve maatregelen wanneer deze laatste niet minder restrictief voor de mededinging blijken te zijn.
- 125 Om na te gaan of in een concreet geval is voldaan aan de vierde in punt 119 van het onderhavige arrest genoemde voorwaarde moeten de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten worden onderzocht die kenmerkend zijn voor de werking van de mededinging in de betrokken sectoren of markten, teneinde te bepalen of de overeenkomst, het besluit van een ondernemersvereniging of de onderling afgestemde feitelijke gedragingen in kwestie de deelnemende ondernemingen de mogelijkheid bieden om effectieve mededinging volledig uit te schakelen voor een wezenlijk deel van de betrokken producten of diensten. In het geval van een besluit van een ondernemersvereniging of een overeenkomst waartoe ondernemingen collectief zijn toegetreden, kan het zeer grote marktaandeel van deze ondernemingen, naast andere relevante omstandigheden die aan een alomvattende analyse moeten worden onderworpen, een aanwijzing vormen dat dit besluit of deze overeenkomst, gelet op de inhoud en de strekking of de gevolgen ervan, de deelnemende ondernemingen mogelijkerwijs in staat stelt om effectieve mededinging volledig uit te schakelen. Deze grond sluit als zodanig de toepassing van de vrijstelling van artikel 101, lid 3, VWEU uit.

- 126 Meer algemeen kan het voor het onderzoek van de verschillende in punt 119 van het onderhavige arrest vermelde voorwaarden nodig zijn om de kenmerken en de specificiteit van de sector(en) of markt(en) die onder de overeenkomst, het besluit van een ondernemersvereniging of de onderling afgestemde feitelijke gedragingen in kwestie valt (vallen) in aanmerking te nemen indien deze kenmerken en specificiteit beslissend zijn voor de uitkomst van dit onderzoek (zie in die zin arresten van 6 oktober 2009, *GlaxoSmithKline Services e.a./Commissie e.a.*, C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P en C-519/06 P, EU:C:2009:610, punt 103, en 11 september 2014, *MasterCard e.a./Commissie*, C-382/12 P, EU:C:2014:2201, punt 236).
- 127 Voorts moet in herinnering worden geroepen dat het volstaat dat aan een van de vier in punt 119 van het onderhavige arrest vermelde voorwaarden niet is voldaan om de vrijstelling van artikel 101, lid 3, VWEU uit te sluiten.
- 128 In casu staat het aan de verwijzende rechter om zich uit te spreken over de vraag of de regels die in het hoofdgeding aan de orde zijn voldoen aan alle voorwaarden om te worden vrijgesteld uit hoofde van artikel 101, lid 3, VWEU, na partijen in de gelegenheid te hebben gesteld om hun bewijsplicht na te komen, zoals in punt 120 in herinnering gebracht.
- 129 Met betrekking tot de eerste van die voorwaarden, volgens welke een gedraging die ertoe strekt of ten gevolge heeft dat de mededinging wordt verhinderd, beperkt of vervalst, het mogelijk moet maken om merkbare objectieve voordelen te behalen in de betrokken sector(en) of markt(en), zij erop gewezen dat de regels aan de orde in het hoofdgeding een stimulans kunnen vormen voor de profvoetbalclubs om jonge spelers te contracteren en op te leiden, en dus om de concurrentie middels opleiding op te voeren. Het is evenwel uitsluitend de taak van de verwijzende rechter om zich in het licht van de argumenten van partijen en de concrete economische, statistische of andere bewijzen die zij hebben overgelegd of nog moeten overleggen, uit te spreken over de vraag of de betrokken regels daadwerkelijk een dergelijke stimulerende werking hebben, over de omvang van de efficiencywinsten die er op het gebied van opleiding uit voortvloeien en over de vraag of die efficiencywinsten de nadelen kunnen compenseren die de regels in kwestie voor de mededinging met zich brengen.
- 130 Met betrekking tot de tweede voorwaarde, volgens welke de betrokken gedraging een gunstige weerslag moet hebben op de gebruikers in de verschillende betrokken sectoren of markten, ongeacht of het daarbij gaat om beroepsbeoefenaren, tussenconsumenten dan wel eindconsumenten, moet worden benadrukt dat in casu de „gebruikers” in de eerste plaats de profvoetbalclubs en de spelers zelf zijn. Meer algemeen komen daar de toeschouwers of de tv-kijkers bij, als „eindconsumenten” in de economische betekenis van het woord. Wat deze laatste betreft, valt niet zonder meer uit te sluiten dat het belang dat sommigen van hen hechten aan de clubcompetities, naast andere factoren afhangt van de plaats waar de deelnemende clubs zijn gevestigd en van het feit dat in de ploegen die door deze clubs worden opgesteld HGP’s aantreden. Het staat bijgevolg aan de verwijzende rechter om zich in het licht van de argumenten van partijen en de concrete bewijzen die zij hebben overgelegd of nog moeten overleggen, met name uit te spreken over de vraag of de regels in het hoofdgeding op de markt waar hun impact in de allereerste plaats voelbaar is, namelijk die voor het aantrekken van spelers door die clubs, een reële gunstige weerslag hebben, niet alleen op de spelers maar ook op het geheel van de clubs alsook op de toeschouwers en de tv-kijkers, dan wel of die regels, zoals voor het Hof is betoogd, in de praktijk bepaalde groepen clubs bevoordelen ten opzichte van sommige andere.

