Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MACIEJ SZPUNAR
9 päivänä maaliskuuta 2023 [1]

Asia C-680/21

UL ja
SA Royal Antwerp Football Club
vastaan
Union royale belge des sociétés de football association ASBL,
jossa asian käsittelyyn osallistuu
Union des associations européennes de football (UEFA)

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Brysselin ranskankielinen alioikeus, Belgia))

Ennakkoratkaisupyyntö – SEUT 45 artikla – Työntekijöiden vapaa liikkuvuus – SEUT 165 artikla – Urheilu – UEFA:n ja siihen kuuluvien kansallisten jalkapalloliittojen säännöt – Paikallisesti koulutetut pelaajat

I Johdanto

1. Nyt käsiteltävä ennakkoratkaisupyyntö, joka koskee SEUT 45 ja SEUT 101 artiklan tulkintaa, on esitetty menettelyssä, jossa asianosaisina ovat yhtäältä jalkapalloilija UL ja Royal Antwerp Football Club (jäljempänä Royal Antwerp) ja toisaalta Union royale belge des sociétés de football association ASBL (Belgian kuninkaallinen jalkapalloliitto, jäljempänä URBSFA) ja Union des associations européennes de football (Euroopan jalkapalloliito, jäljempänä UEFA) ja jossa vaaditaan kumoamaan välitystuomio, jolla hylättiin UL:n ja Royal Antwerpenin nostama URBSFA:n, UEFA:n ja muiden sen jäseninä olevien kansallisten jalkapalloliitojen antamia sääntöjä koskeva pätemättömyys- ja vahingonkorvauskanne.

2. Kuten unionin tuomioistuin on pyytänyt, tässä ratkaisuehdotuksessa tarkastellaan ainoastaan asian SEUT 45 artiklan mukaista työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevaa näkökohtaa. Kyseessä olevat säännöt koskevat niin sanottuja ”paikallisesti koulutettuja pelaajia”, eli pelaajia, jotka ovat seuran kouluttamia tai koulutettu sen kansallisen jalkapalloliiton, johon kyseinen seura kuuluu, alaisuudessa. Kysymys on pohjimmiltaan siitä, merkitseekö se, että tietty määrä paikallisesti koulutettuja pelaajia on merkittävä asianomaiseen luetteloon, sitä, että SEUT 45 artiklan mukaista työntekijöiden vapaata liikkuvuutta rajoitetaan perusteettomasti.

[1] Alkuperäinen kieli: englanti.

3. Väitän tässä ratkaisuehdotuksessa, että SEUT 45 artikla on esteenä riidanalaisille määräyksille (vain) siltä osin kuin niitä sovelletaan pelaajiin, jotka eivät ole peräisin tietystä kyseessä olevasta seurasta. Kukaan ei halua tylsää jalkapalloa,[2] minkä vuoksi tähän perusmääräykseen voidaan mielestäni hyväksyä joitakin rajoituksia.

II Tosiseikat, oikeudenkäyntimenettely ja ennakkoratkaisukysymykset

A Asianosaiset

4. UL on vuonna 1986 syntynyt jalkapalloilija, jolla on Belgian kansalaisuuden lisäksi kolmannen maan kansalaisuus. Hän on pelannut jalkapalloa ammattilaisena Belgiassa useita vuosia. Hän pelasi useita vuosia belgialaisessa ammattilaisjalkapalloseurassa Royal Antwerpissä ja pelaa nyt toisessa belgialaisessa ammattilaisjalkapalloseurassa.

5. UEFA on Sveitsin lainsäädännön alainen yhdistys, jonka kotipaikka on Nyon (Sveitsi). Se perustettiin vuonna 1954, ja sen tarkoituksena on muun muassa käsitellä kaikkia jalkapalloon liittyviä asioita, valvoa ja ohjata jalkapallon kehitystä sen kaikissa muodoissa sekä valmistella ja järjestää kansainvälisiä jalkapallokilpailuja ja turnauksia Euroopan tasolla. Sen jäseninä on 55 kansallista jalkapalloliittoa, joiden jäseniin kuuluu ammattilaisjalkapalloseuroja. Liiton ylin elin on kongressi, johon kaikki sen jäsenet kokoontuvat. Sen toimeenpaneva elin on hallitus, jonka jäsenet valitsevat kongressi, European Leagues (EL), joka on Sveitsissä sijaitseva yhdistys, joka edustaa 37 kansallista liigaa 30 eri valtiosta, ja Association européenne des clubs (Euroopan jalkapalloseurojen yhdistys, ECA), joka edustaa jalkapalloseuroja.

6. URBSFA on Belgian lainsäädännön mukaan perustettu voittoa tavoittelematon yhdistys, jonka Fédération Internationale de football association (Kansainvälinen jalkapalloliitto, FIFA), UEFA, jonka jäsen se on, ja Comité Olympique et Interfédéral Belge (Belgian urheiluliittojen yhteinen olympiakomitea, COIB) on hyväksynyt. Sen tarkoituksena on organisoida ammattilais- ja amatöörijalkapalloilun urheilutoiminta ja hallinnointi Belgiassa sekä edistää niitä.

B Riidanalaiset määräykset

1. UEFA

7. UEFA:n hallitus hyväksyi 2.2.2005 säännöt, joiden mukaan seurojen välisiin UEFA:n kilpailuihin osallistuvien ammattilaisjalkapalloseurojen on merkittävä enintään 25 pelaajaa joukkueen kokoa rajoittavaan luetteloon, johon on puolestaan kuuluttava vähimmäismäärä paikallisesti koulutettuja pelaajia. UEFA:n määritelmän mukaan paikallisesti koulutettuja pelaajia ovat sellaiset pelaajat, joita on 15–21-vuotiaina koulutettu heidän omassa seurassaan tai jossain toisessa samaan kansalliseen liittoon kuuluvassa seurassa ainakin kolmen vuoden ajan, oli heidän kansalaisuutensa mikä hyvänsä. UEFA:n 52 jäsenliittoa, niiden joukossa URBSFA, hyväksyivät paikallisesti koulutettuja pelaajia koskevat säännöt kokouksessaan Tallinnassa 21.4.2005. Kaudesta 2008/2009 lähtien UEFA:n säännöissä on määrätty, että sen järjestämiin kilpailuihin

[2] Nick Hornbyn vuonna 1992 ilmestyneessä romaanissa Fever Pitch (Hornankattila, suomentanut Jukka Jääskeläinen) Nick Hornbyn kaltaiset vannoutuneet jalkapallofanit toteavat, että ”complaining about boring football is a little like complaining about the sad ending of King Lear: it misses the point somehow” (”jalkapallon tylsyydestä nuriseminen on jokseenkin sama asia kuin nuriseminen Kuningas Learin surullisen lopun takia: silloin mennään epäolennaisuuksiin”), ks. Penguin Books edition, 2000, s. 127.

osallistuvien seurojen on ilmoitettava vähintään kahdeksan paikallisesti koulutettua pelaajaa enintään 25 pelaajaa sisältävässä luettelossa. Näistä kahdeksasta pelaajasta vähintään neljän on täytynyt olla kyseisen seuran kouluttamia.

2. URBSFA

8. URBSFA:n liittotason sääntöjen asiaa koskevissa säännöissä määrätään, että 1A- ja 1B-ammattilaisdivisioonaan osallistuvien jalkapalloseurojen on toimitettava *luettelot*, jotka sisältävät enintään 25 pelaajaa, joista vähintään kahdeksan on oltava belgialaisseurojen kouluttamia (eli pelaajia, jotka ovat kuuluneet belgialaiseen seuraan vähintään kolmen kokonaisen kauden ajan ennen heidän 23. syntymäpäiväänsä). Lisäksi vähintään kolmen näistä kahdeksasta pelaajasta on täytynyt kuulua belgialaiseen seuraan vähintään kolmen kauden ajan ennen heidän 21. syntymäpäiväänsä. [3]

9. Lisäksi *kokoonpanoluettelojen* osalta seurojen on käytettävä edellä mainituissa luetteloissa mainittuja pelaajia, ja siinä on oltava vähintään kuusi pelaajaa, jotka ovat kuuluneet belgialaiseen seuraan vähintään kolmen kokonaisen kauden ajan ennen heidän 23. syntymäpäiväänsä ja joista kaksi ennen heidän 21. syntymäpäiväänsä. [4]

10. Molemmissa tapauksissa, jos näihin vähimmäismääriin ei päästä, kyseisiä pelaajia ei saa korvata pelaajilla, jotka eivät täytä asiaa koskevia ehtoja.

