



Datum van  
inontvangstneming

:

10/09/2024

**Zaak C-424/24**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

17 juni 2024

**Verwijzende rechter:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

6 juni 2024

**Verzoekende partij:**

ZD

**Verwerende partijen:**

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC)

Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI)

Procura federale bij de Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC)

Collegio di garanzia dello sport bij het Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI)

Corte federale d'appello presso la Federazione Italiana Giuoco Calcio (Figc)

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Het hoofdgeding betreft het verzoek tot nietigverklaring van de besluiten die zijn genomen door de Federazione italiana giuoco calcio (Italiaanse voetbalbond; hierna: „FIGC”) en door het Comitato olimpico nazionale italiano (Italiaans nationaal olympisch comité; hierna: „CONI”) en waarbij aan verzoeker een sanctie is opgelegd die bestaat in het verbod om gedurende 24 maanden beroepsactiviteiten uit te oefenen die vallen onder de bevoegdheid van de FIGC.

## Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

- 2 Uitlegging van de artikelen 6 en 19 VEU, van de artikelen 45, 49 en 56, 101 en 102 VWEU, van de artikelen 47, 48 en 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, van de artikelen 6 en 7 EVRM, van het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming, het legaliteitsbeginsel, het beginsel dat strafbepalingen duidelijk en voldoende nauwkeurig moeten zijn, en het beginsel van een eerlijk proces, teneinde vast te stellen of het Unierecht zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan nationale rechters – in beroepsprocedures tegen tuchtrechtelijke sancties die zijn opgelegd door nationale sportfederaties, waaronder de FIGC – niet mogen besluiten tot nietigverklaring van onrechtmatige sancties, maar slechts mogen besluiten tot vergoeding van de door die sancties ontstane schade. Voorts wenst de verwijzende rechter te vernemen of het Unierecht zich verzet tegen een regeling van een lidstaat op grond waarvan een nationale sportfederatie, zoals de FIGC, een bestuurder van een sportclub een tuchtrechtelijke sanctie mag opleggen – bestaande in het verbod om gedurende 24 maanden in binnen- en buitenland beroepsactiviteiten te verrichten – krachtens een interne regel van die federatie waarbij aan haar leden in algemene en onbepaalde bewoordingen wordt opgelegd om de beginselen van loyaliteit, eerlijkheid en integriteit te eerbiedigen.

## Prejudiciële vragen

- 3 1) Moeten het Unierecht en in het bijzonder de artikelen 6 en 19 VEU, in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en van artikel 6 EVRM, met betrekking tot het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming, aldus worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat:

de interne regeling van een lidstaat, zoals die van artikel 2 van wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet nr. 280/2003, zoals uitgelegd in de Italiaanse rechtspraak – wanneer de rechtsmiddelen in de nationale sportrechtspraak zijn uitgeput – een vorm van rechtsbescherming uitsluit waarbij de nationale rechter (in casu de bestuursrechter) bevoegd is tot nietigverklaring van tuchtrechtelijke sancties op sportgebied en van de gevolgen ervan voor de toekomst en tot schorsing, bij wijze van conservatoire maatregel, van die sancties, zodat de bevoegdheid van de nationale rechter beperkt is tot bescherming die bestaat in de toekenning van schadevergoeding in geld, wanneer blijkt dat de uitoefening van de tuchtrechtelijke bevoegdheid feitelijk onrechtmatig is?

- 4 2) Moeten het Unierecht en in het bijzonder de artikelen 6 en 19 VEU, uitgelegd in het licht van de artikelen 47, 48 en 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en van de artikelen 6 en 7 EVRM, aldus worden uitgelegd dat zij – met het oog op de eerbiediging van het legaliteitsbeginsel, van het beginsel dat de omschrijving van strafbare feiten duidelijk en voldoende nauwkeurig moet zijn en van het beginsel van een eerlijk proces – eraan in de weg staan dat:

een nationale regeling, zoals die van artikel 2 van wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet nr. 280/2003, en zoals uitgelegd in de Italiaanse rechtspraak, toestaat – overeenkomstig het autonomiebeginsel van het sportrecht, zoals verankerd in het nationale recht en uitgelegd in de recente Italiaanse rechtspraak – dat organen in het sportrecht aan een sportbestuurder een tuchtrechtelijke sanctie opleggen die erin bestaat dat hij zijn beroepsactiviteiten niet mag uitoefenen vanwege de schending van een bepaling van het reglement van de betreffende sportfederatie [artikel 4, lid 1, van de Codice di Giustizia Sportiva FIGC (codex sportrechtspraak van de FIGC)], in welke bepaling in algemene en onbepaalde bewoordingen is gesteld dat alle leden en bestuurders gehouden zijn tot naleving van de statuten en overige regels van de federatie en tot eerbiediging van de beginselen van loyaliteit, eerlijkheid en integriteit?

