Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
T. ĆAPETA
van 16 januari 2025[1]

**Zaak C-600/23**

**Royal Football Club Seraing**
**tegen**
**Fédération Internationale de Football Association (FIFA),**
**Koninklijke Belgische Voetbalbond vzw (KBVB),**
**Union européenne des Sociétés de Football Association (UEFA),**
**in tegenwoordigheid van:**
**Doyen Sports Investment Ltd**

[verzoek van het Hof van Cassatie (België) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Beroepsmogelijkheden – Daadwerkelijke rechtsbescherming – Artikel 47 van het Handvest – FIFA-statuten – Hof van Arbitrage voor Sport – Arbitraal vonnis waarvan de overeenstemming met het Unierecht is getoetst door een rechterlijke instantie van een derde land – Nationale regeling die gezag van gewijsde verleent”

## I. Inleiding

1. „Wat je er ook van vindt, er is nauwelijks een passie te bedenken die wereldwijd meer mensen sterker verbindt dan de passie voor sport. Haar symboliek is vaak indrukwekkend. Sport brengt in de mens het nobelste naar boven (sportiviteit, de wens om te excelleren, gemeenschapsgevoel) én het laaghartigste (bedrog en groepsgeweld). Sport is ook internationale ‚big business'. Vanwege haar werkelijk sensationele vermogen om grote groepen mensen te motiveren oefent zij vanzelf een sterke aantrekkingskracht uit op degenen die haar magie voor hun eigen doeleinden willen gebruiken. De lust voor politieke invloed en geld doet een hart in een zakenpak net zo vurig kloppen als de kracht van de dromen van roem die het hart van een langeafstandsloper doen zwellen in zijn sportshirt. […] En deze zeggenschapskwestie draait in wezen om de vraag wie de uiteindelijke bevoegdheid heeft om normen vast te stellen en geschillen te beslechten.”[2]

2. Deze woorden zijn tegenwoordig nog net zo waar als in 1993, toen ze voor het eerst werden gepubliceerd. In de onderhavige zaak gaat het om de zeggenschapskwestie, en meer in het bijzonder om de verhouding tussen het systeem van geschillenbeslechting van de Fédération

[1] Oorspronkelijke taal: Engels.

[2] Paulsson, J., „Arbitration of international sports disputes”, *Arbitration International*, deel 9, nr. 4, 1993, blz. 359.

Internationale de Football Association (hierna: „FIFA”) bij het Hof van Arbitrage voor Sport (hierna: „CAS”), en het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming in de zin van het Unierecht.

## II. Feiten van het hoofdgeding

### *A. Hoofdrolspelers*

3. Verzoekster in het hoofdgeding, Royal Football Club Seraing, is gevestigd te Seraing (België) en is een vereniging zonder winstoogmerk naar Belgisch recht die de bij de Koninklijke Belgische Voetbalbond vzw (hierna: „KBVB”) aangesloten voetbalclub van Seraing bestuurt.

4. Zoals de verwijzende rechter heeft uiteengezet, werd de club in het seizoen 2013-2014 overgenomen door een nieuw bestuur, met „de ambitie om de club […] terug te brengen naar de Belgische en zelfs de internationale elite”. Voorlopig speelt de club „nog steeds in amateurdivisie 1, de wachtkamer van het beroepsvoetbal, waarvan hij terecht zo snel mogelijk weer deel wil gaan uitmaken, hetgeen meebrengt dat hij zijn positie in sportief en financieel opzicht moet kunnen versterken”.

5. Doyen Sports Investment Limited (hierna: „Doyen Sports”), interveniënte aan de zijde van verzoekster in het hoofdgeding, is een besloten vennootschap naar Maltees recht met statutaire zetel in Sliema (Malta). Zij richt haar commerciële activiteit op het verlenen van financiële steun aan voetbalclubs in Europa. [3]

6. De eerste verwerende partij in het hoofdgeding, de FIFA, is een te Zürich (Zwitserland) gevestigde vereniging zonder winstoogmerk naar Zwitsers recht. Haar leden zijn de nationale bonden die verantwoordelijk zijn voor de organisatie van en het toezicht op voetbal in hun respectieve landen.

7. De tweede verwerende partij, de Union européenne des Sociétés de Football Association (hierna: „UEFA”), is een in Nyon (Zwitserland) gevestigde vereniging zonder winstoogmerk naar Zwitsers recht, die de nationale bonden binnen Europa overkoepelt.

8. De derde verwerende partij, de KBVB, gevestigd te Brussel (België), is een Belgische vereniging zonder winstoogmerk die lid is van zowel de UEFA als de FIFA.

[3] Volgens haar statuten richt zij zich met name op a) de aankoop van voetballers, trainers en managers; b) de vertegenwoordiging van voetballers, trainers en managers; c) de transfer van spelers, trainers en managers tussen club;, d) de vertegenwoordiging van clubs; e) het behalen van winst uit voetbalclubs of het spelen van een actieve rol in hun dagelijks bestuur, met inachtneming van de regels van de FIFA en de andere relevante nationale en internationale regels, en f) het verstrekken van leningen aan voetbalclubs.

## *B. FIFA-regels die ten grondslag liggen aan het geding*

9. Het „Reglement betreffende de status en de transfer van spelers" van de FIFA (hierna: „STS-reglement")[4] bevat algemeen bindende regels betreffende de status van spelers en hun kwalificatie om deel te nemen aan het georganiseerde voetbal. Sommige bepalingen van dit reglement zijn rechtstreeks bindend voor de nationale bonden; andere moeten door elke bond in zijn eigen reglement worden opgenomen.

10. Op 26 september 2014 werd in een persbericht van de FIFA aangekondigd dat „om de integriteit van voetbal en spelers te beschermen, het uitvoerend comité een principebesluit heeft genomen op grond waarvan het zal worden verboden dat derden de eigendom hebben van de economische rechten van spelers en er een overgangsperiode zal worden ingesteld"[5].

11. Bij circulaire aan haar leden van 22 december 2014 heeft de FIFA de nationale bonden, dus ook de KBVB, ervan in kennis gesteld dat haar uitvoerend comité tijdens zijn vergadering van 18 en 19 december 2014 zijn goedkeuring had gehecht aan „nieuw in het [STS-reglement] op te nemen bepalingen betreffende eigendom van de economische rechten van spelers in handen van derden en de invloed van derden op clubs", en daarbij gepreciseerd dat deze bepalingen op 1 januari 2015 in werking zouden treden en moesten worden opgenomen in de lijst van bindende bepalingen op nationaal niveau.

12. Volgens de nieuwe regels kunnen (i) vanaf 1 mei 2015 geen overeenkomsten worden gesloten die strijdig zijn met het verbod op eigendom door derden van de economische rechten van spelers; (ii) tussen 1 januari en 30 april 2015 nog overeenkomsten worden gesloten en in werking treden, echter met een looptijd van slechts één jaar vanaf de datum van ondertekening, en blijven (iii) overeenkomsten die vóór 1 januari 2015 zijn gesloten en in werking zijn getreden van kracht tot hun vervaldatum, maar kunnen zij na die datum niet worden verlengd.

13. Een derde partij in de zin van deze regels is elke „andere partij dan de overgeplaatste speler, de overdragende en de ontvangende club, of een club waarbij de speler ingeschreven is geweest"[6].

## *C. Betrokken overeenkomsten met derden*

14. Op 30 januari 2015 heeft Royal Football Club Seraing met Doyen Sports een overeenkomst gesloten, waarvan de contractuele vervaldatum was vastgesteld op 1 juli 2018. Deze overeenkomst regelde de sluiting van toekomstige specifieke financieringsovereenkomsten voor elke speler van verzoekster in het hoofgeding die in onderlinge overeenstemming door beide partijen zou worden gekozen, en de overdracht van de economische rechten van drie met name genoemde spelers. Doyen Sports werd voor 30 % eigenaar van „de financiële waarde die

[4] Beschikbaar op: https://digitalhub.fifa.com/m/69b5c4c7121b58d2/original/Regulations-on-the-Status-and-Transfer-of-Players-June-2024-edition.pdf.

[5] „Voetballers hebben drie soorten rechten: bondsrechten, arbeidsrechten en economische rechten. […] Bondsrechten hebben betrekking op het recht en de verplichting van een speler om zich in te schrijven bij de bond van het land waar zijn club is gevestigd (bv. de United States Soccer Federation[, de voetbalbond van de Verenigde Staten]). […] Als tweede soort rechten heeft een voetballer arbeidsrechten, die verband houden met een arbeidsovereenkomst. […] Ten derde en ten slotte heeft een voetballer economische rechten. […] Bondsrechten en arbeidsrechten zijn voorbehouden aan clubs en spelers, maar economische rechten van spelers zijn dat niet, zodat derden contracten met spelers zijn gaan afsluiten betreffende de overdracht van hun economische rechten." Williams, B., „The fate of third party ownership of professional footballers' rights: Is a complete prohibition necessary", *Texas Review of Entertainment & Sports Law*, deel 10, 2008, blz. 79, op blz. 83.

[6] STS-reglement, „Definities", punt 14.

voortvloeit uit de bondsrechten" van deze spelers en Royal Football Club Seraing kon zijn aandeel in de economische rechten van deze spelers niet „zelfstandig en onafhankelijk" aan een derde overdragen.

15. Op 7 juli 2015 hebben Royal Football Club Seraing en Doyen Sports een tweede overeenkomst gesloten, vergelijkbaar met de overeenkomst van 30 januari 2015, om 25 % van de economische rechten van een met name genoemde nieuwe speler over te dragen.

### *D. Arbitraal vonnis*

16. Op 4 september 2015 heeft de tuchtcommissie van de FIFA Royal Football Club Seraing schuldig bevonden aan schending van voornoemde FIFA-regels wegens het sluiten van die twee overeenkomsten. Zij heeft verzoekster in het hoofdgeding verboden gedurende vier inschrijvingsperioden (twee jaar) spelers in te schrijven en haar veroordeeld tot een geldboete van 150 000 Zwitserse frank (CHF).

17. Op 7 januari 2016 heeft de beroepscommissie van de FIFA het beroep van Royal Football Club Seraing tegen die beslissing verworpen.

