



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
M. SPIELMANN
fremsat den 18. december 2025¹

Forenede sager C-424/24 og C-425/24

ZD

mod

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),

Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),

Procura federale presso la Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),

Collegio di garanzia dello sport presso il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),

Corte federale d'appello presso la Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) (C-424/24)

og

MI

mod

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),

Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) (C-425/24)

(anmodninger om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol i Lazio, Italien))

»Præjudiciel forelæggelse – disciplinær sanktion fastsat af en sportsretlig instans – midlertidigt forbud mod at udøve faglige aktiviteter som bestyrelsesmedlem i eller direktør for en fodboldklub – national lovgivning, hvorefter forvaltningsdomstolene ikke har kompetence til at annullere, idet de kun kan tilkende erstatning for skade – artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU – effektiv domstolsbeskyttelse – artikel 45 TEUF og artikel 56 TEUF – fri bevægelighed for arbejdstagere og tjenesteydelser«

Indledning

1. I sin generelle forelæsning om international privatret ved The Hague Academy of International Law redegjorde professor François Rigaux for, at det forhold, at sportsmyndighederne har et faktisk monopol i det sportsretlige system, giver overholdelse af de regler, som disse sportsmyndigheder har fastsat, et element af tvang, som giver disse regler en retlig værdi. Den situation, som personer, der har valgt at underkaste sig disse regler, befinder sig i, kan således

¹ – Originalsprog: fransk.

efter hans opfattelse sammenlignes med situationen for en »interplanetarisk rejsende«, for så vidt som den pågældende »for at befinde sig på månen eller på planeten Mars skal underkaste sig vægt- eller temperaturforhold og ved hjælp af egnet apparatur få opfyldt sit behov for ilt«².

2. Disse »sports«-reglers retlige karakter indebærer, at den myndighed eller de myndigheder, der har et faktisk monopol, har beføjelse til at sanktionere overtrædelse af reglerne, hovedsagelig ved hjælp af disciplinære sanktioner. Denne særegenhed ved det sportsretlige system er kernen i de foreliggende sager.

3. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol i Lazio, Italien) har med sine anmodninger om præjudiciel afgørelse anmodet Domstolen om at tage stilling til, om visse retsfor skrifter i Italien, som regulerer idrætsforbundenes udøvelse af sanktionsbeføjelsen over for personer, der henhører under deres kompetence, er forenelige med EU-retten.

4. Domstolen skal navnlig tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt en domstolsprøvelse, der alene kan føre til tilkendelse af erstatning for den skade, der er forvoldt de personer, som er blevet pålagt disciplinære sanktioner, er i overensstemmelse med retten til effektiv domstolsbeskyttelse i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

Retsfor skrifter

EU-retten

5. Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU samt artikel 45 TEUF, 56 TEUF, 101 TEUF og 102 TEUF er relevante i de foreliggende sager.

Italiensk ret

Forfatningen

6. Artikel 2 i Costituzione della Repubblica Italiana (den italienske forfatning) (herefter »forfatningen«)³ bestemmer:

»Republikken anerkender og sikrer menneskets ukrænkelige rettigheder, både som individ, og når det udlever sin personlighed som medlem af sociale grupper, og kræver opfyldelse af de ufravigelige pligter til at udvise politisk, økonomisk og social solidaritet.«

7. Forfatningens artikel 18, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Borgerne har ret til frit og uden tilladelse at forene sig til formål, som ikke er forbudt for enkeltpersoner i henhold til straffeloven.«

² – F. Rigaux, »Les situations juridiques individuelles dans un système de relativité générale. Cours général de droit international privé«, *Recueil des cours de l'Académie de La Haye en ligne*, Brill, Nijhoff, bind 213, 1989, s. 67.

³ – GURI nr. 298 af 27.12.1947.

8. Forfatningens artikel 24, stk. 1, fastsætter:

»Enhver kan anlægge sag med henblik på at beskytte sine egne rettigheder og legitime interesser.«

9. Forfatningens artikel 103, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Consiglio di Stato [(øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien)] og de øvrige forvaltningsdomstole har kompetence vedrørende beskyttelsen af legitime interesser og, på særlige lovbestemte områder, også af subjektive rettigheder i forhold til den offentlige forvaltning.«

10. Den italienske forfatnings artikel 113 har følgende ordlyd:

»Retsbeskyttelse af rettigheder og legitime interesser mod forvaltningsakter er altid tilladt ved almindelige domstole eller forvaltningsdomstole.

Denne retsbeskyttelse kan ikke afskæres eller begrænses til særlige retsmidler eller til bestemte kategorier af retsakter.

Loven fastsætter, hvilke retsinstanser der kan annullere den offentlige forvaltnings retsakter, i de tilfælde og med de virkninger, der er fastsat i loven.«

Lov om forvaltningsretsplejen

11. Artikel 1 i codice del processo amministrativo (lov om forvaltningsretsplejen), godkendt ved decreto legislativo nr. 104 (lovdekret nr. 104)⁴ af 2. juli 2010, bestemmer i stk. 1:

»Forvaltningsdomstolen sikrer fuld og effektiv beskyttelse i overensstemmelse med principperne i forfatningen og EU-retten.«

12. Denne lovs artikel 30 fastsætter følgende i stk. 6:

»Forvaltningsdomstolene har enekompetence til at påkende ethvert krav om erstatning for skade som følge af krænkelse af legitime interesser eller, på de områder, der henhører under dens enekompetence, subjektive rettigheder.«

13. Nævnte lovs artikel 133 indeholder bl.a. et stk. 1, der bestemmer:

»Medmindre loven bestemmer andet, har forvaltningsdomstolene enekompetence til at påkende:

[...]

z) tvister vedrørende foranstaltninger fra Comitato Olimpico Nazionale Italiano [(den nationale italienske olympiske komité (CONI))] eller idrætsforbundene, som ikke henhører under de sportsretlige organers kompetence, med undtagelse af tvister angående formuemæssige forhold mellem selskaber, foreninger og sportsudøvere.«

⁴ – GURI nr. 156 af 7.7.2010, s. 1.

Lov nr. 280/2003

14. Decreto-legge n° 220 recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sport (lovdekret nr. 220 om hastebestemmelser vedrørende sportsret)⁵ af 19. august 2003 blev ophøjet til lov ved legge n° 280, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n° 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sport (lov nr. 280 om ophøjelse til lov med ændring af lovdekret nr. 220 om hastebestemmelser vedrørende sportsret)⁶ af 17. oktober 2003 (herefter »lov nr. 280/2003«).

15. Artikel 1-3 i lov nr. 280/2003 har følgende ordlyd:

»Artikel 1 – Generelle bestemmelser

1. Republikken anerkender og fremmer autonomien i den nationale sportsret som udtryk for den internationale sportsret, der henhører under Den Internationale Olympiske Komité.
2. Forholdet mellem sportsretten og republikkens lovgivning reguleres på grundlag af princippet om autonomi, bortset fra i de tilfælde, hvor der foreligger subjektive retsstillinger, som er knyttet til sportsretten, og som er relevante for republikkens retsorden.

Artikel 2 – Det sportsretlige systems autonomi

1. I henhold til principperne i artikel 1 henhører nedenstående spørgsmål fuldt ud under det sportsretlige system:
 - a) overholdelse og anvendelse af retsfor skrifter, organisatoriske regler og vedtægtsbestemmelser i den nationale sportsret og dennes forgreninger med henblik på at sikre korrekt afvikling af sportsaktiviteter
 - b) adfærd, som er relevant på det disciplinære plan, samt pålæggelse og anvendelse af de respektive sportslige disciplinære sanktioner.
2. På områderne i stk. 1 tilkommer det klubber, foreninger, deres medlemmer og tilknyttede medlemmer at anlægge sag ved de sportsretlige organer i medfør af bestemmelserne i vedtægterne og bekendtgørelserne udstedt af [CONI] og idrætsforbundene [...]

[...]

Artikel 3 – Kompetenceregler og overgangsbestemmelser

1. Når en sag er blevet behandlet i alle instanser i det sportsretlige system, og med forbehold for de almindelige domstoles kompetence vedrørende formuemæssige forhold mellem klubber, foreninger og sportsudøvere, regulerer loven om forvaltningsretspleje alle øvrige tvister angående foranstaltninger fra [CONI] eller idrætsforbundene, som ikke er forbeholdt de sportsretlige organer i overensstemmelse med artikel 2, i alle tilfælde uden at dette berører bestemmelserne i eventuelle voldgiftsklausuler i [CONI's] og idrætsforbundenes vedtægter og forordninger som omhandlet i artikel 2, stk. 2 [...]

⁵ – GURI nr. 192 af 20.8.2003, s. 4.

⁶ – GURI nr. 243 af 18.10.2003, s. 4.

[...]«

FIGC's kodeks for judiciel kompetence på sportsområdet

16. Det regelsæt, i henhold til hvilket de i hovedsagerne omhandlede sanktioner er blevet pålagt, er codice di giustizia sportiva della Federazione Italiana Giuoco Calcio (det italienske fodboldforbunds (FIGC) kodeks for judiciel kompetence på sportsområdet)⁷.

17. Ifølge artikel 2, stk. 1, i denne kodeks finder den bl.a. anvendelse på »ledere«, der udøver en erhvervsmæssig aktivitet på sportsområdet, til hvilken kategori af personer ZD og MI ubestridt henhører.

