



Datum van
inontvangstneming

:

10/09/2024

Zaak C-425/24

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:

MI

Verwerende partijen:

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC)

Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI)

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

- 1 Het hoofdgeding betreft het verzoek dat met name strekt 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, 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 volledige en daadwerkelijke rechtsbescherming, het legaliteitsbeginsel, het beginsel dat de

omschrijving van strafbare feiten duidelijk en nauwkeurig moet 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 toekenning van 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 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 al haar leden in algemene bewoordingen wordt opgelegd om met name de beginselen van loyaliteit, eerlijkheid en integriteit te eerbiedigen.

Prejudiciële vragen

1) Moeten het Unierecht en in het bijzonder de artikelen 6 en 19 VEU, uitgelegd in het licht van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en van artikel 6 EVRM, aldus worden uitgelegd dat zij met het oog op de eerbiediging van het beginsel van volledige en daadwerkelijke rechtsbescherming in de weg staan aan 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, op grond waarvan de bevoegdheid van de nationale rechter (in casu de bestuursrechter) met betrekking tot tuchtrechtelijke sancties op sportgebied – wanneer de rechtsmiddelen in de nationale sportrechtspraak zijn uitgeput – beperkt is tot toekenning van schadevergoeding in geld, zodat hij niet bevoegd is tot nietigverklaring van dergelijke sancties en niet de mogelijkheid heeft om de werking ervan bij wijze van conservatoire maatregel te schorsen?

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 – in de weg staan aan 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, op grond waarvan organen in het sportrecht aan een sportbestuurder een tuchtrechtelijke sanctie mogen 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 sportbestuurders gehouden zijn tot naleving van de statuten en overige regels van

de federatie en tot eerbiediging van de beginselen van loyaliteit, eerlijkheid en integriteit?

3) Moeten het Unierecht en in het bijzonder de artikelen 101 en 102, 45, 49 en 56 VWEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale regeling, zoals die van artikel 2 van wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet nr. 280/2003, op grond waarvan organen van sportfederaties een tuchtrechtelijke sanctie mogen opleggen als gevolg waarvan een sportbestuurder gedurende 24 maanden zijn beroepsactiviteiten in binnen- en buitenland niet mag uitoefenen?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

- 3 VEU, met name de artikelen 6 en 19; VWEU, met name de artikelen 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

- 4 Italiaanse grondwet, in het bijzonder:
- a) artikel 24: „Eenieder heeft toegang tot de rechter ter bescherming van zijn rechten en rechtmatige belangen”;
 - b) 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”.
 - c) 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. Die rechtsbescherming kan niet worden uitgesloten of beperkt tot bepaalde rechtsmiddelen of voor bepaalde categorieën handelingen. De wet bepaalt welke rechterlijke instanties handelingen van de overheid nietig kunnen verklaren in de gevallen en met de gevolgen als bedoeld bij de wet.”
- 5 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.”
- 6 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:

- a) artikel 1: „De bestuursrechtelijke instanties bieden volledige en daadwerkelijke bescherming met inachtneming van de beginselen van de grondwet en het Europees recht”;
 - b) artikel 30: „1. De vordering tot schadevergoeding kan tegelijk met andere vorderingen worden ingesteld of, uitsluitend in gevallen van exclusieve rechtsmacht en in de in dit artikel bedoelde gevallen, ook afzonderlijk. 2. Het is mogelijk om vergoeding te vorderen van de schade die het gevolg is van de onrechtmatige uitoefening van een bestuurlijke taak of van het niet-uitoefenen van een verplichte bestuurlijke taak. In gevallen van exclusieve rechtsmacht kan tevens vergoeding worden gevorderd van de schade die het gevolg is van de schending van subjectieve rechten. Indien aan de voorwaarden van artikel 2058 van het Italiaans burgerlijk wetboek is voldaan, kan herstel van de schade in natura worden gevorderd. [...]. 5. Indien beroep tot nietigverklaring is ingesteld, kan de vordering tot schadevergoeding worden ingesteld tijdens het geding of in elk geval tot 120 dagen nadat het betrokken vonnis kracht van gewijsde heeft gekregen. 6. Ten aanzien van alle vorderingen tot vergoeding van schade die het gevolg is van schending van rechtmatige belangen of, in rechtsgebieden met exclusieve rechtsmacht, van subjectieve rechten, is de bestuursrechter exclusief bevoegd.”
 - c) 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.”
- 7 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:
- a) 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”;
 - b) 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.”

