



# Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT  
MACIEJ SZPUNAR  
föredraget den 9 mars 2023<sup>1</sup>

**Mål C-680/21**

**UL,**  
**SA Royal Antwerp Football Club**  
**mot**  
**Union royale belge des sociétés de football association ASBL,**  
**övrig part:**  
**Europeiska fotbollsförbundet – Uefa**

(begäran om förhandsavgörande från Tribunal de première instance francophone de Bruxelles  
(Franskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel, Belgien))

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 45 FEUF – Fri rörlighet för arbetstagare –  
Artikel 165 FEUF – Idrott – Uefas och de anslutna nationella fotbollsförbundens regler –  
Hemmafostrade spelare”

## I. Inledning

1. Förevarande begäran om förhandsavgörande, vilken rör tolkningen av artiklarna 45 och 101 FEUF, hänskjuts i ett mål som inbegriper fotbollsspelaren UL och Royal Antwerp Football Club (nedan kallad Royal Antwerp), å ena sidan, och Union royale belge des sociétés de football association ASBL (Kungliga belgiska fotbollsförbundet (nedan kallat URBSFA) och Union des associations européennes de football (Europeiska fotbollsförbundet) (nedan kallat Uefa), å andra sidan. Målet rör en talan om ogiltigförklaring av en skiljedom i vilken skiljedomstolen ogillade en talan om ogiltigförklaring och ersättning som UL och Royal Antwerp väckt mot ett antal bestämmelser som antagits av URBSFA, Uefa och de andra nationella fotbollsförbund som är medlemmar i Uefa.

2. På uppmaning av EU-domstolen behandlas i detta förslag till avgörande endast den aspekt av målet som rör fri rörlighet för arbetstagare enligt artikel 45 FEUF. Bestämmelserna i fråga rör så kallade hemmafostrade spelare, det vill säga spelare som fostrats i en klubb eller i det nationella fotbollsförbundet som klubben tillhör. I korthet handlar frågan om huruvida det obligatoriska upptagandet av ett antal hemmafostrade spelare i en förteckning ska betraktas som en omotiverad begränsning av den fria rörligheten för arbetstagare enligt artikel 45 FEUF.

<sup>1</sup> Originalspråk: engelska.

3. Jag kommer i det här förslaget att göra gällande att artikel 45 FEUF (bara) utgör hinder för de omtvistade bestämmelserna i den mån de rör spelare som inte kommer från klubben i fråga. Ingen vill ha tråkig fotboll<sup>2</sup> och det är därför jag anser att vissa begränsningar av denna grundläggande bestämmelse kan godtas.

## II. Bakgrund, förfarande och de hänskjutna frågorna

### A. Parter i tvisten

4. UL är en fotbollsspelare som är född 1986 och som är både medborgare i ett tredjeland och belgisk medborgare. Han har spelat professionell fotboll i Belgien under många år. Han spelade för Royal Antwerp, som är en professionell fotbollsklubb hemmahörande i Belgien, under flera år och spelar nu för en annan professionell fotbollsklubb i Belgien.

5. Uefa är en sammanslutning som bildats enligt schweizisk rätt och som har sitt huvudkontor i Nyon (Schweiz). Organisationen bildades år 1954, bland annat i syfte att hantera alla slags frågor rörande fotboll, genom att utöva tillsyn över och kontrollera fotbollens utveckling i alla dess former och förbereda och anordna internationella fotbollsevenemang och turneringar. Uefa har 55 nationella fotbollsförbund som medlemmar och de har i sin tur har professionella fotbollsklubbar som medlemmar. Kongressen är Uefas högsta beslutande organ och där deltar alla organisationens medlemmar. Det verkställande utskottet är Uefas verkställande organ och dess medlemmar väljs av kongressen, av European Leagues (EL), som är en schweizbaserad organisation som representerar 37 nationella ligor i 30 olika stater, och av European Clubs Association (ECA), som är en organisation som representerar fotbollsklubbar.

6. URBSFA är en ideell sammanslutning som bildats enligt belgisk rätt och som erkänts av Internationella fotbollsförbundet (Fifa), av Uefa, som URBSFA är medlem i, och av Comité Olympique et Interfédéral Belge (Belgiens federala olympiska kommitté) (COIB). URBSFA:s syfte är att idrottsligt och administrativt organisera och främja den professionella fotbollen och amatörfotbollen i Belgien.

### B. De omtvistade bestämmelserna

#### 1. Uefa

7. Den 2 februari 2005 antog Uefas verkställande utskott regler som innebar att professionella fotbollsklubbar som deltar i Uefas klubbtagstävlingar får ha högst 25 spelare upptagna i spelarförteckningen, av vilka ett minsta antal måste vara hemmafostrade spelare. Med hemmafostrade spelare avses enligt Uefas definition spelare, oavsett nationalitet, som har fostrats av den egna klubben eller av en annan klubb i samma nationella förbund i minst tre år mellan 15 och 21 års ålder. Regeln om hemmafostrade spelare godkändes den 21 april 2005 av Uefas 52 medlemsförbund, däribland URBSFA, vid Uefas kongress i Tallinn. I Uefas föreskrifter har det sedan säsongen 2008–2009 angetts att klubbar som deltar i en Uefa-tävling ska ta upp minst 8 hemmafostrade spelare på en förteckning med högst 25 spelare. Av dessa åtta spelare måste minst fyra ha fostrats av klubben i fråga.

<sup>2</sup> Även om inbitna *fans* som Nick Hornby i hans roman *Fever Pitch* från år 1992 kan hävda att ”att klaga på fotboll är lite som att klaga på det sorgliga slutet i Kung Lear: då har man nog missat poängen lite”, se Forums utgåva, 1997, s. 160.

## 2. URBSFA

8. I de relevanta bestämmelserna i URBSFA:s förbundsföreskrifter föreskrivs att fotbollsklubbar som deltar i de professionella fotbollsdivisionerna 1A och 1B ska översända *förteckningar* som innehåller högst 25 spelare, av vilka minst 8 måste ha fostrats i belgiska klubbar (det vill säga spelare som har tillhört en belgisk klubb under minst tre hela säsonger före 23 års ålder). Vidare måste minst tre av dessa åtta spelare ha tillhört en belgisk klubb under minst tre säsonger före 21 års ålder.<sup>3</sup>

9. Vad beträffar *spelarförteckningen* måste klubbarna använda sig av spelare på de ovannämnda förteckningarna och de måste innehålla minst sex spelare som har tillhört dem under minst tre hela säsongen före 23 års ålder, av vilka två ska ha gjort det före 21 års ålder.<sup>4</sup>

10. I båda fallen gäller att om dessa minimikrav inte är uppfyllda, får dessa spelare inte ersättas av spelare som inte uppfyller kraven.

### C. Det nationella målet

11. Den 13 februari 2020 väckte UL talan vid Cour d'arbitrage pour le sport (Belgiska skiljedomstolen för idrott, Belgien) och yrkade bland annat att det skulle slås fast att de föreskrifter om hemmafostrade spelare som Uefa och URBSFA tillämpar är rättsstridiga på grund av att de åsidosätter artikel 45 FEUF<sup>5</sup> och att UL skulle tillerkännas ersättning för den skada han vållats. Royal Antwerp intervenerade därefter frivilligt i målet och yrkade också ersättning för den skada som föreskrifterna vållat. Uefa var inte part i skiljeförfarandet.