18. Artikel 4 i nævnte kodeks med overskriften »De generelle bestemmelsers ufravigelige karakter« bestemmer:

»1. De i artikel 2 omhandlede retssubjekter har pligt til at overholde FIGC's vedtægter, kodeksen, interne organisationsregler samt forbundets øvrige regler og til at overholde principperne om loyalitet, korrekthed og integritet i alle forhold, som vedrører sportsudøvelse.

2. Ved tilsidesættelse af forpligtelserne i stk. 1 anvendes de sanktioner, der er fastsat i artikel 8, stk. 1, litra a), b), c) og g), og i artikel 9, stk. 1, litra a), b), c), d), f), g) og h).

[...]«

19. Blandt andre sanktioner henviser samme kodeks' artikel 9, stk. 1, litra f), til »diskvalificering for en bestemt periode inden for FIGC med mulighed for anmodning om udvidelse til også at omfatte [Det Europæiske Fodboldforbund (UEFA)]«.

20. Artikel 31 i FIGC's kodeks for judiciel kompetence på sportsområdet med overskriften »Overtrædelser i økonomisk og forvaltningsmæssig henseende« bestemmer i stk. 1:

»Manglende fremlæggelse, materiel eller begrebsmæssig ændring eller forfalskning, selv delvis, af de dokumenter, der kræves af de sportsretlige organer, commissione di vigilanza sulle società di calcio professionistiche [(kommissionen for tilsyn med professionelle fodboldklubber)] og forbundets andre tilsynsorganer samt af de organer, der er kompetente til at udstede UEFA- og FIGC-licenser, eller afgivelse af falske, undvigende eller delvise oplysninger udgør en administrativ forseelse. Enhver adfærd, der på den ene eller anden måde har til formål at omgå forbundsmæssige bestemmelser om forvaltning og økonomi samt manglende gennemførelse af afgørelser i denne henseende fra de kompetente forbundsmæssige organer, udgør ligeledes en administrativ forseelse. Uden at dette berører anvendelsen af de strengere sanktioner, der er fastsat i UEFA's reglement for udstedelse af licenser eller andre særlige regler, og de strengere sanktioner, der kan pålægges som følge af de andre forhold, der er omhandlet i denne artikel, pålægges et selskab, der begår de i dette stykke omhandlede forhold, en bøde samt en advarsel.«

⁷ – Godkendt af Giunta Nazionale del CONI (CONI's nationale råd) i overensstemmelse med artikel 7, stk. 5, litra l), i Statuto CONI (CONI's vedtægter) ved afgørelse nr. 258 af 11.6.2019.

Twisterne i hovedsagerne, de præjudicielle spørgsmål og retsforhandlingerne for Domstolen

21. ZD og MI er henholdsvis tidligere præsident for og tidligere medlem af bestyrelsen for selskabet Juventus F.C. SpA (herefter »Juventus«), som er en professionel fodboldklub i Italien.

22. Federazione Italiana Giuoco Calcio (det italienske fodboldforbund, herefter »FIGC«) er en privatretlig forening med hjemsted i Italien. Dens formål er at fremme og regulere professionel fodbold og amatør fodbold i denne medlemsstat. Den er medlem af Det Internationale Fodboldforbund (FIFA) og Det Europæiske Fodboldforbund (UEFA).

23. Comitato Olimpico Nazionale Italiano (den nationale italienske olympiske komité, herefter »CONI«) er et offentligt organ med hjemsted i Italien. Ifølge den forelæggende ret har denne komite til opgave at koordinere de forskellige italienske idrætsforbunds aktiviteter.

24. Den 1. april 2022 anlagde Procura Federale Presso La Federazione Italiana Giuoco Calcio (forbundets anklagemyndighed under FIGC, Italien) (herefter »forbundets anklagemyndighed«), som er det organ i FIGC, der har kompetence i disciplinærsager, sag ved Tribunale Federale nazionale (forbundets nationale domstolsorgan under FIGC, Italien) (herefter »forbundets domstolsorgan«) mod flere italienske professionelle fodboldklubber, herunder Juventus, og mod flere af deres ledere. Forbundets anklagemyndighed foreholdt de sidstnævnte bl.a., at de havde tilsidesat princippet om loyalitet, princippet om korrekthed og princippet om integritet som omhandlet i artikel 4 og 31 i FIGC's kodeks for juridisk kompetence på sportsområdet. Navnlig beskyldte den nærmere bestemt ZD og MI for at have deltaget i indførelsen af en ordning med fiktive kapitalgevinster på i alt over 60 mio. EUR ved at have foranlediget eller godkendt, at der i Juventus' årsrapporter og regnskabsbalancer for 2020 og 2021 var afgivet erklæringer, der fejlagtigt fremstillede en række transaktioner om salg af spillertjenesteydelser, og dermed transfers, som uafhængige transaktioner. Ifølge forbundets anklagemyndighed var der reelt tale om byttehandler med det formål at undgå anvendelsen af den internationale regnskabsstandard, der fandt anvendelse på disse, og i sidste ende at indberette resultater og aktiver, der var større end de faktiske resultater og aktiver for de klubber, der deltog i denne ordning.

25. Ved afgørelse af 22. april 2022 traf forbundets domstolsorgan, som er det organ i FIGC, der har kompetence bl.a. på området for disciplinære sanktioner, en afgørelse, hvori den frifandt alle de fysiske og juridiske personer, der var omfattet af denne sag⁸.

26. Forbundets anklagemyndighed iværksatte appel til prøvelse af denne afgørelse ved Corte Federale d'appello presso la Federazione Italiana Giuoco Calcio (forbundets appeldomstol under FIGC, Italien) (herefter »forbundets appeldomstol«).

27. Ved afgørelse af 27. maj 2022 stadfæstede forbundets appeldomstol forbundets domstolsorgans afgørelse⁹.

28. Den 24. november 2022 modtog forbundets anklagemyndighed fra republikkens anklagemyndighed ved Tribunale di Torino (retten i Torino, Italien) kopi af dokumenter, der indgik i sagsakterne i en parallel straffesag, som anklagemyndigheden havde indledt, vedrørende de faktiske omstændigheder, der er omhandlet i den sag, der er nævnt i punkt 24 i dette forslag til afgørelse. Efter modtagelse heraf vurderede forbundets anklagemyndighed, at disse dokumenter begrundede, at der blev iværksat en delvis revisionsappel ved forbundets appeldomstol.

⁸ – Afgørelse nr. 0128/TFNSD-2021-222.

⁹ – Afgørelse nr. 0089/CFA-2021-2022.

29. I løbet af januar måned 2023 vedtog forbundets appeldomstol en afgørelse, hvori den tog forbundets anklagemyndigheds revisionsappel til følge¹⁰. Ved denne afgørelse pålagde den bl.a. ZD og MI en disciplinær sanktion, der bestod i et forbud mod at udøve aktiviteter inden for FIGC i en periode på 24 måneder, ledsaget af en anmodning om udvidelse af sanktionen til at omfatte UEFA og FIFA. Dette forbud, som i praksis omfatter udøvelse af enhver erhvervsmæssig aktivitet på det område, der henhører under FIGC's kompetence, dvs. professionel fodbold og amatør fodbold i Italien, blev efterfølgende udvidet til at omfatte hele verden af FIFA's disciplinærudvalg.

30. Den nævnte afgørelse blev anfægtet af bl.a. ZD og MI ved Collegio di Garanzia della Sport presso il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (sportsgarantiretten under CONI, Italien) (herefter »sportsgarantiretten«), som er den øverste sportsretlige instans.

31. Ved afgørelse af 8. maj 2023 forkastede sportsgarantiretten ZD's og MI's appeller, men tog andre personers appeller til følge, og hjemviste sagen til forbundets appeldomstol med henblik på at give denne instans mulighed for endeligt at fastsætte de disciplinære sanktioner, der skulle pålægges¹¹.

32. Den 25. maj 2023 blev der afsagt en kendelse om tiltalefrafald i den ovennævnte straffesag.

33. ZD og MI har efterfølgende anlagt sag ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol i Lazio), som er den forelæggende ret, til prøvelse af de afgørelser, der successivt er truffet af forbundets appeldomstol og sportsgarantiretten, for så vidt som disse afgørelser vedrører dem.

34. I forelæggelsesafgørelserne har den forelæggende ret for det første anført, at ZD og MI med deres respektive søgsmål principalt har nedlagt påstand om udsættelse og annullation af den disciplinære sanktion, som de er blevet pålagt af forbundets appeldomstol, og alene subsidiært om erstatning for den skade, som denne sanktion har forvoldt dem. Den forelæggende ret er imidlertid i henhold til den gældende italienske lovgivning, som fortolket af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager), forpligtet til at afvise disse to søgsmål »på grund af manglende kompetence«, for så vidt som de har til formål at opnå annullation af disse disciplinære sanktioner.

35. I to domme af 7. februar 2011¹² og af 17. april 2019¹³ fastslog Corte costituzionale (forfatningsdomstol, Italien) nemlig i det væsentlige, at artikel 2 og 3 i lov nr. 280/2003 skal fortolkes således, at de tillægger »de sportsretlige organer«, herunder forbundets domstolsorgan, forbundets appeldomstol og sportsgarantiretten, enekompetence til at påkende påstande om suspension og annullation af de disciplinære sanktioner, der er pålagt juridiske eller fysiske personer, som er medlemmer af eller tilknyttet forskellige italienske idrætsforbund. Forvaltningsdomstolene har i henhold til artikel 133, stk. 1, litra z), i lov om forvaltningsretsplejen alene kompetence til at påkende tvister vedrørende retsakter fra CONI og italienske idrætsforbund, som ikke er forbeholdt »de sportslige organer«. Til disse tvister hører søgsmål, hvorved personer, som er blevet pålagt sådanne disciplinære sanktioner, efter »behandling i alle instanser i det sportsretlige system« anmoder de almindelige domstole om indirekte at efterprøve lovligheden af disse sanktioner med henblik på at opnå »retsbeskyttelse

¹⁰ – Afgørelse nr. 0063/CFA2022-2023, afsagt den 20.1.2023 og indleveret den 30.1.2023.

