

**Mål C-209/23**

**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler**

**Datum för ingivande:**

31 mars 2023

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Landgericht Mainz (Tyskland)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

30 mars 2023

**Klagande:**

FT

RRC Sports GmbH

**Motpart:**

Fédération Internationale de Football Association (FIFA)

---

**Saken i det nationella målet**

Talan om förbuds föreläggande som grundas på att de ramvillkor som antagits av FIFA under vilka spelaragenter får erbjuda, tillhandahålla och få ersättning för tjänster inom området spelarförmedling i förhållande till spelare och föreningar utgör en överträdelse av förbudet mot konkurrensbegränsande samverkan i artikel 101 FEUF, av förbudet mot missbruk av dominerande marknadsställning enligt artikel 102 FEUF, av friheten att tillhandahålla tjänster som garanteras enligt artikel 56 FEUF, och (delvis) av den allmänna dataskyddsförordningen.

**Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande**

Syfte: Huruvida FIFA:s reglemente för spelaragenters verksamhet är förenligt med artikel 101 FEUF, artikel 102 FEUF, artikel 56 FEUF och artikel 6 i den allmänna dataskyddsförordningen.

Rättslig grund: Artikel 267 FEUF.

## Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Ska artikel 101 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) (förbud mot konkurrensbegränsande samverkan), artikel 102 FEUF (förbud mot missbruk av en dominerande marknadsställning) och artikel 56 FEUF (frihet att tillhandahålla tjänster) samt artikel 6 i den allmänna dataskyddsförordningen, tolkas på så sätt att de utgör hinder för en regel som antagits av ett internationellt idrottsförbund (i förevarande mål FIFA), till vilken 211 nationella idrottsförbund för den aktuella idrotten (i förevarande mål fotboll) tillhör, och vars regler således är bindande för i vart fall majoriteten av de aktörer som är verksamma inom respektive lands nationella professionella liga för den aktuella idrotten (i förevarande mål föreningar (vilket även innefattar fotbollsklubbar som organiserats i form av aktiebolag), spelare (som är föreningsmedlemmar) och spelaragenter), när regeln har följande innehåll:

1) Det är förbjudet att ingå avtal om eller betala ersättning till spelaragenter som överskrider en övre gräns som beräknas som en procentandel av transfersumman eller spelarens årslön,

såsom föreskrivs i artikel 15.2 i FIFA Football Agent Regulations (FFAR) (FIFA:s reglemente för spelaragenter verksamhet).

2) Det är förbjudet för tredje parter att betala den ersättning som spelaragentens avtalspartner är skyldig att betala enligt avtalet om spelarförmedling,

såsom föreskrivs i artikel 14.2 och 14.3 FFAR.

3) I situationer där en spelaragent agerar för både den mottagande föreningens och spelarens räkning är det förbjudet för föreningen att betala mer än 50 procent av den sammanlagda ersättning som spelaren och föreningen är skyldiga att betala för de tjänster som spelaragenten tillhandahåller,

såsom föreskrivs i artikel 14.10 FFAR.

4) För att få en licens som spelaragent, vilket är en förutsättning för att få tillhandahålla tjänster inom området spelarförmedling, krävs att den sökande underkastar sig de förbundsinterna reglerna för det internationella idrottsförbundet (i förevarande mål FFAR, FIFA:s stadgar, FIFA:s disciplinära kod, FIFA:s etiska regler, FIFA:s regler om spelares status och övergångar, samt stadgar, reglementen, riktlinjer och beslut som antagits av relevanta organ och kommittéer) samt FIFA:s, fotbollsförbundens och de nationella medlemsförbundens behörighet att avgöra tvister,

såsom föreskrivs i artiklarna 4.2, 16.2 b och 20 FFAR jämförda med artiklarna 8.3, 57.1 samt 58.1 och 58.2 i FIFA:s stadgar, artiklarna 5 a, 49 och 53.3 i FIFA:s disciplinära kod samt artiklarna 4.2 och 82.1 i FIFA:s etiska regler.

5) De villkor som uppställs för att utfärda en licens till en spelaragent innebär att personer som dömts för brott eller ingått överenskommelser som gäller i stället för en straffrättslig påföljd, eller varit föremål för avstängning i minst två år, eller varit föremål för ett beslut om återkallande eller tillfälligt upphävande av ett tillstånd eller ett annat beslut om diskvalifikation som antagits av en tillsynsmyndighet eller ett idrottsförbund, permanent utesluts från att utöva spelaragentyrket, utan att det finns någon möjlighet att utfärda en licens senare,

såsom föreskrivs i artikel 5.1 a ii och iii FFAR.

6) Det är förbjudet för spelaragenter att i samband med att ett avtal om spelarövergång och/eller ett anställningsavtal ingås tillhandahålla tjänster inom området spelarförmedling eller andra tjänster till och erhålla ersättning för dessa av

- a) den överlämnande föreningen och den mottagande föreningen,
- b) den överlämnande föreningen och spelaren,
- c) samtliga berörda parter (den överlämnande föreningen, den mottagande föreningen och spelaren),

såsom föreskrivs i artikel 12.8 och 12.9 FFAR, eller

6a) det är förbjudet för spelaragenter att i samband med att ett avtal om spelarövergång och/eller ett anställningsavtal ingås tillsammans med en närstående spelaragent tillhandahålla tjänster inom området spelarförmedling eller andra tjänster till och erhålla ersättning för dessa av

- a) den överlämnande föreningen och den mottagande föreningen,
- b) den överlämnande föreningen och spelaren,
- c) samtliga berörda parter (den överlämnande föreningen, den mottagande föreningen och spelaren),

när begreppet närstående spelaragent omfattar ett samarbete i den mening som avses i definitionen av ”Connected Football Agent” (s. 6 punkt iv FFAR),

såsom föreskrivs i artikel 12.10 FFAR jämförd med definitionen av ”Connected Football Agent” (s. 6 punkt iv FFAR).

7) Det är förbjudet för spelaragenter att ta kontakt eller ingå ett förmedlingsavtal med en förening, en spelare, en medlem i FIFA eller en juridisk person som driver en så kallad Single Entity League, som får anlita spelaragenter och som har ingått ett exklusivt avtal med en annan spelaragent,

såsom föreskrivs i artikel 16.1 b och c FFAR.