12. Genom skiljedom av den 10 juli 2020 slog Belgiska skiljedomstolen för idrott fast att yrkandena skulle avvisas i den del de avsåg de föreskrifter om hemmafostrade spelare som tillämpas av Uefa, och tas upp till prövning men ogillas i den del de avsåg de föreskrifter som URBSFA tillämpar.

13. Vad beträffar de föreskrifter som URBSFA tillämpar fann Belgiska skiljedomstolen för idrott i korthet att de inte åsidosätter den fria rörlighet för arbetskraft som garanteras i artikel 45 FEUF, eftersom de är tillämpliga utan åtskillnad, att de inte ger upphov till någon diskriminering på grund av nationalitet och att de under alla förhållanden är motiverade av berättigade mål och är proportionerliga i förhållande till dessa mål.<sup>6</sup>

14. Till följd av detta ogillade Belgiska skiljedomstolen för idrott UL:s och Royal Antwerps yrkanden om ersättning.

15. Den 1 september 2020 väckte UL och Royal Antwerp talan vid Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Franskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel, Belgien) och yrkade att skiljedomen skulle ogiltigförklaras på grund av att den åsidosatte grunderna för rättsordningen (*ordre public*), i enlighet med artikel 1717 i Code judiciaire (belgiska processlagen).

<sup>3</sup> Detta följer av de tidigare artiklarna P335.11 och P1422 jämförda med de nuvarande artiklarna B4.112 och B6.109 i URBSFA:s förbundsforeskrifter.

<sup>4</sup> Detta följer av den tidigare artikeln P1422 och den nuvarande artikeln B6.109 i URBSFA:s förbundsforeskrifter.

<sup>5</sup> Och artikel 101 FEUF.

<sup>6</sup> Belgiska skiljedomstolen för idrott fann dessutom att artikel 101 FEUF inte hade åsidosatts.

16. De gjorde som stöd för sin talan i korthet gällande att Uefas och URBSFA:s regler om hemmafostrade spelare åsidosätter den fria rörligheten för arbetstagare enligt artikel 45 FEUF på grund av att de begränsar såväl möjligheten för en professionell fotbollsklubb som Royal Antwerp att rekrytera spelare som inte uppfyller det krav på lokala eller inhemska rötter som föreskrivs där, och ta ut dem till match, som möjligheten för en spelare som UL att rekryteras och tas ut till match av en klubb när han inte kan uppvisa sådana rötter.

17. Den 9 november 2021 ansökte Uefa om att få intervensera frivilligt i målet, vilket beviljades genom dom av den 26 november 2021.

18. I sin begäran om förhandsavgörande påpekar den hänskjutande domstolen för det första att den skiljedom som det har yrkats att den ska ogiltigförklara byggde på i) att vissa av UL:s och Royal Antwerps yrkanden avvisades och att de övriga yrkandena ogillades, och ii) tolkningen av två unionsrättsliga bestämmelser, nämligen artiklarna 45 och 101 FEUF. Ett åsidosättande av de sistnämnda bestämmelserna skulle i förekommande fall kunna innebära ett åsidosättande av grunderna för rättsordningen (*ordre public*), i den mening som avses i artikel 1717 i den belgiska processlagen, med beaktande av deras beskaffenhet och EU-domstolens relevanta praxis.

19. För det andra anser den hänskjutande domstolen att den för att kunna avgöra målet, behöver få ett klagörande från EU-domstolen om hur artiklarna 45 och 101 FEUF ska tolkas. Den hänskjutande domstolen undrar om de reglerna har en inskränkande verkan på den fria rörligheten för arbetstagare och på konkurrensen, och om de är motiverade, tillräckliga, nödvändiga och proportionerliga med hänsyn till de eftersträlvade målen. I detta sammanhang hänvisar den hänskjutande domstolen bland annat till ett pressmeddelande från kommissionen och till en studie som kommissionen har låtit genomföra, som visar att i) reglerna har eller sannolikt har inskränkande verkan på den fria rörligheten för arbetstagare och ii) frågan huruvida denna verkan står i proportion till den mycket begränsade nytta som reglerna har, med hänsyn till de alternativa mindre restriktiva åtgärder som förefaller vara möjliga, är föremål för ingående prövning, bland annat inom ramen för mål om fördragsbrott där kommissionen har väckt talan.<sup>7</sup>

#### D. Tolkningsfrågorna

20. Mot denna bakgrund har Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Franskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel, Belgien) genom ett beslut av den 15 oktober 2021, vilket inkom till domstolen den 11 november 2021, hänskjutit följande frågor till EU-domstolen:

- ”1) Ska artikel 101 FEUF tolkas så, att den utgör hinder för den plan för hemmafostrade spelare som antogs av Uefas verkställande kommitté den 2 februari 2005 och godkändes av Uefas 52 medlemsförbund vid kongressen i Tallinn den 21 april 2005 och som har verkställts genom föreskrifter som antagits av såväl Uefa som medlemsförbunden?
- 2) Ska artiklarna 45 och 101 FEUF tolkas så, att de utgör hinder för tillämpning av reglerna om hemmafostrade spelares upptagande på spelarförteckning och uttagning till match, vilka formaliserats genom artiklarna P335.11 och P.1422 i URBSFA:s förbunds föreskrifter och vilka återfinns i artiklarna B4.1[12] i avdelning 4 och B6.109 i avdelning 6 i URBSFA:s nya föreskrifter?”

<sup>7</sup> Den hänskjutande domstolen undrar dessutom om reglerna om hemmafostrade spelare kan anses utgöra ett avtal mellan företag, ett beslut av en företagssammanslutning eller ett samordnat förfarande mellan företag, i den mening som avses i artikel 101 FEUF.

21. UL, Royal Antwerp, URBSFA, Uefa, den belgiska, den grekiska, den polska, den portugisiska, den rumänska och den svenska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden. UL, Royal Antwerp, URBSFA, Uefa, den polska, den rumänska och den svenska regeringen samt Europeiska kommissionen medverkade vid förhandlingen den 15 november 2022.

### **III. Bedömning**

22. Den hänskjutande domstolen vill få klarlagt huruvida de regler om hemmafostrade spelare som tillämpas av Uefa (fråga 1) och av URBSFA (fråga 2) är förenliga med unionsrätten. Till skillnad från fråga 2 hänvisas det märkligt nog inte till artikel 45 FEUF i fråga 1.

23. Det ska här undersökas huruvida artikel 45 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för tillämpning av sådana regler som de som finns i URBSFA:s relevanta föreskrifter, rörande hemmafostrade spelares upptagande på spelarförteckning och uttagning till match. Mot bakgrund av att URBSFA:s föreskrifter till stor del bygger på Uefas regler, kommer jag även undersöka de sistnämnda i detta förslag till avgörande.

24. Genom sin fråga vill den hänskjutande domstolen i korthet få klarlagt huruvida artikel 45 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för tillämpning av de regler om hemmafostrade spelare som antagits av Uefa och av URBSFA.

