

In de zaak 13-76,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EEG-Verdrag van de Giudice conciliatore te Rovigo, in het aldaar aanhangig geding tussen

GAETANO DONÀ

en

MARIO MANTERO,

om een prejudiciële beslissing inzake met name de uitlegging van de artikelen 7, 48 en 59 van het EEG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: R. Lecourt, President, H. Kutscher en A. O'Keefe, Kamerpresidenten, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, M. Sørensen en F. Capotorti, Rechters,

Advocaat-Generaal: A. Trabucchi

Griffier: A. Van Houtte

het navolgende

## ARREST

### Ten aanzien van de feiten

Overwegende dat de verwijzingsbeschikking, het procesverloop en de krachtens artikel 20 van 's Hofs EEG-Statuut ingediende schriftelijke opmerkingen kunnen worden samengevat als volgt:

#### I — De feiten en het procesverloop

1. De heer Mantero, oud-voorzitter van de voetbalvereniging te Rovigo en ver-

weerder in het hoofdgeding, had de heer Donà, verzoeker in het hoofdgeding, opgedragen om in buitenlandse voetbalcringen te zoeken naar een speler die in de ploeg van Rovigo zou willen spelen. Nadat de heer Donà daartoe in een Belgische sportkrant een advertentie had geplaatst, weigerde de heer Mantero echter op de binnengekomen aanbiedingen in te gaan en aan de heer Donà de advertentiekosten terug te betalen. De heer Donà wendde zich daarop tot de Giudice

conciliatore te Rovigo met verzoek de heer Mantero te veroordelen tot betaling van deze kosten.

De heer Mantero voert als verweer dat de heer Donà overijld te werk is gegaan, en beroept zich daartoe op de artikelen 16 en 28, sub g, van het reglement van de Italiaanse voetbalbond, waarin wordt bepaald dat alleen spelers die lid zijn van deze bond aan wedstrijden mogen deelnemen en dat dit lidmaatschap in beginsel slechts openstaat voor spelers van Italiaanse nationaliteit. Eerst na opheffing van deze „grensstop” zou men aan het contracteren van buitenlandse spelers kunnen gaan denken. De heer Donà stelt in repliek dat de genoemde bepalingen ongeldig zijn wegens strijd met de artikelen 7, 48 en 59 van het Verdrag.

2. Bij beschikking van 7 februari 1976, ingekomen ter griffie van het Hof op 13 februari 1976, besloot de Guidice conciliatore te Rovigo het Hof de volgende vragen voor te leggen:

1. Hebben alle onderdanen van de Lid-Staten der Gemeenschap ingevolge de artikelen 48 en 59 en eventueel artikel 7 EEG-Verdrag, het recht om hetzij als werknemer, hetzij als zelfstandig dienstverlener, overal in de Gemeenschap een activiteit te verrichten?
2. Komt dit recht ook toe aan voetballers, indien zij hun activiteit beroepshalve verrichten? Zo ja,
3. Geldt dit recht dan ook, wanneer ingevolge bepalingen, gegeven door een bevoegd nationaal orgaan ter regeling van het voetbalspel op het grondgebied van een Lid-Staat, alleen spelers die bij dit orgaan zijn aangesloten, aan wedstrijden mogen deelnemen en deze aansluiting slechts openstaat voor spelers die de nationaliteit bezitten van de staat waartoe het orgaan behoort?
4. Kan dit recht dan rechtstreeks worden ingeroepen voor de nationale rechter en is deze verplicht het te handhaven?

Overeenkomstig artikel 20 van 's Hofs EEG-statuut zijn schriftelijke opmerkin-

gen ingediend door verzoeker in het hoofdgeding en door de Commissie.

Het Hof heeft, op rapport van de Rechter-Rapporteur en gehoord de Advocaat-Generaal, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.