18. Op 9 maart 2016 heeft Royal Football Club Seraing tegen de beslissing van 7 januari 2016 hoger beroep ingesteld bij het CAS, dat die club had aangezocht overeenkomstig de arbitrageregels in de FIFA-statuten. [7]

19. Bij vonnis van 9 maart 2017 heeft het CAS geoordeeld dat het toepasselijke recht werd gevormd door de FIFA-reglementen en het Zwitserse recht, daaronder begrepen het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), en het Unierecht, met name de bepalingen in de Verdragen inzake vrij verkeer en mededinging. [8]

20. Het CAS heeft geoordeeld dat de nieuwe bepalingen van het STS-reglement rechtmatig waren. Wat het tuchtrechtelijk besluit van de FIFA betreft, heeft het CAS het verbod om spelers in te schrijven beperkt tot drie tijdvakken en de geldboete gehandhaafd.

21. Op 15 mei 2017 heeft verzoekster in het hoofdgeding de Tribunal fédéral (hoogste rechterlijke instantie, Zwitserland) verzocht om vernietiging van het vonnis van 9 maart 2017. De Tribunal fédéral heeft dit verzoek verworpen bij arrest van 20 februari 2018.

### *E. Procesvoering die tot het hoofdgeding heeft geleid*

22. Op 3 april 2015 heeft Doyen Sports de FIFA, de UEFA en de KBVB gedagvaard voor de Tribunal de commerce francophone de Bruxelles (Franstalige rechtbank van koophandel Brussel, België) en op 8 juli 2015 heeft Royal Football Club Seraing geïntervenieerd in deze procedure.

[7] De op de onderhavige zaak toepasselijke versie van de FIFA-statuten is die van 2016, beschikbaar op: https://www.icsspe.org/system/files/FIFA%20Statutes.pdf. De FIFA-statuten zijn in 2024 gewijzigd en die versie is beschikbaar op: https://digitalhub.fifa.com/m/16d1f7349fa19ade/original/FIFA-Statutes-2024.pdf.

[8] Deze werden gezien als dwingende bepalingen van buitenlands recht in de zin van artikel 19 van de Loi fédérale du 18 décembre 1987 sur le droit international privé (Zwitserse federale wet van 18 december 1987 inzake internationaal privaatrecht).

23. Verzoekster in het hoofdgeding heeft de rechter onder meer verzocht te verklaren dat een totaalverbod op de door de nieuwe regels van het STS-reglement uitgesloten praktijken („third-party ownership", eigendom van derden, en „third-party investment", investeringen door derden) in strijd is met het Unierecht. Meer in het bijzonder stelt zij dat dit verbod strijdig is met het vrije verkeer van kapitaal, het vrij verrichten van diensten, het vrije verkeer van werknemers en het mededingingsrecht.

24. Bovendien heeft zij op grond van artikel 1382 van het Belgische Burgerlijk Wetboek (oud) betaling gevorderd van voorlopig 500 000 EUR vanwege de schade door de toepassing van de nieuwe regels van het STS-reglement.

25. Bij uitspraak van 17 november 2016 heeft de Tribunal de commerce francophone de Bruxelles zich onbevoegd verklaard om kennis te nemen van de vorderingen van verzoekster in het hoofdgeding. Op 19 december 2016 heeft Royal Football Club Seraing tegen die uitspraak hoger beroep ingesteld bij de Cour d'appel de Bruxelles (rechter in tweede aanleg Brussel, België). [9]

26. In hoger beroep heeft Royal Football Club Seraing getracht de FIFA, de UEFA en de KBVB aansprakelijk te stellen op grond van het nationale recht. Verzoekster in het hoofdgeding heeft aangevoerd dat de drie verwerende partijen in het hoofdgeding het Unierecht hebben geschonden door haar te beletten overeenkomsten van het type „third-party investment" of „third-party ownership" te sluiten, dat deze schending van het Unierecht haar een middel tot financiering of ontwikkeling heeft ontnomen en dat de tuchtrechtelijke sancties schade hebben veroorzaakt.

27. Verzoekster in het hoofdgeding heeft de Cour d'appel de Bruxelles verzocht vast te stellen dat de artikelen 18 bis en 18 ter van het STS-reglement onrechtmatig zijn wegens schending van het Unierecht en het EVRM, zodat de FIFA volgens haar aansprakelijk is.

28. Het arbitrale vonnis van het CAS en het arrest van de Tribunal fédéral houdende verwerping van het beroep van verzoekster in het hoofdgeding tot vernietiging van dat vonnis (zie de punten 19-21 van deze conclusie) zijn beide gewezen terwijl de beroepsprocedure aanhangig was. Dit heeft de volgende invloed gehad op de uitspraak van de Cour d'appel de Bruxelles.

29. De Cour d'appel de Bruxelles heeft op 12 december 2019 geoordeeld dat uit het nationale recht volgt dat een arbitraal vonnis, zonder voorafgaande exequaturprocedure, gezag van gewijsde heeft vanaf de datum waarop het is gewezen. Deze rechter was van oordeel dat het vonnis van het CAS definitief is en kracht van gewijsde heeft gekregen door de afwijzing van de vordering tot nietigverklaring door de Tribunal fédéral op 20 februari 2018.

30. Zoals in de verwijzingsbeslissing is uiteengezet, wordt krachtens artikel 22, § 1, van de Belgische Wet houdende het Wetboek van internationaal privaatrecht elke buitenlandse rechterlijke beslissing die uitvoerbaar is in de staat waar zij werd gewezen, in België van rechtswege en zonder enige procedure erkend. De Cour d'appel de Bruxelles heeft aldus gezag van gewijsde verleend aan het arrest van 20 februari 2018 van de Tribunal fédéral, dat er bijgevolg aan in de weg staat dat verzoekster in het hoofdgeding de geldigheid van het vonnis van het CAS ter discussie kan stellen voor de Cour d'appel de Bruxelles.

[9] Dit hoger beroep is dus ingesteld nadat verzoekster in het hoofdgeding hoger beroep had ingesteld bij het CAS, maar voordat het CAS het arbitrale vonnis had gewezen.

31. In dit vonnis is onder meer de litigieuze kwestie van de verenigbaarheid van de nieuwe regels van het STS-reglement met het Unierecht beslecht. Dit heeft tot gevolg dat de Cour d'appel de Bruxelles geen uitspraak kan doen over eventuele schendingen van het Unierecht en dus ook deze vragen niet aan het Hof kan voorleggen.

32. De Cour d'appel de Bruxelles heeft de middelen betreffende schending van het Unierecht en de door het EVRM gewaarborgde rechten niet-ontvankelijk of ongegrond verklaard. Deze rechter heeft tevens beslist dat het middel inzake de onwettigheid van de tuchtrechtelijke sancties, dat is ontleend aan het dwingende karakter van de arbitrage, ongegrond was, aangezien de bevoegdheid van het CAS door geen van de partijen in de procedure was betwist.

33. Bij zijn uitspraak van 12 december 2019 heeft de Cour d'appel de Bruxelles dan ook het hoger beroep tegen de beslissing van de Tribunal de commerce francophone de Bruxelles van 17 november 2016 verworpen en de door Royal Football Club Seraing ingestelde vorderingen ongegrond verklaard.

34. Royal Football Club Seraing heeft tegen deze uitspraak cassatieberoep ingesteld bij de verwijzende rechter, het Belgische Hof van Cassatie.

## III. Prejudiciële vragen en procedure bij het Hof

35. In deze omstandigheden heeft het Hof van Cassatie de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Staat artikel 19, lid 1, [VEU], gelezen in samenhang met artikel 267 [VWEU] en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [(hierna: ‚Handvest')], eraan in de weg dat bepalingen van nationaal recht zoals artikel 24 en artikel 1713, § 9, van het Belgische Gerechtelijk Wetboek, die het beginsel van het gezag van gewijsde beogen te bekrachtigen, worden toegepast op een arbitraal vonnis waarvan de overeenstemming met het Unierecht is getoetst door een rechterlijke instantie van een staat die geen lidstaat van de Europese Unie is en het Hof van Justitie van de Europese Unie niet om een prejudiciële beslissing kan verzoeken?

2) Staat artikel 19, lid 1, [VEU], gelezen in samenhang met artikel 267 [VWEU] en artikel 47 van het [Handvest], in de weg aan de toepassing van een regel van nationaal recht die, behoudens te leveren tegenbewijs, bewijskracht jegens derden toekent aan een arbitraal vonnis waarvan de overeenstemming met het Unierecht is getoetst door een rechterlijke instantie van een staat die geen lidstaat van de Europese Unie is en het Hof van Justitie van de Europese Unie niet om een prejudiciële beslissing kan verzoeken?"

36. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Royal Football Club Seraing, Doyen Sports, de FIFA, de KBVB, de UEFA, de Belgische, de Duitse, de Franse en de Litouwse regering en de Europese Commissie.

37. Op 1 oktober 2024 heeft een terechtzitting plaatsgevonden, waar Royal Football Club Seraing, Doyen Sports, de FIFA, de KBVB, de UEFA, de Belgische, de Griekse, de Franse, de Litouwse en de Nederlandse regering en de Europese Commissie pleidooi hebben gehouden.

## IV. Analyse

38. Wat we er ook van vinden (om in de geest van het openingscitaat te blijven)[10], sport is tegenwoordig georganiseerd als een autonoom systeem waarin sportorganisaties – die soms zeer veel invloed en vermogen hebben – regelgevende bevoegdheden uitoefenen.[11] Dit is zeker het geval in het voetbal, waarin de FIFA de belangrijkste regelgevende organisatie is. Clubs en spelers moeten de door de FIFA vastgestelde regels volgen om te mogen deelnemen.

39. Tegelijkertijd is sport een economische activiteit. Sportbeoefening valt bijgevolg onder de Unierechtelijke bepalingen die op die economische activiteit van toepassing zijn.[12] Het Hof heeft geoordeeld dat sport onderworpen is aan de bepalingen inzake vrij verkeer, het mededingingsrecht en de algemene beginselen van het Unierecht, waaronder met name die van evenredigheid en non-discriminatie.[13]

40. De FIFA-statuten schrijven voor dat elk geschil over haar sportregels moet worden beslecht binnen haar eigen systeem van geschillenbeslechting, dat het CAS als enige en verplichte beroepsinstantie aanwijst.

41. Wanneer echter een FIFA-regel, of een besluit op grond van een dergelijke regel, mogelijk inbreuk maakt op een Unierechtelijk recht van een justitiabele, verleent de rechtsorde van de Unie die justitiabele het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming, dat thans is neergelegd in artikel 47 van het Handvest.

42. Krachtens artikel 19, lid 1, VEU, waarvan de verwijzende rechter om uitlegging heeft verzocht, zijn de lidstaten verplicht te verzekeren dat de rechtssubjecten van het Unierecht dit grondrecht daadwerkelijk genieten.[14] Dit betekent dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat eenieder die

[10] Zie in dit verband ook Maduro, M.P., en Weiler, J.H.H., „‚Integrity', ‚independence' and the internal reform of FIFA: A view from the trenches", in Geeraert, A., en Van Ekeren, F., (red.), *Good Governance in Sport – Critical Reflections*, Routledge, 2022, blz. 129-136.

