



2025/1765

3.9.2025

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2025/1765

af 11. april 2025

om statsstøtteforanstaltning SA.53630 (2020/C) — (ex 2019/FC) — Belgien

Påstået støtte til Ladbrokes i forbindelse med virtuelle væddemål

(meddelt under nummer C(2025) 2174)

(Kun den engelske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have givet interesserede parter en frist til at fremsætte deres bemærkninger i henhold til ovennævnte bestemmelser, under henvisning til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

- (1) Ved brev af 1. marts 2019 modtog Kommissionens tjenestegrene en klage indgivet af de belgiske søsterselskaber Rocoluc NV og European Amusement Company NV (i det følgende benævnt henholdsvis »Rocoluc« og »EAC«), der er aktive inden for spille-og væddemålssektoren, og den 23. februar 2024 en anden klage indgivet af deres søsterselskab V.D.B. Faculty NV (»The Faculty«), der også er aktiv inden for spille-og væddemålssektoren med en klasse II-licens (de tre søsterselskaber benævnes samlet »klagerne«).
- (2) Klagerne hævder, at de belgiske myndigheder har ydet statsstøtte gennem en ad hoc-»tilladelse« til det belgiske selskab Ladbrokes (registreret som Derby S.A.) til at udbyde virtuelle væddemål i Belgien, og at støtten er ydet til selskabet uden en passende godtgørelse (herefter benævnt »den anfægtede foranstaltning«). Ladbrokes, der er indehaver af en licens i klasse IV, er det (internationale) varemærke, hvorunder Derby S.A., et belgisk selskab med speciale i spille-og væddemålsaktiviteter og datterselskab af det multinationale spille-og væddemålselskab Entain Holdings PLC, driver virksomhed (herefter i denne afgørelse samlet benævnt »Ladbrokes«).
- (3) Ved brev af 2. september 2020 informerede Kommissionen de belgiske myndigheder om, at den havde besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (i det følgende benævnt »traktaten«) for så vidt angik statsstøtteforanstaltningen (»åbningsafgørelsen«) ⁽¹⁾.
- (4) Kommissionens afgørelse om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*. Kommissionen opfordrede de interesserede parter til at fremsætte bemærkninger.
- (5) De belgiske myndigheder fremsatte bemærkninger til åbningsafgørelsen den 9. oktober 2020. Rocoluc og EAC fremsatte bemærkninger til åbningsafgørelsen den 18. november 2020. Kommissionen modtog bemærkninger til åbningsafgørelsen fra Ladbrokes den 18. december 2020. De belgiske myndigheder fremsatte deres bemærkninger til tredjeparternes bemærkninger den 10. februar 2021.

⁽¹⁾ Kommissionens afgørelse af 2. september 2020 i statsstøttesag SA.53630 (2019/FC) — Belgien — Påstået støtte ydet til Ladbrokes i forbindelse med virtuelle væddemål (EUT C 355 af 23.10.2020, s. 6).

- (6) Efter annullering uden opretholdelse af retsvirkningerne (med tilbagevirkende kraft for så vidt angår datoen for vedtagelsen) af det kongelige dekret om »hasardspil om virtuelle sportsbegivenheder udbudt af en fast spilvirksomhed i klasse IV« af 4. maj 2018 (i det følgende benævnt »det kongelige dekret af 2018«) ⁽²⁾ anmodede klagerne den 26. maj 2021 Kommissionen om at vedtage en korrigerende åbningsafgørelse for at forlænge perioden for den påståede undersøgte støtte.
- (7) Den 9. september 2021 indgav Ladbrokes yderligere bemærkninger.
- (8) Den 28. oktober 2021 fremsendte Kommissionen klagerne og Ladbrokes' bemærkninger til de belgiske myndigheder sammen med en anmodning om oplysninger, som de belgiske myndigheder besvarede den 30. november 2021.
- (9) Den 7. februar 2022 sendte Kommissionen en yderligere anmodning om oplysninger til de belgiske myndigheder, som de belgiske myndigheder besvarede den 9. marts 2022, den 5. marts og den 22. april 2022.
- (10) Den 23. februar 2023 afholdt Kommissionens tjenestegrene et møde med klagerne. Den 9. marts 2023 modtog Kommissionen et yderligere indlæg fra klagerne vedrørende den påståede støttes selektive karakter. Den 23. februar 2024 modtog Kommissionen et indlæg fra The Faculty, et belgisk selskab, der er aktivt inden for spilsektoren, vedrørende den samme anfægtede foranstaltning.
- (11) Den 8. marts 2024 sendte Kommissionen en anmodning om oplysninger til de belgiske myndigheder om bl.a. en yderligere præcisering af den faktiske og retlige situation for virtuelle offline- og onlinevæddemål efter annulleringen med tilbagevirkende kraft af det kongelige dekret af 2018.
- (12) Den 8. marts 2024 meddelte Kommissionen The Faculty, at den registrerede indlægget som generelle markedsoplysninger. Den 14. marts 2024 sendte The Faculty endnu et brev med anmodning om at indgå som formel klager. Den 20. marts 2024 sendte Kommissionen et andet brev til The Faculty med anmodning om yderligere oplysninger om klagen.
- (13) Den 29. april 2024 fremsendte klagerne Rocoluc og EAC en skrivelse, hvori de anmodede Kommissionen om at handle i henhold til artikel 265, stk. 2, i TEUF.
- (14) Den 21. maj 2024 fremsendte de belgiske myndigheder et svar på Kommissionens anmodning om oplysninger af 8. marts 2024 efter en påmindelse af 3. maj 2024.
- (15) Den 14. juni 2024 sendte Kommissionen yderligere spørgsmål til de belgiske myndigheder, som de belgiske myndigheder besvarede den 19. juni 2024. Den 20. juni 2024 anmodede Kommissionen om yderligere præciseringer pr. e-mail, som de belgiske myndigheder besvarede den 28. juni 2024.
- (16) Efter modtagelse af ovennævnte oplysninger fra klagerne, den påståede støttemodtager Ladbrokes og de belgiske myndigheder, besluttede Kommissionen den 31. juli 2024 at udvide omfanget af sin tilbunds gående undersøgelse, og den vedtog en supplerende åbningsafgørelse ⁽³⁾ (i det følgende benævnt »den supplerende åbningsafgørelse«).
- (17) Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger til konklusionerne i den supplerende åbningsafgørelse, som de fremsendte den 25. november 2024, hvorimod de belgiske myndigheder ikke fremsendte bemærkninger.
- (18) Den 12. november 2024 anmodede Kommissionens tjenestegrene Ladbrokes om yderligere oplysninger, og den 22. november 2024, den 9. december 2024 og den 21. januar 2025 fremsatte Ladbrokes henholdsvis bemærkninger til den supplerende åbningsafgørelse og yderligere oplysninger.

⁽²⁾ »Arrêté royal relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV«. Offentliggjort i *Belgiens statstidende* den 9. maj 2018.

⁽³⁾ Statsstøtte – Belgien – Statsstøtte SA.53630 (2019/FC) – Belgien – Påstået støtte til Ladbrokes i forbindelse med virtuelle væddemål – Opfordring til at fremsætte bemærkninger i henhold til artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT C, C/2024/6307, 23.10.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/6307/oj>).

- (19) Den 23. januar 2025 videresendte Kommissionen tredjeparternes bemærkninger til den supplerende åbningsafgørelse til de belgiske myndigheder. De belgiske myndigheder svarede den 4. februar 2025 uden bemærkninger.
- (20) De belgiske myndigheder har undtagelsesvis givet tilsagn om at give afkald på deres ret ifølge artikel 342 i TEUF og artikel 3 i Rådets forordning nr. 1/1958 ⁽⁴⁾ og få denne afgørelse vedtaget og offentliggjort i henhold til traktatens artikel 297 på engelsk.

2. BESKRIVELSE AF DEN ANFÆGTEDE FORANSTALTNING

2.1. Klagens genstand

- (21) Klagerne anfægter en fortrinsbehandling og en »eksklusiv tilladelse«, som de belgiske myndigheder skulle have givet Ladbrokes til at udbyde virtuelle online- og offlinevæddemål i Belgien (den anfægtede foranstaltning). Ifølge klagerne har tilladelsen resulteret i, at Ladbrokes siden 2014 i praksis har haft eneret til at udbyde virtuelle væddemål i Belgien uden at betale en passende godtgørelse.
- (22) Klagerne hævder også, at den kongelige anordning af 4. maj 2018 og dommen fra Belgiens øverste forvaltningsdomstol (»Conseil d'État«) af 7. maj 2021 giver Ladbrokes en fordel, som udgør ulovlig statsstøtte fra den belgiske stats side ved at tolerere Ladbrokes' virtuelle væddemålsaktiviteter, selv om disse aktiviteter var ulovlige i henhold til belgisk ret.
- (23) Inden den retlige ramme for virtuelle væddemål og dens udvikling i Belgien beskrives, behandles først den bredere sammenhæng, som den retlige ramme for spilsektoren indgår i.

2.2. Retlige rammer for hasardspil i Belgien

- (24) Hasardspil (»jeux d'hasard«) er et bredt begreb, der dækker både spil og væddemål (»paris«).
- (25) Sektoren for hasardspil i Belgien er reguleret og organiseret ved lov af 7. maj 1999 om hasardspil, væddemål, spilvirksomheder og beskyttelse af spillere ⁽⁵⁾, som ændret ved lov af 10. januar 2010 ⁽⁶⁾ (i det følgende benævnt »loven om spil«). Desuden gennemføres loven om spil ved en række gennemførelsesretsakter og kongelige dekreter (mere end 100 til dato).
- (26) I henhold til artikel 4 § 1 i loven om spil er der i Belgien forbud mod hasardspil, medmindre der er givet tilladelse til at drive virksomhed, eller der er fastsat en undtagelse fra kravet om tilladelse. Spilkommissionen udsteder forskellige typer licenser til at drive hasardspil.

2.2.1. Definitioner af »hasardspil« i Belgien

- (27) Aktiviteterne i forbindelse med »automatiske hasardspil« defineres som følger: »Ethvert spil eller væddemål, hvor en indsats af en hvilken som helst art, enten tab af en indsats for mindst en af spillerne eller gevinst af en hvilken som helst art for mindst en af spillerne eller arrangørerne af spillet eller væddemålet, og hvor tilfældighed indgår som et ligeligt element i spillet, i udpegelsen af vinderen eller i fastsættelsen af gevinstens størrelse« ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Rådets forordning nr. 1 af 15. april 1958 om den ordning, der skal gælde for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab på det sproglige område (EFT 17 af 6.10.1958, s. 385/58, ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj)).

⁽⁵⁾ Lov af 7. maj 1999 om hasardspil, væddemål, spilvirksomheder og beskyttelse af spillere (»Loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs«). Offentliggjort i Belgiens statstidende den 30. december 1999.

⁽⁶⁾ Lov af 10. januar 2010 om ændring af lov af 7. maj 1999 for så vidt angår Spilkommissionen (»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«). Offentliggjort i Belgiens statstidende den 1. februar 2010.

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

- (28) Definitionen af hasardspil (*jeux d'hasard*) dækker en bred vifte af aktiviteter. I hasardspil satser spilleren med andre ord på resultatet af et spil eller en begivenhed, der har et ukendt, tilfældigt udfald, der afhænger af sandsynligheder (f.eks. spilleautomater). Hasardspil er en specifik undergruppe af spil, hvor udfaldet bestemmes helt eller delvist ved tilfældet. Spillene kræver ikke kundskaber men afhænger af et tilfældigt udkomme (såsom at kaste terninger, trække kort eller dreje et hjul).
- (29) Væddemål kan derimod betragtes som en kategori af hasardspil, hvor det drejer sig om at forudsige udfaldet af en fremtidig, reel begivenhed baseret på visse kriterier (f.eks. væddemål på udfaldet af en fodboldkamp baseret på holdenes relative styrke). I modsætning til hasardspil kan væddemål bero på et element af færdigheder, da det er baseret på viden og analyse af den begivenhed, der spilles på.

	Hasardspil	Væddemål
Definition	Spil, hvor udfaldet bestemmes af tilfældigheder.	Forudsigelse af udfaldet af begivenheder med penge som indsats.
Resultatbestem-mende faktorer	Helt eller overvejende tilfældigt.	Overvejende tilfældigheder, men kan involvere færdigheder.
Eksempler	Roulette, spilleautomater, lotterier.	Sportsvæddemål, hestevæddeløb, væddemål med faste odds.
Regulering	Strengt reguleret som hasardspil.	Reguleret som en form for hasardspil, hvortil der kræves licens.

- (30) Med hensyn til virtuelle væddemål har den belgiske retlige ramme udviklet sig. For det første er den regulerings- og lovgivningsmæssige ramme blevet ændret gennem årene, navnlig ved det kongelige dekret af 2018. Det har ført til retssager ved de nationale domstole, hvilket igen har ført til suspendering og annullering af det kongelige dekret af 2018, samt Spilkommissionens rammenoter fra 2012 og 2015 (se betragtning 59 nedenfor). For det andet har Spilkommissionen ændret sin tilgang, idet den anser virtuelle væddemål som hørende under kategorierne væddemål eller automatiske hasardspil. Udviklingen i fortolkningen af virtuelle væddemål gennem årene afspejler branchens komplekse natur set i lyset af bestemmelserne i den belgiske lovgivning om spil. Det skal bemærkes, at diskussionen om, hvordan man definerer og kvalificerer virtuelle væddemål, stadig verserer i dag i Belgien.

2.2.2. Licenser til hasardspil og væddemål

- (31) Ifølge loven om spil fastsættes der et begrænset antal typer af tilladelser, som gør det muligt at drive visse hasardspil og spilvirksomheder, der er fastsat ved lov. I henhold til artikel 25 i loven om spil (»Kapitel III — Licenser«) er der ni kategorier af licenser (A, B, C, D, E, F1, F2, G1 og G2) og supplerende licenser (A+, B+, C+ og F+).
- (32) Der findes fire klasser af spilvirksomheder i Belgien:
- Klasse I: kasinoer. Et kasino er en spilvirksomhed, hvor drift af hasardspil er tilladt, uanset om de er automatiske eller ej. Der gives kun tilladelse til ni kasinoer på belgisk område. Loven om spil indeholder en liste over de kommuner/byer, hvor et kasino må drives. En kasinooperator skal have en klasse A-licens.
 - Klasse II: spillehaller. Spillehaller er virksomheder, der kun udbyder hasardspil, der er godkendt af den belgiske konge. Reglerne for at drive automatiske hasardspil, der kan udbydes af spilvirksomheder i klasse II, er fastsat i et kongeligt dekret af 8. april 2003. En spillehalsoperator skal være indehaver af en klasse B-licens og kan tilbyde automatiske hasardspil, som hovedsageligt kan udbydes af klasse II-virksomheder med en B-licens.

- iii. Klasse III: udskænkingssteder, der tilbyder hasardspil og automatiske hasardspil med nedsat indsats. Udskænkingssteder som f.eks. caféer skal have en klasse C-licens.
- iv. Klasse IV: totalisatorkontorer. Klasse IV-spilvirksomheder er steder, hvor operatører med en F2-licens udelukkende har tilladelse til at acceptere væddemål på vegne af en F1-licensindehaver (arrangøren af væddemålsaktiviteter). Virksomheder i klasse IV kan også tilbyde automatiske hasardspil på visse betingelser. Ud over spilvirksomheder i klasse IV er det forbudt at acceptere væddemål. Der er dog et begrænset antal undtagelser fra dette forbud. En spilvirksomhed i klasse IV kan være fast eller mobil. En fast spilvirksomhed i klasse IV er et klart afgrænset fast driftssted, hvor der tilbydes væddemål. En mobil spilvirksomhed i klasse IV er et midlertidigt forretningssted, også klart afgrænset, hvor der tilbydes væddemål under og ved en begivenhed, et sportsspil eller en sportskonkurrence. F2-licenser kan også gives til avis kiosker, der kan tilbyde væddemål som en supplerende aktivitet. Væddemål tilbydes hovedsageligt af spilvirksomheder i klasse IV, og der kræves en F1- eller F2-licens ⁽⁸⁾.

- (33) Den belgiske lovgiver har indført en lukket licensordning. Udbud af hasardspil og væddemål online kræver en onlinelicens (A+-licens til onlinekasinoer, B+-licens til onlinespilarkader og F1+-licens til onlinevæddemål).
- (34) Desuden kræves der i forbindelse med en onlinelicens en obligatorisk fysisk tilknytning til det belgiske område. Kun de operatører, der har tilladelse til at drive fysisk virksomhed (og som har en generel A-, B- eller F1-licens), kan opnå en licens til at udbyde de samme hasardspil og væddemål online (en »supplerende« A+-, B+- eller F1+-onlinelicens).

