



2025/1765

3.9.2025

ΑΠΟΦΑΣΗ (ΕΕ) 2025/1765 ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

της 11ης Απριλίου 2025

σχετικά με το μέτρο κρατικής ενίσχυσης SA.53630 (2020/C) — (πρώην 2019/FC) — Βέλγιο

Εικαζόμενη ενίσχυση χορηγηθείσα στη Ladbrokes σε σχέση με το εικονικό στοίχημα

[κοινοποιηθείσα υπό τον αριθμό C(2025) 2174]

(Το κείμενο στην αγγλική γλώσσα είναι το μόνο αυθεντικό)

(Κείμενο που παρουσιάζει ενδιαφέρον για τον ΕΟΧ)

Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΕΠΙΤΡΟΠΗ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 108 παράγραφος 2 πρώτο εδάφιο,

Έχοντας υπόψη τη συμφωνία για τον Ευρωπαϊκό Οικονομικό Χώρο, και ιδίως το άρθρο 62 παράγραφος 1 στοιχείο α),

Αφού κάλεσε τα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους σύμφωνα με τις προαναφερθείσες διατάξεις και έχοντας υπόψη τις παρατηρήσεις αυτές,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

1. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑ

- (1) Με επιστολή της 1ης Μαρτίου 2019, οι υπηρεσίες της Επιτροπής έλαβαν καταγγελία που υποβλήθηκε από τις επιχειρήσεις Rocoluc NV και European Amusement Company NV (στο εξής, αντίστοιχα: «Rocoluc» και «EAC»), βελγικές αδελφές εταιρείες που δραστηριοποιούνται στους τομείς των τυχερών παιχνιδιών και των στοιχημάτων, και στις 23 Φεβρουαρίου 2024 ακόμη μία καταγγελία από την αδελφή εταιρεία τους V.D.B. Faculty NV (στο εξής: The Faculty), η οποία επίσης δραστηριοποιείται στον τομέα των τυχερών παιχνιδιών με άδεια κατηγορίας II (στο εξής, και οι τρεις αδελφές εταιρείες από κοινού: καταγγέλλουσες).
- (2) Οι καταγγέλλουσες ισχυρίζονται ότι οι βελγικές αρχές χορήγησαν κρατική ενίσχυση μέσω ad hoc «άδειας» στη βελγική εταιρεία Ladbrokes (καταχωρισμένη ως Derby S.A.) για την εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων στο Βέλγιο, η οποία φέρεται να της χορηγήθηκε χωρίς τη δέουσα αντιπαροχή (στο εξής: επίμαχο μέτρο). Η Ladbrokes, κάτοχος άδειας της κατηγορίας IV, είναι η (διεθνής) εμπορική επωνυμία με την οποία δραστηριοποιείται η Derby S.A., βελγική εταιρεία που ειδικεύεται σε δραστηριότητες τυχερών παιχνιδιών και στοιχηματισμού και θυγατρική της πολυεθνικής εταιρείας στοιχηματισμού και τυχερών παιχνιδιών Entain Holdings PLC (στο εξής: Ladbrokes).
- (3) Με επιστολή της 2ας Σεπτεμβρίου 2020, η Επιτροπή ενημέρωσε τις βελγικές αρχές για την απόφασή της να κινήσει τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 108 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε σχέση με το επίμαχο μέτρο (στο εξής: απόφαση κίνησης της διαδικασίας) ⁽¹⁾.
- (4) Η απόφαση της Επιτροπής να κινήσει τη διαδικασία δημοσιεύθηκε στην *Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Η Επιτροπή κάλεσε τα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους.
- (5) Οι βελγικές αρχές υπέβαλαν τις παρατηρήσεις τους σχετικά με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας στις 9 Οκτωβρίου 2020. Στις 18 Νοεμβρίου 2020 η Rocoluc και η EAC υπέβαλαν παρατηρήσεις σχετικά με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας. Η Επιτροπή έλαβε παρατηρήσεις σχετικά με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας από τη Ladbrokes στις 18 Δεκεμβρίου 2020. Οι βελγικές αρχές υπέβαλαν τις παρατηρήσεις τους σχετικά με τις παρατηρήσεις των τρίτων στις 10 Φεβρουαρίου 2021.

⁽¹⁾ Απόφαση της Επιτροπής, της 2ας Σεπτεμβρίου 2020, σχετικά με την κρατική ενίσχυση SA.53630 (2019/FC) — Βέλγιο — Εικαζόμενη ενίσχυση χορηγηθείσα στη Ladbrokes σε σχέση με το εικονικό στοίχημα (ΕΕ C 355 της 23.10.2020, σ. 6).