#### **A. Upptagande till sakprövning**

25. URBSFA har gjort gällande att de två frågorna ska avvisas, eftersom de saknar intresse för sökandena i det nationella målet och är av hypotetisk karaktär. URBSFA har vidare gjort gällande att tvisten i det nationella målet är av rent inhemsk karaktär mot bakgrund av UL:s medborgarskap, Royal Antwerps etableringsort och de ifrågavarande reglernas territoriella räckvidd, och att det bara ankommer på den hänskjutande domstolen att meddela ett kontradiktoriskt avgörande.

26. Uefa anser att de tolkningsfrågor som har hänskjutits ska avvisas på grund av att den hänskjutande domstolen inte tillräckligt ingående har redovisat de faktiska och rättsliga omständigheterna kring dem, i synnerhet vilka nationella fotbollsförbund som har infört regler om hemmafostrade spelare och vilket innehåll dessa regler faktiskt har. Enligt Uefa har den hänskjutande domstolen inte heller slagit fast att tvisten i det nationella målet är av gränsöverskridande karaktär. Eftersom beslutet att begära ett förhandsavgörande fattades innan Uefa hade beretts tillfälle att yttra sig, hindrade dessutom avsaknaden av en precis och utförlig redogörelse för den faktiska och rättsliga bakgrunden Uefa från att göra sina rättigheter gällande.

27. På liknande sätt har den rumänska regeringen och kommissionen instämt i URBSFA:s och Uefas uppfattning att frågan om tolkningen av artikel 45 FEUF har ställts trots att det inte finns något utländskt, yttre, inslag i det nationella målet. Den hänskjutande domstolen har inte heller angett att tolkningen skulle tillgodose ett behov när det gäller målets avgörande trots tvistens rent inhemska karaktär.

28. Även om jag förstår de betänkligheter som beskrivs i de föregående punkterna<sup>8</sup> anser jag att tolkningsfrågorna kan tas upp till prövning.

29. Utgångspunkten för en bedömning av en invändning att ett mål inte kan tas upp till prövning på grund av en påstått rent inhemsk situation är EU-domstolens dom i målet Ullens de Schooten<sup>9</sup>, i vilken den gjorde en bra sammanställning och klassificerade de fyra situationer i vilka förhandsavgörande kan meddelas avseende mål som föranletts av rent inhemska situationer. En av dessa situationer är när det inte kan uteslutas att medborgare som är etablerade i andra medlemsstater har varit eller är intresserade av att utnyttja dessa friheter för att bedriva verksamhet i den medlemsstat som har antagit den aktuella nationella lagstiftningen, och att denna lagstiftning, som är tillämplig utan åtskillnad på inhemska medborgare och medborgare i andra medlemsstater, följaktligen kan medföra verkningar som inte är begränsade till den aktuella medlemsstaten.<sup>10</sup> I det avseendet kan det inte uteslutas att bestämmelserna i fråga hindrar fotbollsspelare som är etablerade i andra medlemsstater från att få tillträde till den belgiska marknaden.

30. Det ska vidare beaktas att den hänskjutande domstolens i förevarande mål bara är behörig att avgöra huruvida skiljedomen innebär ett åsidosättande av grunderna för rättsordningen (*ordre public*). I sin bedömning måste den hänskjutande domstolen per definition se längre än till de specifika omständigheterna i förevarande mål, eftersom överväganden som rör grunderna för rättsordningen går bortom enskilda fall.

31. Det ska vidare erinras om att det nationella målet inte handlar om en tvist mellan UL och Royal Antwerp, utan om en talan mot vissa av Uefas och URBSFA:s bestämmelser. Den talan som väckts vid den hänskjutande domstolen om att en skiljedom ska ogiltigförklaras rör inte en hypotetisk situation. Skiljedomen bygger på en tolkning och tillämpning av artikel 45 FEUF<sup>11</sup> som Belgiska skiljedomstolen för idrott har gjort. Den hänskjutande domstolen uppger att den måste pröva giltigheten av denna tolkning och tillämpning för att kunna avgöra huruvida skiljedomen åsidosätter grunderna för rättsordningen (*ordre public*). Belgiska skiljedomstolen för idrott har således tillämpat artikel 45 FEUF på att sådant sätt att det väcker frågetecken hos den hänskjutande domstolen. Det ankommer varken på Belgiska skiljedomstolen för idrott eller på den hänskjutande domstolen att bedöma UL:s specifika situation. UL yrkade i stället, senare med stöd av Royal Antwerp, att det skulle slås fast att de regler om hemmaföstrade spelare som Uefa och URBSFA har infört är rättsstridiga på grund av att de åsidosätter unionsrätten. När den hänskjutande domstolen tar ställning till huruvida den ska ogiltigförklara den skiljedom där det slogs fast att unionsrätten inte hade åsidosatts, ankommer det på den att pröva de omtvistade bestämmelserna i sin helhet och generellt.

32. Vad avslutningsvis beträffar Uefas argument att förbundet inte hade beretts tillfälle att yttra sig innan beslutet att begära förhandsavgörande från EU-domstolen fattades, är det tillräckligt att påpeka att det följer av EU-domstolens praxis att det inte åligger domstolen att kontrollera om beslutet om hänskjutande har fattats i enlighet med nationella regler om domstolarnas organisation och rättegången vid dessa.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Både UL och Royal Antwerp är när allt kommer omkring hemmahörande i Belgien och det finns i det hänseendet inte något gränsöverskridande inslag.

<sup>9</sup> Dom av den 15 november 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874).

<sup>10</sup> Se dom av den 15 november 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punkt 50).

<sup>11</sup> Och artikel 101 FEUF.

<sup>12</sup> Se, exempelvis, dom av den 11 april 2000, Deliège (C-51/96 och C-191/97, EU:C:2000:199, punkt 29).

33. Följaktligen föreslår jag att domstolen slår fast att den hänskjutande domstolens frågor kan tas upp till sakprövning.

## B. Prövning i sak

34. Enligt artikel 45 FEUF ska fri rörlighet för arbetstagare säkerställas inom unionen.

35. Idrottsverksamhet som ingår i det ekonomiska livet omfattas av de grundläggande friheterna i fördraget,<sup>13</sup> vilket innebär att professionella fotbollsspelare som bedriver ekonomisk verksamhet ska betraktas som "arbetstagare", i den mening som avses i artikel 45 FEUF.<sup>14</sup>

36. Vad beträffar frågan om vilka som är bundna av artikel 45 FEUF, följer det vidare av fast rättspraxis att denna bestämmelse är tillämplig på privata enheter som Uefa och URBSFA som kollektivt reglerar betald anställning.<sup>15</sup>

### 1. De omtvistade bestämmelserna

37. Jag anser att det här kan vara lämpligt att göra en kort rekapitulering av de omtvistade bestämmelserna.

38. Med begreppet "hemmafostrade spelare" avses i Uefas föreskrifter spelare, oavsett nationalitet, som har fostrats av den egna klubben eller av en annan klubb i samma nationella förbund i minst tre år när spelarna vara mellan 15 och 21 år gamla. Vidare följer det av Uefas föreskrifter att klubbar som deltar i en Uefa-tävling<sup>16</sup> ska ta upp minst 8 hemmafostrade spelare på en förteckning med högst 25 spelare. Minst fyra av de spelarna ska ha fostrats av klubben i fråga.