## II — Samenvatting van de krachtens artikel 20 van 's Hofs EEG-statuut ingediende schriftelijke opmerkingen

### *De eerste en de tweede vraag*

*Verzoeker in het hoofdgeding geeft een omstandige uiteenzetting van de in Italië geldende voetbalbepalingen en wijst met name op het volgende:*

- de Italiaanse voetbalbond, orgaan van het nationaal Italiaans olympisch comité, is als overkoepelend lichaam van de voetbalverenigingen evenals van de organen en personen die in het algemeen of in het bijzonder werkzaam zijn op het gebied van competitie, techniek, organisatie of soortgelijke activiteiten, het enige bevoegde orgaan om regels te geven voor de voetbalsport op het nationale grondgebied;
- de organisatie van competitieactiviteiten berust bij drie afdelingen, de afdeling beroepsvoetbal, de afdeling semi-profs en de afdeling amateurs; de eerste twee afdelingen omvatten verenigingen die respectievelijk uit beroepsspelers of normaal uit semi-beroepsspelers bestaan;
- beroepsspelers, die in beginsel geen andere betaalde werkzaamheden mogen uitoefenen, hebben evenals semi-profs recht op een aantal vergoedingen en zijn verzekerd tegen bepaalde risico's;
- spelers mogen alleen in competitiewedstrijden uitkomen, wanneer zij een „bondskaart” hebben die in de afdeling beroepsvoetbal en semi-beroepsvoetbal slechts wordt toegekend aan spelers van Italiaanse nationaliteit.

De als beroep of semi-beroep bedreven sport, waarover het in casu alleen gaat, is een bezoldigde werkzaamheid, die wordt verricht met winst oogmerk, dus een economisch karakter heeft en daarmee onder artikel 2 van het EEG-Verdrag valt. Dat andere personen diezelfde sport alleen ter ontspanning beoefenen, doet hieraan niet af. De uitlegging dat het Verdrag slechts van toepassing zou zijn op het gebied van industrie, landbouw en handel, wordt weerlegd door artikel 60 waarin de vrije beroepen worden genoemd bij de werkzaamheden waarop het beginsel van het vrij verrichten van diensten van toepassing is. Het Hof heeft trouwens uitgemaakt dat, voorzover sport een economische activiteit vormt, zij binnen de werkingssfeer van het Verdrag valt, en meer in het bijzonder van de artikelen 48 tot 51, respectievelijk 59 tot 66, waarin uitwerking wordt gegeven aan het in artikel 7 genoemde verbod van discriminatie op grond van nationaliteit (arrest van 12. 12. 1974, Walrave, 36-74, Jurispr., blz. 1418).

De in het Verdrag vermelde uitzonderingen op het beginsel van het vrije verkeer van personen en van diensten moeten restrictief worden uitgelegd. Deze uitzonderingen betreffen uitsluitend de overheidswerkzaamheden en houden verband met de begrippen openbare orde, openbare veiligheid en volksgezondheid. Zij gelden derhalve niet in het onderhavige geval.

Men kan evenmin stellen dat de in de betrokken bepalingen vervatte discriminaties in elk geval inherent zijn aan de aard van de sport. Slechts in bepaalde, nauw begrensde gevallen lijkt het gerechtvaardigd buitenlandse sportlieden uit te sluiten, namelijk:

- bij internationale wedstrijden, waar atleten of ploegen per land tegen elkaar uitkomen; in dit geval gaat het erom de vlag te verdedigen;
- bij nationale wedstrijden voor spelers die geboortig zijn uit een bepaalde streek; in dit geval wordt een buitenlandse speler op dezelfde grond uit-

gesloten als nationale spelers die niet aan deze voorwaarde voldoen.

Geen van beide gevallen doet zich hier voor. Hoewel de Italiaanse ploegen in de nationale competitiewedstrijden doorgaans zijn genoemd naar de plaats waar hun club is gevestigd, bestaan zij niettemin uit spelers die uitsluitend op grond van hun capaciteiten zijn gekozen en vaak niet uit die plaats afkomstig zijn. In sportopzicht verzet zich dan ook niets tegen deelneming van onderdanen van andere Lid-Staten aan dergelijke competitiewedstrijden. Trouwens in geen enkele andere Lid-Staat bestaat zo een strenge beperking als die welke hier in geding is. Omgekeerd kunnen zelfs in Italië buitenlanders wel meedoen aan amateurwedstrijden. Uit een oogpunt van sport is er geen enkele reden om op betaalde spelers een andere regeling toe te passen. In werkelijkheid berust dit verschil echter op economische gronden, aangezien de Italiaanse ondernemingen die in het voetbal als sponsor optreden, industriële bedrijven zijn die zelf winst beogen.