- 5 3) Moeten het Unierecht en in het bijzonder de artikelen 45, 49 en 56, 101 en 102 VWEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat zij eraan in de weg staan dat:

de nationale regeling, zoals die van artikel 2 van wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet nr. 280/2003, toestaat dat organen van sportfederaties een tuchtrechtelijke sanctie opleggen die bestaat in het verbod voor een topbestuurder van een sportclub op internationaal niveau om gedurende 24 maanden zijn beroepsactiviteiten in binnen- en buitenland uit te oefenen?

#### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

- 6 VEU, met name de artikelen 6 en 19; VWEU, met name de artikelen 6, 45, 49, 56, 101 en 102; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name de artikelen 47, 48 en 49.

#### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

- 7 Italiaanse grondwet, in het bijzonder:
- 8 artikel 24: „Eenieder heeft toegang tot de rechter ter bescherming van zijn rechten en rechtmatige belangen”;
- 9 artikel 103, lid 1: „De Consiglio di Stato [hoogste bestuursrechter, Italië] en de overige bestuursrechtelijke instanties hebben bevoegdheid voor de bescherming, tegenover de overheid, van de rechtmatige belangen en, in bepaalde in de wet aangegeven gevallen, van de subjectieve rechten”.
- 10 artikel 113: „Tegen handelingen van de overheid kan altijd rechtsbescherming van de rechten en rechtmatige belangen worden gezocht bij de gewone rechter of de bestuursrechter. ” [...]

- 11 Codice civile (Italiaans burgerlijk Wetboek), met name artikel 2058: „De benadeelde kan verzoeken om herstel van de schade in natura, indien dit volledig of gedeeltelijk mogelijk is. De rechter kan echter oordelen dat de schade wordt vergoed door een gelijkwaardig bedrag te betalen, indien herstel in natura te belastend is voor de schuldenaar.”
- 12 Decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 104 van 2 juli 2010 – Uitvoering van artikel 44 van wet nr. 69 van 18 juni 2009, houdende delegatie van bevoegdheden aan de regering voor de reorganisatie van het bestuursprocesrecht (hierna: „wetboek bestuursprocesrecht”), met name:
 

artikel 133, lid 1: „Behoudens andere wettelijke bepalingen is de bestuursrechter bij uitsluiting bevoegd: [...] ten aanzien van geschillen die betrekking hebben op handelingen van het Italiaans nationaal olympisch comité of van de sportfederaties en die niet voorbehouden zijn aan de rechterlijke instanties in het sportrecht, met uitzondering van geschillen over de vermogensrechtelijke betrekkingen tussen clubs, verenigingen en atleten.”
- 13 Decreto-legge (wetsbesluit) nr. 220 tot vaststelling van dringende bepalingen inzake sportrechtspraak, van 19 augustus 2003, dat na wijzigingen in wet is omgezet bij wet nr. 280/2003, met name:
- 14 artikel 1: „De Republiek erkent en bevordert de autonomie van het nationale sportrecht als uitdrukking van het door het Internationaal Olympisch Comité vormgegeven internationale sportrecht. 2. De verhoudingen tussen het sportrecht en het recht van de Republiek worden op basis van het autonomiebeginsel geregeld, met uitzondering van de voor de rechtsorde van de Republiek relevante gevallen van subjectieve rechtsposities die verband houden met het sportrecht.”
- 15 artikel 2: „1. Onder toepassing van de in artikel 1 genoemde beginselen, valt onder het sportrecht de regeling van kwesties die betrekking hebben op: a) de naleving en toepassing van reglementaire, organisatorische en statutaire bepalingen van het nationale sportrecht en van de geledingen ervan teneinde het behoorlijke verloop van sportactiviteiten te waarborgen; b) de gedragingen die op tuchtrechtelijk gebied van belang zijn en de oplegging en toepassing van de daarmee verband houdende tuchtrechtelijke sancties in de sport. 2. Op de in lid 1 genoemde gebieden hebben clubs, verenigingen, aangeslotenen en leden de verplichting om zich overeenkomstig de bepalingen van de statuten en reglementen van het Italiaans nationaal olympisch comité en van de sportfederaties als bedoeld in de artikelen 15 en 16 van wetsbesluit nr. 242 van 23 juli 1999, te wenden tot de rechterlijke instanties in het sportrecht.”
- 16 artikel 3: „Wanneer de rechtsmiddelen in de sportrechtspraak zijn uitgeput en onverminderd de bevoegdheid van de gewone rechter ten aanzien van de vermogensrechtelijke betrekkingen tussen clubs, verenigingen en atleten, is het wetboek bestuursprocesrecht van toepassing op alle andere geschillen die betrekking hebben op de handelingen van het Italiaans nationaal olympisch comité