8) Namn och detaljerade uppgifter om alla spelaragenter, namnen på kunderna som de företräder, vilka tjänster inom området spelarförmedling som de tillhandahåller varje enskild uppdragsgivare och/eller närmare uppgifter om alla transaktioner där spelaragenter medverkar, inbegripet beloppet som ska betalas i ersättning till spelaragenten, ska laddas upp på en plattform som tillhandahålls av FIFA, varpå dessa uppgifter delvis offentliggörs för andra föreningar, spelare eller spelaragenter,

såsom föreskrivs i artikel 19 FFAR.

9) Det är förbjudet att avtala om ersättning för tjänster i samband med spelaragentverksamhet annat än på grundval av spelarens lön eller transfersumman,

såsom föreskrivs i artikel 15.1 FFAR.

10) Om en spelaragent eller en till denne närstående spelaragent tillhandahåller andra tjänster 24 månader före eller efter tillhandahållandet av en tjänst inom området spelarförmedling till en kund som är involverad i sistnämnda transaktion, ska det presumeras att de andra tjänsterna utgör en del av den aktuella tjänsten inom området spelarförmedling, och om presumptionen inte kan motbevisas, ska ersättningen för de andra tjänsterna även anses som en del av ersättningen för tjänsten inom området spelarförmedling,

såsom föreskrivs i artikel 15.3 och 15.4 FFAR.

11) Storleken på det procentuella ersättningsbeloppet för spelarförmedling ska endast beräknas på grundval av den lön som faktiskt betalas till spelaren,

såsom föreskrivs i artikel 14.7 och 14.12 FFAR.

12) Spelaragenter åläggs en skyldighet att lämna följande uppgifter till FIFA:

a) inom 14 dagar efter fullgörande: varje avtal med en kund som inte är ett avtal om representation, vilket bland annat innefattar andra tjänster, och de uppgifter som anges på plattformen,

b) inom 14 dagar efter att ersättning har betalats: de uppgifter som anges på plattformen,

c) inom 14 dagar efter att ersättning har betalats i samband med varje avtal med en kund som inte är ett avtal om representation: de uppgifter som anges på plattformen,

d) inom 14 dagar efter ingående: varje avtal eller annan överenskommelse mellan spelaragenter som rör samarbete vid tillhandahållande av någon tjänst eller om delning av inkomster eller vinster från någon del av deras spelaragentverksamhet,

e) om de bedriver sin affärsverksamhet genom en agentur, inom 14 dagar efter den första transaktionen där agenturen medverkar: antalet spelaragenter som bedriver sin affärsverksamhet genom samma agentur och namnen på alla anställda,

såsom föreskrivs i artikel 16.2 j ii–v och k FFAR.

13) Det är förbjudet för föreningar att för förmedling av en spelare ingå avtal om betalning av ersättning eller delar av ersättning till spelaragenter, eller att betala ersättning eller delar av ersättning till spelaragenter, när beräkningsgrunden för dessa ersättningar (även) omfattar framtida övergångsersättningar

som föreningen erhåller vid en framtida övergång av samma spelare,

såsom föreskrivs i artikel 18ter.1 första alternativet i FIFA:s regler om spelares status och övergångar (FIFA RSTP) jämförd med artikel 16.3 e FFAR.

#### **Anförda unionsbestämmelser**

Artikel 101 AEUV, artikel 102 AEUV, artikel 56 AEUV och artikel 6 DSGVO

#### **Anförda nationella bestämmelser**

1, 19 och 33 §§ i Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) (lagen om förbud mot konkurrensbegränsningar)

823 och 1004 §§ i Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) (civillagen)

#### **Anförda FIFA-bestämmelser**

FIFA Football Agents Regulations (FFAR) (FIFA:s reglemente för spelaragenter verksamhet)

Definitioner, artiklarna 4, 5, 12, 14, 15, 16, 19 och 20

FIFA Regulations on the Status and Transfer of Players (FIFA RSTP) (FIFA:s regler om spelares status och övergång)

Artikel 18ter

FIFA Regulations on Working with Intermediaries (FIFA:s reglemente om arbete med förmedlare)

Artikel 7

FIFA:s stadgar 2021

Artiklarna 8, 14, 57 och 58

FIFA Disciplinary Code 2019 (FIFA:s disciplinära kod 2019)

Artiklarna 5, 49 och 53

FIFA Code of Ethics 2020 (FIFA:s etiska regler 2020)

Artiklarna 4 och 82

### **Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet**

Den första klaganden, FT, är spelaragent och dessutom vice ordförande i branschorganisationen för spelaragenter, The Football Forum. Den andra klaganden, RRC Sports GmbH (nedan kallat RRC Sports), är ett bolag med begränsat ansvar med säte i Frankenthal [i Tyskland]. Bolaget bedriver också spelaragentverksamhet och är registrerat vid Deutscher Fußball-Bund (nedan kallat DFB), som är det nationella tyska fotbollsförbundet som är anslutet till motparten, FIFA. FT är verkställande direktör för The Football Forum och – i vart fall enligt egna uppgifter – även registrerad som spelaragent i Frankrike och England.

FIFA är en allmännyttig förening med ställning som en juridisk person enligt schweizisk rätt och med säte i Zürich i Schweiz. FIFA är den överordnade globala paraplyorganisationen för fotboll. Det finns 211 nationella medlemsförbund över hela världen som är anslutna till FIFA, däribland DFB. Enligt artikel 11.4 i FIFA:s stadgar ska FIFA:s medlemsförbund i sina egna stadgar förplikta sig att följa FIFA:s regler och erkänna FIFA:s beslut (se även artikel 14 i FIFA:s stadgar).

FIFA har olika organ och kommittéer. FIFA:s råd utgör föreningens strategi- och tillsynsorgan och ansvarar för att utfärda allmänna bestämmelser enligt artikel 34 punkt 11 i FIFA:s stadgar.

FIFA:s råd antog vid sammanträdet den 16 december 2022 FIFA Football Agent Regulations (nedan kallade FFAR) och offentliggjorde dem den 6 januari 2023.

