



2025/1765

3.9.2025 г.

РЕШЕНИЕ (ЕС) 2025/1765 НА КОМИСИЯТА

от 11 април 2025 година

относно мярка за държавна помощ SA.53630 (2020/C) — (ex 2019/FC) — Белгия

Предполагаема помощ, предоставена на Ladbrokes във връзка с виртуални залагания

(нотифицирано под номер C(2025) 2174)

(само текстът на английски език е автентичен)

(текст от значение за ЕИП)

ЕВРОПЕЙСКАТА КОМИСИЯ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 108, параграф 2, първа алинея от него,

като взе предвид Споразумението за Европейското икономическо пространство, и по-специално член 62, параграф 1, буква а) от него,

като прикани заинтересованите страни да представят мненията си в съответствие с посочените по-горе разпоредби и като взе предвид техните мнения,

като има предвид, че:

1. ПРОЦЕДУРА

- (1) С писмо от 1 март 2019 г. службите на Комисията получиха жалба, подадена от предприятията Rosolus NV и European Amusement Company NV (наричани по-нататък съответно „Rosolus“ и „ЕАС“) — белгийски дружества сестри, осъществяващи дейност в секторите на хазартните игри и на залаганията, а на 23 февруари 2024 г. бе получена и още една жалба от тяхното дружество сестра V.D.B. Faculty NV („Faculty“), което също осъществява дейност в сектора на хазартните игри с лицензия от клас II (трите дружества сестри също така са наричани „жалбоподателите“).
- (2) Жалбоподателите твърдят, че белгийските органи са предоставили държавна помощ чрез *ad hoc* „разрешение“ на белгийското дружество Ladbrokes (регистрирано като Derby S.A.) да организира виртуални залагания в Белгия, което му е било предоставено без подходящо възнаграждение (наричано по-нататък „оспорваната мярка“). Ladbrokes, което разполага с лицензия от клас IV, е (международната) марка, под която извършва дейност Derby S.A. — белгийско дружество, специализирано в дейности, свързани с хазартни игри и залагания, и дъщерно дружество на многонационалното дружество за хазартни игри и залагания Entain Holdings PLC (всички заедно наричани по-нататък за целите на настоящото решение „Ladbrokes“).
- (3) С писмо от 2 септември 2020 г. Комисията уведоми белгийските органи, че е решила да започне процедурата, посочена в член 108, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз, по отношение на оспорваната мярка (наричано по-нататък „решението за откриване на процедурата“) ⁽¹⁾.
- (4) Решението на Комисията да открие процедурата беше публикувано в Официален вестник на Европейския съюз. Комисията прикани заинтересованите страни да представят мненията си.
- (5) Белгийските органи представиха мненията си относно решението за откриване на процедурата на 9 октомври 2020 г. Rosolus и ЕАС представиха мненията си относно решението за откриване на процедурата на 18 ноември 2020 г. Комисията получи мнения от Ladbrokes относно решението за откриване на процедурата на 18 декември 2020 г. Белгийските органи представиха своите забележки по мненията на третите страни на 10 февруари 2021 г.

⁽¹⁾ Решение на Комисията от 2 септември 2020 г. по дело за държавна помощ SA.53630 (2019/FC) — Белгия — Предполагаема помощ, предоставена на Ladbrokes във връзка с виртуални залагания (ОВ С 355, 23.10.2020 г., стр. 6).

- (6) На 26 май 2021 г. след отмяната без запазване на последиците (с действие *ex tunc* към датата на приемане) на кралския указ относно „хазартните игри, свързани с виртуални спортни събития, във фиксирани игрални заведения от клас IV“ от 4 май 2018 г. (наричан по-нататък „кралския указ от 2018 г.“) ⁽²⁾ жалбоподателите поискаха от Комисията да приеме коригирано решение за откриване на процедурата, за да удължи периода, през който е била предоставяна предполагаемата помощ, предмет на разследване.
- (7) На 9 септември 2021 г. Ladbrokes предостави допълнителен коментар.
- (8) На 28 октомври 2021 г. Комисията препрати на белгийските органи коментарите на жалбоподателите и на Ladbrokes с искане за информация, на което белгийските органи отговориха на 30 ноември 2021 г.
- (9) На 7 февруари 2022 г. Комисията изпрати на белгийските органи допълнително искане за информация, на което същите отговориха на 9 март 2022 г., 5 март и 22 април 2022 г.
- (10) На 23 февруари 2023 г. службите на Комисията проведеха среща с жалбоподателите. На 9 март 2023 г. Комисията получи допълнителен коментар от жалбоподателите относно избирателния характер на предполагаемата помощ. На 23 февруари 2024 г. Комисията получи коментар от Faculty — белгийско дружество, осъществяващо дейност в сектора на хазартните игри, по отношение на същата оспорвана мярка.
- (11) На 8 март 2024 г. Комисията изпрати искане за информация до белгийските органи, като, наред с другото, поиска допълнителни пояснения относно фактическото и правно положение по отношение на виртуалните залагания онлайн и онлайн след отмяната с обратно действие на кралския указ от 2018 г.
- (12) На 8 март 2024 г. Комисията информира Faculty, че е завела неговия коментар като обща информация за пазара. На 14 март 2024 г. Faculty изпрати още едно писмо, с което поиска да бъде квалифицирано като официален жалбоподател. На 20 март 2024 г. Комисията изпрати на Faculty второ писмо, с което поиска допълнителна информация относно жалбата.
- (13) На 29 април 2024 г. жалбоподателите Rocolus и EAC представиха писмо, с което поискаха от Комисията да предприеме действия по смисъла на член 265, параграф 2 от ДФЕС.
- (14) На 21 май 2024 г. белгийските органи представиха отговор на искането за информация, изпратено от Комисията на 8 март 2024 г., след като на 3 май 2024 г. бе отправено напомняне.
- (15) На 14 юни 2024 г. Комисията изпрати на белгийските органи допълнителни въпроси, като те отговориха на 19 юни 2024 г. На 20 юни 2024 г. Комисията поиска допълнителни пояснения по електронна поща, като белгийските органи отговориха на 28 юни 2024 г.
- (16) На 31 юли 2024 г., вследствие на посочената по-горе информация, получена от жалбоподателите, от предполагаемия получател Ladbrokes и от белгийските органи, Комисията взе решение да разшири обхвата на задълбоченото си разследване и прие допълнително решение за откриване на процедурата ⁽³⁾ (наричано по-нататък „допълнителното решение за откриване на процедурата“).
- (17) Комисията прикани заинтересованите страни да представят мненията си относно констатациите в допълнителното решение за откриване на процедурата, което те направиха на 25 ноември 2024 г., докато белгийските органи не представиха мнения.
- (18) На 12 ноември 2024 г. службите на Комисията поискаха допълнителна информация от Ladbrokes, като на 22 ноември 2024 г., 9 декември 2024 г. и 21 януари 2025 г. Ladbrokes представи съответно мненията си във връзка с допълнителното решение за откриване на процедурата и допълнителна информация.

⁽²⁾ „Arrêté royal relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV“. Публикуван в Официален вестник на Белгия на 9 май 2018 г.

⁽³⁾ Държавна помощ — Белгия — Държавна помощ SA.53630 (2019/FC) — Белгия — Предполагаема помощ, предоставена на Ladbrokes във връзка с виртуални залагания — Покана за представяне на мнения съгласно член 108, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз. п (ОВ, C/2024/6307, 23.10.2024 г., ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/6307/oj>).

- (19) На 23 януари 2025 г. Комисията препрати на белгийските органи мненията на третите страни относно допълнителното решение за откриване на процедурата. Белгийските органи отговориха на 4 февруари 2025 г., като не представиха мнения.
- (20) Белгийските органи по изключение се съгласиха да се откажат от правата, произтичащи от член 342 от ДФЕС във връзка с член 3 от Регламент № 1/1958 на Съвета ⁽⁴⁾, както и настоящото решение да бъде прието и нотифицирано на английски език съгласно член 297 от ДФЕС.

2. ОПИСАНИЕ НА ОСПОРВАНАТА МЯРКА

2.1. Предмет на жалбата

- (21) Жалбоподателите твърдят, че е налице преференциално третиране и „изключително разрешение“, предоставено от белгийските органи на Ladbrokes за предлагане на виртуални залагания онлайн и офлайн в Белгия („оспорваната мярка“). Според жалбоподателите в резултат на това „разрешение“ Ladbrokes се е ползвало от *de facto* изключително право (от 2014 г. насам) да организира виртуални залагания в Белгия без подходящо възнаграждение.
- (22) Жалбоподателите също така твърдят, че с кралския указ от 4 май 2018 г. и с решението на Държавния съвет („Conseil d'État“, т.е. белгийския Върховен административен съд) от 7 май 2021 г. на Ladbrokes се предоставя предимство, което се равнява на неправомерна държавна помощ от белгийската държава, като се толерират дейностите му, свързани с виртуални залагания, при условие че тези дейности са незаконни съгласно белгийското законодателство.
- (23) Преди да се пристъпи към описание на нормативната уредба за виртуалните залагания и нейното развитие в Белгия, първо ще бъде разгледан по-широкият контекст на нормативната уредба за сектора на хазартните игри.

2.2. Нормативна уредба за хазартните игри в Белгия

- (24) Хазартните игри (*jeux d'hasard*) са широко понятие, което обхваща както хазарта, така и залаганията (*paris*).
- (25) Секторът на хазартните игри в Белгия се урежда и организира със Закона от 7 май 1999 г. относно хазартните игри, залаганията, игралните заведения и защитата на играчите ⁽⁵⁾, изменен със Закон от 10 януари 2010 г. ⁽⁶⁾ (наричан по-нататък „Закона за хазарта“). Освен това разпоредбите на Закона за хазарта се прилагат посредством многобройни актове за изпълнение и кралски укази (над 100 към настоящия момент).
- (26) В съответствие с член 4, параграф 1 от Закона за хазарта хазартните игри са забранени в Белгия, освен ако не бъде предоставена лицензия за организирането на такива игри или ако не бъде предвидено изключение от изискването за лицензиране. Комисията по хазарта предоставя различни видове лицензии за организирането на хазартни игри.

2.2.1. Определения за „хазартни игри“ в Белгия

- (27) Дейностите, при които са налице „автоматични хазартни игри“, са определени по следния начин: „Всяка игра или залагане, при които е налице залог от някакъв вид, като резултатът е или загуба на въпросния залог от поне един от играчите или залагащите, или печалба от някакъв вид за поне един от играчите, залагащите или организаторите на играта или залагането, и при които е налице случайност, дори като второстепенен елемент в хода на играта, при определянето на победителя или на размера на печалбата“ ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Регламент № 1 на Съвета от 15 април 1958 г. за определяне на езиковия режим на Европейската икономическа общност (ОВ L 7, 6.10.1958 г., стр. 385/58, ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj)).

⁽⁵⁾ Закон от 7 май 1999 г. относно хазартните игри, залаганията, игралните заведения и защитата на играчите (*Loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs*). Публикуван в Официален вестник на Белгия на 30 декември 1999 г.

⁽⁶⁾ Закон от 10 януари 2010 г. за изменение на Закона от 7 май 1999 г. по отношение на Комисията по хазарта (*Loi du 10 janvier 2010 modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, en ce qui concerne la Commission des jeux de hasard*). Публикуван в Официален вестник на Белгия на 1 февруари 2010 г.

⁽⁷⁾ <https://www.commissiondesjeuxdehasard.be/en/node/409>.

- (28) Определението за хазартни игри (*jeux d'hasard*) обхваща широк набор от дейности. С други думи, при хазартните игри играчът залага на изхода от игра или събитие с несигурен резултат, който се определя на случаен принцип и зависи от вероятности (например автомати за хазартни игри с монети). Игрите на случайността представляват специфична подкатегория на хазартните игри, като при тях изходът се определя изцяло или частично от случайността. Тези игри не изискват умения и изходът от тях е на случаен принцип (като например хвърляне на зарове, теглене на карти или завъртане на колело).
- (29) Залаганията, от друга страна, могат да се считат за категория на хазартните игри, насочена към предвиждане на изхода на реално бъдещо събитие въз основа на определени критерии (например залагане на резултата от футболен мач въз основа на относителната сила на отборите). За разлика от хазартните игри, залаганията могат да включват елемент на умения, тъй като са основани на знания и анализ на събитието, на което се залага.

	Хазартни игри	Залагания
Определение	Игри, при които резултатите се определят от случайността.	Предвиждане на резултатите от събития и залагане на пари.
Фактори, определящи резултата	Изцяло или предимно случайност.	Повлияни предимно от случайността, но може да включват умения.
Примери	Рулетки, автомати за хазартни игри с монети, лотарии.	Спортни залагания, конни надбягвания, залагания с фиксиран коефициент.
Регулиране	Регулирани строго като хазартни игри.	Регулирани като форма на хазартните игри, при която се изисква лицензия за залагания.

- (30) Белгийската нормативна уредба бележи развитие по отношение на виртуалните залагания. Първо, регулаторната и законодателната уредба се промени постепенно, по-специално с кралския указ от 2018 г. В резултат на това бяха образувани съдебни дела пред националните съдилища, които доведоха до преустановяване на действието и отмяна на кралския указ от 2018 г., както и на рамковите бележки на Комисията по хазарта от 2012 г. и 2015 г. (вж. съображение 59 по-долу). Второ, разви се подходът на Комисията по хазарта, съгласно който се счита, че виртуалните залагания попадат в категориите на залаганията или на автоматичните хазартни игри. Тези промени в тълкуването на понятието за виртуални залагания в различни периоди отразяват сложното им естество в контекста на белгийското законодателство относно хазартните игри. Следва да се отбележи, че към настоящия момент в Белгия все още предстои да бъде проведено обсъждане как да бъдат определени и класифицирани виртуалните залагания.

2.2.2. Лицензии за хазартни игри и залагания

- (31) Законът за хазарта предвижда ограничен брой видове лицензии, които позволяват организирането на определени хазартни игри и управлението на игрални заведения, определени със закон. В съответствие с член 25 от Закона за хазарта („Глава III — Лицензии“) има девет категории лицензии (A, B, C, D, E, F1, F2, G1 и G2) и допълнителни лицензии (A +, B +, C + и F+).
- (32) В Белгия съществуват четири класа игрални заведения:
- клас I: за казина. Казиното е игрално заведение, в което е разрешено организирането на хазартни игри, независимо дали автоматични или не. На територията на Белгия са разрешени само девет казина. В Закона за хазарта са изброени териториите на общностите/градовете, в които може да има казино. Операторите на казина трябва да разполагат с лицензия от клас A.
 - Клас II: за игрални зали. Игралните зали са заведения, в които се провеждат само хазартни игри, разрешени от краля на Белгия. Правилата за провеждане на автоматични хазартни игри, които могат да бъдат предлагани в игрални заведения от клас II, са определени в кралски указ от 8 април 2003 г. Операторите на игрални зали трябва да разполагат с лицензия от клас B и могат да предлагат автоматични хазартни игри, като същите могат да се предлагат основно от заведения от клас II с лицензия от клас B.

- iii. Клас III: питейни заведения, които предлагат хазартни игри и автоматични хазартни игри с по-малки залози. Питейните заведения, като например кафенетата, трябва да разполагат с лицензия от клас C.
- iv. Клас IV: за пунктове за залози. Игралните заведения от клас IV са места, в които операторите с лицензия от клас F2 имат изключителното право да приемат залози от името на притежател на лицензия F1 (организатора на дейностите по залагане). При определени условия заведенията от клас IV могат да предлагат и автоматични хазартни игри. Забранено е приемането на залози извън игралните заведения от клас IV. Съществуват обаче ограничен брой изключения от тази забрана. Игралните заведения от клас IV могат да бъдат фиксирани или мобилни. Фиксираното игрално заведение от клас IV е ясно обозначен постоянен обект, в който се приемат залози. Мобилното игрално заведение от клас IV е временен обект, също ясно обозначен, в който се приемат залози по време и в рамките на събитие, спортна среща или спортно състезание. Освен това е възможно да се предоставят лицензии F2 на магазини за вестници, които могат да приемат залози като допълнителна дейност. Залаганията се предлагат най-вече от игралните заведения от клас IV, като се изисква лицензия F1 или F2 ⁽⁸⁾.