- 131 Met betrekking tot de derde voorwaarde, volgens welke de regels aan de orde in het hoofdgeding strikt noodzakelijk moeten zijn, staat het aan de verwijzende rechter om in het licht van de argumenten van partijen en de concrete bewijzen die zij hebben overgelegd of nog moeten overleggen, na te gaan of alternatieve maatregelen als die welke voor het Hof zijn genoemd, die inhouden dat met inachtneming van het Unierecht vereisten op het gebied van de opleiding van spelers worden gesteld met het oog op de toekenning van licenties aan de profvoetbalclubs, met name ten behoeve van kleine clubs financieringsregelingen of financiële stimulansen worden ingevoerd, of een systeem wordt opgezet waarbij de kosten van de opleidende clubs rechtstreeks worden vergoed (zie in dat verband arresten van 15 december 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, punten 108 en 109, en 16 maart 2010, *Olympique Lyonnais*, C-325/08, EU:C:2010:143, punten 41-45), de mededinging mogelijkerwijs minder beperken.
- 132 Met betrekking tot de vierde voorwaarde, volgens welke de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regels de concurrentie die de profvoetbalclubs kunnen voeren door reeds opgeleide spelers aan te trekken weliswaar kunnen beperken, maar niet volledig mogen uitschakelen, is het beslissende element gelegen in het niveau waarop de minimale verhoudingen zijn vastgesteld tussen de HGP's die op het wedstrijdblad moeten worden ingeschreven en het totale aantal spelers dat daarop moet staan. De Commissie heeft met name uiteengezet dat deze minimale verhoudingen haar, in vergelijking met soortgelijke regels die haar zijn voorgelegd, niet onevenredig lijken, zelfs indien er rekening mee wordt gehouden dat de profvoetbalclubs in werkelijkheid mogelijkerwijs een groter aantal HGP's moeten of willen contracteren om bepaalde risico's, zoals ongevallen of ziekte, te ondervangen. Het staat echter uiteindelijk uitsluitend aan de verwijzende rechter om zich over deze kwestie uit te spreken.
- 133 Bij dit onderzoek moet voor zover mogelijk de situatie die het gevolg is van de betrokken mededingingsbeperkingen worden vergeleken met de situatie die op de betrokken markt zou bestaan indien de mededinging daar niet door die beperkingen was verhinderd, beperkt of vervalst.
- 134 De omstandigheid dat de regels die in het hoofdgeding aan de orde zijn gelden voor alle clubcompetities die door de UEFA en de KBVB worden georganiseerd alsook voor alle profvoetbalclubs en alle spelers die eraan deelnemen, is daarentegen niet doorslaggevend. Dat gegeven is namelijk noodzakelijk eigen aan het bestaan zelf van verenigingen die binnen een bepaald territoriaal gebied over regelgevende bevoegdheid beschikken waaraan alle ondernemingen die er lid van zijn en alle personen die bij deze laatste zijn aangesloten, onderworpen zijn.
- 135 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet op de vragen van de verwijzende rechter, voor zover zij betrekking hebben op artikel 101 VWEU, worden geantwoord dat:
- artikel 101, lid 1, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan regels die zijn vastgesteld door een entiteit die verantwoordelijk is voor de organisatie van voetbalcompetities op Europees niveau en worden uitgevoerd door die entiteit zelf en de erbij aangesloten nationale voetbalbonden, en die aan elke club die aan die competities deelneemt de verplichting opleggen om op haar spelerslijst en op het wedstrijdblad een minimumaantal spelers in te schrijven dat ofwel door die club zelf, ofwel binnen het territoriale bevoegdheidsgebied van de nationale bond waarbij die club is aangesloten, is opgeleid, alsook aan regels die zijn vastgesteld door een bond die verantwoordelijk is voor de organisatie van voetbalcompetities op nationaal niveau, op grond waarvan elke club die aan die competities deelneemt op haar spelerslijst en op het wedstrijdblad een minimumaantal spelers moet