Dessa regler utgör en omarbetning av de ramvillkor under vilka spelaragenter får erbjuda, tillhandahålla och erhålla ersättning för tjänster inom området spelarförmedling i förhållande till spelare och föreningar.

Artiklarna 1–10 FFAR och artiklarna 22–27 FFAR trädde i kraft den 9 januari 2023, se artikel 28.1 a FFAR. Enligt artikel 28.1 b FFAR träder de övriga bestämmelserna i kraft den 1 oktober 2023.

Enligt en bestämmelse som var giltig redan innan FFAR antogs är det förbjudet för föreningar att göra spelaragentens arvode beroende av framtida ersättningar i samband med spelarövergångar (artikel 18ter.1 FIFA RSTP) och artikel 7.4 i

FIFA:s reglemente om arbete med förmedlare (Regulations on Working with Intermediaries)).

FT och RRC Sports har väckt talan om förbuds föreläggande vid den hänskjutande domstolen beträffande denna bestämmelse och vissa bestämmelser i FFAR i den omfattning som anges i frågan som har hänskjutits för förhandsavgörande. FT och RRC Sports anser att de omtvistade reglerna strider mot förbudet mot konkurrensbegränsande samverkan enligt artikel 101 FEUF, mot förbudet mot missbruk av dominerande marknadsställning enligt artikel 102 FEUF, mot friheten att tillhandahålla tjänster som garanteras enligt artikel 56 FEUF, och (delvis) mot den allmänna dataskyddsförordningen. De har därför yrkat att FIFA ska förbjudas att tillämpa dessa regler.

FIFA anser däremot att dess regelverk är lagenligt.

## I.

Utgången i förevarande mål beror på huruvida artiklarna 101, 102 och 56 FEUF samt artikel 6 i den allmänna dataskyddsförordningen utgör hinder mot de omtvistade förbundsinterna regler som anges i tolkningsfrågan.

Om det föreligger en sådan överträdelse skulle klagandena enligt nationell tysk lagstiftning ha rätt att utverka ett förbuds föreläggande enligt 33 § punkterna 1 och 2 i Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung (GWB) (lagen om förbud mot konkurrensbegränsningar) jämförd med 1 och 19 §§ GWB, artiklarna 101 och 102 FEUF och enligt 1004 § punkt 1 andra meningen i Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) (civillagen), analogt i jämförelse med 823 § punkt 2 BGB, artiklarna 56, 101 och 102 FEUF samt artikel 6 i den allmänna dataskyddsförordningen, vilket skulle innebära att talan är välgrundad och således ska bifallas. I annat fall är talan oggrundad och ska ogillas.

## II.

### 1. Artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF

a) Den hänskjutande domstolen anser att de omtvistade reglerna omfattas av tillämpningsområdet för artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF.

FIFA anser att spelaragenters verksamhet, som visserligen i första hand är en ekonomisk sådan, har ett direkt samband med idrottstävlingar och därför inte omfattas av tillämpningsområdet för artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF. Deras verksamhet påverkar särskilt fotbollslagens sammansättning och deras kontinuitet och idrottsliga prestationsförmåga, men även relationerna mellan fans och åskådare å ena sidan, och föreningarna och deras spelare å andra sidan. Spelaragenternas verksamhet inverkar således på om idrottstävlingar genomförs på ett rättvist sätt och påverkar även idrottarnas prestationsförmåga och hälsa. Vidare är FIFA i egenskap av internationell paraplyorganisation ansvarig för att reglera denna verksamhet och kan i detta avseende åberopa bland annat artikel



165 FEUF, i vilken den särskilda sociala karaktären hos idrottsverksamhet framhålls. I detta sammanhang har FIFA ett utrymme för skönmässig bedömning. Det ska även beaktas att det inte finns något annat reglerande organ på global nivå och att FIFA måste hitta globala och internationella lösningar som behöver passa in i respektive nationellt rättssystem.

Den hänskjutande domstolen anser dock mot bakgrund av EU-domstolens praxis i målet Piau (dom av den 26 januari 2005 – T-193/02) att utgångspunkten snarare bör vara att spelaragenters verksamhet utgör en ekonomisk verksamhet som avser tillhandahållande av tjänster och därför inte kan hänföras till idrottens särskilda karaktär. I enlighet med nämnda rättspraxis ska FIFA även anses vara en företagssammanslutning i den mening som avses i dessa bestämmelser och de omtvistade reglerna är följaktligen beslut av en företagssammanslutning i den mening som avses i artikel 101 FEUF. I nämnda dom fann EU-domstolen även att FIFA hade en dominerande ställning på marknaden för spelaragenters tjänster i den mening som avses i artikel 102 FEUF. Då det inte är ovanligt att spelarövergångar är gränsöverskridande och en spelaragents verksamhet – såsom även är fallet med FT i förevarande mål – inte endast är begränsad till övergångar inom en nationell professionell liga i en medlemsstat, påverkar de omtvistade reglerna även handeln mellan medlemsstaterna.

b)

De omtvistade reglerna bör även i princip utgöra en konkurrensbegränsning i den mening som avses i artikel 101 FEUF, eftersom de begränsar den ekonomiska handlingsfriheten för en eller flera av parterna (spelaragenter, spelare och föreningar) med avseende på en konkurrensparameter (i det aktuella målet i synnerhet pris och villkor för tillträde på marknaden).

Enligt EU-domstolens praxis i målet Meca-Medina och Majcen (dom av den 18 juli 2006 – C-519/04 P, *EuZW*, 2006, s. 593) omfattas emellertid inte nödvändigtvis alla beslut av företagssammanslutningar som begränsar handlingsfriheten för en eller flera av parterna av förbudet mot konkurrensbegränsningar enligt artikel 101 FEUF. I stället är det nödvändigt att beakta det övergripande sammanhang i vilket beslutet av företagssammanslutningen i fråga har fattats eller för vilket det medför verkningar, och, mer specifikt, dess syften. I detta sammanhang ska det prövas huruvida de begränsningar av den ekonomiska handlingsfriheten för en eller flera av parterna som de omtvistade reglerna ger upphov till, syftar till att uppnå legitima syften, huruvida de är nödvändiga för att uppnå dessa syften och huruvida de är proportionerliga i förhållande till dessa (det så kallade trestegstestet).