[11] In een recente zaak heeft advocaat-generaal Szpunar opgemerkt dat „[v]aak […] moeilijk [valt] te ontkennen dat bepaalde particuliere entiteiten handelen op een wijze die nauw aanleunt bij die van een staat, louter door hun economische macht of door de wijze waarop zij ‚regels' vaststellen". Conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak FIFA (C-650/22, EU:C:2024:375, punt 33). Dit bracht hem tot de conclusie dat de FIFA inderdaad onderworpen is aan de regels inzake vrij verkeer. Een ander voorbeeld van de staatsachtige rol en de regelgevingsmacht van de FIFA is dat zij in 2017 haar eigen mensenrechtenbeleid publiceerde. Zie voor een analyse van de wisselende resultaten hiervan Mercado Jaén, P.J., Bistaraki, A., en Schubert, M., „Between rhetoric and reality: Effects of FIFA's human rights policy on its organisational structures and procedures", *International Journal of Sport Policy and Politics*, deel 16, nr. 3, 2024, blz. 499.

[12] Het Hof heeft al in zijn arrest van 12 december 1974, Walrave en Koch (36/74, EU:C:1974:140, punt 4), geoordeeld dat dit het geval is. Zie arresten van 4 oktober 2024, FIFA (C-650/22, EU:C:2024:824, punt 75), en 21 december 2023, European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2023:1011, punt 83).

[13] Arrest van 21 december 2023, European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2023:1011, punten 85-88).

[14] Arrest van 27 februari 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, punt 34). Zie ook arrest van 22 februari 2022, RS (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof) (C-430/21, EU:C:2022:99, punt 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

zich op schending van zijn Unierechtelijke rechten beroept, toegang [15] heeft tot een onafhankelijk gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld [16], en dat krachtens artikel 267 VWEU bevoegd is om zich tot het Hof te wenden [17].

43. De rechterlijke bescherming van Unierechtelijke rechten, die door de FIFA-regels zou zijn geschonden – regels waarvan de geldigheid in het vonnis van het CAS is bevestigd –, moet dus worden verzekerd door een rechter die een „rechterlijke instantie" is in de zin van artikel 267 VWEU.

44. Het CAS en de Zwitserse Tribunal fédéral, die bevoegd is om de vonnissen van het CAS te toetsen, zijn dit niet. Hun beoordeling van de verenigbaarheid van de FIFA-regels met Unierechtelijke rechten voldoet dus niet aan het Unierechtelijke vereiste van daadwerkelijke rechtsbescherming.

45. Dit brengt ons bij de onderhavige zaak. Deze vindt haar oorsprong in het bij een „rechterlijke instantie" in de zin van artikel 267 VWEU aanhangige geding.

46. Voor de Belgische rechters hebben partijen aangevoerd dat het FIFA-verbod op eigendom door derden van de economische rechten van spelers hun belette de hun door het Unierecht verleende rechten uit te oefenen. Zij hebben dan ook verzocht om deze FIFA-regels, waarvan het CAS inmiddels de rechtsgeldigheid had bevestigd, onverenigbaar te verklaren met het Unierecht, en hebben vergoeding van de daardoor veroorzaakte schade gevorderd.

47. Tot hier is er niets aan de hand. Uit het voorgaande zou kunnen worden afgeleid dat partijen wel degelijk toegang hebben gehad tot een rechter met verwijzingsbevoegdheid. Het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming zou echter toch geschonden kunnen zijn, aangezien de bevoegde rechters geen doeltreffende voorziening in rechte konden bieden vanwege een regel van nationaal (Belgisch) recht, volgens welke de vonnissen van het CAS, die door de Zwitserse Tribunal fédéral zijn bevestigd, gezag van gewijsde hebben. De verwijzende rechter licht toe dat deze regel hen ervan weerhoudt om in casu de verenigbaarheid van de FIFA-regels met het Unierecht te toetsen.

48. Staat het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming in de weg aan een dergelijke regel?

49. Het antwoord lijkt mij een volmondig ja.

50. Uit de schriftelijke opmerkingen en de debatten ter terechtzitting kwam echter een algemenere vraag naar voren: vereist het Unierecht een specifiek rechtsmiddel voor arbitrale vonnissen in de sport dat toereikend is om daadwerkelijke rechtsbescherming te bieden? Ik zal daarom ook kort op dit debat ingaan.

[15] Volgens vaste rechtspraak van het Hof sinds het arrest van 15 mei 1986, Johnston (222/84, EU:C:1986:206, punten 18 en 19).

[16] Zie, over het vereiste van onafhankelijkheid van een rechterlijke instantie, arrest van 24 juni 2019, Commissie/Polen (Onafhankelijkheid van de Sąd Najwyższy) (C-619/18, EU:C:2019:531, punten 57 en 58 alsook 71-77), en, over het vereiste dat een rechterlijke instantie vooraf bij wet moet zijn ingesteld, arrest van 6 oktober 2021, W.Ż. (Kamer voor bijzondere controle en publieke zaken van de Sąd Najwyższy – Benoeming) (C-487/19, EU:C:2021:798, punten 126-130).

[17] Arrest van 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi (C-561/19, EU:C:2021:799, punt 51), waarin het Hof zich op artikel 47 van het Handvest heeft gebaseerd om te rechtvaardigen dat rechters in laatste aanleg verplicht zijn te motiveren waarom zij hebben beslist af te zien van een prejudiciële verwijzing naar het Hof. Hieruit blijkt dat het Hof de prejudiciële procedure ziet als de verwezenlijking van het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming. Zie ook arrest van 23 november 2021, IS (Onwettigheid van de verwijzingsbeslissing) (C-564/19, EU:C:2021:949, punt 76), waarin het Hof heeft geoordeeld dat „[d]oor de uitoefening door de nationale rechterlijke instanties van de hun bij artikel 267 VWEU verleende bevoegdheid te begrenzen, […] de effectieve rechterlijke bescherming van de door particulieren aan het Unierecht ontleende rechten [wordt] beperkt".

51. Mijn analyse is als volgt opgebouwd. Om te beginnen zal ik de opzet van het geschillenbeslechtingsmechanisme van de FIFA toelichten (deel A). Vervolgens zal ik mij uitspreken over de wijze waarop de twee prejudiciële vragen moeten worden beantwoord (delen B en C), waarbij ik de nadruk zal leggen op de eerste vraag.

## *A. Rol van het CAS volgens de FIFA-statuten*

52. In 1981 heeft de toenmalige voorzitter van het Internationaal Olympisch Comité (hierna: „IOC"), Juan Antonio Samaranch, het idee naar voren gebracht om een specifieke rechterlijke instantie voor sport in te stellen. Het CAS werd operationeel in 1984, nadat het IOC de statuten ervan had goedgekeurd. Naar verluidt hoopte IOC-voorzitter Samaranch dat het CAS het „hooggerechtshof voor de internationale sport" zou worden.[18] Op de website van het CAS, waarop deze geschiedenis is beschreven, staat dat „de bevoegdheid van het CAS op geen enkele wijze mocht worden opgelegd aan sporters of bonden, maar vrij ter beschikking van partijen moest blijven"[19].

53. Aanvankelijk maakten de meeste sportorganisaties, waaronder de FIFA, geen gebruik van het CAS.[20] Sinds 1984 is er echter veel veranderd.

54. Deskundigen op het gebied van het Unierecht hebben beschreven dat het CAS een belangrijke transformatie heeft ondergaan na het arrest Bosman van het Hof in 1995[21]. Het aantal arbitrale vonnissen van het CAS is na 1995 explosief gestegen. Bijgevolg heeft de FIFA, hoewel zij aanvankelijk terughoudend was, een arbitragebeding in haar statuten opgenomen waarin het CAS wordt aangewezen als het bevoegde forum voor dergelijke geschillen. Aanvankelijk was de bevoegdheid van het CAS voor geschillen op voetbalgebied facultatief.[22]

55. Thans is de bevoegdheid van het CAS op voetbalgebied, zoals die is vastgelegd in de FIFA-statuten, echter exclusief en verplicht.

56. Artikel 57, lid 1, van de FIFA-statuten erkent de bevoegdheid van het CAS om geschillen te beslechten tussen de FIFA en de bij haar aangesloten bonden, confederaties, competities, clubs, spelers, officials, tussenpersonen en gelicentieerde wedstrijdmakelaars.

57. Tegen definitieve besluiten van de organen van de FIFA en besluiten van confederaties, aangesloten bonden of competities kan, zonder schorsende werking, beroep worden ingesteld bij het CAS.[23] Het beroep moet bij het CAS worden ingesteld binnen 21 dagen na kennisgeving van het betrokken besluit en kan pas worden ingesteld nadat alle andere interne wegen zijn uitgeput.[24]

[18] McLaren, R.H., „Twenty-five years of the Court of Arbitration for Sport: A look in the rear-view mirror", *Marquette Sports Law Review*, deel 20, 2010, blz. 305, op blz. 306.

[19] Beschikbaar op: https://www.tas-cas.org/en/general-information/history-of-the-cas.html.

[20] Nafziger, J.A.R., „International sports law: A replay of characteristics and trends", *American Journal of International Law*, deel 86, 1992, blz. 489, op blz. 508.

[21] Arrest van 15 december 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463). Zie in dit verband Duval, A., „The Court of Arbitration for Sport and EU law: Chronicle of an encounter", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, deel 22, nr. 2, 2015, blz. 224, op blz. 226.

[22] Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in het arrest Mutu en Pechstein gepreciseerd dat de FIFA-regels uit 2001 de toegang van spelers tot de gewone rechterlijke instanties niet uitsloten en dus niet neerkwamen op verplichte arbitrage. EHRM, 4 februari 2019, Mutu en Pechstein tegen Zwitserland, CE:ECHR:2018:1002JUD004057510, § 116.

[23] Zie artikel 58, lid 1, van de FIFA-statuten. Dezelfde bepaling sluit in de derde alinea de bevoegdheid van het CAS echter uit ten aanzien van beroepen inzake a) overtredingen van de spelregels; b) schorsingen van maximaal vier wedstrijden of maximaal drie maanden (met uitzondering van besluiten wegens doping), en c) besluiten waartegen beroep kan worden ingesteld bij een onafhankelijk en naar behoren ingesteld scheidsgerecht dat in het reglement van een bond of confederatie is erkend.