¹¹ – Afgørelse nr. 40/2023.

¹² – Dom nr. 49/2011 (GURI nr. 8 af 16.2.2011, IT:COST:2011:49).

¹³ – Dom nr. 160/2019 (GURI nr. 27 af 3.7.2019, IT:COST:2019:160).

ved domstolene svarende til« deres »subjektive retsstilling« og beskyttelse af deres »legitime rettigheder og interesser«. En sådan beskyttelse kan kun bestå af en økonomisk erstatning for den skade, som disse personer har lidt.

36. Som det fremgår af de samme domme, har Corte costituzionale (forfatningsdomstol) baseret denne fortolkning af de forskellige omhandlede bestemmelser i lov nr. 280/2003 og i lov om forvaltningsretsplejen på den konstatering, at disse bestemmelser er et resultat af en »rimelig afvejning«, som den italienske lovgiver har foretaget i artikel 1 i lov nr. 280/2003 mellem på den ene side princippet om effektiv og fuldstændig retsbeskyttelse, der er fastsat i forfatningens artikel 24, artikel 103 og artikel 113, og på den anden side behovet for at sikre det sportsretlige systems autonomi, som er beskyttet i henhold til forfatningens artikel 2 og 18. Domstolsbeskyttelsen af de berørte personer sikres således effektivt ved det »sportslige system«, som er et særligt udtryk for den »foreningsretlige retsorden«, for så vidt angår retlige problemstillinger som dem, der følger af pålæggelse af disciplinære sanktioner, der er relevante for den »sektorspecifikke retsorden«, som »den sportslige retsorden« udgør, men ikke for den »almindelige retsorden«. Samtidig vil den effektive retsbeskyttelse af disse personers »subjektive retsstilling« i forhold til den »almindelige retsorden« fortsat blive sikret af forvaltningsdomstolene.

37. For det andet er den forelæggende ret af den opfattelse, at det er nødvendigt at forelægge Domstolen et spørgsmål om fortolkningen af EU-retten for at kunne tage stilling til såvel formaliteten med hensyn til de af ZD og MI anlagte søgsmål som realiteten i disse søgsmål.

38. For det tredje og sidste har den forelæggende ret i det væsentlige anført, at den er i tvivl om, hvorvidt lov nr. 280/2003 er forenelig med EU-retten.

39. På denne baggrund har Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol i Lazio) i sag C-424/24 besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Skal EU-retten, og navnlig artikel 6 [TEU] og 19 TEU, i lyset af artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ^[14] og artikel 6 i [den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder ^{15]}, sammenholdt med princippet om en effektiv retsbeskyttelse, fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for, at en medlemsstats lovgivning som den, der følger af artikel 2 i lovdekret nr. 220/2003, ophøjet til lov nr. 280/2003, som fortolket i [national] retspraksis, når en sag er blevet behandlet i alle instanser af de nationale idrætsretlige organer, udelukker adgang til domstolsprøvelse inden for rammerne af et søgsmål, hvor en national ret (i den konkrete situation en forvaltningsdomstol) har beføjelse til at annullere en sportslig disciplinær sanktion og dens fremtidige virkninger samt til ved foreløbige forholdsregler at suspendere fuldbyrdelsen af sanktionen, med den følge, at den nationale rets beføjelser er begrænset til at idømme økonomisk erstatning svarende til det lidte tab, selv hvis udøvelsen af de disciplinære beføjelser konkret var retsstridig?
- 2) Skal EU-retten, og navnlig artikel 6 TEU og 19 TEU, fortolket i lyset af [chartrets] artikel 47-49 [...] samt af EMRK's artikel 6 og 7, fortolkes således, at disse bestemmelser – for at sikre overholdelsen af legalitetsprincippet, princippet om, at de bestemmelser, som definerer lovovertrædelser, skal være fastsat udtømmende og have tilstrækkeligt bestemt

¹⁴ – Herefter »chartret«.

¹⁵ – Undertegnet i Rom den 4.11.1950 (herefter »EMRK«).

karakter, samt princippet om en retfærdig rettergang – er til hinder for en national lovgivning som den, der følger af artikel 2 i lovdekret nr. 220/2003, ophøjet til lov nr. 280/2003, som fortolket i [national] retspraksis, ifølge hvilken de [sportsretlige] organer ved anvendelse af princippet om [det sportsretlige systems] autonomi [...], som fastsat i den [...] nationale lovgivning og fortolket i [national] retspraksis, har beføjelse til at pålægge en sportsdirektør en disciplinær sanktion med karakter af et forbud mod udøvelse af de pågældende faglige aktiviteter som følge af overtrædelsen af en regel i forbundsordningen (artikel 4, stk. 1, i [FGCI's] kodeks for juridisk kompetence på [sportsområdet]), hvilken regel ved en generel og ubestemt formulering foreskriver, at alle medlemmer og direktører er forpligtet til, ud over forbundets vedtægter og øvrige regler, at overholde loyalitetsprincippet, rimelighedsprincippet og [princippet om integritet]?

- 3) Skal EU-retten, og navnlig artikel 45 TEUF, 49 TEUF, 56 TEUF, 101 TEUF og 102 TEUF samt [chartrets] artikel 47 [...], fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning som den, der følger af artikel 2 i lovdekret nr. 220/2003, ophøjet til lov nr. 280/2003, ifølge hvilken de [sportsretlige] organer har beføjelse til at anvende en disciplinær sanktion med karakter af forbud, der bevirker, at en topdirektør [for en sportsklub på internationalt niveau] ikke må udøve sine faglige aktiviteter på nationalt plan og i udlandet i en periode på 24 måneder?»

40. Det på baggrund af de samme omstændigheder, at den forelæggende ret i sag C-425/24 har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen i det væsentlige de samme præjudicielle spørgsmål.

41. ZD, MI, CONI, FIGC, den italienske og den portugisiske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg.

42. ZD, MI, CONI, FIGC, den italienske regering og Kommissionen har afgivet mundtlige indlæg i retsmødet den 17. september 2025.

Bedømmelse

43. Efter anmodning fra Domstolen vedrører dette forslag til afgørelse udelukkende det første og det tredje præjudicielle spørgsmål. Jeg vil først behandle det tredje spørgsmål, inden jeg behandler det første.

Det tredje spørgsmål

44. Den forelæggende ret ønsker med det tredje spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 45 TEUF, 56 TEUF, 101 TEUF og 102 TEUF¹⁶ skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for et nationalt regelsæt som det i de foreliggende sager omhandlede, der giver sportsdomstolene beføjelse til at pålægge en leder i en sportsklub en sanktion, der har den virkning, at den forbyder den pågældende at udøve sin erhvervsmæssige aktivitet på nationalt og internationalt plan i en periode på 24 måneder.

¹⁶ – Den forelæggende ret har ligeledes nævnt artikel 49 TEUF om etableringsfriheden. Domstolen bør imidlertid omformulere dette spørgsmål, således at det ikke omfatter denne bestemmelse, eftersom de funktioner, som en leder udøver i en fodboldklub, på grund af deres særlige art ikke forekommer mig at henhøre under aktiviteter, der kan udøves på fast og vedvarende måde fra et driftssted i bestemmelsesmedlemsstaten. Jf. dom af 7.9.2022, Cilevičs m.fl. (C-391/20, EU:C:2022:638, præmis 54).

Formaliteten

45. Kommissionen og den italienske regering har rejst tvivl om, hvorvidt det foreliggende spørgsmål¹⁷ kan antages til realitetsbehandling, idet de i det væsentlige er af den opfattelse, at den forelæggende ret i sine anmodninger ikke har forklaret den forbindelse, som den har etableret mellem de EU-retlige bestemmelser, der ønskes fortolket, og den nationale lovgivning, der finder anvendelse i tvisterne i hovedsagerne.

46. Ifølge Kommissionen ses tvisterne i hovedsagerne ikke at have en grænseoverskridende karakter. Ifølge denne institution er alle elementer i disse sager afgrænset til Italien, idet de drejer sig om disciplinære sanktioner, som er pålagt italienske ledere i sportsklubber, der har en arbejdsmæssig relation til en italiensk fodboldklub, og som ikke har udøvet deres ret til fri bevægelighed. Disse sanktioner består således i »et midlertidigt forbud mod at udøve aktiviteter inden for FIGC i en periode på 24 måneder, ledsaget af en anmodning om udvidelse inden for rammerne af UEFA og FIFA«. En hindring for de berørte lederes frie bevægelighed vil derfor først blive konkretiseret på det tidspunkt, hvor UEFA eller FIFA imødekommer anmodningen om udvidelse af det geografiske anvendelsesområde for de sanktioner, der er fastsat af FIGC, til også at gælde på europæisk eller globalt plan.