39. Enligt URBSFA:s regler ska klubbar som deltar i en tävling som omfattas av URBSFA:s jurisdiktion ta upp minst 8 spelare som har spelat för klubben eller någon annan belgisk klubb i minst 3 säsonger vid 23 års ålder (3 av dessa 8 vid 21 år ålder), i en *förteckning* med högst 25 spelare. Vad beträffar *spelarförteckningar* måste klubbarna använda sig av spelare i dessa förteckningar och de måste innehålla minst sex spelare som har tillhört dem under minst tre hela säsonger före 23 års ålder, av vilka två ska ha gjort det före 21 års ålder.

40. I båda fallen (Uefa och URBSFA) gäller att om dessa minimikrav inte är uppfyllda, får dessa spelare inte ersättas av spelare som inte uppfyller kraven.

<sup>13</sup> Se även Forsthoff, U., Eisendle, D., i Grabitz, E., Hilf, M., och Nettesheim, M. (red.), *Das Recht der Europäischen Union*, 76. EL., uppdaterad i maj 2022, C.H. Beck, München, Art. 49 AEUV, punkt 104.

<sup>14</sup> Detta följer av fast rättspraxis sedan domen av den 14 juli 1976, Donà (13/76, EU:C:1976:115, punkt 13). Se även dom av den 15 december 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punkt 73). Generellt sett följer det av domstolens fasta praxis att begreppet "arbetstagare" har en särskild självständig innebörd och inte får ges en snäv tolkning. Varje person som utför verkligt och faktiskt arbete, med undantag av arbete som utförs i så liten omfattning att det framstår som marginellt och accessoriskt, ska betraktas som en arbetstagare. Se dom av den 19 juli 2017, Abercrombie & Fitch Italia (C-143/16, EU:C:2017:566, punkt 19 och där angiven rättspraxis).

<sup>15</sup> Detta följer av fast rättspraxis sedan domen av den 12 december 1974, Walrave och Koch (36/74, EU:C:1974:140, punkt 17). Se även dom av den 15 december 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punkt 82), dom av den 13 april 2000, Lehtonen och Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, punkt 35), och dom av den 16 mars 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, punkt 30).

<sup>16</sup> Det vill säga följande fyra tävlingar: UEFA Champions League, Europa League, Conference League och Super Cup.

## 2. Begränsning

41. Jag ska nu bedöma huruvida de omtvistade bestämmelserna utgör en begränsning av artikel 45 FEUF.

42. Såväl UL och Royal Antwerp som kommissionen<sup>17</sup> anser att de omtvistade bestämmelserna inte bara påverkar den fria rörligheten för arbetstagare i unionen utan att de även innebär en indirekt diskriminering på grund av nationalitet. Uefa och URBSFA menar däremot att de aktuella bestämmelserna utan åtskillnad är tillämpliga på alla spelare, oavsett nationalitet. De anser vidare att bestämmelserna inte utgör något hinder för den fria rörligheten för spelare.

43. Jag anser att de omtvistade bestämmelserna sannolikt kan ge upphov till indirekt diskriminering av medborgare i andra medlemsstater. Ju yngre en spelare är, desto troligare är det att han eller hon bor kvar på sin födelseort.<sup>18</sup> Det är därför oundvikligen spelare från andra medlemsstater som kan påverkas negativt av de omtvistade bestämmelserna.

44. De omtvistade bestämmelserna utgör i själva verket ett krav som bara kan uppfyllas av den som har befunnit sig på en viss plats. I det avseendet har domstolen konsekvent slagit fast att nationella föreskrifter som föreskriver en distinktion grundad på bosättningskriteriet till största delen riskerar att vara till förfång för medborgare från andra medlemsstater, eftersom personer som inte är bosatta i en viss medlemsstat oftast inte heller är medborgare i denna stat.<sup>19</sup> På liknande sätt har domstolen konsekvent slagit fast att kvalifikationskrav för att få tillträde till vissa yrken utgör en diskriminerande inskränkning av den fria rörligheten för arbetstagare.<sup>20</sup> Det är troligt att reglerna om hemmafostade spelare begränsar möjligheterna för spelare som är unionsmedborgare att fritt lämna en klubb i en medlemsstat för att spela för en klubb i en annan medlemsstat. Även om de är neutralt formulerade ger de omtvistade bestämmelserna lokala spelare fördelar i förhållande till spelare från andra medlemsstater.<sup>21</sup>

45. Även om det skulle slås fast att de omtvistade bestämmelserna inte är indirekt diskriminerande, vilket jag anser att de är, utgör de under alla förhållanden en (uppenbar) inskränkning av den fria rörligheten för fotbollsspelare. Jag vill här erinra om att domstolen har slagit fast att regler som hindrar en basketklubb från att i matcher i mästerskapsserien använda spelare från andra medlemsstater när dessa har anställts efter en viss dag, ”utgör ett hinder för fri rörlighet för arbetstagare”.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> Den anser emellertid, som framgått ovan, att frågan ska avvisas på grund av att det inte finns något gränsöverskridande inslag.

<sup>18</sup> Det ska inte förnekas att det finns spelare som flyttar utomlands när de är mycket unga. Det rör sig emellertid bara om en liten andel av alla spelare och de utgör ett undantag, vilket visar att ju yngre en spelare är desto troligare är det att han eller hon är lokalt förankrad.

<sup>19</sup> Se, exempelvis och med avseende på artikel 45 FEUF, dom av den 7 maj 1998, *Clean Car Autoservice* (C-350/96, EU:C:1998:205, punkt 29 och där angiven rättspraxis). Se även Zawidzka-Łojek, A., ”Ochrona interesu ogólnego na rynku wewnętrznym - dopuszczalne wyjątki i ograniczenia swobod. Model ochrony”, i *System Prawa Unii Europejskiego, volym 7, Prawo rynku wewnętrznego*, Warszawa, C.H. Beck, 2020, punkt 197.

<sup>20</sup> Se, exempelvis, dom av den 15 oktober 1987, *Heylens m.fl.* (222/86, EU:C:1987:442, punkterna 9–11).

<sup>21</sup> Se även, för ett liknande resonemang, *Kliesch, J., Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht*, Nomos, Baden-Baden, 2017, s. 215 med avseende på Uefas regler.

<sup>22</sup> Se dom av den 13 april 2000, *Lehtonen och Castors Braine* (C-176/96, EU:C:2000:201, punkt 49). Domstolen hänvisar här uttryckligen till sin dom av den 15 december 1995, *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463, punkterna 99 och 100). Vidare slog domstolen i sin dom av den 16 mars 2010, *Olympique Lyonnais* (C-325/08, EU:C:2010:143, punkt 35), fast att ett franskt kollektivavtal enligt vilket en fotbollslärling (en spelare mellan 16 och 22 år) efter avslutad utbildning är skyldig att, vid äventyr av skadestånd, ingå sitt första proffskontrakt med den klubb som har utbildat honom, kunde antas avskräcka honom från att utöva sin rätt till fri rörlighet.