C Pääasian käsittelyn vaiheet

11. UL nosti 13.2.2020 Cour belge d'arbitrage pour le sportissa (belgialainen urheilun välitystuomioistuin) kanteen, jossa se vaati muun muassa UEFA:n ja URBSFA:n käyttöön ottamien paikallisesti koulutettuja pelaajia koskevien sääntöjen toteamista lainvastaisiksi sillä perusteella, että niillä loukataan SEUT 45 artiklaa, [5] sekä siihen liittyvää korvausta UL:lle aiheutuneesta vahingosta. Royal Antwerp on sittemmin osallistunut asian käsittelyyn vapaaehtoisena väliintulijana ja vaatinut myös korvausta näistä säännöistä aiheutuneesta vahingosta. UEFA ei ollut osapuolena välitysmenettelyssä.

12. Belgialainen urheilun välitystuomioistuin päätti 10.7.2020 antamallaan välitystuomiolla, että näitä vaatimuksia ei voitu ottaa tutkittavaksi siltä osin kuin ne koskivat UEFA:n käyttöön ottamia paikallisesti koulutettuja pelaajia koskevia sääntöjä ja että ne voitiin ottaa tutkittavaksi mutta ne olivat perusteettomia siltä osin kuin ne koskivat URBSFA:n käyttöön ottamia sääntöjä.

13. URBSFA:n käyttöön ottamien sääntöjen osalta belgialainen urheilun välitystuomioistuin katsoi pääpiirteissään, että niillä ei loukattu SEUT 45 artiklassa taattua työntekijöiden vapaata liikkuvuutta sillä perusteella, että niitä sovellettiin erotuksetta, että ne eivät aiheuttaneet kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää ja että ne olivat joka tapauksessa oikeutettuja hyväksyttävien tavoitteiden vuoksi eivätkä olleet tavoitteisiinsa nähden suhteettomia. [6]

[3] Tämä ilmenee URBSFA:n liittotason sääntöjen entisistä P335.11 ja P1422 artiklasta sekä nykyisistä B4.112 ja B6.109 artiklasta yhdessä luettuina.

[4] Tämä ilmenee URBSFA:n liittotason säännön entisestä P1422 artiklasta ja nykyisestä B6.109 artiklasta.

[5] Ja SEUT 101 artiklaa.

[6] Lisäksi mainittu välitystuomioistuin katsoi, ettei SEUT 101 artiklaa ole rikottu.

14. Tämän seurauksena belgialainen urheilun välitystuomioistuin hylkäsi UL:n ja Royal Antwerpenin vahingonkorvausvaatimukset.

15. UL ja Royal Antwerp nostivat 1.9.2020 Tribunal de première instance francophone de Bruxellesissa (Brysselin ranskankielinen alioikeus, Belgia) kanteen, jossa vaadittiin välitystuomion kumoamista sillä perusteella, että se oli oikeusjärjestyksen perusteiden vastainen Belgian oikeudenkäyntimenettelystä annetun lain (Code judiciaire belge) 1717 §:n mukaisesti.

16. Kanteensa tueksi kantajat väittävät pääasiallisesti, että UEFA:n ja URBSFA:n paikallisesti koulutettuja pelaajia koskevilla säännöillä loukataan SEUT 45 artiklassa tarkoitettua työntekijöiden vapaata liikkuvuutta siltä osin kuin näillä säännöillä rajoitetaan sekä Royal Antwerpenin kaltaisen ammattilaisjalkapalloseuran mahdollisuutta rekrytoida pelaajia, jotka eivät täytä asetettuja paikallisia tai kansallisia juuria koskevia vaatimuksia, ja peluuttaa heitä ottelussa, että UL:n kaltaisen pelaajan mahdollisuutta tulla rekrytoiduksi ja päästä pelaamaan seurassa, jossa hän ei voi vedota tällaisiin juuriin.

17. UEFA jätti 9.11.2021 hakemuksen vapaaehtoisesta väliintulosta menettelyssä, ja asia otettiin tutkittavaksi 26.11.2021 annetulla päätöksellä.

18. Ennakkoratkaisupyynnössään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa ensinnäkin, että välitystuomio, jonka kumoamista pyydetään, perustui i) siihen, että UL:n ja Royal Antwerpenin vaatimukset jätettiin osittain tutkimatta ja että loput näistä vaatimuksista hylättiin perusteettomina, ja ii) kahden unionin oikeuden määräyksen tulkintaan ja soveltamiseen, nimittäin SEUT 45 ja SEUT 101 artiklan, joiden mahdollinen noudattamatta jättäminen voi mahdollisesti merkitä Belgian oikeudenkäyntimenettelystä annetun lain 1717 §:ssä tarkoitettua oikeusjärjestyksen perusteiden loukkaamista, kun otetaan huomioon niiden luonne ja unionin tuomioistuimen asiaa koskeva oikeuskäytäntö.

19. Toiseksi ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoo, että voidakseen antaa tuomion se tarvitsee unionin tuomioistuimelta selvennystä SEUT 45 ja SEUT 101 artiklan tulkinnasta. Kyseinen tuomioistuin pohtii näiden sääntöjen rajoittavaa vaikutusta työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja kilpailuun sekä sitä, ovatko ne perusteltuja, riittäviä, tarpeellisia ja oikeasuhteisia niillä tavoiteltuihin päämääriin nähden. Se viittaa tässä yhteydessä muun muassa Euroopan komission julkaisemaan lehdistötiedotteeseen ja kyseisen toimielimen teettämään selvitykseen, josta ilmenee, että i) kyseisillä säännöillä on tai saattaa olla rajoittavia vaikutuksia työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen ja että ii) kysymystä siitä, ovatko nämä vaikutukset oikeassa suhteessa niistä saataviin varsin rajallisiin etuihin, kun otetaan huomioon vähemmän rajoittavat vaihtoehtoiset toimenpiteet, jotka näyttävät olevan mahdollisia, tutkitaan yksityiskohtaisesti erityisesti komission käynnistämien rikkomusmenettelyjen yhteydessä.[7]

[7] Lisäksi mainittu tuomioistuin pohtii, voidaanko paikallisesti koulutettuja pelaajia koskevia sääntöjä pitää SEUT 101 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna yritysten välisenä sopimuksena, yritysten yhteenliittymän päätöksenä tai yritysten yhdenmukaistettuna menettelytapana.

D Ennakkoratkaisukysymykset

20. Tätä taustaa vasten Tribunal de première instance francophone de Bruxelles on esittänyt 15.10.2021 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 11.11.2021, seuraavat ennakkoratkaisukysymykset unionin tuomioistuimelle:

”1) Onko SEUT 101 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä paikallisesti koulutettuja pelaajia koskevalle suunnitelmalle, jonka UEFA:n hallitus antoi 2.2.2005 ja jonka sen 52 jäsenliittoa hyväksyivät Tallinnassa 21.4.2005 pidetyssä kokouksessa ja joka on pantu täytäntöön niin UEFA:n kuin sen jäsenliittojen hyväksymillä säännöillä?

2) Onko SEUT 45 ja SEUT 101 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä paikallisesti koulutettujen pelaajien ilmoittamista kokoonpanoluettelossa ja heidän peluuttamistaan koskeville säännöille, jotka on vahvistettu URBSFA:n liittotason sääntöjen P335.11 ja P.1422 artiklassa ja toistettu URBSFA:n uusien sääntöjen 4 osaston B4.1[12] artiklassa ja 6 osaston B6.109 artiklassa?”

21. Kirjallisia huomautuksia ovat toimittaneet UL, Royal Antwerp, URBSFA, UEFA, Belgian, Kreikan, Puolan, Portugalin, Romanian ja Ruotsin hallitukset sekä Euroopan komissio. UL, Royal Antwerp, URBSFA, UEFA, Puolan, Romanian, ja Ruotsin hallitukset sekä komissio osallistuivat 15.11.2022 pidettyyn istuntoon.

III Arviointi

22. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää ohjeita siitä, ovatko UEFA:n paikallisesti koulutettuja pelaajia koskevat säännöt (ensimmäinen kysymys) ja URBSFA:n paikallisesti koulutettuja pelaajia koskevat säännöt (toinen kysymys) unionin oikeuden mukaisia. Kummallista kyllä, toisin kuin toisessa kysymyksessä, ensimmäisessä kysymyksessä ei viitata SEUT 45 artiklaan.