De *Commissie* is van mening dat de eerste twee vragen zijn beantwoord in het arrest Walrave. Uit dit arrest volgt dat sportbeoefening onder het Gemeenschapsrecht valt, wanneer men de sport als economische activiteit bedrijft — hetzij als werknemer (artikel 48), of als zelfstandige (artikel 52) of als dienstverlener (artikel 59) — en, a contrario, dus niet daaronder valt, wanneer de sport wordt beoefend als amateur, dat wil zeggen zonder betaling. Derhalve kunnen aan de onderdanen van andere Lid-Staten geen clausules worden tegengeworpen, welke de aanwezigheid van beroepsspelers in een vereniging beperken en zelfs uitsluiten.

Volgens genoemd arrest (punt 2 van het dictum) is elke sportclub echter vrij in de keuze van haar beroepsspelers bij de samenstelling van de ploeg voor een bepaalde wedstrijd, omdat hierbij alleen maatstaven van sporttechniek gelden. Toch kan bij deze samenstelling de

kwestie van de voorkeur voor nationale spelers opkomen. In dit opzicht moet rekening worden gehouden met overweging (nr. 9) in het arrest Walrave dat „deze beperking van de werkingsfeer der betrokken bepalingen... alleen mag gelden voor haar eigenlijke doel”. Ten aanzien van de opstelling van de nationale ploeg volgt uit dit arrest dat alleen ingeval van een landenwedstrijd mag worden geselecteerd uit nationale spelers. Doch wanneer een ploeg op ander dan nationaal niveau moet worden samengesteld, zelfs al gaat het om een wedstrijd tussen elftallen uit verschillende landen, kan men toch niet zeggen dat het om sporttechnische redenen objectief noodzakelijk is alleen nationale spelers in te zetten om de kleuren van de club te verdedigen.

#### *De derde vraag*

Verzoeker in het hoofdgeding en de Commissie voeren in wezen dezelfde argumenten aan. Samengevat, vloeit naar hun mening het bevestigend antwoord op deze vraag rechtstreeks voort uit het arrest Walrave, aangezien reglementen als het onderhavige „strekken tot collectieve regeling van arbeid in loondienst en dienstverrichtingen” (t.a.p. blz. 1420, nr. 17). Trouwens in het arrest wordt gesteld dat „de non-discriminatieregeling in gelijk-luidende bewoordingen alle arbeidsprestaties en dienstverrichtingen bestrijkt” (nr. 7), zodat het er niet toe doet of beroeps- of semi-beroepsvoetballers onder de artikelen 48 tot 51 danwel onder de artikelen 59 tot 66 van het Verdrag vallen. Zelfs wanneer wordt aangenomen dat zij een werkzaamheid anders dan in loondienst in de zin van de artikelen 52 en volgende uitoefenen, dan nog zouden zij het in artikel 7 genoemde non-discriminatiebeginsel kunnen inroepen, daar dit beginsel in genoemde artikelen toepassing vindt op het gebied van het recht van vestiging.

Wat in het bijzonder werknemers in loondienst betreft, vormt het arrest-Walrave overigens slechts een bevestiging van de regeling in artikel 7, lid 4, van verordening nr. 1612/68 van de Raad van

15 oktober 1968 (PB nr. L 257, blz. 2), luidende: „Bepalingen van collectieve of individuele arbeidsovereenkomsten of van enige andere collectieve regeling inzake het aanvaarden van arbeid, de tewerkstelling, de beloning, de overige arbeidsvoorwaarden en de voorwaarden voor ontslag zijn van rechtswege nietig, voorzover daarin discriminerende voorwaarden worden vastgesteld of toegestaan ten opzichte van werknemers die onderdaan zijn van andere Lid-Statens.”