46. Jag vill här i förbifarten nämna att den definition av begreppet hemmafostrad spelare som Uefa och URBFSFA har valt att använda sig av och som innebär att hemmafostrade spelare inte bara avser spelare som kommer från en viss klubb utan även spelare från den berörda nationella ligan, saknar betydelse för prövningen av om det föreligger en inskränkning. I båda fallen får 8 spelare inte komma från en klubb i en annan medlemsstat, medan 17 spelare får göra det. Denna åtskillnad mellan klubbens spelare och spelare från samma liga får emellertid betydelse när det ska avgöras huruvida de omtvistade bestämmelserna är proportionerliga.

### 3. Motivering

47. En begränsning av den fria rörligheten för arbetstagare kan bara motiveras om den, för det första, grundas på någon av de rättfärdigandegrunder som anges i artikel 45.3 FEUF<sup>23</sup> eller på tvingande skäl av allmänintresse<sup>24</sup> och, för det andra, om proportionalitetsprincipen iakttas, vilket innebär att begränsningen är ägnad att på ett konsekvent och systematiskt sätt säkerställa förverkligandet av det aktuella målet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.<sup>25</sup>

#### a) Påpekanden rörande artikel 165 i FEUF

48. Mot bakgrund av att flera av parterna i målet upprepade gånger har hänvisat till artikel 165 FEUF i sina inlagor, är det lämpligt att i det här skedet av den rättsliga bedömningen kort kommentera denna bestämmelse.

49. Artikel 165 FEUF infördes genom Lissabonfördraget<sup>26</sup> och den behandlar tre olika frågor, som hänger samman med varandra: utbildning, ungdomar och idrott. Den är uppdelad i fyra punkter. I punkt 1 beskrivs bestämmelsens allmänna mål och syfte, nämligen att unionen ska bidra till att främja europeiska idrottsfrågor och ska då beakta idrottens specifika karaktär, dess strukturer som bygger på frivilliga insatser samt dess sociala och pedagogiska funktion. Punkt 2 innehåller sedan en närmare beskrivning av målen för unionens insatser – och det är svårt att inte instämma med dessa:<sup>27</sup> att utveckla idrottens europeiska dimension genom att främja rättvisa och öppenhet i idrottstävlingar och samarbetet mellan organisationer och myndigheter med ansvar för idrott samt genom att skydda idrottsutövarnas fysiska och moraliska integritet, särskilt när det gäller de yngsta utövarna. I punkt 3 betonas vikten av att främja samarbetet med tredjeland och internationella organisationer, särskilt Europarådet.<sup>28</sup> Sist men inte minst får unionens

<sup>23</sup> Allmän ordning, säkerhet och hälsa.

<sup>24</sup> Domstolen har genom åren använt sig av olika formuleringar för att beskriva skäl av icke-ekonomisk art som rättfärdigandegrunder, vilka har utvecklats (och fortsätter att utvecklas) i rättspraxis. Se Martucci, F., *Droit du marché intérieur de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, Paris, 2021, punkt 261. För enkelhetens skull kommer jag i detta förslag att genomgående använda mig av formuleringen "tvingande skäl av allmänintresse".

<sup>25</sup> Se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 15 december 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punkt 104), dom av den 16 mars 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, punkt 38), och dom av den 10 oktober 2019, Krah (C-703/17, EU:C:2019:850, punkt 55).

<sup>26</sup> Beträffande bakgrunden till denna bestämmelse, se förslag till avgörande av generaladvokaten Rantos i målet European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2022:993, punkt 29).

<sup>27</sup> Av de sju målen i denna punkt rör sex av målen utbildning och bara ett av målen avser idrott.

<sup>28</sup> Genom att det finns en hänvisning till Europarådet, utgör denna bestämmelse en särskild aspekt av EU:s allmänna skyldighet enligt artikel 220.1 FEUF, att upprätta samarbete i alla lämpliga former med Europarådet. Se även mitt förslag till avgörande i målet The English Bridge Union (C-90/16, EU:C:2017:464, punkt 33).

politiska institutioner enligt punkt 4<sup>29</sup> ”i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet” ”besluta om stimulansåtgärder som dock inte får omfatta någon harmonisering”<sup>30</sup> och (enbart) rådet får på förslag av kommissionen anta rekommendationer.

### 1) Bokstavstolkning

50. Följande framgår redan klart av ordalydelsen av artikel 165 FEUF.

51. För det första riktar sig bestämmelsen till unionen och inte till medlemsstaterna eller andra offentliga organ och än mindre privata enheter. För det andra är de formuleringar som används (bidra, främja, beakta, utveckling, samarbete) sådana som vanligtvis förekommer i så kallad *soft law*. För det tredje omfattar artikel 165 FEUF såväl professionell idrott som motionsidrott, oavsett om den utövas i klubbar eller enskilt.<sup>31</sup> För det fjärde hänvisas det visserligen till det ordinarie lagstiftningsförfarandet, men artikel 165.4 FEUF är *inte* en rättslig grund som gör det möjligt för politiska institutioner att anta rättsligt bindande rättsakter, i den mening som avses i artikel 288 FEUF.<sup>32</sup> Artikel 165.4 FEUF är därför inget mindre än en ”falsk rättslig grund” som är utmärkande för ett område som kommit att omfattas av EU:s politik utan att medlemsstaterna i deras egenskap av ”herrar över fördragen” har varit villiga att överlåta några lagstiftningsbefogenheter som rör detta område till unionen. Inom parentes återspeglas den sistnämnda aspekten redan i artikel 2.5 och artikel 6 e FEUF: inom området idrott är unionens ”befogenhet” inte att lagstifta, utan bara att ”vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder”.<sup>33</sup>

### 2) Systematisk och teleologisk tolkning

52. Vad beträffar den ställning som artikel 165 FEUF har inom EUF-fördragets uppbyggnad, kan det konstateras att den genom att den är placerad i avdelning XII i tredje delen av EUF-fördraget,<sup>34</sup> ingår i alla andra områden för unionens politik.

53. Av detta kan följande slutsatser dras.

54. För det första är artikel 165 FEUF inte en bestämmelse som är allmänt tillämplig, i den mening som avses i avdelning II i första delen av EUF-fördraget.<sup>35</sup> För det andra kan det konstateras att Uefa och URBSFA, i egenskap av privata organ som kollektivt reglerar betald anställning, varken utformar eller genomför unionens politik. Det är något som det ankommer på unionslagstiftaren (och de som införlivar, tillämpar och genomför sekundärrätten) att göra. I stället vill Uefa och URBSFA åberopa ett mål som rör grunderna för rättsordningen för att motivera en begränsning av en grundläggande frihet. Vad beträffar det nu aktuella målet kan de i funktionellt hänseende

<sup>29</sup> I detta förslag till avgörande uppfattar jag det så att EU:s politiska institutioner omfattar kommissionen, rådet och parlamentet.

<sup>30</sup> Det är förvisso inte helt lätt att förstå innebörden av den här bestämmelsen, som på ett orwellskt sätt låter de politiska institutionerna använda sig av det ordinarie lagstiftningsförfarandet för att anta ... allt annat än lagstiftning.