23. Tässä ratkaisuehdotuksessa on tutkittava, onko SEUT 45 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä URBSFA:n asianomaisten sääntöjen kaltaisten sääntöjen, jotka koskevat paikallisesti koulutettujen pelaajien ilmoittamista kokoonpanoluettelossa ja heidän peluuttamistaan, soveltamiselle. Koska mainitut URBSFA:n säännöt perustuvat suurelta osin UEFA:n sääntöihin, tarkastelen tässä lausunnossa myös UEFA:n sääntöjä.

24. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyrkii kysymyksellään lähinnä selvittämään, onko SEUT 45 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä UEFA:n ja URBSFA:n antamien paikallisesti koulutettuja pelaajia koskevien sääntöjen soveltamiselle.

A Tutkittavaksi ottaminen

25. URBSFA katsoo, että nämä kaksi kysymystä on jätettävä tutkimatta, koska pääasian kantajilla ei ole mitään intressiä niihin ja koska ne ovat luonteeltaan hypoteettisia. Lisäksi se väittää, että pääasiassa kyseessä olevalla riita-asialla on puhtaasti kotimainen ulottuvuus, kun otetaan huomioon UL:n kansalaisuus, Royal Antwerpenin sijoittautumispaikka ja riidanalaisten sääntöjen alueellinen soveltamisala, ja että ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen tehtävänä on ainoastaan antaa ratkaisu inter partes.

26. UEFA katsoo, että ennakkoratkaisukysymykset on jätettävä tutkimatta sillä perusteella, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole esittänyt riittävän yksityiskohtaisesti niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, joiden perusteella se on esittänyt kysymykset, erityisesti niiden eri kansallisten jalkapalloliittojen tunnistetietoja, jotka ovat ottaneet käyttöön paikallisesti koulutettuja pelaajia koskevat säännöt, ja näiden eri sääntöjen todellista sisältöä. Kyseinen tuomioistuin ei ole myöskään todennut, että pääasiassa kyseessä oleva riita on luonteeltaan kansainvälinen. Koska päätös ennakkoratkaisupyynnön esittämisestä tehtiin ennen UEFA:n kuulemista, asian tosiseikkojen ja oikeudellisten seikkojen riittämättömän tarkka ja riittämättömän yksityiskohtainen esittäminen oli lisäksi estänyt UEFA:ta käyttämästä oikeuksiaan.

27. Samaan tapaan Romanian hallitus ja komissio ovat URBSFA:n ja UEFA:n kanssa samaa mieltä siitä, että SEUT 45 artiklan tulkintaa koskeva kysymys on esitetty, vaikka pääasiassa ei ole minkäänlaista kansainvälistä, toisin sanoen rajatylittävää osatekijää ja vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole myöskään ilmoittanut, että tämä tulkinta vastaisi pääasian ratkaisemiseen erottamattomasti liittyvään tarpeeseen riita-asian puhtaasti kotimaisesta luonteesta huolimatta.

28. Vaikka ymmärrän edellisissä kohdissa kuvatut huolenaiheet,[8] katson, että nyt käsiteltävät kysymykset voidaan ottaa tutkittavaksi.

29. Lähtökohtana arvioitaessa väitettä, jonka mukaan asiaa ei voida ottaa tutkittavaksi väitetyn puhtaasti jäsenvaltion sisäisen tilanteen vuoksi, on unionin tuomioistuimen tuomio Ullens de Schooten,[9] jossa se on esittänyt lyhyesti ja luokitellut neljä tilannetta, joissa puhtaasti jäsenvaltion sisäisistä tilanteista johtuvat asiat voidaan kuitenkin ottaa tutkittavaksi ennakkoratkaisun antamiseksi. Tällaisesta tilanteesta on kyse silloin, kun ei voida sulkea pois sitä, että toisiin jäsenvaltioihin sijoittautuneet kansalaiset olisivat olleet tai olisivat halukkaita käyttämään näitä vapauksia harjoittaakseen toimintaa sen jäsenvaltion alueella, joka on laatinut kyseessä olevan kansallisen säännöstön, ja siten sitä, että tällä säännöstöllä, jota sovelletaan erotuksetta kyseisen valtion kansalaisiin ja muiden jäsenvaltioiden kansalaisiin, voi olla vaikutuksia, jotka eivät rajoitu kyseiseen jäsenvaltioon.[10] Tältä osin ei ole mahdotonta, että kyseisillä määräyksillä estetään muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita jalkapalloilijoita pääsemästä Belgian markkinoille.

30. Lisäksi on muistettava, että tässä tapauksessa ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen toimivalta rajoittuu sen määrittämiseen, onko välitystuomio loukannut oikeusjärjestyksen perusteita. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioinnissaan lähtökohtaisesti mentävä pidemmälle kuin käsiteltävän asian erityiset tosiseikat, koska oikeusjärjestyksen perusteisiin liittyvät näkökohdat menevät väistämättä yksittäistapausten edelle.

31. Lisäksi on todettava, että nyt käsiteltävän kansallisen asian kohteena ei ole UL:n ja Royal Antwerpenin välinen riita vaan UEFA:n ja URBSFA:n riidanalaiset määräykset. Ennakkoratkaisua pyytävässä tuomioistuimessa vireillä oleva kanne välitystuomion kumoamiseksi ei ole hypoteettinen tilanne. Kyseinen välitystuomio perustuu SEUT 45 artiklan[11] tulkintaan ja soveltamiseen belgialaisessa urheilun välitystuomioistuimessa. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että sen on tutkittava tämän tulkinnan ja soveltamisen pätevyys sen määrittämiseksi, onko välitystuomio oikeusjärjestyksen perusteiden vastainen vai ei. Belgialainen urheilun välitystuomioistuin on näin ollen soveltanut SEUT 45 artiklaa tavalla, joka herättää

8 UL ja Royal Antwerp ovat nimittäin molemmat sijoittautuneet Belgiaan, eikä tältä osin ole kyse rajat ylittävästä osatekijästä.

9 Tuomio 15.11.2016 (C-268/15, EU:C:2016:874).

10 Ks. tuomio 15.11.2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, 50 kohta).

11 Sekä SEUT 101 artiklaan.

epäilyksiä ennakkoratkaisua pyytäneessä tuomioistuimessa. Belgialaisen urheilun välitystuomioistuimen ja ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ei tarvitse arvioida UL:n erityistilannetta. Pikemminkin UL, jota Royal Antwerp myöhemmin tuki, vaati, että UEFA:n ja URDSFA:n käyttöön ottamat paikallisesti koulutettuja pelaajia koskevat säännöt todetaan lainvastaiseksi sillä perusteella, että niillä rikotaan unionin oikeutta. Harkitessaan sitä, kumotaanko välitystuomio, jossa ei ole todettu unionin oikeuden rikkomista, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on tutkia riidanalaiset määräykset kokonaisuudessaan ja yleisesti.

32. Lopuksi UEFA:n väitteestä, jonka mukaan sitä ei kuultu ennen ennakkoratkaisupyynnön esittämistä unionin tuomioistuimelle koskevan päätöksen tekemistä, on riittävää todeta, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan unionin tuomioistuimen tehtävänä ei ole tutkia sitä, onko se päätös, jolla ennakkoratkaisupyyntö esitetään, tehty oikeudenkäyntimenettelyä ja tuomioistuinten toimintaa koskevien kansallisten sääntöjen mukaisesti. [12]

33. Näin ollen ehdotan, että unionin tuomioistuin ottaa ennakkoratkaisupyynnön esittäneen tuomioistuimen kysymykset tutkittavaksi.

B Asiakysymys

34. SEUT 45 artiklan 1 kohdan nojalla turvataan työntekijöiden vapaa liikkuvuus unionissa.

35. Urheilutoiminta osana taloudellista toimintaa kuuluu EUT-sopimuksessa määrättyjen perusvapauksien piiriin, [13] mikä merkitsee sitä, että taloudellista toimintaa harjoittavat ammattijalkapalloilijat on luokiteltava SEUT 45 artiklassa tarkoitetuiksi ”työntekijöiksi”. [14]

36. Niiden tahojen osalta, joita SEUT 45 artiklaa sitoo, oikeuskäytännössä on lisäksi täysin vakiintuneesti katsottu, että kyseistä määräystä sovelletaan UEFA:n ja URBSFA:n kaltaisiin yksityisiin tahoihin, jotka sääntelevät palkkatyötä kollektiivisesti. [15]

1. Riidanalaiset määräykset

37. Tässä vaiheessa katson, että on hyödyllistä kerrata lyhyesti riidanalaiset määräykset.

38. UEFA:n säännöissä olevan määritelmän mukaan paikallisesti koulutettuja pelaajia ovat sellaiset pelaajat, joita on 15–21-vuotiaina koulutettu heidän omassa seurassaan tai jossain toisessa samaan kansalliseen liittoon kuuluvassa seurassa ainakin kolmen vuoden ajan, oli heidän

[12] Ks. esim. tuomio 11.4.2000, Deliège (C-51/96 ja C-191/97, EU:C:2000:199, 29 kohta).