- c) 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 [...]”

Aangevoerde rechtspraak

- 8 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); 28 januari 2020, ██████████ tegen Turkije (30226/10);
- 9 Hof van Justitie, arresten van 12 december 1974, ██████████ C-36/74; 16 maart 2010, Olympique Lyonnais, C-325/08; 28 februari 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12; 26 maart 2020, Miasto Łowicz, C-558/18; 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU; 10 maart 2021, Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N., C-949/19; 7 juli 2022, ██████████ e.a., C-261/21; 15 juli 2021, Commissie/ Polen, C-791/19; 21 december 2021, Randstad Italia, C-497/20; 21 december 2023, European Superleague Company, C-333/21; 21 december 2023, International Skating Union, C-124/21 P;
- 10 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

- 11 Het hoofdgeding heeft betrekking op het beroep dat MI, 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.

- 12 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 MI. De FIGC heeft verzoeker met name verweten dat hij artikel 4 en artikel 31, lid 1, van de „codice di giustizia sportiva” (codex sportrechtspraak) heeft geschonden, een document van de FIGC waarin de tuchtprocedures zijn geregeld die onder haar bevoegdheid vallen, omdat hij samen met anderen bepaalde boekhoudkundige documenten van de sportclub waarvan hij bestuurder was had goedgekeurd en niet zijn afkeuring tot uitdrukking had gebracht of passende stappen had genomen om de onregelmatigheden die beweerdelijk in die documenten waren opgenomen, aan het licht te brengen en te herstellen.
- 13 Vervolgens heeft de Procura Federale 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.
- 14 Bij besluit van januari 2023 heeft de Corte Federale di Appello (commissie van beroep) dat beroep tot herziening gedeeltelijk toegewezen en met name aan verzoeker de betreffende sanctie opgelegd. Tegen dat laatste besluit heeft MI bij het Collegio di Garanzia dello Sport, een orgaan van het CONI, beroep ingesteld. In mei 2023 heeft het Collegio di Garanzia dello Sport het beroep van MI verworpen en het besluit terugverwezen naar de Corte Federale di Appello. Laatstgenoemde heeft de hierboven in punt 11 genoemde sanctie bekrachtigd. MI heeft bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië), de verwijzende rechter, beroep ingesteld met name tot nietigverklaring van de besluiten die zijn genomen in het kader van de bovengenoemde tuchtprocedure.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 15 MI voert tot staving van zijn beroep de volgende middelen aan:
 - a) de sanctie in kwestie berust op een vermeende schending die geen verband houdt met sportactiviteiten, aangezien gesteld is dat verzoeker heeft nagelaten zijn afkeuring tot uitdrukking te brengen met betrekking tot de goedkeuring van boekhoudkundige documenten van de sportclub waarvan hij bestuurder was. Die sanctie valt derhalve niet onder de toepassing van de sportrechtspraak van artikel 2, lid 1, onder b), van wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet bij wet nr. 280/2003, aangezien de FIGC en het CONI niet bevoegd zijn om tuchtrechtelijke sancties op te leggen vanwege boekhoudkundige onregelmatigheden. Volgens verzoeker kan de bestuursrechter die sanctie echter nietig verklaren;