[24] Artikel 58, leden 1 en 2, van de FIFA-statuten.

58. Ten slotte bepaalt artikel 59 van de FIFA-statuten het volgende:

„1. De confederaties, aangesloten bonden en competities komen overeen het CAS te erkennen als een onafhankelijke rechterlijke autoriteit en ervoor te zorgen dat hun leden, aangesloten spelers en officials gevolg geven aan de beslissingen van het CAS. Deze verplichting geldt ook voor tussenpersonen en gelicentieerde wedstrijdmakelaars.

2. Het is niet toegestaan om beroep in te stellen bij de gewone rechterlijke instanties, tenzij het FIFA-reglement daarin uitdrukkelijk voorziet. Het is evenmin toegestaan om beroep in te stellen bij de gewone rechterlijke instanties met het oog op voorlopige maatregelen, van welke aard dan ook.

3. De bonden nemen in hun statuten of reglementen een beding op waarin wordt bepaald dat geschillen binnen de bond of geschillen die competities, competitieleden, clubs, clubleden, spelers, officials en andere bondsvertegenwoordigers betreffen, niet voor de gewone rechterlijke instanties mogen worden gebracht, tenzij een beroep op de gewone rechterlijke instanties uitdrukkelijk is toegestaan of voorgeschreven in de reglementen van de FIFA of in dwingende wettelijke bepalingen. Ter vervanging van het beroep op de gewone rechterlijke instanties wordt voorzien in arbitrage. Dergelijke geschillen worden voorgelegd aan een onafhankelijk en naar behoren ingesteld scheidsgerecht dat in het reglement van de bond of confederatie is erkend, of aan het CAS.

De bonden zorgen er tevens voor dat binnen de bond uitvoering wordt gegeven aan deze bepaling, zo nodig door een bindende verplichting op te leggen aan hun leden. De bonden leggen sancties op aan elke partij die deze verplichting niet nakomt en zorgen ervoor dat beroepen tegen deze sancties dienovereenkomstig uitsluitend aan arbitrage worden onderworpen en niet aan gewone rechterlijke instanties worden voorgelegd."

59. Zoals ook het geval is in het arbitragestelsel van de International Skating Union (Internationale Schaatsunie; hierna: „ISU")[25], is het volgens de FIFA-regels dus verplicht om een voetbalgeschil voor te leggen aan het CAS en is de bevoegdheid van het CAS exclusief. Juist op deze exclusieve bevoegdheid heeft de FIFA zich in het hoofdgeding beroepen, om de bevoegdheid van de rechter in eerste aanleg te betwisten.[26]

60. De enige gewone rechterlijke instantie die bevoegd is om het arbitrale vonnis van het CAS te toetsen, is de Zwitserse Tribunal fédéral. Toetsing van een arbitraal vonnis door deze rechter is evenwel slechts op een beperkt aantal gronden mogelijk.[27] In de zaak Semenya tegen Zwitserland heeft het EHRM geoordeeld dat de toetsing van een vonnis van het CAS door de Zwitserse Tribunal fédéral zo beperkt was dat deze de bescherming van de grondrechten niet kon waarborgen.[28]

[25] Zie arrest van 21 december 2023, International Skating Union/Commissie (C-124/21 P, EU:C:2023:1012, punt 223).

[26] Dit heeft de FIFA eveneens gedaan in het hoofdgeding waaruit de verwijzing naar het Hof is voortgevloeid die heeft geleid tot het arrest van 4 oktober 2024, FIFA (C-650/22, EU:C:2024:824, punt 32).

[27] Deze gronden zijn vastgelegd in artikel 190 van de Loi fédérale sur le droit international privé, te raadplegen op https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1988/1776_1776_1776/en. Deze rechter kan een arbitraal vonnis vernietigen indien het strijdig is met de openbare orde zoals die in het Zwitserse recht wordt opgevat.

[28] EHRM, 11 juli 2023, Semenya tegen Zwitserland, CE:ECHR:2023:0711JUD001093421, §§ 234-240.

## *B. Beantwoording van de eerste vraag*

61. Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming in de weg staat aan een nationale wet die een arbitraal vonnis gezag van gewijsde verleent, wanneer de overeenstemming met het Unierecht is getoetst door een rechterlijke instantie van een derde land. [29]

62. Dit is niet de eerste keer dat het Hof wordt verzocht om uitlegging van de verhouding tussen arbitrage en het Unierecht en van de omvang van de rechterlijke toetsing van arbitrale vonnissen. Alle deelnemers aan de procedure bij het Hof hebben dan ook getracht de antwoorden voor de onderhavige zaak te vinden in de ene of de andere lijn van rechtspraak van het Hof inzake arbitrage. Zij hebben zodoende enerzijds de rechtspraak uit de arresten Nordsee [30] en Eco Swiss [31] besproken en anderzijds het arrest Achmea [32].

63. Na te hebben onderzocht in hoeverre deze twee lijnen van rechtspraak al dan niet relevant kunnen zijn voor het arbitragestelsel van de FIFA (onderdelen 1 en 2), zal ik het Hof in overweging geven een specifieke uitlegging te ontwikkelen die geschikt is voor verplichte arbitrage als die bij het CAS binnen het systeem van geschillenbeslechting van de FIFA. Deze oplossing is mijns inziens reeds aangegeven in de zaak International Skating Union [33] (onderdeel 3).

### *1. Toepasselijkheid van de Nordsee/Eco Swiss-rechtspraak*

64. De FIFA, de UEFA, en de Belgische, de Franse en de Litouwse regering hebben alle op een of andere wijze aangevoerd [34] dat de nationale rechterlijke instanties vonnissen van het CAS waarbij de geldigheid van de FIFA-regels is bevestigd, kunnen toetsen aan de openbare orde van de Unie, overeenkomstig het arrest van het Hof in de zaak Eco Swiss.

65. Ik herinner eraan dat deze lijn van rechtspraak is begonnen met het arrest Nordsee, waarin het Hof heeft geoordeeld dat een scheidsgerecht dat uitspraak doet in het kader van door partijen vrijwillig gekozen handelsarbitrage, geen „rechterlijke instantie" is in de zin van artikel 267 VWEU. [35]

[29] De Belgische regering heeft in haar schriftelijke opmerkingen en ter terechtzitting aangevoerd dat de verwijzende rechter het nationale recht onjuist heeft weergegeven en dat de betrokken wet de toetsing van een arbitraal vonnis juist toelaat wanneer het door een rechterlijke instantie van een derde land is getoetst. Mijns inziens gaat het bij de voorgelegde vraag niet om de juiste uitlegging van het Belgische recht, maar veeleer om die van het Unierecht. Het staat vervolgens aan de nationale rechter om, nadat hij het antwoord van het Hof heeft ontvangen, dit toe te passen op de bij hem aanhangige zaak en het toepasselijke nationale recht dienovereenkomstig uit te leggen.

[30] Arrest van 23 maart 1982, Nordsee (102/81, EU:C:1982:107).

[31] Arrest van 1 juni 1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269).

[32] Arrest van 6 maart 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158).

[33] Arrest van 21 december 2023, International Skating Union/Commissie (C-124/21 P, EU:C:2023:1012).

[34] De Franse regering heeft ter terechtzitting betoogd dat de arbitrage bij het CAS eenvoudigweg handelsarbitrage betreft in de zin van het arrest Eco Swiss. De voetbalorganisaties waren minder expliciet, maar zij betoogden alle dat de in dat arrest uiteengezette beperkingen voor de arbitrale vonnissen van het CAS moeten gelden.

[35] Arrest van 23 maart 1982, Nordsee (102/81, EU:C:1982:107, punt 13). Zie voor literatuur waarin kritiek wordt geuit op deze vaststelling Duval, A., (voetnoot 21 van deze conclusie), voetnoot 31. Het Hof heeft tevens geoordeeld dat scheidsgerechten soms toch als zodanig kunnen worden aangemerkt: wanneer zij een wettelijke grondslag hebben, hun beslissingen bindend zijn voor de partijen en hun bevoegdheid niet afhangt van hun toestemming. Zie bijvoorbeeld arresten van 17 oktober 1989, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark (109/88, EU:C:1989:383, punten 7-9), en 12 juni 2014, Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta (C-377/13, EU:C:2014:1754, punten 22-35), en beschikking van 13 februari 2014, Merck Canada (C-555/13, EU:C:2014:92, punten 16-18).

66. Zelfs het geval waarin een dergelijk scheidsgerecht eventueel het Unierecht zou moeten toepassen zonder mogelijkheid van een prejudiciële verwijzing, vormde voor het Hof geen probleem, aangezien de arbitrale vonnissen van dat scheidsgerecht naar nationaal recht in verschillende procedures door de rechterlijke instanties van de lidstaten kunnen worden getoetst.[36] In het bijzonder zijn arbitrale vonnissen op zichzelf niet uitvoerbaar, maar moet eerst een exequatur van een „gewone" rechter worden verkregen. In het kader van een dergelijke procedure zouden die nationale rechterlijke instanties dan de mogelijkheid of de verplichting hebben om het Hof de vraag over de uitlegging van het Unierecht voor te leggen.

67. Het geding dat tot het arrest Eco Swiss heeft geleid, kwam voort uit een dergelijke procedure tot tenuitvoerlegging van een arbitraal vonnis voor de verwijzende rechter. In het arrest Eco Swiss heeft het Hof aanvaard dat het beperkte karakter van de rechterlijke toetsing in het belang kan zijn van de doeltreffendheid van de arbitrale rechtspleging.[37] Een nationale regel die de rechterlijke toetsing beperkt tot kwesties van openbare orde werd dus vanuit het oogpunt van het Unierecht aanvaardbaar geacht. In dezelfde zaak heeft het Hof verklaard dat de openbare orde van de Unie de huidige artikelen 101 en 102 VWEU omvat.[38]

68. Wat wel en wat niet onder de openbare orde van de Unie valt, is nog niet algemeen verwoord.[39] Het Hof heeft deze vraag veeleer van geval tot geval beantwoord.[40] Uitlegging van dit begrip is in casu echter niet noodzakelijk. Van belang is dat het Hof met betrekking tot handelsarbitrage heeft aanvaard dat de omvang van de rechterlijke toetsing van arbitrale vonnissen beperkt kan zijn.[41]

69. In hoeverre is voornoemde lijn van rechtspraak van toepassing op arbitrage bij het CAS volgens de FIFA-statuten?

70. Mijns inziens zijn er twee hoofdredenen om deze arbitrage te onderscheiden van handelsarbitrage.

71. De eerste reden is het vrijwillige karakter van handelsarbitrage tegenover het verplichte karakter van de arbitrageregels van de FIFA.