2.2.3. Spilkommissionens rolle

- (35) Spilkommissionen ⁽⁹⁾ blev oprettet ved loven om spil af 7. maj 1999 som en føderal tilsynsførende myndighed henhørende under den føderale offentlige tjeneste for retsvæsenet (tidligere Justitsministeriet). Dens hovedopgave er at sikre spilaktivitetens lovlighed med det primære formål at beskytte spillerne. Spilkommissionens primære opgaver omfatter:
 - rådgivning til regeringen og parlamentet om alle spørgsmål vedrørende loven om spil
 - udstedelse af licenser til drift af hasardspil og væddemål og sikring af en proaktiv forvaltning heraf
 - overvågning af overholdelsen af loven om spil og udøvelse af sanktionsbeføjelser, herunder pålæg af administrative sanktioner (advarsel, suspendering eller tilbagekaldelse af licens) og administrative bøder.

2.3. Retlige rammer for virtuelle væddemål i Belgien

2.3.1. Spilkommissionens fortolkning af virtuelle væddemål som »væddemål«

- (36) Virtuelle væddemål er hasardspil, som har eksisteret i Belgien siden 2011, hvor spillerne kan spille på resultatet af en fiktiv sportsbegivenhed (f.eks. et fiktivt hestevæddeløb), og hvor resultaterne bestemmes af en tilfældigheds-generator.
- (37) Virtuelle væddemål har kendetegnene for både automatiske hasardspil og væddemål. Resultaterne bestemmes tilfældigt (hasardspil), men forudsigelsen af resultaterne kan også indebære en vis grad af dygtighed (væddemål).
- (38) Loven om spil indeholder ikke en definition af virtuelle væddemål og omhandler derfor heller ikke en (særlig) licens hertil. Spilkommissionen anlagde en fortolkning af, hvordan virtuelle væddemål skal kategoriseres, da fænomenet opstod i Belgien i 2011, men fortolkningen blev senere annulleret af Belgiens øverste forvaltningsdomstol ⁽¹⁰⁾ på baggrund af, at Spilkommissionen derved havde handlet ud over sine beføjelser.

⁽⁸⁾ Operatører med en F2-licens kan også ud over spilvirksomheder i klasse IV tilbyde væddemål under visse betingelser.

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

⁽¹⁰⁾ Afgørelse 245.497 af 19. september 2019.

- (39) Begrebet virtuelle væddemål blev vurderet af Spilkommissionen i tre »rammenoter« eller »noter« (*»omkaderingsnota«* og *»nota«*) dateret 12. januar 2012 ⁽¹¹⁾, 17. april 2013 ⁽¹²⁾ og 1. juli 2015 ⁽¹³⁾. De anså virtuelle væddemål for at være væddemål på (virtuelle) begivenheder ⁽¹⁴⁾. Desuden gælder alle retlige og lovgivningsmæssige forpligtelser, der gælder for væddemål, også for virtuelle (sports)væddemål (f.eks. registreringspligt fra 1 000 EUR, computerprotokol osv.). ⁽¹⁵⁾ Virtuelle væddemål blev derfor betragtet som »væddemål«, der kunne drives af indehaverne af en F1-, F2- og F1+-licens. Det følger heraf, at indehaverne af klasse F1-licenser og klasse F1 +-licenser kun kunne drive virtuelle væddemål online og offline via klasse IV-spilvirksomheder.
- (40) Spilkommissionens synspunkter om virtuelle væddemål offline og online.
- Med hensyn til offline drift af virtuelle væddemål undersøgte Spilkommissionen den 12. januar 2012 i »Framework note on the possibility of betting on virtual events«, »om den ændrede lov om spil eller dens gennemførelsesbestemmelser indeholder retlige hindringer for afvikling af væddemål om virtuelle (sports) begivenheder«. Spilkommissionen konkluderede, at »tilrettelæggelse/udbud af væddemål på virtuelle (sports) begivenheder er i overensstemmelse med bestemmelserne i loven om spil, for så vidt som sådanne væddemål anses for at være væddemål på begivenheder«. Spilmyndigheden anførte bl.a., at »for at være i stand til nøje at overvåge denne udvikling – som giver sektoren yderligere rentabilitet som kompensation for de investeringer, der kræves som følge af loven om hasardspil, dens gennemførelsesdekreter og tekniske protokoller –, [...] skal enhver F1-[licensindehaver], der ønsker at arrangere sådanne væddemål, sende en forudgående anmodning om tilladelse [»goedkeuring«] med henblik herpå til sekretariatet for [Spilkommissionen] [...]«.
 - Med hensyn til virtuelle onlinevæddemål udstedte Spilkommissionen retningslinjer herom via sin internetgruppeshjemsideside i 2012. For at kunne tilbyde virtuelle onlinevæddemål var det tilstrækkeligt at fremsende en simpel meddelelse fra indehaveren af en klasse F1+-licens til Spilkommissionen.
- (41) Den 1. juli 2015 bekræftede Spilkommissionen i sin »Rammenote om muligheden for at oprette væddemål på virtuelle begivenheder«, at der ikke var retlige hindringer for at tilbyde væddemål på virtuelle begivenheder, som Spilkommissionen stadig betragtede som væddemål. Den 9. september 2015 bekræftede Spilkommissionen holdningen i sin rammenote af 1. juli 2015. Spilkommissionen bemærkede, at virtuelle væddemål var fordelagtige for »operatørerne«, og besluttede at nedsætte et underudvalg med det formål »yderligere at analysere« spørgsmålet om virtuelle væddemål.
- (42) Med hensyn til reguleringen af virtuelle onlinevæddemål bemærkede underudvalget først og fremmest, at ingen af parterne grundlæggende modsatte sig den nuværende regulering af virtuelle onlinevæddemål ved hjælp af internetgruppens retningslinjer på området, som gør det muligt at begrænse denne rådgivning yderligere til den nuværende regulering af offlinevæddemål ved hjælp af notatet af 1. juli 2015. Med hensyn til reguleringen af virtuelle offlinevæddemål anbefalede underudvalget som en politisk overvejelse, at virtuelle offlinevæddemål bør reguleres ved hjælp af et kongeligt dekret som et automatisk hasardspil og ikke længere som væddemål, og det foreslog at suspendere rammenote af 1. juli 2015.

⁽¹¹⁾ »Omkaperingsnota aangaande de mogelijkheid tot het inrichten van weddenschappen op virtuele evenementen«. De belgiske myndigheder finder det meget sandsynligt, at denne rammenote blev offentliggjort på følgende side: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Den er dog ikke eller ikke længere offentligt tilgængeligt der.

⁽¹²⁾ »Omkaperingsnota aangaande de mogelijkheid tot het inrichten van weddenschappen op virtuele evenementen«. De belgiske myndigheder finder det meget sandsynligt, at denne rammenote blev offentliggjort på følgende side: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Den er dog ikke eller ikke længere offentligt tilgængeligt der.

⁽¹³⁾ »Nota: Weddenschappen op virtuele evenementen«. Ifølge de belgiske myndigheder blev denne note offentliggjort på følgende side: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Den er dog ikke eller ikke længere offentligt tilgængeligt der.

⁽¹⁴⁾ Rammenote af 12. januar 2012.

⁽¹⁵⁾ Rammenote af 1. juli 2015.

2.3.2. Vedtagelse af den første retlige ramme, der regulerer virtuelle offlinevæddemål som »automatisk hasardspil«

- (43) Den 4. maj 2018 blev det kongelige dekret om »hasardspil på virtuelle sportsbegivenheder i faste spilvirksomheder i klasse IV«⁽¹⁶⁾ vedtaget (»kongeligt dekret af 2018«). Ved dekretet blev virtuelle væddemål klassificeret som »automatisk hasardspil«, og kun eksisterende operatører i klasse IV kunne opnå tilladelse til at udbyde virtuelle væddemål i Belgien. Det fremgår af artikel 2 i det kongelige dekret af 2018: »Hasardspil på virtuelle sportsbegivenheder er automatiske hasardspil, hvor indsatser fra en eller flere spillere på flere steder kan accepteres på samme tid for en virtuel sportsbegivenhed, hvis eksistens, odds og vinderchancerne bestemmes af en fjernserver«. I artikel 3 hedder det: »Hasardspil på virtuelle sportsbegivenheder er automatiske hasardspil, der er tilladt for faste spilvirksomheder i klasse IV«. Artikel 4 præciserede, at antallet af automatiske spilleautomater med spil på virtuelle sportsbegivenheder i faste spilvirksomheder i klasse IV begrænses til to. På baggrund af loven om spil⁽¹⁷⁾ blev der ved det kongelige dekret af 2018 indført regler om, at der i en fast spilvirksomhed i klasse IV højst må udbydes to automatiske hasardspil om »aktiviteter, der svarer til dem, der udbydes af spilvirksomheden« (dvs. virtuelle væddemål)⁽¹⁸⁾. I henhold til det kongelige dekret af 2018 er den væsentlige beskyttelse af spillerne sikret ved udtrykkeligt at klassificere hasardspil på virtuelle sportsbegivenheder som automatiske hasardspil i faste spilvirksomheder i klasse IV. Det følger heraf, at der ikke krævedes tilladelse til at drive virtuelle væddemål. For så vidt som en operatør er indehaver af en gyldig F1- eller F2-licens og har faste spilvirksomheder i klasse IV, kan operatøren højst drive to virtuelle væddemålsspil i den faste spilvirksomhed i klasse IV.
- (44) Virtuelle væddemål som beskrevet i det kongelige dekret af 2018 (artikel 2) omhandler spilleautomater til brug for flere spillere, hvor det er muligt for flere spillere at indgå væddemål i forskellige spillebutikker på samme tid på den samme virtuelle sportsbegivenhed. Pr. 30. januar 2020 var der mindst fem operatører, der udbød virtuelle offlinevæddemål i Belgien, herunder Ladbrokes.
- (45) Belgiens øverste forvaltningsdomstol annullerede den 7. maj 2021 det kongelige dekret af 2018 med tilbagevirkende kraft.

2.4. Klassificering af klagerens licenser

- (46) Rocoluc, EAC og The Faculty er forbundne belgiske virksomheder, der har samme majoritetsejer og hovedkvarter. Rocoluc har siden 2005 været ejet med 50 % af en enkelt fysisk person og 50 % af andre. EAC ejes halvt (50 %) af Rocoluc og halvt af andre. The Faculty har siden 15. april 2020 haft den samme fysiske person som administrerende direktør. Den samme fysiske person ejer 99,92 % af aktierne i The Faculty.
- (47) Rocoluc og EAC er begge klasse II-virksomheder og var indehavere af offline B-licens og online B+-licens på tidspunktet for indgivelsen af klagen.

⁽¹⁶⁾ »Arrêté royal relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV«. Offentliggjort i Belgiens statstidende den 9. maj 2018.

⁽¹⁷⁾ Artikel 43/4, stk. 2, 3. sætning, 3. led i loven om spil.

⁽¹⁸⁾ Følgende fremgår af artikel 43/4, stk. 2, 3. sætning, 3. led i loven om spil, »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) Ved dom af 25. juni 2024 kendte Belgiens øverste forvaltningsdomstol Rocolucs licenser ulovlige, dvs. licens B3892 (offline) og B3892+ (online). Sagen om licensernes gyldigheden verserer stadig ⁽¹⁹⁾.
- (49) The Faculty er en klasse III-virksomhed, som er indehaver af en C-licens, der gør det muligt for den at drive højst to automatiske spilleautomater og højst to maskiner med reducerede indsatser i en klasse III-virksomhed eller et udskænkningsted.

2.5. Klassificering af Ladbrokes' licenser

- (50) Ladbrokes er en klasse IV-virksomhed og har følgende licenser:
- En klasse F1-licens med nummer FA116428, som blev udstedt af Spilkommissionen den 2. februar 2011, og som gør det muligt at drive en væddemålsvirksomhed i klasse IV.
 - En klasse F2-licens, der gør det muligt at indgå væddemål på vegne af indehaveren af en klasse F1-licens i en fast eller mobil spilvirksomhed i klasse IV. Denne licens gør det også muligt at indgå væddemål uden for en spilvirksomhed i klasse IV i de tilfælde, der er omhandlet i loven om spil, artikel 43/4, stk. 1, 5 og 2.
 - En yderligere klasse F1+-licens, der gør det muligt at udnytte væddemål via et informationssamfundsværktøj (»online«) med nummer FA+116482 udstedt af Spilkommissionen den 2. april 2014.

2.6. Ad hoc-tilladelser til virtuelle væddemål

- (51) Den 9. februar 2014 anmodede Ladbrokes pr. e-mail Spilkommissionen om at udtale sig om Spilkommissionens planer om at lancere et nyt produkt, nemlig væddemål på virtuelle sportsbegivenheder (vedrørende virtuelle væddemål indgået offline, dvs. i spillebutikker).
- (52) Den 10. februar 2014 svarede en tjenestemand ved Spilkommissionen uden repræsentationsbeføjelse i en e-mail til Ladbrokes: »Efter intern konsultation kan jeg fortælle Dem, at Deres projekt er i overensstemmelse med Spilkommissionens note om virtuelle offlinevæddemål. Jeg kan derfor give Dem grønt lys til dette.«
- (53) Efter endnu en forespørgsel pr. e-mail fra Ladbrokes af 5. marts 2015 (vedrørende virtuelle onlinevæddemål) bekræftede Spilkommissionen pr. e-mail samme dag, at Ladbrokes kunne drive virtuelle onlinevæddemål.
- (54) Efter reaktioner modtaget fra sektoren opnåede Spilkommissionen den 9. september 2015 »ny viden« om klassificeringen af virtuelle væddemål og nedsatte et underudvalg for at undersøge, om der var behov for retlige skridt for at regulere virtuelle væddemål.
- (55) Desuden indgav Ladbrokes og to andre operatører i klasse IV, Stanleybet ⁽²⁰⁾ og Sagevas ⁽²¹⁾, i 2015 og 2016 anmodninger til Spilkommissionen om tilladelse til at udbyde virtuelle væddemål.

⁽¹⁹⁾ Dommen ophævede ikke formelt licenserne, da Belgiens øverste forvaltningsdomstol i domskonklusionens punkt 4 besluttede at genåbne spørgsmålet for at give generaladvokaten (Auditeur Général) mulighed for at tage stilling til Spilkommissionens anmodning om ophævelse af licensen. Ved skrivelse af 16. juli 2024 trak Spilkommissionen imidlertid anmodningen tilbage. Belgiens øverste forvaltningsdomstol har ikke formelt annulleret Rocolucs licenser, men ovennævnte dom har indvirkning, så Rocolucs licenser er ugyldige.

⁽²⁰⁾ Stanleybet Belgium S.A. (»Stanleybet«), et belgisk selskab, blev grundlagt som den internationale filial af Stanley Leisure plc, et sportsvæddemålsselskab, der blev grundlagt i 1958 i Belfast, Nordirland. I 2005 indledte Stanleybet sine aktiviteter i Belgien ved at tilbyde sine produkter gennem bookmakere og boghandlere. Stanleybet har licens fra Spilkommissionen til at tilbyde offlinevæddemål. Belgiske spillere kan også indgå »Live betting-væddemål« hos udvalgte bookmakere, hvor der satses i realtid på forskellige begivenheder.
Se https://urldefense.com/v3/__https://shops.stanleybet.be/About_us.

⁽²¹⁾ Sagevas S.A. (»Sagevas«) er et selskab, der er registreret i Belgien under nummer BE 832 457 166 og godkendt af den belgiske Spilkommission under nummer FA1 16764. Det er en klasse IV operatør, der tilbyder online sportsvæddemål og opererer i Belgien under varemærket betFIRST, se <https://betfirst.dhnet.be/en/support/about-us/>.