47. Det skal i denne henseende anføres, at Domstolen allerede har accepteret at besvare spørgsmål, som den er blevet forelagt, i det tilfælde, hvor den omhandlede nationale lovgivning, på grund af sin genstand eller selve sin art, *kunne* have grænseoverskridende virkninger¹⁸. Dette er tilfældet med den omhandlede italienske lovgivning, som, blandt de sanktioner der skal sikre overholdelsen af disse bestemmelser, fastsætter visse sanktioner, der kan ledsages af en anmodning om udvidelse inden for rammerne af UEFA og FIFA.

48. Jeg foreslår derfor Domstolen at forkaste denne formalitetsindsigelse.

Realiteten

49. Indledningsvis skal det anføres, at de nationale bestemmelser, der er genstand for det foreliggende spørgsmål, og som henhører under FIGC's kodeks for judiciel kompetence på sportsområdet, regulerer visse aspekter af FIGC's sanktionsaktiviteter. Denne kodeks er fastsat af den privatretlige forening FIGC og godkendt af CONI. Sidstnævnte organ, som er af offentligretlig karakter, skal nemlig vurdere, om kodeksen er i overensstemmelse med loven, med Statuto Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI's vedtægter)¹⁹, med de grundlæggende principper og med de retningslinjer og kriterier, der er fastsat af CONI's nationale råd²⁰.

50. Dernæst er det nødvendigt at undersøge spørgsmålene om disse bestemmelsers forenelighed med konkurrencereglerne (artikel 101 TEUF og 102 TEUF) i første række og med reglerne om arbejdskraftens og tjenesteydelsernes frie bevægelighed i anden række (artikel 45 TEUF og 56 TEUF). Det er dog hensigtsmæssigt at fremsætte en indledende betragtning.

¹⁷ – Selv om denne formalitetsindsigelse i Kommissionens skriftlige indlæg synes at henvise til det første præjudicielle spørgsmål, tilkendegav denne institution i retsmødet, at den nævnte indsigelse rettelig vedrører det tredje spørgsmål.

¹⁸ – Jf. til illustration dom af 18.7.2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, præmis 32 og 33).

¹⁹ – Ændret af CONI's Consiglio Nazionale (nationalt råd) den 21.11.2023 ved afgørelse nr. 1745, godkendt ved dekret af 20.12.2023 af Presidente del Consiglio dei Ministri (ministerrådets formand).

²⁰ – Jf. artikel 7, stk. 5, litra l), i CONI's vedtægter.

51. I henhold til fast retspraksis er idrætsaktiviteter reguleret af EU-retten, når der er tale om økonomisk virksomhed. Som Domstolen for nylig har fastslået, er det kun visse specifikke regler, der dels udelukkende er vedtaget af ikke-økonomiske grunde, og som dels vedrører spørgsmål, der alene angår sporten som sådan, der skal anses for ikke at have noget med økonomisk virksomhed at gøre²¹. Det er indlysende, at regler om den økonomiske forvaltning af en professionel sportsklub, som i denne sag, ikke falder ind under denne kategori og derfor ikke falder uden for EU-rettens anvendelsesområde.

52. Henset til artikel 101 TEUF synes den forelæggende ret at være i tvivl om, hvorvidt afgørelser, såsom afgørelsen om at pålægge den omhandlede sanktion, der er truffet af privatretlige foreninger, som organiserer fodboldturneringer, skal kvalificeres som »vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder« og derfor er omfattet af det forbud, der er fastsat i denne bestemmelse.

53. Det skal fremhæves, at for at være omfattet af forbuddet i artikel 101, stk. 1, TEUF skal en aftale, en vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder eller en samordnet praksis kunne påvirke handelen mellem medlemsstaterne og have »til formål eller til følge« at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen inden for det indre marked²². En overtrædelse af artikel 101 TEUF kan således alene konstateres, hvis disse to betingelser er opfyldt.

54. Selv hvis det antages, at det omhandlede nationale regelsæt udgør en »vedtagelse inden for en sammenslutning af virksomheder«, fremgår det imidlertid på ingen måde af sagsakterne, at dette regelsæt og de sanktioner, som det giver mulighed for at pålægge, vil kunne have et konkurrencebegrænsende formål eller en konkurrencebegrænsende virkning.

55. Dette regelsæt vedrører således pålæggelse af disciplinære sanktioner over for fysiske personer, såsom lederne i fodboldklubberne. Intet i sagen tyder imidlertid på, at pålæggelsen af disse sanktioner indirekte kan medføre nedrykning af den fodboldklub, hvori de sanktionerede ledere udøvede deres erhvervsmæssige aktivitet. Henset hertil kan det ikke konkluderes, at det nævnte regelsæt kan fordreje konkurrencen mellem virksomheder.

56. Hvad angår artikel 102 TEUF forbyder denne bestemmelse, at en eller flere virksomheder misbruger sin eller deres dominerende stilling på det indre marked, for så vidt som samhandelen mellem medlemsstaterne herved kan påvirkes. Bestemmelsen har således til formål at forhindre, at konkurrencen påvirkes til skade for almenheden, de enkelte virksomheder og forbrugerne, ved at bekæmpe, at virksomheder, der har en dominerende stilling, udviser en adfærd, der begrænser konkurrence på ydelser, og som dermed kan påføre forbrugerne direkte eller indirekte skade²³.

57. Selv om det i de foreliggende sager antages, at FIGC og CONI kan kvalificeres som »virksomheder« i konkurrenceretlig forstand, kan jeg ikke se, på hvilket marked de skulle have en dominerende stilling, eller at de vil kunne misbruge denne stilling ved at udøve deres beføjelse til at pålægge lederne i fodboldklubberne sanktioner.

²¹ – Jf. dom af 21.12.2023, European Superleague Company (C-333/21, herefter »European Superleague-dommen«, EU:C:2023:1011, præmis 84). Dette er særligt tilfældet for regler, der vedrører udelukkelse af udenlandske spillere fra sammensætningen af hold, som deltager i turneringer mellem hold, der repræsenterer deres land, eller fastsættelse af klassifikationskriterier, som anvendes ved udtagelse af idrætsudøvere, der deltager individuelt i turneringer.

²² – Jf. dom af 6.12.2017, Coty Germany (C-230/16, EU:C:2017:941, præmis 22).

²³ – Jf. dom af 25.2.2025, Alphabet m.fl. (C-233/23, EU:C:2025:110, præmis 37 og den deri nævnte retspraksis).

58. Følgelig giver den angivelige mangel på gennemsigtige, klare og præcise materielle kriterier for udøvelsen af denne sanktionsbeføjelse, som sagsøgerne i hovedsagerne har påberåbt sig, under alle omstændigheder ikke anledning til problemer i forhold til artikel 102 TEUF²⁴.

59. Artikel 101 TEUF og 102 TEUF er derfor efter min opfattelse ikke til hinder for et nationalt regelsæt som det foreliggende.

60. Hvad angår EUF-traktatens regler om fri bevægelighed skal det anføres, at det følger af fast retspraksis, at alle EUF-traktatens bestemmelser om fri bevægelighed for personer skal gøre det lettere for unionsborgerne at udøve erhvervsmæssig beskæftigelse af enhver art på hele Unionens område, og at disse bestemmelser er til hinder for foranstaltninger, som kan skade disse borgere, såfremt de ønsker at udøve en erhvervsmæssig beskæftigelse på en anden medlemsstats område²⁵. Følgelig er artikel 45 TEUF til hinder for enhver national foranstaltning, som kan gøre det vanskeligere eller mindre attraktivt for unionsborgerne at udøve de ved denne bestemmelse sikrede grundlæggende friheder. Det samme retlige kriterium finder anvendelse for så vidt angår den frie udveksling af tjenesteydelser i henhold til artikel 56 TEUF²⁶.

61. Jeg påpeger i denne henseende, at de disciplinære sanktioner, der er fastsat i FIGC's kodeks for judiciel kompetence på sportsområdet, og som bl.a. pålægges lederne i de italienske professionelle fodboldklubber, kan forhindre disse ledere i at acceptere tilbud om lønnet beskæftigelse hos andre europæiske fodboldklubber eller i at handle som tjenesteydere i forhold til de samme klubber. Under disse omstændigheder kan det næppe diskuteres, at der foreligger en hindring for den frie bevægelighed som omhandlet i artikel 45 TEUF og 56 TEUF for ledere, der er pålagt sanktioner.

62. Ifølge fast retspraksis kan en sådan hindring ikke desto mindre tillades, når det for det første godtgøres, at vedtagelsen heraf forfølger et legitimt mål af almen interesse, og for det andet, at den overholder proportionalitetsprincippet²⁷.

63. Hvad angår spørgsmålet, om der foreligger et legitimt mål af almen interesse, skal følgende præciseres.

64. Det fremgår af sagen, at artikel 4 i FIGC's kodeks for judiciel kompetence på sportsområdet fastsætter en forpligtelse til at overholde princippet om loyalitet, princippet om korrekthed og princippet om integritet i ethvert forhold, der vedrører sportsudøvelse, under trussel om sanktioner, der bl.a. er fastsat i samme lovs artikel 9.

65. Den første af disse bestemmelser vedrører således adfærd, der tilsidesætter princippet om loyal deltagelse i sportsturneringer og følgelig princippet om ligebehandling af de involverede klubber.

66. Adfærd som den, sagsøgerne i hovedsagerne har udvist²⁸, gør det muligt for den klub, som de tilhører, at opnå en ulovlig økonomisk fordel i forhold til de øvrige klubber, der deltager i de samme turneringer. Adfærden griber således ind i de lige vilkår for deltagelse i disse turneringer

²⁴ – Jf. European Superleague-dommen (præmis 131-135).