[13] Ks. myös Forsthoff, U. ja Eisendle, D. teoksessa Grabitz, E., Hilf, M ja Nettesheim, M. (toim.), *Das Recht der Europäischen Union*, 76. EL., päivitetty toukokuu 2022, C.H. Beck, München, Art. 49 AEUV, 104 kohta.

[14] Tämä on ollut vakiintunutta oikeuskäytäntöä 14.7.1976 annetusta tuomiosta, Donà (13/76, EU:C:1976:115, 13 kohta) lähtien. Ks. myös tuomio 15.12.1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, 73 kohta). Yleisesti ottaen unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan työntekijän käsitteellä on itsenäinen merkityksensä, eikä sitä pidä tulkita suppeasti. Työntekijänä on pidettävä jokaista, joka tekee aitoa ja todellista työtä, eikä tällöin oteta huomioon sellaista työtä, joka on niin vähäistä, että sitä on pidettävä pelkästään toisarvoisena ja liitännäisenä. Ks. tuomio 19.7.2017, Abercrombie & Fitch Italia (C-143/16, EU:C:2017:566, 19 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

[15] Tämä on ollut vakiintunutta oikeuskäytäntöä 12.12.1974 annetusta tuomiosta Walrave ja Koch (36/74, EU:C:1974:140, 17 kohta) lähtien. Ks. myös tuomio 15.12.1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, 82 kohta); tuomio 13.4.2000, Lehtonen ja Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, 35 kohta) ja tuomio 16.3.2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, 30 kohta).

kansalaisuutensa mikä hyvänsä. Lisäksi UEFA:n sääntöjen mukaan UEFA:n kilpailuihin [16] osallistuvien seurojen on ilmoitettava vähintään kahdeksan paikallisesti koulutettua pelaajaa enintään 25 pelaajan luettelossa. Ainakin neljän näistä pelaajista on oltava kyseisen seuran kouluttamia.

39. URBSFA:n sääntöjen mukaan URBSFA:n toimivaltaan kuuluvaan kilpailuun osallistuvien seurojen on merkittävä vähintään kahdeksan pelaajaa, jotka ovat pelanneet seurassa tai toisessa belgialaisessa seurassa vähintään kolmen kauden ajan 23. ikävuoteen mennessä (kolme näistä kahdeksasta pelaajasta 21. ikävuoteen mennessä), enintään 25 pelaajan *luetteloon*. Lisäksi *kokoonpanoluettelojen* osalta seurojen on käytettävä tässä luettelossa mainittuja pelaajia, ja niihin on merkittävä vähintään kuusi pelaajaa, jotka ovat kuuluneet belgialaiseen seuraan vähintään kolmen kokonaisen kauden ajan ennen heidän 23. ikävuottaan ja joista kaksi ennen heidän 21. ikävuottaan.

40. Molemmissa tapauksissa (UEFA ja URBSFA), jos näihin vähimmäismääriin ei päästä, pelaajia ei saa korvata muilla pelaajilla, jotka eivät täytä asiaa koskevia ehtoja.

2. Rajoitus

41. Seuraavaksi tarkastelen, merkitsevätkö riidanalaiset määräykset SEUT 45 artiklan rajoitusta.

42. UL ja Royal Antwerp sekä komissio [17] katsovat, että riidanalaiset määräykset eivät ainoastaan vaikuta työntekijöiden vapaaseen liikkuvuuteen unionissa, vaan ne merkitsevät myös kansalaisuuteen perustuvaa välillistä syrjintää. UEFA ja URBSFA sitä vastoin väittävät, että riidanalaisia määräyksiä sovelletaan erotuksetta kaikkiin pelaajiin heidän kansalaisuudestaan riippumatta ja että ne eivät myöskään ole esteenä pelaajien vapaalle liikkuvuudelle.

43. Mielestäni riidanalaiset määräykset ovat omiaan aiheuttamaan välillistä syrjintää muiden jäsenvaltioiden kansalaisia kohtaan. On tosiasia, että mitä nuorempi pelaaja on, sitä todennäköisemmin hän asuu alkuperäpaikkakunnallaan. [18] Näin ollen riidanalaiset määräykset vaikuttavat väistämättä kielteisesti muiden jäsenvaltioiden pelaajiin.

44. Riidanalaiset määräykset ovat käytännössä vaatimus, jonka voivat täyttää vain ne, jotka ovat olleet läsnä tietyssä paikassa. Unionin tuomioistuin on tältä osin johdonmukaisesti katsonut, että vaarana on, että asuinpaikkaan perustuvan erottelun sisältävää kansallista lainsäädäntöä sovelletaan pääasiallisesti toisten jäsenvaltioiden kansalaisten vahingoksi. Ulkomailla asuvat ovat nimittäin useimmiten henkilöitä, jotka eivät ole kyseisen valtion kansalaisia. [19] Samaan tapaan unionin tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että tiettyjen ammattien harjoittamista koskevat pätevyysvaatimukset muodostavat työntekijöiden vapaata liikkuvuutta koskevan välillisesti syrjivän rajoituksen. [20] Paikallisesti koulutettuja pelaajia koskevat säännöt ovat omiaan rajoittamaan unionin kansalaisia olevien pelaajien mahdollisuuksia siirtyä vapaasti jäsenvaltion

[16] Toisin sanoen seuraaviin neljään kilpailuun: UEFA:n Mestarien liiga, Eurooppa-liiga, konferenssiliiga ja Super Cup.

[17] Ne kuitenkin katsovat, kuten edellä on todettu, että kysymystä ei voida ottaa tutkittavaksi, koska siltä väitetysti puuttuu rajatylittävä tekijä.

[18] Tämä ei tarkoita sitä, etteikö olisi pelaajia, jotka siirtyvät ulkomaille erittäin nuorena. Kyseessä on kuitenkin vain pieni osa pelaajista, ja se on poikkeus, joka vahvistaa säännön, jonka mukaan mitä nuorempi pelaaja on, sitä todennäköisemmin hän on paikallinen.

[19] Ks. esim. SEUT 45 artiklan osalta tuomio 7.5.1998, Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1998:205, 29 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Ks. myös Zawidzka-Łojek, A., ”Ochrona interesu ogólnego na rynku wewnętrznym – dopuszczalne wyjątki i ograniczenia swobód. Model ochrony” teoksessa *System Prawa Unii Europejskiego, Volume 7, Prawo rynku wewnętrznego*, Varsova, C.H. Beck, 2020, 197 kohta.

[20] Ks. esim. tuomio 15.10.1987, Heylens ym. (222/86, EU:C:1987:442, 9–11 kohta).

seurasta toisen jäsenvaltion seuraan. Vaikka kiistanalaiset määräykset ovat sanamuodoltaan neutraaleja, ne asettavat paikalliset pelaajat etulyöntiasemaan muista jäsenvaltioista tuleviin pelaajiin nähden. [21]

45. Joka tapauksessa, vaikka katsottaisiinkin, että riidanalaiset määräykset eivät ole välillisesti syrjiviä, mikä ei pidä paikkansa, ne merkitsevät kiistatta (yksinkertaisesti) jalkapalloilijoiden vapaan liikkuvuuden rajoitusta. Tältä osin muistutan, että unionin tuomioistuin on katsonut, että säännöillä, joilla kielletään koripalloseuraa käyttämästä muista jäsenvaltioista tulevia pelaajia sarjaotteluissa, jos pelaajasiirto on tapahtunut tietyn päivämäärän jälkeen, ”rajoitetaan työntekijöiden vapaata liikkuvuutta”. [22]

46. Todettakoon ohimennen, että rajoituksen määrittämisen kannalta UEFA:n ja URBFSA:n valitsemalla paikallisesti koulutettuja pelaajia koskevalla määritelmällä, jonka mukaan paikallisesti koulutetut pelaajat eivät ole vain tietyn seuran pelaajia vaan myös kyseisen kansallisen liigan pelaajia, ei ole merkitystä. Molemmissa tapauksissa kahdeksan pelaajaa ei voi tulla toisen jäsenvaltion seurasta, kun taas 17 pelaajaa voi. Seuran pelaajien ja saman liigan muiden seurojen pelaajien välinen ero on kuitenkin merkityksellinen riidanalaisten määräysten oikeasuhteisuuden määrittämisen kannalta.