- (56) Nærmere bestemt anmodede Stanleybet den 28. oktober 2015 om »tilladelse« til at udbyde virtuelle væddemål. Spilkommissionen svarede, at den i betragtning af den nylige oprettelse af underudvalget først ville behandle anmodningen, når resultaterne af underudvalgets arbejde forelå. Stanleybet indgav endnu en anmodning den 17. juni 2016. Spilkommissionen svarede først, at den indsendte fil var mangelfuld. På grund af et planlagt møde om virtuelle væddemål i den efterfølgende måned svarede Spilkommissionen den 3. november 2016, at et lovgivningsinitiativ om virtuelle væddemål var under behandling.
- (57) Den 23. august 2016 skrev en anden operatør, Sagevas, også til Spilkommissionen. Dens anmodning blev af Spilkommissionen anset for at være mangelfuld. Den 3. november 2016 svarede Spilkommissionen Sagevas på samme dag som Stanleybet og med samme ordlyd, at et lovgivningsinitiativ vedrørende virtuelle væddemål var under behandling.
- (58) I en rapport fra januar 2016 ⁽²²⁾ anbefalede underudvalget, at der blev indført en specifik retlig ramme for virtuelle offlinevæddemål, og at rammenotatet af 1. juli 2015 blev suspenderet. Underudvalget anbefalede også at suspendere den »tilladelse«, der var givet til Ladbrokes, med virkning fra den 1. april 2016 for at fastsætte en overgangsperiode i overensstemmelse med sædvanlig administrativ praksis ⁽²³⁾.
- (59) Den 13. januar 2016 traf Spilkommissionen, efter rådgivning fra underudvalget om behovet for at tilpasse de lovgivningsmæssige rammer, en første overgangsafgørelse, ⁽²⁴⁾ hvorved Spilkommissionen suspenderede rammenoten fra 2015 med virkning fra den 1. juni 2016 samt fortolkningen af de eksisterende regler i loven om spil, der blev givet til Ladbrokes (den såkaldte »tilladelse«). I beslutningen herom anførte Spilkommissionen, at »de nuværende regler om virtuelle offlinevæddemål i form af note af 1. juli 2015 udgør ikke en passende ramme for sådanne spil.«
- (60) Den 1. juni 2016 ⁽²⁵⁾ og den 2. januar 2017 ⁽²⁶⁾ traf Spilkommissionen to andre overgangsafgørelser om udsættelse af suspensionen af rammenoten og Ladbrokes' ret til at drive virtuelle væddemål frem til den 30. juni 2017 »af hensyn til retssikkerheden«.

2.7. Suspending af tilladelser til virtuelle væddemål

- (61) Den 31. maj 2017 afsagde den nederlandsksprogede ret i første instans i Bruxelles ⁽²⁷⁾ en foreløbig kendelse mod den belgiske stat efter anmodning fra klagerne. Retten fandt, at virtuelle væddemål umiddelbart havde samme kendetegn som både væddemål og automatiske hasardspil, dog uden at definere virtuelle væddemål som hørende under en af de to kategorier. Med forbehold af en afgørelse om sagens realitet eller indførelsen af en lovramme for virtuelle væddemål pålagde retten den belgiske stat at suspendere den »tilladelse«, der var givet til Ladbrokes. Den belgiske stat appellerede dommen uden opsættende virkning. For at opfylde dommen besluttede Spilkommissionen at annullere udsættelsen af suspenderingen af noten af 1. juli 2015, som således blev suspenderet den 1. juli 2017.

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

⁽²³⁾ Uddraget fra rapporten: »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 Ladbrokes, 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⁾ Henvisningen stammer fra referatet af et møde i Spilkommissionen den 2. januar 2017, hvoraf det fremgår: »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.« Det blev ligeledes anført på Spilkommissionens hjemmeside: »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⁾ Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel, kamer 26, AR 2017/1272/A., 1/Rocoluc 2/European Amusement Company tegen de Belgische Staat.

- (62) Følgelig fik ingen operatører, heller ikke Ladbrokes, tilladelse til at udbyde virtuelle væddemål i Belgien.
- (63) På trods af denne suspension udbød Ladbrokes fortsat virtuelle væddemål i virksomhedens spillebutikker. Som følge heraf anlagde flere spiloperatører sag mod Ladbrokes for at sikre, at selskabet afstod fra at drive virtuelle spilleautomater ⁽²⁸⁾.
- (64) I dom af 19. september 2019 fastslog Conseil d'État (Belgiens øverste forvaltningsdomstol), at Spilkommissionen ved rammeafgørelsen af 1. juli 2015 »uden bemyndigelse havde givet tilladelse til afholdelse af [virtuelle væddemål], uanset at det ikke var tilladt i henhold til lov af 7. maj 1999«. Belgiens øverste forvaltningsdomstol annullerede derfor de tre rammenoter af 12. januar 2012, 17. april 2013 og 1. juli 2015 og overgangsafgørelsen af 2. januar 2017, som ifølge domstolen forlængede virkningerne af noten af 1. juli 2015, og hvori der udtrykkeligt henvises til, at Spilkommissionen ikke kan behandle anmodninger om drift af virtuelle væddemål.

2.8. Foreløbige konklusioner i indledningsafgørelsen og den supplerende åbningsafgørelse

2.8.1. Foreløbige konklusioner i åbningsafgørelsen

- (65) På grundlag af oplysningerne fra klagerne, Ladbrokes og de belgiske myndigheder vurderede Kommissionen i åbningsafgørelsen påstandene om en mulig støtte til Ladbrokes for den påståede eneret til at drive virtuelle væddemålstjenester i Belgien.
- (66) Åbningsafgørelsen var baseret på de oplysninger, som Kommissionen havde til rådighed på tidspunktet for dens vedtagelse, og som de belgiske myndigheder og tredjeparter havde fremlagt. Kommissionen fandt foreløbig, at den anfægtede foranstaltning kan udgøre statsstøtte, da den kan:
- give Ladbrokes en fordel, der ydes ved hjælp af statsmidler i form af en reel eneret til at udbyde virtuelle væddemål i Belgien uden at betale en passende modydelse for denne ret
 - være selektiv, da den anfægtede foranstaltning kun fandt anvendelse på Ladbrokes
 - kan tilskrives Belgien, eftersom den tilladelse, der blev givet til Ladbrokes, samt rammemeddelelsen, på grundlag af hvilken denne tilladelse blev givet, blev vedtaget af Spilkommissionen, som er et offentligt organ
 - være konkurrenceforvridende og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne, eftersom den pågældende støtte er driftsstøtte, der styrker Ladbrokes' stilling i forhold til konkurrenterne, og spil er et liberaliseret og konkurrencepræget marked med flere operatører ud over Ladbrokes — såsom klagerne, der er aktive i Belgien — og da Ladbrokes er aktiv i flere andre medlemsstater
- (67) På dette grundlag konkluderede Kommissionen foreløbigt, at Ladbrokes ville have haft en reel eneret uden betaling af et specifikt (licens)gebyr til at udbyde virtuelle væddemål i Belgien i en vis periode mellem den 10. februar 2014 (datoen for e-mail om driftstilladelse til Ladbrokes) og 4. maj 2018 (dato for vedtagelse af kongeligt dekret af 2018 om regulering af virtuelle offlinevæddemål og de foretagender, der har tilladelse til at drive sådan virksomhed).

⁽²⁸⁾ Sagen blev anlagt den 7. august 2017 ved handelsretten i Bruxelles. I dom af 28. marts 2018 (A/17/03428) pålagde retten Ladbrokes at afstå fra at drive virtuelle spilleautomater fra den 3. dag efter forkyndelsen af dommen med pålæg af en tvangsbøde på 10 000 EUR pr. dags forsinkelse.

- (68) Det er værd at bemærke, at nogle af de forhold, der er beskrevet i åbningsafgørelsen, ændrede sig efter vedtagelsen af denne afgørelse. Efter at klagerne den 7. maj 2021 havde lagt sag an på nationalt plan, ophævede Belgiens øverste forvaltningsdomstol (Conseil d'État/Raad van State, appeldomstol i forvaltningsretlige sager) det kongelige dekret af 2018 med tilbagevirkende kraft ⁽²⁹⁾. Belgiens øverste forvaltningsdomstol fandt at:
- betingelserne for at drive automatiske hasardspil på virtuelle sportsbegivenheder, der er fastsat i kongeligt dekret af 2018, var mangelfulde. Ved gennem den overgangsordning, der er indført ved artikel 19 og 20 i det kongelige dekret af 2018 ⁽³⁰⁾, at tillade driften af spil på virtuelle sportsbegivenheder, selv om alle betingelser for driften endnu ikke var fastlagt, var kongeligt dekret af 2018 således i strid med artikel 43/4, § 2, stk. 3, i loven om spil
 - intet tilstrækkeligt retsgrundlag giver kongen mulighed for at delegere beføjelsen til at vedtage en protokol til Spilkommissionen (fastsat i artikel 15 i kongeligt dekret af 2018) ⁽³¹⁾ indeholdende forskriftsmæssige standarder, hvad enten de vedrører detaljerede eller tekniske spørgsmål. Da annulleringen af artikel 15 alene ville føre til en revision af det kongelige dekret af 2018, da det dermed ville være gældende uden krav om alle de driftsbetingelser, som kongen finder nødvendige, var det nødvendigt at annullere det kongelige dekret af 2018 i sin helhed.

2.8.2. Foreløbige konklusioner i den supplerende åbningsafgørelse

- (69) Efter annullering af det kongelige dekret af 2018 fremsatte klagerne og de belgiske myndigheder yderligere bemærkninger og oplysninger, der er beskrevet i kapitel 3 og 4 nedenfor. På dette grundlag vedtog Kommissionen en supplerende åbningsafgørelse.
- (70) Kommissionens oprindelige foreløbige holdning var, at Ladbrokes muligvis havde reel eneret og dermed opnåede statsstøtte tidligst fra den 10. februar 2014 og senest indtil den 4. maj 2018. Kommissionen ændrede denne foreløbige holdning ved at forlænge foranstaltningens mulige varighed ved den supplerende åbningsafgørelse frem til i dag.
- (71) Kommissionen fandt det nødvendigt at undersøge, om konsekvenserne af overgangsforanstaltningen i artikel 19 og 20 i kongeligt dekret af 2018 begunstigede Ladbrokes, da de var den eneste operatør, der fortsat kunne udnytte de virtuelle væddemålsterminaler, som de drev inden vedtagelsen af kongeligt dekret af 2018, uden at skulle bringe disse spil i overensstemmelse med den protokol, der skulle vedtages af Spilkommissionen i henhold til artikel 15 i det kongelige dekret af 2018 (betragtning 39 i den supplerende åbningsafgørelse).
- (72) Kommissionens ændrede foreløbige konklusion var derfor, at Ladbrokes muligvis havde en reel eneret til at udbyde virtuelle væddemål i Belgien i en periode, der tidligst begyndte den 10. februar 2014 (betragtning 49 i den supplerende åbningsafgørelse).

⁽²⁹⁾ Belgiens øverste forvaltningsdomstol, dom nr. 250.535 af 7. maj 2021.

⁽³⁰⁾ Artikel 19 i kongeligt dekret af 2018 indeholder følgende bestemmelse: «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».

Artikel 20 i kongeligt dekret af 2018 indeholder følgende bestemmelse: «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».

Ifølge Belgiens øverste forvaltningsdomstol er formålet med disse to bestemmelser at gøre det muligt for indehaveren af en klasse F2-licens at genoptage driften af spilleautomater på virtuelle sportsbegivenheder, som de drev, så snart det kongelige dekret af 2018 trådte i kraft, og at de blot skulle være forpligtet til at bringe deres spilleautomater i overensstemmelse med protokollen (i henhold til artikel 15), der skulle vedtages af Spilkommissionen tre måneder efter dekretets vedtagelse.

⁽³¹⁾ Artikel 15 i kongeligt dekret af 2018 indeholder følgende bestemmelse: «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) Det skal bemærkes, at Kommissionen både i åbningsafgørelsen (betragtning 60) og i den supplerende åbningsafgørelse (betragtning 42) fandt, at de belgiske myndigheder ikke havde givet nogen begrundelse for at erklære, at den anfægtede foranstaltning kunne være forenelig med det indre marked. Kommissionen havde heller ingen indikationer af, at denne foranstaltning, hvis den udgjorde statsstøtte, kunne anses for at være forenelig med det indre marked.

3. BEMÆRKNINGER FRA TREDJEPARTER OM ÅBNINGSAFGØRELSEN OG DEN SUPPLERENDE ÅBNINGSAFGØRELSE

3.1. Bemærkninger fra klagerne

- (74) Klagerne Rocoluc og EAC fremsatte deres bemærkninger til åbningsafgørelsen den 18. november 2020, mens deres søsterselskab The Faculty indgav sin klage den 23. februar 2024. Sammenfatningen af alle tre klager samt relevante efterfølgende yderligere bemærkninger og oplysninger fremlagt i forbindelse med undersøgelsen er anført nedenfor.

3.1.1. Kommentarer til Ladbrokes' eneret

- (75) I deres indlæg af 18. november 2020 gjorde klagerne Rocoluc og EAC gældende, at både Ladbrokes og den belgiske stat havde handlet for at bevare Ladbrokes' ulovlige ret til at drive virtuelle væddemål og for at afskrække Rocoluc og EAC fra at gribe ind over for denne ulovlige situation.
- (76) Rocoluc og EAC har gjort gældende, at det ikke i henhold til det kongelige dekret af 2018 var lovligt for operatører i klasse IV at udbyde virtuelle væddemål i Belgien. Det kongelige dekret af 2018 kan derfor ikke anses for at have bragt den ulovlige statsstøtte til ophør. Rocoluc og EAC har også fremlagt yderligere oplysninger om størrelsen af den ulovlige statsstøtte, som Kommissionen bør pålægge de belgiske myndigheder at tilbagesøge fra Ladbrokes.
- (77) I sin klage af 23. februar 2024 påpeger The Faculty ikke desto mindre, at selskabets klage i modsætning til klagerne fra Rocoluc og EAC specifikt er rettet mod den støtte, der er knyttet til udbuddet af de såkaldte virtuelle væddemålsspil udbudt »offline« eller »i fysiske butikker« i Ladbrokes' spillebutikker. The Faculty bemærker endvidere, at selskabet som operatør af en spilvirksomhed i klasse III ikke kan være aktivt online og derfor ikke er blevet negativt påvirket af udbuddet af virtuelle væddemålsspil via Ladbrokes' websted(er).
- (78) Ifølge klagerne fik Ladbrokes en ad hoc-tilladelse uden for de retlige rammer i kraft af de to e-mails fra Spilkommissionen dateret 10. februar 2014 (vedrørende virtuelle offlinevæddemål i Ladbrokes' spillebutikker) og af 5. marts 2015 (vedrørende virtuelle onlinevæddemål på Ladbrokes' websted).
- (79) Ifølge klagerne omfatter den påståede støtte statsmidler, fordi ad hoc-tilladelsen til Ladbrokes er blevet givet gratis. De belgiske myndigheder gav derfor afkald på deres ret til en betydelig del af statens indtægter og gav Ladbrokes en økonomisk fordel. Med hensyn til tilregnelsen af den påståede støtte understreger klagerne, at Spilkommissionen er en administrativ offentlig myndighed, der er etableret under Forbundsjustitsministeriet og derfor henhører under justitsministerens ansvarsområde.
- (80) Klagerne fremfører, at eneretten og den tilsvarende påståede statsstøtte i forbindelse med virtuelle offlinevæddemål blev tildelt den 10. februar 2014, fordi Spilkommissionens ulovlige rammebestemmelser specifikt var udformet med henblik på at give Ladbrokes mulighed for drive virtuelle væddemål med eneret. Spilkommissionens grundlæggende fejl var derfor ikke afvisningen af at trække Ladbrokes' ad hoc-tilladelse tilbage i januar 2016, men den oprindelige udstedelse af tilladelsen i februar 2014.
- (81) Desuden understreger klagerne, at kongeligt dekret af 2018, efter annullationen ved Belgiens øverste forvaltningsdomstols dom af 7. maj 2021, skal betragtes som ikkeeksisterende og ikke kan betragtes som en retsakt, der tillader udnyttelse af virtuelle væddemål i Belgien. Det betyder også, at den 4. maj 2018, som var den dato, hvor det ophævede kongelige dekret fra 2018 blev udstedt, ikke længere er relevant for vurderingen af varigheden af den påståede statsstøtte til Ladbrokes.