[36] Het Hof heeft aldus uiteengezet dat vragen van Unierecht „eventueel door de gewone rechter kunnen worden onderzocht, hetzij in het kader van de assistentie die hij de scheidsgerechten verleent, […] hetzij in het kader van de […] toetsing van het arbitrale vonnis […] in geval van […] uitvoerbaarverklaring of van enig ander rechtsmiddel dat volgens het toepasselijke nationale recht openstaat". Arrest van 23 maart 1982, Nordsee (102/81, EU:C:1982:107, punt 14).

[37] Arrest van 1 juni 1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, punt 35).

[38] Arrest van 1 juni 1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, punt 36).

[39] Zie voor een overzicht van de rechtspraak betreffende de openbare orde in het Unierecht de conclusie van advocaat-generaal Szpunar in de zaak Real Madrid Club de Fútbol (C-633/22, EU:C:2024:127, punten 71-103). Zie voor een vroege kritiek op de verplichting van de nationale rechterlijke instanties om te toetsen aan de openbare orde van de Unie, waarvan de inhoud onduidelijk is, Prechal, S., en Shelkoplyas, N., „National Procedural, Public Policy and EC Law. From Van Schijndel to Eco Swiss and beyond", *European Review of Private Law*, deel 12, nr. 5, 2004, blz. 589, op blz. 606-608.

[40] In zijn arrest van 26 oktober 2006, Mostaza Claro (C-168/05, EU:C:2006:675, punten 35 en 38), heeft het Hof bevestigd dat de verplichting om ambtshalve te toetsen of een beding in een consumentenovereenkomst oneerlijk is, tot de openbare orde behoort.

[41] Zie in dit verband ook de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak PL Holdings (C-109/20, EU:C:2021:321, punten 43-46).

72. Een wezenlijk aspect van handelsarbitrage, dat in de Eco Swiss-rechtspraak aan de orde was, is de vrije aanvaarding van het arbitragebeding door beide partijen.[42] Door vrijwillig voor een dergelijke arbitrage te kiezen, willen partijen de tussenkomst van gewone rechterlijke instanties en mogelijk de toepassing van sommige regels van een rechtsstelsel uitsluiten. Het Hof heeft deze aard en dit doel van de arbitrage in handelszaken in aanmerking genomen en is derhalve tot de slotsom gekomen dat rechterlijke toetsing van de daaruit voortvloeiende vonnissen kan worden beperkt tot kwesties van openbare orde. Het is noodzakelijk om na te gaan of een vonnis strookt met de openbare orde, omdat deze regels van een zodanig openbaar belang kunnen zijn dat de toepassing ervan niet door de wil van partijen kan worden uitgesloten.

73. Daarentegen zijn de FIFA-regels, zoals de Nederlandse regering ter terechtzitting heeft betoogd, dwingend en spreekt de vrije wil van partijen om een geschil aan het CAS voor te leggen niet voor zich.[43]

74. In de zaak Mutu en Pechstein heeft het EHRM juist deze kwestie behandeld in het kader van zijn analyse van de verschillen tussen handelsarbitrage en de verplichte arbitrageregels van de ISU.[44] Sportactoren kunnen er niet voor kiezen hun geschillen, in het kader waarvan zij de regels of besluiten van de FIFA betwisten, aan een ander scheidsrechterlijk systeem voor te leggen dan aan de interne tuchtprocedures van de FIFA en vervolgens aan het CAS. Indien de verplichte bevoegdheid van het CAS niet wordt aanvaard, kunnen spelers niet spelen[45] en clubs niet tegen elkaar aantreden.

75. Voor spelers en clubs is de bevoegdheid van het CAS dus verplicht en niet uit vrije wil gekozen.[46] Zij vormt derhalve geen uitdrukking van hun eigen keuze om de toegang tot de rechter uit te sluiten en de toepasselijkheid van bepaalde rechtsregels op het onderlinge geschil te voorkomen. Dit heeft mijns inziens gevolgen voor de omvang van de rechterlijke toetsing die de nationale rechterlijke instanties met betrekking tot het Unierecht zouden moeten kunnen uitvoeren [zie onderdeel IV.B.3, onder b), hieronder].

76. Het tweede verschil tussen handelsarbitrage en het systeem van geschillenbeslechting volgens de FIFA-statuten is dat het laatste systeem autonoom is wat de tenuitvoerlegging betreft.

77. Indien een van de partijen bij een handelsarbitrage weigert uitvoering te geven aan een arbitraal vonnis, moet de andere partij zich tot de gewone rechter wenden om dit af te dwingen. Zoals het Hof in het arrest Nordsee (zie de punten 65 en 66 van deze conclusie) heeft

[42] Arrest van 23 maart 1982, Nordsee (102/81, EU:C:1982:107, punt 11). Zie ook arrest van 6 maart 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, punt 55), waarin het Hof arbitrage als bedoeld in bilaterale investeringsovereenkomsten heeft onderscheiden van handelsarbitrage, op grond dat deze laatste soort arbitrage gebaseerd is op de autonomie van de betrokken partijen. Zie ook arrest van 12 juni 2014, Ascendi Beiras Litoral e Alta, Auto Estradas das Beiras Litoral e Alta (C-377/13, EU:C:2014:1754, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak), waarin het Hof heeft vastgesteld dat bij een op partijafspraak berustende arbitrage „er voor de [partijen] rechtens noch feitelijk een verplichting bestaat hun geschillen aan een scheidsgerecht voor te leggen".

[43] Zie ook de levendige uiteenzetting van Paulsson: „Doorgaans wordt de exclusieve bevoegdheid van sportautoriteiten vastgelegd in de statuten van bonden die licenties verlenen voor de deelname aan een wedstrijdseizoen of aan specifieke evenementen. De bond in kwestie bestaat over het algemeen al tientallen jaren of generaties lang en heeft, zonder externe invloed, een vrij ingewikkelde en volledig ingeteelde procedure ontwikkeld om geschillen te beslechten. De persoon die als beklaagde aan de procedure deelneemt, ervaart deze echter vaak zoals een toerist een orkaan op Fiji zou ervaren: een angstaanjagende en bizarre gebeurtenis in zijn leven, waarop hij volledig onvoorbereid is." Paulsson, J., (voetnoot 2 van deze conclusie), blz. 361.

[44] EHRM, 4 februari 2019, Mutu en Pechstein tegen Zwitserland, CE:ECHR:2018:1002JUD004057510, §§ 103-108.

[45] Arrest van 21 december 2023, International Skating Union/Commissie (C-124/21 P, EU:C:2023:1012, punt 223). EHRM, 4 februari 2019, Mutu en Pechstein tegen Zwitserland, CE:ECHR:2018:1002JUD004057510, § 113.

[46] Het EHRM heeft namelijk geoordeeld dat de FIFA-regels uit 2001, in tegenstelling tot de regels van de ISU, de toegang van spelers tot de gewone rechterlijke instanties niet uitsloten, en daarom niet neerkwamen op verplichte arbitrage. In het huidige artikel 59, lid 2, van de FIFA-statuten is dit zeker anders, zodat deze nu op één lijn staan met de ISU-regels. EHRM, 4 februari 2019, Mutu en Pechstein tegen Zwitserland, CE:ECHR:2018:1002JUD004057510, § 116.

uiteengezet, zal een rechterlijke instantie van een lidstaat, wanneer een arbitraal vonnis binnen de Unie ten uitvoer moet worden gelegd, de mogelijkheid hebben om de overeenstemming van dat vonnis met het Unierecht te toetsen en, in voorkomend geval, het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken.

78. Indien een partij weigert uitvoering te geven aan een vonnis van het CAS omdat zij dit in strijd acht met het Unierecht, kan zij daarentegen niet eenvoudigweg weigeren aan dat vonnis te voldoen en hoeft de FIFA evenmin een verzoek tot inleiding van een tenuitvoerleggingsprocedure in te dienen bij de nationale rechter. De FIFA kan het vonnis zelf ten uitvoer leggen. In casu kon zij immers de geldboete en het verbod om spelers in te schrijven ten uitvoer leggen zonder zich tot de rechter te wenden. [47]

79. In een dergelijk stelsel dat zijn eigen vonnissen ten uitvoer legt, is het onwaarschijnlijk dat de vraag of het arbitrale vonnis verenigbaar is met het Unierecht, in het kader van een tenuitvoerleggingsprocedure zal worden voorgelegd aan een „rechterlijke instantie” in de zin van artikel 267 VWEU.

80. Het is dan ook denkbaar dat beroepsmogelijkheden die toereikend werden geacht om in het kader van handelsarbitrage de daadwerkelijke rechtsbescherming en de uniformiteit van het Unierecht te waarborgen, ontoereikend zijn voor het onderhavige stelsel van autonome, verplichte arbitrage (zie ook de punten 111-114 hieronder).

81. Om deze twee redenen ben ik van mening dat de in de rechtspraak Nordsee en Eco Swiss ontwikkelde regels voor handelsarbitrage niet geschikt zijn voor het FIFA-systeem van verplichte arbitrage door het CAS.

### *2. Toepasselijkheid van de Achmea-rechtspraak*

82. Royal Football Club Seraing en Doyen Sports hebben zich op het arrest Achmea beroepen met het betoog dat door het CAS gewezen arbitrale vonnissen onderworpen moeten zijn aan een echte rechterlijke toetsing door een nationale rechterlijke instantie, die prejudiciële vragen over de uitlegging van het Unierecht moet kunnen voorleggen aan het Hof.

83. Ook de Commissie heeft zich in haar schriftelijke opmerkingen op het arrest Achmea gebaseerd, ten betoge dat de nationale rechterlijke instanties onder meer moeten kunnen toetsen of een geschil vatbaar is voor arbitrage.

84. Ik herinner eraan dat het Hof in het arrest Achmea heeft geoordeeld dat het niet mogelijk is om geschillen waarbij lidstaten betrokken zijn, op basis van bilaterale investeringsovereenkomsten (hierna: „BIT’s”) aan arbitrage te onderwerpen. Bij dergelijke overeenkomsten hebben de lidstaten ermee ingestemd de bevoegdheid van hun eigen rechterlijke instanties uit te sluiten in geschillen tussen investeerders en staten, ook al kunnen dergelijke geschillen betrekking hebben op de toepassing of de uitlegging van het Unierecht. In de woorden van het Hof hebben de lidstaten

[47] Ter terechtzitting heeft de FIFA bevestigd dat haar bevoegdheden zijn gebaseerd op artikel 21 van de FIFA Disciplinary Code (tuchtreglement van de FIFA), dat beschikbaar is op: https://digitalhub.fifa.com/m/59dca8ae619101cf/original/FIFA-Disciplinary-Code-2023.pdf.

daarmee eventuele schendingen van het Unierecht volledig uitgesloten „van het gerechtelijke stelsel van rechtsmiddelen waarin zij volgens artikel 19, lid 1, tweede alinea, VEU moeten voorzien op gebieden die onder het Unierecht vallen” [48].