- (33) Белгийският законодател е създал затворена система за лицензиране. Предлагането на хазартни игри и залагания онлайн изисква онлайн лицензия (лицензия A+ за онлайн казина, лицензия B+ за онлайн игрални зали и лицензия F1+ за онлайн залагания).
- (34) Освен това за издаването на онлайн лицензия се изисква задължителна физическа връзка с територията на Белгия. Само операторите, лицензирани да извършват такава дейност в реалния свят (и разполагащи с основна лицензия A, B или F1), могат да се сдобият с лицензия за предлагане на същите хазартни игри и залагания онлайн („допълнителна“ онлайн лицензия A+, B+ или F1+).

2.2.3. Роля на Комисията по хазарта

- (35) Комисията по хазарта ⁽⁹⁾ е създадена със Закона за хазарта от 7 май 1999 г. като федерален надзорен орган в рамките на Федералната публична правораздавателна служба (бившото Министерство на правосъдието). Основната ѝ задача е да гарантира канал за законни хазартни игри, като главната цел е защитата на играчите. Основните отговорности на Комисията по хазарта включват:
 - консултиране на правителството и парламента по всички въпроси, свързани със Закона за хазарта;
 - предоставяне на необходимите лицензии за организиране на хазартни игри и залагания, както и гарантиране на проактивното им управление;
 - мониторинг на спазването на Закона за хазарта и упражняване на правомощия за санкциониране, които включват налагане на административни санкции (предупреждения, преустановяване на действието или отнемане на лицензии) и административни глоби.

2.3. Нормативна уредба относно виртуалните залагания в Белгия

2.3.1. Тълкуване на виртуалните залагания като „залагания“ от Комисията по хазарта

- (36) Виртуалните залагания представляват хазартна игра, която съществува в Белгия от 2011 г. насам, като при нея играчите могат да залагат на изхода от фиктивно спортно събитие (например фиктивно конно надбягване), а резултатите се определят от генератор на случайни числа.
- (37) Виртуалните залагания съчетават характеристиките на автоматичните хазартни игри и залаганията. Докато резултатите се определят от случайността (хазартни игри), предвиждането на резултатите би могло да изисква и известно умение (залагания).
- (38) В Закона за хазарта не се предвижда определение на виртуалните залагания, поради което не се предвижда и (специална) лицензия за тях. Комисията по хазарта за първи път предостави тълкуване относно категоризирането на виртуалните залагания едва след появата им в Белгия през 2011 г., но впоследствие нейното тълкуване бе отменено от Държавния съвет ⁽¹⁰⁾ на основание, че по този начин Комисията по хазарта е действала *ultra vires*.

⁽⁸⁾ При определени условия операторите с лицензия F2 могат да приемат залози и извън игрално заведение от клас IV.

⁽⁹⁾ <https://www.gamingcommission.be/en>.

⁽¹⁰⁾ Решение 245.497 от 19 септември 2019 г.

(39) Понятието за виртуални залагания беше оценено от Комисията по хазарта в три „рамкови бележки“ или „меморандуми“ („omkaderingsnota“ и „nota“) от 12 януари 2012 г. ⁽¹¹⁾, 17 април 2013 г. ⁽¹²⁾ и 1 юли 2015 г. ⁽¹³⁾ В тях бе счетено, че виртуалните залагания представляват залагания, свързани с (виртуални) събития ⁽¹⁴⁾. Освен това всички правни и регулаторни задължения, приложими по отношение на залаганията, се прилагат и към виртуалните (спортни) залагания (например задължение за записване при залози над 1 000 EUR, компютърен протокол и др.) ⁽¹⁵⁾. Поради това виртуалните залагания се считат за „залози“, които могат да се приемат от притежателите на лицензи F1, F2 и F1+. От това следва, че притежателите на лицензи F1 и F1+ имат право да организират виртуални залагания онлайн и офлайн единствено чрез игралните заведения от клас IV.

(40) Становище на Комисията по хазарта по отношение на виртуалните залагания онлайн и офлайн.

— Що се отнася до организирането на виртуални залагания офлайн, на 12 януари 2012 г. Комисията по хазарта разгледа в своята „Рамкова бележка относно възможността за залагания, свързани с виртуални събития“ „дали измененият Закон за хазарта или свързаните с него подзаконов актове за изпълнение съдържат правни пречки, които не позволяват организирането на залагания на виртуални (спортни) събития“. Комисията по хазарта заключи, че „организирането/предлагането на залагания на виртуални (спортни) събития е в съответствие с разпоредбите на Закона за хазарта, доколкото такива залагания се считат за залагания, свързани със събития“. Комисията по хазарта заяви, наред с други неща, че „за да може да се наблюдава отблизо това развитие — което генерира допълнителна рентабилност за сектора като компенсация за инвестициите, които се изискват вследствие на законодателния акт относно хазартните игри, свързаните с него укази за изпълнение и технически протоколи — [...] всеки [притежател на лицензия] F1, който желае да организира такива залагания, следва да изпрати предварително искане за разрешение [goedkeuring] в тази връзка до секретариата на [Комисията по хазарта] [...]“.

— Що се отнася до виртуалните залагания онлайн, през 2012 г. Комисията по хазарта публикува насоки във връзка с тях на уебсайта на групата си за дейности в интернет. За предлагането на виртуални залагания онлайн е достатъчно притежателят на лицензия от клас F1+ просто да уведоми Комисията по хазарта.

(41) На 1 юли 2015 г. Комисията по хазарта потвърди в своята „Рамкова бележка относно възможността за организиране на виртуални събития“, че няма правни пречки, възпрепятстващи предлагането на залагания, свързани с виртуални събития, които Комисията по хазарта е продължавала да счита за залагания. На 9 септември 2015 г. Комисията по хазарта потвърди позицията в рамковата бележка от 1 юли 2015 г. Тя отбеляза, че виртуалните залагания са изгодни за „операторите“ и реши да създаде подкомисия с цел да „анализира допълнително“ въпроса за виртуалните залагания.

(42) Що се отнася до регулирането на виртуалните залагания онлайн, подкомисията отбеляза „на първо място, че никой от страните не оспорва на фундаментално равнище настоящото регулиране на виртуалните залагания онлайн посредством насоките по тази тема, издадени от групата за дейности в интернет, поради което настоящите съвети могат допълнително да бъдат ограничени до текущото регулиране на залаганията офлайн чрез бележката от 1 юли 2015 г.“. По отношение на виртуалните залагания офлайн подкомисията посъветва — като свързано с политиката съображение — въпросните залагания да се регулират посредством кралски указ като автоматични хазартни игри, а не като залагания, и предложи да се преустанови действието на рамковата бележка от 1 юли 2015 г.

⁽¹¹⁾ *Omkaperingsnota aangaande de mogelijkheid tot het inrichten van weddenschappen op virtuele evenementen*. Белгийските органи считат, че е много вероятно тази рамкова бележка да е била публикувана на следната страница: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhkswb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Тя обаче не е или вече не е публично достъпна там.

⁽¹²⁾ *Omkaperingsnota aangaande de mogelijkheid tot het inrichten van weddenschappen op virtuele evenementen*. Белгийските органи считат, че е много вероятно тази рамкова бележка да е била публикувана на следната страница: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhkswb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Тя обаче не е или вече не е публично достъпна там.

⁽¹³⁾ *Nota: Weddenschappen op virtuele evenementen*. Според белгийските органи тази бележка е била публикувана на следната страница: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhkswb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Тя обаче не е или вече не е публично достъпна там.

⁽¹⁴⁾ Рамкова бележка от 12 януари 2012 г.

⁽¹⁵⁾ Рамкова бележка от 1 юли 2015 г.

2.3.2. Приемане на първата правна уредба, с която виртуалните залагания онлайн се регулират като „автоматични хазартни игри“

- (43) На 4 май 2018 г. е приет кралският указ относно „хазартните игри, свързани с виртуални спортни събития, във фиксирани игрални заведения от клас IV“⁽¹⁶⁾ („кралският указ от 2018 г.“). С него виртуалните залагания се определят за „автоматична хазартна игра“ и се позволява само на съществуващите оператори от клас IV да предлагат виртуални залагания в Белгия. Съгласно член 2 от кралския указ от 2018 г. „[х]азартните игри, свързани с виртуални спортни събития, представляват автоматични хазартни игри, при които залозите на един или няколко играчи на няколко места могат да се приемат едновременно във връзка с виртуално спортно събитие, като неговото съществуване, свързаните с него вероятности и шансовете за печалба се определят от отдалечен сървър“. Съгласно член 3 „[х]азартните игри, свързани с виртуални спортни събития, са автоматични хазартни игри, разрешени във фиксирани игрални заведения от клас IV“. В член 4 се уточнява, че броят на игралните автомати за хазартни игри, свързани с виртуални спортни събития, във фиксираните игрални заведения от клас IV е ограничен до два. Всъщност, с оглед на Закона за хазарта⁽¹⁷⁾, с кралския указ от 2018 г. се въвеждат условията, съгласно които във фиксираните игрални заведения от клас IV могат да се експлоатират най-много две автоматични хазартни игри, предлагащи залагания върху „дейности, подобни на тези, които могат да се извършват в агенция за залагания“ (т.е. виртуални игри за залагания)⁽¹⁸⁾. В съответствие с кралския указ от 2018 г. основната защита на играчите се гарантира чрез изричното класифициране на хазартните игри, свързани с виртуални спортни събития, като автоматични хазартни игри във фиксирани игрални заведения от клас IV. От това следва, че не е необходимо разрешение за организирането на виртуални залагания. Ако даден оператор разполага с валидна лицензия F1 или F2 и с фиксирани игрални заведения от клас IV, той може да експлоатира най-много две игри с виртуални залагания във фиксираното игрално заведение от клас IV.
- (44) За виртуалните залагания във вида, в който са описани в кралския указ от 2018 г. (член 2), са необходими игрални автомати с възможност за множество играчи, които позволяват на множество играчи да залагат едновременно на едно и също виртуално спортно събитие в различни пунктове за залози. Считано от 30 януари 2020 г., в Белгия има поне петима оператори, които предлагат виртуални залагания онлайн, включително Ladbrokes.
- (45) На 7 май 2021 г. белгийският Държавен съвет отмени кралския указ от 2018 г. с обратно действие.

2.4. Класификация на лицензиите, притежавани от жалбоподателите

- (46) Rocoluc, EAC и Faculty са свързани белгийски дружества, които също така имат един и същ мажоритарен собственик и седалище. От 2005 г. насам 50 % от Rocoluc се притежават от физическо лице, а останалите 50 % — от други лица. Половината (50 %) от EAC се притежава от Rocoluc, а другата половина — от други лица. Faculty също се оглавява от въпросното физическо лице като управителен директор от 15 април 2020 г. насам. Същото физическо лице притежава и 99,92 % от акциите на Faculty.
- (47) Rocoluc и EAC са заведения от клас II и към момента на подаване на жалбата са разполагали с онлайн лицензии B и онлайн лицензии B+.

⁽¹⁶⁾ „Arrêté royal relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV“. Публикуван в Официален вестник на Белгия на 9 май 2018 г.

⁽¹⁷⁾ Член 43/4, параграф 2, трето изречение, трето тире от Закона за хазарта.

⁽¹⁸⁾ Съгласно член 43/4, параграф 2, трето изречение, трето тире от Закона за хазарта „Les établissements de jeux de hasard de classe IV sont des lieux exclusivement destinés à engager des paris autorisés conformément à la présente loi pour le compte de titulaires de la licence de classe F1. L'engagement de paris requiert une licence de classe F2.

Hormis les exceptions prévues au § 5, il est interdit d'engager des paris en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe IV.

[...]

§ 2. Les établissements de jeux de hasard de classe IV sont fixes ou mobiles.

Un établissement de jeux de hasard fixe est un établissement permanent, clairement délimité dans l'espace, dans lequel les paris sont exploités.

Un établissement de jeux de hasard fixe a pour destination exclusive l'engagement de paris à l'exception de :

— La vente de journaux spécialisés, de magazines de sport et de gadgets ;

— La vente de boissons non alcoolisées ;

— L'exploitation de maximum deux jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris. Le Roi fixe les conditions auxquelles ces jeux de hasard peuvent être exploités“.

- (48) С решение от 25 юни 2024 г. Държавният съвет обяви за незаконосъобразни лицензиите на Rocoluc, а именно лицензии В3892 (офлайн) и В3892 + (онлайн). Съдебното производство по валидността на тези лицензии все още е висящо ⁽¹⁹⁾.
- (49) Faculty е заведение от клас III, като разполага с лицензия С, която му позволява да експлоатира най-много два игрални автомата за хазартни игри и най-много два автомата с по-малки залози в заведение от клас III или питейно заведение.

2.5. Класификация на лицензиите, притежавани от Ladbrokes

- (50) Ladbrokes е заведение от клас IV и разполага със следните лицензии:
- лицензия от клас F1, с номер FA116428, предоставена от Комисията по хазарта на 2 февруари 2011 г., която позволява експлоатирането на заведение за залагания от клас IV;
 - лицензия от клас F2, която позволява да се приемат залози от името на притежателя на лицензия F1 във фиксирано или мобилно игрално заведение от клас IV. Освен това тази лицензия позволява да се приемат залози извън игрално заведение от клас IV в случаите, посочени в член 43/4, параграфи 1, 5 и 2 от Закона за хазарта;
 - допълнителна лицензия от клас F1+, която позволява да се приемат залози посредством инструменти на информационното общество („онлайн“), с номер FA+116482, предоставена от Комисията по хазарта на 2 април 2014 г.

2.6. Ad hoc „разрешения“ за виртуални залагания

- (51) На 9 февруари 2014 г. Ladbrokes поиска с електронно писмо становището на Комисията по хазарта относно плановете му да пристъпи към внедряването на нов продукт — залагания, свързани с виртуални спортни събития (за разлика от виртуалните залагания в реални обекти или „офлайн“, т.е. в пунктове за залози).
- (52) На 10 февруари 2014 г. длъжностно лице от Комисията по хазарта без правомощия за представителство отговори с електронно писмо на Ladbrokes: „След вътрешна консултация мога да Ви уведомя, че Вашият проект отговаря на бележката на Комисията по хазарта относно виртуалните залагания офлайн. Следователно мога да Ви дам одобрение за това“.
- (53) След още едно запитване с електронно писмо от Ladbrokes от 5 март 2015 г. (по отношение на виртуалните залагания онлайн) Комисията по хазарта потвърди с електронно писмо от същия ден, че Ladbrokes може да организира виртуални залагания онлайн.
- (54) На 9 септември 2015 г., вследствие на получени реакции от сектора, Комисията по хазарта изрази „нови виждания“ по отношение на класификацията на виртуалните залагания и създаде подкомисия, която да разследва дали се изискват правни действия за регулирането на виртуалните залагания.
- (55) В допълнение към Ladbrokes двама други оператори от клас IV — Stanleybet ⁽²⁰⁾ и Sagevas ⁽²¹⁾ — подадоха искания до Комисията по хазарта през 2015 г. и 2016 г. за разрешение да предлагат виртуални залагания.

⁽¹⁹⁾ Лицензиите не се отменят официално с решението, тъй като в точка 4 от диспозитива Държавният съвет реши да разгледа отново въпроса, за да даде възможност на генералния адвокат (Auditeur Général) да изрази позиция по искането на Комисията по хазарта за отмяна на лицензията. С писмо от 16 юли 2024 г. обаче Комисията по хазарта оттегли това искане, като Държавният съвет не отмени официално лицензиите на Rocoluc, но посоченото по-горе решение поражда нищожност по отношение на лицензиите на Rocoluc.

⁽²⁰⁾ Белгийското дружество Stanleybet Belgium S.A. („Stanleybet“) е създадено като международния клон на Stanley Leisure plc — дружество за спортни залагания, учредено през 1958 г. в Белфаст, Северна Ирландия. През 2005 г. Stanleybet започна да извършва дейност в Белгия, като предлага своите продукти в агенции за залагания и книжарници. Stanleybet разполага с лицензия от Комисията по хазарта за предлагане на залагания офлайн. Освен това белгийските играчи могат да се възползват от „залагания на живо“ в определени агенции, за да залагат на живо на различни събития.
Вж. https://urldefense.com/v3/_https://shops.stanleybet.be/About_us.

⁽²¹⁾ Sagevas S.A. („Sagevas“) е дружество, регистрирано в Белгия под номер BE 832 457 166 и лицензирано от белгийската Комисия по хазарта под номер FA1 16764. То представлява оператор от клас IV, който предлага онлайн спортни залагания и извършва дейност в Белгия под марката betFIRST, вж. <https://betfirst.dhnet.be/en/support/about-us/>.