#### *De vierde vraag*

*Volgens verzoeker in het hoofdgeding en de Commissie* heeft het Hof zich reeds uitgesproken over de rechtstreekse toepasselijkheid van de betrokken bepalingen, en met name

- van artikel 48, in arrest van 4 december 1974 (Van Duyn, 41-74, Jurispr. blz. 1337);
- van artikel 52, in arrest van 21 juni 1974 (Reyners, 2-74, Jurispr. blz. 656);
- van artikel 59, in arrest van 3 december 1974 (Van Binsbergen, 33-74, Jurispr. blz. 1313) evenals in het arrest-Walrave.

#### *Conclusies*

Zowel *verzoeker in het hoofdgeding* als *de Commissie* zijn van mening dat de vier vragen van de Giudice Conciliatore te Rovigo bevestigend moeten worden beantwoord.

*Verzoeker in het hoofdgeding* merkt nog op dat in het antwoord op de twee eerste vragen van de nationale rechter de werkingsfeer van het non-discriminatiebeginsel mede van toepassing zou moeten worden verklaard op de amateursport, ook al valt dit punt buiten het kader van het hoofdgeding. Hij wijst in dit verband speciaal op de vijfde overweging bij verordening nr. 1612/68: „dat het recht van het vrije verkeer, om volgens objectieve maatstaven van waardigheid en vrijheid te kunnen worden uitgeoefend, ... eveneens vereist dat de belemmeringen voor de mobiliteit van de werkne-

mers uit de weg worden geruimd, met name wat betreft het recht van de werknemer om zijn familie te doen overkomen en de voorwaarden voor de integratie van deze familie in het land van ontvangst". Hieruit volgt dat het Verdrag niet alleen te maken heeft met economische activiteiten, maar ook met recreatieve activiteiten.

De *Commissie* stelt voor bovendien te kennen te geven:

- dat het geoorloofd is alleen nationale spelers op te nemen in nationale ploegen voor wedstrijden tussen verschillende landen;
- dat zulks echter niet geoorloofd is bij de samenstelling van andere dan lan-

denploegen zelfs voor wedstrijden tussen verschillende landen.

Overwegende dat verzoeker in het hoofdgeding, ten deze vertegenwoordigd door W. Viscardini, advocaat te Padua, en de Commissie der Europese Gemeenschappen, ten deze vertegenwoordigd door J. C. Séché, juridisch adviseur, en E. de March, lid van de juridische dienst, bij de mondelinge behandeling op 16 juni 1976 hun tijdens de schriftelijke behandeling voorgedragen argumenten nader hebben ontwikkeld;

dat de Advocaat-Generaal ter terechtzitting van 6 juli 1976 conclusie heeft genomen;

### Ten aanzien van het recht

- 1 Overwegende dat de Giudice conciliatore te Rovigo bij beschikking van 7 februari 1976, ingekomen ter griffie van het Hof op 13 februari 1976, krachtens artikel 177 van het EEG-Verdrag een aantal vragen heeft gesteld inzake de uitlegging van de artikelen 7, 48 en 59 van het Verdrag;
- 2 dat het er in de twee eerste vragen om gaat of alle onderdanen van de Lid-Staten der Gemeenschap ingevolge de artikelen 7, 48 en 59 van het Verdrag het recht hebben om overal in de Gemeenschap een activiteit te verrichten en, meer in het bijzonder, of dit recht ook toekomt aan voetballers, indien zij hun activiteit beroepshalve verrichten;
- 3 dat bij bevestigende beantwoording van de twee eerste vragen in de derde plaats in wezen wordt gevraagd of bedoeld recht ook kan worden ingeroepen om daarmee strijdige bepalingen, gegeven door een bevoegde sportbond ter regeling van het voetbalspel op het grondgebied van een Lid-Staat, buiten toepassing te doen verklaren;
- 4 dat het Hof ten slotte in de vierde vraag, eveneens gesteld voor het geval dat de twee eerste vragen bevestigend worden beantwoord, wordt verzocht te

zeggen of bedoeld recht rechtstreeks kan worden ingeroepen voor de nationale rechter en of deze verplicht is het te handhaven;