- b) de sanctie in kwestie berust op een onbepaald feit, ofwel het niet eerbiedigen van het in artikel 4 van de „codice di giustizia sportiva” genoemde beginsel van loyaliteit in de sport. De bestreden besluiten vormen derhalve een schending van het beginsel dat vrijheidsbeperkende maatregelen duidelijk moeten zijn, welk beginsel voortvloeit uit het legaliteitsbeginsel en van toepassing is op sancties, zoals in casu, die een vrijheidsbeperkend karakter hebben, ook al worden zij formeel niet als straffen aangemerkt. Artikel 4 van die codex kan dan ook niet als zelfstandige strafbepaling worden gehanteerd, zoals in de bestreden besluiten wel het geval is;
 - c) de toepassing van artikel 4 van de „codice di giustizia sportiva” houdt een schending in van de beginselen van een eerlijk proces, van het recht van verweer en van wapengelijkheid. Volgens verzoeker is in het hierboven in punt 14 genoemde besluit van de Corte Federale d’Appello bepaald dat verzoeker met zijn gedragingen het genoemde artikel 4 heeft geschonden, hoewel in eerdere fasen van de tuchtprocedure is geoordeeld dat dezelfde gedragingen op tuchtrechtelijk gebied niet van belang waren juist vanwege het ontbreken van daartoe in de regeling vooraf vastgestelde criteria.
- 16 Verzoeker verzoekt in het bijzonder om aan het Hof een prejudiciële vraag krachtens artikel 267 VWEU te stellen teneinde vast te stellen of de artikelen 47, 48 en 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 6 EVRM in de weg staan aan een nationale regeling, zoals artikel 2 van wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet nr. 280/2003, op grond waarvan aan een sportbestuurder een sanctie mag worden opgelegd – die bestaat in het verbod om beroepsactiviteiten uit te oefenen die vallen onder de bevoegdheid van een sportfederatie, zoals de FIGC – krachtens een interne regel van deze federatie, zoals artikel 4 van de „codice di giustizia sportiva”. De betreffende organen van de FIGC waren van oordeel dat die regel het karakter van een sanctie had, terwijl verzoeker van mening is dat die regel een algemeen en onbepaald karakter heeft en derhalve een schending inhoudt, ten eerste, van het legaliteitsbeginsel en het beginsel dat straffen duidelijk moeten zijn en specifieke kenmerken moeten hebben en, ten tweede, van het recht van verweer en van de grondbeginselen van een eerlijk proces.
- 17 Verzoeker licht toe dat de in de nationale rechtspraak gevolgde uitlegging van artikel 2 van wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet nr. 280/2003, in strijd is met het Unierecht op het gebied van een eerlijk proces, ten eerste vanwege de rechtstreekse schending van artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, op grond waarvan de nationale rechter een onrechtmatige sanctie nietig moet verklaren teneinde daadwerkelijke bescherming tot stand te brengen, en ten tweede vanwege de schending van de artikelen 45, 49, 56, 101 en 102 VWEU, omdat door die uitlegging afbreuk wordt gedaan aan het recht van vrij verkeer van werknemers, het recht van vrijheid van vestiging en van vrijheid van dienstverrichting binnen de Unie.

- 18 Volgens verzoeker blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof dat een sportactiviteit, voor zover zij een economische activiteit vormt, volledig onderworpen is 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. Slechts enkele specifieke regels die uitsluitend zijn vastgesteld om niet-economische redenen en die betrekking hebben op sport in strikte zin, kunnen worden beschouwd als regels die niets te maken hebben met een economische activiteit.
- 19 Voorts blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat:
- a) de bijzondere kenmerken van sport geen enkele beperking van de aan justitiabelen geboden bescherming toestaan wanneer de toepassing van de interne regels van sportfederaties, zoals in het hoofdgeding, van invloed is op de door het VWEU erkende rechten van economische aard (recht van vrij verkeer van werknemers, recht van vrijheid van vestiging en van vrijheid van dienstverrichting);
 - b) de rechtsbescherming voor de rechters van een lidstaat kan niet leiden tot uitsluiting van maatregelen op grond waarvan de gevolgen van sancties, zoals de sanctie in casu, bij wijze van conservatoire maatregel kunnen worden geschorst en nietig verklaard.
- 20 Volgens verzoeker impliceert een tuchtrechtelijke sanctie die bestaat in een verbod, zoals de hem opgelegde sanctie, en berust op een algemene bepaling, dat de door het VWEU gewaarborgde rechten op een eerlijk proces, van vrij verkeer, van vrijheid van vestiging en van dienstverrichting worden geschonden. Wanneer de betrokken onderneming, in casu de FIGC, de bevoegdheid heeft om vast te stellen onder welke voorwaarden andere potentieel concurrerende ondernemingen toegang tot de markt kunnen krijgen of om per geval daarover te beslissen door middel van een besluit tot verlening of weigering van voorafgaande toestemming voor deze toegang, dan moet deze bevoegdheid volgens de rechtspraak van het Hof worden afgebakend door transparante, duidelijke en nauwkeurige criteria overeenkomstig de artikelen 102 en 106 VWEU. Die criteria moeten waarborgen dat die bevoegdheid op niet-discriminerende wijze wordt uitgeoefend en moeten een doeltreffende rechterlijke toetsing mogelijk maken.
- 21 Volgens verzoeker bieden de tuchtprocedures van de FIGC en van het CONI, in strijd met de beginselen van het EVRM, aan justitiabelen geen billijke en daadwerkelijke bescherming. Justitiabelen moeten tegen een tuchtrechtelijke sanctie met een vrijheidsbeperkend karakter beroep kunnen instellen bij een instantie die volledig voldoet aan de vereisten van artikel 6 EVRM, ingeval de organen die een dergelijke sanctie hebben vastgesteld niet blijken te voldoen aan die vereisten (zogenaamde garantie op schadeloosstelling in het kader van *volledige rechtsmacht*). In de onderhavige zaak voldoen de betreffende organen van de FIGC en van het CONI, in strijd met artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, niet aan de vereisten van neutraliteit en onafhankelijkheid.