of van de sportfederaties en die niet voorbehouden zijn aan de rechterlijke instanties in het sportrecht als bedoeld in artikel 2 [...].”

- 17 artikel 4: „1. De actoren als bedoeld in artikel 2 zijn gehouden tot naleving van de statuten, de codex, de interne organisatorische regels van de FIGC (NOIF) en van overige regels van de FIGC en zij eerbiedigen de beginselen van loyaliteit, eerlijkheid en integriteit in alle betrekkingen die verband houden met sportactiviteiten. 2. In geval van niet-nakoming van de in lid 1 genoemde verplichtingen zijn de sancties [van deze wet] van toepassing. [...]”
- 18 artikel 31: „Er is sprake van een bestuursrechtelijke overtreding in het geval van het niet overleggen, het (mede gedeeltelijk) aanpassen of inhoudelijk of ideologisch vervalsen van documenten waarom is verzocht door de instanties van de sportrechtspraak, door de Commissione di Vigilanza sulle Società di Calcio Professionistiche (commissie van toezicht op profvoetbalclubs, COVISOC) en door andere toezichtsorganen van de FIGC en door entiteiten die bevoegd zijn tot afgifte van UEFA- en FIGC-licenties, en in het geval van het verstrekken van onjuiste, onvolledige of gedeeltelijke informatie. Er is eveneens sprake van een bestuursrechtelijke overtreding in het geval van gedragingen die erop gericht zijn om de regelgeving van de FIGC op het gebied van bestuur en financiën te omzeilen en in het geval van het niet uitvoeren van besluiten van de ter zake bevoegde organen van de FIGC. Onverminderd de toepassing van zwaardere sancties waarin de regels inzake UEFA-licenties of andere bijzondere regels voorzien en van zwaardere sancties die kunnen worden opgelegd voor de andere feiten van dit artikel, wordt de club die de in dit lid genoemde feiten begaat, gestraft met een geldboete en een waarschuwing”.

### **Aangevoerde rechtspraak**

- 19 EHRM, 8 juni 1976, ██████████ tegen Nederland (5100/71; 5101/71; 5102/71; 5354/72; 5370/72); 21 februari 1984, ██████████ tegen Duitsland (8544/79); 4 maart 2014, ██████████ tegen Italië (18640/10); 15 november 2016, A en B tegen Noorwegen (24130/11 en 29758/11)
- 20 Hof van Justitie, arresten van 12 december 1974, ██████████ C-36/74; 13 maart 2007, Unibet, C-432/05; 16 maart 2010, Olympique Lyonnais, C-325/08; 26 maart 2020, Miasto Łowicz, C-558/18; 10 maart 2021, Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N., C-949/19; 15 juli 2021, Commissie/Polen, C-791/19; 21 december 2021, Randstad Italia, C-497/20; 7 juli 2022, ██████████ e.a., C-261/21; 21 december 2023, European Superleague Company, C-333/21; 21 december 2023, International Skating Union, C-124/21 P
- 21 Corte Costituzionale (grondwettelijk hof, Italië), arresten van 7 februari 2011, nr. 49; 21 maart 2019, nr. 63; 17 april 2019, nr. 160