I detta hänseende har EU-domstolen emellertid inte gett ett entydigt svar på om kriterierna enligt trestegstestet redan från början endast omfattar rent idrottsliga regler som direkt berör idrottstävlingen som sådan (som exempelvis dopningsreglerna som avsågs i målet Meca-Medina och Majcen) eller om det även



kan tillämpas på andra regler som ett idrottsförbund antar. FIFA har dessutom gjort gällande att det över huvud taget inte är möjligt att skilja mellan rent idrottsliga regler och andra regler, eftersom även regler som rör ekonomiska aspekter – som de i förevarande mål omtvistade reglerna om spelaragenters verksamhet och ersättning – påverkar idrottstävlingarna till följd av att de i vart fall indirekt påverkar sammansättningen av föreningarnas medlemmar.

Om trestegstestet redan från början endast är tillämpligt på rent idrottsliga bestämmelser torde det inte kunna tillämpas i förevarande mål. Om så är fallet skulle en överträdelse av artikel 101 FEUF föreligga. Den hänskjutande domstolen anser i synnerhet – med förbehåll för att EU-domstolen gör en annorlunda bedömning – att det inte framgår att de strikta villkoren enligt artikel 101.3 FEUF är uppfyllda i förevarande mål.

Om så inte är fallet ska det däremot prövas huruvida de omtvistade reglerna uppfyller kriterierna enligt trestegstestet.

I målet Meca-Medina och Majcen tog EU-domstolen inte heller ställning till huruvida trestegstestet även ska tillämpas på det konkurrensrättsliga kravet på missbruk enligt artikel 102 FEUF. Europeiska kommissionen och Bundeskartellamt (den tyska konkurrensmyndigheten) anser att så ska ske. Såvitt framgår förespråkas denna slutsats även i huvuddelen av tyskspråkig rättspraxis och konkurrensrättslig doktrin. Något bindande avgörande från EU-domstolen har emellertid ännu inte meddelats i denna fråga.

c)

Om en proportionalitetsprövning enligt trestegstestet ska genomföras för att avgöra huruvida de omtvistade reglerna strider mot förbudet mot konkurrensbegränsande samverkan är det dock fortfarande oklart huruvida de syften som enligt FIFA eftersträvas med de omtvistade reglerna kan anses utgöra legitima syften i den mening som avses i den aktuella lagstiftningen.

FIFA har i sammanhanget åberopat följande övergripande syften:

- Skydda fotbollens, idrottstävlingarnas och transfermarknadens integritet, vilken äventyras till följd av problem och misslyckanden på marknaden för spelarövergångar och spelaragenter (i synnerhet genom att spelaragenternas ersättning är frikopplad från kvaliteten hos prestationen som tillhandahålls, att ersättningarna står i ett uppenbart orimligt förhållande till träningsersättning och solidaritetsavgifter, brist på transparens, undergrävande av kontraktsstabilitet, beteenden som är oetiska, oskäligen och utgör missbruk, samt intressekonflikter).
- Skydda kontraktsstabiliteten.
- Främja solidariteten mellan elitidrotten och idrotten på gräsrotsnivå.
- Upprätthålla idrottslig jämvikt.

- Fastställande och förbättring av yrkesmässiga och etiska minimistandarder för spelaragenters verksamhet.
- Säkerställa kvaliteten hos de tjänster som spelaragenter tillhandahåller sina uppdragsgivare.
- Begränsa intressekonflikter för att skydda kunder från oetiskt beteende.
- Förbättra ekonomisk och administrativ transparens.
- Skydda spelarna, då de ofta saknar erfarenhet eller information om systemet för spelarövergång inom fotbollen.
- Bekämpa otillbörliga, oproportionerliga och spekulativa metoder.
- Säkerställa att idrottstävlingar genomförs på ett riktigt sätt, i synnerhet genom att förhindra att prestationsförmågan hos fotbollslag förändras under en tävling.

Endast vissa av ovannämnda mål har ett direkt samband med hur idrottstävlingen i sig fungerar. Därför uppkommer inledningsvis frågan huruvida sådana mål, inom ramen för trestegstestet, över huvud taget kan anses vara legitima för en reglering som antagits av ett idrottsförbund, eller om det inte ankommer på den nationella lagstiftaren att vidta åtgärder för att genomföra dessa mål. I målet Meca-Medina och Majcen har EU-domstolen inte tydligt klargjort huruvida det endast är mål som direkt berör idrottstävlingen som sådan som kan anses som legitima mål inom ramen för trestegstestet, eller om även andra syften kan anses vara legitima.

Dessutom är det tveksamt om varje enskild omtvistad regel är nödvändig för att uppnå de specifika mål som FIFA har åberopat i enlighet med vad som krävs enligt trestegstestet. I detta sammanhang uppkommer även frågan – som hittills inte heller har besvarats av EU-domstolen – vilket utrymme för skönsässig bedömning FIFA har.

- 1) Procentuell begränsning av ersättningen till spelaragenter ("Service Fee"-tak) (punkt 1 i tolkningsfrågan)

I detta avseende har FIFA gjort gällande att rådande ersättningspraxis på ett väsentligt sätt bidrar till ett stort antal problem och misslyckanden på marknaden för spelarövergångar och i synnerhet till att kontraktsstabiliteten äventyras, men även till intressekonflikter, en generell brist på transparens just i samband med spelaragenternas arvoden, betenden som är oetiska, oskäligen och utgör missbruk, samt till att solidariteten inom fotbollen äventyras till följd av spekulation och renodlad vinstjakt.

Den enda aspekt bland de som FIFA anfört i sammanhanget som direkt kan påverka genomförandet av idrottstävlingar är kontraktsstabiliteten. Stabiliteten hos

ett fotbollslags sammansättning kan nämligen direkt påverka lagets idrottsprestationer.