<sup>31</sup> Se även, för ett liknande resonemang, Odendahl, K., i Pechstein, M., Nowak, C., Häde, U. (red), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band III, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Art. 165 AEUV, punkt 9.

<sup>32</sup> Det vill säga förordningar, direktiv och beslut.

<sup>33</sup> Se artikel 2.5 och artikel 6 e FEUF. I artikel 2.5 klargörs vidare att dessa åtgärder inte ersätter medlemsstaternas befogenhet på dessa områden.

<sup>34</sup> Den är alltså instoppad mellan Europeiska socialfonden och kultur.

<sup>35</sup> Detta privilegium är förbehållet områden som fördragets upphovsmän uppenbarligen anser vara viktigare, som – för att ange några få exempel – icke-diskriminering (artiklarna 8 och 10 FEUF), miljö (artikel 11 FEUF), konsumentskydd (artikel 12 FEUF) eller skydd av personuppgifter (artikel 16 FEUF).

inte likställas med en EU-institution som handlar<sup>36</sup> på grundval av artikel 165 FEUF, utan med en medlemsstat som försöker motivera en begränsning av en grundläggande rättighet. Med andra ord handlar förevarande mål om en *negativ* integrering, där en enhet försöker begränsa en grundläggande rättighet för att främja en annan politik som den anser är överordnad. Denna andra politik råkar falla inom området idrott. För det tredje ankommer det inte på Uefa eller URBSFA att genomföra unionens insatser enligt artikel 165 FEUF. De är privata organ som har regleringsfunktioner och ekonomiska funktioner. För det fjärde står det naturligtvis EU:s institutioner fritt att – i sin visdom – kungöra<sup>37</sup> en europeisk idrottsmodell på grundval av artikel 165 FEUF eller någon annan bestämmelse. Det innebär emellertid inte EU-institutionernas funktioner på ett eller annat sätt läggs ut på entreprenad till Uefa eller URBSFA. För det femte kan det inte vara fritt fram för Uefa och URBSFA att begränsa den grundläggande friheten i artikel 45 FEUF genom att hänvisa till artikel 165 FEUF. Begränsningar av denna grundläggande frihet som görs av organ som Uefa eller URBSFA måste prövas som alla andra begränsningar, på grundval av sedvanliga principer.

### 3) *Betydelsen i förevarande mål*

55. Syftet med allt det som anförts ovan är inte att hävda att det rättsliga värdet av artikel 165 FEUF är så begränsat<sup>38</sup> att den inte har något som helst betydelse i förevarande mål. Bestämmelsen kan i själva verket vara till hjälp i två avseenden: dels för att hitta en grund för att motivera en begränsning av artikel 45 FEUF, vilket brukar benämnas tvingande skäl av allmänintresse, dels som en indikation på vad som är godtagbart i och runt om i unionen när det gäller tillämpningen av proportionalitetskriteriet.<sup>39</sup> Detta är för övrigt just det som domstolen har gjort tidigare.<sup>40</sup>

### *b) Huruvida det föreligger tvingande skäl av allmänintresse*

56. Uefa och URBSFA åberopar i huvudsak två tydliga tvingande skäl av allmänintresse, nämligen att uppmuntra utbildningen och rekryteringen av unga spelare och att förbättra den idrottsliga jämvikten mellan lagen i Uefas klubbtagstävlingar och i nationella tävlingar. Ett annat tvingande skäl av allmänintresse som åberopas är skyddet för unga spelare, på så sätt att deras sociala miljö och familjemiljö ska bibehållas och avbrott i deras normala skolgång ska undvikas.

<sup>36</sup> Jag använder av försiktighetsskäl ordet ”handlar”, i brist på bättre, med tanke på att artikel 165 FEUF, som påpekats ovan, inte ger EU-institutionerna rätt att lagstifta i ordets egentliga mening.

<sup>37</sup> Jag vill i förbigående påpeka att det är uppenbart att de politiska institutionerna har valt att inte harmonisera eller reglera idrottsfrågor som rör den inre marknaden genom att använda sig av artikel 114 FEUF.

<sup>38</sup> Domstolen har dessutom slagit fast att artikel 165 FEUF, jämförd med bestämmelserna om medborgarskap i fördraget, artiklarna 18 och 21 FEUF, utgör hinder för ett nationellt idrottsförbunds regelverk som innebär att den fria rörligheten begränsas. Se dom av den 13 juni 2019, TopFit och Biffi (C-22/18, EU:C:2019:497).

<sup>39</sup> I detta avseende instämmer jag fullständigt med förslag till avgörande av generaladvokaten Rantos i målet European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2022:993, punkt 42), i vilket det anges att ”[ä]ven om idrottens särdrag inte kan åberopas för att utesluta idrottsaktiviteter från EU-fördragets och EUF-fördragets tillämpningsområde, kan hänvisningarna i artikel 165 FEUF till idrottens specifika särdrag samt till idrottens sociala och fostrande funktion vara relevanta bland annat för bedömningen, på idrottsområdet, av huruvida begränsningarna av konkurrensen eller de grundläggande friheterna motiveras av sakliga skäl”.

<sup>40</sup> Se dom av den 16 mars 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, punkt 39). Se även, beträffande etableringsfriheten enligt artikel 45 FEUF, dom av den 7 september 2022, Cilevičs m.fl. (C-391/20, EU:C:2022:638, punkt 59), där domstolen allmänt hänvisade till artikel 165 FEUF innan den prövade den begränsande karaktären hos en nationell åtgärd som uppenbarligen ingår i de områden som omfattas av artikel 165 FEUF.

57. Det bör i det här sammanhanget påpekas att domstolen tycks anse att när enheter som Uefa eller URBSFA som är bundna av artikel 45 FEUF vill åberopa grunder som kan motivera en begränsning, har de omtvistade bestämmelsernas offentliga eller privata prägel ingen betydelse för grundernas räckvidd eller innehåll.<sup>41</sup>

58. Jag kan instämma med detta, och jag förstår att det finns ett allmänintresse i att upprätthålla ett enhetligt system när det gäller artikel 45 FEUF, oberoende av om begränsningarna härrör från offentliga eller privata organ. Det kan emellertid inte bortses från att privata enheter som Uefa och URBSFA, med tanke på deras respektive syften, eftersträvar mål som är av ekonomisk karaktär, till skillnad från en medlemsstat som är en offentlig enhet.<sup>42</sup> Dessa mål kan ibland hamna i konflikt med offentliga mål. Vidare har Uefa och URBSFA både reglerande och ekonomiska funktioner. Eftersom dessa funktioner inte är åtskilda från varandra, kan sannolikt intressekonflikter uppstå. Med andra ord skulle Uefa och URBSFA bete sig irrationellt om de skulle försöka främja offentliga mål som står i direkt strid med deras kommersiella intressen.