- (56) По-специално Stanleybet поиска „разрешение“ за организиране на виртуални залагания на 28 октомври 2015 г. Комисията по хазарта отговори, че с оглед на неотдавнашното създаване на подкомисията тя ще разгледа искането едва след като станат известни резултатите от дейностите на подкомисията. Stanleybet подаде второ искане на 17 юни 2016 г. Първоначално Комисията по хазарта отговори, че представеното досие е непълно. Впоследствие, поради планирана среща относно виртуалните залагания, обявена за следващия месец, на 3 ноември 2016 г. тя отговори, че се обсъжда регулаторна инициатива относно виртуалните залагания.
- (57) През 2016 г. друг оператор — Sagevas — също писа до Комисията по хазарта на 23 август 2016 г. Комисията по хазарта съчета искането му за непълно. Впоследствие, на 3 ноември 2016 г. — в същия ден, както по отношение на Stanleybet — Комисията по хазарта отговори на Sagevas в същия смисъл като на Stanleybet, а именно че се обсъжда регулаторна инициатива относно виртуалните залагания.
- (58) В доклад от януари 2016 г. ⁽²²⁾ подкомисията препоръча да се създаде конкретна правна уредба за виртуалните залагания офлайн и да се преустанови действието на рамковата бележка от 1 юли 2015 г. Тя също така препоръча преустановяването на действието на „разрешението“, предоставено на Ladbroke's, да влезе в сила, считано от 1 април 2016 г., за да се осигури преходен период в съответствие с обичайните административни практики ⁽²³⁾.
- (59) На 13 януари 2016 г., вследствие на препоръката на подкомисията, че регулаторната рамка трябва да се адаптира, Комисията по хазарта прие първо преходно решение ⁽²⁴⁾, съгласно което преустанови действието на рамковата бележка от 2015 г., считано от 1 юни 2016 г., заедно с тълкуването на съществуващите правила в Закона за хазарта, предоставено на Ladbroke's (т.нар. „разрешение“). В допълнение към това Комисията по хазарта заяви, че „настоящото регулиране на виртуалните залагания офлайн посредством бележката от 1 юли 2015 г. не предвижда подходяща рамка за такива игри“.
- (60) На 1 юни 2016 г. ⁽²⁵⁾ и на 2 януари 2017 г. ⁽²⁶⁾ Комисията по хазарта прие две други преходни решения, с които преустановяването на действието на рамковата бележка и на правото на Ladbroke's да организира виртуални залагания бе отложено за 30 юни 2017 г. „от съображения за правна сигурност“.

2.7. Преустановяване на действието на ad hoc „разрешенията“ за виртуални залагания

- (61) На 31 май 2017 г. нидерландскоезичният първоинстанционен съд на Брюксел ⁽²⁷⁾ постанови междинно решение срещу белгийската държава по искане на жалбоподателите. Съдът съчета, че виртуалните залагания *prima facie* притежават характеристиките както на залаганията, така и на автоматичните хазартни игри, без обаче да определи, че виртуалните залагания със сигурност попадат в една от тези две категории. С оглед на постановяването на решение по съществото на случая или създаването на регулаторна рамка за виртуалните залагания съдът нареди на белгийската държава да преустанови действието на „разрешението“, предоставено на Ladbroke's. Белгийската държава обжалва това решение, но обжалването не доведе до суспензивно действие. С цел да се съобрази с въпросното решение Комисията по хазарта реши да отмени отлагането по отношение на преустановяването на действието на бележката от 1 юли 2015 г., поради което въпросната бележка спря да се прилага на 1 юли 2017 г.

⁽²²⁾ „Avis de la Sous-commission concernant la réglementation souhaitée des paris virtuels „tant en ligne que hors ligne“.

⁽²³⁾ Извадката от доклада: „Le Sous-commission conseille de prévoir une période transitoire raisonnable avant de suspendre la note compte tenu de l'approbation d'exploitation de ces jeux accordée précédemment aux agences de paris. Le terme habituel de 60 jours prévu pour les actes juridiques administratifs semble également approprié comme période de transition minimale dans ce cadre. La Sous-commission recommande donc de suspendre la note du 1er juillet 2015 en ce qui concerne l'exploitation des paris virtuels dans les agences de paris et l'approbation délivrée à Ladbroke's, à compter du 1er avril 2016 jusqu'à ce que les modifications nécessaires aient été apportées aux arrêtés royaux et protocoles techniques correspondants pour les différentes catégories d'établissements de jeux“.

⁽²⁴⁾ „Nota: Beslissing van de Kansspelcommissie betreffende „virtuele weddenschappen“ (13 januari 2016)“.

⁽²⁵⁾ „Beslissing van de Kansspelcommissie betreffende „virtuele weddenschappen“ de dato 1 juni 2016“.

⁽²⁶⁾ Препратката е взета от протокола на среща на Комисията по хазарта на 2 януари 2017 г., в която се посочва: „Décision: La décision du 13 janvier 2016 est suspendue jusqu'au 30/06/2017 et aucune nouvelle autorisation d'exploiter ne sera mise à l'agenda: il n'y a pas d'objections“. Тя е посочена и на уебсайта на Комисията по хазарта: „2.1.2017: „Note paris virtuels - Au cours de la réunion extraordinaire de la Commission des jeux de hasard d.d. 2 janvier 2017 on a décidé de prolonger la note d.d. 13/01/2016 concernant les paris virtuels jusqu'à 30/06/2017“.

⁽²⁷⁾ Nederlandse rechtbank van eerste aanleg Brussel, kamer 26, AR 2017/1272/A., 1/Rocoluc 2/ European Amusement Company tegen de Belgische Staat.

- (62) В резултат на това нито един оператор, включително Ladbrokes, няма право да организира виртуални залагания в Белгия.
- (63) Независимо от преустановяването на действието Ladbrokes не спря да предлага виртуални залагания в пунктовете си за залози. В резултат на това няколко оператори на хазартни игри заведоха съдебно производство срещу Ladbrokes, за да се гарантира, че то ще се въздържа от експлоатирането на автомати за виртуални залагания ⁽²⁸⁾.
- (64) В решение от 19 септември 2019 г. Държавният съвет постанови, че с рамковата бележка от 1 юли 2015 г. Комисията по хазарта „е разрешила организирането на [виртуални залагания], без да разполага с правомощия за това, при условие че те не са разрешени съгласно Закона от 7 май 1999 г.“. Поради това Държавният съвет отмени трите рамкови бележки от 12 януари 2012 г., 17 април 2013 г. и 1 юли 2015 г. и преходното решение от 2 януари 2017 г., с което според Държавният съвет се удължава действието на бележката от 1 юли 2015 г. и в което изрично се посочва фактът, че в дневния ред на Комисията по хазарта не могат да се внасят искания за организирането на виртуални залагания.

2.8. Предварителни констатации в решението за откриване на процедурата и допълнителното решение за откриване на процедурата

2.8.1. Предварителни констатации в решението за откриване на процедурата

- (65) Въз основа на информацията, предоставена от жалбоподателите, Ladbrokes и белгийските органи, в решението за откриване на процедурата Комисията оцени твърденията за възможна помощ, предоставена на Ladbrokes, във връзка с предполагаемото изключително право за предоставяне на услуги за виртуални залагания в Белгия.
- (66) Решението за откриване на процедурата бе основано на информацията, с която разполагаше Комисията към момента на неговото приемане, както бе предоставена от белгийските органи и от трети страни. Комисията изрази предварителното становище, че оспорваната мярка може да представлява държавна помощ, тъй като е възможно:
- с нея да се осигурява предимство на Ladbrokes, предоставено с държавни ресурси под формата на *de facto* изключително право да предлага виртуални залагания в Белгия, без да заплаща подходящо възнаграждение за това право,
 - оспорваната мярка да е избирателна, тъй като тя се прилага само по отношение на Ladbrokes,
 - тя да може да бъде приписана на Белгия, тъй като предоставеното на Ladbrokes разрешение, както и рамковата бележка, въз основа на която е предоставено разрешението, са приети от Комисията по хазарта, която е публичен орган,
 - тя да може да наруши конкуренцията и да засегне търговията между държавите членки, тъй като въпросната помощ е оперативна помощ, с която се укрепва позицията на Ladbrokes в сравнение с неговите конкуренти, а хазартните игри са либерализиран, конкурентен пазар в Белгия, на който освен Ladbrokes дейност извършват няколко оператори, например жалбоподателите, а Ladbrokes извършва дейност в няколко други държави членки.
- (67) Въз основа на това Комисията стигна до предварителното заключение, че Ladbrokes се е ползвало от *de facto* изключително право, без да заплаща никаква конкретна (лицензионна) такса за предлагане на виртуални залагания в Белгия през определен период от време между 10 февруари 2014 г. (т.е. получаването на електронното писмо, с което на Ladbrokes се дава разрешение да ги организира) и 4 май 2018 г. (т.е. приемането на кралския указ от 2018 г. за регулиране на виртуалните залагания онлайн и заведенията, които имат право да ги организират).

⁽²⁸⁾ Производство, заведено на 7 август 2017 г. пред търговския съд на Брюксел. В решението си от 28 март 2018 г. (A/17/03428) съдът нареди на Ladbrokes да се въздържа от експлоатирането на автомати за виртуални залагания, считано от 3-тия ден след уведомяването за решението, като за нарушаване на същото се налага периодична глоба в размер на 10 000 EUR на ден за всеки ден на забава.

- (68) Следва да се отбележи, че фактите, описани в решението за откриване на процедурата, са се променили след приемането на въпросното решение. В резултат на производството, заведено от жалбоподателите на национално равнище, на 7 май 2021 г. белгийският Държавен съвет отмени кралския указ от 2018 г. с обратен ефект⁽²⁹⁾. Той установи, че:
- посочените в кралския указ от 2018 г. условия за организиране на автоматични хазартни игри, свързани с виртуални спортни събития, са непълни. Поради това с кралския указ от 2018 г. е нарушен член 43/4, параграф 2, трето изречение от Закона за хазарта, като посредством преходния режим, установен с членове 19 и 20 от кралския указ от 2018 г.⁽³⁰⁾, е разрешено организирането на хазартни игри, свързани с виртуални спортни събития, докато все още не са били установени всички условия за организирането им;
 - не е налице достатъчно правно основание, което позволява на краля да делегира на Комисията по хазарта правомощието да приеме протокол (предвиден в член 15 от кралския указ от 2018 г.)⁽³¹⁾, съдържащ регулаторни стандарти, независимо дали се отнасят до подробности или технически въпроси. Тъй като дори само отмяната на член 15 би довела до преразглеждане на кралския указ от 2018 г., тъй като по същество той би останал в сила, без да се изискват всички оперативни условия, които кралят счита за необходими, бе необходимо да се отмени целият кралски указ от 2018 г.

2.8.2. Предварителни констатации в допълнителното решение за откриване на процедурата

- (69) След отмяната на кралския указ от 2018 г. жалбоподателите и белгийските органи представиха допълнителни мнения и информация, описани в глави 3 и 4 по-долу. Въз основа на това Комисията прие допълнително решение за откриване на процедурата.
- (70) Първоначално изразеното предварително становище на Комисията бе, че е възможно Ladbroke's да се е ползвало от *de facto* изключително право и следователно от помощ най-рано от 10 февруари 2014 г. и най-късно до 4 май 2018 г. Комисията измени това предварително становище, като удължи възможната продължителност на мярката в допълнителното решение за откриване на процедурата до днешната дата.
- (71) Комисията установи, че ще трябва да разследва дали последиците от преходната мярка, включена в членове 19 и 20 от кралския указ от 2018 г., са породили преференциално предимство за Ladbroke's, тъй като той е бил единственият оператор, който е можел да продължи да експлоатира терминалите за виртуални залагания, които е използвал преди приемането на кралския указ от 2018 г., без да привежда тези игри в съответствие с протокола, който е трябвало да бъде приет от Комисията по хазарта съгласно член 15 от кралския указ от 2018 г. (съображение 39 от допълнителното решение за откриване на процедурата).
- (72) Поради това измененото предварително заключение на Комисията беше, че е възможно Ladbroke's да се е ползвало от *de facto* изключително право да предлага виртуални залагания в Белгия през период, започнал най-рано на 10 февруари 2014 г. (съображение 49 от допълнителното решение за откриване на процедурата).

⁽²⁹⁾ Белгийски Държавен съвет, решение № 250.535 от 7 май 2021 г.

⁽³⁰⁾ Член 19 от кралския указ от 2018 г. предвижда: „Dans un délai de deux mois à compter de l'entrée en vigueur du présent arrêté, le titulaire de licence de classe F2 communique à la Commission des jeux de hasard le nombre d'appareils automatiques de jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels qu'il exploite“.

Член 20 от кралския указ от 2018 г. предвижда: „Après l'adoption, par la Commission des jeux de hasard, du protocole visé à l'article 15, alinéa 2, le titulaire de licence de classe F2 dispose d'un délai de trois mois pour se conformer audit protocole“.

Според белгийския Държавен съвет целта на тези две разпоредби е да се позволи на притежателя на лицензия от клас F2 да възобнови експлоатирането на игрални автомати, свързани с виртуални спортни събития, които е експлоатирал при влизането в сила на кралския указ от 2018 г., и да бъде задължен единствено да приведе своите игрални автомати в съответствие с протокола (съгласно член 15), който е трябвало да бъде приет от Комисията по хазарта три месеца след приемането му.

⁽³¹⁾ Член 15 от кралския указ от 2018 г. предвижда, че: „Les protocoles de contrôle technique des jeux de hasard automatiques destinés à l'exploitation des établissements de jeux de hasard de classe IV et les protocoles en matière de règles de surveillance et de contrôle des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe IV, et les sites où des paris sont acceptés au sens de l'article 43/4, § 5, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, en particulier moyennant un système informatique approprié, s'appliquent aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels.“

La Commission des jeux de hasard émet un protocole concernant les spécifications techniques nécessaires pour les jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels.

Le protocole contient les informations suivantes : [...]“.

- (73) Следва да се отбележи, че както в решението за откриване на процедурата (съображение 60), така и в допълнителното решение за откриване на процедурата (съображение 42) Комисията установи, че белгийските органи не са посочили никакви основания в подкрепа на твърдението, че оспорваната мярка би могла да е съвместима с вътрешния пазар. Освен това Комисията не разполага с нищо, което да сочи, че ако мярката представлява държавна помощ, тя би могла да бъде счетена за съвместима с вътрешния пазар.

3. МНЕНИЯ НА ТРЕТИ СТРАНИ ОТНОСНО РЕШЕНИЕТО И ДОПЪЛНИТЕЛНОТО РЕШЕНИЕ ЗА ОТКРИВАНЕ НА ПРОЦЕДУРАТА

3.1. Мнения на жалбоподателите

- (74) Жалбоподателите Rocolus и EAC представиха своите мнения относно решението за откриване на процедурата на 18 ноември 2020 г., докато тяхното дружество сестра Faculty изпрати своята жалба на 23 февруари 2024 г. По-долу е представено резюме на трите жалби, както и на последващите допълнителни мнения на дружествата и предоставената в рамките на разследването информация.