²⁵ – Jf. dom af 16.11.2023, Kommissionen mod Nederlandene (Overførsel af værdien af pensionsrettighederne) (C-459/22, EU:C:2023:878, præmis 29).

²⁶ – Jf. dom af 12.9.2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, præmis 44).

²⁷ – Jf. dom af 4.10.2024, FIFA (C-650/22, herefter »FIFA-dommen«, EU:C:2024:824, præmis 95).

²⁸ – Jf. punkt 24 i dette forslag til afgørelse.

mellem de klubber, der er involveret i turneringerne. Den sanktionsbestemmelse, der er fastsat i det omhandlede nationale regelsæt, har således til formål at sikre en loyal afvikling af sportsturneringer på lige vilkår, der ikke fordrejes ved svig.

67. Jeg er for mit vedkommende overbevist om, at et sådant formål kan påberåbes som begrundelse for at vedtage det omhandlede regelsæt, og dette så meget desto mere som Domstolen for nylig har anerkendt, at »formålet om at sikre lige vilkår i de sportslige kampe udgør et legitimt mål af almen interesse, som kan forfølges af et idrætsforbund«²⁹.

68. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt det omhandlede nationale regelsæt er egnet til at sikre virkeliggørelsen af dette formål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det, skal det anføres, at Domstolens praksis fremhæver nødvendigheden af, at den skønsbeføjelse, som de instanser, der har kompetence til at pålægge sanktioner, råder over, ikke udøves vilkårligt. Det fremgår af denne retspraksis bl.a., at foreninger som FIGC har ret til at fastsætte sanktioner i tilfælde af overtrædelse af de regler, som FIGC har fastsat i sin kodeks for judiciel kompetence på sportsområdet, når disse regler og de sanktioner, der har til formål at sikre overholdelsen heraf, er begrundet i et legitimt mål af almen interesse. Ifølge Domstolen kan sådanne sanktioner imidlertid kun tillades på betingelse af, at fastsættelsen heraf undergives kriterier, der er *gennemsigtige og objektive, ikke er udtryk for forskelsbehandling og er forholdsmæssige*. Dette sidstnævnte krav indebærer bl.a., at der skal tages hensyn til *de særlige omstændigheder i hver enkelt sag* ved fastsættelsen af sanktionernes størrelse og varighed. Desuden skal disse kriterier kunne gøres til genstand for en *effektiv domstolsprøvelse*³⁰.

69. Det påhviler den forelæggende ret at efterprøve, om det omhandlede regelsæt er egnet til at opfylde målet om at sikre en loyal afvikling af sportsturneringer på lige vilkår og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

70. Jeg vil imidlertid fremhæve, at artikel 12-18 i FIGC's kodeks for judiciel kompetence på sportsområdet, som findes i denne kodeks' afsnit II med overskriften »Anvendelse af sanktioner«, kan anses for at fastlægge rammerne for den omhandlede sanktionsbeføjelse på en måde, der er i overensstemmelse med det, der kræves i henhold til ovennævnte retspraksis.

71. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer det tredje spørgsmål med, at artikel 45 TEUF og 56 TEUF skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for, at et nationalt regelsæt som det i de foreliggende sager omhandlede giver sportsdomstolene beføjelse til at pålægge en leder i en sportsklub en disciplinær sanktion, hvorved vedkommende forbydes at udøve sit erhverv på nationalt og internationalt plan i en periode på 24 måneder, for så vidt som dette regelsæt og de sanktioner, der skal sikre overholdelsen heraf, er begrundet i forfølgelsen af et legitimt mål af almen interesse, og forudsat at fastsættelsen af disse sanktioner er undergivet kriterier, der er gennemsigtige, objektive, ikke er udtryk for forskelsbehandling og er forholdsmæssige. På samme måde er artikel 101 TEUF og 102 TEUF ikke til hinder for et sådan nationalt regelsæt.

²⁹ – Jf. FIFA-dommen (præmis 100 og 101).

³⁰ – Jf. European Superleague-dommen (præmis 257) og FIFA-dommen (præmis 111).

Det første spørgsmål

72. Den forelæggende ret ønsker med det første spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 19 TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47³¹, skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national lovgivning, der begrænser domstolsprøvelsen af disciplinære sanktioner som de i hovedsagerne omhandlede, som foretages af nationale instanser, der opfylder de krav, der er knyttet til egenskaben af »domstol« i EU-rettens forstand, til en indirekte prøvelse, der i tilfælde af ulovlighed alene kan føre til tildeling af økonomisk erstatning til de personer, som er blevet pålagt disse disciplinære sanktioner, idet den kompetente retsinstans således afskæres fra at annullere sådanne disciplinære sanktioner og i givet fald træffe foreløbige foranstaltninger over for de berørte personer.

Formaliteten

73. Den italienske regering har gjort gældende, at det foreliggende spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, fordi virkningerne af forbuddet som følge af de nationale sportsretlige organers afgørelser snart udløber. Mere præcist har denne regering dels anført, at sagsøgerne i hovedsagerne er blevet pålagt et forbud i en periode på 24 måneder, dels at denne sanktion er blevet pålagt af forbundets appeldomstol ved en afgørelse af 20. januar 2023, der straks blev fuldbyrdet. Det følger heraf, at forbuddet ville udløbe den 20. januar 2025, hvor den præjudicielle dom sandsynligvis endnu ikke ville være truffet. Annulationen af forbuddet ville således ikke længere have nogen reel betydning for sagsøgerne i hovedsagerne, da de virkninger, som de ønskede at fjerne ved hjælp af annulationssøgsmålet, allerede ville være ophørt.

74. Det er ganske vist korrekt, at ifølge Domstolens faste retspraksis er begrundelsen for ordningen med præjudiciel forelæggelse ikke, at der skal afgives responsa vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål, men at der skal foreligge et behov med henblik på selve afgørelsen af en retstvist. Såfremt det viser sig, at sagsøgerne i hovedsagerne har mistet deres interesse i at forfølge en annulation af de omhandlede afgørelser, er de præjudicielle spørgsmål ifølge Domstolen ikke længere relevante for løsningen af de verserende tvister ved den forelæggende ret, og Domstolen ville skulle fastslå, at der ikke er grundlag for at træffe afgørelse³².

75. Jeg mener dog ikke, at dette er tilfældet i de foreliggende sager. Jeg skal i øvrigt anføre, at sagsøgerne i hovedsagerne i retsmødet præciserede, at en eventuel annullering af den omhandlede afgørelse af den forelæggende ret ville gøre det muligt at beskytte deres ikke-økonomiske interesser ved at fjerne eller i det mindste minimere disciplinærsanktionernes indvirkning på deres omdømme.

Realiteten

76. Det skal indledningsvis påpeges, at dette spørgsmål vedrører visse bestemmelser i lov nr. 280/2003, der fastsætter de grundlæggende principper for forholdet mellem det sportsretlige system og den statslige retsorden.

³¹ – Artikel 6 TEU er en generel bestemmelse, som ikke er relevant for bedømmelsen af de nævnte spørgsmål (jf. dom af 11.9.2025, Cairo Network m.fl., C-764/23 – C-766/23, herefter »Cairo Network-dommen«, EU:C:2025:691, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

³² – Jf. bl.a. dom af 22.6.2023, État belge (Omstændigheder, der er indtruffet senere end afgørelsen om tilbagesendelse) (C-711/21 og C-712/21, EU:C:2023:503, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).

77. Den retlige ramme, der er fastsat i denne lovgivning, som fortolket i den italienske forfatningsretlige retspraksis, kan sammenfattes som følger.

78. Princippet om effektiv domstolsbeskyttelse og retten til forsvar, der er fastsat i forfatningen, har i den nævnte lovgivning været genstand for en »rimelig afvejning« i forhold til princippet om »sportsretlige systems autonomi«, der følger af forfatningens artikel 2 og 18. Denne afvejning kommer til udtryk ved indførelsen af en »kompetenceafgrænsning« til fordel for de retslige organer, der er oprettet under de italienske idrætsforbund og CONI, i medfør af hvilken disse organer er enekompetente til at annullere disciplinære sanktioner som de i hovedsagerne omhandlede. Når de tre sportsretlige instanser er udtømt, har forvaltningsdomstolene derimod fortsat kompetence til at tilkende de berørte personer en økonomisk erstatning, i tilfælde af at de disciplinære sanktioner er ulovlige.

79. Den italienske regering har i sit skriftlige indlæg gjort gældende, at denne retlige ramme definerer et væsentligt træk ved dens »nationale identitet« som omhandlet i artikel 4 TEU. Denne bemærkning gør det efter min opfattelse nødvendigt at erindre om den relevante retspraksis³³.

– *Forholdet mellem artikel 4, stk. 2, TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU*

80. Artikel 4, stk. 2, TEU bestemmer bl.a., at Unionen respekterer medlemsstaternes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer.

81. Sammenhængen mellem denne artikel og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU er udtrykkeligt defineret i dommen i sagen Ungarn mod Parlamentet og Rådet³⁴ og i sagen Kommissionen mod Polen (Dommeres uafhængighed og privatliv)³⁵.