- (82) I denne sammenhæng hævder klagerne, at det i Belgiens øverste forvaltningsdomstols dom bekræftes, at Ladbrokes faktisk har nydt godt af en selektiv støtteforanstaltning som minimum frem til den 7. maj 2021 for virtuelle offlinevæddemål. Efter deres opfattelse har Belgiens øverste forvaltningsdomstol anført, at den overgangsforanstaltning, der er fastsat i artikel 19 i kongeligt dekret af 2018, alene har til formål at gøre det muligt for indehaveren af F2-licensen, dvs. Ladbrokes, at genoptage driften af de virtuelle væddemålsterminaler, som selskabet drev inden udstedelsen af det kongelige dekret af 2018, og ikke at skulle bringe disse spil i overensstemmelse med den protokol, som Spilkommissionen skal udarbejde i henhold til artikel 15 i kongeligt dekret af 2018.
- (83) Med undtagelse af Ladbrokes, der var omfattet af ovennævnte overgangsforanstaltning, fremgik det således af kongeligt dekret af 2018, at der ikke kunne udbydes virtuelle væddemål, indtil protokollen var vedtaget. Efter klagernes opfattelse formaliserede det kongelige dekret af 2018 derfor blot Ladbrokes' reelle monopol. Klagerne oplyser imidlertid, at dette standpunkt ikke ville være blevet accepteret af Belgiens øverste forvaltningsdomstol. Belgiens øverste forvaltningsdomstol var af den opfattelse, at den overgangsforanstaltning, der gjorde det muligt for Ladbrokes at udbyde virtuelle væddemålsspil før virtuelle væddemål var blevet endeligt lovreguleret med vedtagelsen af retsakten, som skulle fastsætte de nødvendige betingelser for virtuelle væddemål (bl.a. hvor de kan udbydes), ikke var i overensstemmelse med loven om spil.
- (84) The Faculty har endvidere gjort gældende, at flere spiludbydere har anlagt sag mod den belgiske stat og/eller Ladbrokes med positivt udkomme. The Faculty henviser til en dom af 28. marts 2018, hvori handelsretten i Bruxelles gav den belgiske faglige sammenslutning af udskænkingssteder (*La Fédération des cafés de Belgique* ASBL) medhold og beordrede Ladbrokes til at indstille sine aktiviteter inden for virtuelle offlinevæddemål. Ifølge The Faculty blev denne dom senere stadfæstet af appelretten ved dom af 9. august 2019.

3.1.2. Bemærkninger til den gældende ramme for virtuelle væddemål i Belgien

- (85) For det første understreger Rocoluc og EAC med hensyn til den gældende retlige ramme, at virtuelle væddemål er et »hybridt« hasardspil, der befinder sig i krydsfeltet mellem væddemål og automatiske hasardspil. I den forbindelse henviser de til de belgiske myndigheders erklæring om, at det er »ikke let at klassificere [dette hybridprodukt] inden for de eksisterende retlige rammer i loven om spil«.
- (86) De gentager, at den påståede eneret, som Ladbrokes blev indrømmet, var åbenbart ulovlig i henhold til belgisk ret, da den var baseret på en fejlagtig kvalificering af virtuelle væddemål.
- (87) For det andet hævder de, at de belgiske myndigheders tvivl med hensyn til den retlige værdi af de rammenoter, som Spilkommissionen har vedtaget (betragtning 49 i åbningsafgørelsen), er særligt relevante. De påpeger navnlig, at de belgiske myndigheder i forbindelse med den verserende sag ved de nationale domstole utvetydigt har bekræftet, at den tilladelse, som Ladbrokes blev givet til at drive virtuelle væddemål i Belgien, ikke var en »traditionel« spillicens, men en »ad hoc«-tilladelse, og at virtuelle væddemål er en aktivitet, der »ikke er reguleret af loven om spil«. Efter deres opfattelse tilbagebeviser denne udtalelse klart ræsonnementet om, at Ladbrokes' tilladelse til at udbyde virtuelle væddemål var baseret på og indgik i det nationale referencesystem for væddemål. De understreger desuden, at den tvivl, som de belgiske myndigheder har givet udtryk for, ikke er forenelig med den omstændighed, at Spilkommissionen pålagde en midlertidig suspendering af Ladbrokes' licens, fordi virksomheden ikke ophørte med at udbyde virtuelle væddemål efter den 1. juli 2017. De gør ligeledes gældende, at Belgiens øverste forvaltningsdomstol i en dom af 19. september 2019 fastslog, at loven om spil ikke tillader afholdelse af virtuelle væddemål, og at den derfor annullerede rammenoterne.
- (88) For det tredje bemærker de, at spørgsmålene om offentliggørelse af de rammenoter, der henvises til i åbningsafgørelsen, fodnote 5-7 og betragtning 49, allerede er blevet afgjort i forbindelse med annullationssøgsmålet mod disse rammenoter ved Belgiens øverste forvaltningsdomstol. I forbindelse med denne sag godtgjorde Rocoluc, at de oprindelige rammenoter af 12. januar 2012 og 17. april 2013 ikke var blevet offentliggjort, men først blev meddelt Rocoluc den 14. april 2017 i forbindelse med retssagen mod den belgiske stat. Dermed satte Spilkommissionen angiveligt ikke spørgsmålstejn ved disse resultater. Belgiens øverste forvaltningsdomstol besluttede derfor, at Rocoluc kunne udvide sin sag til at omfatte disse rammenoter.

- (89) For det fjerde gjorde de gældende, at selv om kongeligt dekret af 2018 blev vedtaget i et forsøg på at afhjælpe de virtuelle væddemåls ulovlige karakter, havde Spilkommissionen stadig ikke vedtaget protokollen med »de nødvendige tekniske krav til hasardspil i forbindelse med virtuelle sportsbegivenheder« i henhold til artikel 15 i kongeligt dekret af 2018.

3.1.3. Bemærkninger til de nationale retssager vedrørende virtuelle væddemål

- (90) I denne forbindelse hævder Rocoluc og EAC, at i modsætning til, hvad Kommissionen synes at foreslå (betragtning 21 i åbningsafgørelsen), var de nationale retssager om lovligheden af rammenoterne ikke knyttet til den effektive suspendering af rammenoterne og Ladbrokes' ad hoc-tilladelse til at udbyde virtuelle væddemål den 1. juli 2017. De informerer også om Stanleybets erstatningskrav mod den belgiske stat den 14. december 2016, hvorefter Domstolen pålagde den belgiske stat at yde Stanleybet erstatning for den lidte skade.
- (91) Klagerne meddelte også Kommissionens tjenestegrene, at Rocoluc og EAC den 28. marts 2017 også anlagde erstatningssøgsmål mod de belgiske myndigheder. Sagen er angiveligt stadig under behandling på grund af efterslæb ved appelleren i Bruxelles.
- (92) De forklarer endvidere, at Ladbrokes' appel til prøvelse af kendelsen om ophør af 15. februar 2018 stadig er under behandling ved appeldomstolen i Bruxelles. Appeldomstolen i Bruxelles afsagde imidlertid dom vedrørende Ladbrokes' appel af handelsretten i Bruxelles' afgørelse af 28. marts 2018. Ved dom af 9. august 2019 forkastede appeldomstolen Ladbrokes' appel og stadfæstede den tidligere kendelse mod Ladbrokes om at indstille virksomhedens aktiviteter inden for virtuelle væddemål. Rocoluc og EAC er imidlertid blevet underrettet om, at Fédération des Cafés de Belgique ASBL ⁽³²⁾ (i det følgende benævnt »FedCaf«) og de belgiske myndigheder havde indgået en aftale, hvorved sidstnævnte ville afholde sig fra at træffe yderligere foranstaltninger over for Ladbrokes.
- (93) Endelig gentager Rocoluc sin påstand om, at kongeligt dekret af 2018 ikke inddrager den hybride karakter af virtuelle væddemål, og at overgangsbestemmelsen i artikel 19 i kongeligt dekret af 2018 uretmæssigt giver Ladbrokes en fordel ved ikke rettidigt at have standset den ulovlige udnyttelse af virtuelle væddemål og virker som en garanti for, at Ladbrokes yderligere kan udnytte ad hoc-tilladelsen.

3.1.4. Bemærkninger til varigheden af den påståede statsstøtte til Ladbrokes

- (94) Rocoluc og EAC er af den opfattelse, at eneretten og den tilsvarende påståede statsstøtte til Ladbrokes blev tildelt den 10. februar 2014. De har henvist til, at rammenoterne, som de anser for at være ulovlige, fra begyndelsen havde til formål at give Ladbrokes eneret til at drive virtuelle væddemål i Belgien. Rammenoterne fra 2012 og 2013 blev udarbejdet efter en anmodning fra Ladbrokes og blev ikke offentliggjort. Det var først med offentliggørelsen i september 2015 i forbindelse med oprettelsen af et særligt underudvalg, at andre spiludbydere blev informeret om den ulovlige ramme for virtuelle væddemål.
- (95) Efter klagerens opfattelse nægtede Spilkommissionen, efter at de andre operatører var blevet informeret om mulighederne for at udbyde virtuelle væddemål, andre operatører at udbyde virtuelle væddemål. Ifølge klagerne forblev navnlig Stanleybets anmodning om tilladelse, der blev indgivet den 28. oktober 2015, ubesvaret, mens Ladbrokes den 10. februar 2014 og den 5. marts 2015 havde modtaget en bekræftelse på at måtte udbyde virtuelle væddemål offline såvel som online inden for mindre end en dag. Klagerne anfører, at der ikke er nogen objektiv begrundelse for denne forskelsbehandling.
- (96) Som svar på Kommissionens konklusion om, at eneretten ophørte senest den 4. maj 2018 eller tidligst den 1. juli 2017 (betragtning 55 i åbningsafgørelsen), anfører Rocoluc og EAC, at datoen den 4. maj 2018 (dvs. datoen for vedtagelsen af kongeligt dekret af 2018) ikke bragte præferencebehandlingen af Ladbrokes til ophør og derfor ikke kan betragtes som den dato, hvor Ladbrokes ikke længere modtog ulovlig statsstøtte.

⁽³²⁾ FedCaf Belgium er en nonprofitorganisation, der blev grundlagt den 1. juni 2011. FedCaf Belgium er en organisation, der forsvarer belgiske ejere af udskænkningsteders interesser. Se også: <http://www.fedcaf.be>.

- (97) Desuden gentager de, at Spilkommissionen ikke vedtog protokollen i artikel 15 i kongeligt dekret af 2018 med »de nødvendige tekniske krav til hasardspil i forbindelse med virtuelle sportsbegivenheder«, hvilket betyder, at enhver form for virksomhed vedrørende virtuelle væddemål indtil da skulle anses for ulovlig. I mangel af generelle, klare og gennemsigtige kriterier havde de belgiske myndigheder nødvendigvis en vid skønsmargen ved godkendelse af og kontrol med virtuelle væddemål i Belgien. Som følge heraf vil den belgiske stats accept af virtuelle væddemålstjenester, der udbydes af en (eller flere) udbydere, stadig udgøre selektiv statsstøtte, der ydes til denne (disse) udbyder(e), også selv om Ladbrokes i øjeblikket ikke længere er den eneste udbyder af virtuelle væddemål i Belgien.

3.1.5. Bemærkninger til statsstøttens størrelse

- (98) Rocoluc og EAC mener, at Kommissionen er i stand til præcist at fastslå det støttebeløb, som Ladbrokes har modtaget, og opfordrer derfor Kommissionen til selv at fastsætte støttebeløbet og de renter, som de belgiske myndigheder skal tilbagesøge.
- (99) Klagerne fremlægger en tabel med skøn over den støtte, som Ladbrokes angiveligt modtog baseret på bruttospilindtægterne i 2017 i Ladbrokes' spilbutikker. Klagerne hævder, at der kan henvises til det vederlag, som det nationale lotteri betaler til gengæld for eneretten til at drive lotterispil.

3.1.6. Bemærkninger til annulleringen i 2021 med tilbagevirkende kraft af kongeligt dekret af 2018

- (100) Efter vedtagelse af åbningsafgørelsen modtog Kommissionen den 26. maj 2021 yderligere bemærkninger fra klagerne, hvori det blev meddelt Kommissionen, at det kongelige dekret af 2018 den 7. maj 2021 var blevet annulleret med tilbagevirkende kraft (hvilket betyder, at det bør betragtes som ikkeeksisterende), og at dekretet dermed ikke kan anses for at have bragt den påståede støtte til Ladbrokes til ophør.
- (101) Med hensyn til varigheden af den påståede støtte mener klagerne, at det kongelige dekret af 2018 efter Belgiens øverste forvaltningsdomstols dom af 7. maj 2021 ville blive betragtet som ikkeeksisterende i belgisk ret og derfor ikke kan betragtes som en retsakt, der tillader udnyttelse af virtuelle væddemål i Belgien. Det betyder også, at den 4. maj 2018, som var den dato, hvor det ophævede kongelige dekret fra 2018 blev vedtaget, ikke længere er relevant for vurderingen af varigheden af den påståede statsstøtte til Ladbrokes.
- (102) Desuden fremførte klagerne, at ovennævnte dom fra Belgiens øverste forvaltningsdomstol bekræfter, at Ladbrokes har nydt godt af en selektiv støtteforanstaltning som minimum frem til den 7. maj 2021. Efter deres opfattelse accepterede de belgiske myndigheder stadig Ladbrokes' aktiviteter vedrørende virtuelle væddemål, selv om aktiviteterne er ulovlige i henhold til belgisk lov.
- (103) Klagerne mener, at Belgiens øverste forvaltningsdomstols dom af 7. maj 2021 bekræfter, at det eneste formål med den overgangsforanstaltning, der er fastsat i artikel 19 i kongeligt dekret af 2018, var at tillade »indehaveren af F2-licensen«⁽³³⁾, dvs. Ladbrokes, at genoptage driften af de virtuelle væddemålsterminaler, som selskabet drev før vedtagelsen af kongeligt dekret af 2018, og ikke at bringe disse spil i overensstemmelse med den protokol, der skulle vedtages af Spilkommissionen i henhold til artikel 15 i kongeligt dekret af 2018.

3.1.7. Klagernes argumenter for forlængelse af åbningsafgørelsen

- (104) På mødet med Kommissionens tjenestegrene den 23. februar 2023 gentog klagerne EAC og Rocoluc anmodningen om en korrigerende åbningsafgørelse om forlængelse af varigheden af den påståede støtte. De hævdede navnlig, at den tilbagevirkende annullering af kongeligt dekret af 2018 udgør en væsentlig ændring. Den relevante undersøgelsesperiode bør derfor forlænges: i) indtil den 7. maj 2021 for virtuelle offlinevæddemål, da ingen operatører har lov til at drive eller faktisk driver virtuelle offlinevæddemål efter denne dato, og ii) på ubestemt tid for virtuelle onlinevæddemål, fordi Ladbrokes stadig tilbyder virtuelle onlinevæddemål, selv om det i øjeblikket ikke er tilladt.

⁽³³⁾ Klagerne mener, at Ladbrokes som eneoperatør var den eneste adressat for overgangsforanstaltningen.

- (105) Ifølge klagerne skal annulleringen af kongeligt dekret af 2018, som kun regulerede virtuelle offlinevæddemål, anses for at have de samme konsekvenser for virtuelle onlinevæddemål. På trods af, at kongeligt dekret af 2018 blev annulleret, tilbød Ladbrokes dog stadig virtuelle onlinevæddemål.
- (106) Den 23. februar 2024 modtog Kommissionen et indlæg fra The Faculty, som har et klasse III-spillested med licens C. Indlægget vedrører den samme anfægtede foranstaltning, men vedrører udelukkende den påståede støtte i forbindelse med udbuddet af virtuelle offlinevæddemål i Ladbrokes' spillebutikker. The Faculty hævdede, at det som operatør af en spilvirksomhed i klasse III ikke kan være aktivt online og derfor ikke er blevet negativt påvirket af udbuddet af virtuelle væddemålsspil via Ladbrokes' websted(er).