3.1.1. Мнения относно изключителното право на Ladbrokes

- (75) В представената на 18 ноември 2020 г. информация жалбоподателите Rocolus и EAC посочиха, че Ladbrokes и белгийската държава са предприели действия за запазване на незаконното право на Ladbrokes да организира виртуални залагания и за обезкуражаване на Rocolus и EAC да вземат мерки срещу тази неправомерна ситуация.
- (76) Rocolus и EAC твърдят, че кралският указ от 2018 г. не позволява на операторите от клас IV да предлагат законно виртуални залагания в Белгия. Освен това не може да се счита, че с кралския указ от 2018 г. е сложен край на неправомерната държавна помощ. Rocolus и EAC също така предоставят допълнителна информация относно размера на неправомерната държавна помощ, която Комисията следва да нареди на белгийските органи да възстановят от Ladbrokes.
- (77) В жалбата си от 23 февруари 2024 г. Faculty все пак посочва, че за разлика от жалбата, представена от Rocolus и EAC, неговата жалба е насочена конкретно към помощта, свързана с предлагането на т.нар. игри за виртуални залагания „офлайн“ или в „реални“ обекти, което се е осъществявало в пунктовете за залози на Ladbrokes. Освен това Faculty отбелязва, че като оператор на игрално заведение от клас III, то не може да извършва дейност онлайн, поради което не е засегнато по неблагоприятен начин от предлагането на игри за виртуални залагания чрез уебсайта или уебсайтовете на Ladbrokes.
- (78) Според жалбоподателите Ladbrokes е получило *ad hoc* разрешение извън рамките на нормативната уредба посредством две електронни писма от Комисията по хазарта от 10 февруари 2014 г. (за виртуални залагания офлайн в пунктовете за залози на Ladbrokes) и 5 март 2015 г. (за виртуални залагания онлайн в уебсайта на Ladbrokes).
- (79) Жалбоподателите са на мнение, че въпросната предполагаема помощ включва държавни ресурси, защото *ad hoc* разрешението в полза на Ladbrokes е било предоставено безвъзмездно. Следователно белгийските органи са се отказали от правото си на значителни по размер държавни приходи и са предоставили икономическо предимство на Ladbrokes. Що се отнася до приписването на отговорност на държавата за предполагаемата помощ, жалбоподателите подчертават, че Комисията по хазарта е административен публичен орган, създаден в рамките на Федералната публична правораздавателна служба, поради което отговорността за нея се носи от министъра на правосъдието.
- (80) Жалбоподателите изтъкват, че изключителното право и съответната предполагаема държавна помощ във връзка с игрите, свързани с виртуални залагания офлайн, са били предоставени на 10 февруари 2014 г., защото неправомерните рамкови бележки на Комисията по хазарта са били замислени конкретно с цел да се позволи на Ladbrokes да организира изключително виртуални залагания. В съответствие с това основната грешка на Комисията по хазарта е била не отказът да отнеме *ad hoc* разрешението на Ladbrokes през януари 2016 г., а първоначалното предоставяне на разрешението през февруари 2014 г.
- (81) Освен това по отношение на крайната дата на помощта жалбоподателите подчертават, че след отмяната на кралския указ от 2018 г. с решението на Държавния съвет от 7 май 2021 г., кралският указ от 2018 г. трябва да се счита за несъществуващ и не може да се счита за акт, който позволява провеждането на виртуални залагания в Белгия. Това също така означава, че датата 4 май 2018 г., на която е приет отмененият кралски указ от 2018 г., вече не е от значение за оценката на продължителността на периода, през който на Ladbrokes е била предоставяна предполагаемата държавна помощ.

- (82) В този контекст жалбоподателите твърдят, че с решението на Държавния съвет се потвърждава, че Ladbrokes всъщност се е възползвало от избирателна мярка за помощ за виртуални залагания офлайн най-малко до 7 май 2021 г. Според тях Държавният съвет е постановил, че единствената цел на преходната мярка, определена в член 19 от кралския указ от 2018 г., е била да се позволи на притежателя на лицензия F2, т.е. Ladbrokes, да възобнови експлоатирането на терминалите за виртуални залагания, които е използвал преди приемането на кралския указ от 2018 г., и да не му се налага да привежда тези игри в съответствие с протокола, който е трябвало да бъде приет от Комисията по хазарта съгласно член 15 от кралския указ от 2018 г.
- (83) В съответствие с това, с изключение на Ladbrokes, което се е възползвало от горепосочената преходна мярка, в кралския указ от 2018 г. е било посочено, че не могат да се предлагат виртуални залагания до приемането на протокола. Поради това според жалбоподателите с кралския указ от 2018 г. просто е формализиран съществуващият *de facto* монопол на Ladbrokes. Те обаче посочват, че тази позиция не е била приета от белгийския Държавен съвет. Държавният съвет е счел, че преходната мярка — която е позволила на Ladbrokes да предлага игри, свързани с виртуални залагания, преди момента, в който най-накрая е щяло да се въведе правно регулиране на виртуалните залагания с приемането на правния акт, в който се определят необходимите условия за виртуалните залагания (къде могат да бъдат предлагани, наред с други неща) — не е в съответствие със Закона за хазарта.
- (84) Faculty също така твърди, че няколко оператори на хазартни игри са спечелили съдебни производства срещу белгийската държава и/или Ladbrokes. То цитира решение от 28 март 2018 г., в което търговският съд на Брюксел се е произнесъл в полза на белгийската професионална федерация на собствениците на питейни заведения (*La Fédération des cafés de Belgique ASBL*) и е наредил на Ladbrokes да преустанови дейностите си, свързани с виртуални залагания офлайн. Според Faculty това решение впоследствие е било потвърдено от Апелативния съд с решение от 9 август 2019 г.

3.1.2. Мнения относно приложимата уредба за виртуалните залагания в Белгия

- (85) Първо, що се отнася до приложимата нормативна уредба, Rocolus и EAC подчертават, че виртуалните залагания представляват „хибридна“ хазартна игра, която съчетава залагания и автоматични хазартни игри. В този контекст те цитират твърдението в представената от белгийските органи информация, съгласно което „не е лесно да се класифицира [този хибриден продукт] в рамките на съществуващата нормативна уредба на Закона за хазарта“.
- (86) Те изтъкват повторно, че предполагаемото изключително право, предоставено на Ladbrokes, очевидно е било незаконно съгласно белгийското право, тъй като се е основавало на погрешна квалификация на виртуалните залагания.
- (87) Второ, те твърдят, че съмненията, изразени от белгийските органи по отношение на правната стойност на рамковите бележки, приети от Комисията по хазарта (съображение 49 от решението за откриване на процедурата), са особено уместни. По-специално те изтъкват, че в контекста на провежданите понастоящем производства пред националните съдилища белгийските органи недвусмислено са потвърдили, че разрешението, предоставено на Ladbrokes да организира виртуални залагания в Белгия, не е „традиционна“ лицензия за хазартни игри, а „ad hoc“ разрешение и че виртуалните залагания представляват дейност, която „не е уредена от Закона за хазарта“. Според тях с това твърдение ясно се оборва основанието, на което е основано разрешението на Ladbrokes да предлага виртуални залагания и което представлява част от националната референтна система по отношение на залаганията. Освен това те подчертават, че съмненията, изразени от белгийските органи, не могат да бъдат равнени с факта, че Комисията по хазарта временно е преустановила действието на лицензията на Ladbrokes поради това, че дружеството не е спряло да предлага виртуални залагания след 1 юли 2017 г. Те също така заявяват, че в решение от 19 септември 2019 г. Държавният съвет е постановил, че Законът за хазарта не позволява организирането на виртуални залагания, поради което е отменил рамковите бележки.
- (88) Трето, те отбелязват, че въпросите, свързани с публичното оповестяване на рамковите бележки, посочени в решението за откриване на процедурата, бележки под линия 5—7 и съображение 49, вече са уредени в контекста на отмененото производство срещу въпросните рамкови бележки, заведено пред белгийския Държавен съвет. В контекста на това производство Rocolus е щяло да докаже, че първоначалните рамкови бележки от 12 януари 2012 г. и 17 април 2013 г. не са били оповестени публично и са били предоставени на Rocolus едва на 14 април 2017 г. в контекста на съдебното производство срещу белгийската държава. Твърди се, че Комисията по хазарта не е оспорила тези констатации. В съответствие с това Държавният съвет е постановил, че Rocolus би могло да разшири своя иск, така че да бъдат обхванати и въпросните рамкови бележки.

- (89) Четвърто, те посочиха, че макар кралският указ от 2018 г. да е бил приет в опит да се коригира незаконосъобразният характер на виртуалните залагания, Комисията по хазарта пак не е приела протокола с „необходимите технически изисквания за хазартните игри, свързани с виртуални спортни събития“, предвиден в член 15 от кралския указ от 2018 г.

3.1.3. Мнения относно националното съдебно производство във връзка с виртуалните залагания

- (90) В този контекст Rocoluc и EAC твърдят — противно на това, което Комисията изглежда твърди (съображение 21 от решението за откриване на процедурата) — че националното съдебно производство относно законосъобразността на рамковите бележки не е свързано с ефективното преустановяване на действието на рамковите бележки и на *ad hoc* разрешението на Ladbrokes да организира виртуални залагания на 1 юли 2017 г. Те също така посочват иска за обезщетение на Stanleybet, предявен срещу белгийската държава на 14 декември 2016 г., вследствие на който съдът нареди на белгийската държава да обезщети Stanleybet за понесените щети.
- (91) Жалбоподателите също така информираха службите на Комисията, че на 28 март 2017 г. Rocoluc и EAC също са предявили иск за щети срещу белгийските органи. Производството все още е висящо поради забавяния в апелативния съд на Брюксел.
- (92) Освен това те обясняват, че обжалването от страна на Ladbrokes на разпореждането за преустановяване на нарушението от 15 февруари 2018 г. все още е висящо пред апелативния съд на Брюксел. Апелативният съд на Брюксел обаче постанови решение по обжалването от страна на Ladbrokes срещу решението на търговския съд на Брюксел на 28 март 2018 г. В своето решение от 9 август 2019 г. апелативният съд отхвърли жалбата на Ladbrokes и потвърди предишното разпореждане срещу Ladbrokes да преустанови дейностите, свързани с виртуални залагания. Rocoluc и EAC обаче бяха информирани, че Fédération des Cafés de Belgique ASBL ⁽³²⁾ (наричана по-нататък „FedCaf“) и белгийските органи са шели да сключат споразумение, съгласно което последните биха се въздържали от предприемане на последващи действия срещу Ladbrokes.
- (93) Накрая, Rocoluc повтори своята позиция, че с кралския указ от 2018 г. се пренебрегва хибридно естество на виртуалните залагания и че с преходната разпоредба, посочена в член 19 от кралския указ от 2018 г., неправомерно се възнагражда Ladbrokes за това, че не е преустановило своевременно незаконното провеждане на виртуални залагания, и се гарантира, че Ladbrokes може да се възползва допълнително от своето *ad hoc* разрешение.

3.1.4. Мнения относно продължителността на предполагаемата държавна помощ за Ladbrokes

- (94) Според Rocoluc и EAC изключителното право и съответната предполагаема държавна помощ, предоставени на Ladbrokes, са били предоставени на 10 февруари 2014 г. Те припомнят, че рамковите бележки, които според тях са незаконни, по начало са били замислени да позволят на Ladbrokes да организира изключително виртуални залагания в Белгия. Рамковите бележки от 2012 г. и 2013 г. са били приети вследствие на искане, отправено от Ladbrokes, и не са оповестени публично. Останалите оператори на хазартни игри са били информирани за незаконната рамка относно виртуалните залагания едва с обявлението през септември 2015 г. във връзка със създаването на специална подкомисия.
- (95) Според жалбоподателите, след като останалите оператори са били информирани относно възможностите за предлагане на виртуални залагания, Комисията по хазарта е отказала на останалите оператори да организират виртуални залагания. По-специално според жалбоподателите искането на Stanleybet за разрешение, подадено на 28 октомври 2015 г., е оставено без отговор, докато на 10 февруари 2014 г. и 5 март 2015 г. Ladbrokes за по-малко от ден е получило потвърждение да предлага виртуални залагания в реални обекти и онлайн. Те твърдят, че няма обективна обосновка за тази разлика в третирането.
- (96) В отговор на констатацията на Комисията, че изключителното право е оттеглено най-късно на 4 май 2018 г. и най-рано на 1 юли 2017 г. (съображение 55 от решението за откриване на процедурата), Rocoluc и EAC считат, че преференциалното третиране на Ladbrokes не е преустановено на 4 май 2018 г. (т.е. датата на приемане на кралския указ от 2018 г.) и поради това въпросната дата не може да се счита за датата, от която Ladbrokes вече не се е ползвало от неправомерна държавна помощ.

⁽³²⁾ FedCaf Belgium е организация с нестопанска цел, създадена на 1 юни 2011 г. FedCaf Belgium е организация, която защитава интересите на белгийските собственици на кафенета. Вж.: <http://www.fedcaf.be>.

- (97) Освен това те изтъкват повторно, че Комисията по хазарта не е приела предвидения в член 15 от кралския указ от 2018 г. протокол с „необходимите технически изисквания за хазартните игри, свързани с виртуални спортни събития“, което означава, че до приемането му всяко провеждане на виртуални залагания следва да се счита за незаконно. При липсата на общи, ясни и прозрачни критерии белгийските органи по необходимост са разполагали с широка свобода на преценка при разрешаването и контрола на виртуалните залагания в Белгия. В резултат на това, въпреки че Ladbrokes понастоящем вече не е единственият оператор, предлагащ виртуални залагания в Белгия, толерирането от белгийската държава на услугите за виртуални залагания, предлагани от един (или няколко) оператор(и), все пак би представлявало избирателна държавна помощ, предоставена на въпросния или въпросните оператори.

3.1.5. Мнения относно размера на помощта

- (98) Rosoluc и ЕАС считат, че Комисията е в позиция да определи точния размер на помощта, получена от Ladbrokes, поради която приканват Комисията сама да определи размера на помощта и лихвата, която следва да бъде възстановена от белгийските органи.
- (99) Жалбоподателите представят таблица с приблизителни изчисления на помощта, която се предполага, че е получило Ladbrokes, въз основа на brutните приходи от хазартни игри от 2017 г. в пунктовете за залози на Ladbrokes. Жалбоподателите твърдят, че може да се направи препратка към изплатената от Националната лотария компенсация за изключителното право да организира лотарийни игри.

3.1.6. Мнения относно отмяната на кралския указ от 2018 г. с обратно действие през 2021 г.

- (100) След приемането на решението за откриване на процедурата, на 26 май 2021 г. Комисията получи допълнителна информация от жалбоподателите, които информираха Комисията, че на 7 май 2021 г. кралският указ от 2018 г. е бил отменен с обратно действие (което означава, че той следва да се счита за несъществуващ) и че не може да се счита, че с него е преустановена предполагаемата помощ, предоставяна на Ladbrokes.
- (101) Що се отнася до продължителността на предполагаемата помощ, жалбоподателите считат, че вследствие на решението на Държавния съвет от 7 май 2021 г. кралският указ от 2018 г. би следвало да се счита за несъществуващ в белгийското право и следователно не може да се счита за акт, който позволява провеждането на виртуални залагания в Белгия. Това също така означава, че датата 4 май 2018 г., на която е приет отмененият кралски указ от 2018 г., вече не е от значение за оценката на продължителността на периода, през който на Ladbrokes е била предоставяна предполагаемата държавна помощ.
- (102) Освен това жалбоподателите твърдят, че с посоченото по-горе решение на Държавния съвет се потвърждава, че Ladbrokes се е ползвало от избирателна мярка за помощ най-малко до 7 май 2021 г. Според тях белгийските органи продължават да толерират дейностите на Ladbrokes, свързани с виртуални залагания, въпреки че въпросните дейности са незаконни съгласно белгийското право.
- (103) Жалбоподателите считат, че с решението на Държавния съвет от 7 май 2021 г. се потвърждава, че единствената цел на преходната мярка, определена в член 19 от кралския указ от 2018 г., е била да се позволи на „притежателя на лицензия F2“⁽³³⁾, т.е. Ladbrokes, да възобнови експлоатирането на терминалите за виртуални залагания, които е използвал преди приемането на кралския указ от 2018 г., и да не му се налага да привежда тези игри в съответствие с протокола, който е трябвало да бъде приет от Комисията по хазарта съгласно член 15 от кралския указ от 2018 г.

3.1.7. Доводи на жалбоподателите за удължаване на решението за откриване на процедурата

- (104) На срещата, проведена със службите на Комисията на 23 февруари 2023 г., жалбоподателите ЕАС и Rosoluc повториха искането за коригирано решение за откриване на процедурата, с което се удължава продължителността на предполагаемата помощ. По-специално те заявиха, че отмяната с обратно действие на кралския указ от 2018 г. представлява съществена промяна. Поради това съответният период, предмет на разследване, следва да бъде удължен: i) до 7 май 2021 г. по отношение на виртуалните залагания офлайн, тъй като на нито един оператор не е било разрешено да организира или действително да организира виртуални залагания офлайн след тази дата, както и ii) за неопределен срок по отношение на виртуалните залагания онлайн, тъй като макар те да не са разрешени понастоящем, Ladbrokes продължава да предлага виртуални залагания онлайн.

⁽³³⁾ Жалбоподателите считат, че използването на единствено число означава, че Ladbrokes е бил единственият адресат на преходната мярка.