I detta avseende har FIFA argumenterat för att högre ersättningar till spelaragenterna skapar större incitament för dem att agera för att åstadkomma spelarövergångar (som eventuellt inte ens är meningsfulla ur en idrottslig synpunkt). En begränsning av ersättningarna minskar detta incitament och främjar därigenom kontraktsstabiliteten. Klagandena har argumenterat för det motsatta, nämligen att en begränsning av ersättningarna är just det som leder till att agenter behöver förmedla ett större antal övergångar för att tjäna en viss summa i ersättning. Det innebär att reglerna som FIFA antagit får den direkt motsatta effekten på kontraktsstabiliteten. Mot denna bakgrund uppkommer frågan i vilken mån reglerna över huvud taget kan anses vara lämpade för att uppnå målet kontraktsstabilitet, och om så är fallet, om de är nödvändiga och proportionerliga i förhållande till detta mål.

När det gäller de övriga målen finns ingen direkt koppling till hur idrottstävlingen genomförs, vilket innebär att det – som redogjorts för ovan – är oklart huruvida de över huvud taget kan anses som legitima mål inom ramen för trestegstestet. Om denna fråga ska besvaras jakande ska det dessutom prövas huruvida regeln som är avsedd att uppnå ett specifikt mål är nödvändig och står i proportion till det eftersträvade målet.

Vad gäller målet att begränsa intressekonflikter har FIFA gjort gällande att det utan de omtvistade reglerna finns en risk för att spelaragenter snarare försöker få ut en så hög ersättning som möjligt för sig själva i stället för att få en så hög lön som möjligt för den spelare som förmedlas. Begränsningen av ersättningen till en viss procentandel av den lön som förhandlas fram för spelaren framstår som ett mycket lämpligt verktyg för att uppnå det eftersträvade målet när en spelare är uppdragsgivare. Den aktuella regeln föreskriver emellertid att ersättningen begränsas till en viss procentandel av spelarens lön även när det är den mottaganden föreningen som är uppdragsgivare, trots att denna förening rimligen har ett intresse av att hålla spelarens lön så låg som möjligt. Den hänskjutande domstolen anser därför att det är osäkert om regeln i dess nuvarande form faktiskt är ägnad att förebygga intressekonflikter. Det ska dessutom prövas huruvida regeln, oberoende av detta, är nödvändig och proportionerlig.

Den hänskjutande domstolen anser att det inte framgår hur en begränsning av spelaragentens ersättning till en viss procentandel av spelarens lön eller transfersumman ska leda till större transparens. I detta hänseende har FIFA gjort gällande att en sådan allmän begränsning är känd för uppdragsgivarna, vilket leder till en ökad transparens. Även utan en allmän begränsning torde ersättningen som avtalas med spelaragenten vara känd för respektive uppdragsgivare (som ju slutligen är avtalspart till spelaragenten med vilken avtalet om ersättning ingåtts), vilket innebär att FIFA:s argumentation inte kan godtas.

Det framgår inte heller hur den aktuella ersättningsregeln, såsom FIFA har gjort gällande, ska förhindra eller förebygga att spelaragenter agerar på ett sätt som är oskäligt eller utgör missbruk (som exempel på detta anges fall av korruption och skatteundandragande samt fall där spelares brist på erfarenhet utnyttjats).

I detta sammanhang har FIFA dessutom åberopat ett ”Hidden Information”-problem (spelaragenter har i allmänhet en överlägsen kunskap om relevant information för en övergång, exempelvis vad gäller allmänna marknadsvillkor, löneförväntningar och spelarens marknadsvärde, samt om det finansiella spelrum som den mottagande föreningen har, vilket en agent kan använda till spelarens nackdel), ett ”Hold Up”-problem (eftersom övergångar endast är möjliga under vissa tidsfönster kan spelaragenter försöka utnyttja tidspressen som uppstår för att avtala högre ersättning för sig själva) och ett ”Gatekeeper”-problem (spelaragenter som företräder särskilt efterfrågade spelare använder sin starka ställning som i viss mån oundvikliga medlare på marknaden för att ta ut oskäliga arvoden). Den hänskjutande domstolen anser att dessa problem på sin höjd indirekt omfattas av den avsedda begränsningen av ersättningen till en viss procentandel av spelarens lön eller transfersumman, vilket innebär att det är osäkert huruvida åtgärderna kan anses lämpade för att bekämpa nämnda problem. Under alla omständigheter framstår det som tveksamt om de är nödvändiga och proportionerliga.

Den hänskjutande domstolen anser att synpunkten som gäller att solidariteten inom fotbollen äventyras till följd av ”spekulation och renodlad strävan efter vinst” formulerats på ett för övergripande sätt och således inte är tillräckligt konkret för att kunna utgöra ett legitimt syfte inom ramen för trestegstestet. FIFA har i detta sammanhang på ett annat ställe även anfört att ersättningarna till spelaragenter frikopplats från träningsersättning och solidaritetsavgifter. Även på denna punkt anser den hänskjutande domstolen att det inte står klart varför den avsedda begränsningen av spelaragenter ersättning till en procentandel av spelarens lön vore ägnad att lösa detta problem. För att uppnå målet framstår det snarare som nödvändigt att direkt koppla ersättningen till träningsersättningen och solidaritetsavgiften (och inte till den berörda spelarens lön).

## 2) ”Client Pays”-regeln (punkt 2 i tolkningsfrågan)

FIFA har angett att ”Client Pays”-regeln i första hand syftar till att förebygga intressekonflikter. Bakgrunden är den praxis som uppenbarligen råder för närvarande, som innebär att det är den mottagande föreningen som betalar hela ersättningen för förmedlingen av en spelare oberoende av vem som anlitar spelaragenter – även om det är spelaren. Dessutom har FIFA även i detta sammanhang hänvisat till ”Hidden Information”-problemet som redogjorts för ovan och anfört att uppdragsgivaren fäster större vikt vid och även väljer att påverka ersättningen som betalas till spelaragenter som anlitas om uppdragsgivaren i slutändan faktiskt måste betala ersättningen själv.

Här uppkommer återigen frågan huruvida dessa aspekter över huvud taget kan utgöra ett legitimt syfte inom ramen för trestegstestet, då det saknas en direkt koppling till idrottstävlingens genomförande.