3.1.8. Bemærkninger til den supplerende åbningsafgørelse

- (107) Som en indledende bemærkning påpeger Rocoluc og EAC en væsentlig fejl i Kommissionens supplerende åbningsafgørelse, betragtning 8 og 24, hvori det fejlagtigt anføres, at klagerne og Kommissionen havde holdt møde den 23. februar 2023 i stedet for den 16. februar 2023.
- (108) For det andet, for så vidt angår definitionen af virtuelle væddemål, henviser Rocoluc og EAC til deres klage af 1. marts 2019, hvori de forklarede, at virtuelle væddemål vedrører et »hybridt« produkt, der afvikles som en blanding af reelle væddemål og automatiske hasardspil. Selv om de belgiske myndigheder udtrykkeligt havde bekræftet, at virtuelle væddemål reelt er et hybridprodukt, havde de samtidig i hele forløbet reelt afslået, at virtuelle væddemål er af hybrid karakter.
- (109) Ifølge klagerne blev virtuelle væddemål i forbindelse med Spilkommissionens rammenoter uretmæssigt sidestillet med reelle væddemål, mens de i kongeligt dekret af 2018 blev (gen)bekræftet som automatisk hasardspil.
- (110) For det tredje har Rocoluc og EAC gentaget deres bemærkninger vedrørende vurderingen af varigheden af den ulovlige statsstøtte til Ladbrokes under henvisning til deres skrivelse af 18. november 2020.
- (111) I denne forbindelse understregede Rocoluc og EAC, at den påståede »usikkerhed« med hensyn til de retlige rammer for virtuelle væddemål udelukkende fremføres af den belgiske stat (se betragtning 58-60).
- (112) Med hensyn til virtuelle onlinevæddemål minder Rocoluc og EAC om, at de såkaldte supplerende A+-, B+- eller F1 +-licenser til onlinehasardspil i henhold til artikel 43/8 i loven om spil kun kan tildeles til drift af spil af samme art som dem, der udbydes i den fysiske verden. De har gjort gældende, at den belgiske stat i lyset af denne bestemmelse tidligere har fastslået, at Ladbrokes' ad hoc-tilladelse til virtuelle onlinevæddemål var knyttet til selskabets tilladelse til virtuelle offlinevæddemål. Da Ladbrokes var den eneste operatør, der havde fået ad hoc-tilladelse fra de belgiske myndigheder til drift af virtuelle væddemål i sine spillebutikker, var Ladbrokes også den eneste operatør, der kunne udbyde virtuelle onlinevæddemål, og den eneste operatør, der rent faktisk havde modtaget en ulovlig ad hoc-tilladelse til virtuelle onlinevæddemål pr. e-mail af 5. marts 2015. Denne præferencebehandling ville følgelig have været gældende under det kongelige dekret af 2018. På trods af annulleringen af det kongelige dekret af 2018 tilbyder Ladbrokes stadig virtuelle onlinevæddemål. Ladbrokes modtog derfor stadig ulovlig statsstøtte vedrørende virtuelle onlinevæddemål.

3.2. Bemærkninger fra Ladbrokes

- (113) I sit indlæg af 18. december 2020 fremsatte Ladbrokes bemærkninger til åbningsafgørelsen. I de supplerende indlæg af 22. november 2024, 9. december 2024 og 21. januar 2025 fremsatte Ladbrokes yderligere bemærkninger.

3.2.1. Bemærkninger om klagernes manglende status som interesserede parter

- (114) Ladbrokes har oplyst, at Belgiens øverste forvaltningsdomstol ved dom af 25. juni 2024 ⁽³⁴⁾ erklærede Rocoluc licenser ulovlige, dvs. licens B3892 (offline) og B3892+ (online). Efter deres opfattelse kunne Belgiens øverste forvaltningsdomstol kun annullere de nævnte licenser med tilbagevirkende kraft.
- (115) Ifølge Ladbrokes havde Rocoluc derfor ikke længere interesse i den foreliggende sag, eftersom selskabet ikke er og ikke kan være aktivt inden for spillesektoren i henhold til belgisk ret. Rocoluc kunne derfor ikke betragtes som en klager, der er aktiv inden for spillesektoren, eller som minimum som en legitim konkurrent til Ladbrokes. Rocoluc ville dermed ikke være »interesseret part« som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i Rådets forordning (EU) 2015/1589 ⁽³⁵⁾.

3.2.2. Bemærkninger til Ladbrokes' licenser

- (116) Ladbrokes understreger, at selskabet var og stadig er indehaver af alle de krævede kategorier af licenser udstedt af Spilkommissionen, dvs. F1, F1+ og flere F2-licenser, hvilket gør det muligt for selskabet at acceptere væddemål og organisere og udbyde væddemål i Belgien, både online og offline. Ladbrokes oplyser desuden, at der på daværende tidspunkt var 35 F1-licensindehavere i Belgien.

3.2.3. Bemærkninger til den retlige ramme for virtuelle væddemål i Belgien

- (117) For så vidt angår virtuelle onlinevæddemål var det efter Ladbrokes' opfattelse tilstrækkeligt, at en indehaver af en F1+-licens underrettede Spilkommissionen. Ladbrokes anfører, at dette forklarer, hvorfor en embedsmand fra Spilkommissionen uden repræsentationsbeføjelse i februar 2014 via en kort e-mail bekræftede, at Ladbrokes kunne starte offlinevæddemål på virtuelle begivenheder, og selskabet anmodede om yderligere rapportering om aktiviteten.
- (118) Ladbrokes har ligeledes anført, at en embedsmand fra Spilkommissionen uden repræsentationsbeføjelse af samme grund den 5. marts 2015 ved en kort e-mail bekræftede over for Ladbrokes, at selskabet kunne tilbyde virtuelle onlinevæddemål via sit websted.
- (119) Ladbrokes har gjort gældende, at Spilkommissionen ikke har kompetence til at ændre den gældende regulering ved et kongeligt dekret, som kun kan fremsættes og medunderskrives af den kompetente minister.
- (120) Ladbrokes forklarede, at Spilkommissionen den 1. juni 2016 ændrede holdning. Spilkommissionen i) bekræftede, at indehavere af klasse F1-licenser kan indgive en ny ansøgning om at udbyde virtuelle væddemål på de betingelser, der er fastsat i det tidligere notat af 1. juli 2015, ii) besluttede at suspendere rammenoten af 1. juli 2015 og de meddelte godkendelser fra ikrafttrædelsen af kongeligt dekret af 2018, og iii) besluttede, da denne ikrafttræden forventedes at finde sted den 1. januar 2017, at udsætte datoen for suspendering af nævnte note til den 1. januar 2017.
- (121) Den 2. januar 2017 udsatte Spilkommissionen igen ikrafttrædelsen af suspenderingen af noten af 1. juli 2015, denne gang til den 30. juni 2017.
- (122) Spilmyndigheden besluttede også, at »ingen nye driftstilladelser ville komme på dagsordenen«. Ladbrokes oplyser, at Spilmyndigheden den 27. juli 2018 pålagde Ladbrokes sanktioner ved en afgørelse, hvorved Ladbrokes' licens FA116428 og FA+-116428 suspenderedes for en periode på én dag den 3. september 2018.
- (123) Ladbrokes har endvidere gjort gældende, at spørgsmålet om lovligheden af driften af virtuelle væddemål som »væddemål« fortsat er uafklaret. Efter Ladbrokes opfattelse ville argumentet om, at det rent faktisk var »væddemål«, hvis udnyttelse hører under F1-, F2- og F1+-licenser, bekræfte alle rettigheder. Spørgsmålet verserer dog stadig ved den nationale ret, som endnu ikke har truffet afgørelse i sagen.

⁽³⁴⁾ Dom nr. 260.246.

⁽³⁵⁾ Rådets forordning (EU) 2015/1589 af 13. juli 2015 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af artikel 108 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUT L 248 af 24.9.2015, s. 9, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj>).

3.2.4. Bemærkninger om fraværet af en »tilladelse« med gyldige licenser, der kræves for at drive virtuelle væddemål

- (124) Indledningsvis henviser Ladbrokes til åbningsafgørelsen, hvori Kommissionen anfører, at »udøvelsen af Ladbrokes' reelle eneret var begyndt: tidligst den 10. februar 2014, som er den dato, hvor den belgiske Spilkommission (...) via e-mail har givet Ladbrokes ret til at drive virtuelle offlinevæddemål (betragtning 53 i åbningsafgørelsen) (...)«.
- (125) Ladbrokes har gjort gældende, at denne sætning er faktuel ukorrekt i to henseender. For det første tildelte Spilkommissionen ikke Ladbrokes rettigheder. Den bekræftede kun, at de licenser, som Ladbrokes allerede var i besiddelse af, gjorde det muligt at drive virtuelle væddemål. For det andet omhandler Spilkommissionens e-mail af 10. februar 2014 ikke eksklusive rettigheder. Ladbrokes havde som indehaver af F1-, F1+- og F2-licenser mulighed for at udbyde virtuelle væddemål, og det samme gjaldt for øvrige indehavere af sådanne gyldige licenser. Den omstændighed, at ingen anden F1-licenstagere anmodede Spilkommissionen om at drive virtuelle væddemål, medfører ikke, at Ladbrokes havde eneret.
- (126) Ladbrokes bemærker endvidere, at Spilkommissionen kun har tilladelse til at udstede specifikke kategorier af licenser til at drive hasardspil/væddemål i overensstemmelse med loven om spil. Spilkommissionen har i henhold til loven om spil ikke lov til at udstede retningslinjer med bindende virkning, der finder generel anvendelse. Ladbrokes forklarede, at de allerede i 2011 anmodede om vejledning fra Spilkommissionen om en planlagt ny aktivitet, nemlig væddemål på virtuelle begivenheder, da dette er god praksis i en reguleret industri.
- (127) Eftersom virtuelle væddemål blev anset for at være væddemål, og alle retlige og reguleringsmæssige forpligtelser, der gælder for væddemål, erklæres for gældende for virtuelle væddemål, skulle der ikke gives nogen særlig licens eller tilladelse til udnyttelsen heraf. Udnyttelsen af virtuelle væddemål var allerede omfattet af F1-, F2- og F1 +-licenserne. Spilkommissionen tildelte derfor ikke Ladbrokes en licens til virtuelle væddemål.
- (128) De e-mails, som Spilkommissionen sendte den 10. februar 2014 og den 5. marts 2015, bekræftede, at Ladbrokes kunne drive aktiviteterne, fordi selskabet var indehaver af de relevante licenser. Under alle omstændigheder kunne disse e-mails, der blev sendt af en embedsmand i Spilkommissionen uden repræsentationsbeføjelser, ikke betragtes som en formel tilladelse, da de hverken er omfattet af spilovens rammer eller har et andet retsgrundlag. De kunne højst betragtes som en simpel anerkendelse fra Spilkommissionens side af, at den påtænkte aktivitet var omfattet af anvendelsesområdet for den F1-licens, som Ladbrokes allerede var indehaver af, og derfor var lovlig.

3.2.5. Bemærkninger om manglende hensigt om at give Ladbrokes eneret

- (129) Ladbrokes har gjort gældende, at Spilkommissionen med de førnævnte bekræftende e-mails ikke havde til hensigt at give Ladbrokes nogen form for eneret. Efter Ladbrokes opfattelse ville en eneret være i strid med de belgiske myndigheders politiske mål om »kanalisering«. Med undtagelse af *Loterie Nationale* (et selskab med den belgiske stat som enejer) ville de belgiske myndigheder bestræbe sig på at opfylde kundernes efterspørgsel ved at etablere en række regulerede operatører, der konkurrerede om at opfylde den pågældende efterspørgsel. Ladbrokes henviser til Spilkommissionens rammenoter af 12. januar 2012, 17. april 2013 og 1. juli 2015, der bekræfter lovligheden af væddemål på virtuelle begivenheder for alle indehavere af en F1-licens. Alle disse operatører kunne have indledt aktiviteter for at udbyde virtuelle væddemål, hvilket ingen af dem gjorde på det tidspunkt, formodentlig på grund af investeringsomfanget og forretningsrisikoen.
- (130) Fra den 13. januar 2016 (datoen for afgørelsen om at suspendere rammeafgørelsen af 1. juli 2015) blev »tilladelsen« til Ladbrokes desuden suspenderet. Ladbrokes skulle derfor reelt ophøre med at udbyde virtuelle væddemål fra den 1. juni 2016, hvilket senere blev ændret til den 30. juni 2017. Ladbrokes har i denne forbindelse gjort gældende, at selskabet opererede under usikkerheden om, at aktiviteterne til enhver tid kunne blive indstillet. Der kan således ikke gives en klarere bekræftelse af, at Ladbrokes ikke oppebar en eneret.

- (131) Ladbrokes påpegede, at to konkurrenter, nemlig Stanleybet og Sagevas, i 2015 og 2016 valgte at anmode om en sådan »tilladelse«, dvs. meddelte, at de ville udbyde virtuelle væddemål. Ifølge Ladbrokes blev Stanleybets anmodning af Spilkommissionen anset for at være mangelfuld. Med hensyn til Sagevas offentliggjorde selskabet, at det ville drive de virtuelle væddemål uden »tilladelse« fra Spilkommissionen, vel vidende at det ville ske uden kontrol. Efter Ladbrokes' opfattelse erklærede Spilkommissionen udtrykkeligt dette i sin note af 2. januar 2017 uden at meddele, at der ikke ville blive truffet håndhævelsesforanstaltninger. Alene det forhold, at disse anmodninger blev indgivet, viser, at alle indehavere af klasse F1-licenser fuldt ud forstod, at driften af virtuelle væddemål var åben for alle indehavere af klasse F1-licenser, og at ingen operatører mente, at Ladbrokes fik eksklusive rettigheder.
- (132) Desuden begyndte Tiercé Ladbrokes SA, der ligesom Ladbrokes er et datterselskab af Entain i Belgien, også at udbyde virtuelle væddemål i de spillebutikker, som selskabet drev, samtidig med at Ladbrokes gjorde det. Tiercé Ladbrokes modtog ingen »tilladelse« fra Spilkommissionen. Tiercé Ladbrokes er en anden juridisk enhed, og i betragtning af den formalitet, der karakteriserer den sektorspecifikke forordning (hvis der tildeles en »tilladelse« eller licens, er den altid til en bestemt juridisk enhed), viser dette også, at Ladbrokes ikke blev givet eneret.
- (133) Ladbrokes præciserer endvidere, at Spilkommissionen i modsætning til Kommissionens foreløbige konklusioner (betragtning 54 i åbningsafgørelsen) først i januar 2017 ændrede sin politik og besluttede ikke at give en ny »tilladelse«, da regeringen var ved at udarbejde et kongeligt dekret om fastlæggelse af betingelser for virtuelle væddemål.
- (134) Ladbrokes har fastholdt, at Spilkommissionens beslutning om at ophøre med at udstede »tilladelser« til virtuelle væddemål ud fra et juridisk synspunkt ikke havde nogen retsvirkning. De »tilladelser«, som Spilkommissionen suspenderede, var nemlig kun fastsat af Spilkommissionen som fortolkningsvejledning, men de havde ingen bindende virkning, da Spilkommissionen under alle omstændigheder ikke kan vedtage bindende og eksigible regler, der finder generel anvendelse.
- (135) På trods af denne ændring af politikken kunne indehavere af klasse F1-licenser derfor have tilbudt deres kunder virtuelle væddemål inden for rammerne af sådanne licenser. De kunne have afværget eventuelle retlige indsigelser med argumentet om, at de havde ret til at udbyde væddemål på virtuelle begivenheder, hvilket var Spilkommissionens egen opfattelse indtil 2016, ved blot at henholde sig til deres eksisterende licens og artikel 4 i loven om spil. Det er netop, hvad Ladbrokes gjorde fra den 1. juli 2017. Selskabet fortsatte driften af virtuelle væddemål alene på grundlag af sine F-licenser. Sagevas erklærede i 2016-2017, at selskabet også ville drive virtuelle væddemål uden tilladelse fra Spilkommissionen. Ladbrokes kender ikke den nøjagtige grund til, at de endte med ikke at gøre det.
- (136) På samme måde startede konkurrenterne ikke virtuelle væddemål efter januar 2017 som følge af:
- Spilkommissionens afgørelse om ikke at vurdere nye ansøgninger om »tilladelse« i afventning af udstedelsen af det kongelige dekret af 2018 (som alle anså for umiddelbart forestående, hvilket i sidste ende viste sig at være forkert)
 - de to operatørers beslutning om ikke at anfægte denne ændring af politikken eller om at drive aktiviteten udelukkende på grundlag af deres licens.

3.2.6. *Beviser for konkurrence på markedet for virtuelle væddemål*

- (137) Ladbrokes har gjort gældende, at selskabet reelt var udsat for konkurrence. Selskabet fremlagde oplysninger, der var indsamlet fra skriftlige indlæg og websøgninger, vedrørende virtuelle væddemålstjenester.
- a) Virtuelle onlinevæddemål
- (138) Ladbrokes hævder, at onlineaktivitet udgør en betydelig konkurrence for Ladbrokes' offlineaktivitet, hvilket Kommissionen anerkendte i sin afgørelse om onlinespil i den danske spilleafgiftslov⁽³⁶⁾ hvori Kommissionen konkluderede, at »onlinekasinoer og landbaserede kasinoer bør betragtes som værende i en retlig og faktisk sammenlignelig situation. Eftersom onlinespil og landbaserede spil er forbundet med de samme risici, vedrører den anmeldte foranstaltning både onlinespil og landbaserede spil«.

⁽³⁶⁾ Kommissionens afgørelse 2012/140/EU af 20. september 2011 om foranstaltning C 35/10 (ex N 302/10), som Danmark agter at gennemføre i form af afgifter af onlinespil i den danske lov om afgifter af spil (EUT L 68 af 7.3.2012, s. 3, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec/2012/140\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/dec/2012/140(1)/oj)).