82. I disse domme fastslog Domstolen, at det ikke med rette kan gøres gældende, at de krav, der følger som betingelser for både tiltrædelse af og deltagelse i Unionen af overholdelsen af værdier og principper såsom retsstatsprincippet, princippet om en effektiv retsbeskyttelse og princippet om domstolenes uafhængighed, der er sikret ved artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, kan påvirke en medlemsstats nationale identitet som omhandlet i artikel 4, stk. 2, TEU. Det følger heraf, at sidstnævnte bestemmelse, der skal læses således, at den tager hensyn til bestemmelser af samme rang som denne, der er fastsat i artikel 2 TEU og artikel 19 TEU, ikke kan fritage medlemsstaterne for overholdelsen af de krav, der følger heraf. Selv om Unionen, som det fremgår af artikel 4, stk. 2, TEU, respekterer medlemsstaternes nationale identitet, som den kommer til udtryk i deres grundlæggende politiske og forfatningsmæssige strukturer, således at disse stater råder over et vist skøn med henblik på at sikre gennemførelsen af retsstatsprincippet, følger det således på ingen måde heraf, at denne resultatforpligtelse kan variere fra medlemsstat til medlemsstat. Selv om medlemsstaterne har særskilte nationale identiteter, hvilket Unionen respekterer, tilslutter de sig nemlig begrebet »retsstatsprincippet«, som de deler som fælles værdigrundlag i deres egne forfatningsmæssige traditioner, og som de vedvarende har påtaget sig

³³ – For en endnu mere udførlig gennemgang af denne retspraksis henvises til mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Polen (Kontrol ultra vires af Domstolens praksis – EU-rettens forrang) (C-448/23, EU:C:2025:165, punkt 61-69).

³⁴ – Dom af 16.2.2022 (C-156/21, herefter »dommen i sagen Ungarn mod Parlamentet og Rådet«, EU:C:2022:97).

³⁵ – Dom af 5.6.2023 (C-204/21, herefter »dommen i sagen Kommissionen mod Polen«, EU:C:2023:442).

at overholde. Det følger heraf, at ved valget af deres respektive forfatningsmæssige model skal medlemsstaterne bl.a. overholde de krav, der følger af artikel 2 TEU og artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, som fortolket af Domstolen³⁶.

83. I sidste ende er det princippet om EU-rettens forrang, der er til hinder for en fortolkning, der gør det muligt for medlemsstaterne at påberåbe sig bestemmelser i national ret, selv hvis der er tale om forfatningsbestemmelser, for at hindre anvendelsen af EU-retlige bestemmelser. Det tilkommer Domstolen under udøvelsen af sin enekompetence til at fortolke EU-retten at præcisere rækkevidden af princippet om EU-rettens forrang i forhold til de relevante bestemmelser i EU-retten, således at denne rækkevidde hverken kan afhænge af fortolkningen af bestemmelser i national ret eller af en fortolkning af EU-retlige bestemmelser, som en national ret, såsom Corte costituzionale (forfatningsdomstol), der ikke svarer til Domstolens fortolkning, har foretaget³⁷.

84. Selv om der ikke kan være tvivl om, at Den Italienske Republik har ret til at indføre en autonom retsorden, der gør det muligt for de nationale idrætsforbund at beskytte deres prærogativer i forhold til de offentlige myndigheder, må den normative gennemførelse af en sådan retsorden imidlertid ikke krænke retten til en effektiv domstolsbeskyttelse.

85. Inden jeg undersøger spørgsmålet om, hvorvidt der foreligger en sådan krænkelse i de foreliggende sager, er det nødvendigt at fremsætte nogle indledende observationer om indholdet af den beskyttelse, som artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU giver borgerne.

– *Rækkevidden af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU*

86. I dommen i sagen Associação Sindical dos Juízes Portugueses³⁸ fastslog Domstolen, at princippet om en effektiv retsbeskyttelse af borgernes rettigheder som sikret ved EU-retten, hvortil henvises i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, udgør et generelt princip i EU-retten, som er bekræftet i chartrets artikel 47. Denne konstatering har foranlediget Domstolen til at præcisere for det første, at der skal »tages behørigt hensyn« til sidstnævnte bestemmelse ved fortolkningen af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU³⁹, og for det andet, at adgangen til effektive retsmidler som sikret ved chartrets artikel 47 *svares* til den i artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU fastsatte forpligtelse for medlemsstaterne til at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten⁴⁰.

87. Chartrets artikel 47 er således blevet anvendt til at definere det materielle indhold af den forpligtelse, der følger af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, i tre henseender. For det første indebærer denne forpligtelse, at de retsinstanser, der kan fortolke eller anvende EU-retten, *organisatorisk* opfylder de krav, der er knyttet til egenskaben af »domstol«, såsom kravet om uafhængighed, upartiskhed og »en domstol, der forudgående er oprettet ved lov«⁴¹. For det andet indebærer den nævnte forpligtelse, at de forskellige garantier, der er knyttet til »en retfærdig

³⁶ – Dom i sagen Ungarn mod Parlamentet og Rådet (præmis 233 og 234) og i sagen Kommissionen mod Polen (præmis 72-74).

³⁷ – Jf. dommen i sagen Kommissionen mod Polen (præmis 77-79).

³⁸ – Dom af 27.2.2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 35).

³⁹ – Jf. dom af 2.3.2021, A.B. m.fl. (Udnævnelse af dommere ved den øverste domstol – søgsmål) (C-824/18, EU:C:2021:153, præmis 143).

⁴⁰ – Jf. dom af 20.4.2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, præmis 45).

⁴¹ – Jf. dom af 27.2.2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, præmis 36), af 21.12.2023, Krajowa Rada Sądownictwa (En dommers forbliven i sit embede) (C-718/21, EU:C:2023:1015, præmis 58), og af 11.7.2024, Hann-Invest m.fl. (C-554/21, C-622/21 og C-727/21, EU:C:2024:594, præmis 55).

rettergang«, *processuelt* sikres i procedurer for disse retsinstanser⁴². For det tredje følger det med hensyn til rækkevidden af domstolskontrollen af dommen i sagen Royal Football Club Seraing⁴³, som blev afsagt efter afslutning af den skriftlige procedure i de foreliggende sager, og som gav anledning til en levende debat i retsmødet, at retten til et effektivt retsmiddel som sikret ved chartrets artikel 47 forudsætter, at de nævnte retsinstanser kan foretage en *effektiv domstolsprøvelse* af de retsakter eller foranstaltninger eller den adfærd, om hvilke det gøres gældende, at de har medført en krænkelse af en borgers rettigheder eller friheder. I denne dom definerede Domstolen ligeledes de krav, som domstolsprøvelsen skal opfylde for at kunne betegnes som *effektiv*⁴⁴. Disse krav er af væsentlig betydning for det svar, der bør gives på det foreliggende præjudicielle spørgsmål.

88. Jeg erindrer om, at der i den sag, der gav anledning til denne dom, var tale om nationale regler, der gav voldgiftskendelser udstedt af en ret i et tredjeland (Den Internationale Sportsdomstol) retskraft mellem parterne på en medlemsstats område og som følge heraf beviskraft i forholdet mellem tvistens parter og tredjemand. Da spørgsmålet om, hvorvidt disse kendelser var i overensstemmelse med EU-retten, ikke forinden var blevet efterprøvet af en retsinstans, der havde kompetence til at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse, opstod spørgsmålet, om sådanne nationale regler var i overensstemmelse med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 267 TEUF og chartrets artikel 47.

89. Kernen i Domstolens ræsonnement i dens svar kan sammenfattes i følgende tre punkter⁴⁵.

90. Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU kræver ikke et direkte retsmiddel, der gør det muligt for borgerne at anfægte voldgiftskendelser, forudsat at der i det nationale retssystem findes en mulighed for, at de berørte borgere *indirekte* kan opnå en effektiv domstolsprøvelse af disse kendelser, som således sikrer iagttagelsen af de rettigheder og friheder, som er sikret ved EU-retten⁴⁶.

91. For at være effektiv skal denne domstolsprøvelse ikke nødvendigvis vedrøre alle de retlige og faktiske spørgsmål, der er relevante for afgørelsen af de tvister, inden for rammerne af hvilke de nævnte kendelser er blevet afsagt, men den kan godt være *begrænset*. Under alle omstændigheder skal de pågældende retsinstanser kunne efterprøve, om sådanne kendelser er forenelige med de principper og bestemmelser, der udgør en del af *Unionens grundlæggende retsprincipper*, og som er relevante i forbindelse med den pågældende tvist, såsom arbejdskraftens frie bevægelighed og den frie udveksling af tjenesteydelser, der er fastsat i henholdsvis artikel 45 TEUF og 56 TEUF⁴⁷.

92. Endvidere skal disse retsinstanser, hvis de vurderer, at samme kendelser er uforenelige med disse principper og bestemmelser, inden for rammerne af deres respektive beføjelser og i overensstemmelse med de gældende nationale bestemmelser kunne drage *alle de retlige konsekvenser, der er nødvendige som følge af en sådan uforenelighed*⁴⁸. Navnlig i det tilfælde, hvor der er tale om en tilsidesættelse af den frie bevægelighed, skal de nævnte retsinstanser ikke blot

⁴² – Jf. bl.a. dom af 28.11.2024, PT (Aftale mellem anklagemyndigheden og gerningsmanden til en lovovertrædelse) (C-432/22, EU:C:2024:987, præmis 70). Jf. i denne forbindelse også mit nylige forslag til afgørelse Sociedad Civil Catalana (C-523/24, EU:C:2025:889, punkt 112-121).

⁴³ – Dom af 1.8.2025 (C-600/23, herefter »dommen i sagen Royal Football Club Seraing«, EU:C:2025:617, præmis 75).

⁴⁴ – Dommen i sagen Royal Football Club Seraing (præmis 86).

⁴⁵ – Som det fremgår af denne dom, følger dette ræsonnement i kølvandet på dom af 21.12.2023, International Skating Union mod Kommissionen (C-124/21 P, EU:C:2023:1012).