3. Oikeuttaminen

47. Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden rajoitus voidaan hyväksyä, jos se ensinnäkin voidaan oikeuttaa jollakin SEUT 45 artiklan 3 kohdassa luetellulla oikeuttamisperusteella [23] tai yleistä etua koskevalla pakottavalla syyllä [24] ja jos se toiseksi on suhteellisuusperiaatteen mukainen, mikä tarkoittaa sitä, että sillä on voitava taata johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla tavoitellun päämäärän saavuttaminen eikä sillä ylitä sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. [25]

a) SEUT 165 artiklaa koskevat huomautukset

48. Kun otetaan huomioon, että useat menettelyn osapuolet tukeutuvat väitteissään suuressa määrin SEUT 165 artiklaan, on oikeudellisen analyysin tässä vaiheessa aiheellista esittää muutama huomautus tästä määräyksestä.

[21] Ks. myös vastaavasti Kliesch, J., *Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht*, Nomos, Baden-Baden, 2017, s. 215 UEFA:n sääntöjen osalta.

[22] Ks. tuomio 1.4.2000, Lehtonen ja Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, 49 kohta). Unionin tuomioistuin viittaa tässä yhteydessä nimenomaisesti 15.12.1995 antamaansa tuomioon Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, 99 ja 100 kohta). Lisäksi unionin tuomioistuin katsoi 16.3.2010 antamassaan tuomiossa Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, 35 kohta), että ranskalainen työehtosopimus, jossa pelaajalupausta (16–22-vuotias pelaajaa) vaadittiin koulutuksensa päättyessä vahingonkorvauksen uhalla tekemään ammattilaispelaajasopimus häntä kouluttaneen seuran kanssa, voi saada tämän pelaajan luopumaan vapaata liikkuvuutta koskevan oikeutensa käyttämisestä.

[23] Yleinen järjestys, yleinen turvallisuus ja kansanterveys.

[24] Unionin tuomioistuin on vuosien mittaan käyttänyt erilaista terminologiaa kuvaamaan muita kuin taloudellisia syitä oikeuttamisperusteina, joita oikeuskäytännössä on kehitetty (ja kehitetään). Ks. Martucci, F., *Droit du marché intérieur de l’Union européenne*, Presses Universitaires de France, Pariisi, 2021, 261 kohta. Yksinkertaisuuden vuoksi käytän tässä ratkaisuehdotuksessa ilmaisua ”yleistä etua koskeva pakottava syy”.

[25] Ks. vastaavasti tuomio 15.12.1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, 104 kohta); tuomio 16.3.2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, 38 kohta) ja tuomio 10.10.2019, Krah (C-703/17, EU:C:2019:850, 55 kohta).

49. SEUT 165 artiklassa, joka on sisällytetty perussopimuksiin Lissabonin sopimuksella,[26] käsitellään kolmea erillistä mutta toisiinsa liittyvää asiaa: koulutusta, nuorisoa ja urheilua. Se on jäsennelty neljään kohtaan. Artiklan 1 kohdassa asetetaan määräyksen yleinen tavoite ja tarkoitus, jonka mukaan unioni myötävaikuttaa urheilun edistämiseen ottaen huomioon sen erityispiirteet, vapaaehtoisuuteen perustuvat rakenteet sekä yhteiskunnallisen ja kasvatuksellisen tehtävän. Artiklan 2 kohdassa täsmennetään, että unionin toiminnalla pyritään[27] – ja tästä on mahdotonta olla eri mieltä – kehittämään urheilun eurooppalaista ulottuvuutta edistämällä urheilukilpailujen rehellisyyttä ja avoimuutta sekä urheilusta vastaavien järjestöjen välistä yhteistyötä samoin kuin suojelemalla urheilijoiden, erityisesti kaikkein nuorimpien urheilijoiden, fyysistä ja henkistä koskemattomuutta. Artiklan 3 kohdassa korostetaan, että on tärkeää suosia yhteistyötä kolmansien maiden ja kansainvälisten järjestöjen, erityisesti Euroopan neuvoston kanssa.[28] Lopuksi ja ratkaisevan tärkeää on, että 4 kohdassa annetaan unionin poliittisille toimielimille[29] mahdollisuus ”tavallista lainsäätämisjärjestystä noudattaen” hyväksyä ”edistämistoimia, jotka eivät merkitse – – yhdenmukaistamista”[30] ja neuvostolle (yksin) mahdollisuus antaa komission ehdotuksesta suosituksia.

1) Sanamuodon mukainen tulkinta

50. SEUT 165 artiklan sanamuodosta käy jo suoraan ilmi seuraavaa.

51. Ensinnäkin tämä artikla on osoitettu unionille eikä jäsenvaltioille tai muille julkisyhteisöille, eikä varsinkaan yksityisille tahoille. Toiseksi käytetyt sanamuodot (myötävaikuttaminen, edistäminen, huomioon ottaminen, kehittäminen, yhteistyö) ovat tyypillisesti sanamuotoja, joita käytetään ei-sitovassa oikeudessa. Kolmanneksi SEUT 165 artikla kattaa sekä ammattilais- että harrasteurheilun riippumatta siitä, harjoitetaanko sitä seuroissa vai yksilöllisesti.[31] Neljänneksi, vaikka määräyksessä viitataan tavalliseen lainsäätämisjärjestykseen, SEUT 165 artiklan 4 kohta *ei* ole oikeusperusta, jonka nojalla poliittiset toimielimet voisivat antaa SEUT 288 artiklassa tarkoitettuja oikeudellisesti sitovia säädöksiä.[32] SEUT 165 artiklan 4 kohta on näin ollen pelkästään ”väärä oikeusperusta”, ja se on tyypillinen unionin politiikan alaan kuuluville asiaryhmille, joilla jäsenvaltiot perussopimusten laatijoina eivät halua luovuttaa unionille mitään lainsäädäntövaltaa. Jälkimmäinen näkökohta onkin jo otettu huomioon SEUT 2 artiklan 5 kohdassa ja SEUT 6 artiklan e alakohdassa: urheilun alalla unionin ”toimivalta” ei ole lainsäädäntövaltaa, vaan sillä on ainoastaan toimivalta ”toteuttaa jäsenvaltioiden toimia tukevia, yhteensovittavia tai täydentäviä toimia”.[33]

[26] Tämän määräyksen syntyhistoriasta ks. julkisasiamies Rantosin ratkaisuehdotus European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2022:993, 29 kohta).

[27] Tämän kohdan seitsemästä tavoitteesta kuusi koskee koulutusta ja vain yksi urheilua.

[28] Siltä osin kuin viitataan Euroopan neuvostoon, tämä määräys on erityinen seuraus SEUT 220 artiklan 1 kohdan mukaisesta unionin yleisestä velvollisuudesta harjoittaa aiheellista yhteistyötä Euroopan neuvoston kanssa. Ks. myös ratkaisuehdotukseni The English Bridge Union (C-90/16, EU:C:2017:464, 33 kohta).

[29] Tässä ratkaisuehdotuksessa unionin poliittisilla toimielimillä tarkoitetaan komissiota, neuvostoa ja parlamenttia.

[30] Myönnettäköön, että kestää jonkin aikaa ymmärtää tätä säännöstä, joka orwellilaisittain antaa poliittisille toimielimille mahdollisuuden käyttää tavallista lainsäätämisjärjestystä, jotta ne voivat hyväksyä – – kaikkea muuta kuin lainsäädäntöä.

[31] Ks. vastaavasti myös Odendahl, K. teoksessa Pechstein, M., Nowak ja C., Häde, U., (toim.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band III, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Art. 165 AEUV, 9 kohta.

[32] Eli asetuksia, direktiivejä tai päätöksiä.

[33] Ks. SEUT 2 artiklan 5 kohta ja SEUT 6 artiklan e alakohta. Lisäksi SEUT 2 artiklan 5 kohdassa täsmennetään, että tällaiset toimet eivät syrjäytä jäsenvaltioiden toimivaltaa näillä aloilla.

2) Systemaattinen ja teleologinen tulkinta

52. SEUT 165 artiklasta EUT-sopimuksen rakenteessa on todettava, että SEUT 165 artikla sijoittuu EUT-sopimuksen kolmannen osan XII osastoon,[34] ja se kuuluu kaikkien muiden unionin politiikan alojen joukkoon.