### **Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure**

- 22 Het hoofdgeding heeft betrekking op het beroep dat ZD, bestuurder van een sportclub, heeft ingesteld tegen de besluiten van de FIGC en het CONI waarbij hem een sanctie is opgelegd die erin bestaat dat hij gedurende 24 maanden geen beroepsactiviteiten mag uitoefenen die vallen onder de bevoegdheid van de FIGC.
- 23 De bestreden besluiten zijn genomen in het kader van een tuchtprocedure die de Procura Federale (aanklager), een orgaan van de FIGC, heeft ingeleid tegen bepaalde sportclubs en hun bestuurders, onder wie verzoeker ZD. De FIGC heeft laatstgenoemden verweten dat zij enkele bepalingen van de „codice di giustizia sportiva” (codex sportrechtspraak) hebben geschonden, een document van de FIGC waarin de tuchtprocedures zijn geregeld die onder haar bevoegdheid vallen. Volgens de FIGC zou verzoeker in het bijzonder de artikelen 4 en 31 van die codex hebben geschonden omdat hij samen met anderen de boekhouding van de sportclub waarvan hij bestuurder was, zou hebben aangepast.
- 24 De eerste fase van de tuchtprocedure bij de Tribunale Federale Nazionale (nationaal tuchtcollege), een orgaan van de FIGC, is in april 2022 met de vrijspraak van alle beklaagden afgesloten. De Procura Federale heeft bij de Corte Federale di Appello (commissie van beroep), een orgaan van de FIGC, beroep ingesteld tegen die vrijspraak. In mei 2022 heeft de Corte Federale di Appello dat beroep verworpen.
- 25 Vervolgens heeft de Procura Federale bij de Corte Federale di Appello op grond van artikel 63 van de „Codice di giustizia sportiva” beroep tot herziening ingesteld naar aanleiding van de ontvangst van stukken van een dossier in een strafprocedure. In dat verband merkt de verwijzende rechter op dat de strafprocedure die tegen verzoeker was ingeleid vanwege de feiten die het voorwerp van de tuchtprocedure in kwestie vormen, vervolgens is afgesloten.
- 26 Na afloop van de herzieningsprocedure heeft de Corte Federale di Appello bij besluit in januari 2023 aan verzoeker met name de genoemde sanctie opgelegd. Dit laatste besluit is bekrachtigd door het Collegio di Garanzia dello Sport, een orgaan van het CONI. ZD heeft bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië), de verwijzende rechter, beroep ingesteld tot nietigverklaring van de besluiten die zijn genomen in het kader van de bovengenoemde tuchtprocedure.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 27 ZD voert ter onderbouwing van zijn beroep met name de volgende middelen aan:
 

schending en onjuiste toepassing van het recht en van de beginselen en bepalingen die zijn verankerd in de grondwet en in het EVRM, ten eerste wat betreft de artikelen 25 en 117 van de grondwet, de artikelen 6 en 7 EVRM, artikel 1 van wet nr. 689/1981, artikel 1 van wet nr. 241/1990 en,

- ten tweede, wat betreft de artikelen 3, 24, 111, 117 van de grondwet, artikel 6 EVRM, artikel 1 van wet nr. 241/1990, de artikelen 2, 44 en 50 van de Codice di giustizia sportiva (CGS) van de FIGC en artikel 2 van de Codice di giustizia sportiva van het CONI.
- 28 Verzoeker voert aan dat wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet nr. 280/2003, op het gebied van het sportrecht in strijd is met het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming en met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte, die door het Unierecht zijn erkend. Op grond van die wet mag de bestuursrechter de onrechtmatige door de FIGC opgelegde tuchtrechtelijke sancties niet nietig verklaren, maar mag hij FIGC slechts veroordelen tot vergoeding van de uit die sancties voortvloeiende schade.
- 29 Verzoeker stelt dat in het geval van bestuursrechtelijke sancties, zoals aan de orde in het hoofdgeding, die een verbod inhouden om gedurende een langere periode bepaalde activiteiten te verrichten, de veroordeling tot vergoeding van de uit een sanctie voortvloeiende schade niet kan worden gelijkgesteld met de nietigverklaring van die sanctie.
- 30 Volgens verzoeker blijkt uit de rechtspraak van het EHRM dat sancties met een vrijheidsbeperkend karakter, ook al worden zij in de rechtsorde van de lidstaten bij het EHRM formeel niet als straffen aangemerkt, moeten vallen onder de waarborgen van het EHRM ten aanzien van straffen. Derhalve moeten op die bestuursrechtelijke sancties het legaliteitsbeginsel en het lex certa-beginsel worden toegepast.
- 31 Voorts voert verzoeker aan dat wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet nr. 280/2003, in strijd is met artikel 102 VWEU, omdat daarin geen precieze regels voor de uitoefening van de aan de FIGC toegekende tuchtrechtelijke bevoegdheid zijn neergelegd. In wet nr. 280/2003 zijn in het bijzonder geen regels vastgesteld voor de uitoefening van de tuchtrechtelijke bevoegdheid in het geval die bevoegdheid een beperking van de mededinging in de zin van artikel 102 VWEU inhoudt. Derhalve zijn aan die aan de FIGC toegekende bevoegdheid geen beperkingen verbonden, noch qua onderwerp noch qua regels voor de toepassing ervan.
- 32 Volgens verzoeker is wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet nr. 280/2003, niet in overeenstemming met artikel 101 VWEU omdat daarin geen nauwkeurige en passende regels zijn neergelegd die garanderen dat tuchtrechtelijke besluiten van de organen van de FIGC transparant, objectief, welomschreven, niet-discriminerend en evenredig zijn.
- 33 Verzoeker merkt op dat de gedragingen die hem verweten worden betrekking hebben op de schending van zuiver boekhoudkundige en begrotingsregels die geen enkel verband hebben met sportactiviteiten. De bestuursrechter zou dan ook de bevoegdheid moeten hebben om de tuchtrechtelijke sanctie in kwestie nietig te verklaren omdat deze onrechtmatig is.