59. När medlemsstater vill motivera begränsningar av en grundläggande frihet, presumeras det att de vill främja ett annat allmänintresse än den inre marknaden. Så är inte fallet när det gäller en privat enhet och detta bör beaktas i den följande analysen. Det är därför som jag föredrar den formulering som domstolen använde sig av i sin dom i målet *Angonese*, där den nämner ”det legitima mål som eftersträvas”,<sup>43</sup> utan att klargöra huruvida detta mål måste vara av *allmänt* intresse. Det är därför som det är särskilt viktigt att skärskåda det inslag av *allmänt* intresse som finns i de tvingande hänsyn som Uefa och URBSFA åberopar.

60. Domstolen har, vad avser professionell idrott, redan haft tillfälle att förklara att med hänsyn till den beaktansvärda sociala betydelse som idrottsverksamheten och, särskilt fotbollen, har inom unionen, ska målet att uppmuntra rekryteringen och utbildningen av unga spelare anses som ett berättigat mål.<sup>44</sup> Samma sak gäller målet att upprätthålla en jämvikt mellan föreningarna, genom att bevara en viss grad av jämlikhet och en ovisshet när det gäller resultaten.<sup>45</sup>

### c) *Proportionalitet*

61. När det gäller proportionaliteten måste de omtvistade bestämmelserna på ett konsekvent och systematiskt sätt kunna säkerställa att det eftersträvade målet uppnås, och den får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida de omtvistade bestämmelserna är proportionerliga. Vid en sådan prövning åligger det Uefa och URBSFA att bevisa att reglerna om hemmafostrade spelare är proportionerliga.

<sup>41</sup> Se dom av den 15 december 1995, *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463, punkt 86).

<sup>42</sup> Se även *Weatherill, St., European Sports Law*, T.M.C. Asser, Haag, 2007, s. 60, där det konstateras att även om det finns en ”logical neatness” i domstolens resonemang, ”it is not clear how the notions contained within [Article 45(3) TFEU] can be adequately re-shaped to suit the private sector” och där det påpekas att om privata enheter får åberopa rättfärdigande grunder som rör allmänintresset, finns det en risk för att detta ”may cause their overstretching”.

<sup>43</sup> Se dom av den 6 juni 2000, *Angonese* (C-281/98, EU:C:2000:296, punkt 42). Se även, för ett liknande resonemang, Müller-Graff, P.-Chr., ”Die horizontale Direktwirkung der Grundfreiheiten”, *Europarecht*, 2014, s. 3–29, på s. 12.

<sup>44</sup> Se dom av den 15 december 1995, *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463, punkt 106), och dom av den 16 mars 2010, *Olympique Lyonnais* (C-325/08, EU:C:2010:143, punkt 39).

<sup>45</sup> Se dom av den 15 december 1995, *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463, punkt 106). Domstolen har även slagit fast att en vilja att säkerställa att idrottstävlingar genomförs på ett korrekt sätt är ett berättigat mål; se dom av den 11 april 2000, *Deliège* (C-51/96 och C-191/97, EU:C:2000:199, punkt 64), och dom av den 13 april 2000, *Lehtonen och Castors Braine* (C-176/96, EU:C:2000:201, punkt 53). Förevarande mål handlar emellertid inte om att idrottstävlingar ska genomföras på ett korrekt sätt, utan om de villkor som en klubb ska uppfylla för att få delta i en tävling.

62. På grundval av den information som lämnats till domstolen och de olika parternas yttranden, anser jag att domstolen har tillräcklig kännedom för att kunna ge vägledning åt den hänskjutande domstolen när det gäller proportionalitetsprövningen.

63. Jag kommer att visa att vissa begränsningar är motiverade.

64. Generellt framgår det av doktrinen att "idrottsregler får ekonomiska följder, men om det inte fanns vissa grundregler skulle det inte finnas någon idrott".<sup>46</sup> De särskilda marknaderna för tävlingsidrott bygger på att det finns tävlande. Begränsningar får inte leda till en situation där en klubb, som har möjlighet att köpa vilka spelare som helst, får en sådan ställning att den i själva verket inte längre kan förlora mot någon annan klubb. Det vore synd om låt säga *Wisła Kraków* skulle få en sådan ställning att den dominerade hela den polska ligan. "Det vackra spelet" skulle då förlora en del av sin lockelse.

### 1) Ändamålsenlighet

65. De omtvistade bestämmelserna måste vara ägnade att tillgodose de påstådda tvingande hänsynen till allmänintresset. Det innebär att reglerna om hemmafostrade spelare måste vara ägnade att främja utbildning och rekrytering av unga spelare och att förbättra den idrottsliga jämvikten mellan lagen i Uefas klubbtagstävlingar och i nationella tävlingar.

#### i) Utbildning och rekrytering av unga spelare

66. De omtvistade bestämmelserna är per definition ägnade att uppnå målet att utbilda och rekrytera unga spelare, vilket Royal Antwerp för övrigt också medger.<sup>47</sup>

67. Jag hyser trots det vissa tvivel om huruvida de omtvistade bestämmelserna generellt sett är konsekventa, när det gäller definitionen av begreppet hemmafostrad spelare. Om begreppet hemmafostrad spelare inte bara avser en spelare som har utbildats av klubben själv utan även en spelare som har utbildats av en annan klubb i den nationella ligan, vilket är vad som föreskrivs i såväl Uefas som URBSFA:s regler, frågar jag mig om de omtvistade bestämmelserna verkligen är ägnade att uppnå målet att klubbar ska utbilda unga spelare. Jag konstaterar i det här sammanhanget att enligt Uefas regler måste minst hälften (det vill säga fyra) av de hemmafostrade spelarna ha utbildats av klubben i fråga. Detta har en dämpande effekt med det angriper inte roten till problemet, nämligen själva definitionen av vad som menas med en hemmafostrad spelare.

68. Det är uppenbart att dessa tvivel ökar om det rör sig om en större nationell liga, och det är därför som jag anser att Uefas regler väcker fler frågor än URBSFA:s, vilka jämförelsevis rör en av de mindre ligorna. Om en klubb i en större nationell liga kan "köpa" upp till hälften av de hemmafostrade spelarna, skulle målet att uppmuntra den klubben att utbilda unga spelare undergrävas.

<sup>46</sup> Se Weatherill, St., a.a., s. 336.

<sup>47</sup> Se punkt 38 Royal Antwerps skriftliga yttrande.

69. Detta innebär att samtidigt som jag anser att kravet att uppta ett visst antal hemmafostrade spelare i en förteckning är motiverat, har jag svårt att – ur ett utbildningsperspektiv – se syftet med att låta innebörden av begreppet hemmafostrad spelare omfatta spelare som inte kommer från den egna klubben utan från någon annan klubb i samma nationella liga.<sup>48</sup>

*ii) Förbättring av den idrottsliga jämvikten mellan lagen*

70. Ovanstående överväganden gäller även målet att förbättra den idrottsliga jämvikten mellan lagen. Om alla klubbar genom de omtvistade bestämmelserna åläggs att utbilda spelare, är det troligt att den idrottsliga jämvikten mellan lagen förbättras. Även detta mål undergrävs om klubbarna kan använda sig av hemmafostrade spelare från andra klubbar i samma liga.

*iii) Slutsats*

71. Sammanfattningsvis är de omtvistade bestämmelserna inte konsekventa och de är därför inte ägnade att uppnå målet att utbilda spelare och förbättra tävlingsbalansen mellan klubbarna, i den mån hemmafostrade spelare som ska tas upp i en förteckning kan innefatta spelare som inte är fostrade i klubben i fråga.