Parterna har emellertid inte anfört någonting som gör det möjligt att bedöma i vilken mån det i detta sammanhang tidigare faktiskt uppstått intressekonflikter som konkret kunnat fastställas. I synnerhet har inga bevis eller andra undersökningar som rör sådana intressekonflikter åberopats. Den hänskjutande domstolen anser att det i princip framstår som möjligt att en situation där spelaragenten inte erhåller ersättning från spelaren i dennes egenskap av uppdragsgivare, utan av den mottagande föreningen, kan leda till intressekonflikter hos spelaragenten (till nackdel för spelaren som anlitat agenten), eftersom spelarens intressen och den mottagande föreningens intressen med nödvändighet är motstridiga. Ur spelarens synvinkel står denna möjliga intressekonflikt emellertid i förhållande till den väsentliga fördel som det innebär att spelaren inte behöver betala den ersättning till spelaragenten som spelaren annars vore skyldig att betala. I tveksamma fall uppfattar spelaren sannolikt att denna fördel överväger i förhållande till risken för en möjlig intressekonflikt hos spelaragenten. FT och RRC Sports har mot denna bakgrund även gjort gällande att det för FIFA över huvud taget inte handlar om att förebygga intressekonflikter som är till nackdel för spelaren, utan om att minska föreningarnas ekonomiska börda.

### 3) 50 procent-betalningsregeln (punkt 3 i tolkningsfrågan)

FIFA har gjort gällande att även denna regel grundas på samma tanke som ”Client Pays”-regeln, nämligen att samma person som anlitat spelaragenten även ska betala dennes arvode i syfte att undvika intressekonflikter.

Därför hänvisas i huvudsak till redogörelsen ovan beträffande punkt 2.

Här uppkommer dock den ytterligare frågan varför 50 procentgränsen endast gäller för den del av ersättningen som betalas av den mottagande föreningen, men däremot inte för den del av ersättningen som betalas av spelaren.

### 4) Regeln om underordnande (punkt 4 i tolkningsfrågan)

FIFA har gjort gällande att syftet med att spelaragenterna underordnar sig FFAR och de andra reglementen som anges i artikel 4.2 FFAR är direkt kopplat till och i linje med målen med FFAR och med systemet för spelarövergångar inom fotbollen, nämligen att skydda fotbollens, idrottstävlingarnas och transfersystemets integritet. Att spelaragenter underordnar sig FFAR bidrar särskilt till att fastställa och förbättra yrkesmässiga och etiska minimistandarder och höjer därigenom kvaliteten hos de tjänster som spelaragenter tillhandahåller på global nivå. Det är en förutsättning för det fullständiga genomförandet och tillsynen av FFAR och för tillämpningen av sanktioner för överträdelser mot FFAR.



Att spelaragenter underkastar sig FIFA:s behörighet att lösa tvister och skiljeförfarandet vid CAS [Court of Arbitration for Sport] är med hänsyn till iakttagandet av FFAR, uppföljningen av överträdelse mot FFAR och utfärdande av sanktioner i samband med sådana överträdelse en nödvändig och under alla omständigheter skälig och logisk följd av att licenskravet för spelaragenter (åter)införts. FIFA har dessutom hänvisat till att artikel 20.1 FFAR föreskriver att spelaragenter och deras uppdragsgivare kan ingå självständiga privaträttsliga avtal om avvikande tvistlösningsmekanismer och därmed även avtala att talan kan väckas vid allmänna domstolar.

Det är uppenbart att de omtvistade reglerna i FFAR – i den mån som de fastställs vara lagenliga – även måste tillämpas i förhållande till spelaragenter. Inom ramen för trestegstestet är det därför relevant huruvida det är nödvändigt och proportionerligt att spelaragenter underkastar sig reglementena och FIFA:s behörighet att lösa tvister.

För detta talar den omständigheten att reglerna ska gälla globalt och att regeln om underkastelse under FFAR säkerställer att ett enhetligt rättsligt ramverk tillämpas globalt. Dessutom innebär regeln att ett centralt tvistelösande organ tillhandahålls. För att uppfylla kraven enligt trestegstestet krävs det emellertid dessutom att det för ett effektivt genomförande av FFAR faktiskt är nödvändigt att spelaragenter underkastar sig samtliga omnämnda regler och FIFA:s och fotbollsförbundens behörighet att lösa tvister, vilka i sin tur är skyldiga att iakta de rättssäkerhetsgarantier som krävs enligt unionsrätten.

5) Villkor för att erhålla en licens som spelaragent (punkt 5 i tolkningsfrågan)

FIFA har argumenterat för att regeln syftar till att professionalisera och öka kvaliteten hos spelaragentens verksamhet. Med hänsyn till det stora inflytande som spelaragenter har på marknaden för spelarövergångar och den stora påverkan som det medför för deras uppdragsgivare, i synnerhet i ekonomiskt hänseende, är det nödvändigt, för att skydda uppdragsgivarna (i synnerhet yngre, oerfarna spelare), att i den omfattning som föreskrivs i regelverket utesluta personer som inte uppfyller de där angivna kriterierna från att bedriva verksamhet som spelaragenter.

Som angetts ovan finns det med hänsyn till de möjliga effekter som spelaragenters verksamhet kan ha på stabiliteten och sammansättningen hos fotbollslagen även en koppling till hur idrottstävlingarna genomförs. Den hänskjutande domstolen anser således att det i princip inte finns anledning att ifrågasätta att FIFA ställer upp vissa kvalifikationskrav eller andra krav som måste vara uppfyllda för att få utöva verksamhet som spelaragent. Det är dock osäkert i vilken mån de enskilda krav som uppställts av FIFA i detta sammanhang faktiskt ska anses vara nödvändiga.



- 6) Förbud mot att ersättning betalas flera gånger (punkterna 6 och 6a i tolkningsfrågan)

Här har FIFA återigen hänvisat till förebyggandet av intressekonflikter. I detta avseende hänvisas till argumentationen beträffande punkt 2 ovan.

I detta sammanhang ska det dessutom prövas huruvida begreppet närstående spelaragenter är begränsat till vad som är nödvändigt.