- 34 Tot slot verzoekt verzoeker om een prejudiciële verwijzing naar het Hof van Justitie en wel om de volgende redenen:
- 35 de betwiste sanctie die bestaat in het tijdelijke verbod om beroepsactiviteiten te verrichten die vallen onder de bevoegdheid van de FIGC, houdt noch verband met sportactiviteiten noch met de bevoegdheden die toekomen aan de organen van de FIGC die verantwoordelijk zijn voor tuchtprocedures;
- 36 de aan verzoeker verweten schendingen hebben geen betrekking op sportactiviteiten, maar hebben uitsluitend een boekhoudkundig karakter;
- 37 het verbod dat bij de sanctie in kwestie is opgelegd, is in strijd met de door de Verdragen gewaarborgde vrijheden, met de vrije mededinging, met de vrijheid van verkeer en met de rechtspraak van het Hof;
- 38 de betreffende sanctie berust op de vermeende schending van bepalingen met een algemeen karakter die voortvloeien uit de regels inzake tuchtprocedures van de FIGC, waarvan de inhoud per geval zou moeten worden vastgesteld op basis van een uitlegging van het beginsel van eerlijkheid;
- 39 in een situatie zoals in casu aan de orde zouden de bevoegdheden van de Italiaanse bestuursrechter niet beperkt mogen zijn tot bescherming die bestaat in de toekenning van schadevergoeding in geld. Op grond van het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming zou deze rechter de bevoegdheid moeten hebben om de door de organen van de FIGC opgelegde tuchtrechtelijke sanctie die onrechtmatig is, nietig te verklaren en te schorsen.
- 40 De FIGC merkt op dat het beroep niet-ontvankelijk en hoe dan ook ongegrond is. De niet-ontvankelijkheid van dat beroep vloeit met name voort uit de bepalingen van wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet nr. 280/2003, en van artikel 133, lid 1, onder z), van het wetboek bestuursprocesrecht. In dat verband brengt de FIGC in herinnering dat particulieren slechts bij de organen van het CONI en van de sportfederaties kunnen verzoeken om nietigverklaring van hun handelingen en dat de bestuursrechter die handelingen uitsluitend kan toetsen met het oog op schadevergoeding en uitsluitend nadat de bovengenoemde organen uitspraak hebben gedaan.
- 41 Voorts betwist de FIGC de door verzoeker opgeworpen prejudiciële vragen en stelt zij dat die vragen ook ten gronde ongegrond zijn. Wat de vermeende schending van de artikelen 45, 49 en 56 VWEU betreft, sorteert de sanctie van de FIGC slechts effect ten aanzien van de bevoegdheid van de FIGC. Deze sanctie heeft uitsluitend betrekking op de beroepsactiviteiten van verzoeker op de gebieden waarop de FIGC actief is en binnen een nationale Italiaanse context, zodat het „vrije verkeer” van verzoeker op sportgebied niet wordt beperkt.
- 42 De uitbreiding tot de UEFA en FIFA waarom in een van de tuchtmaatregelen in het hoofdgeding is verzocht, gaat over een maatregel die valt onder de

bevoegdheid van de UEFA en de FIFA en die hoe dan ook geen voorwerp van het hoofdgeding vormt.