(139) Ladbrokes har fremlagt faktuelle beviser for, at der findes flere operatører, der tilbyder virtuelle væddemål online. Sagsøgerens indlæg indeholder navnlig screenshots af de websteder, der drives af flere væddemålsoperatører i Belgien. Der var et tilbud fra operatøren BetFirst.be, som leverede forskellige former for virtuelle væddemål til begivenheder som sport og andre begivenheder i december 2014. Anden dokumentation viser skærbillederne af onlinetilbuddet til virtuelle væddemålsbegivenheder fra flere andre operatører:

- Hjemmesiden Cirkus ⁽³⁷⁾ tilbød »virtuelle sportsbegivenheder« med en klar angivelse af virtuelle væddemål under »sportsvæddemål« som et klart modstykke til »livevæddemål«.
- Hjemmesiden Golden Vegas ⁽³⁸⁾ tilbød virtuelle væddemål.
- Hjemmesiden Bingoal ⁽³⁹⁾ tilbød også virtuelle væddemål på nederlandsk kaldet »virtueel« i form af »virtuel fodbold«, »virtuelt hestevæddeløb«, »virtuel tennis« og »virtuelt hundeløb«.
- Hjemmesiden 36win ⁽⁴⁰⁾ tilbød »virtuelle« væddemål.

b) Virtuelle offlinevæddemål

(140) Ladbrokes tilbyder kopier af forskellige kuponer til virtuelle sportsvæddemål købt for forskellige beløb med forskellige gevinster i en anden operatørs, Stanleybets, fysiske spillebutikker i april, september og oktober 2019. Det fremgår af kopierne, at billetterne er udstedt af Stanleybet i Belgien og har forskellige serienumre, mens de alle er udstedt til virtuelle sportsgrene (væddemål).

(141) Ladbrokes leverede også fotografier af forskellige skærme i Stanleybets spillebutikker. Skærmene viser, at væddemålene blev indgået i april 2019 i en af Stanleybets spillebutikker i Belgien. De viser også tydeligt, at spillene drejede sig om virtuelle sportsvæddemål.

3.2.7. Subsidiære argumenter vedrørende den reelle eneret med hensyn til varigheden af den påståede støtte

(142) Ladbrokes har subsidiært gjort gældende, at såfremt Ladbrokes blev indrømmet en eneret (hvilket ikke var tilfældet), var den periode, hvor Ladbrokes kunne have udnyttet denne eneret, kortere, end Kommissionen har anført, da Ladbrokes stod over for flere retlige udfordringer i forbindelse med aktiviteterne. Det skyldes, at Spilkommissionen først besluttede at suspendere analysen af konkurrenternes »anmodninger om tilladelser« den 2. januar 2017.

(143) Da den »tilladelse«, der blev givet til Ladbrokes, også blev suspenderet med virkning fra den 1. juli 2017, kunne de belgiske myndigheder heller ikke have givet Ladbrokes »eneret« efter denne dato. Den omstændighed, at den belgiske stat ikke har anlagt sag mod Ladbrokes efter den 1. juli 2017 med henblik på at få aktiviteten indstillet, udgør ikke tildeling af en »eneret« med en markedsværdi.

(144) Ladbrokes oplyser, at selskabet ophørte med at udbyde virtuelle væddemål den 30. marts 2018 for på anmodning af *Fédération des cafés de Belgique* at efterkomme et påbud fra handelsretten i Bruxelles (Tribunal de commerce de Bruxelles), som blev forkyndt.

(145) Endelig fremfører Ladbrokes også, at der ikke ville være grund til at forlænge perioden for de påståede støtteforanstaltninger (se betragtning 38-40 i den supplerende åbningsafgørelse).

⁽³⁷⁾ www.circus.be.

⁽³⁸⁾ www.goldenvegas.be.

⁽³⁹⁾ www.bingoal.be.

⁽⁴⁰⁾ www.36win.be.

3.2.8. Subsidiære argumenter vedrørende »den reelle eneret« med hensyn til det påståede støttebeløb

- (146) Subsidiært, selv hvis det antages, at Ladbrokes fik eneret (hvilket ikke var tilfældet), ville den fortjeneste, der kunne genereres heraf, være betydeligt lavere end det, som Kommissionen anførte i åbningsafgørelsen (fodnote 26). Ladbrokes har oplyst følgende bruttoresultattal for virtuelle offline- og onlinevæddemål for perioden januar til juni 2017:

a) bruttoresultatet for Ladbrokes SA's virtuelle offlinevæddemål fra januar til juni 2017:

LADBROKES	Jan.-jun. 2017	Jan.	Feb.	Mar.	Apr.	Maj	Jun.
BSI	10 391 808	1 771 459	1 664 138	1 820 429	1 358 982	1 733 687	2 043 114
Skat	- 1 558 771	- 265 719	- 249 621	- 273 064	- 203 847	- 260 053	- 306 467
Indtægt Andel	- 556 384	- 91 688	- 86 095	- 94 288	- 70 394	- 89 536	- 124 383
Kommissio- nen	- 1 141 556	- 172 630	- 162 831	- 171 484	- 207 163	- 233 776	- 193 672
Brutto- avance	7 135 096	1 241 423	1 165 591	1 281 592	877 578	1 150 321	1 418 592

b) bruttoresultatet for virtuelle onlinevæddemål på hjemmesiden Ladbrokes.be fra januar til juni 2017:

	Jan.-jun. 2017	Jan.	Feb.	Mar.	Apr.	Maj	Jun.
BSI	182 539	33 875	21 435	18 199	38 204	35 075	35 750
Skat	- 20 079	- 3 726	- 2 358	- 2 002	- 4 202	- 3 858	- 3 932
Kommissio- nen	- 11 044	- 2 049	- 1 297	- 1 101	- 2 311	- 2 122	- 2 163
Brutto- avance	151 416	28 099	17 781	15 096	31 691	29 095	29 654

- (147) Ladbrokes hævder, at disse faktiske tal er markant lavere end de 34 600 000 EUR, der er nævnt i fodnote 26 i åbningsafgørelsen. Selv hvis det antages, at Ladbrokes havde i) eneret, ii) som krævede betaling af godtgørelse (begge elementer er ikke påvist), ville det efter Ladbrokes' opfattelse være retligt og faktisk ukorrekt at antage, at markedsværdien af en sådan eneret var højere end den opnåede fortjeneste. Et sådant ræsonnement ville indebære, at en operatør ville være parat til at udføre aktiviteten med et (meget betydeligt) tab.
- (148) For så vidt angår anvendelsen af omfordelingssatsen for *Loterie Nationale*, er det ubegrundet, da *Loterie Nationale* er en offentlig institution, hvis formål er at dele hele sit overskud med den belgiske stat.

4. BEMÆRKNINGER FRA DE BELGISKE MYNDIGHEDER

- (149) De belgiske myndigheder fremsatte bemærkninger vedrørende de retlige rammer for virtuelle væddemål i Belgien og fraværet af statsstøtte. I deres indlæg hævder de belgiske myndigheder, at der ikke blev ydet statsstøtte til Ladbrokes med hensyn til virtuelle væddemål, fordi der hverken fandtes en retlig ramme, der krævede en særlig licens til virtuelle væddemål, eller at Spilkommissionen havde udstedt eller havde mandat til at udstede en juridisk bindende tilladelse hertil.

4.1. Bemærkninger til de retlige rammer for spil i Belgien

- (150) De belgiske myndigheder forklarer, at det er loven om spil, der definerer typerne af tilladelser til at drive hasardspil. Reglerne er yderligere uddybet gennem forskellige kongelige dekreter. Spilkommissionen gennemfører disse regler inden for rammerne af sine beføjelser. Spilkommissionen kan kontrollere overholdelsen af loven og f.eks. beslutte at indlede en sanktionsprocedure mod en licensindehaver, men kun inden for rammerne af loven og dens gennemførelsesdekreter. Spilkommissionen kan ikke oprette nye licenser eller indføre nye betingelser for at opnå en licens ⁽⁴¹⁾. Den kan dog rådgive interessenterne om fortolkningen af loven.
- (151) Med hensyn til den licens, der kræves til en spillebutik, præciserer de belgiske myndigheder, at driften af en spilvirksomhed i klasse IV kræver både en licens F1 og F2.
- (152) Ifølge de belgiske myndigheder kan der være en vertikal integration mellem spillebutikken og spiludbyderen, hvilket betyder, at en virksomhed eller en gruppe af virksomheder kan have både F1- og F2-licenser. En F2-licensindehaver kan imidlertid også være helt uden tilknytning til den F1-spiludbyder, hvis væddemålsprodukter vedkommende sælger. Ud over egentlige spillebutikker (dvs. spilvirksomheder i klasse IV) kan kiosker også erhverve en F2-licens og sælge visse væddemålsprodukter (om end efter andre regler) i kiosken.
- (153) Desuden anfører de belgiske myndigheder, at der i Belgien i henhold til loven om hasardspil ikke findes nogen definition som sådan af ordet »spil«. Spil kan omformuleres som deltagelse i hasardspil. Loven indeholder dog en definition af »hasardspil« som spil med indsats, hvor mindst en af spillerne taber sin indsats, og hvor mindst en spiller eller spiludbyderen opnår en gevinst, og hvor tilfældigheder påvirker spillets udfald, vinderne eller gevinstens størrelse, eventuel kun på en sekundær måde.
- (154) De belgiske myndigheder påpeger desuden, at et »væddemål« defineres som et hasardspil, hvor hver spiller satser en indsats, og hvor gevinst eller tab ikke skyldes en handling fra spillernes side, men resultatet af en usikker begivenhed, der afgøres uden spillernes medvirken.
- (155) De belgiske myndigheder anfører, at der ikke er noget samlet (automatisk) »spilmarked«. Der bør skelnes mellem forskellige virksomhedstyper. For det første anvendes begrebet »automatiske hasardspil« til at henvise til hasardspil, der spilles på en maskine, hvilket navnlig sker i spilvirksomheder i klasse I (kasinoer) og klasse II (spillehaller), men også i mere begrænset omfang i andre spilvirksomheder, dvs. spillesteder i klasse III (udskænkingssteder) og klasse IV (spillebutikker). De automatiske spilprodukter, der tilbydes i klasse I-virksomheder (f.eks. spilleautomater), er forskellige fra dem, der tilbydes i klasse II-virksomheder (f.eks. automatiske terningspil), og er underlagt forskellige regler. Denne forskel er endnu større, når man sammenligner maskinerne i klasse I- eller klasse II-virksomheder med maskinerne i klasse III- eller IV-virksomheder.
- (156) Endelig står det i betragtning af de betydelige moralske, religiøse og kulturelle forskelle mellem de forskellige medlemsstater og manglen på europæisk harmonisering inden for spilsektoren hver medlemsstat frit for at fastlægge sin egen spilpolitik og de begrænsninger, som den anser for nødvendige for at beskytte sine egne almene interesser. Det eneste krav, der pålægges i EU-retten, er, at sådanne restriktioner i) er forholdsmæssige, for så vidt som de er egnede til at nå det eller de mål, som den pågældende medlemsstat har påberåbt sig, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål, og ii) anvendes uden forskelsbehandling. Begrænsninger vil normalt opfylde proportionalitetstesten, hvis de passer ind i en sammenhængende og systematisk spilpolitik.

⁽⁴¹⁾ I henhold til artikel 6 og 7 i loven om spil er det kun kongen, der ved dekret udstedt af ministerrådet har ret til at fastsætte typerne af tilladelser og de dertil knyttede krav til drift af hasardspil.

4.2. Bemærkninger om Ladbrokes' manglende eneret

- (157) Ifølge de belgiske myndigheder er de rammenoter, som Spilkommissionen har udstedt, ikke bindende. De har til formål at overvåge udviklingen af virtuelle væddemål på det belgiske marked. Dette synspunkt blev indarbejdet i den anden rammenote af 17. april 2013, som anerkendte virtuelle væddemål som et hasardspil, der er tilladt i henhold til loven om spil, ved at anføre: »For at kunne overvåge denne udvikling – [...] – tæt, ville det være at foretrække, at alle F1 [licensindehavere] der ønsker at tilbyde disse væddemål, sender en foreløbig anmodning om tilladelse til Spilkommissionen«.
- (158) Med den såkaldte »tilladelse« gav Spilkommissionen Ladbrokes tilsagn om, at den ikke ville anse Ladbrokes' virtuelle væddemålsprodukt som værende i strid med loven om spil, og at den ikke ville håndhæve loven som et forbud mod virtuelle væddemål. Spilkommissionens pågældende »tilladelser« til Ladbrokes skal betragtes som bekræftelser på fortolkningen af det produkt, som Ladbrokes har forelagt Spilkommissionen i henhold til gældende lovgivning. De belgiske myndigheder anfører også, at »tilladelsen« som sådan ikke var påkrævet. De har påpeget, at den helt enkelt ikke findes i den relevante retlige ramme.
- (159) De belgiske myndigheder påpegede »tilladelsens« uformelle karakter i form af en e-mail fra en person fra sekretariatet, der ikke havde beføjelse til at repræsentere Spilkommissionen. Dette viser, at en sådan »tilladelse« under alle omstændigheder ikke kan betragtes som et formelt krav eller en formel afgørelse vedtaget af Spilkommissionen.
- (160) Da en sådan »tilladelse« ikke giver Ladbrokes nogen ret, men kun informerer Ladbrokes om, at de virtuelle væddemål, som selskabet har til hensigt at udbyde, er et hasardspil, som den belgiske lov giver enhver F1-licensindehaver mulighed for at udbyde på det belgiske marked, blev Ladbrokes ikke indrømmet nogen fordel. Enhver operatør kunne have sendt en »tilladelsesanmodning« til Spilkommissionen på det tidspunkt, hvor Ladbrokes gjorde det, og ville have modtaget den samme uformelle fortolkning.
- (161) De belgiske myndigheder giver endvidere oplysninger om Spilkommissionens holdning til to andre anmodninger fra operatører i klasse IV. Med hensyn til Stanleybets anmodning af 28. oktober 2015 underrettede Spilkommissionen Stanleybet om et nyoprettet underudvalg og om, at Spilkommissionen først ville behandle anmodningen, når resultaterne af underudvalgets aktiviteter var kendt. En anden anmodning fra Stanleybet af 17. juni 2016 blev oprindeligt afvist på grund af ufuldstændige sagsakter og senere på grund af igangværende drøftelser om et lovgivningsinitiativ vedrørende virtuelle væddemål. For så vidt angår en anden anmodning fra Sagevas af 23. august 2016 blev denne ikke behandlet af Spilkommissionen af de samme grunde som for Stanleybet, først på grund af en ufuldstændig sag, derefter den 3. november 2016, fordi et lovgivningsinitiativ om virtuelle væddemål var undervejs.
- (162) De belgiske myndigheder mener, at klagerne vidste, at rammenoterne om virtuelle væddemål ikke kunne udgøre en retlig ramme, hvorunder Spilkommissionen kunne give en tilladelse til en licensindehaver og nægte den til en anden, hvis disse operatører opererede under samme forhold.
- (163) Mere generelt kunne ingen operatører med rimelighed have troet, at rammenoterne udgjorde et egentligt og retskraftigt lovkrav om at opnå en eller anden form for »ad hoc-licens til virtuelle væddemål«.
- (164) De belgiske myndigheder forklarer også, at det ikke var vanskeligere for andre end for Ladbrokes at begynde at udbyde virtuelle væddemålsprodukter af samme art i deres spilvirksomheder i klasse IV med de relevante F1- og F2-licenser. Efter deres opfattelse kan det ikke hævdes, at Spilkommissionen gennemførte en anden håndhævelsespolitik over for Ladbrokes end over for andre udbydere af virtuelle væddemål. Spilmyndigheden kunne derfor ikke anses for at være selektiv i sin håndhævelse af loven om spil, fordi det kun var Ladbrokes, der indledte aktiviteter og drev virtuelle væddemål i henhold til de almindelige regler i loven om spil.
- (165) De belgiske myndigheder bemærker endvidere, at Belgiens øverste forvaltningsdomstol annullerede Spilkommissionens rammenoter, fordi domstolen var uenig i Spilkommissionens fortolkning af loven om spil i noterne. Belgiens øverste forvaltningsdomstol fandt, at »[Spilkommissionen] ikke blot skabte en ramme for tilrettelæggelse af væddemål på virtuelle begivenheder, der er tilladt i henhold til loven, men snarere tillod tilrettelæggelse af denne type væddemål uden at have den rette kompetence hertil, mens det ikke er tilladt i henhold til loven af 7. maj 1999 [om hasardspil]«.