- 22 Verzoeker benadrukt dat de rechtspraak van het EHRM en die van de Corte Costituzionale uiteenlopen. Enerzijds heeft de Corte Costituzionale geoordeeld dat de uitsluiting van de bescherming die bestaat in nietigverklaring door de bestuursrechter van de sancties die door de organen van de sportfederaties zijn opgelegd, gerechtvaardigd is op grond dat schadevergoeding in geld voldoende is om de uit die sancties voortvloeiende schade te herstellen. Anderzijds volgt uit de rechtspraak van het EHRM dat schadevergoeding in geld louter een bijkomende vergoeding is bij bescherming in de vorm van nietigverklaring.
- 23 De FIGC en het CONI verzoeken om verwerping van het beroep van MI omdat het niet-ontvankelijk en ongegrond is. In de eerste plaats voeren deze verweersters aan dat verzoeker de bestuursrechter niet kan verzoeken om nietigverklaring van de bestreden besluiten omdat de bestuursrechter op grond van artikel 2 van wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet nr. 280/2003, zoals uitgelegd door de Corte Costituzionale, alleen per geval en met het oog op schadevergoeding uitspraak kan doen over sancties zoals die in casu.
- 24 In de tweede plaats betwisten verweersters de stelling van verzoeker dat de hem opgelegde sanctie betrekking heeft op een vermeende schending die niets te maken heeft met sportactiviteiten, omdat boekhoudkundige activiteiten die worden verricht in het kader van het besturen van een sportclub van invloed zijn op de sportactiviteiten en derhalve vallen onder de tuchtprocedures van de organen van de FIGC.
- 25 In de derde plaats merkt het CONI op dat de doelstelling van artikel 4 van de „codice di giustizia sportiva” van de FIGC niet moet worden beoordeeld in het licht van het beginsel dat strafrechtelijke bepalingen duidelijk en nauwkeurig moeten zijn. Aangezien de kenmerken van de sportsector impliceren dat sportregels van toepassing zijn op personen die vrijelijk ervoor kiezen om deel te nemen aan sport, moet artikel 4 van de „codice di giustizia sportiva” echter worden uitgelegd op basis van de waarden die in de sport gelden.
- 26 In de vierde plaats merkt de FIGC op dat de vragen van verzoeker ongegrond zijn omdat de Corte Costituzionale zich reeds diverse keren heeft uitgesproken over artikel 2 van wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet nr. 280/2003. Uit de rechtspraak van de Corte Costituzionale blijkt dat op grond van het Italiaanse recht de rechtsbescherming met betrekking tot tuchtrechtelijke sancties van sportfederaties beperkt is tot schadevergoeding teneinde de autonomie van het sportrecht te waarborgen. Wat betreft de vermeende strijdigheid met de artikelen 101 en 102 VWEU stelt de FIGC dat de betreffende sanctie het vrije verkeer van verzoeker op internationaal sportgebied niet belemmert omdat de werking ervan beperkt is tot de bevoegdheidssfeer van de FIGC en dat de uitbreiding van de sanctie tot de UEFA en de FIFA aan het hoofdgeding is onttrokken.

Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing

- 27 Met de eerste prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of artikel 6 en artikel 19, lid 1, VEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie aldus moeten worden uitgelegd dat zij – met het oog op de eerbiediging van het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming en het beginsel van volledige en daadwerkelijke rechtsbescherming – in de weg staan aan een nationale regeling inzake door sportfederaties opgelegde tuchtrechtelijke sancties, op grond waarvan de nationale rechter slechts met het oog op schadevergoeding uitspraak kan doen over die sancties en uitsluitend nadat alle fasen van de tuchtprocedure bij de organen van die federaties zijn doorlopen, en die rechter derhalve niet kan besluiten tot schorsing of nietigverklaring van die sancties.
- 28 In dat verband verwijst de verwijzende rechter naar de artikelen 24, 103 en 113 van de grondwet, naar de artikelen 1, 29, 30 en 133 van het wetboek bestuursprocesrecht, naar artikel 2058 van het burgerlijk wetboek, naar de artikelen 1, 2 en 3 van wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet nr. 280/2003, en naar de rechtspraak van de Corte Costituzionale op grond waarvan de genoemde artikelen 1, 2 en 3 drie vormen van bescherming bieden. 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 de onderwerpen genoemd in artikel 2 van wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet nr. 280/2003, en valt onder de bevoegdheid van de organen van de sportfederaties, aangezien de subjectieve rechtsposities niet voor de algemene rechtsorde van belang zijn maar uitsluitend voor de sportsector. 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.
- 29 De verwijzende rechter brengt in herinnering dat de bepaling van artikel 2 van wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet nr. 280/2003, waarbij de bevoegdheid van de bestuursrechter beperkt is tot bescherming die bestaat in de toekenning van schadevergoeding, volgens de Corte Costituzionale geen schending van artikel 24 van de grondwet vormt, omdat justitiabelen bij de organen van een sportfederatie kunnen verzoeken om nietigverklaring van een door die federatie opgelegde sanctie. Overigens bestaan er in de Italiaanse rechtsorde nog andere vormen van bescherming in de vorm van schadevergoeding in geld, waaronder de bescherming als bepaald in artikel 2058 van het burgerlijk wetboek. In dat verband heeft de Corte Costituzionale verduidelijkt dat de bepaling in het bovengenoemde artikel 2 het resultaat is van een redelijke afweging van het beginsel van volledige en daadwerkelijke rechtsbescherming en van de vereisten inzake de bescherming van de autonomie van het sportrecht.