- (105) Според жалбоподателите трябва да се счита, че отмяната на кралския указ от 2018 г., който се отнасял единствено до регулирането на виртуалните залагания офлайн, поражда същите последици и за виртуалните залагания онлайн. Въпреки отмяната на кралския указ от 2018 г. обаче Ladbrokes е продължило да предлага виртуални залагания онлайн.
- (106) На 23 февруари 2024 г. Комисията получи информация от Faculty, което притежава клас III с лицензия С. Информацията се отнася до същата оспорвана мярка, но е свързана изключително с предполагаемата помощ във връзка с предлагането на игри, свързани с виртуални залагания онлайн, в пунктовете за залози на Ladbrokes. Faculty заяви, че в качеството си на оператор на игрално заведение от клас III то не може да извършва дейност онлайн, поради което не е било засегнато по неблагоприятен начин от предлагането на игри за виртуални залагания чрез уебсайта или уебсайтовете на Ladbrokes.

3.1.8. Мнения относно допълнителното решение за откриване на процедурата

- (107) Като предварителен коментар Rocolus и EAC изтъкват, че в съображения 8 и 24 от допълнителното решение за откриване на процедурата е допусната съществена грешка, като неправилно се посочва, че жалбоподателите и Комисията са провели среща на 23 февруари 2023 г., а не на 16 февруари 2023 г.
- (108) Второ, по отношение на определението на виртуални залагания Rocolus и EAC се позовават на своята жалба от 1 март 2019 г., в която обясняват, че виртуалните залагания представляват „хибриден“ продукт, който съчетава реални залагания и автоматични хазартни игри. Макар че белгийските органи потвърдиха изрично, че виртуалните залагания действително са хибриден продукт, те всъщност винаги са отричали хибридното естество на виртуалните залагания.
- (109) Според жалбоподателите, в контекста на рамковите бележки на Комисията по хазарта виртуалните залагания погрешно са били приравнени на реални залагания, докато в кралския указ от 2018 г. те са били (пре)квалифицирани като автоматична хазартна игра.
- (110) Трето, Rocolus и EAC изтъкват повторно своите мнения във връзка с оценката за продължителността на неправомерната държавна помощ, предоставяна на Ladbrokes, като се позовават на представената от тях информация на 18 ноември 2020 г.
- (111) В този контекст Rocolus и EAC подчертаха, че предполагаемата „несигурност“ във връзка с нормативната уредба, приложима към виртуалните залагания, се подхранва единствено от белгийската държава (вж. съображения 58—60).
- (112) Що се отнася до виртуалните залагания онлайн, Rocolus и EAC припомнят, че съгласно член 43/8 от Закона за хазарта т.нар. допълнителни лицензи A+, B+ или F1+ за хазартни игри онлайн могат да се предоставят само за организирането на игри от същия вид като предлаганите в реалния свят. Те заявяват, че с оглед на тази разпоредба белгийската държава преди това е твърдяла, че *ad hoc* разрешението на Ladbrokes за виртуални залагания онлайн е било обвързано с неговото разрешение за виртуални залагания офлайн. В съответствие с това, доколкото Ladbrokes е бил единственият оператор, който е получил *ad hoc* разрешение от белгийските органи за организиране на виртуални залагания в пунктовете си за залози, той е бил и единственият оператор, който е можел да предлага виртуални залагания онлайн, както и единственият оператор, който в действителност е получил неправомерно *ad hoc* разрешение за виртуални залагания онлайн с електронно писмо от 5 март 2015 г. Логично е да се предположи, че преференциалното третиране е продължило по време на действието на кралския указ от 2018 г. Впоследствие, въпреки отмяната на кралския указ от 2018 г. Ladbrokes продължава да предлага виртуални залагания онлайн. Следователно, Ladbrokes е продължило да се ползва от неправомерна държавна помощ по отношение на виртуалните залагания онлайн.

3.2. Мнение на Ladbrokes

- (113) В представената от Ladbrokes информация на 18 декември 2020 г. дружеството представя мнение относно решението за откриване на процедурата. В допълнителната информация, предоставена на 22 ноември 2024 г., 9 декември 2024 г. и 21 януари 2025 г., то представи допълнителни мнения.

3.2.1. Мнения относно твърдението, че жалбоподателите не разполагат със статут на заинтересовани страни

- (114) Ladbrokes съобщава, че с решение от 25 юни 2024 г.⁽³⁴⁾ Държавният съвет е обявил за незаконосъобразни лицензиите на Rocoluc, а именно лицензии В3892 (офлайн) и В3892 + (онлайн). Според Ladbrokes Държавният съвет е можел да отмени посочените по-горе лицензии само с обратно действие.
- (115) Поради това според Ladbrokes Rocoluc вече не разполага с интерес в настоящото производство, тъй като съгласно белгийското право то не извършва и не може да извършва дейност в сектора на хазартните игри. Следователно Rocoluc не може да се счита за жалбоподател, който извършва дейност в сектора на хазартните игри, или поне за легитимен конкурент на Ladbrokes. Поради това то не представлява „заинтересована страна“ по смисъла на член 24, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2015/1589⁽³⁵⁾.

3.2.2. Мнения относно лицензиите, с които разполага Ladbrokes

- (116) Ladbrokes подчертава, че е разполагало и продължава да разполага с всички необходими класове лицензии, предоставени от Комисията по хазарта, а именно лицензии F1, F1+ и няколко класа лицензии F2, които му позволяват да приема залози и да организира и предлага залагания в Белгия — както онлайн, така и офлайн. Освен това Ladbrokes посочва, че към онзи момент в Белгия е имало само тридесет и петима притежатели на лицензия F1.

3.2.3. Мнения относно нормативната уредба за виртуалните залагания в Белгия

- (117) Що се отнася до виртуалните залагания онлайн, според Ladbrokes е достатъчно притежателят на лицензия от клас F1+ да уведоми Комисията по хазарта. Ladbrokes заявява, че това обяснява защо през февруари 2014 г. длъжностно лице от Комисията по хазарта без правомощия за представителство е потвърдило с кратко електронно писмо, че Ladbrokes може да започне да предлага офлайн залагания, свързани с виртуални събития, и е поискало допълнително докладване относно дейността.
- (118) Ladbrokes също така заявява, че поради същата причина на 5 март 2015 г. отново длъжностно лице от Комисията по хазарта без правомощия за представителство е потвърдило с кратко електронно писмо, че Ladbrokes може да предлага виртуални залагания онлайн чрез своя уебсайт.
- (119) Ladbrokes посочва, че Комисията по хазарта не е компетентна да променя приложимото регулиране посредством кралски указ, който може да бъде предложен и приподписан само от компетентния министър.
- (120) Ladbrokes обясни, че на 1 юни 2016 г. Комисията по хазарта е променила своята позиция. Комисията по хазарта i) потвърди, че притежателите на лицензия от клас F1 могат да подадат ново заявление за предлагане на виртуални залагания, при спазване на условията, посочени в по-ранната бележка от 1 юли 2015 г.; ii) взе решение да преустанови действието на рамковата бележка от 1 юли 2015 г. и на предоставените одобрения, считано от датата на влизане в сила на кралския указ от 2018 г., и iii) тъй като се очакваше същият да влезе в сила на 1 януари 2017 г., взе решение да отложи датата на преустановяване на действието на въпросната бележка за 1 януари 2017 г.
- (121) На 2 януари 2017 г. Комисията по хазарта отново отложи влизането в сила на преустановяването на действието на бележката от 1 юли 2015 г., този път за 30 юни 2017 г.
- (122) Комисията по хазарта също така взе решение, че „в дневния ред няма да се внасят разрешения за извършване на дейност“. Ladbrokes събщи, че на 27 юли 2018 г. Комисията по хазарта е санкционирала Ladbrokes с решение, с което е преустановено действието на неговите лицензии FA116428 и FA + 116428 за период от един ден — на 3 септември 2018 г.
- (123) Освен това Ladbrokes твърди, че остава отворен въпросът за законосъобразността на организирането на виртуални залагания като „залагания“. Според него остава напълно валиден доводът, че това действително са „залагания“, чието провеждане е обхванато от лицензиите F1, F2 и F1 +. Въпросът обаче остава висящ пред националния съд, който все още не се е произнесъл по него.

⁽³⁴⁾ Съдебно решение № 260.246.

⁽³⁵⁾ Регламент (ЕС) 2015/1589 на Съвета от 13 юли 2015 година за установяване на подробни правила за прилагането на член 108 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ОВ L 248, 24.9.2015 г., стр. 9, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj>).

3.2.4. Мнения относно липсата на „разрешение“ с валидни лицензи, изисквани за организирането на виртуални залагания

- (124) Като предварителна констатация Ladbrokes се позовава на решението за откриване на процедурата, в което Комисията заявява, че „упражняването на *de facto* изключителното право на Ladbrokes е започнало: „не по-рано от 10 февруари 2014 г. — датата, на която с електронно писмо белгийската Комисия по хазарта (...) е предоставила на Ladbrokes правото да организира виртуални залагания офлайн (съображение 53 от решението за откриване на процедурата) (...)“.
- (125) Ladbrokes твърди, че това изречение фактологично е неправилно в две отношения. Първо, Комисията по хазарта не е предоставила на Ladbrokes никакви права. Тя просто е потвърдила, че лицензиите, с които Ladbrokes вече е разполагало, позволяват провеждането на виртуални залагания. Второ, в електронното съобщение на Комисията по хазарта от 10 февруари 2014 г. не се посочва изключително право. Макар че в качеството ли на притежател на лицензи F1, F1+ и F2 Ladbrokes е разполагало с възможност да предлага виртуални залагания, същото важи и за останалите притежатели на такива валидни лицензи. Фактът, че нито един друг притежател на лицензия F1 не е поискал от Комисията по хазарта да организира виртуални залагания, не води до предоставяне на изключителни права на Ladbrokes.
- (126) Освен това Ladbrokes отбелязва, че Комисията по хазарта е упълномощена да предоставя само определени класове лицензи за организиране на хазартни игри/залагания в съответствие със Закона за хазарта. Законът за хазарта не дава право на Комисията по хазарта да приема общоприложими насоки с обвързващ ефект. Ladbrokes обясни, че е поискало насоки от Комисията по хазарта относно планирана нова дейност — залагания, свързани с виртуални събития — още през 2011 г., тъй като това представлява добра практика в регулиран отрасъл.
- (127) Тъй като виртуалните залагания са се считали за залагания и всички правни и регулаторни задължения, приложими към залаганията, са обявени за приложими към виртуалните залагания, не е било необходимо да се предоставя специална лицензия или разрешение за тяхното провеждане. Провеждането на виртуални залагания вече е обхванато от лицензиите F1, F2 и F1+. Поради това Комисията по хазарта не е предоставила на Ladbrokes лицензия за виртуални залагания.
- (128) Електронните писма, изпратени от Комисията по хазарта на 10 февруари 2014 г. и на 5 март 2015 г., представляват потвърждение, че Ladbrokes може да извършва дейност, тъй като разполага със съответните лицензи. Във всеки случай тези електронни писма, изпратени от длъжностно лице от Комисията по хазарта без правомощия за представителство, не могат да се считат за официално разрешение, тъй като те нито са предвидени в рамката на Закона за хазарта, нито е налице друго правно основание във връзка с тях. В най-добрия случай те биха могли да се считат просто за признаване от страна на Комисията по хазарта, че предвидената дейност попада в обхвата на лицензията F1, с която Ladbrokes вече е разполагало, и следователно е била законосъобразна.

3.2.5. Мнения относно липсата на намерение да се предостави изключително право на Ladbrokes

- (129) Ladbrokes твърди, че с посочените по-горе потвърдителни електронни писма Комисията по хазарта не е имала намерение да предостави на Ladbrokes каквото и да било изключително право. Според него предоставянето на изключително право би било в разрез с целта на политиката на белгийските органи, насочена към „канализиране“. С изключение на *Loterie Nationale* (дружество, което се притежава изцяло от белгийската държава), белгийските органи се стремят да удовлетворят исканията на клиентите, като са създали условия за множество регулирани оператори, които се конкурират за въпросното търсене. Освен това Ladbrokes се позовава на рамковите бележки на Комисията по хазарта от 12 януари 2012 г., 17 април 2013 г. и 1 юли 2015 г., в които се потвърждава законосъобразността на залаганията, свързани с виртуални събития, за всеки притежател на лицензия F1. Всички тези оператори са могли да започнат да извършват дейност, свързана с виртуални залагания, но нито един не го е направил към онзи момент, вероятно поради размера на инвестициите и стопанския риск.
- (130) Освен това, считано от 13 януари 2016 г. (датата на решението за преустановяване на действието на рамковата бележка от 1 юли 2015 г.), е преустановено действието на „разрешението“ на Ladbrokes. В съответствие с това Ladbrokes реални е трябвало да спре предлагането на виртуални залагания от 1 юни 2016 г., като тази дата впоследствие е променена на 30 юни 2017 г. При това положение Ladbrokes твърди, че е трябвало да извършва дейност в контекст на несигурност дали няма да му се наложи да спре във всеки един момент. Поради това не би могло да има по-ясно потвърждение, че на Ladbrokes не е било предоставено каквото и да било изключително право.

- (131) Ladbroke's изтъкна, че през 2015 г. и 2016 г. двама конкуренти, а именно Stanleybet и Sagevas, са решили да поискат такова „разрешение“, т.е. обявили са, че ще предлагат виртуални залагания. Според Ladbroke's подаденото от Stanleybet искане е счтено за непълно от Комисията по хазарта. Що се отнася до Sagevas, то е обявило публично, че ще организира виртуални залагания без никакво „разрешение“ от Комисията по хазарта, тъй като е знаело, че не се осъществява контрол. Според Ladbroke's Комисията по хазарта изрично е посочила тази декларация в своята бележка от 2 януари 2017 г., без да обявява, че няма да се предприемат действия по правоприлагане. Самият факт, че тези искания са били подадени, показва, че всички притежатели на лицензия от клас F1 са разбрали напълно, че организирането на виртуални залагания е отворено за всички притежатели на лицензия от клас F1 и че нито един оператор не е считал, че на Ladbroke's са предоставени изключителни права.
- (132) Освен това Tiercé Ladbroke's SA — дъщерно дружество на Entain в Белгия като Ladbroke's — също е започнало да предлага виртуални залагания в обслужваните от него пунктове за залози по същото време като Ladbroke's. Tiercé Ladbroke's не е получило никакво „разрешение“ от Комисията по хазарта. Tiercé Ladbroke's представлява различен правен субект и с оглед на формалността, която характеризира специфичното за сектора регулиране (при предоставяне на „разрешения“ или лицензи, те винаги се предоставят на конкретен правен субект), този факт също показва, че на Ladbroke's не е предоставено каквото и да било изключително право.
- (133) В допълнение Ladbroke's пояснява, че противно на предварителните констатации на Комисията (съображение 54 от решението за откриване на процедурата), Комисията по хазарта е променила своята политика едва през януари 2017 г., като е решила да не предоставя никакви нови „разрешения“, тъй като правителството е подготвяло кралски указ, с който се определят условия за регулиране на виртуалните залагания.
- (134) Ladbroke's твърди, че от правна гледна точка решението на Комисията по хазарта да спре да предоставя „разрешения“ за виртуални залагания няма правни последици. Това означава по-специално, че Комисията по хазарта е гледала на „разрешенията“, чието действие е преустановила, само като на тълкувателни насоки, като те не са имали обвързваща стойност, тъй като във всеки случай Комисията по хазарта не може да приема задължителни и подлежащи на изпълнение общоприложими правила.
- (135) Поради това, въпреки тази промяна в политиката, притежателите на лицензи от клас F1 са могли да предлагат виртуални залагания на своите клиенти съгласно обхвата на въпросните лицензи. Те са могли да оборят евентуалните правни възражения с довода, че имат право да предлагат залагания, свързани с виртуални събития, каквото е било становището и на самата Комисия по хазарта до 2016 г., просто въз основа на съчетанието на действащата лицензия, с която са разполагали, и член 4 от Закона за хазарта. Именно това е направило Ladbroke's, считано от 1 юли 2017 г. То е организирано виртуални залагания единствено въз основа на своята лицензия F. През 2016—2017 г. Sagevas е обявило, че също ще организира виртуални залагания без каквото и да било разрешение от Комисията по хазарта. Ladbroke's не е запознато с конкретната причина, поради която в крайна сметка другото дружество не е направило това.
- (136) И в този случай фактът, че конкурентите не са започнали да организират виртуални залагания след януари 2017 г. представлява последица:
- от решението на Комисията по хазарта да не разглежда нови заявления за „разрешение“ до приемането на кралския указ от 2018 г. (за който всички са смятали, че ще бъде приет съвсем скоро, но това в крайна сметка не се е случило), както и
 - от решението на въпросните двама оператори да не оспорват тази промяна в политиката или да осъществяват тази дейност единствено въз основа на своята лицензия.