72. Det innebär att URBSFA:s bestämmelser över huvud taget inte är ägnade att uppnå målet, medan Uefas regler bara delvis är det.

*2) Nödvändighet*

73. Vidare får de omtvistade bestämmelserna inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att utbilda och rekrytera unga spelare.

*i) Uefas och URBSFA:s utrymme för eget skön*

74. Uefa har särskilt gjort gällande att det följer av fast rättspraxis att ”professionella tillsynsorgan” har ett ”betydande utrymme för eget skön” när det gäller att avgöra hur ett visst problem ska lösas.

75. Jag konstaterar i det här sammanhanget att det bara finns en hänvisning till en (banbrytande) dom från domstolen,<sup>49</sup> i ett mål där den nationella domstolen skulle pröva åtgärder som det nederländska advokatsamfundet hade vidtagit.<sup>50</sup> Jag finner det svårt att från särdragen i det målet härleda en allmän princip som innebär att privata enheter som är bundna av artikel 45 FEUF har ett större utrymme för eget skön än vad medlemsstaterna har i jämförbara situationer.

<sup>48</sup> Om domstolen skulle finna att klubbarna måste ha möjlighet att inte bara använda sig av egna spelare utan även av spelare från andra klubbar i samma liga, anser jag att denna möjlighet skulle stärkas om antalet hemmafostrade spelare minskade samtidigt som innebörden av begreppet begränsades till spelare som verkligen är hemmafostrade (det vill säga fostrade i klubben).

<sup>49</sup> Se punkterna 50 och 80 i Uefas skriftliga yttrande, där det hänvisas till domen av den 19 februari 2002, Wouters m.fl. (C-309/99, EU:C:2002:98, punkt 110).

<sup>50</sup> På liknande sätt prövade domstolen i sin dom av den 28 februari 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (C-1/12, EU:C:2013:127, punkt 96), med hänvisning till dess dom av den 19 februari 2002, Wouters m.fl. (C-309/99, EU:C:2002:98), huruvida ett samfund för revisorers restriktiva åtgärder ”rimligen” kunde anses vara nödvändiga för att säkerställa en hög kvalitet på tjänsterna.

76. Jag anser snarare att fast rättspraxis ska tillämpas när det gäller den allmänna bedömningen av den som vill motivera begränsningar av artikel 45 FEUF. Det bör här påpekas att det är uppenbart att den som är bunden av artikel 45 FEUF har ett visst utrymme när det gäller att bedöma huruvida det är nödvändigt att ta itu med vissa problem och på vilket sätt det ska ske. I detta sammanhang godtar domstolen ett mer eller mindre omfattande utrymme för eget skön, vilket inte bara är beroende av vem som ska utöva det (en medlemsstat eller ett "professionellt tillsynsorgan") utan även av inom vilket område det mål faller som eftersträvas med rättfärdigandegrunden. Domstolen har således godtagit ett tämligen omfattande utrymme för eget skön inom "känsliga områden", som utstationering av arbetskraft<sup>51</sup> eller områden som är av "särskild karaktär", som lotterier.<sup>52</sup> Det område där domstolen traditionellt har medgett ett visst handlingsutrymme är emellertid folkhälsoområdet.<sup>53</sup> Det är rimligt att hävda att handlingsutrymmet är större inom områden som ligger utanför den traditionella ekonomiska politiken.<sup>54</sup>

77. Så är dock inte fallet här. Utbildning och rekrytering av unga spelare har ett starkt ekonomiskt inslag, vilket också gäller målet att förbättra tävlingsbalansen mellan klubbarna. Såsom Royal Antwerp påpekade i sitt skriftliga yttrande har spelare, även yngre sådana, ett marknadsvärde som fungerar som en hävstång för dem och för klubbarna när det gäller eventuella övergångar.

78. Jag ser därför inget skäl till att frånga normal rättspraxis och ge Uefa och URBSFA ett mer omfattande utrymme för eget skön än det som skulle ha gällt för en medlemsstat som vill motivera en begränsning av artikel 45 FEUF.

#### *ii) Mindre restriktiva åtgärder*

79. Alternativa åtgärder som särskilt UL och Royal Antwerp tagit upp är direkt ersättning för utbildningen av unga spelare eller omfördelning av inkomster.

80. Såsom kommissionen har betonat har det inte visats att sådana åtgärder skulle vara mindre restriktiva och utföra ett mindre hinder för den fria rörligheten enligt artikel 45 FEUF. Beroende på hur de är utformade kan i stället vissa sådana åtgärder, till exempel ett lönetak, visa sig i högre grad begränsa klubbarnas möjligheter att rekrytera spelare, samtidigt som ersättningsystem för utbildningsrelaterade investeringar mer direkt skulle påverka jämbördiga förutsättningar och kräva omfattande administrativa åtgärder, kostnader och övervakning.

81. Vidare finns det inget som tyder på att sådana åtgärder skulle vara *lika effektiva* för att uppnå samma mål, det vill säga att utbilda unga spelare. Ekonomiskt starka klubbar skulle kunna "komma undan" genom att köpa unga spelare från andra klubbar i stället för att själva utbilda dem, vilket både skulle undergräva det eftersträfvade målet att utbilda unga spelare och det övergripande målet att förbättra den idrottsliga jämvikten mellan lagen.<sup>55</sup>

<sup>51</sup> Se dom av den 17 december 1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314, punkt 18), rörande friheten att tillhandahålla tjänster.

<sup>52</sup> Se dom av den 24 mars 1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119, punkt 59 och följande punkter), rörande friheten att tillhandahålla tjänster.

<sup>53</sup> Se, exempelvis, dom av den 16 december 2010, Schindler (C-137/09, EU:C:2010:774, punkt 63 och följande punkter), rörande den fria rörligheten för varor och friheten att tillhandahålla tjänster.

<sup>54</sup> Se även, för ett liknande resonemang, Forsthoff, U., Eisendle, D., a.a., punkt 397.

<sup>55</sup> Se även, för ett liknande resonemang, Kliesch, J., *Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht*, Nomos, Baden-Baden, 2017, s. 232.

*iii) Slutsats*

82. Sammanfattningsvis anser jag att de omtvistade bestämmelserna, såvitt de är lämpliga, framstår som nödvändiga för att uppnå målen att utbilda unga spelare och att förbättra tävlingsbalansen mellan klubbarna.

**IV. Förslag till avgörande**

83. Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår jag att domstolen ska besvara tolkningsfrågorna från Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Franskspråkiga förstainstansdomstolen i Bryssel, Belgien), enligt följande:

Artikel 45 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en tillämpning av sådana regler om hemmafostrade spelare som de som antagits av Europeiska fotbollsförbundet (Uefa) och Union royale belge des sociétés de football association (URBSFA), enligt vilka klubbar måste ta upp minst 8 hemmafostrade spelare av högst 25 spelare i en förteckning för att få delta i de relevanta tävlingarna, såvitt dessa hemmafostrade spelare kan komma från en annan klubb i det berörda nationella fotbollsförbundet.