5 dat deze vragen zijn gerezen in een geding tussen twee Italiaanse onderdanen over de verenigbaarheid met bovengenoemde verdragsartikelen van sommige bepalingen van het reglement van de Italiaanse voetbalbond, volgens welke alleen spelers die lid zijn van deze bond als beroeps- of semi-beroepsspelers aan wedstrijden mogen deelnemen en dat het lidmaatschap in die hoedanigheid in beginsel slechts openstaat voor spelers van Italiaanse nationaliteit;

6 1. Overwegende dat volgens artikel 7 van het Verdrag, binnen de werkings-sfeer daarvan, elke discriminatie op grond van nationaliteit is verboden;

dat ten aanzien van werknemers in loondienst en dienstverleners aan deze regel toepassing is gegeven in de artikelen 48 tot 51 respectievelijk 59 tot 66 van het Verdrag, evenals in de hierop steunende besluiten van de Gemeenschapsinstellingen;

7 dat meer in het bijzonder ten aanzien van werknemers artikel 48 bepaalt dat het vrije verkeer de afschaffing inhoudt van elke discriminatie op grond van de nationaliteit tussen de werknemers der Lid-Staten, wat betreft de werkgelegenheid, de beloning, en de overige arbeidsvoorwaarden;

8 dat luidens artikel 1 van 's Raads verordening nr. 1612/68, betreffende het vrije verkeer van werknemers binnen de Gemeenschap (PB nr. L 257, blz. 2) iedere onderdaan van een Lid-Staat, ongeacht zijn woonplaats, „het recht heeft op het grondgebied van een andere Lid-Staat arbeid in loondienst te aanvaarden en te verrichten”;

9 dat met betrekking tot het vrij verrichten van diensten binnen de Gemeenschap artikel 59 bepaalt dat de beperkingen op dit gebied worden opgeheven ten aanzien van de onderdanen der Lid-Staten die in een ander land van de Gemeenschap zijn gevestigd dan dat, waarin degene is gevestigd te wiens behoeve de dienst wordt verricht;

10 dat ingevolge artikel 60, derde alinea, degene die de diensten verricht, daartoe zijn werkzaamheden tijdelijk kan uitoefenen in het land waar de dienst wordt

verricht, onder dezelfde voorwaarden als die welke dat land aan zijn eigen onderdanen oplegt;

11 Overwegende dat uit een en ander volgt dat enige nationale bepaling die een onder de werkingssfeer van de artikelen 48 tot 51 of 59 tot 66 van het Verdrag vallende activiteit voorbehoudt voor onderdanen van een Lid-Staat, onverenigbaar is met de Gemeenschapsregel;

12 2 Overwegende dat, gelet op de doelstellingen van de Gemeenschap, sportbeoefening onder het Gemeenschapsrecht valt, voorzover zij een economische activiteit in de zin van artikel 2 van het Verdrag vormt;

dat dit het geval is met de activiteit van beroeps- of semi-beroepsvoetballers, daar dezen een werkzaamheid in loondienst uitoefenen of bezoldigde diensten verrichten;

13 dat wanneer dergelijke spelers de nationaliteit van een Lid-Staat hebben, zij dus in alle andere Lid-Staten onder de Gemeenschapsbepalingen inzake het vrije verkeer van personen en van diensten vallen;

14 dat deze bepalingen zich echter niet verzetten tegen een regeling of praktijk waarbij buitenlandse spelers van deelneming aan bepaalde wedstrijden worden uitgesloten om niet-economische redenen die verband houden met het specifieke karakter en kader van deze wedstrijden en waarbij het dus uitsluitend om de sport als zodanig gaat, zoals bijvoorbeeld het geval is bij wedstrijden tussen nationale ploegen van verschillende landen;

15 dat deze inperking van de werkingssfeer der betrokken bepalingen evenwel beperkt moet blijven tot haar eigenlijke doel;

16 dat het aan de nationale rechter staat om de aan zijn oordeel onderworpen activiteit met inachtneming van het voorafgaande te kwalificeren;

17 3. Overwegende dat, zoals het Hof reeds heeft gezegd in zijn arrest van 12 december 1974 in de zaak Walrave (36-74, Jurispr. blz. 1405), het verbod van

discriminatie op grond van nationaliteit niet alleen geldt voor het optreden van het openbaar gezag, maar zich ook uitstrekt tot bepalingen van andere aard, strekkende tot collectieve regeling van arbeid in loondienst en dienstverrichtingen;