85. Ik begrijp dat de voornaamste grondgedachte achter het arrest Achmea het beginsel van wederzijds vertrouwen is. [49] Wanneer wordt aanvaard dat bepaalde geschillen zijn uitgesloten van de bevoegdheid van de rechterlijke instanties van de lidstaten, valt niet alleen de daadwerkelijke rechtsbescherming weg, maar wordt ook een verkeerd signaal afgegeven: dat deze rechterlijke instanties onvoldoende onafhankelijk en onpartijdig zouden zijn om gedingen die investeerders tegen lidstaten aanspannen, te beslechten.

86. De toepassing van het Unierecht hangt in grote mate af van het wederzijdse vertrouwen in de rechterlijke instanties van de lidstaten. Om die reden, en om de eenvormige uitlegging van het Unierecht door middel van de prejudiciële procedure te waarborgen [50], zijn arbitragebedingen in BIT's tussen lidstaten in strijd met het Unierecht bevonden.

87. Deze opvatting van het arrest Achmea wordt gestaafd door het feit dat het Hof, anders dan in het geval van handelsarbitrage, in het arrest Achmea zelfs niet is ingegaan op de vraag of het gebrek aan daadwerkelijke rechtsbescherming zou kunnen worden verholpen middels een latere toetsing door de nationale rechterlijke instanties van arbitrale vonnissen die op grond van BIT's zijn gewezen. [51] Het Hof heeft een algemene regeling die de bevoegdheid van de nationale rechter uitsluit, eenvoudigweg onaanvaardbaar geacht. De argumenten van Royal Football Club Seraing en Doyen Sports betreffende de noodzaak van een daadwerkelijke rechterlijke toetsing van een arbitraal vonnis (zie punt 82 van deze conclusie) kunnen dus niet op het arrest Achmea worden gebaseerd.

88. Evenzo heeft het Hof in het arrest PL Holdings geoordeeld dat de nietigheid van een op grond van een BIT gewezen arbitraal vonnis niet kan worden verholpen door de arbitrageprocedure te herdefiniëren als vrijwillige ad-hocarbitrage, of louter omdat de lidstaat de geldigheid van het arbitragebeding van een BIT niet heeft betwist in het kader van een concrete arbitrageprocedure. [52]

89. De in casu toepasselijke Belgische regels leiden er in combinatie met de in de FIFA-statuten vastgelegde verplichte bevoegdheid van het CAS toe dat op soortgelijke wijze wordt uitgesloten dat de nationale rechterlijke instanties de daadwerkelijke rechtsbescherming van de door het Unierecht aan particulieren gewaarborgde rechten verzekeren. Toch denk ik niet dat dit volstaat om het arbitragestelsel van de FIFA te vergelijken met het soort arbitrale bevoegdheid dat in de zaak Achmea aan de orde was. Evenmin ben ik van mening dat eenzelfde redenering op basis van wederzijds vertrouwen van toepassing is op de onderhavige zaak.

[48] Arrest van 6 maart 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, punt 55).

[49] Arrest van 6 maart 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, punt 34). Zie ook Centeno Huerta, S., en Kuplewatzky, N., „On *Achmea*, the autonomy of Union law, mutual trust and what lies ahead”, *European Papers*, deel 4, nr. 1, 2019, blz. 61, op blz. 65-68.

[50] Arrest van 6 maart 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, punten 36 en 37).

[51] Arrest van 6 maart 2018, Achmea (C-284/16, EU:C:2018:158, punten 20, 52 en 53).

[52] Arrest van 26 oktober 2021, PL Holdings (C-109/20, EU:C:2021:875, punt 54).

90. Er zijn drie redenen voor dit verschil. In de eerste plaats wordt in deze zaak de overeenstemming van het arbitragestelsel van de FIFA met het Unierecht niet principieel in twijfel getrokken.[53] De meerderheid van de deelnemers aan de onderhavige procedure is het er in feite over eens dat arbitrage in de sport zinvol is. Evenzo heeft het Europees Parlement in 2012 een resolutie aangenomen over de Europese dimensie van de sport, waarin het „de legitimiteit van sportrechtbanken voor de oplossing van geschillen op het gebied van sport" heeft erkend, „mits deze het recht van burgers op een rechtvaardig proces eerbiedigen"[54].

91. De door de Commissie opgeworpen kwestie van non-arbitrabiliteit is in casu dus niet aan de orde.

92. In de tweede plaats vloeit de in casu aan de orde zijnde dwingende en exclusieve bevoegdheid van het CAS niet voort uit een internationale overeenkomst die door of tussen de lidstaten is gesloten, en evenmin uit de uitoefening van overheidsgezag door de lidstaten. Zij vloeit veeleer voort uit de statuten van de FIFA, een particuliere organisatie. Deze statuten binden of beperken de lidstaten op geen enkele wijze als het gaat om het waarborgen van de daadwerkelijke rechtsbescherming via hun stelsels van rechtspleging. De lidstaten hebben dus niet ingestemd met een uitsluiting van de bevoegdheid van hun rechterlijke instanties.

93. In de derde plaats richt het arrest Achmea zich tot de lidstaten en roept het hen op om de schadelijke gevolgen weg te nemen die arbitragebedingen van BIT's veroorzaken voor het beginsel van wederzijds vertrouwen in elkaars justitiële stelsels.[55] Dit kan op verschillende manieren. De lidstaten kunnen een andere uitlegging aan deze overeenkomsten geven[56], zich eruit terugtrekken[57] of geen gevolg geven aan arbitrale vonnissen die op deze overeenkomsten zijn gebaseerd[58]. Zelfs indien het Hof zou oordelen dat de FIFA-regels inzake de bevoegdheid van het CAS in beginsel onverenigbaar zijn met het Unierecht (een vraag die in casu niet is opgeworpen), zouden de lidstaten evenwel enkel uitvoering kunnen geven aan deze vaststelling middels niet-erkenning van dergelijke arbitrale vonnissen door hun rechterlijke instanties. Of het arbitragestelsel voor het voetbal kan worden gewijzigd, hangt onontkoombaar af van de bereidwilligheid van de FIFA.

[53] Dit betekent niet dat er in de literatuur geen kritiek op het CAS is. Sommigen verwijten het CAS bijvoorbeeld dat zijn omgang met mensenrechten problematisch is: „Sportarbitrage bij het CAS biedt, zolang zij maar de naam ‚arbitrage' draagt, de mogelijkheid om met de flexibiliteit van arbitrage vorderingen op het gebied van mensenrechten te omzeilen." Shahlaei, F., „The collision between human rights and arbitration: The game of inconsistencies at the Court of Arbitration for Sport", *Arbitration International*, deel 40, nr. 2, 2024, blz. 169, op blz. 203. Anderen wijzen op de gevaren van het CAS voor de rechterlijke bescherming in het algemeen. Zie hierover Anderson, J., „‚Taking sports out of the courts': Alternative dispute resolution and the international Court of Arbitration for Sport", *Journal of Legal Aspects of Sport*, deel 10, 2000, blz. 123. Ten slotte is het CAS ook verweten dat het zich onvoldoende bezighoudt met het Unierecht. Zie Duval, A., „Towards a transnational *Solange*: The Court of Arbitration for Sport and EU law" in Hörnle, T., Möllers, C., en Wagner, G., (red.), *Gerichte und ihre Äquivalente*, Nomos, 2020, blz. 33.

[54] Resolutie van het Europees Parlement van 2 februari 2012 over de Europese dimensie van de sport [2011/2087(INI)] (PB 2013, C 239E, blz. 46). Naar aanleiding van deze verklaring heeft Duval gepleit voor een *Solange*-achtige benadering door nationale rechters wanneer zij de arbitrale vonnissen van het CAS toetsen. Duval, A., (voetnoot 53 van deze conclusie), blz. 42.

[55] Zie over het verloop hiervan Biondi, A., en Sangiuolo, G., „Three years after *Achmea*: What is said, what is unsaid, and what could follow", in Biondi, A., en Sangiuolo, G., (red.), *The EU and the Rule of Law in International Economic Relations – An Agenda for an Enhanced Dialogue*, Edward Elgar, 2021. Zie over de gevolgen voor rechtbanken die geschillen tussen investeerders en staten beslechten Centeno Huerta, S., en Kuplewatzky, N., (voetnoot 49 van deze conclusie), blz. 68-74.

[56] Arrest van 18 november 2003, Budějovický Budvar (C-216/01, EU:C:2003:618, punt 169).

[57] Arrest van 18 november 2003, Budějovický Budvar (C-216/01, EU:C:2003:618, punt 170). In het geval van het Verdrag inzake het Energiehandvest heeft de Europese Unie dit gedaan. Zie voorstel voor een besluit van de Raad betreffende de terugtrekking van de Unie uit het Verdrag inzake het Energiehandvest [COM(2023) 447 final], goedgekeurd door de Raad op 7 maart 2024, en besluit (EU) 2024/1638 van de Raad van 30 mei 2024 betreffende de terugtrekking van de Unie uit het Verdrag inzake het Energiehandvest ST/6509/2024/INIT (PB L, 2024/1638).

[58] Zoals bij beschikking van 21 september 2022, Romatsa e.a. (C-333/19, EU:C:2022:749, punt 43).

94. Bijgevolg lijkt het arrest Achmea, afgezien van de herhaling van het belang van daadwerkelijke rechtsbescherming en de uniformiteit van het Unierecht, met het oog op de vragen die in de onderhavige zaak aan de orde zijn geen toegevoegde waarde te hebben voor de Eco Swiss-rechtspraak. In dit verband heeft de FIFA er ter terechtzitting terecht op gewezen dat het Hof in zijn arrest in de zaak International Skating Union niet van het arrest Achmea heeft gerept toen het de sportarbitrage bij het CAS analyseerde.