53. Tästä voidaan päätellä seuraavat seikat.

54. Ensinnäkin SEUT 165 artikla ei ole EUT-sopimuksen ensimmäisen osan II osastossa tarkoitettu yleisesti sovellettava määräys.[35] Toiseksi UEFA ja URBSFA eivät yksityisinä eliminä, siltä osin kuin ne sääntelevät palkkatyötä kollektiivisesti, harjoita eivätkä toteuta unionin politiikkaa. Tällainen toiminta kuuluu unionin lainsäätäjälle (ja niille, jotka saattavat johdetun oikeuden osaksi kansallista lainsäädäntöä, soveltavat sitä ja panevat sen täytäntöön). UEFA ja URBSFA vetoavat sen sijaan yleistä järjestystä koskevaan tavoitteeseen perustellakseen perusvapauden rajoittamista. Nyt käsiteltävän asian osalta ne eivät ole toiminnallisesti verrattavissa SEUT 165 artiklan perusteella toimivaan[36] unionin toimielimeen vaan jäsenvaltioon, joka pyrkii perustelemaan perusvapauden rajoituksen. Toisin sanoen kyse on *negatiivisesta* integraatiosta, jossa elin aikoo rajoittaa perusvapautta edistääkseen toista, tärkeämpänä pitämäänsä politiikkaa. Tämä muu politiikka sattuu kuulumaan urheilun alaan. Kolmanneksi UEFA:n tai URBSFA:n tehtävänä ei ole panna täytäntöön SEUT 165 artiklan mukaisia unionin toimia. Ne ovat yksityisiä elimiä, jotka hoitavat sääntelytehtävien lisäksi myös taloudellisia tehtäviä. Neljänneksi Euroopan unionin poliittiset toimielimet voivat tietenkin – viisaudessaan – vapaasti julistaa[37] eurooppalaisen urheilumallin SEUT 165 artiklan tai jonkin muun perusteella. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että unionin toimielimille kuuluvat tehtävät ulkoistetaan tavalla tai toisella UEFA:lle tai URBSFA:lle. Viidenneksi UEFA ja URBSFA eivät voi saada avointa valtakirjaa SEUT 45 artiklassa tarkoitetun perusvapauden rajoittamiseen viittaamalla SEUT 165 artiklaan. UEFA:n ja URBSFA:n kaltaisten elinten tekemiä tämän perusvapauden rajoituksia on arvioitava kuten kaikkia muitakin rajoituksia perusperiaatteiden mukaisesti.

3) Merkitys nyt käsiteltävän asian kannalta

55. Edellä sanottu ei tarkoita sitä, että SEUT 165 artiklan oikeudellinen arvo olisi niin vähäinen,[38] ettei sillä olisi mitään merkitystä nyt käsiteltävän asian kannalta. Tämä määräys on hyödyllinen kahdessa suhteessa: ensinnäkin se yksilöi SEUT 45 artiklan rajoituksen oikeuttamisperusteen,

34 Toisin sanoen se sijoittuu Euroopan sosiaalirahaston ja kulttuurin väliin.

35 Tällainen oikeus on varattu asioille, joita perussopimusten laatijat pitävät ilmeisesti tärkeämpinä, kuten – vain muutamia esimerkkejä mainitakseni – syrjintäkiellolle (SEUT 8 ja 10 artikla), ympäristölle (SEUT 11 artikla), kuluttajansuojalle (SEUT 12 artikla) tai tietosuojalle (SEUT 16 artikla).

36 Käytän varovasti ilmaisua ”toimia” paremman termin puuttuessa, koska, kuten edellä on todettu, SEUT 165 artikla ei anna unionin toimielimille mahdollisuutta antaa säädöksiä sanan varsinaisessa merkityksessä.

37 Haluaisin ohimennen todeta, että poliittiset toimielimet ovat ilmeisesti päättäneet olla yhdenmukaistamatta tai sääntelemättä sisämarkkinoihin liittyviä urheilua koskevia asioita turvautumalla SEUT 114 artiklaan.

38 Lisäksi unionin tuomioistuin on katsonut, että SEUT 165 artikla, jota tulkitaan yhdessä kansalaisuutta koskevien perussopimuksen määräysten, SEUT 18 artiklan ja SEUT 21 artiklan, kanssa, on esteenä tietyille kansallisen urheiluliiton säännöille, joilla rajoitetaan vapaata liikkuvuutta. Ks. tuomio 13.6.2019, TopFit ja Biffi (C-22/18, EU:C:2019:497).

joka on yleistä etua koskeva pakottava syy, ja toiseksi se antaa viitteitä siitä, mikä on hyväksyttävää kaikkialla unionissa oikeasuhteisuutta arvioitaessa.[39] Tämä on sitä paitsi juuri sitä, mitä unionin tuomioistuin on tehnyt aiemmin.[40]

b) Yleistä etua koskevan pakottavan syyn tunnistaminen

56. UEFA ja URBSFA esittivät lähinnä kaksi eri yleistä etua koskevaa pakottavaa syytä: nuorten pelaajien koulutuksen ja rekrytoinnin edistäminen ja urheilullisen tasapainon parantaminen joukkueiden välillä UEFA:n seurakilpailuissa ja kansallisissa kilpailuissa. Lisäksi yleistä etua koskevaksi pakottavaksi syyksi mainittiin nuorten pelaajien suojelu siltä osin kuin heidän sosiaalinen ja perheympäristönsä pitäisi säilyttää ja heidän normaalin koulunkäyntinsä keskeytymistä pitäisi välttää.

57. Tässä yhteydessä on huomattava, että unionin tuomioistuin näyttää olettavan, että kun UEFA:n ja URBSFA:n kaltaiset elimet, joita SEUT 45 artikla sitoo, vetoavat rajoituksen oikeuttamisperusteisiin, näiden oikeuttamisperusteiden ulottuvuuteen tai sisältöön ei ole mitään vaikutusta sillä, ovatko riidanalaiset määräykset julkis- vai yksityisoikeudellisia.[41]

58. Voin yhtyä tähän toteamukseen ja ymmärrän, että on yleisen edun mukaista säilyttää SEUT 45 artiklaa koskeva yhdenmukainen järjestelmä riippumatta siitä, ovatko rajoitukset peräisin julkisilta vai yksityisiltä elimiltä. On kuitenkin tärkeää muistaa, että – toisin kuin jäsenvaltio julkisyhteisönä – UEFA:n ja URBSFA:n kaltaiset yksityiset elimet pyrkivät omien tarkoitustensa mukaisesti saavuttamaan taloudellisia tavoitteita.[42] Tällaiset tavoitteet voivat toisinaan olla ristiriidassa julkisten tavoitteiden kanssa. Lisäksi UEFA ja URBSFA hoitavat sekä sääntely- että taloudellisia tehtäviä. Koska näitä tehtäviä ei ole erotettu toisistaan, eturistiriitoja syntyy väistämättä. Toisin ilmaistuna UEFA ja URBSFA käyttäytyisivät irrationaalisesti, jos ne pyrkisivät edistämään julkisia tavoitteita, jotka ovat suoraan ristiriidassa niiden kaupallisten etujen kanssa.

59. Kun jäsenvaltiot pyrkivät perustelemaan perusvapauden rajoituksia, on oletettavaa, että ne haluavat edistää muuta yleistä etua kuin sisämarkkinoiden etua. Tämä ei koske yksityistä elintä, ja se on pidettävä mielessä seuraavassa analyysissä. Tästä syystä pidän parempana unionin tuomioistuimen käyttämiä käsitteitä tuomiossa Angonese, jossa se puhuu ”lainmukaisesti tavoitellusta päämäärästä”,[43] määrittelemättä, että tällaisen päämäärän on väistämättä oltava *yleisen* edun mukainen. Tämän vuoksi on sitäkin tärkeämpää tutkia pakottavien syiden, joihin EUFA ja URBSFA vetoavat, *yleistä* etua koskevaa tekijää.

[39] Tältä osin yhdyn täysin julkisasiamies Rantosin ratkaisuehdotukseen European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2022:993, 42 kohta), jossa todetaan, että ”vaikka urheilun erityispiirteisiin ei voida vedota urheilutoiminnan jättämiseksi EU- ja EUT-sopimusten soveltamisalan ulkopuolelle, SEUT 165 artiklasta ilmenevillä viittauksilla näihin erityispiirteisiin ja urheilun yhteiskunnalliseen ja kasvatukselliseen tehtävään voi siten olla merkitystä muun muassa arvioitaessa urheilun alalla kilpailunrajoitusten tai perusvapauksien rajoitusten mahdollista objektiivista oikeuttamisperustetta”.