- (166) De belgiske myndigheder er endvidere uenige i, at den »tilladelse«, der blev givet til Ladbrokes, kunne suspenderes, da den i første omgang ikke havde nogen retsvirkninger. Ikke desto mindre vedtog Spilkommissionen den 13. januar 2016 sin afgørelse om at suspendere anvendelsen af dens rammenote fra 2015 og den »tilladelse«, der blev givet til Ladbrokes med virkning fra den 1. juni 2016. Som følge heraf fik Ladbrokes en overgangsperiode på fem måneder til at afvikle sine virtuelle væddemålsaktiviteter. Spilkommissionen valgte denne anbefalede minimale overgangsperiode og vedtog en to måneder længere overgangsperiode, indtil suspenderingen af Ladbrokes' »tilladelse« skulle træde i kraft. Med henblik herpå baserede Spilkommissionen sig på den omstændighed, at Ladbrokes allerede havde tilbudt virtuelle væddemål siden 2014. Der bør derfor tages hensyn til Ladbrokes' investering i virtuelle væddemål og den periode, hvor Ladbrokes allerede havde udbudt virtuelle væddemål.
- (167) Under alle omstændigheder trådte det kongelige dekret i kraft den 4. maj 2018. I sit indlæg af 21. februar 2021 bekræftede de belgiske myndigheder udtrykkeligt, at der ville være flere F1-licensindehavere i Belgien, der udbød virtuelle væddemål i faste spilvirksomheder i klasse IV i henhold til betingelserne i det kongelige dekret af 4. maj 2018. Som eksempler kan nævnes SRL Bingo Bet, Derby (Ladbrokes), Stanleybet og Wedwinkel-bettica.
- (168) Med hensyn til annulleringen med tilbagevirkende kraft af det kongelige dekret af 2018 mener de belgiske myndigheder, at det ikke har nogen indvirkning på varigheden af den påståede foranstaltning. Selv om det kongelige dekret af 2018 bør anses for aldrig at have eksisteret i belgisk ret, betyder dette ikke, at betingelserne for ulovlig statsstøtte er opfyldt. Kriterierne i det nu annullerede kongelige dekret af 2018 blev anvendt uden forskelsbehandling på alle gyldige indehavere af F1- og F2-licenser, der havde til formål at udbyde virtuelle væddemål. Dekretet begünstigede ikke selektivt visse virksomheder i forhold til andre.
- (169) De belgiske myndigheder fremsendte forskellige holdninger til det kongelige dekret 2018 og annulleringen heraf med tilbagevirkende kraft. De anførte, at flere operatører på det belgiske marked nu ville udbyde virtuelle væddemål på de betingelser, der var fastsat i det kongelige dekret af 2018. Endvidere erklærede de belgiske myndigheder, at spilvirksomheder i klasse IV (spillebutikker) nu havde tilladelse til at udbyde virtuelle væddemål. Virtuelle væddemål som beskrevet i det kongelige dekret af 2018 (artikel 2) kræver »multiplayer«-spillemaskiner, hvor flere spillere kan satse i forskellige spillebutikker på samme tid på den samme virtuelle sportsbegivenhed. Virtuelle væddemål anses for i tilstrækkeligt omfang at kunne sidestilles med »monoplayer«-spillemaskiner og er derfor tilladt under F1- og F1+-licenser. Med andre ord betragtes virtuelle væddemål som mere beslægtede med maskinspil end faktiske sportsvæddemål, så det er logisk, at F1+-licensindehavere, der tilbyder landbaserede »monoplayer«-spillemaskiner, har lov til at drive virtuelle onlinevæddemål.

4.3. Subsidiære bemærkninger til beregningen af det mulige støttebeløb

- (170) Subsidiært mener de belgiske myndigheder med hensyn til benchmarket for beregningen af det mulige støttebeløb, at behandlingen af *Loterie Nationale*, som henvist til i åbningsafgørelsen ⁽⁴²⁾, ikke kan sammenlignes med Ladbrokes. I henhold til national ret er *Loterie Nationale* ansvarlig for afholdelsen af offentlige lotterier til gavn for offentligheden og under ministeriets kontrol, samtidig med at selskabet er forpligtet til aktivt at informere offentligheden om afhængighed af spil og væddemål og til aktivt at samarbejde med myndigheder og andre aktører for at tilvejebringe en aktiv og koordineret forebyggelsespolitik, navnlig med hensyn til afhængighed. Alle overskud er afsat til dette formål og andre humanitære projekter. Overskuddet overføres ikke til det belgiske statsbudget, men geninvesteres i *Loterie Nationale*, for at selskabet fortsat kan opfylde sine forpligtelser som offentlig tjeneste. Den pris, som *Loterie Nationale* betaler for det lovbestemte monopol, udgør en helt anden situation end den, hvor en medlemsstat indrømmer eksklusive rettigheder og beslutter ikke at maksimere de indtægter, der ellers kunne være opnået ved disse tilskud.
- (171) Desuden har *Loterie Nationales* eneret eksisteret allerede før oprettelsen af Den Europæiske Union. Det nationale lotteri har flere forpligtelser til at yde offentlig tjeneste og har ingen ret til overskud, da den belgiske stat har ret til at modtage hele overskuddet. De belgiske myndigheder bemærker endvidere, at staten maksimerer de mulige indtægter fra det nationale lotteris monopol, dvs. hele overskuddet fra *Loterie Nationale*. Selv hvis *Loterie Nationale* havde været et passende benchmark, hvilket ikke er tilfældet, ville statens faktiske indtægter fra tildeling af en sådan eneret være hele *Loterie Nationales* overskud.

⁽⁴²⁾ Fodnote 26.

5. VURDERING AF FORANSTALTNINGEN

- (172) Genstanden for denne afgørelse er den af klagerne påståede ulovlige støtte i henhold til artikel 24, stk. 2, i forordning (EU) 2015/1589. For at foranstaltningen kan betragtes som ulovlig statsstøtte, skal den ydes uden Kommissionens godkendelse.
- (173) For at en foranstaltning kan anses som støtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF skal alle betingelser i denne bestemmelse desuden være opfyldt. For det første skal foranstaltningen kunne tilregnes staten og være finansieret ved hjælp af statsmidler. For det andet skal den give modtagerne en fordel. For det tredje skal fordelene være selektiv på den måde, at den begunstiger »visse virksomheder eller visse produktioner«. For det fjerde skal foranstaltningen fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne. Hvis mindst et af de fire kumulative kriterier ikke er opfyldt, udgør foranstaltningen ikke statsstøtte.

5.1. Rocoluc, EAC og The Faculty som interesserede parter

- (174) Kommissionen mener, at The Faculty's interesser kan blive berørt af den påståede foranstaltning, da The Faculty opererer på de samme eller lignende markeder for hasardspil som Rocoluc og EAC, hvis interesser også kan blive berørt af den påståede foranstaltning, som også anført i åbningsafgørelsen. Kommissionen betragter derfor The Faculty, Rocoluc og EAC som interesserede parter som omhandlet i artikel 1, litra h), og som klager som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i forordning (EU) 2015/1589. Ladbrokes' argument om, at klageren Rocoluc ikke har status som interesseret part (betragtning 114-115), ændrer ikke ved denne konklusion ⁽⁴³⁾.

5.2. Fraværet af en foranstaltning, der tillægger en ret

- (175) Ifølge klagerne består foranstaltningen i de rettigheder, der er tildelt Ladbrokes til at udbyde virtuelle væddemålstjenester på det belgiske marked. Klagerne mener, at disse rettigheder udgør ulovlig statsstøtte ydet af Spilkommissionen bekræftet i e-mails fra en embedsmand uden beføjelser af 9. februar 2014 og 5. marts 2015.
- (176) I forordning (EU) 2015/1589 defineres »ulovlig støtte« som »ny støtte, der er gennemført i strid med artikel 108, stk. 3, i TEUF«. Det kræves, at en foranstaltning skal gennemføres af medlemsstaten for at kunne betragtes som ulovlig støtte. Hverken rammebemærkningerne (afsnit 2.3.1) eller de ovennævnte e-mails, der er sendt til Ladbrokes (afsnit 2.6), kan imidlertid betragtes som en tildelingsakt, der giver Ladbrokes eksklusive rettigheder.

5.2.1. Rammenoter om virtuelle væddemål vedtaget af Spilkommissionen

- (177) Ladbrokes var den første operatør, der planlagde en virtuel væddemålsaktivitet over for de belgiske myndigheder i 2011 (betragtning 126). Da Ladbrokes besluttede at udbyde virtuelle væddemål i Belgien, indeholdt loven om spil ikke en specifik henvisning til virtuelle væddemål, hverken online eller offline, inden for rammerne af ordningen med tilladelser til hasardspil.
- (178) Derfor identificerede Spilkommissionen et behov for fortolkning af, hvordan virtuelle væddemål skal kategoriseres. Den 12. januar 2012 udsendte Spilkommissionen sin første rammenote med titlen »Betting on Virtual Events« (betragtning 39). I rammenoten sondredes der ikke udtrykkeligt mellem virtuelle væddemål online og offline, men de belgiske myndigheder bekræftede, at det reelt vedrørte virtuelle væddemål offline (betragtning 169).
- (179) Formålet med rammenoten af 2012 var at undersøge, om den ændrede lov om spil eller dens gennemførelsesbekendtgørelser indeholdt retlige indsigelser mod udbud af væddemål om virtuelle (sports)begivenheder. Spilkommissionen konkluderede: »Ud fra et juridisk synspunkt er organisering/udbud af væddemål på virtuelle (sports)begivenheder i overensstemmelse med bestemmelserne i loven om spil, for så vidt som denne type væddemål anses for at være væddemål på begivenheder. Resultatet er reelt ukendt, og begivenheden har et usikkert udfald bestemt af en »tilfældig nummergenerator«. I betragtning af at væddemål på virtuelle (sports)begivenheder er væddemål på begivenheder, betyder det, at denne type væddemål kun kan finde sted i faste spilvirksomheder i klasse IV. [...]«.

⁽⁴³⁾ Jf. i denne retning dom af 17. september 2015, Mory m.fl. mod Kommissionen (C-33/14 P, ECLI:EU:C:2015:609, præmis 77).

5.2.2. Relevante licenser for virtuelle væddemål i Belgien

- (180) For så vidt angår reglerne om virtuelle væddemål bemærker Kommissionen indledningsvis, jf. betragtning 28, at begrebet »automatiske hasardspil« anvendes til at henvise til hasardspil, der spilles på en maskine, hvilket navnlig sker i spilvirksomheder i klasse I (kasinoer) og klasse II (spillehaller), men også, om end i mere begrænset omfang, på andre spillesteder, dvs. spillesteder i klasse III (barer) og klasse IV (spillebutikker).
- (181) Som bekræftet af de belgiske myndigheder (betragtning 169) opretholdt spilvirksomheder i klasse IV (der drives under licens F1, F1+ og F2) i hele perioden muligheden for at tilbyde monoplayer-spillemaskiner til deres kunder. Dette var allerede fastsat i kongeligt dekret af 22. december 2010 om reglerne for drift af automatiske hasardspil, der er tilladt i spilvirksomheder i klasse IV ⁽⁴⁴⁾.
- (182) I loven om spil fastsættes de forskellige typer licenser og hvilken type spil, der kan udbydes under disse licenser og på hvilke betingelser. Reglerne blev yderligere uddybet gennem forskellige kongelige dekreter.
- (183) I henhold til artikel 25 i loven om spil kræver driften af en spillebutik, som er en spilvirksomhed i klasse IV, både en licens F1 og F2. Licens F1 kræves for at organisere væddemål (dvs. skabe væddemålsprodukter til salg til spillere), mens licens F2 kræves for at tage væddemål fra spillere (dvs. sælge væddemålsprodukterne direkte til forbrugerne). En spillebutik (klasse IV-virksomhed) skal have en F2-licens til at indgå væddemål på vegne af en væddemålsoperatør (med licens F1).
- (184) Efter at have kontrolleret Ladbrokes' licenser bemærker Kommissionen, at Ladbrokes havde en klasse F1-licens, der gør det muligt at drive en væddemålsvirksomhed, en klasse F2-licens, der gør det muligt at tage imod væddemål på vegne af en F1-licenshaver, i en fast eller mobil spilvirksomhed i klasse IV, og som også gør det muligt for Ladbrokes at indgå væddemål uden for en væddemålsvirksomhed i klasse IV i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 43/4, stk. 1, 5 og 2 i loven om spil, og en yderligere klasse F1+-licens, der gør det muligt at udbyde væddemål via informationssamfundets værktøjer, dvs. online. Med hensyn til klagerne argument om forskelsbehandling af operatører i klasse II, når det drejer sig om virtuelle væddemål, bemærker Kommissionen Spilkommissionens holdning om at begrænse aktiviteten med virtuelle væddemål til kun at omfatte operatører i klasse IV. Denne begrænsning er i overensstemmelse med begrundelsen i det kongelige dekret af 2018, hvori det understreges, at det er absolut nødvendigt af hensyn til beskyttelse af spillerne kun at tillade, at dette nye hasardspil tilbydes af klasse IV-virksomheder (betragtning 43).
- (185) Kommissionen har ligeledes noteret sig oplysningerne fra de belgiske myndigheder om, at Ladbrokes ikke var den eneste operatør på det belgiske marked, der havde de relevante licenser F1 og F1+ til at drive virtuelle væddemål (betragtning 167). Ladbrokes' dominerende stilling fremgår dog tydeligt af, at Ladbrokes var den første operatør, der introducerede og begyndte at udbyde virtuelle væddemålstjenester i Belgien (betragtning 126-128). Denne tidlige start og det at være den første af sin slags gav Ladbrokes en »first mover«-fordel. Andre operatører fulgte langsomt efter og viste interesse for virtuelle væddemål i 2015 og 2016. Derefter voksede markedet for virtuelle væddemål, men den lovgivningsmæssige ramme, som staten skulle tilvejebringe, fulgte ikke med udviklingen (betragtning 59).

5.2.3. Manglende tildeling gennem »tilladelser« til virtuelle væddemål

- (186) Ifølge Unionens retsinstanser skal statsstøtte anses for at være »tildelt« som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF på det tidspunkt, hvor støttemodtageren tildeles retten til at modtage den i henhold til den gældende nationale lovgivning ⁽⁴⁵⁾, dvs. at den nationale lovgivning skal fastsætte virkninger, for at en sådan retsakt kan fuldbyrdes i henhold til national ret.

⁽⁴⁴⁾ Artikel 1 i kongeligt dekret af 22. december 2010 (»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⁾ Dom af 28. februar 2024, Scandlines Danmark og Scandlines Deutschland mod Kommissionen, T- 390/20, ECLI:EU:T:2024:126, præmis 45, Dom af 25.1.2022, Kommissionen mod European Food m.fl., C-638/19 P, ECLI:EU:C:2022:50, præmis 115.