*3. Verplichte sportarbitrage bij het CAS en daadwerkelijke rechtsbescherming*

95. Ik heb er hierboven (zie onderdeel IV.B.1) reeds op gewezen dat sportarbitrage bij het CAS op twee belangrijke punten verschilt van handelsarbitrage: ten eerste is zij verplicht en ten tweede is zij autonoom wat de tenuitvoerlegging betreft. Mijns inziens vereisen deze verschillen een concrete beoordeling in het licht van het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming, zowel wat de toegang tot de rechter als wat de omvang van de rechterlijke toetsing betreft.

96. Dit heeft het Hof, in mijn lezing ervan, reeds aangegeven in het arrest International Skating Union. [59] In dat arrest hield het Hof zich echter niet bezig met de bevoegdheden of verplichtingen van nationale rechterlijke instanties. Het ging enkel in op de invloed van de ISU-regels op de schending van het mededingingsrecht. Toch lijkt het Hof, door te benadrukken dat het dwingende en exclusieve karakter van de bevoegdheid van het CAS de schending van het mededingingsrecht door de ISU ernstiger maakte [60], aan te geven dat een dergelijke arbitrage een specifieke benadering vereist.

97. Ter terechtzitting in de onderhavige zaak heeft ook de Nederlandse regering het Hof uitgenodigd om een specifieke benadering te formuleren met betrekking tot verplichte arbitrage, zoals de sportarbitrage volgens de FIFA-statuten. Als een van de redenen voor deze uitnodiging gaf zij aan dat het huidige systeem van handelsarbitrage in stand moet worden gehouden.

98. Ik ben het hiermee eens. Indien voor verplichte sportarbitrage regels nodig zijn die een ruimere toegang tot de rechter en een ruimere toetsing bieden om aan de vereisten van daadwerkelijke rechtsbescherming te voldoen, moet zij worden onderscheiden van vrijwillig aanvaarde handelsarbitrage, waarbij arbitrale vonnissen slechts bij uitzondering en op beperkte gronden kunnen worden getoetst.

99. Dit betekent dat de Eco Swiss-rechtspraak niet vanzelfsprekend mag worden toegepast bij de beoordeling van verplichte sportarbitrage als de onderhavige. In het navolgende zal ik de toegang tot de rechter (a) en de omvang van de toetsing (b) in deze context behandelen.

*a) Toegang tot de rechter*

100. Het autonome karakter van de tenuitvoerlegging van vonnissen van het CAS in het FIFA-stelsel zorgt onvermijdelijk voor een aanzienlijke verkleining van de kans dat nationale rechterlijke instanties een zaak voorgelegd krijgen die een vonnis van het CAS betreft.

[59] Arrest van 21 december 2023, International Skating Union/Commissie (C-124/21 P, EU:C:2023:1012).

[60] Arrest van 21 december 2023, International Skating Union/Commissie (C-124/21 P, EU:C:2023:1012, punt 228).

101. In het geval van handelsarbitrage hoefde het Hof zich niet uit te spreken over de toegang tot de rechter, aangezien werd aangenomen dat die toegang in het stadium van tenuitvoerlegging hoe dan ook gewaarborgd zou zijn.

102. Het autonome karakter van de tenuitvoerlegging in het arbitragestelsel van de FIFA roept echter de vraag op welke beroepsmogelijkheden de lidstaten moeten bieden om voor daadwerkelijke rechtsbescherming te zorgen tegen een CAS-vonnis dat mogelijk inbreuk maakt op door het Unierecht gewaarborgde rechten.

103. Deze vraag is in de schriftelijke opmerkingen van partijen en ter terechtzitting besproken. Zo heeft de Commissie gesteld dat de mogelijkheid moet bestaan van een soort rechtstreekse betwisting die een rechterlijke toetsing van een CAS-vonnis inhoudt. Dit zou betekenen dat er een beroepsmogelijkheid moet zijn die leidt tot vernietiging van een vonnis en nietigverklaring van FIFA-regels waarvan is vastgesteld dat zij in strijd zijn met het Unierecht. Anderen, zoals de FIFA, waren van mening dat een rechtstreekse beroepsmogelijkheid niet nodig is. Een indirecte betwisting, zoals een schadevordering, zou volstaan.

104. Volgens mij heeft het Hof in het arrest International Skating Union reeds een oplossing voor dit dilemma geboden. In de eerste plaats was het van oordeel dat in situaties waarin arbitrage door sportorganisaties wordt opgelegd aan clubs en spelers, „a fortiori [dient] te zijn voldaan” aan het vereiste van rechterlijke toetsing door nationale rechterlijke instanties.[61] Voorts kan volgens het Hof het feit dat personen een schadevergoeding kunnen vorderen niet ondervangen dat een rechtsmiddel ontbreekt waarmee zij zich tot de bevoegde nationale rechter kunnen wenden teneinde te bereiken dat dit gedrag wordt gestaakt, of, wanneer het uit een handeling bestaat, dat die handeling wordt getoetst en nietig wordt verklaard.[62]

105. Het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming vereist derhalve een rechtstreekse gerechtelijke weg waarlangs de toepassing van met het Unierecht strijdige FIFA-regels wordt beoordeeld en in voorkomend geval wordt verhinderd. Een arbitraal vonnis waarbij wordt vastgesteld dat de FIFA-regels in overeenstemming zijn met het Unierecht, kan niet in de weg staan aan de bevoegdheid van een nationale rechter om die verenigbaarheid ambtshalve te toetsen, waarbij het Hof zo nodig om uitlegging van het Unierecht wordt verzocht.

106. Bijgevolg is het in strijd met het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming om een arbitraal vonnis gezag van gewijsde te verlenen met betrekking tot de vaststelling daarin dat er geen sprake is van schending van het Unierecht.

107. Een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die een arbitraal vonnis van het CAS gezag van gewijsde verleent, moet derhalve buiten toepassing worden gelaten om de nationale rechter de mogelijkheid te bieden zijn bevoegdheid tot rechterlijke toetsing van de FIFA-regels aan het Unierecht uit te oefenen.[63]

[61] Arrest van 21 december 2023, International Skating Union/Commissie (C-124/21 P, EU:C:2023:1012, punt 193).

[62] Arrest van 21 december 2023, International Skating Union/Commissie (C-124/21 P, EU:C:2023:1012, punt 201).

[63] De FIFA, de UEFA en de KBVB hebben betoogd dat Royal Football Club Seraing en Doyen Sports in België tal van beroepsmogelijkheden hadden, zoals blijkt uit andere rechtsvorderingen die parallel aan het onderhavige hoofdgeding zijn ingesteld (bijvoorbeeld verschillende beroepen bij de Tribunal de première instance de Liège (rechtbank van eerste aanleg Luik, België). Dit argument zegt op zich niets over de onverenigbaarheid van de regel inzake het gezag van gewijsde met het vereiste van daadwerkelijke rechtsbescherming in het kader van de procedure waaruit de onderhavige prejudiciële verwijzing is voortgevloeid. Elke procedure waarin het nationale recht voorziet, moet op zichzelf genomen doeltreffend zijn. Dit betekent dat de mogelijkheid tot inleiding van een procedure niet volstaat, maar dat de aangezochte rechter over een echte bevoegdheid moet beschikken om de ingediende vorderingen te beoordelen en uitspraak te doen op de verzoeken van partijen.

*b) Omvang van de toetsing*

108. De beperkte rechterlijke toetsing die bij handelsarbitrage wordt verricht, volstaat mijns inziens niet in het kader van het stelsel van verplichte en exclusieve arbitrage van de FIFA.

109. Volgens de Eco Swiss-rechtspraak kan de omvang van de rechterlijke toetsing worden beperkt tot kwesties van openbare orde. Hoewel de precieze betekenis en draagwijdte van de openbare orde van de Unie niet duidelijk zijn vastgesteld, lijkt zij geen betrekking te hebben op alle voorschriften van het Unierecht, maar enkel op die van een hoger openbaar belang.

110. Toetsing aan openbare orde heeft dus niet noodzakelijkerwijs betrekking op elk Unierechtelijk voorschrift dat aan een particulier een recht verleent.

111. Bij handelsarbitrage is dit aanvaardbaar, aangezien kan worden aangenomen dat partijen de toepassing van bepaalde regels van een rechtsstelsel vrijwillig hebben uitgesloten, maar die van openbare orde niet konden uitsluiten.

112. Bij verplichte arbitrage, zoals arbitrage bij het CAS volgens de FIFA-statuten, kiezen de partijen er echter niet vrij voor om de toepassing van bepaalde regels van de Unie op hun situatie uit te sluiten.

113. De redenen die een beperkte omvang van de rechterlijke toetsing bij handelsarbitrage rechtvaardigen, kunnen dus niet zonder meer worden aangevoerd voor verplichte arbitrage.

114. Bijgevolg moet een nationale rechter FIFA-regels aan alle voorschriften van het Unierecht kunnen toetsen, ongeacht het vonnis van het CAS.

115. Deze toetsing moet hij kunnen verrichten ongeacht de wijze waarop een zaak hem bereikt: rechtstreeks als tenuitvoerleggingsprocedure of indirect, bijkomstig bij een andere vordering (zoals in casu).

116. Een laatste vraag die niet buiten beschouwing kan blijven, en die ter terechtzitting aan de orde is gesteld, is de toepasselijkheid van het Verdrag van New York[64], waarbij alle lidstaten partij zijn.[65] Hoewel het Verdrag van New York de Europese Unie niet bindt, heeft het Hof overeenkomstig het gewoonterechtelijke beginsel van de goede trouw ook de internationale verplichtingen van de lidstaten reeds in acht genomen.[66]

117. Ter terechtzitting waren alle partijen het erover eens dat het Verdrag van New York van toepassing is op vonnissen van het CAS.

[64] Verdrag van de Verenigde Naties over de erkenning en tenuitvoerlegging van buitenlandse scheidsrechterlijke uitspraken (New York, 10 juni 1958).

[65] Ter terechtzitting heeft de Commissie – met een beroep op het arrest van 3 juni 2008, Intertanko e.a. (C-308/06, EU:C:2008:312) – aangevoerd dat het Hof gehouden zou zijn het Unierecht uit te leggen in overeenstemming met het Verdrag van New York, om te voorkomen dat de lidstaten in strijd met hun internationale verplichtingen moeten handelen.

[66] Arrest van 3 juni 2008, Intertanko e.a. (C-308/06, EU:C:2008:312, punt 52). Zie ook arrest van 14 maart 2024, Commissie/Verenigd Koninkrijk (Arrest van de Supreme Court) (C-516/22, EU:C:2024:231, punt 126).