⁴⁶ – Dommen i sagen Royal Football Club Seraing (præmis 76 og 100).

⁴⁷ – Dommen i sagen Royal Football Club Seraing (præmis 84 og 85).

⁴⁸ – Dommen i sagen Royal Football Club Seraing (præmis 103).

kunne fastslå, at denne tilsidesættelse foreligger, og tilkende erstatning for den skade, som tilsidesættelsen har forvoldt de berørte borgere, men også kunne *annullere* den afgørelse, som indebærer en sådan tilsidesættelse⁴⁹. Endelig skal denne beføjelse nødvendigvis være ledsaget af en beføjelse til at indrømme *foreløbige forholdsregler*, som gør det muligt at sikre den fulde virkning af den retsafgørelse, der skal træffes med hensyn til realiteten, herunder i det tilfælde, hvor disse samme retsinstanser forelægger Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse og udsætter sagen på Domstolens besvarelse⁵⁰.

93. I modsætning til hvad den italienske regering har gjort gældende i retsmødet i de foreliggende sager, har Domstolen ikke ved Cairo Network-dommen indført en undtagelse til disse sidstnævnte principper.

94. Dette skal jeg forklare. Ifølge denne regering fremgår det af Cairo Network-dommen, at selv om en effektiv domstolsprøvelse generelt forudsætter, at den nationale retsinstans har beføjelse til at annullere alle de skadelige virkninger af en retsakt eller en adfærd, der er vedtaget i strid med EU-retten, kan tildeling af en simpel økonomisk erstatning være begrundet, når en sådan annulation, som i det foreliggende tilfælde, vil kunne skade en offentlig interesse.

95. De omhandlede disciplinære sanktioner, der blev pålagt fysiske personer, var knyttet til pålæggelse af strafpoint ved indplaceringen af den fodboldklub, som disse personer var ansat af, i forbindelse med det nationale italienske fodboldmesterskab i første division (serie A). Hvis det havde været muligt at anmode den nationale ret om at annullere eller ændre disse sanktioner eller blot midlertidigt at suspendere dem, ville en situation med usikkerhed med hensyn til den endelige indplacering i forbindelse med dette mesterskab kunne komme til at vare så længe, at det ville være uforeneligt med kravet om at udpege de nationale hold, der er kvalificeret til europæiske turneringer. En sådan situation ville åbenbart være til skade for det italienske fodboldmesterskabs kontinuitet.

96. I denne henseende finder jeg det nødvendigt at erindre om følgende. Ganske vist konkluderede Domstolen i Cairo Network-dommen, at begrænsningen af beføjelserne for den retsinstans, der havde kompetence til at behandle søgsmål, der var anlagt til prøvelse af retsakter vedrørende tildeling af brugsrettigheder til radiofrekvenser, til tildeling af en økonomisk erstatning, ikke nødvendigvis skulle anses for at være uforenelig med effektivitetsprincippet⁵¹. Ikke desto mindre forholder det sig imidlertid sådan, til forskel fra de foreliggende sager, at denne dom blev afsagt på et område, der var reguleret af afledt EU-ret, bl.a. direktivet om elektronisk kommunikation⁵² og afgørelse (EU) 2017/899 om anvendelse af 470-790 MHz-frekvensbåndet i Unionen⁵³.

97. Dette er ikke et ubetydeligt element. Ifølge Domstolen risikerede de nationale retsinstansers mulighed for at annullere de nævnte retsakter nemlig at være en hindring for den rekonfiguration af 700 MHz-frekvensbåndet, som krævedes i henhold til afgørelse 2017/899, og dermed at bringe den korrekte funktion af 5G i Unionen i fare⁵⁴.

⁴⁹ – Dommen i sagen Royal Football Club Seraing (præmis 104).

⁵⁰ – Dommen i sagen Royal Football Club Seraing (præmis 105).

⁵¹ – Cairo Network-dommen (præmis 83).

⁵² – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2002/21/EF af 7.3.2002 om fælles rammebestemmelser for elektroniske kommunikationsnet og -tjenester (rammedirektivet) (EFT 2002, L 108, s. 33).

⁵³ – Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse af 17.5.2017 (EUT 2017, L 138, s. 131).

⁵⁴ – Cairo Network-dommen (præmis 75 og 78).

98. Jeg udleder heraf, at mulighed for alene at tildele en økonomisk erstatning, uden mulighed for at annullere den ulovlige retsakt, er begrundet, når en sådan annulation kunne risikere at skade et af formålene med den *relevante EU-lovgivning*, hvilket ikke er tilfældet i de foreliggende sager.

– *Konklusion vedrørende det første spørgsmål*

99. Det følger således heraf, at disciplinære sanktioner som dem, der er omhandlet i de foreliggende sager, skal kunne gøres til genstand for en prøvelse, i hvert fald indirekte, af instanser, der opfylder de krav, der er knyttet til egenskaben af »domstol« i EU-rettens forstand, vedrørende disse sanktioners forenelighed med de principper og bestemmelser, der udgør en del af Unionens grundlæggende retsprincipper, og som i tilfælde af ulovlighed fører til, at sanktionerne annulleres.

100. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer det første spørgsmål med, at artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som begrænser den prøvelse af lovligheden af disciplinære sanktioner som de i hovedsagerne omhandlede, der foretages af en »domstol« i EU-rettens forstand, til en indirekte prøvelse, der i tilfælde af ulovlighed alene kan føre til tildeling af en økonomisk erstatning til de personer, som er blevet pålagt disse sanktioner. Denne domstol skal kunne annullere sådanne sanktioner og i givet fald træffe bestemmelse om foreløbige forholdsregler, der gør det muligt at sikre den fulde virkning af den retsafgørelse, der skal træffes angående realiteten⁵⁵.

101. Jeg vil gerne fremhæve, at det svar, som jeg foreslår, er baseret på den forudsætning, at den kontrol, der foretages af de italienske forvaltningsdomstole, udgør den eneste kontrol, der foretages af en »domstol« i EU-rettens forstand med hensyn til lovligheden af afgørelser, der pålægger disciplinære sanktioner på sportsområdet. Hvis et af de italienske sportsretlige organer, hvis effektive legalitetskontrol ikke anfægtes her, derimod opfylder alle de krav, der er knyttet til egenskaben af »domstol«, kan der ikke konstateres nogen tilsidesættelse af artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU⁵⁶.

102. Jeg anser det derfor for hensigtsmæssigt at uddybe denne problematik vedrørende de italienske sportsretlige organers egenskab af »domstol«.

– *De italienske sportsretlige organers egenskab af »domstol«*

103. Ifølge fast retspraksis siden Vaassen-Göbbels-dommen⁵⁷ forudsætter begrebet en »ret« som omhandlet i artikel 267 TEUF, at visse betingelser er opfyldt, nemlig at organet er oprettet ved lov, har permanent karakter, virker som obligatorisk retsinstans, anvender en kontradiktorisk sagsbehandling og træffer afgørelse på grundlag af retsregler, samt at det er uafhængigt⁵⁸.

⁵⁵ – I retsmødet hævdede CONI, at ophævelsen af afgørelser truffet af sportsretlige organer, som fastsat i artikel 63 i CONI's kodeks for judiciel kompetence på sportsområdet, giver den part, der har fået fastslået, at en disciplinær sanktion er ulovlig ved den administrative domstol, mulighed for at få disse organer til at efterkomme den administrative domstols afgørelse på dette punkt. Selv såfremt dette anses for godtgjort, forekommer dette element mig ikke at være tilstrækkeligt til at udelukke, at de pågældende nationale bestemmelser er uforenelige med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med chartrets artikel 47.

⁵⁶ – I et sådant tilfælde ville det højst kunne efterprøves, om de nationale regler, der fastsætter de processuelle regler for søgsmålsadgangen, overholder de betingelser om ækvivalens og effektivitet, der følger af chartrets artikel 47. Jf. dom af 21.12.2021, *Randstad Italia* (C-497/20, EU:C:2021:1037), som jeg har behandlet i mit forslag til afgørelse AW »T« (C-225/22, EU:C:2025:270, punkt 47-50).

⁵⁷ – Dom af 30.6.1966 (61/65, EU:C:1966:39).

⁵⁸ – Jf. senest dom af 1.8.2025, *Daka m.fl.* (C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 og C-493/23, EU:C:2025:592, præmis 53 og den deri nævnte retspraksis).

104. Kravet om uafhængighed omfatter et eksternt og et internt aspekt. Det sidstnævnte aspekt hænger sammen med begrebet »upartiskhed« og vedrører det forhold, at der skal være den samme afstand til tvistens parter og deres respektive interesser for så vidt angår tvistens genstand⁵⁹. Det er netop de italienske sportsretlige organers upartiskhed der efter min opfattelse fortjener at blive gjort til genstand for en grundig undersøgelse af den forelæggende ret.

105. Henset til den sammenhæng, som hovedsagerne indgår i, bør der ved en sådan undersøgelse således ikke ses bort fra den retlige ramme for analysen, som følger af dommen i sagen Ali Riza m.fl. mod Tyrkiet⁶⁰, afsagt af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«)⁶¹.