- 7) Regeln om inledande av kontakt (punkt 7 i tolkningsfrågan)

FIFA har i huvudsak motiverat regeln med principen om kontraktsstabilitet.

I detta sammanhang uppkommer särskilt frågan huruvida det för att uppfylla nämnda princip krävs ett ”ytterligare” skydd genom FFAR eller om de möjligheter som finns att tillämpa avtalsenliga påföljder vid en överträdelse av ett exklusivt förmedlingsavtal som tidigare ingåtts med en annan spelaragent inte ska anses som tillräckliga.

- 8) Transparensregeln (punkt 8 i tolkningsfrågan)

FIFA har gjort gällande att regeln syftar till att åtgärda en för närvarande otillräcklig transparens och spårbarhet som råder avseende de tjänster som spelaragenter tillhandahåller.

Information offentliggörs endast ordnat efter legitima behandlingsändamål via tre olika kanaler som är tillgängliga för olika personkretsar och inte – såsom FT och RRC Sports har gjort gällande – för allmänheten på global nivå. Enskilda spelaragenters arvoden registreras inte, utan endast aggregerade siffror samlas in. Personuppgiftsskyddet har respekterats och genomförandet av FFAR har skett i samråd med FIFA:s dataskyddsenhet. Publiceringen via olika kanaler ska ske utifrån en ”noggrann avvägning av de registrerade personernas intressen och FIFA:s intressen”. Det är endast det så kallade Football Agent Directory som ska publiceras på FIFA:s webbplats, medan all ytterligare information endast ska tillgängliggöras på plattformen eller på FIFA Legal Hub, vilka endast är tillgängliga för en begränsad personkrets.

Även i detta sammanhang uppkommer återigen frågan huruvida en större transparens över huvud taget kan anses utgöra ett legitimt mål när det saknas en direkt koppling till idrottstävlingens genomförande.

Oavsett detta kan ökad transparens inte heller vara ett självändamål, utan kan endast motivera ett konkurrensbegränsande beteende om det är nödvändigt för att uppnå eller säkerställa ett annat legitimt mål. Det torde därför vara avgörande huruvida de ändamål för behandlingen som FIFA angett i detta sammanhang utgör ett legitimt mål enligt trestegstestet och huruvida det för att uppnå detta mål är nödvändigt och proportionerligt att offentliggöra enskilda uppgifter för respektive kategori av mottagare.

Den hänskjutande domstolen anser att det i sammanhanget är särskilt problematiskt att det följer av lydelsen av den aktuella regeln i artikel 19 FFAR att det endast är de uppgifter som anges där som ska offentliggöras av FIFA och att det i regelns lydelse inte finns stöd för någon kategorisering beroende på kretsen av mottagare eller behandlingsändamål, eller på avvägningen som tar hänsyn till den registrerades intressen – vilka FIFA anført.. Vid en objektiv tolkning kan det således i extremfallet vara tillåtet med ett helt obegränsat offentliggörande av de uppgifter som omnämns i regeln.

9) Beräkning av ”Service Fee”-taket (punkt 9 i tolkningsfrågan)

FIFA har gjort gällande att denna regel endast är en detaljreglering i förhållande till regeln om begränsning av ersättningen till spelaragenter (”Service Fee”-taket, se punkt 1 i tolkningsfrågan) och att regeln inte föreskriver en viss form för ersättningen. Detta framstår emellertid som tveksamt både på grundval av regelns lydelse och utifrån dess systematiska placering i artikel 15.1 FFAR. Den hänskjutande domstolen anser att regeln i dess nuvarande form objektivt ska tolkas i enlighet med vad FT och RRC Sports har gjort gällande och vad som angetts ovan i punkt 9 i tolkningsfrågan.

FIFA har inte åberopat några målsättningar som kan motivera en regel med detta innehåll. I dess nuvarande form torde regeln – med förbehåll för att EU-domstolen gör en annan bedömning – strida mot artikel 101.1 FEUF.

10) Presumptionsregeln i artikel 15.3 och 15.4 FFAR (punkt 10 i tolkningsfrågan)

FIFA har gjort gällande att syftet med denna regel är att förhindra kringgående av ”Service Fee”-taket. Den ska i synnerhet förhindra att en spelaragent redovisar ersättningen för en förmedlingstjänst (vars belopp begränsas genom ”Service Fee”-taket) som ersättning för andra tjänster (vars belopp inte begränsats) och därigenom kringgår ”Service Fee”-taket. I sammanhanget ska det beaktas att det inte finns något hinder för spelaragenter att generera (obegränsade) inkomster genom andra tjänster, så länge dessa tjänster faktiskt tillhandahålls.

En förutsättning för att denna regel ska vara lagenlig är att ”Service Fee”-taket i sig är lagenligt. Även om så är fallet framstår det emellertid som osäkert huruvida den aktuella presumptionsregeln (och den omvända bevisbörda som denna ger upphov till) är nödvändig och proportionerlig för att på ett effektivt sätt verkställa regeln om ”Service Fee”-taket.

11) Endast lön som faktiskt betalas utgör beräkningsgrund för arvudet till spelaragenter, artikel 14.7 och 14.12 FFAR (punkt 11 i tolkningsfrågan)

Denna bestämmelse är en ren detaljreglering i förhållande ”Service Fee”-taket som avses i punkt 1 i tolkningsfrågan.

Med förbehåll för att EU-domstolen kan komma till en annan slutsats, torde det inte finnas några tvivel angående ”Service Fee”-takets lagenlighet i den mån som det föreskrivs att det endast är lönen som faktiskt betalas till spelare som utgör beräkningsgrunden.