- 30 Volgens de Corte Costituzionale vloeit hieruit voort dat de bestuursrechter per geval en uitsluitend met het oog op schadevergoeding uitspraak kan doen over tuchtrechtelijke sancties die zijn opgelegd door sportfederaties.
- 31 De verwijzende rechter merkt op dat het waarborgen van rechtsbescherming volgens artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie een algemeen grondbeginsel van het Unierecht is. Voorts is in artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU bepaald dat de lidstaten voor de justitiabelen moeten voorzien in de nodige rechtsmiddelen om daadwerkelijke rechtsbescherming op de onder het Unierecht vallende gebieden te verzekeren.
- 32 Zoals die rechter heeft benadrukt, blijkt uit de rechtspraak van het Hof dat elke lidstaat krachtens het beginsel van procedurele autonomie moet voorzien in een stelsel van dergelijke rechtsmiddelen, op voorwaarde dat dat stelsel in situaties waarop het Unierecht van toepassing is, niet ongunstiger is dan dat welke geldt voor soortgelijke situaties die onder het nationale recht vallen (gelijkwaardigheidsbeginsel) en dat dit de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maakt (doeltreffendheidsbeginsel).
- 33 De verwijzende rechter merkt op dat de bestuursrechter in het onderhavige geval op grond van de rechtsbescherming in de interne rechtsorde niet kan besluiten tot schorsing of nietigverklaring van een tuchtrechtelijke sanctie die is opgelegd door de organen van een sportfederatie, maar dat uitsluitend is voorzien in de mogelijkheid van schadevergoeding in geld. Die beperking sluit herstel van de schade in natura uit en sluit derhalve in het algemeen uit dat degene die door een onrechtmatige maatregel schade heeft geleden, zijn concrete doel kan verwezenlijken.
- 34 De verwijzende rechter herinnert eraan dat verzoeker stelt dat de betreffende organen van de FIGC en van het CONI niet voldoen aan de vereisten van neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid, welke vereisten noodzakelijk zijn om het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming te waarborgen. Voorts is het volgens de rechtspraak van het Hof, met het oog op het waarborgen van de bescherming van de justitiabelen voor een onpartijdige en onafhankelijk rechter, ten eerste noodzakelijk dat bij een rechterlijke instantie beroep kan worden ingesteld tegen maatregelen van een niet-rechterlijke instantie en, ten tweede, dat de rechter die een sanctie moet beoordelen niet alleen bevoegd is te besluiten tot toekenning van schadevergoeding maar ook tot nietigverklaring van die sanctie.
- 35 Wat de tweede prejudiciële vraag betreft, heeft de verwijzende rechter twijfels over de verenigbaarheid van artikel 2 van wetsbesluit nr. 220/2003, dat is omgezet in wet nr. 280/2003, zoals uitgelegd in de nationale rechtspraak, met het legaliteitsbeginsel en met het beginsel dat de omschrijving van strafbare feiten duidelijk moet zijn, aangezien de organen van de FIGC op grond van die bepaling aan een bestuurder van een sportclub een tuchtrechtelijke sanctie mogen opleggen die bestaat in het verbod om beroepsactiviteiten uit te oefenen vanwege de

schending van een door de FIGC vastgestelde regel (artikel 4 van de „codice di giustizia sportiva”), waarbij in algemene bewoordingen de eerbiediging van met name de beginselen van loyaliteit, eerlijkheid en integriteit is opgelegd.

- 36 In dat verband verwijst de verwijzende rechter ten eerste naar 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. Het legaliteitsbeginsel is een van de waarborgen ten aanzien van straffen die zich mede uitstrekken tot bestuursrechtelijke sancties met een vrijheidsbeperkend karakter. Aan dat beginsel koppelt de verwijzende rechter het beginsel dat de strafbepaling en de straf duidelijk en voldoende nauwkeurig moeten zijn.
- 37 Zoals de verwijzende rechter heeft opgemerkt, komt verzoeker op tegen een tuchtrechtelijke sanctie die bestaat in het tijdelijke verbod om beroepsactiviteiten uit te oefenen die vallen onder de bevoegdheid van de FIGC, en die hem is opgelegd vanwege de schending van het beginsel van loyaliteit, eerlijkheid en integriteit zoals neergelegd in artikel 4 van de „codice di giustizia sportiva” van de FIGC. Die sanctie heeft een vrijheidsbeperkend karakter en is, gelet op het algemene en onbepaalde karakter van het genoemde artikel 4, in strijd met het beginsel dat de in het vorige punt bedoelde strafbepaling duidelijk en voldoende nauwkeurig moet zijn.
- 38 Met de derde prejudiciële vraag wil de verwijzende rechter in wezen vaststellen of het Unierecht toestaat dat een sanctie wordt opgelegd die bestaat in het verbod voor de bestuurder van een sportclub om beroepsactiviteiten uit te oefenen die vallen onder de bevoegdheid van de FIGC, met de mogelijkheid van uitbreiding van dit verbod naar internationaal niveau, gelet op het feit dat die sanctie neerkomt op een beperking van de vrijheid van verkeer, van vestiging en van dienstverrichting van bestuurders van sportclubs binnen de Unie naar aanleiding van vermeende tuchtrechtelijke vergrijpen.
- 39 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.