106. Jeg minder om, at den sag, der gav anledning til denne dom, udsprang af sager anlagt ved voldgiftsudvalget under det tyrkiske fodboldforbund (TFF) til prøvelse af afgørelser truffet over for spillere eller fodboldspillere af henholdsvis tvistbilæggesudvalget (DRC) og dette forbunds disciplinærudvalg. Efter at have bemærket, at medlemmerne af voldgiftsudvalget blev udnævnt af TFF's bestyrelse (Board of Directors), som selv var udnævnt i sin helhed af samme forbunds generalforsamling (Congress), og at bestyrelsen havde et vidt skøn ved udøvelsen af sine udnævnelsesbeføjelser, undersøgte Menneskerettighedsdomstolen først spørgsmålet om, hvorvidt der var tilstrækkelige garantier til at sikre, at medlemmerne af voldgiftsudvalget udøvede deres hverv uden pres udefra, og dernæst, om voldgiftsudvalget var sammensat af medlemmer, der kunne anses for uafhængige og upartiske i forhold til de faglige organisationer, der var involveret i disse sager⁶².

107. Med hensyn til det første punkt fastslog Menneskerettighedsdomstolen, at medlemmerne af voldgiftsudvalget ikke var beskyttet mod pres fra bl.a. bestyrelsen, som følge af at der fandtes en række »markante organisatoriske og strukturelle forbindelser« mellem disse to enheder, hvilket indikerede, at »bestyrelsen udøvede en betydelig grad af indflydelse på voldgiftsudvalgets funktionsmåde«⁶³. Til støtte for denne konklusion lagde Menneskerettighedsdomstolen følgende forhold til grund. Selv om medlemmerne af voldgiftsudvalget for det første nød godt af en beskyttelse i ansættelsen, så svarede varigheden af deres mandatperiode til bestyrelsesmedlemmernes. For det andet havde medlemmerne af voldgiftsudvalget ret til at modtage vederlag samt godtgørelse for rejseudgifter og en indkvarteringsgodtgørelse, hvis størrelse blev fastsat af bestyrelsen. For det tredje var der ikke fastsat nogen specifik procedure, i tilfælde af at parterne anfægtede uafhængigheden eller upartiskheden af et medlem af voldgiftsudvalget.

108. Hvad angår det andet punkt bemærkede Menneskerettighedsdomstolen, at TFF's bestyrelse og generalforsamling begge for størstedelens vedkommende var sammensat af repræsentanter for fodboldklubberne, som er enheder, der uundgåeligt er involveret i visse tvister, der henhører under voldgiftsudvalgets kompetence.

⁵⁹ – Jf. dom af 21.1.2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

⁶⁰ – Menneskerettighedsdomstolens dom af 28.1.2020, Ali Riza m.fl. mod Tyrkiet (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610).

⁶¹ – Jeg minder om, at chartrets artikel 52, stk. 3, præciserer, at i det omfang chartret indeholder rettigheder svarende til dem, der er sikret ved EMRK, har de samme betydning og omfang som i EMRK. Som det fremgår af forklaringerne til chartrets artikel 47, svarer denne artikels stk. 2 således til EMRK's artikel 6, stk. 1. Domstolen skal derfor sørge for, at den fortolkning, som den foretager af chartrets artikel 47, stk. 2, sikrer et beskyttelsesniveau, som ikke tilsidesætter det beskyttelsesniveau, der er sikret ved EMRK's artikel 6, stk. 1, således som denne fortolkes af Menneskerettighedsdomstolen (jf. dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Polen (Disciplinærordning for dommere), C-791/19, EU:C:2021:596, præmis 165 og den deri nævnte retspraksis).

⁶² – Jf. Menneskerettighedsdomstolens dom af 28.1.2020, Ali Riza m.fl. mod Tyrkiet (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610, §§ 209 og 217).

⁶³ – Menneskerettighedsdomstolen, 28.1.2020, Ali Riza m.fl. mod Tyrkiet (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610, § 216) (fri oversættelse).

109. Jeg minder om, at i henhold til den omhandlede italienske lovgivning henhører vedtagelsen af disciplinære sanktioner, der pålægges af FIGC og CONI, under den kompetence, som er tillagt to organer inden for idrætsforbundet (forbundets domstolsorgan og forbundets appeldomstol) og i sidste instans til et organ uden for forbundet (sportsgarantiretten).

110. Hvad angår forbundets domstolsorgan og forbundets appeldomstol tilkommer kompetencen til at udpege medlemmerne heraf Consiglio federale (forbundsrådet)⁶⁴, og udøvelsen af denne kompetence synes alene at være afgrænset af et kriterium om »specifik kompetence og erfaringer erhvervet inden for det sportsretlige system«⁶⁵. Risikoen for, at medlemmerne af disse organer udsættes for pres fra forbundsrådet, vil kunne forøges af det forhold, at varigheden af deres mandat svarer til mandaterne i forbundsrådet (fire år, som kan forlænges to gange), og at også Commissione federale di garanzia (forbundets garantikommission)⁶⁶ udpeges af forbundsrådet, som har beføjelse til at trække udpegningerne tilbage, navnlig af »væsentlige hensigtsmæssighedsgrunde«⁶⁷.

111. Hvad angår sammensætningen af forbundsrådet vælges 14 af dets 20 medlemmer af de forskellige nationale fodboldligaer⁶⁸, som for deres del har ophav i fodboldklubberne, hvis ledere kan være involveret i de sager, der verserer for de nævnte organer inden for forbundet, som i det foreliggende tilfælde.

112. Hvad angår sportsgarantiretten udpeges dennes medlemmer af CONI's nationale råd⁶⁹. Varigheden af deres mandat (fire år) svarer til varigheden af medlemmerne af sidstnævnte⁷⁰. Det nationale råd udpeger ligeledes medlemmerne af Commissione di garanzia degli organi di giustizia, di controllo e di tutela dell'etica sportiva (garantikommissionen for retslige organer og for kontrol med og beskyttelse af sportsetik), hvilken også har kompetencen til at tilbagekalde udpegningen af medlemmerne af sportsgarantiretten⁷¹. Sammensætningen af det nationale råd er kendetegnet ved, at formændene for de nationale idrætsforbund indgår heri, og flertallet af de stemmeberettigede i dette organ skal udgøres af stemmer fra disse⁷².

113. Det tilkommer den forelæggende ret, navnlig henset til de ovenfor anførte forhold, at efterprøve, om et af de italienske sportsretlige organer udgør en »domstol« i EU-rettens forstand. Hvis dette er tilfældet, er det sportsretlige system, som den italienske lovgiver har udformet, samlet set ikke uforeneligt med artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU.

⁶⁴ – Jf. artikel 27, stk. 3, i Statuto della FIGC (FIGC's vedtægter), godkendt af Giunta Nazionale del CONI (CONI's nationale råd) ved afgørelse nr. 479 af 20.11.2024.

⁶⁵ – Jf. artikel 35, stk. 1, i FIGC's vedtægter.

⁶⁶ – Forbundets garantikommission er et organ, der primært har fået til opgave at kontrollere, om medlemmerne af forbundets domstolsorgan og forbundets appeldomstol opfylder betingelserne for at udøve sådanne funktioner (jf. artikel 5, stk. 3, i Codice di Giustizia Sportiva CONI (CONI's kodeks for judiciel kompetence på sportsområdet) ved afgørelse nr. 1538, Consiglio Nazionale (det nationale råd) af 9.11.2015, godkendt ved decreto Presidenza Consiglio dei Ministri (dekret fra ministerrådets formand) den 16.12.2015).

⁶⁷ – Jf. artikel 5, stk. 3, i CONI's kodeks for judiciel kompetence på sportsområdet og artikel 34 i FIGC's vedtægter.

⁶⁸ – Jf. artikel 26 i FIGC's vedtægter.

⁶⁹ – Jf. artikel 6, stk. 4, litra l1), i CONI's vedtægter.

⁷⁰ – Jf. artikel 5, stk. 2, og artikel 12a, stk. 7, i CONI's vedtægter.

⁷¹ – Jf. artikel 13b, stk. 3, i CONI's vedtægter.

⁷² – Jf. artikel 6, stk. 3, i CONI's vedtægter.

Forslag til afgørelse

114. På baggrund af det ovenstående foreslår jeg, at Domstolen besvarer det første og det tredje præjudicielle spørgsmål, som Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol i Lazio, Italien) har forelagt, således:

- »1) Artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU, sammenholdt med artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, som begrænser den prøvelse af lovligheden af disciplinære sanktioner som de i hovedsagerne omhandlede, der foretages af en »domstol« i EU-retten forstand, til en indirekte prøvelse, der i tilfælde af ulovlighed alene kan føre til tildeling af en økonomisk erstatning til de personer, som er blevet pålagt disse sanktioner. Denne domstol skal kunne annullere sådanne sanktioner og i givet fald træffe bestemmelse om foreløbige forholdsregler, der gør det muligt at sikre den fulde virkning af den retsafgørelse, der skal træffes angående realiteten.
- 2) Artikel 45 TEUF og 56 TEUF skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for, at et nationalt regelsæt som det i de foreliggende sager omhandlede giver sportsdomstolene beføjelse til at pålægge en leder i en sportsklub en disciplinær sanktion, hvorved vedkommende forbydes at udøve sit erhverv på nationalt og internationalt plan i en periode på 24 måneder, for så vidt som dette regelsæt og de sanktioner, der skal sikre overholdelsen heraf, er begrundet i forfølgelsen af et legitimt mål af almen interesse, og forudsat at fastsættelsen af disse sanktioner er undergivet kriterier, der er gennemsigtige, objektive, ikke er udtryk for forskelsbehandling og er forholdsmæssige. På samme måde er artikel 101 TEUF og 102 TEUF ikke til hinder for et sådant nationalt regelsæt.«