#### 12) Redovisningskrav (punkt 12 i tolkningsfrågan)

Enligt FIFA är syftet med denna regel att kontrollera att spelaragenter iakttar de reglementen som gäller för dem, i synnerhet FFAR. Regelns lagenlighet förutsätter således först och främst att FFAR (och i synnerhet de i målet omtvistade reglerna om ersättning) är lagenliga. Dessutom torde det vara relevant huruvida det faktiskt är nödvändigt att redovisa de uppgifter som avses i artikel 16.2 j ii–v och k ii FFAR för att säkerställa efterlevnaden av dessa reglementen. Detta framstår för närvarande som tänkbart – åtminstone för det fall att FIFA ska ges ett stort utrymme för skönsmässig bedömning –, eftersom FIFA inte närmare har angett vilka specifika FFAR-bestämmelsers efterlevnad som ska säkerställas genom att de olika uppgifterna överlämnas, och regeln dessutom föreskriver att de ”uppgifter som anges på plattformen” ska redovisas, utan någon närmare angivelse av vad som avses. ”Plattformen” definieras i FFAR som ”den digitala plattform som drivs av FIFA genom vilken förfarandena för licensiering och tvistelösning samt fortlöpande fortbildning (Continuing Professional Development, CPD) och redovisning ska ske”. Vilken information som begärs på plattformen lämnas helt öppet i regelverket. I den mån som FIFA i detta hänseende har gjort gällande att offentliggörandet av uppgifterna sker utifrån en uppdelning i kategorier hänvisas till argumentationen i punkt 8.

#### 13) Regler om beaktande av ersättning vid en framtida spelarövergång (punkt 13 i tolkningsfrågan)

FIFA har gjort gällande att denna regel syftar till att skydda kontraktsstabiliteten och föreningarnas självständiga beslutsfattande i fråga om spelarövergångar.

Slutligen uppkommer även i detta sammanhang liknande frågor som med avseende på ”Service Fee”-taket. Även här torde det bli relevant huruvida den omständigheten att en spelaragent får ta del av ersättningar från framtida spelarövergångar ger ett incitament att arbeta för onödiga framtida övergångar och, om så är fallet, huruvida detta förbud är nödvändigt och proportionerligt i förhållande till målet att säkerställa en tillräcklig grad av kontraktsstabilitet för att göra det möjligt att genomföra rättvisa idrottstävlingar.

## 2. Artikel 56 FEUF

Eftersom verksamheten som spelaragent – såsom angetts ovan – utgör en gränsöverskridande ekonomisk verksamhet, omfattas den även av tillämpningsområdet för friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 56 FEUF. Denna är till exempel inte endast tillämplig på åtgärder som vidtas av myndigheter, utan även på andra typer av föreskrifter som syftar till kollektiv reglering av tillhandahållandet av tjänster, såsom ett idrottsförbunds stadgar (se i

detta hänseende även den rättspraxis från EU-domstolen som hänvisas till i målet Meca-Medina och Majcen). Då det står klart att de omtvistade reglerna begränsar eller reglerar spelaragenternas rätt att tillhandahålla tjänster är svaret på frågan, huruvida det föreligger ett åsidosättande av friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 56 FEUF, beroende av om begränsningarna eventuellt är motiverade. Det vore fallet om begränsningarna syftar till att skydda eller verkställa ett allmänt intresse som är tvingande till sin karaktär och de dessutom är lämpliga, nödvändiga och proportionerliga i förhållande till det eftersträvade målet. Följaktligen uppstår en problematik som är jämförbar med den i samband med det så kallade trestegstestet som ställdes upp i EU-domstolens praxis i målet Meca-Medina och Majcen. Det framstår emellertid inte som helt klart om ett tvingande allmänintresse som kan motivera en begränsning av friheten att tillhandahålla tjänster enligt artikel 56 FEUF med nödvändighet ska likställas med ett legitimt syfte i den mening som avses i trestegstestet.

### 3. Artikel 6 i den allmänna dataskyddsförordningen

Den registrering och behandling av personuppgifter som föreskrivs i artikel 16.2 j ii–v och k ii FFAR samt artikel 19 FFAR kan endast vara motiverad enligt artikel 6.1 i den allmänna dataskyddsförordningen om den utgör ett berättigat intresse för FIFA. Även i detta sammanhang är det således avgörande huruvida registreringen och behandlingen av personuppgifter sker för ett berättigat ändamål och registreringen och behandlingen är nödvändig och proportionerlig för att uppnå detta ändamål. I sammanhanget uppkommer även frågan om det är nödvändigt att likställa ett berättigat intresse i den mening som avses i artikel 6.1 i den allmänna dataskyddsförordningen med ett legitimt syfte i den mening som avses i trestegstestet. Det är emellertid endast reglerna som avses i punkterna 8 och 12 i tolkningsfrågan som kan utgöra åsidosättanden av den allmänna dataskyddsförordningen.

### III.

Den nationella domstolen har på eget initiativ hänskjutit de frågor som angetts i beslutdelen ovan till EU-domstolen för förhandsavgörande enligt artikel 267 första stycket a och andra stycket FEUF och förklarar förfarandet vilande fram till dess att förfarandet om förhandsavgörande har avslutats.

Detta är ändamålsenligt, då det endast är EU-domstolen som är behörig att med bindande verkan avgöra huruvida det föreligger överträdelse av artiklarna 101, 102 och 56 FEUF samt av artikel 6 i den allmänna dataskyddsförordningen.

Eftersom de omtvistade reglerna i FFAR har global giltighet är möjligheterna att nå ett lämpligt avgörande av tvisten betydligt större om en överstatlig domstol, såsom EU-domstolen, meddelar ett avgörande, än om en nationell domstol i första instans avgör saken.

Tolkningsfrågorna rör, i motsats till vad FT och RRC Sports har gjort gällande, under alla omständigheter tolkningen av unionsrätten och inte endast dess

tillämpning i det enskilda fallet. I synnerhet gör det i sammanhanget ingen skillnad om frågan avser huruvida en specifik statlig lagbestämmelse är förenlig med unionsrätten eller om ett idrottsförbunds stadgar är det.

Det finns inte heller något som tyder på att de nationella domstolarna i detta sammanhang ska ges ett skönmässigt utrymme som inte omfattas av EU-domstolens behörighet att utöva kontroll. Tvärtom är EU-domstolen, när de faktiska omständigheterna – såsom i förevarande mål – har fastställts, även behörig att göra en fullständig bedömning och prövning avseende proportionaliteten och avseende frågan om FIFA överskridit det utrymme för skönmässig bedömning som eventuellt tillkommer organisationen eller inte.

ARBETSDOKUMENT