- 43 Wat betreft de schending van regels en beginselen met betrekking tot de vrije mededinging voert de FIGC aan dat zij als enige organisator van competities tussen sportclubs van internationaal belang in Italië geen machtspositie uitoefent op de markt voor diensten van bestuurders van sportclubs.
- 44 Het CONI benadrukt dat de aan verzoeker verweten schendingen betrekking hebben op sportactiviteiten, aangezien boekhoudkundige activiteiten die verricht worden in het kader van het besturen van een sportclub nauw verband houden met de deelname van deze club aan sportactiviteiten.
- 45 Volgens het CONI is het nationale procesrecht allereerst niet onverenigbaar met artikel 267 VWEU, mits het de eerbiediging van het gelijkwaardigheidsbeginsel en het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming waarborgt.
- 46 Wat voorts de schending van het Unierecht inzake het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal betreft, is er voor verzoeker geen enkele beperking van het vrije verkeer en van het vrij verrichten van zijn beroepsactiviteiten en van zijn diensten, aangezien de betreffende sanctie bestaat in een tijdelijk verbod dat louter beperkt is tot de beroepsactiviteiten die vallen onder de bevoegdheden van de FIGC en dus uitsluitend een nationaal karakter hebben. Het verzoek om de sanctie uit te breiden tot de UEFA en de FIFA valt onder de bevoegdheid van de UEFA en de FIFA zelf, die daartoe een maatregel vaststellen waartegen verzoeker bij de bevoegde internationale autoriteiten kan opkomen.
- 47 Ten slotte betoogt het CONI dat er geen enkel verband bestaat tussen het opleggen van een tuchtrechtelijke sanctie door de FIGC en de vrijheid van mededinging. De tuchtrechtelijke bevoegdheid op sportgebied is niet zonder regels en beperkingen, maar is onderworpen aan specifieke bepalingen, waaronder wetsbesluit nr. 242/1999.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 48 De verwijzende rechter is van oordeel dat de prejudiciële vragen in kwestie aan het Hof moeten worden voorgelegd, ook al zijn zij reeds aan bod gekomen in eerdere uitspraken van de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië).
- 49 In dat verband lijkt volgens de verwijzende rechter de balans in de Italiaanse regeling tussen de autonomie van het sportrecht en de rechtsbescherming van particulieren, in het licht van de rechtspraak van de Corte Costituzionale, in strijd met de beginselen van het Unierecht.
- 50 De verwijzende rechter herinnert eraan dat artikel 117 van de grondwet bepaalt dat de wetgevende macht wordt uitgeoefend door de staat en door de regio's met inachtneming in het bijzonder van de verplichtingen die voortvloeien uit het

Unierecht. Diezelfde rechter merkt op dat de beginselen van het Unierecht die volgens verzoeker geschonden zijn (het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming, het legaliteitsbeginsel en het beginsel dat bestuursrechtelijke sancties duidelijk moeten zijn, vrij verkeer van personen en diensten, vrijheid van mededinging) van toepassing zijn in het hoofdgeding.