- (187) I den foreliggende sag er Spilkommissionens rolle, som forklaret i betragtning 35, at kontrollere overholdelsen af loven inden for rammerne af den belgiske lov og dens gennemførelsesdekreter. Spilkommissionen er en del af den belgiske offentlige forvaltning, men har en rådgivende rolle og opgaven med at gennemføre den eksisterende regulering i spilsektoren, som den belgiske lovgiver har vedtaget.
- (188) Som anført i loven om spil, der definerer Spilkommissionens beføjelser (se betragtning 35), har Spilkommissionen ikke beføjelse til at skabe nye rettigheder for operatører til spil og væddemål. Når den udsteder licenser, skal den holde sig inden for rammerne af de beføjelser, den er tillagt i henhold til loven om spil, og den kan ikke oprette nye kategorier af licenser (betragtning 150). De rammenoter, der er udstedt af Spilkommissionen (se betragtning 39), kan ikke betragtes som retsgrundlag for lovligt at tillade en spil- eller væddemålsaktivitet. Desuden blev disse rammenoter annulleret af Belgiens øverste forvaltningsdomstol i 2019 (betragtning 64).
- (189) Som nævnt i betragtning 40 forklarede Spilkommissionen desuden i rammenoten fra 2012, at »for nøje at kunne overvåge udviklingen (...) er det at foretrække, at hver enkelt F1 [operatør], der ønsker at arrangere sådanne væddemål, sender en forudgående anmodning om tilladelse til dette formål til sekretariatet for Spilkommissionen«.
- (190) Med hensyn til betydningen af en »tilladelse« viser ordlyden i rammenoten fra 2012, at operatørerne ikke var tvungne eller underlagt krav, men snarere blev tilskyndet (*»det er at foretrække«*) til at anmode om en særlig tilladelse til at drive virtuelle offlinevæddemål. Specifikt henviste Spilkommissionen ikke til nogen bestemmelse i loven om spil som grundlag for sin »præference«, der er udtrykt i notatet (*»det er at foretrække«, »for at kunne følge udviklingen nøje«*). Faktisk blev »tilladelserne« senere annulleret af Belgiens øverste forvaltningsdomstol på grundlag af de argumenter, der blev fremført vedrørende handling uden beføjelser (betragtning 38).
- (191) Kommissionen er af den opfattelse, at de fremsendte e-mails blot var en bekræftelse af, at det kunne antages, at Ladbrokes som et klasse IV-foretagende var indehaver af de relevante licenser til at drive virtuelle væddemål. I lyset af Spilkommissionens fortolkning var alle klasse IV-virksomheder med den relevante licens berettigede til at udbyde virtuelle væddemål, da de var omfattet af disse licenser (se betragtning 40-41). Derfor blev Ladbrokes som operatør af licenser i klasse IV F1, F2 og F1+ anset for at være berettiget til at drive virtuelle væddemål uden at kræve yderligere godkendelse eller en ny licens fra de belgiske myndigheder.
- (192) Enhver klasse IV-operatør kunne i princippet have sendt en »tilladelsesanmodning« til Spilkommissionen på omtrent samme tidspunkt som Ladbrokes, og den ville så højst sandsynligt have fået den samme fortolkning. Denne mulighed var imidlertid ikke forudsat for andre klasser, herunder klasse II-operatører som klagerne, da de ikke blev anset for at være berettigede til at drive virtuelle væddemål. Kommissionen bemærker, at ingen af klagerne var virksomheder i klasse IV med de relevante licenser, og at de ikke indgav en sådan anmodning til Spilkommissionen.
- (193) Det var desuden først på et senere tidspunkt, at Stanleybet og Sagevas fremsatte deres anmodning om fortolkning. De juridiske overvejelser havde imidlertid udviklet sig i mellemtiden. Først afslog Spilkommissionen at behandle anmodningen på grund af ufuldstændige filer. Efterfølgende ønskede Spilkommissionen ikke at give en fortolkning på grund af et igangværende lovgivningsinitiativ om virtuelle væddemål (se betragtning 161). Afvisningen af disse to nyere anmodninger kan ikke betragtes som et afslag på at tildele denne operatør rettigheder.
- (194) I denne forbindelse er Kommissionen enig med de belgiske myndigheder i (se betragtning 162), at ingen erhvervsdrivende med rimelighed kunne tro, at rammenoterne skabte en eksigibel ret til at opnå en ad hoc-licens og specifik licens til virtuelle væddemål, som kun ville være blevet tildelt Ladbrokes.
- (195) På baggrund af ovenstående betragtninger konkluderer Kommissionen, at eftersom der ikke i henhold til loven om spil var krav om, at en særlig licens skulle godkendes af Spilkommissionen for virtuelle væddemål, og at rammenoten fra 2012 ikke krævede nogen særlig tilladelse, havde den administrative meddelelse om »tilladelser« ikke retsvirkning, for så vidt som en sådan virkning ville svare til en licens. Ladbrokes blev som udbyder af licenser i klasse IV, F1, F2 og F1+ anset for at være berettiget til at drive virtuelle væddemål uden yderligere godkendelse eller en ny licens fra de belgiske myndigheder. Det kan derfor konkluderes, at de e-mailsvar, som Spilkommissionen sendte til Ladbrokes, ikke gav Ladbrokes en juridisk håndhævelig ret. De pågældende e-mails kan derfor ikke betragtes som en tildelingsakt i statsstøtterettens forstand.

5.3. Fravær af en foranstaltning, der indebærer tildeling af eneret

5.3.1. Ingen eneretsvirkning på markedet for virtuelle onlinevæddemål

- (196) I henhold til fast retspraksis definerer artikel 107 i TEUF en statsstøtteforanstaltning på grundlag af dens virkninger. Det er derfor relevant at vurdere den påståede foranstaltnings virkninger på markedet ⁽⁴⁶⁾.
- (197) For så vidt angår virtuelle onlinevæddemål fremgår det af de faktiske omstændigheder, at de e-mails, som Spilkommissionen sendte, ikke havde den virkning i forhold til andre operatører, at Ladbrokes blev tildelt eneret, som kunne sidestilles med statsstøtte.
- (198) Som nævnt i betragtning 192 fik alle operatører i klasse IV med F1-, F2- og F1+-licenser lov til at udbyde virtuelle væddemål uden yderligere godkendelse eller licens fra de belgiske myndigheder.
- (199) Ladbrokes indsendte skærbilleder af de websteder, der drives af forskellige spilvirksomheder, der tilbyder virtuelle onlinevæddemål på bestemte tidspunkter (betragtning 201). Dette viser, at andre operatører, såsom Circus ⁽⁴⁷⁾, Golden Vegas ⁽⁴⁸⁾ eller Bingoal ⁽⁴⁹⁾, 36win ⁽⁵⁰⁾ ud over Ladbrokes tilbød virtuelle onlinevæddemål.
- (200) På grundlag af de foreliggende oplysninger ser det ud til, at Spilkommissionen ikke har pålagt disse udbydere af virtuelle onlinevæddemål en sanktion eller truffet håndhævelsesforanstaltninger. Den indførte heller ikke et forbud mod Ladbrokes, men suspenderede midlertidigt selskabets licens i en dag (betragtning 122).
- (201) Desuden bekræftede de belgiske myndigheder, at annulleringen med tilbagevirkende kraft af det kongelige dekret af 2018 ved afgørelse af 7. maj 2021 fra Belgiens øverste forvaltningsdomstol kun vedrørte virtuelle offlinevæddemål (spillevirksomheder i klasse IV). Annulleringen havde ingen indvirkning på virtuelle onlinevæddemål, da flere operatører fortsatte med at tilbyde disse efterfølgende (betragtning 167).
- (202) På grundlag af den foreliggende dokumentation kan det konkluderes, at de e-mails, der blev sendt af Spilkommissionen, ikke havde virkninger, der kunne sidestilles med statsstøtte i forhold til andre operatører med hensyn til tildeling af eneret til virtuelle onlinevæddemål til Ladbrokes.

5.3.2. Ingen eneretsvirkning på markedet for virtuelle offlinevæddemål

a) Ingen effektiv eneret baseret på Spilkommissionens fortolkning

- (203) Som de belgiske myndigheder udtrykkeligt har bekræftet, fik alle faste væddemålsvirksomheder i klasse IV med licens F1 og F2 fra den 10. februar 2014 til den 1. juli 2017 lov til at drive virtuelle offlinevæddemål. De belgiske myndigheder påpegede, at det kun var Ladbrokes, der gjorde dette, selv om alle operatører af en fast væddemålsvirksomhed i klasse IV med den relevante gyldige licens kunne have udbudt virtuelle offlinevæddemål (se betragtning 192).
- (204) Operatøren Sagevas offentliggjorde, at de ville drive virtuelle væddemål uden »tilladelse« fra Spilkommissionen. Spilkommissionen meddelte udtrykkeligt denne erklæring i note af 2. januar 2017 uden at meddele håndhævelsesforanstaltninger.
- (205) Det skal endvidere bemærkes, at Tiercé Ladbrokes SA, som er et datterselskab af Entain og Ladbrokes' søsterselskab i Belgien, også begyndte at udbyde virtuelle væddemål i de spillebutikker, som selskabet drev, samtidig med at Ladbrokes gjorde det. Tiercé Ladbrokes modtog ingen »tilladelse«. Tiercé Ladbrokes er en anden juridisk enhed end Ladbrokes. I betragtning af den formelle ordlyd i den sektorspecifikke forordning, hvoraf det fremgår, at en »tilladelse« eller en licens tildeles en specifik juridisk enhed ⁽⁵¹⁾, viser dette, at Ladbrokes ikke var alene om at tilbyde virtuelle væddemål.

⁽⁴⁶⁾ Se Domstolens dom af 22. december 2008, British Aggregates mod Kommissionen, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, præmis 85 og 89 samt citeret retspraksis, Domstolens dom af 8. september 2011, Kommissionen mod Nederlandene, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, præmis 51, Domstolens dom af 15. november 2011, Kommissionen og Spanien mod Government of Gibraltar og Det Forenede Kongerige, forenede sager C-106/09 P og C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, præmis 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⁾ Nærmere oplysninger om ansøgningsskemaet til en licens: <https://www.gamingcommission.be/en/operators/licences/betting-licence-f1-f2-f1>.

- (206) Selv om Spilkommissionen ændrede holdning i retning af, at virtuelle væddemål ikke var en form for væddemål, og at Spilkommissionen derfor ikke længere meddelte, at virtuelle væddemål kunne udbydes i spilvirksomheder i klasse IV (med licens F1 og F2), kunne alle faste væddemålsvirksomheder i klasse IV med den relevante licens lovligt drive virtuelle væddemål.
- (207) Pr. 1. juli 2017 suspendede Spilkommissionen den »tilladelse«, der blev givet til Ladbrokes i 2014. Ladbrokes fortsatte imidlertid med at udbyde virtuelle væddemål selv efter den 1. juli 2017, baseret på sin opfattelse af, at det ville være lovligt at gøre dette for alle operatører alene på grundlag af en F-licens.
- (208) De belgiske myndigheder traf ingen retlige foranstaltninger for at håndhæve disse »suspenderinger« eller indlede retssager mod Ladbrokes efter den 1. juli 2017.
- (209) De foreliggende faktiske oplysninger som forelagt allerede i betragtning 31 i den supplerende åbningsafgørelse ⁽⁵²⁾ viser, at nogle andre operatører (Bingoal/PMU, Betcenter Stanleybet og Sagevas) tilbød eller havde til hensigt at tilbyde virtuelle offlinevæddemål.
- (210) I lyset af disse kendsgerninger konkluderer Kommissionen, at de e-mails, som Spilkommissionen sendte, ikke havde virkninger i forhold til andre operatører med hensyn til tildeling af eksklusive rettigheder til virtuelle offlinevæddemål til Ladbrokes, hvilket kunne sidestilles med virkningerne af statsstøtte.

b) Ingen eneret på virtuelle offlinevæddemål baseret på det kongelige dekret af 2018

- (211) Ladbrokes ophørte endeligt med at udbyde virtuelle væddemål den 28. marts 2018 efter påbud fra handelsretten i Bruxelles, som FedCaf havde anmodet om med henblik på suspendering af rammenoten den 1. juli 2017.
- (212) Under alle omstændigheder trådte det kongelige dekret af 2018 i kraft den 4. maj 2018. Ifølge de belgiske myndigheder kunne faste væddemålsvirksomheder i klasse IV med den relevante gyldige licens tilbyde virtuelle offlinevæddemål fra vedtagelsen af det kongelige dekret af 2018 og frem til Belgiens øverste forvaltningsdomstols annullering af alle tre rammenoter i 2019 (betragtning 64). Som allerede nævnt ovenfor (betragtning 167) var det, hvad flere af dem gjorde, navnlig SRL Bingo Bet, Derby (Ladbrokes), Stanleybet og Wedwinkel-Bettica. De samme operatører tilbød virtuelle offlinevæddemål i perioden fra den samme dom afsagt af Belgiens øverste forvaltningsdomstol den 19. september 2019, hvor Belgiens øverste forvaltningsdomstol fastslog, at virtuelle væddemål ikke var i overensstemmelse med loven om spil (betragtning 140), og frem til det kongelige dekret af 2018 blev annulleret med tilbagevirkende kraft.
- (213) Kommissionen konkluderer derfor, at det kongelige dekret af 2018 ikke tildelte Ladbrokes eneret.
- (214) Endelig er det værd at bemærke, at virtuelle offlinevæddemål fra annulleringen af det kongelige dekret af 2018 den 7. maj 2021 og fremefter ikke er blevet tilladt, og at ingen udbydere udbyder virtuelle offlinevæddemål i Belgien, hvilket de belgiske myndigheder har bekræftet.

5.4. Ingen mistede statsmidler på grund af den påståede foranstaltning fra 2014 og frem til i dag

- (215) Klagerne hævder, at de belgiske myndigheder ved ikke at opkræve godtgørelse for de virtuelle væddemålstjenester, som Ladbrokes tilbød, begunstigede Ladbrokes ved at indrømme selskabet en fortrinsbehandling og dermed en selektiv fordel (se betragtning 21). Dermed ville de belgiske myndigheder have mistet statsindtægter.
- (216) Alle klasse IV-virksomheder med den relevante licens kunne dog i princippet tilbyde både virtuelle offline- og onlinevæddemål (betragtning 192). Kommissionen bemærker, at Spilkommissionen eller andre belgiske offentlige myndigheder ikke fritog Ladbrokes for godtgørelse eller for forpligtelsen til at betale godtgørelse, der skulle have været betalt. I stedet fremgår det af de belgiske myndigheders fortolkning af loven om spil, at udbyderne ikke er forpligtede til at betale særlig godtgørelse for virtuelle væddemål.

⁽⁵²⁾ »De belgiske myndigheder præciserede den juridiske situation og den faktiske situation fra den 10. februar 2014 og fremefter. De beskrev navnlig, at alle faste væddemålsvirksomheder i klasse IV fra den 4. maj 2018 til den 7. maj 2021 fik lov til at drive virtuelle væddemål, og at Wedwinkel – Bettica, Bingo Bet – bet 90 (indtil den 12. marts 2020), Derby (Ladbrokes) og Stanleybet faktisk drev virtuelle væddemål.«

- (217) Det er endvidere bemærkelsesværdigt, at der ikke var nogen forpligtelse for klasse IV-spilvirksomheder til at besidde, endsige til at betale for en særlig licens til drift af virtuelle væddemål, således at den manglende opkrævning af en licensafgift for virtuelle væddemål blot er en konsekvens af, at der ikke findes særlige regler om virtuelle væddemål i loven om spil.
- (218) Kommissionen bemærker endvidere, at med vedtagelsen af det kongelige dekret af 2018 blev virtuelle offlinevæddemål reguleret, men der var ikke fastsat nogen særlig godtgørelse i forbindelse hermed. Da tilsynsmyndigheden handlede ved at vedtage det kongelige dekret af 2018, vedtog myndigheden reelt en forordning, der fastsatte betingelser for alle støtteberettigede operatører, og den gav ikke afkald på indtægter ved ikke at kræve en særligt godtgørelse for Ladbrokes' drift af virtuelle væddemål.
- (219) Kommissionen konkluderer derfor, at den belgiske stat hverken gav afkald på eller undlod at opkræve midler, som Ladbrokes skulle have betalt for driften af virtuelle væddemål siden 2014. Der er således ingen forbindelse mellem Ladbrokes' påståede eneret og en byrde for statsbudgettet som følge af den manglende opkrævning af godtgørelse.

5.5. Konklusion

- (220) Kommissionen finder således, at:
- de uformelle e-mailsvar, som en medarbejder i Spilkommissionen har sendt til Ladbrokes, ikke kan betragtes som en tildelingsakt som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF (se afsnit 5.2.)
 - de e-mails, der blev sendt af Spilkommissionen, ikke havde virkninger over for andre operatører med hensyn til tildeling af eksklusive rettigheder til virtuelle væddemål til Ladbrokes, hvilket kunne sidestilles med virkningerne af statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF (se afsnit 5.3.)
 - den belgiske stat ikke gav afkald på eller undlod at kræve godtgørelse, som Ladbrokes skulle have betalt for driften af virtuelle væddemål siden 2014 (se afsnit 5.4.).
- (221) Kommissionen konkluderer derfor, at Belgien ikke har ydet ulovlig statsstøtte til Ladbrokes som omhandlet i artikel 107, stk. 1, i TEUF i mangel af i) en tildelingsretsakt, ii) eksklusive rettigheder, der kan sidestilles hermed, og iii) afkald på statsmidler.

6. KONKLUSION

- (222) I lyset af ovenstående konkluderer Kommissionen, at foranstaltningen ikke udgør statsstøtte i henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF —

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Kongeriget Belgien har ikke ydet Ladbrokes ulovlig støtte i form af eksklusive rettigheder til virtuelle væddemål fra den 10. februar 2014. Den påståede foranstaltning kan ikke betragtes som statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Kongeriget Belgien.

Udfærdiget i Bruxelles, den 11. april 2025.

På Kommissionens vegne
Teresa RIBERA
Ledende næstformand