[40] Ks. tuomio 16.3.2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, 39 kohta). Ks. myös SEUT 49 artiklan mukaisen sijoittautumisvapauden yhteydessä 7.9.2022 annettu tuomio Cilevičs ym. (C-391/20, EU:C:2022:638, 59 kohta), jossa unionin tuomioistuin viittasi vain löyhästi SEUT 165 artiklaan ennen kuin se tarkasteli kansallisen toimenpiteen, joka kuului selvästi SEUT 165 artiklan soveltamisalaan, rajoittavaa luonnetta.

[41] Ks. tuomio 15.12.1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, 86 kohta).

[42] Ks. myös Weatherill, St., *European Sports Law*, T.M.C. Asser, Haag, 2007, s. 60, jossa todetaan, että vaikka unionin tuomioistuimen lähestymistavassa on loogista selkeyttä, ei ole selvää, miten SEUT 45 artiklan 3 kohtaan sisältyviä käsitteitä voidaan muokata asianmukaisesti yksityiselle sektorille sopiviksi, ja jossa viitataan vaaraan, että jos yksityiset tahot voivat vedota julkisiin oikeuttamisperusteisiin tämä voi johtaa niiden liialliseen venyttämiseen.

[43] Ks. tuomio 6.6.2000 (C-281/98, EU:C:2000:296, 42 kohta). Ks. myös vastaavasti Müller-Graff, P.-Chr., ”Die horizontale Direktwirkung der Grundfreiheiten”, *Europarecht*, 2014, s. 3–29, erityisesti s. 12.

60. Ammattiurheilun osalta unionin tuomioistuimella on jo ollut tilaisuus lausua, että kun otetaan huomioon se huomattava yhteiskunnallinen merkitys, joka urheilutoiminnalla ja erityisesti jalkapalloilulla on unionissa, hyväksyttävänä tavoitteena on pidettävä sitä, että nuorten pelaajien työhön ottamista ja kouluttamista pyritään edistämään.[44] Sama koskee sitä, että seurojen välinen tasapaino pyritään säilyttämään siten, että niillä on yhtäläiset yrittämisen ja menestymisen mahdollisuudet.[45]

c) Oikeasuhteisuus

61. Seuraavaksi riidanalaisten määräysten on oltava suhteellisuusperiaatteen mukaisia, mikä tarkoittaa, että niillä on voitava taata johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla tavoiteltujen päämäärien saavuttaminen, eivätkä ne saa ylittää sitä, mikä on tarpeen näiden päämäärien saavuttamiseksi. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida riidanalaisten määräysten oikeasuhteisuutta. Tässä yhteydessä todistustaakka paikallisesti koulutettuja pelaajia koskevien sääntöjen oikeasuhteisuudesta on UEFA:lla ja URBSFA:lla.

62. Unionin tuomioistuimelle toimitettujen tietojen ja eri osapuolten esittämien huomautusten perusteella katson, että unionin tuomioistuimella on riittävästi tietoa, jotta se voi ohjata ennakkoratkaisua pyytänyttä tuomioistuinta oikeasuhteisuuden arvioinnissa.

63. Jäljempänä osoitetaan, että tietyt rajoitukset ovat oikeutettuja.

64. Yleisesti ottaen, kuten oikeuskirjallisuudessa on todettu, ”urheilusäännöillä on taloudellinen vaikutus. Ilman joitakin perussääntöjä ei kuitenkaan olisi urheilua”.[46] Urheilukilpailujen markkinat perustuvat kilpailijoiden olemassaoloon. Rajoitusten puuttuminen voisi mahdollisesti johtaa tilanteeseen, jossa yksi seura, joka pystyy ostamaan kaikki pelaajat, olisi tilanteessa, jossa muut seurat eivät voisi enää tosiasiallisesti voittaa sitä. Olisi sääli, jos esimerkiksi Wisła Kraków voisi hallita koko Puolan liigaa. Tämä ”hieno peli” menettäisi osan vetovoimastaan.

1) Soveltuvuus

65. Kyseisten toimenpiteiden on sovelluttava väitettyjen yleistä etuja koskevien pakottavien syiden saavuttamiseen, toisin sanoen paikallisesti koulutettuja pelaajia koskevilla säännöillä on voitava edistää nuorten pelaajien koulutusta ja rekrytointia ja parantaa urheilullista tasapainoa joukkueiden välillä UEFA:n seurakilpailuissa ja kansallisissa kilpailuissa.

i) Nuorten pelaajien koulutus ja rekrytointi

66. Riidanalaiset määräykset soveltuvat lähtökohtaisesti nuorten pelaajien kouluttamista ja rekrytointia koskevan tavoitteen saavuttamiseen, kuten myös Royal Antwerp on todennut.[47]

[44] Ks. tuomio 15.12.1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, 106 kohta) ja tuomio 16.3.2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, 39 kohta).

[45] Ks. tuomio 15.12.1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, 106 kohta). Unionin tuomioistuin on myös todennut, että ottelujen normaali eteneminen on pätevä tavoite, ks. tuomio 11.4.2000, Deliège (C-51/96 ja C-191/97, EU:C:2000:199, 64 kohta) ja tuomio 13.4.2000, Lehtonen ja Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, 53 kohta). Nyt käsiteltävässä asiassa ei kuitenkaan ole kyse ottelun normaalista etenemisestä vaan pikemminkin edellytyksistä, jotka seuran on täytettävä voidakseen osallistua kilpailuun.

[46] Ks. em. Weatherill, S., s. 336.

[47] Ks. Royal Antwerpenin huomautusten 38 kohta.

67. Minulla on kuitenkin tiettyjä epäilyjä riidanalaisten määräysten yleisestä johdonmukaisuudesta paikallisesti koulutettuja pelaajia koskevan määritelmän osalta. Jos, kuten UEFA:n ja URBSFA:n säännöissä, paikallisesti koulutetulla pelaajalla ei tarkoiteta ainoastaan seuran itsensä kouluttamaa pelaajaa, vaan myös toisen kansalliseen liigaan kuuluvan seuran kouluttamaa pelaajaa, ihmettelen, edistävätkö riidanalaiset määräykset todellisuudessa sen tavoitteen saavuttamista, että seurat kouluttavat nuoria pelaajia. Totean tässä yhteydessä, että UEFA:n sääntöjen mukaan kyseisen seuran on koulutettava vähintään puolet (eli neljä) paikallisesti koulutetuista pelaajista. Tämä helpottaa tilannetta, mutta ei ratkaise ongelman ydintä eli paikallisesti koulutettujen pelaajien määritelmää.

68. Nämä epäilykset lisääntyvät tietenkin, jos kyseinen kansallinen liiga on suuri, minkä vuoksi UEFA:n säännöt herättävät minusta enemmän kysymyksiä kuin URBSFA:n, joka puolestaan on yksi pienemmistä liigoista. Jos suureen kansalliseen liigaan kuuluva seura voi ”ostaa” jopa puolet paikallisesti koulutetuista pelaajista, tavoite kannustaa kyseistä seuraa kouluttamaan nuoria pelaajia vaarantuu.

69. Näin ollen, vaikka pidänkin perusteltuna vaatimusta, jonka mukaan luettelossa on ilmoitettava ennalta määritelty määrä paikallisesti koulutettuja pelaajia, en ymmärrä, miksi – koulutuksen näkökulmasta – paikallisesti koulutettuja pelaajia koskevaa määritelmää pitäisi laajentaa koskemaan myös pelaajia, jotka eivät kuulu tiettyyn seuraan mutta kuuluvat asianomaiseen kansalliseen liigaan. [48]

ii) Joukkueiden urheilullisen tasapainon parantaminen

70. Samoja näkökohtia sovelletaan tavoitteeseen parantaa joukkueiden urheilullista tasapainoa. Jos kaikki seurat velvoitetaan riidanalaisilla määräyksillä kouluttamaan pelaajia, joukkueiden yleinen urheilullinen tasapaino todennäköisesti paranee. Tämäkin tavoite vaarantuu siltä osin kuin seurat voivat käyttää muiden saman liigan kuuluvien seurojen paikallisesti koulutettuja pelaajia.

iii) Päätelmä

71. Lopuksi voidaan todeta, että riidanalaiset määräykset eivät ole johdonmukaisia eivätkä siten sovellu nuorten pelaajien kouluttamista tai joukkueiden urheilullisen tasapainon edistämistä koskevan tavoitteen saavuttamiseen siltä osin kuin luetteloon merkittävät paikallisesti koulutetut pelaajat voivat olla myös pelaajia, jotka eivät ole peräisin kyseisestä seurasta.