inschrijven dat is opgeleid binnen het territoriale bevoegdheidsgebied van die bond, indien wordt aangetoond dat die besluiten van ondernemersverenigingen de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden, en dat zij hetzij ertoe strekken, hetzij ten gevolge hebben dat de mededinging tussen de profvoetbalclubs wordt beperkt, tenzij, in het tweede van deze gevallen, uit afdoende argumenten en bewijzen blijkt dat zij worden gerechtvaardigd door het nastreven van een of meer legitieme doelstellingen en dat zij daar strikt noodzakelijk toe zijn;

- artikel 101, lid 3, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat dergelijke besluiten van ondernemersverenigingen, wanneer zij in strijd blijken te zijn met lid 1 van dit artikel, slechts kunnen worden vrijgesteld van de toepassing van laatstbedoeld lid indien met afdoende argumenten en bewijzen wordt aangetoond dat aan alle daartoe gestelde voorwaarden is voldaan.

C. Prejudiciële vragen voor zover zij betrekking hebben op artikel 45 VWEU

1. Bestaan van indirecte discriminatie of van een belemmering van het vrije verkeer van werknemers

- 136 Allereerst moet erop worden gewezen dat artikel 45 VWEU, dat rechtstreekse werking heeft, zich verzet tegen elke maatregel, of die nu gebaseerd is op de nationaliteit dan wel onafhankelijk daarvan toepassing vindt, die onderdanen van de Unie minder gunstig behandelt wanneer zij op het grondgebied van een andere lidstaat dan hun lidstaat van herkomst een economische activiteit willen verrichten, en hen zodoende belet of ervan weerhoudt deze laatste te verlaten (zie in die zin arresten van 15 december 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, punten 93-96, en 16 maart 2010, *Olympique Lyonnais*, C-325/08, EU:C:2010:143, punten 33 en 34).
- 137 In casu kunnen regels als die van de KBVB, zoals de verwijzende rechter uiteenzet, blijkens de bewoordingen zelf en de opzet ervan op het eerste gezicht profvoetballers benadelen die een economische activiteit willen uitoefenen op het grondgebied van een lidstaat, te weten België, die niet hun lidstaat van herkomst is, en die niet voldoen aan de voorwaarden die door die regels worden gesteld. De regels in kwestie zijn weliswaar niet rechtstreeks gebaseerd op een criterium van nationaliteit of woonplaats, maar berusten niettemin duidelijk op een „nationale” band, en wel in twee opzichten, zoals de Commissie heeft uiteengezet. Ten eerste omschrijven zij HGP’s als spelers die zijn opgeleid binnen een „Belgische” club. Ten tweede leggen zij de profvoetbalclubs die willen deelnemen aan de clubcompetities die door de KBVB worden georganiseerd, de verplichting op om op hun spelerslijst en het wedstrijdblad een minimumaantal spelers in te schrijven dat voldoet aan de voorwaarden om als HGP te worden aangemerkt.
- 138 Aldus beperken die regels de mogelijkheid voor spelers die zich niet op een dergelijke „nationale” band kunnen beroepen, om op de spelerslijst van dergelijke clubs en op het wedstrijdblad te worden ingeschreven, met andere woorden om door die clubs te worden opgesteld. Zoals in punt 60 van het onderhavige arrest is vastgesteld, is het feit dat die regels de deelname van de spelers aan de ploegen beperken, maar niet formeel afdoen aan de mogelijkheid om hen aan te trekken, niet van belang, aangezien deelname aan wedstrijden en competities juist de essentie van de activiteit van die spelers is.