3.2.6. Доказателства за конкуренция на пазара за виртуални залагания

- (137) Ladbroke's твърди, че в действителност е било изправено пред конкуренция. То представи информация относно услуги за виртуални залагания, събрана от писмени процесуални документи и търсене в интернет.
- а) Виртуални залагания онлайн
- (138) Ladbroke's твърди, че дейността онлайн се конкурира в значителна степен с неговата дейност офлайн, което бе признато от Комисията в решението й относно хазартните игри онлайн в датския Закон за налозите от хазартни игри⁽³⁶⁾, в което Комисията заключи, че „онлайн казината и реалните казина следва да се разглеждат като съвместими от правна и фактическа гледна точка. Тъй като хазартните игри както онлайн, така и в реални казина пораждаат едни и същи рискове, мярката, предмет на уведомление, е насочена както към хазартните игри онлайн, така и към хазартните игри във физически обекти“.

⁽³⁶⁾ Решение на Комисията 2012/140/ЕС от 20 септември 2011 г. относно мярка № С 35/10 (ex N 302/10), която Дания възнамерява да приведе в действие под формата на данъци за хазартни игри, организирани онлайн, предвидени в закона на Дания относно данъците за хазартни игри (OB L 68, 7.3.2012 г., стр. 3, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec/2012/140\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/dec/2012/140(1)/oj)).

(139) Ladbrokes представя фактически доказателства за съществуването на няколко оператора, които предлагат виртуални залагания онлайн. По-специално представената от него информация включва екранни снимки на уебсайтове, които се обслужват от няколко оператора на залагания в Белгия. Имаше оферта от оператора BetFirst.be, в която бяха представени различни видове виртуални залагания, свързани със събития, например спортни и други събития през декември 2014 г. Други доказателства представляват екранни снимки, показващи предлагане онлайн на събития, свързани с виртуални залагания, на няколко други оператори:

- на уебсайта Circus ⁽³⁷⁾ се предлагат „Виртуални спортни събития“, като виртуалните залагания се посочват ясно в категорията „спортни залагания“, очевидно в противовес на „залаганията на живо“;
- на уебсайта Golden Vegas ⁽³⁸⁾ се предлагат виртуални залагания;
- на уебсайта Bingoal ⁽³⁹⁾ се предлагат и „virtueel“ на нидерландски език под формата на „виртуален футбол“, „виртуални конни надбягвания“, „виртуален тенис“ и „виртуални надбягвания на кучета“;
- на уебсайта 36win ⁽⁴⁰⁾ се предлагат „виртуални“.

б) Виртуални залагания офлайн

(140) Ladbrokes предостави копия от закупени различни билети за виртуални спортни залагания за различни суми, с които са спечелени различни суми във физическите пунктове на друг оператор — Stanleybet — през април, септември и октомври 2019 г. От копията е видно, че билетите са издадени от Stanleybet в Белгия и че имат различни серийни номера, като всички те са издадени за виртуални спортове (залагания).

(141) Ladbrokes също така предостави снимки на различни екрани, направени в пунктовете на Stanleybet. Те показват, че залаганията са осъществени през април 2019 г. в един от пунктовете на Stanleybet в Белгия. Освен това те показват ясно, че въпросната игра е представлявала виртуално спортно залагане.

3.2.7. Допълнителни доводи относно „*de facto*“ изключителното право по отношение на продължителността на предполагаемата помощ

(142) Ladbrokes заявява, че ако в условията на евентуалност се приеме, че му е било предоставено изключително право (*quod non*), периодът, през който Ladbrokes е можело да се възползва от него, е бил по-кратък от посоченото от Комисията, тъй като дейността на Ladbrokes е била обект на няколко правни възражения. Причината за това е, че Комисията по хазарта е взела решение да преустанови анализа на исканията за „разрешение“ на конкурентите едва на 2 януари 2017 г.

(143) Тъй като считано от 1 юли 2017 г. е преустановено действието и на „разрешението“, предоставено на самото Ladbrokes, след тази дата е невъзможно белгийските органи да са предоставили „изключително право“ на Ladbrokes. Фактът, че белгийската държава не е започнала съдебно производство срещу Ladbrokes след 1 юли 2017 г. за преустановяване на дейността, не се равнява на предоставяне на „изключително право“ с пазарна стойност.

(144) Ladbrokes съобщава, че е спряло да предлага виртуални залагания на 30 март 2018 г. с оглед на спазването на забрана, връчена му от търговския съд на Брюксел, която е била поискана от *Fédération des cafés de Belgique*.

(145) Накрая, Ladbrokes също така посочва, че няма причина да се удължава периодът на предполагаемите мерки за помощ (вж. съображения 38—40 от допълнителното решение за откриване на процедурата).

⁽³⁷⁾ www.circus.be.

⁽³⁸⁾ www.goldenvegas.be.

⁽³⁹⁾ www.bingoal.be.

⁽⁴⁰⁾ www.36win.be.

3.2.8. Допълнителни доводи относно „*de facto*“ изключителното право по отношение на размера на предполагаемата помощ

- (146) В условията на евентуалност, дори да се приеме, че на Ladbrokes е било предоставено изключително право (*quod non*), генерираната от него печалба би била значително по-ниска от посоченото от Комисията в решението за откриване на процедурата (бележка под линия 26). Ladbrokes посочва следните стойности на brutната печалба за виртуални залагания онлайн и офлайн за периода януари—юни 2017 г.:

- а) стойности на brutната печалба от дейността на Ladbrokes SA, свързана с виртуални залагания офлайн от януари до юни 2017 г.:

LADBROKES	ЯНУАРИ— ЮНИ 2017 г.	ЯНУАРИ	ФЕВРУАРИ	МАРТ	АПРИЛ	МАЙ	ЮНИ
Брутни приходи от хазартни игри	10 391 808	1 771 459	1 664 138	1 820 429	1 358 982	1 733 687	2 043 114
Данък	- 1 558 771	- 265 719	- 249 621	- 273 064	- 203 847	- 260 053	- 306 467
Дял на приходите	- 556 384	- 91 688	- 86 095	- 94 288	- 70 394	- 89 536	- 124 383
Комисиона	- 1 141 556	- 172 630	- 162 831	- 171 484	- 207 163	- 233 776	- 193 672
Брутна печалба	7 135 096	1 241 423	1 165 591	1 281 592	877 578	1 150 321	1 418 592

- б) стойности на brutната печалба от виртуални залагания онлайн на уебсайта Ladbrokes.be от януари до юни 2017 г.:

	ЯНУАРИ— ЮНИ 2017 г.	ЯНУАРИ	ФЕВРУАРИ	МАРТ	АПРИЛ	МАЙ	ЮНИ
Брутни приходи от хазартни игри	182 539	33 875	21 435	18 199	38 204	35 075	35 750
Данък	- 20 079	- 3 726	- 2 358	- 2 002	- 4 202	- 3 858	- 3 932
Комисиона	- 11 044	- 2 049	- 1 297	- 1 101	- 2 311	- 2 122	- 2 163
Брутна печалба	151 416	28 099	17 781	15 096	31 691	29 095	29 654

- (147) Ladbrokes твърди, че тези действителни стойности са значително по-ниски от цитираните 34 600 000 EUR в бележка под линия 26 от решението за откриване на процедурата. Според Ladbrokes, дори да се приеме, че то се е ползвало от i) изключително право, ii) за което е следвало да плаща компенсация (като нито един от двата елемента не е установен), би било погрешно от правна и фактологична гледна точка да се приеме, че пазарната стойност на това изключително право би била по-голяма от генерираните печалби. В противен случай такава обосновка би предполагала, че операторът би имал готовност да осъществява дейността при (изключително голяма) загуба.
- (148) Що се отнася до ставката за преразпределяне на *Loterie Nationale*, тя не е обоснована, защото *Loterie Nationale* е публична институция, чиято цел е всички печалби да се споделят с белгийската държава.

4. МНЕНИЯ НА БЕЛГИЙСКИТЕ ОРГАНИ

- (149) Белгийските органи представиха коментари във връзка с нормативната уредба, с която се уреждат виртуалните залагания в Белгия, и отсъствието на държавна помощ. В представената от тях информация белгийските органи твърдят, че на Ladbrokes не е предоставена държавна помощ по отношение на виртуалните залагания, защото не е съществувала нормативна уредба, съгласно която да се изисква специална лицензия за виртуалните залагания, а Комисията по хазарта не е издала или не е разполагала с мандат да издаде правно обвързващо разрешение за тях.

4.1. Мнения относно нормативната уредба за хазартните игри в Белгия

- (150) Белгийските органи обясняват, че именно в Закона за хазарта се определят видовете лицензии за организиране на хазартни игри. Правилата са доразвити чрез различни кралски укази. Комисията по хазарта прилага тези правила в рамките на обхвата на своите компетенции. Комисията по хазарта може да контролира спазването на закона и да взема решения например за откриване на процедури за санкциониране на притежател на лицензия, но само в рамките на закона и свързаните с него укази за изпълнение. Комисията по хазарта не може да създава нови лицензии или да въвежда нови условия за получаването на лицензия⁽⁴¹⁾. Тя обаче би могла да консултира заинтересованите страни как следва да се тълкува законът.
- (151) Що се отнася до лицензията, която се изисква за пункт за залози, белгийските органи поясняват, че експлоатирането на игрално заведение от клас IV изисква както лицензия F1, така и лицензия F2.
- (152) Според белгийските органи може да съществува вертикална интеграция между пункта за залози и оператора на залагания, което означава, че дадено предприятие или група предприятия могат да притежават както лицензия F1, така и лицензия F2. Възможно е също така обаче притежателят на лицензия F2 да не е свързан по никакъв начин с оператор на залагания, разполагащ с лицензия F1, чиито продукти за залагания продава. В допълнение към същинските пунктове за залози (т.е. игрални заведения от клас IV) магазините за печатни издания също могат да се сдобият с лицензия F2 и да продават определени продукти за залагания (макар и съгласно други правила) на територията на магазина.
- (153) Освен това белгийските органи заявяват, че съгласно закона за хазартните игри в Белгия няма определение на думата „хазарт“. Хазартът може да бъде преформулиран като участие в хазартни игри. Законът обаче съдържа определение на „хазартни игри“, което означава всяка игра, при която е налице залог, независимо от неговия вид, която води до загуба на въпросния залог от поне един от играчите или до печалба за поне един от играчите или организаторите на играта и при която случайността повлиява на играта, на победителите или на размера на печалбата, дори само по второстепенен начин.
- (154) Освен това белгийските органи поясняват, че „залагане“ се определя като вид хазартна игра, при която всеки играч прави залог и печалбата или загубата не зависи от действие на играчите, а от резултата от несигурно събитие, което се осъществява без намеса от страна на играчите.
- (155) Белгийските органи заявяват, че не съществува един цялостен пазар на (автоматичните) „хазартни игри“. Следва да се прави разграничение между различните класове заведения. Първо, понятието „автоматични хазартни игри“ се използва за обозначаване на хазартни игри, при които се използва игрален автомат, което се прави най-често в игрални заведения от клас I (казина) и клас II (игрални зали), но в по-ограничена степен и на други места, т.е. заведения от клас III (барове) и клас IV (пунктове за залози). Продуктите, свързани с автоматични хазартни игри, които се предлагат в заведения от клас I (например автомати за хазартни игри с монети), са различни от предлаганите в заведения от клас II (например автоматични игри на зарове) и подлежат на други разпоредби. Тази разлика е още по-значителна при сравнение на автоматите в заведенията от клас I или клас II с тези в заведенията от клас III или клас IV.
- (156) Накрая, с оглед на значителните морални, религиозни и културни различия между отделните държави членки и липсата на европейска хармонизация в сектора на хазартните игри, всяка държава членка остава свободна да определя собствената си политика по отношение на хазартните игри и ограниченията, които счита за необходими, за да защити своя обществен интерес. Единственото изискване, наложено от правото на Съюза, е тези ограничения да са i) пропорционални, което означава да са подходящи за постигане на целта или целите, посочени от съответната държава членка, и да не надхвърлят необходимото за постигането на тези цели, както и ii) да се прилагат по недискриминационен начин. Ограниченията обикновено отговарят на проверката за пропорционалност, ако се вписват в съгласувана и систематична политика по отношение на хазартните игри.

⁽⁴¹⁾ В съответствие с членове 6 и 7 от Закона за хазарта само кралят има право да определя видовете лицензии и свързаните с тях изисквания за организиране на хазартни игри, като действа с указ, приет от Министерския съвет.

4.2. Мнения относно липсата на изключителни права, предоставени на Ladbrokes

- (157) Според белгийските органи рамковите бележки, издадени от Комисията по хазарта, не са от обвързващо естество. Те служат за наблюдение на развитието на виртуалните залагания на белгийския пазар. Това мнение е залегнало в основата на втората рамкова бележка от 17 април 2013 г., в която виртуалните залагания са признати за хазартни игри, свързани със залагания, които са разрешени съгласно Закона за хазарта, като се посочва следното: „За да може да се наблюдава отблизо това развитие — [...] — е за предпочитане всеки [притежател на лицензия] F1, който желае да предлага такива залагания, да подаде предварително искане за разрешение до Комисията по хазарта“.
- (158) С т.нар. „разрешение“ Комисията по хазарта е поела ангажимент към Ladbrokes, че няма да смята неговия продукт, свързан с виртуални залагания, за несъответстващ на Закона за хазарта и че няма да прилага закона, за да забрани виртуалните залагания. Въпросните „разрешения“, предоставени от Комисията по хазарта на Ladbrokes, трябва да се разглеждат като потвърждения на тълкуването съгласно приложимото законодателство във връзка с продукта, представен от Ladbrokes на Комисията по хазарта. Белгийските органи също така заявяват, че не се е изисквало „разрешение“ като такова. Те подчертават, че то просто дори не съществува в съответната нормативна уредба.
- (159) Белгийските органи подчертават неофициалния характер на „разрешението“ — просто електронно писмо от лице от секретариата, което не е разполагало с правомощия да представлява Комисията по хазарта. Това показва, че във всеки случай въпросното „разрешение“ не може да се счита за официално изискване или за официално решение, прието от Комисията по хазарта.
- (160) Тъй като с въпросното „разрешение“ не е установено никакво право за Ladbrokes, а дружеството просто е информирано, че виртуалните залагания, които възнамерява да предлага, представляват хазартна игра, която съгласно белгийското право всеки притежател на лицензия F1 може да предлага на белгийския пазар, на Ladbrokes не е предоставено предимство. Всеки оператор е можел да изпрати искане за „разрешение“ до Комисията по хазарта към момента, в който Ladbrokes е направило това, и е щял да получи същото неофициално тълкуване.
- (161) Освен това белгийските органи предоставят информация относно позицията на Комисията по хазарта по две други искания, получени от оператори от клас IV. Що се отнася до искането на Stanleybet от 28 октомври 2015 г., Комисията по хазарта е уведомила Stanleybet за новосъздадената подкомисия, както и че ще разгледа искането едва след като станат известни резултатите от дейностите на подкомисията. Друго искане от Stanleybet от 17 юни 2016 г. първоначално е отхвърлено на основание, че досието е непълно, а впоследствие е отхвърлено въз основа на текущите обсъждания за регулаторна инициатива по отношение на виртуалните залагания. Що се отнася до друго искане, подадено от Sagevas на 23 август 2016 г., неговото искане не е разгледано от Комисията по хазарта по същите причини както в случая със Stanleybet — първоначално поради непълно досие, а след това на 3 ноември 2016 г. е отхвърлено, защото е била в ход законодателна инициатива относно виртуалните залагания.
- (162) Белгийските органи считат, че жалбоподателите са знаели, че с рамковите бележки относно виртуалните залагания не би могла юридически да се създаде уредба, съгласно която Комисията по хазарта да предостави реално разрешение на един притежател на лицензия и да откаже да направи това за друг, ако положението на двамата оператори е еднакво.
- (163) В по-общ план нито един оператор не би могъл реалистично да смята, че с рамковите бележки се създава подходящо и подлежащо на изпълнение правно изискване за сдобиване с някакъв вид *ad hoc* „лицензия“ за виртуални залагания“.
- (164) Белгийските органи също така обясняват, че за останалите оператори не е било по-трудно от Ladbrokes да започнат да предлагат продукти, свързани с виртуални залагания, от същото естество в игралните им заведения от клас IV със съответните лицензии F1 и F2. Според тях не може да се твърди, че Комисията по хазарта би прилагала различна политика за правоприлагане спрямо Ladbrokes, отколкото спрямо други оператори на виртуални залагания. Следователно не може да се счита, че Комисията по хазарта е действала изборително в начина си на прилагане на Закона за хазарта, защото единствено Ladbrokes е започнало да организира виртуални залагания съгласно общите правила на Закона за хазарта.
- (165) Освен това белгийските органи отбелязват, че Държавният съвет е отменил рамковите бележки на Комисията по хазарта поради несъгласие със съдържащото се в тези бележки тълкуване на Закона за хазарта от страна на Комисията по хазарта. Според Държавния съвет „[Комисията по хазарта] не просто е създавала рамка за организирането на залагания, свързани с виртуални събития, които са разрешени по закон, а вместо това — без да разполага с подходящата компетентност — е позволила организирането на този вид залагания, при условие че те не са разрешени съгласно Закона от 7 май 1999 г. [относно хазартните игри]“.