- 51 Volgens de uitlegging van de nationale regeling die wordt gevolgd door de rechters die de rechtmatigheid van een handeling toetsen, door de feitenrechters en door de Corte costituzionale, kan verzoeker in het bestuursprocesrecht niet verzoeken om nietigverklaring of schorsing van een sanctie zoals aan de orde in het hoofdgeding. In dat verband merkt de verwijzende rechter het volgende op:
- 52 de Corte Costituzionale heeft de rechtsbescherming tegen handelingen van sportfederaties beperkt tot louter toekenning van schadevergoeding in geld, zodat de nationale rechter de rechtmatigheid van de betwiste sanctie slechts per geval en alleen met het oog op schadevergoeding toetst;
- 53 volgens de in de rechtspraak gevolgde uitlegging van de nationale regeling is het uitgesloten dat de bestuursrechter de door de FIGC opgelegde tuchtrechtelijke sanctie nietig kan verklaren of bij wijze van conservatoire maatregel kan schorsen en mogen alleen de organen van de FIGC een dergelijke sanctie nietig verklaren;
- 54 het nationale stelsel van rechtsbescherming van marktdeelnemers op sportgebied lijkt in strijd met het Unierecht. Voorts is volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie een sportactiviteit, voor zover zij een economische activiteit vormt, volledig onderworpen aan de bepalingen van het Unierecht die op die activiteit van toepassing zijn, zoals de bepalingen op het gebied van de bescherming van de mededinging;
- 55 de tuchtrechtelijke sanctie in kwestie tast met name de door de Verdragen gewaarborgde fundamentele vrijheden van verzoeker aan, belet hem beroepsactiviteiten uit te oefenen en lijkt in strijd met de beginselen van het Unierecht op het gebied van bestuursrechtelijke sancties.
- 56 De verwijzende rechter licht het begrip „sportuitzondering” toe, dat volgens hem door het Hof van Justitie wordt erkend en op grond waarvan de sportactiviteit uitsluitend binnen de werkingssfeer van het Unierecht kan vallen wanneer zij van economisch belang is. Derhalve moeten de bepalingen van het Unierecht slechts worden toegepast op de bepalingen van het sportrecht die een direct of indirect economisch belang hebben.
- 57 In dat kader vergelijkt de verwijzende rechter twee beginselen: het beginsel van voorrang van het Unierecht en het autonomiebeginsel van het sportrecht dat het specifieke karakter van de sport waarborgt. Enerzijds houdt de voorrang van het Unierecht in dat dit recht ten volle moet worden toegepast en anderzijds impliceren het autonomiebeginsel en het specifieke karakter van de sportsector dat de nationale regeling van toepassing is op die sector.

- 58 Volgens de verwijzende rechter moet het autonomiebeginsel van het sportrecht in het bijzonder worden afgestemd op de door het Unierecht gewaarborgde vrijheden en op het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming. Voorts vereisen het huidige commerciële belang van sportactiviteiten en de noodzaak om marktdeelnemers volledige rechtsbescherming te garanderen dat een sanctie die door de organen van een sportfederatie aan een bestuurder van een Italiaanse sportclub is opgelegd door de Italiaanse bestuursrechter volledig mag worden getoetst, zonder dat aan die organen enig aspect van de kwestie kan worden voorbehouden.
- 59 De verwijzende rechter heeft twijfels over de verenigbaarheid met het Unierecht van artikel 2 van wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet nr. 280/2003, en met name over de verenigbaarheid met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, gelezen in samenhang met de artikelen 45, 49 en 56, en 101 en 102 VWEU, aangezien de bestuursrechter volgens de in de rechtspraak gevolgde uitlegging niet de bevoegdheid heeft om door de organen van de FIGC vastgestelde tuchtrechtelijke sancties nietig te verklaren en bij wijze van conservatoire maatregel te schorsen, maar alleen uitspraak mag doen over de vordering tot schadevergoeding.
- 60 Met de eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het interne recht en de Italiaanse regeling inzake tuchtprocedures van sportfederaties, in het licht van artikel 6 en artikel 19, lid 1, VEU, en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, verenigbaar zijn met het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming, gelet op de beperkingen die aan deze bescherming zijn gesteld in wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet bij wet nr. 280/2003, zoals hierboven in punt 42 beschreven.
- 61 In dit verband verwijst de verwijzende rechter naar de artikelen 24, 103 en 113 van de grondwet, de artikelen 1, 29, 30 en 133 van het wetboek bestuursprocesrecht, de artikelen 1, 2, 3, 4 en 31 van wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet bij wet nr. 280/2003, en naar de rechtspraak van de Corte costituzionale waarin is bepaald dat tegen de door de organen van de sportfederaties opgelegde sancties bij de bestuursrechter uitsluitend met het oog op schadevergoeding beroep kan worden ingesteld en dat die rechter de rechtmatigheid van die sancties slechts per geval en met het oog op schadevergoeding kan toetsen.
- 62 De verwijzende rechter brengt voorts in herinnering dat wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet bij wet nr. 280/2003, volgens de Corte costituzionale drie vormen van rechtsbescherming biedt. De eerste vorm van bescherming heeft uitsluitend betrekking op de vermogensrechtelijke betrekkingen tussen sportclubs, sportverenigingen, hun leden en atleten en valt onder de bevoegdheid van de gewone rechter. De tweede vorm van bescherming heeft betrekking op tuchtrechtelijke sancties in de sport, dat wil zeggen situaties die niet relevant zijn voor de rechtsorde van de staat, en valt onder de bevoegdheid van de organen van de sportfederaties. De derde vorm van bescherming is een restcategorie, aangezien

deze van toepassing is op alle situaties die niet onder de eerste of de tweede vorm van bescherming vallen, en betreft bescherming die bestaat in de toekenning van schadevergoeding door de bestuursrechter.