- 139 Zoals de advocaat-generaal in de punten 43 en 44 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kunnen de regels aan de orde in het hoofdgeding in zoverre leiden tot indirecte discriminatie van spelers die afkomstig zijn uit een andere lidstaat, aangezien zij hoofdzakelijk ten nadele van deze laatste dreigen te werken.
- 140 Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, maken deze regels bijgevolg op het eerste gezicht inbreuk op het vrije verkeer van werknemers.

2. Bestaan van een rechtvaardigingsgrond

- 141 Maatregelen die niet van de overheid uitgaan zijn toelaatbaar, ook al belemmeren zij een in het VWEU verankerde vrijheid van verkeer, indien wordt aangetoond, ten eerste, dat met de vaststelling ervan een legitiem doel van algemeen belang wordt nagestreefd dat met dat Verdrag verenigbaar is en dus niet louter economisch van aard is, en ten tweede, dat zij het evenredigheidsbeginsel eerbiedigen, wat betekent dat zij geschikt zijn om de verwezenlijking van dat doel te waarborgen en niet verder gaan dan daar nodig toe is (zie in die zin 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 13 juni 2019, *TopFit en Biffi*, C-22/18, EU:C:2019:497, punt 48). Wat meer bepaald de voorwaarde betreft dat het om geschikte maatregelen gaat, moet erop worden gewezen dat maatregelen slechts kunnen worden geacht geschikt te zijn om de verwezenlijking van het betrokken doel te waarborgen indien die verwezenlijking op coherente en systematische wijze wordt nagestreefd [zie in die zin arresten van 8 september 2009, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International*, C-42/07, EU:C:2009:519, punt 61, en 6 oktober 2020, *Commissie/Hongarije (Hoger onderwijs)*, C-66/18, EU:C:2020:792, punt 178].
- 142 Net als bij maatregelen van overheidswege staat het aan degene die de betrokken, niet van de overheid uitgaande maatregelen heeft getroffen om te bewijzen dat aan deze twee cumulatieve voorwaarden is voldaan [zie naar analogie arresten van 21 januari 2016, *Commissie/Cyprus*, C-515/14, EU:C:2016:30, punt 54), en 18 juni 2020, *Commissie/Hongarije (Transparantie van verenigingen)*, C-78/18, EU:C:2020:476, punt 77].
- 143 In casu is het bijgevolg de taak van de verwijzende rechter om zich in het licht van de argumenten van partijen en de door hen overgelegde bewijzen uit te spreken over de vraag of de KBVB-regels die in het hoofdgeding aan de orde zijn die voorwaarden vervullen.
- 144 Er moet evenwel ten eerste op worden gewezen dat het doel om het aantrekken en opleiden van jonge profvoetballers aan te moedigen een legitiem doel van algemeen belang vormt, gelet op de sociale en educatieve functie van de sport, zoals erkend in artikel 165 VWEU, alsook, meer algemeen, op het grote belang van sport in de Unie, dat door het Hof meermaals onder de aandacht is gebracht (zie in die zin 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).
- 145 Wat ten tweede de geschiktheid betreft van regels als die in het hoofdgeding om het betrokken doel te bereiken, moet om te beginnen worden vastgesteld dat dit doel in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden maatregelen kan rechtvaardigen die misschien niet zo zijn geconcipeerd dat zij met zekerheid een toename of een intensifiëring op het gebied van het aantrekken en opleiden van jonge spelers garanderen, waarop van tevoren concrete cijfers kunnen worden geplakt, maar niettemin reële en belangrijke stimulansen in die zin kunnen