- (166) Освен това белгийските органи изразяват несъгласие с твърдението, че действието на „разрешението“, предоставено на Ladbrokes, е можело да бъде преустановено, тъй като то изобщо не е пораждало правно действие. Независимо от това, на 13 януари 2016 г. Комисията по хазарта прие решение за преустановяване на прилагането на рамковата ѝ бележка от 2015 г. и на предоставеното на Ladbrokes „разрешение“, считано от 1 юни 2016 г. В съответствие с това Ladbrokes е имало право на петмесечен преходен период за постепенно преустановяване на дейностите му, свързани с виртуални залагания. Комисията по хазарта отчете този препоръчителен минимален преходен период и взе решение за удължаване с още два месеца на преходния период до момента, в който преустановяването на действието на „разрешението“ на Ladbrokes влиза в сила. За тази цел тя се обосновава с факта, че Ladbrokes вече предлага виртуални залагания от 2014 г. насам. Поради това е следвало да се вземат предвид инвестициите на Ladbrokes във виртуални залагания и периодът, през който Ladbrokes вече е предлагало виртуални залагания.
- (167) Във всеки случай кралският указ е влязъл в сила на 4 май 2018 г. В информацията, представена на 21 февруари 2021 г., белгийските органи изрично потвърдиха, че в Белгия има множество притежатели на лицензия F1, които предлагат виртуални залагания в своите фиксирани игрални заведения от клас IV съгласно условията на кралския указ от 4 май 2018 г. Сред тях се включват SRL Bingo Bet, Derby (Ladbrokes), Stanleybet и Wedwinkel-bettica.
- (168) Що се отнася до отмяната с обратно действие на кралския указ от 2018 г., белгийските органи считат, че това не оказва въздействие върху продължителността на предполагаемата мярка. Независимо от факта, че следва да се счита, че кралският указ от 2018 г. никога не е съществувал в белгийското право, това не означава, че са изпълнени условията за неправомерна държавна помощ. Критериите на вече отменения кралски указ от 2018 г. са били прилагани без дискриминация по отношение на всички валидни притежатели на лицензии F1 и F2, които са си поставили за цел да предлагат виртуални залагания. Те не водят до избирателно поставяне на определени предприятия в по-благоприятно положение в сравнение с други.
- (169) Белгийските органи представиха различни позиции относно кралския указ от 2018 г. и неговата отмяна с обратно действие. Те посочиха, че понастоящем множество оператори на белгийския пазар предлагат виртуални залагания съгласно условията, изложени в кралския указ от 2018 г. Освен това белгийските органи заявиха, че понастоящем игралните заведения от клас IV (пунктове за залози) имат право да предлагат виртуални залагания. За виртуалните залагания във вида, в който са описани в кралския указ от 2018 г. (член 2), са необходими игрални автомати с възможност за множество играчи, които позволяват на множество играчи да залагат едновременно на едно и също виртуално спортно събитие в различни пунктове за залози. Счита се, че виртуалните залагания са достатъчно сходни по естество с автоматите за залагания за един играч, поради което те са разрешени съгласно лицензиите F1 и F1+. С други думи, счита се, че виртуалните залагания са по-близки до игралните автомати, отколкото до реалните спортни залагания, така че е логично притежателите на лицензия F1+, които предлагат игрални автомати за един играч в реални обекти, да имат право да организират виртуални залагания онлайн.

4.3. Допълнителни мнения относно изчисляването на размера на евентуалната помощ

- (170) Като допълнителен довод, по отношение на референтния показател за изчисляването на размера на евентуалната помощ белгийските органи считат, че третирането на *Loterie Nationale*, посочено в решението за откриване на процедурата ⁽⁴²⁾, не е съвместимо с третирането на Ladbrokes. В съответствие с националното законодателство *Loterie Nationale* отговаря за организирането на публичните лотарии от обществена полза и под контрола на министъра, като същевременно дружеството е длъжно да предприема активни действия за информиране на обществеността относно развиването на зависимост към хазартните игри и залаганията, както и да си сътрудничи активно с правителствата и с други участници за осигуряване на активна и координирана политика за превенция, по-специално по отношение на зависимостта. Всички печалби са насочени към тази цел и към други хуманитарни проекти. Печалбите не се разпределят към белгийския национален бюджет, а се реинвестират в *Loterie Nationale* с цел да продължи да изпълнява задълженията си за обществена услуга. Цената, която заплаща *Loterie Nationale* за своя законен монопол, представлява съвсем различна ситуация от тази, в която държава членка предоставя изключителни права и взема решение да не увеличава максимално приходите, които в противен случай биха могли да се постигнат от предоставянето на такива права.
- (171) Освен това изключителното право на *Loterie Nationale* е съществувало още преди създаването на Европейския съюз. Националната лотария е натоварена с няколко задължения за обществена услуга и няма право на никаква печалба, тъй като белгийската държава се ползва с правото да получава всички печалби. Освен това белгийските органи отбелязват, че държавата увеличава максимално възможните приходи от монопола на Националната лотария, т.е. цялата печалба на *Loterie Nationale*. Ако *Loterie Nationale* представляваше подходящ референтен показател, а тя не е такъв, действителните приходи за държавата от предоставянето на такова изключително право биха се равнявали на пълния размер на печалбите на *Loterie Nationale*.

⁽⁴²⁾ Бележка под линия 26.

5. ОЦЕНКА НА МЯРКАТА

- (172) Предметът на настоящото решение е предполагаемата неправомерна помощ, посочена от жалбоподателите съгласно член 24, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2015/1589. За да се квалифицира като неправомерна държавна помощ, мярката следва да бъде предоставена без одобрението на Комисията.
- (173) Освен това, за да може дадена мярка да бъде квалифицирана като държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС, трябва да са изпълнени всички условия, предвидени в посочената разпоредба. Първо, мярката трябва да може да бъде приписана на държавата и да бъде финансирана с държавни ресурси. Второ, мярката трябва да предоставя предимство на своя получател. Трето, предимството трябва да бъде изборително, т.е. да поставя в по-благоприятно положение определени предприятия или производството на някои стоки. Четвърто, мярката трябва да нарушава или да заплашва да наруши конкуренцията и да засяга търговията между държавите членки. Ако поне един от четирите кумулативни критерия не е изпълнен, мярката не представлява държавна помощ.

5.1. Rocolus, EAC и Faculty като заинтересовани страни

- (174) Комисията счита, че интересите на Faculty потенциално може да са засегнати от предполагаемата мярка, тъй като то извършва дейност на същите или сходни пазари в сферата на хазартните игри като Rocolus и EAC, чиито интереси също може да са засегнати от предполагаемата мярка, както е посочено и в решението за откриване на процедурата. Поради това Комисията счита Faculty, Rocolus и EAC за заинтересовани страни по смисъла на член 1, буква з) и за жалбоподатели по смисъла на член 24, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2015/1589. Изтъкнатият от Ladbroke's довод, че жалбоподателят Rocolus няма статут на заинтересована страна (съображения 114—115) не оборва това заключение⁽⁴³⁾.

5.2. Липса на мярка, с която се предоставя юридическо право

- (175) Според жалбоподателите мярката се състои в предоставените на Ladbroke's права за предлагане на услуги за виртуални залагания на белгийския пазар. Жалбоподателите считат, че тези права представляват неправомерна държавна помощ, предоставена от Комисията по хазарта чрез електронни писма от неупълномощено длъжностно лице на 9 февруари 2014 г. и 5 март 2015 г.
- (176) В Регламент (ЕС) 2015/1589 „неправомерна помощ“ се определя като „нова помощ, която е въведена в действие в нарушение на член 108, параграф 3 от ДФЕС“. Съгласно посочения регламент се изисква съответната мярка да бъде приведена в действие от държавата членка, за да се счита за неправомерна помощ. При все това нито рамковите бележки (раздел 2.3.1), нито посочените по-горе електронни писма, изпратени на Ladbroke's (раздел 2.6.), не могат да се считат за акт, с който се предоставят изключителни права на Ladbroke's.

5.2.1. Рамкови бележки относно виртуалните залагания, приети от Комисията по хазарта

- (177) Ladbroke's е първият оператор, който през 2011 г. планира дейност, свързана с виртуални залагания в Белгия (съображение 126). По времето, когато Ladbroke's решава да предлага услугата за виртуални залагания в Белгия, системата от лицензи за хазартни игри в Закона за хазарта не включва конкретна препратка към виртуални залагания нито онлайн, нито офлайн.
- (178) Поради това Комисията по хазарта установява, че е налице необходимост от тълкуване как да се категоризират виртуалните залагания. На 12 януари 2012 г. тя издава първата си рамкова бележка, озаглавена „Залагания, свързани с виртуални събития“ (съображение 39). В посочената рамкова бележка не се прави изрично разграничение между виртуалните залагания онлайн и офлайн, но белгийските органи потвърдиха, че тя реално се е отнасяла до виртуалните залагания офлайн (съображение 169).
- (179) Целта на рамковата бележка от 2012 г. е да се проучи дали измененият Закон за хазарта или свързаните с него актове за изпълнение е съдържал правни пречки, които не позволяват организирането на залагания, свързани с виртуални (спортни) събития. Комисията по хазарта стига до следното заключение: „От правна гледна точка организирането/предлагането на залагания, свързани с виртуални (спортни) събития, е в съответствие с разпоредбите на Закона за хазарта, доколкото този вид залагания се считат за залагания, свързани със събития. Резултатът не е известен и събитието се отнася до несигурен факт поради „генератора на случайни числа“. Ако залаганията, свързани с виртуални (спортни) събития, се считат за залагания, свързани със събития, това означава, че този вид залагания могат да се извършват само във фиксирани игрални заведения от клас IV. [...]“.

⁽⁴³⁾ Вж. в този смисъл решение от 17 септември 2015 г., *Mory и др./Комисия*, C-33/14 P, ECLI:EU:C:2015:609, точка 77.

5.2.2. Лицензии от значение за виртуалните залагания в Белгия

- (180) Като предварителен коментар, що се отнася до правилата относно виртуалните залагания, както са обяснени в съображение 28, Комисията отбелязва, че понятието „автоматични хазартни игри“ се използва за обозначаване на хазартни игри, при които се използва игрален автомат, което се прави най-често в игрални заведения от клас I (казина) и клас II (игрални зали), но в по-ограничена степен и на други места, т.е. заведения от клас III (барове) и клас IV (пунктове за залози).
- (181) Както бе потвърдено от белгийските органи (съображение 169), игралните заведения от клас IV (които се управляват с лицензии F1, F1+ и F2) винаги са разполагали с възможност да предлагат игрални автомати за един играч на своите клиенти. Това вече е било предвидено в кралския указ от 22 декември 2010 г. относно правилата за организиране на автоматични хазартни игри, разрешени в игралните заведения от клас IV ⁽⁴⁴⁾.
- (182) В Закона за хазарта се определят различните видове лицензии и видовете хазартни игри, които могат да се предлагат съгласно тези лицензии, както и при какви условия. Правилата са доразвити чрез различни кралски укази.
- (183) В съответствие с член 25 от Закона за хазарта за управлението на пункт за залози, който представлява игрално заведение от клас IV, са необходими както лицензия F1, така и лицензия F2. Лицензията F1 е необходима за организирането на залагания (т.е. създаването на продукти за залагания, предназначени за продажба на играчите), докато лицензията F2 е необходима за приемането на залози от играчи (т.е. директната продажба на продуктите за залагания на потребителите). Пунктът за залози (игрално заведение от клас IV) трябва да разполага с лицензия F2, за да приема залози от името на оператор на залагания (който разполага с лицензия F1).
- (184) При проверка на лицензиите, с които разполага Ladbrokes, Комисията отбелязва, че Ladbrokes разполага с лицензия от клас F1, която позволява управлението на игрално заведение, лицензия от клас F2, която позволява да се приемат залози от името на притежателя на лицензия от клас F1 във фиксирано или мобилно игрално заведение от клас IV и също така позволява на Ladbrokes да приема залози извън игрално заведение от клас IV в случаите, посочени в член 43/4, параграфи 1, 5 и 2 от Закона за хазарта, както и допълнителна лицензия от клас F1 +, която позволява организирането на залози посредством инструменти на информационното общество, т.е. онлайн. Що се отнася до довода на жалбоподателите относно дискриминация на операторите от клас II във връзка с виртуалните залагания, Комисията отчита позицията на Комисията по хазарта, съгласно която дейността, свързана с виртуални залагания, се ограничава само до операторите от клас IV. Това ограничение е в съответствие с обосновката, представена в кралския указ от 2018 г., в който се подчертава, че с оглед на защитата на играчите е изключително важно да се позволи този нов вид хазартна игра да се предлага само от заведения от клас IV (съображение 43).
- (185) Комисията също така отчита предоставената от белгийските органи информация, че Ladbrokes не е бил единственият оператор на белгийския пазар, който е разполагал със съответните лицензии F1 и F1+ за организиране на виртуални залагания (съображение 167). Въпреки това превесът на Ladbrokes е очевиден, като може да бъде отдаден на факта, че Ladbrokes е бил първият оператор, който е въвел и е започнал да предлага услуга за виртуални залагания в Белгия (съображения 126—128). Този ранен старт и фактът, че тези игри са първите от своя вид, са осигурили на Ladbrokes предимство на „стартирания“. Останалите оператори бавно са последвали този пример и са изявили интерес към виртуалните залагания през 2015 г. и 2016 г. Тогава пазарът за виртуални залагания е нараснал, но регулаторната рамка, която е трябвало да бъде осигурена от държавата, е изоставала от това развитие (съображение 59).

5.2.3. Липса на акт за предоставяне чрез „разрешенията“ за виртуални залагания

- (186) Според съдилищата на Съюза държавните помощи трябва да се приемат за „предоставени“ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС на датата, на която правото на тяхното получаване е предоставено на бенефициера по силата на приложимата национална правна уредба ⁽⁴⁵⁾, т.е. в националното право трябва да се предвиждат последици, за да може такъв акт да подлежи на изпълнение съгласно националното право.

⁽⁴⁴⁾ Член 1 от кралския указ от 22 декември 2010 г. („Arrêté royal établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe IV“): „Dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, les seuls jeux de hasard automatiques autorisés en vertu de l'article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs sont ceux permettant au joueur de parier sur la réalisation d'un événement virtuel : il s'agit de machines individuelles, mono-joueur, basées sur le pari à la cote“.

⁽⁴⁵⁾ Решение от 28 февруари 2024 г., Scandlines Danmark и Scandlines Deutschland/Комисия, T- 390/20, ECLI:EU:T:2024:126, точка 45; решение от 25 януари 2022 г., Комисия/European Food и др., C-638/19 P, ECLI:EU:C:2022:50, точка 115.