- 63 De Corte costituzionale heeft uiteengezet dat artikel 1 van wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet bij wet nr. 280/2003, aldus moet worden uitgelegd dat wanneer een maatregel van de sportfederaties of het CONI van invloed is op subjectieve rechtsposities die relevant zijn voor de rechtsorde van de staat, particulieren bij de bestuursrechter niet een vordering tot nietigverklaring van de handeling kunnen instellen maar wel tot schadevergoeding. Volgens de Corte costituzionale is die vorm van bescherming die uitsluitend bestaat in de toekenning van schadevergoeding niet in strijd met artikel 24 van de grondwet. De Corte costituzionale is met name van oordeel dat die regeling het resultaat is van een „niet-onredelijke afweging door de wetgever van het [...] grondwettelijke beginsel van volledige en daadwerkelijke rechtsbescherming en van de vereisten inzake de bescherming van de autonomie van het sportrecht”.
- 64 De verwijzende rechter merkt op dat wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet bij wet nr. 280/2003, aangezien de rechter op grond daarvan tuchtrechtelijke sancties van organen van sportfederaties niet nietig mag verklaren of mag schorsen, in strijd is met het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming, dat met name is verankerd in artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in artikel 19 VEU, wat betreft de door het Unierecht erkende subjectieve rechtsposities.
- 65 Voorts benadrukt de verwijzende rechter dat het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming veronderstelt dat de rechterlijke instantie de wezenlijke kenmerken neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid eerbiedigt.
- 66 Met de tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of de nationale regeling inzake tuchtrechtelijke sancties op sportgebied, in het licht van het Unierecht en de rechtspraak van het Hof, verenigbaar is met het legaliteitsbeginsel.
- 67 In dat verband verwijst de verwijzende rechter ten eerste naar artikel 6 VEU, artikel 7 EVRM en artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en ten tweede naar de rechtspraak van het EHRM, op grond waarvan sancties met een vrijheidsbeperkend karakter, ook al worden zij in het recht van de lidstaten bij het EHRM formeel niet als straffen aangemerkt, moeten vallen onder de waarborgen van het EHRM ten aanzien van straffen. Volgens het EHRM moet het strafrechtelijke karakter van een strafbepaling worden getoetst aan de hand van de aard van het bedoelde feit en de zwaarte van de opgelegde sanctie. De Corte costituzionale koppelt aan die rechtspraak het beginsel dat de strafbepaling en de strafrechtelijke sanctie duidelijk en voldoende nauwkeurig moeten zijn.

- 68 Met de derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het nationale sportrecht verenigbaar is met de door de Verdragen erkende fundamentele vrijheden van verkeer en mededinging. Deze rechter is van oordeel dat moet worden onderzocht of in casu op grond van het Unierecht een beperking van die vrijheden is toegestaan, of er een dwingende reden van algemeen belang bestaat die een dergelijke beperking rechtvaardigt en of die beperking, op grond van een dergelijke reden, kan worden vastgelegd in de nationale regeling.
- 69 In dat verband verwijst de verwijzende rechter ten eerste naar de artikelen 6, 45, 49, 56, 101 en 102 VWEU en ten tweede naar de rechtspraak van het Hof van Justitie op grond waarvan besluiten van privaatrechtelijke verenigingen die voetbalcompetities organiseren, zoals de FIGC, kunnen worden aangemerkt als „besluiten van ondernemersverenigingen” in de zin van artikel 101 VWEU en dus binnen de werkingssfeer van dat artikel vallen. In wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet bij wet nr. 280/2003, zijn geen regels vastgelegd op grond waarvan de FIGC haar tuchtbevoegdheid moet uitoefenen, zodat een transparant, vastomlijnd en nauwkeurig regelgevingskader voor tuchtprocedures ontbreekt.