creëren (zie in die zin arresten van 15 december 1995, *Bosman*, C-415/93, EU:C:1995:463, punten 108 en 109, en 16 maart 2010, *Olympique Lyonnais*, C-325/08, EU:C:2010:143, punten 41-45).

- 146 Vervolgens moet worden opgemerkt dat het aan de verwijzende rechter staat om in het licht van alle relevante gegevens na te gaan of regels zoals die van de KBVB in het hoofdgeding geschikt zijn om het doel te verwezenlijken dat erin bestaat om het aantrekken en opleiden van jonge spelers op lokaal niveau aan te moedigen, voor zover door die regels aan de profvoetbalclubs die willen deelnemen aan de clubcompetities die door deze bond worden georganiseerd, de verplichting wordt opgelegd om op hun spelerslijst en op het wedstrijdblad een minimumaantal jonge spelers in te schrijven dat is opgeleid door om het even welke club die bij die bond is aangesloten.
- 147 Dienaangaande zal de verwijzende rechter er onder meer rekening mee moeten houden dat de regels in kwestie, doordat zij alle jonge spelers die door enigerlei bij de betrokken nationale voetbalbond aangesloten club zijn opgeleid, op één lijn stellen, voor sommige van die clubs, met name die welke over aanzienlijke financiële middelen beschikken, mogelijkterwils geen reële en belangrijke stimulansen vormen om jonge spelers aan te trekken en zelf op te leiden. Integendeel, een dergelijk beleid van aantrekken en opleiden, waarvan het Hof al herhaaldelijk heeft benadrukt dat het voor de betrokken club hoge kosten en langdurige inspanningen met zich meebrengt terwijl de resultaten onzeker zijn (zie in die zin arrest van 16 maart 2010, *Olympique Lyonnais*, C-325/08, EU:C:2010:143, punt 42), wordt gelijkgesteld met het aantrekken van jonge spelers die al zijn opgeleid door een andere, eveneens bij die bond aangesloten club, ongeacht waar deze in het territoriale bevoegdheidsgebied van de betrokken bond is gevestigd. Het zijn echter juist investeringen in de opleiding van jonge spelers die op lokaal niveau plaatsvinden, vooral wanneer zij worden gedaan door kleine clubs, eventueel in samenwerking met andere clubs uit dezelfde regio en mogelijkterwils over de grenzen heen, die eraan bijdragen dat de sport haar sociale en educatieve functie kan vervullen (zie in die zin arrest van 16 maart 2010, *Olympique Lyonnais*, C-325/08, EU:C:2010:143, punt 44).
- 148 Ten derde zal, zoals voortvloeit uit de punten 131 en 132 van het onderhavige arrest, moeten worden onderzocht of de regels in het hoofdgeding noodzakelijk en evenredig zijn, met name wat betreft het minimumaantal HGP's dat volgens die regels op de spelerslijst van de clubs en het wedstrijdblad moet worden ingeschreven, in verhouding tot het totale aantal spelers dat daarop moet staan.
- 149 Alle in de voorgaande punten van het onderhavige arrest genoemde aspecten en, in voorkomend geval, alle andere aspecten die de verwijzende rechter in het licht van het onderhavige arrest relevant zou achten, moeten door hem aan een grondige en alomvattende beoordeling worden onderworpen, waarbij rekening wordt gehouden met de argumenten van partijen in het hoofdgeding en de bewijzen die zij hebben overgelegd of nog moeten overleggen.
- 150 Gelet op alle voorgaande overwegingen moet op de vragen van de verwijzende rechter, voor zover die betrekking hebben op artikel 45 VWEU, worden geantwoord dat dit artikel aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan regels die zijn vastgesteld door een bond die verantwoordelijk is voor de organisatie van voetbalcompetities op nationaal niveau, op grond waarvan elke club die aan die competities deelneemt op haar spelerslijst en op het wedstrijdblad een minimumaantal spelers moet inschrijven dat is opgeleid binnen het territoriale bevoegdheidsgebied van die bond, tenzij wordt aangetoond dat die regels geschikt zijn om de verwezenlijking van het doel dat erin