118. Dit is niet vanzelfsprekend. Veeleer is de conclusie mogelijk dat verplichte arbitrage niet voldoet aan het vereiste van artikel II, lid 1, van het Verdrag van New York.[67] Eenvoudig gezegd hebben partijen *zich* er niet toe *verbonden* – hetgeen ik opvat als een handeling uit vrije wil en in onderlinge overeenstemming – om alle of bepaalde geschillen aan een uitspraak van scheidsmannen te onderwerpen.[68]

119. Deze uitlegging zou de nationale rechters in staat stellen het Verdrag van New York aldus uit te leggen dat het niet van toepassing is op verplichte arbitrage van de aard van de sportarbitrage van de FIFA.[69]

120. Indien het Verdrag van New York echter wel van toepassing is, ben ik van mening dat de bepalingen ervan niet in strijd zijn met de uitlegging van daadwerkelijke rechtsbescherming die ik met betrekking tot verplichte arbitrage voorstel.

121. Artikel V, lid 2, onder b), van het Verdrag van New York beperkt de rechterlijke toetsing van scheidsrechterlijke uitspraken tot kwesties van openbare orde.[70] Deze bepaling heeft in dat verdrag geen autonome betekenis, maar is veeleer onderworpen aan het recht van de ondertekenaars ervan.[71]

122. Een mogelijke benadering van de eventuele toepasselijkheid van het Verdrag van New York is dus om het Unierechtelijke beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming – dat in gevallen van verplichte arbitrage een volledige rechterlijke toetsing vereist – voor de toepassing van dit verdrag aldus uit te leggen dat het onder het begrip „openbare orde" valt.[72] Dit beginsel zou dan de deur openen naar een volledige toetsing van het arbitrale vonnis aan het toepasselijke Unierecht.

### *4. Tussenconclusie*

123. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat het Hof zijn arrest in de zaak International Skating Union zou moeten uitbreiden en een afzonderlijke benadering zou moeten ontwikkelen voor de rechterlijke toetsing van arbitrale vonnissen die de uitkomst zijn van verplichte arbitrage, zoals die voor het CAS volgens de statuten van de FIFA.

[67] „Iedere verdragsluitende staat erkent de schriftelijke overeenkomst waarbij partijen zich verbinden aan een uitspraak van scheidsmannen te onderwerpen alle of bepaalde geschillen welke tussen hen zijn gerezen of welke tussen hen zouden kunnen rijzen naar aanleiding van een bepaalde al dan niet contractuele rechtsbetrekking en betreffende een geschil, dat vatbaar is voor beslissing door arbitrage."

[68] Zie ook Born, G.B., *International Commercial Arbitration*, 3e editie, Wolters Kluwer, 2020, blz. 275, met een vergelijking van wetgeving en rechtspraak (bijvoorbeeld uit de Verenigde Staten, Canada, het Verenigd Koninkrijk, Japan, Frankrijk en Duitsland) en een soortgelijke benadering van de uitlegging van dit artikel. Zie voor een soortgelijk argument, namelijk dat het verdrag slechts van toepassing is op vrijwillig aanvaarde arbitrage, waarbij wordt verwezen naar artikel I, lid 2, van het Verdrag van New York („De uitdrukking ‚scheidsrechterlijke uitspraken' omvat niet alleen uitspraken, gewezen door voor een bepaald geval benoemde scheidsmannen, doch tevens uitspraken, gewezen door permanente scheidsrechterlijke instanties waaraan partijen zich hebben onderworpen."), Wolff, R., *New York Convention: Article-by-Article Commentary*, Bloomsbury Collections, 2019, blz. 37.

[69] Een (her)uitlegging van een internationaal verdrag dat een lidstaat bindt, werd beschouwd als een mogelijkheid om de krachtens artikel 351 VWEU op hem rustende verplichtingen na te komen. Arrest van 18 november 2003, Budějovický Budvar (C-216/01, EU:C:2003:618, punt 169).

[70] Artikel V, lid 2, onder b), van dit verdrag luidt: „De erkenning en tenuitvoerlegging van een scheidsrechterlijke uitspraak kan eveneens worden geweigerd, indien de bevoegde autoriteit van het land waar de erkenning en tenuitvoerlegging wordt verzocht, constateert: […] b) dat de erkenning of tenuitvoerlegging van de uitspraak in strijd zou zijn met de openbare orde van dat land."

[71] Zij wordt in de literatuur een „onhandelbaar paard" genoemd. Chatterjee, C., en Lefcovitch, A., „Recognition and enforcement of arbitral awards: How effective is Article V of the New York Convention of 1958?", *International In-house Counsel Journal*, deel 9, 2016, blz. 1, op blz. 10.

[72] Zo ook heeft advocaat-generaal Tizzano voorgesteld om het recht op een eerlijk proces te definiëren als een beginsel van openbare orde van de Unie. Zie de conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de zaak Mostaza Claro (C-168/05, EU:C:2006:265, punten 57-61).

124. Ik ben in dit verband van mening dat de daadwerkelijke rechtsbescherming met betrekking tot verplichte arbitrage een uitbreiding vereist zowel van de toegang tot de nationale rechterlijke instanties als van hun toetsingsbevoegdheden, die ruimer moeten zijn dan hun huidige bevoegdheden met betrekking tot handelsarbitrage.

125. Justitiabelen die stellen dat hun door het Unierecht gewaarborgde rechten zijn geschonden, moeten de mogelijkheid hebben om rechtstreeks op te komen tegen de FIFA-regels, ondanks het feit dat de geldigheid daarvan bij een vonnis van het CAS is bevestigd. De omvang van de toetsing mag niet beperkt blijven tot de openbare orde, maar moet alle relevante bepalingen van het Unierecht omvatten. Een dergelijke toetsing moet in elke gerechtelijke procedure mogelijk zijn: in een procedure die is ingeleid als rechtstreekse betwisting van de FIFA-regels, in een tenuitvoerleggingsprocedure voor een arbitraal vonnis van het CAS, of bijkomstig in een ander soort procedure, bijvoorbeeld een procedure die is ingeleid met een schadevordering.

126. Op basis van deze benadering van het FIFA-systeem van verplichte arbitrage bij het CAS geef ik het Hof in overweging de eerste vraag van de verwijzende rechter als volgt te beantwoorden. Artikel 19, lid 1, VEU, gelezen in samenhang met artikel 267 VWEU en artikel 47 van het Handvest, moet aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat nationaal recht zoals artikel 24 en artikel 1713, § 9, van het Belgische Gerechtelijk Wetboek, die het beginsel van het gezag van gewijsde beogen te bekrachtigen, wordt toegepast op een arbitraal vonnis waarvan de overeenstemming met het Unierecht is getoetst door een rechterlijke instantie van een staat die geen lidstaat van de Europese Unie is en het Hof niet om een prejudiciële beslissing kan verzoeken.

### *C. Beantwoording van de tweede vraag*

127. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of het beginsel van daadwerkelijke rechtsbescherming, gelezen in samenhang met artikel 267 VWEU, in de weg staat aan een regel van nationaal recht die aan een arbitraal vonnis een weerlegbare bewijskracht jegens derden toekent wanneer de overeenstemming met het Unierecht is getoetst door een rechterlijke instantie van een derde land.

128. Met uitzondering van Royal Football Club Seraing en Doyen Sports zijn alle deelnemers het erover eens dat de regels betreffende de bewijskracht van arbitrale vonnissen de daadwerkelijke rechtsbescherming niet significant aantasten.

129. Royal Football Club Seraing en Doyen Sports betogen dat een nationale regeling volgens welke een arbitraal vonnis op het eerste gezicht bewijskracht jegens derden heeft, de uitoefening van het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming uiterst moeilijk maakt, met name doordat zij de normaal toepasselijke regels inzake de bewijslast omkeert.

130. De FIFA en de UEFA, ondersteund door de KBVB, betogen daarentegen dat de regel inzake de bewijskracht slechts een weerlegbaar vermoeden inhoudt en dat het nationale recht bovendien voorziet in een voorziening in rechte die het de nationale rechter mogelijk maakt de erkenning of tenuitvoerlegging van een arbitraal vonnis te weigeren op een wijze die voldoet aan de vereisten van gelijkwaardigheid en doeltreffendheid.

131. De Commissie is van mening dat de betrokken nationale regeling het recht op daadwerkelijke rechtsbescherming niet buitensporig aantast, aangezien zij enkel van toepassing is op feitenkwesties die bij het arbitrale vonnis zijn beslecht.

132. Ik ben het eens met de Commissie.

133. Het is van belang dat de nationale regeling, zoals deze door de verwijzende rechter is toegelicht, de betrokken rechter niet belet om de volle werking van het Unierecht te waarborgen, en evenmin om, indien dit noodzakelijk wordt geacht, een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen.

134. Een weerlegbaar vermoeden van bewijskracht belet de nationale rechterlijke instanties volgens mij niet de verplichtingen na te komen die krachtens artikel 19, lid 1, VEU op hen rusten, aangezien zij in staat blijven de volle toepassing van het Unierecht te waarborgen, zo nodig door een verzoek om een prejudiciële beslissing in te dienen bij het Hof.

135. Concluderend geef ik het Hof in overweging de tweede vraag van de verwijzende rechter als volgt te beantwoorden. Artikel 19, lid 1, VEU, gelezen in samenhang met artikel 267 VWEU en artikel 47 van het Handvest staat niet in de weg aan een regel van nationaal recht die aan een arbitraal vonnis een weerlegbare bewijskracht jegens derden toekent wanneer de overeenstemming met het Unierecht is getoetst door een rechterlijke instantie van een derde land.

## V. Conclusie

136. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van het Belgische Hof van Cassatie te beantwoorden als volgt:

„1) Artikel 19, lid 1, VEU, gelezen in samenhang met artikel 267 VWEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,

moet aldus worden uitgelegd dat

het eraan in de weg staat dat nationaal recht zoals artikel 24 en artikel 1713, § 9, van het Belgische Gerechtelijk Wetboek, die het beginsel van het gezag van gewijsde beogen te bekrachtigen, wordt toegepast op een arbitraal vonnis waarvan de overeenstemming met het Unierecht is getoetst door een rechterlijke instantie van een staat die geen lidstaat van de Europese Unie is en het Hof niet om een prejudiciële beslissing kan verzoeken.

2) Artikel 19, lid 1, VEU, gelezen in samenhang met artikel 267 VWEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie,

moet aldus worden uitgelegd dat

het niet in de weg staat aan een regel van nationaal recht die aan een arbitraal vonnis een weerlegbare bewijskracht jegens derden toekent wanneer de overeenstemming met het Unierecht is getoetst door een rechterlijke instantie van een derde land."