- 18 dat hieruit volgt dat de bepalingen van de artikelen 7, 48 en 59 van het Verdrag, die van dwingende aard zijn, door de nationale rechter in aanmerking moeten worden genomen bij de beoordeling van de geldigheid of de gevolgen van een bepaling in het reglement van een sportorganisatie;
- 19 Overwegende dat derhalve op de gestelde vragen moet worden geantwoord dat een nationale regeling of praktijk, zelfs van een sportorganisatie, waarbij het recht om als beroeps- of semi-beroepsspeler deel te nemen aan voetbalwedstrijden, wordt voorbehouden voor onderdanen van de betrokken Lid-Staat, onverenigbaar is met de artikelen 7 en, al naar het geval, 48 tot 51 of 59 tot 66 van het Verdrag, tenzij het een regeling of praktijk betreft, waarbij buitenlandse spelers van deelneming aan bepaalde wedstrijden worden uitgesloten om niet-economische redenen die verband houden met het specifieke karakter en kader van deze wedstrijden en waarbij het dus uitsluitend om de sport als zodanig gaat;
- 20 4. Overwegende dat, zoals het Hof reeds voor recht heeft verklaard in zijn arrest van 4 december 1974 in de zaak Van Duyn (41-74, Jurispr. blz. 1337) en van 3 december 1974 in de zaak Van Binsbergen (Jurispr. blz. 1299), artikel 48 enerzijds en artikel 59, eerste alinea, en artikel 60, derde alinea, anderzijds, van het Verdrag — de twee laatste bepalingen althans voorzover zij strekken tot opheffing van alle discriminaties jegens degene die de diensten verricht, op grond van zijn nationaliteit of de omstandigheid dat hij in een andere Lid-Staat woont dan die waar de dienst moet worden verricht — rechtstreekse werking hebben in de rechtsorde der Lid-Staten en voor particulieren rechten doen ontstaan, welke de nationale rechter dient te handhaven;

#### Ten aanzien van de kosten

- 21 Overwegende dat de kosten, door de Commissie der Europese Gemeenschappen wegens indiening harer opmerkingen bij het Hof gemaakt, niet voor vergoeding in aanmerking komen, en dat de procedure ten aanzien van de



partijen in het hoofdgeding als een aldaar gerezen incident is te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen;

## HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door de Giudice conciliatore te Rovigo bij beschikking van 7 februari 1976 gestelde vragen, verklaart voor recht:

1. Een nationale regeling of praktijk, zelfs van een sportorganisatie, waarbij het recht om als beroeps- of semi-beroepsspeler deel te nemen aan voetbalwedstrijden, wordt voorbehouden voor onderdanen van de betrokken Lid-Staat, is onverenigbaar met de artikelen 7 en, al naar het geval, 48 tot 51 of 59 tot 66 van het Verdrag, tenzij het een regeling of praktijk betreft, waarbij buitenlandse spelers van deelneming aan bepaalde wedstrijden worden uitgesloten om niet-economische redenen die verband houden met het specifieke karakter en kader van deze wedstrijden en waarbij het dus uitsluitend om de sport als zodanig gaat;
2. Artikel 48 enerzijds en artikel 59, eerste alinea, en artikel 60, derde alinea, anderzijds, van het Verdrag — de twee laatste bepalingen althans voorzover zij strekken tot opheffing van alle discriminaties jegens degene die de diensten verricht, op grond van zijn nationaliteit of de omstandigheid dat hij in een andere Lid-Staat woont dan die waar de dienst moet worden verricht — hebben rechtstreekse werking in de rechtsorde der Lid-Staten en doen voor particulieren rechten ontstaan, welke de nationale rechter dient te handhaven.

Lecourt

Kutscher

O'Keefe

Mertens de Wilmars

Sørensen

Mackenzie Stuart

Capotorti

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op veertien juli negentienhonderdzesenzeventig.

De Griffier

De President

A. Van Houtte

R. Lecourt