bestaat het aantrekken en opleiden van jonge profvoetballers op lokaal niveau aan te moedigen, op coherente en systematische wijze te waarborgen en dat zij niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken.

V. Kosten

- 151 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 101, lid 1, VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan regels die zijn vastgesteld door een entiteit die verantwoordelijk is voor de organisatie van voetbalcompetities op Europees niveau en worden uitgevoerd door die entiteit zelf en de erbij aangesloten nationale voetbalbonden, en die aan elke club die aan die competities deelneemt de verplichting opleggen om op haar spelerslijst en op het wedstrijdblad een minimumaantal spelers in te schrijven dat ofwel door die club zelf, ofwel binnen het territoriale bevoegdheidsgebied van de nationale bond waarbij die club is aangesloten, is opgeleid, alsook aan regels die zijn vastgesteld door een bond die verantwoordelijk is voor de organisatie van voetbalcompetities op nationaal niveau, op grond waarvan elke club die aan die competities deelneemt op haar spelerslijst en op het wedstrijdblad een minimumaantal spelers moet inschrijven dat is opgeleid binnen het territoriale bevoegdheidsgebied van die bond, indien wordt aangetoond dat die besluiten van ondernemersverenigingen de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden, en dat zij hetzij ertoe strekken, hetzij ten gevolge hebben dat de mededinging tussen de profvoetbalclubs wordt beperkt, tenzij, in het tweede van deze gevallen, uit afdoende argumenten en bewijzen blijkt dat zij worden gerechtvaardigd door het nastreven van een of meer legitieme doelstellingen en dat zij daar strikt noodzakelijk toe zijn.**
- 2) **Artikel 101, lid 3, VWEU moet aldus worden uitgelegd dat dergelijke besluiten van ondernemersverenigingen, wanneer zij in strijd blijken te zijn met lid 1 van dit artikel, slechts kunnen worden vrijgesteld van de toepassing van laatstbedoeld lid indien met afdoende argumenten en bewijzen wordt aangetoond dat aan alle daartoe gestelde voorwaarden is voldaan.**
- 3) **Artikel 45 VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan regels die zijn vastgesteld door een bond die verantwoordelijk is voor de organisatie van voetbalcompetities op nationaal niveau, op grond waarvan elke club die aan die competities deelneemt op haar spelerslijst en op het wedstrijdblad een minimumaantal spelers moet inschrijven dat is opgeleid binnen het territoriale bevoegdheidsgebied van die bond, tenzij wordt aangetoond dat die regels geschikt zijn om de verwezenlijking van het doel dat erin bestaat het aantrekken en opleiden van jonge profvoetballers op lokaal niveau aan te moedigen, op coherente en systematische wijze te waarborgen en dat zij niet verder gaan dan nodig is om dat doel te bereiken.**

ondertekeningen