- (187) Както е обяснено в съображение 35, в разглеждания случай ролята на Комисията по хазарта е да контролира спазването на закона в рамките на белгийското право и свързаните с него укази за изпълнение. Комисията по хазарта е част от белгийската публична администрация, като същевременно изпълнява консултативна роля и е натоварена със задачата да прилага действащите разпоредби, приети от белгийския законодател, в сектора на хазартните игри.
- (188) Както е посочено в Закона за хазарта, с който се определят компетенциите на Комисията по хазарта (вж. съображение 35), Комисията по хазарта не разполага с правомощията да създава нови права за операторите, които организират хазартни игри и залагания. Когато издава лицензии, тя трябва да се ограничи в обхвата на компетенциите, с които разполага съгласно Закона за хазарта, и не може да създава нови категории лицензии (съображение 150). Рамковите бележки, издадени от Комисията по хазарта (вж. съображение 39), не могат да се считат за правно основание, с което законно се разрешава дейност, свързана с хазартни игри или залагания. Освен това въпросните рамкови бележки бяха отменени от Държавния съвет през 2019 г. (съображение 64).
- (189) В допълнение, както е посочено в съображение 40, в рамковата бележка от 2012 г. Комисията по хазарта обясни, че „за да може да се наблюдава отблизо това развитие (...) за предпочитане е всеки [оператор] с F1, който желае да организира такива залагания, да изпрати предварително искане за разрешение в тази връзка до секретариата на Комисията по хазарта“.
- (190) Що се отнася до значението на понятието „разрешение“, от текста на рамковата бележка от 2012 г. е видно, че операторите не са били длъжни или принуждавани, а по-скоро са били насърчавани („за предпочитане е“) да поискат конкретно разрешение за организирането на виртуални залагания онлайн. По-специално Комисията по хазарта не е посочила никакви разпоредби от Закона за хазарта като основание за нейното „предпочитане“, изразено в бележката („за предпочитане е“, „за да може да се наблюдава отблизо това развитие“). Впоследствие „разрешенията“ всъщност са били отменени от Държавния съвет въз основа на доводи, свързани с доктрината *ultra vires* (съображение 38).
- (191) Комисията е на мнение, че електронните писма представляват просто потвърждение, че би могло да се счита, че в качеството си на заведение от клас IV Ladbroke's е разполагало с необходимите лицензии за организиране на виртуални залагания. С оглед на тълкуването, дадено от Комисията по хазарта, всички заведения от клас IV със съответната лицензия са имали право да предлагат виртуални залагания, тъй като те са били обхванати от въпросните лицензии (вж. съображения 40—41). Следователно е било счетено, че в качеството си на оператор от клас IV с лицензии F1, F2 и F1+ Ladbroke's отговаря на критериите за организиране на виртуални залагания, без да се изисква допълнително одобрение или нова лицензия от белгийските органи.
- (192) Всеки оператор от клас IV по принцип е можел да изпрати искане за „разрешение“ до Комисията по хазарта по същото време, в което го е направил Ladbroke's, и най-вероятно е щял да получи същото тълкуване. Такава възможност обаче не е била предвидена за останалите класове, включително за операторите от клас II като жалбоподателите, тъй като се е считало, че те не отговарят на критериите за организиране на виртуални залагания. Комисията отбелязва, че нито един от жалбоподателите не е заведение от клас IV със съответните лицензии и че те не са представили такова искане до Комисията по хазарта.
- (193) Освен това Stanleybet и Sagevas са отправили своите искания за тълкуване едва на по-късен етап. Междувременно обаче правните съждения са се развили. Първоначално Комисията по хазарта е отказала да разгледа исканията поради непълни досиета. Впоследствие тя не е искала да предостави тълкуване поради текущата регулаторна инициатива относно виртуалните залагания (вж. съображение 161). Отхвърлянето на тези две по-скорошни искания не може да се счита за отказ да се предоставят права на съответния оператор.
- (194) В този контекст Комисията е съгласна с мнението на белгийските органи (вж. съображение 162), че операторите не биха могли реалистично да смятат, че с рамковите бележки се създава подлежащо на изпълнение право за сдобиване с *ad hoc* и специфична лицензия за виртуални залагания, която е била предоставена единствено на Ladbroke.
- (195) С оглед на посочените по-горе съображения Комисията стига до заключението, че предвид факта, че съгласно Закона за хазарта не се е изисквала специална лицензия, за да се получи одобрение от Комисията по хазарта за виртуални залагания, и че съгласно рамковата бележка от 2012 г. не се е изисквало никакво специфично разрешение, административното съобщение, с което се предоставят „разрешения“, не поражда правно действие до степен, при която въпросното действие се равнява на предоставяне на лицензия. Счетено е, че в качеството си на оператор от клас IV с лицензии F1, F2 и F1+ Ladbroke's отговаря на критериите за организиране на виртуални залагания, без да се изисква допълнително одобрение или нова лицензия от белгийските органи. Следователно може да бъде заключено, че с отговорите по електронна поща, изпратени на Ladbroke's от Комисията по хазарта, на Ladbroke's не се предоставя право, което подлежи на изпълнение от юридическа гледна точка. Поради това електронните писма не могат да се квалифицират като акт за предоставяне по смисъла на правото в областта на държавната помощ.

5.3. Липса на мярка, която поражда последици, изразяващи се в предоставяне на изключителни права

5.3.1. Липса на последици, изразяващи се в изключителни права на пазара за виртуални залагания онлайн

- (196) В съответствие с добре установената съдебна практика член 107 от ДФЕС определя мерките за държавна помощ в зависимост от техните последици. Поради това е уместно да се оценят последиците от предполагаемата мярка на пазара ⁽⁴⁶⁾.
- (197) Що се отнася до виртуалните залагания онлайн, фактите сочат, че изпратените от Комисията по хазарта електронни писма не са породили последици спрямо останалите оператори, изразяващи се в предоставяне на изключителни права на Ladbrokes, които биха могли да се приравнят на последиците от държавна помощ.
- (198) Както е посочено в съображение 192, всички оператори от клас IV с лицензи F1, F2 и F1+ са имали право да организират виртуални залагания без допълнително одобрение или лицензия от белгийските органи.
- (199) Ladbrokes представи екранни снимки на уебсайтовете, обслужвани от различни дружества за залагания, които са предлагали виртуални залагания онлайн в определени периоди от време (съображение 201). Това показва, че други оператори, като например Circus ⁽⁴⁷⁾, Golden Vegas ⁽⁴⁸⁾ или Bingoal ⁽⁴⁹⁾, 36win ⁽⁵⁰⁾ са предлагали виртуални залагания онлайн паралелно с Ladbrokes.
- (200) Въз основа на наличната информация изглежда, че Комисията по хазарта не е наложила санкции и не е предприела действия за правоприлагане срещу тези оператори на виртуални залагания онлайн. Тя също така не е наложила забрана на Ladbrokes, а временно е преустановила действието на неговата лицензия за един ден (съображение 122).
- (201) Освен това белгийските органи потвърдиха, че отмяната с обратно действие на кралския указ от 2018 г. с решението на белгийския Държавен съвет от 7 май 2021 г. се отнася само до виртуалните залагания офлайн (игрални заведения от клас IV). Отмяната не е оказала въздействие върху виртуалните залагания онлайн, като впоследствие няколко оператори са продължили да предлагат такива (съображение 167).
- (202) Въз основа на наличните доказателства може да бъде заключено, че изпратените от Комисията по хазарта електронни писма не са породили последици спрямо останалите оператори, които биха могли да се приравнят на държавна помощ, изразяващи се в предоставяне на изключителни права на Ladbrokes за виртуални залагания онлайн.

5.3.2. Липса на последици, изразяващи се в изключителни права на пазара за виртуални залагания офлайн

а) Липса на реални изключителни права въз основа на тълкуването от страна на Комисията по хазарта

- (203) Както изрично бе потвърдено от белгийските органи, от 10 февруари 2014 г. до 1 юли 2017 г. всички фиксирани заведения за залагания от клас IV с лицензи F1 и F2 са имали право законно да организират виртуални залагания офлайн. Белгийските органи подчертаха, че единствено Ladbrokes е осъществявал такава дейност, въпреки че всички оператори на фиксирани заведения за залагания от клас IV с подходящите валидни лицензи са могли да предлагат виртуални залагания офлайн (вж. съображение 192).
- (204) Операторът Sagevas е обявил публично, че ще организира виртуални залагания без каквото и да било „разрешение“ от Комисията по хазарта. Комисията по хазарта изрично е посочила тази декларация в своята бележка от 2 януари 2017 г., без да обявява, че ще предприеме действия по правоприлагане.
- (205) Освен това следва да се отбележи, че Tiercé Ladbrokes SA — дъщерно дружество на Entain и дружество сестра на Ladbrokes в Белгия — също е започнало да предлага виртуални залагания в обслужваните от него пунктове за залози по същото време като Ladbrokes. Tiercé Ladbrokes не е получило никакво „разрешение“. Tiercé Ladbrokes представлява правен субект, различен от Ladbroke. С оглед на формалността, която характеризира специфичното за сектора регулиране, а именно че всяко „разрешение“ или лицензия се предоставя на конкретен правен субект ⁽⁵¹⁾, това показва, че Ladbrokes не е било единственото дружество, което е предлагало виртуални залагания.

⁽⁴⁶⁾ Вж. решение на Съда от 22 декември 2008 г., British Aggregates/Комисия, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, точки 85 и 89 и цитираната съдебна практика; решение на Съда от 8 септември 2011 г., Комисия/Нидерландия, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, точка 51; решение на Съда от 15 ноември 2011 г., Комисия и Испания/правителство на Гибралтар и Обединено кралство, съединени дела C-106/09 P и C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, точка 87.

⁽⁴⁷⁾ <https://www.circus-sport.be/en>.

⁽⁴⁸⁾ <https://www.goldenvegas-sport.be/en>.

⁽⁴⁹⁾ <https://www.bingoal.be/fr>.

⁽⁵⁰⁾ <https://www.36win.be/en>.

⁽⁵¹⁾ Подробности относно формуляра на заявление за лицензия: <https://www.gamingcommission.be/en/operators/licences/betting-licence-f1-f2-f1>.

- (206) Въпреки че позицията на Комисията по хазарта се е развила в посока, че виртуалните залагания не представляват форма на залагане, поради което тя вече не е считала, че те биха могли да се предлагат в игрални заведения от клас IV (с лицензи F1 и F2), всички фиксирани заведения за залагания от клас IV със съответните лицензи са имали законно право да организират виртуални залагания.
- (207) Считано от 1 юли 2017 г., Комисията по хазарта е спряла действието на своето „разрешение“, предоставено на Ladbrokes през 2014 г. Ladbrokes обаче е продължило да предлага виртуални залагания дори след 1 юли 2017 г., тъй като е смятало, че това е законно за всички оператори въз основа единствено на наличието на лицензия F.
- (208) Белгийските органи не са предприели никакви правни действия, за да постигнат принудително преустановяване или да образуват съдебно производство срещу Ladbrokes след 1 юли 2017 г.
- (209) Наличните факти, както вече са посочени в съображение 31 от допълнителното решение за откриване на процедурата ⁽³²⁾, показват, че някои други оператори (Bingoal/PMU, Betcenter Stanleybet и Sagevas) са предлагали или са възнамерявали да предлагат виртуални залагания офлайн.
- (210) С оглед на тези факти Комисията стига до заключението, че изпратените от Комисията по хазарта електронни писма не са породили последици спрямо останалите оператори, изразяващи се в предоставяне на изключителни права на Ladbrokes за виртуални залагания офлайн, които биха могли да се приравнят на последиците от държавна помощ.
- б) Липса на изключителни права за виртуални залагания офлайн въз основа на кралския указ от 2018 г.
- (211) В крайна сметка Ladbrokes е спряло да предлага виртуални залагания на 28 март 2018 г. поради забрана от търговския съд на Брюксел, поискана от FedCaf с оглед на преустановяването на действието на рамковата бележка от 1 юли 2017 г.
- (212) Във всеки случай кралският указ от 2018 г. е влязъл в сила на 4 май 2018 г. Според белгийските органи, от приемането на кралския указ от 2018 г. до отмяната на трите рамкови бележки от Държавния съвет през 2019 г. (съображение 64) фиксираните заведения за залагания от клас IV, разполагащи с подходяща валидна лицензия, са могли да предлагат виртуални залагания офлайн. На практика, както вече бе посочено по-горе (съображение 167), няколко от тях са го правили, по-специално SRL Bingo Bet, Derby (Ladbrokes), Stanleybet и Wedwinkel-Bettica. Същите оператори са предлагали виртуални залагания офлайн през периода от постановяването на въпросното решение на Държавния съвет на 19 септември 2019 г., когато Държавният съвет постанови, че виртуалните залагания не са в съответствие със Закона за хазарта (съображение 140), до отмяната с обратно действие на кралския указ от 2018 г.
- (213) Поради това Комисията стига до заключението, че с кралския указ от 2018 г. не е предоставено изключително право на Ladbrokes.
- (214) Накрая, следва да се отбележи, че след отмяната на кралския указ от 2018 г. на 7 май 2021 г. виртуалните залагания офлайн не са разрешени и че в Белгия няма оператори, които да ги предлагат, както бе потвърдено от белгийските органи.

5.4. Липса на пропуснати държавни средства от предполагаемата мярка от 2014 г. до настоящия момент

- (215) Жалбоподателите твърдят, че с неналагането на такса за услугите за виртуални залагания, предлагани от Ladbrokes, белгийските органи са поставили Ladbrokes в по-благоприятно положение чрез преференциално третиране, от което произтича избирателно предимство (вж. съображение 21). По този начин белгийските органи са се отказали от държавни средства.
- (216) Всички заведения от клас IV със съответната лицензия обаче принципно са имали право да предлагат виртуални залагания както офлайн, така и онлайн (съображение 192). Комисията отбелязва, че нито Комисията по хазарта, нито друг белгийски публичен орган не е освободил Ladbrokes от такса и от задължението да заплаща дължима такса. Вместо това от тълкуването на Закона за хазарта от страна на белгийските органи изглежда, че операторите не са длъжни да заплащат специални такси за виртуалните залагания.

⁽³²⁾ „Белгийските органи поясниха ситуацията *de jure* и *de facto* след 10 февруари 2014 г. По-специално те посочиха, че от 4 май 2018 г. до 7 май 2021 г. всички фиксирани заведения за залагания от клас IV са имали право да организират виртуални залагания и че в действителност Wedwinkel — Bettica, Bingo Bet — bet 90 (до 12 март 2020 г.), Derby (Ladbrokes) и Stanleybet са организирани виртуални залагания“.

- (217) Освен това следва да се отбележи, че заведенията от клас IV не са длъжни да притежават и със сигурност не са длъжни да плащат за специална лицензия за организиране на виртуални залагания, поради което неналагането на лицензионна такса за виртуалните залагания представлява просто последица от факта, че в Закона за хазарта не съществуват специални правила относно виртуалните залагания.
- (218) Комисията също така отбелязва, че с приемането на кралския указ от 2018 г. е въведено регулиране на виртуалните залагания офлайн, но не е предвидена специална такса за тях. Всъщност, когато регулаторният орган е предприел действия с приемането на кралския указ от 2018 г., той е приел законодателен акт, с който са установени условията за всички допустими оператори, като не са налице пропуснати приходи, защото не се изисква специална такса за организирането на виртуални залагания от страна на Ladbrokes.
- (219) Поради това Комисията стига до заключението, че белгийската държава не се е отказала и не е пропуснала никакви средства, които е следвало да бъдат заплатени от Ladbrokes за организирането на виртуални залагания от 2014 г. насам. Следователно няма връзка между предполагаемото изключително право на Ladbrokes и тежест за държавния бюджет поради неналагането на такси.

5.5. Заключение

- (220) В заключение Комисията констатира, че:
- неофициалните отговори по електронна поща, изпратени от служител от Комисията по хазарта на Ladbrokes, не се квалифицират като акт за предоставяне по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС (вж. раздел 5.2.);
 - изпратените от Комисията по хазарта електронни писма не са породили последици спрямо останалите оператори, изразяващи се в предоставяне на изключителни права на Ladbrokes за виртуални залагания, които биха могли да се приравнят на последиците от държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС (вж. раздел 5.3.);
 - белгийската държава не се е отказала и не е пропуснала никакви средства, които е следвало да бъдат заплатени от Ladbrokes за организирането на виртуални залагания от 2014 г. насам (вж. раздел 5.4.).
- (221) Поради това Комисията стига до заключението, че Белгия не е предоставила неправомерна държавна помощ в полза на Ladbrokes по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС в отсъствието на i) акт за предоставяне, ii) изключителни права, които биха могли да се приравнят на такава помощ, и iii) пропуснати държавни средства.

6. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

- (222) С оглед на гореизложеното Комисията стига до заключението, че мярката не представлява държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от ДФЕС,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Кралство Белгия не е предоставило на Ladbrokes неправомерна помощ под формата на изключителни права за виртуални залагания, считано от 10 февруари 2014 г. Предполагамата мярка не се квалифицира като държавна помощ по смисъла на член 107, параграф 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

Член 2

Адресат на настоящото решение е Кралство Белгия.

Съставено в Брюксел на 11 април 2025 година.

За Комисията

Teresa RIBERA

Изпълнителен заместник-председател