72. Tämä merkitsee, että URBSFA:n määräykset eivät kokonaisuudessaan sovellu tavoitteeseensa, kun taas UEFA:n määräykset soveltuvat vain osittain tämän tavoitteen saavuttamiseen.

2) Tarpeellisuus

73. Lisäksi riidanalaiset säännökset eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen nuorten pelaajien kouluttamista ja rekrytointia koskevan tavoitteen saavuttamiseksi.

[48] Jos katsotaan, että seuroilla pitäisi olla tarvittava liikkumavara käyttää omien pelaajiensa lisäksi myös saman liigan pelaajia, väittäisin, että tällainen liikkumavara olisi parempi antaa vähentämällä paikallisesti koulutettujen pelaajien määrää ja rajoittamalla samalla määritelmää koskemaan omassa seurassa koulutettuja pelaajia.

i) UEFA:n ja URBSFA:n harkintavallasta

74. Erityisesti UEFA väittää, että on olemassa vakiintunut oikeuskäytäntö, jonka mukaan ”ammattimaisilla sääntelyelimillä” on ”huomattava harkintavalta”, kun ne valitsevat tietyn ratkaisun tiettyyn ongelmaan.

75. Huomautan, että tässä yhteydessä viitataan vain yhteen (uraauurtavaan) unionin tuomioistuimen tuomioon,[49] jossa kansallisen tuomioistuimen oli arvioitava Alankomaiden asianajajayhteisön toteuttamia toimenpiteitä.[50] Mielestäni näiden tapausten erityispiirteistä on vaikea johtaa yleistä periaatetta, jonka mukaan yksityisillä elimillä, joita SEUT 45 artikla sitoo, olisi suurempi harkintavalta kuin jäsenvaltioilla vastaavissa tilanteissa.

76. Katson pikemminkin, että vakiintunutta oikeuskäytäntöä sovelletaan, kun on kyse niiden tahojen yleisestä arvioinnista, jotka aikovat oikeuttaa SEUT 45 artiklan rajoituksia. Tässä yhteydessä on huomattava, että SEUT 45 artiklaan sidotuilla tahoilla on tietenkin jonkin verran liikkumavaraa arvioidessaan, onko tiettyjen asioiden ajaminen välttämätöntä ja millä keinoin se olisi tehtävä. Tältä osin unionin tuomioistuin sallii laajemman ja suppeamman harkintavallan, joka ei perustu tekijään (jäsenvaltio tai ”ammatillinen sääntelyelin”) vaan oikeuttamisperusteella tavoitellun päämäärän kohteeseen. Unionin tuomioistuin on siis sallinut melko laajan harkintavallan, kun on kyse ”erityisen herkästä alueesta”, kuten työntekijöiden lähettämisessä työhön toiseen jäsenvaltioon[51] tai asioista, joilla on ”varsin erityinen luonne”, kuten arpajaisista.[52] Lisäksi perinteinen tilanne, jossa unionin tuomioistuin myöntää jonkin verran liikkumavaraa, on kansanterveyden ala.[53] On perusteltua väittää, että harkintavalta lisääntyy siltä osin kuin tavoiteltu kohde menee perinteisen talouspolitiikan edelle.[54]

77. Näin ei kuitenkaan ole nyt käsiteltävässä asiassa. Nuorten pelaajien koulutukseen ja rekrytointiin sekä joukkueiden välisen urheilullisen tasapainon edistämiseen liittyy vahva taloudellinen ulottuvuus. Kuten Royal Antwerpen esitti huomautuksissaan, pelaajilla, myös nuorilla pelaajilla, on markkina-arvo, joka on sekä pelaajille että seuroille keino vaikuttaa mahdollisiin siirtoihin.

78. En näin ollen näe mitään syytä poiketa vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ja antaa UEFA:lle ja URBSFA:lle enemmän harkintavaltaa kuin mitä jäsenvaltiolla tavallisesti olisi SEUT 45 artiklan rajoituksen perustelemiseksi.

ii) Vähemmän rajoittavat toimenpiteet

79. Vaihtoehtoisia toimenpiteitä, joihin erityisesti UL ja Royal Antwerp vetoavat, ovat nuorten pelaajien koulutuksesta maksettavat suorat korvaukset tai tulojen uudelleenjako.

[49] Ks. UEFA:n kirjallisten huomautusten 50 ja 80 kohta, joissa viitataan 19.2.2002 annettuun tuomioon Wouters ym. (C-309/99, EU:C:2002:98, 110 kohta).

[50] Vastaavasti 28.2.2013 antamassaan tuomiossa Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (C-1/12, EU:C:2013:127, 96 kohta) unionin tuomioistuin tutki 19.2.2002 antamaansa tuomioon Wouters ym. (C-309/99, EU:C:2002:98) viitaten, voitiinko tilintarkastajien määräysten rajoittavia toimenpiteitä ”perustellusti” pitää välttämättöminä palvelujen laadun takaamiseksi.

[51] Ks. tuomio 17.12.1981, Webb (279/80, EU:C:1981:314, 18 kohta) palvelujen tarjoamisen vapauden osalta.

[52] Ks. tuomio 24.3.1994, Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119, 59 kohta ja sitä seuraavat kohdat) palvelujen tarjoamisen vapauden osalta.

[53] Ks. esim. tuomio 16.12.2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, 63 kohta ja sitä seuraavat kohdat) tavaroiden vapaan liikkuvuuden ja palvelujen tarjoamisen vapauden osalta.

[54] Ks. myös vastaavasti em. Forsthoff, U. ja Eisendle, D., 397 kohta.

80. Kuten komissio on myös korostanut, ei ole osoitettu, että tällaiset toimenpiteet olisivat vähemmän rajoittavia ja että niillä rajoitetaan vähemmän SEUT 45 artiklassa vahvistettua vapaata liikkuvuutta. Joitakin näistä toimenpiteistä, kuten palkkakatto, näyttäisi niiden erityisestä rakenteesta riippuen jopa rajoittavan enemmän seurojen mahdollisuuksia rekrytoida pelaajia, kun taas koulutukseen liittyvien investointien korvausjärjestelmät vaikuttaisivat suoraan yhtäläisiin mahdollisuuksiin ja edellyttäisivät huomattavia hallinnollisia toimenpiteitä, kustannuksia ja seurantaa.

81. Lisäksi ei ole mitään viitteitä siitä, että tällaiset toimenpiteet olisivat *yhtä tehokkaita* saman tavoitteen eli nuorten pelaajien kouluttamisen saavuttamiseksi. Erityisesti taloudellisesti vahvat seurat voisivat ”päästä pälkähästä” jättämällä nuoria pelaajia kouluttamatta ja ostamalla heitä toisilta seuroilta, mikä tekisi tyhjäksi sekä nuorten pelaajien kouluttamista koskevan tavoitteen että joukkueiden välisen urheilullisen tasapainon parantamista koskevan yleisen tavoitteen. [55]

iii) Päätelmä

82. Näin ollen riidanalaiset määräykset, siltä osin kuin ne soveltuvat tavoitteiseensa, vaikuttavat olevan tarpeen, jotta voidaan saavuttaa nuorten pelaajien kouluttamista koskeva tavoite ja joukkueiden välisen urheilullisen tasapainon edistämistä koskeva tavoite.

IV Ratkaisuehdotus

83. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunal de première instance francophone de Bruxellesin esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

SEUT 45 artiklaa on tulkittava siten, että se on esteenä sellaisten Euroopan jalkapalloliiton (UEFA) ja Union royale belge des sociétés de football associationin (URBSFA) antamien paikallisesti koulutettuja pelaajia koskevien sääntöjen soveltamiselle, joiden mukaan seurojen on asianomaisiin kilpailuihin osallistuakseen merkittävä vähintään kahdeksan paikallisesti koulutettua pelaajaa enintään 25 pelaajan luetteloon, siltä osin kuin tällaiset paikallisesti koulutetut pelaajat voivat olla lähtöisin toisesta asianomaiseen kansalliseen jalkapalloliittoon kuuluvasta seurasta.

[55] Ks. vastaavasti myös Kliesch, J., *Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht*, Nomos, Baden-Baden, 2017, s. 232.