- (6) Στις 26 Μαΐου 2021, μετά την ακύρωση χωρίς διατήρηση των αποτελεσμάτων (με αναδρομική ισχύ —*ex tunc*— έως την ημερομηνία έκδοσης) του βασιλικού διατάγματος της 4ης Μαΐου 2018 για τα «τυχερά παιχνίδια σε εικονικές αθλητικές εκδηλώσεις σε μόνιμες εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών κατηγορίας IV» (στο εξής: βασιλικό διάταγμα του 2018) ⁽²⁾, οι καταγγέλλουσες ζήτησαν από την Επιτροπή να εκδώσει διορθωτική απόφαση κίνησης της διαδικασίας για την παράταση της περιόδου εικαζόμενης ενίσχυσης που αποτέλεσε αντικείμενο έρευνας.
- (7) Στις 9 Σεπτεμβρίου 2021 η Ladbroke's υπέβαλε περαιτέρω παρατηρήσεις.
- (8) Στις 28 Οκτωβρίου 2021 η Επιτροπή διαβίβασε στις βελγικές αρχές τις παρατηρήσεις των καταγγελλουσών και της Ladbroke's, συνοδευόμενες από αίτηση παροχής πληροφοριών, στην οποία οι βελγικές αρχές απάντησαν στις 30 Νοεμβρίου 2021.
- (9) Στις 7 Φεβρουαρίου 2022 η Επιτροπή απηύθυνε νέα αίτηση παροχής πληροφοριών στις βελγικές αρχές, στην οποία οι βελγικές αρχές απάντησαν στις 9 Μαρτίου 2022, στις 5 Μαρτίου και στις 22 Απριλίου 2022.
- (10) Στις 23 Φεβρουαρίου 2023 οι υπηρεσίες της Επιτροπής πραγματοποίησαν συνάντηση με τις καταγγέλλουσες. Στις 9 Μαρτίου 2023 η Επιτροπή έλαβε συμπληρωματικές παρατηρήσεις από τις καταγγέλλουσες σχετικά με τον επιλεκτικό χαρακτήρα της εικαζόμενης ενίσχυσης. Στις 23 Φεβρουαρίου 2024 η Επιτροπή έλαβε παρατηρήσεις από τη The Faculty, βελγική εταιρεία που δραστηριοποιείται στον τομέα των τυχερών παιχνιδιών, σχετικά με το ίδιο επίμαχο μέτρο.
- (11) Στις 8 Μαρτίου 2024 η Επιτροπή απέστειλε αίτηση παροχής πληροφοριών στις βελγικές αρχές ζητώντας, μεταξύ άλλων, πρόσθετες διευκρινίσεις σχετικά με την πραγματική και νομική κατάσταση των εικονικών στοιχημάτων εντός και εκτός διαδικτύου μετά την αναδρομική ακύρωση του βασιλικού διατάγματος του 2018.
- (12) Στις 8 Μαρτίου 2024 η Επιτροπή ενημέρωσε τη The Faculty ότι καταχώρισε τις παρατηρήσεις της ως γενικές πληροφορίες για την αγορά. Στις 14 Μαρτίου 2024 η The Faculty απέστειλε νέα επιστολή ζητώντας να χαρακτηριστεί ως επίσημη καταγγέλλουσα. Στις 20 Μαρτίου 2024 η Επιτροπή απέστειλε δεύτερη επιστολή στη The Faculty ζητώντας συμπληρωματικές πληροφορίες σχετικά με την καταγγελία.
- (13) Στις 29 Απριλίου 2024 οι καταγγέλλουσες Rocoluc και EAC υπέβαλαν επιστολή με την οποία ζητούσαν από την Επιτροπή να ενεργήσει κατά την έννοια του άρθρου 265 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ.
- (14) Στις 21 Μαΐου 2024 οι βελγικές αρχές απάντησαν στην αίτηση παροχής πληροφοριών την οποία είχε αποστείλει η Επιτροπή στις 8 Μαρτίου 2024, κατόπιν υπενθύμισης στις 3 Μαΐου 2024.
- (15) Στις 14 Ιουνίου 2024 η Επιτροπή απέστειλε στις βελγικές αρχές συμπληρωματικές ερωτήσεις, στις οποίες οι βελγικές αρχές απάντησαν στις 19 Ιουνίου 2024. Στις 20 Ιουνίου 2024 η Επιτροπή ζήτησε συμπληρωματικές διευκρινίσεις μέσω μηνύματος ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, στο οποίο οι βελγικές αρχές απάντησαν στις 28 Ιουνίου 2024.
- (16) Στις 31 Ιουλίου 2024, μετά τις προαναφερθείσες πληροφορίες που ελήφθησαν από τις καταγγέλλουσες, την εικαζόμενη δικαιούχο Ladbroke's και τις βελγικές αρχές, η Επιτροπή αποφάσισε να επεκτείνει το πεδίο της διεξοδικής έρευνάς της και εξέδωσε συμπληρωματική απόφαση κίνησης της διαδικασίας ⁽³⁾ (στο εξής: συμπληρωματική απόφαση κίνησης της διαδικασίας).
- (17) Η Επιτροπή κάλεσε τα ενδιαφερόμενα μέρη να υποβάλουν τις παρατηρήσεις τους σχετικά με τα πορίσματα της συμπληρωματικής απόφασης κίνησης της διαδικασίας, τις οποίες και υπέβαλαν στις 25 Νοεμβρίου 2024, ενώ οι βελγικές αρχές δεν υπέβαλαν παρατηρήσεις.
- (18) Στις 12 Νοεμβρίου 2024 οι υπηρεσίες της Επιτροπής ζήτησαν περαιτέρω πληροφορίες από τη Ladbroke's και στις 22 Νοεμβρίου 2024, στις 9 Δεκεμβρίου 2024 και στις 21 Ιανουαρίου 2025 η Ladbroke's υπέβαλε, αντίστοιχα, τις παρατηρήσεις της σχετικά με τη συμπληρωματική απόφαση κίνησης της διαδικασίας και πρόσθετες πληροφορίες.

⁽²⁾ «Arrêté royal relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV». Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα του Βελγίου στις 9 Μαΐου 2018.

⁽³⁾ Κρατική ενίσχυση — Βέλγιο — Κρατικές ενισχύσεις SA.53630 (2019/FC) — Βέλγιο — Εικαζόμενη ενίσχυση χορηγηθείσα στη Ladbroke's σε σχέση με το εικονικό στοιχείο — Πρόσκληση για υποβολή παρατηρήσεων σύμφωνα με το άρθρο 108 παράγραφος 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (EE C, C/2024/6307, 23.10.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/6307/oj>).

- (19) Στις 23 Ιανουαρίου 2025 η Επιτροπή διαβίβασε στις βελγικές αρχές τις παρατηρήσεις των τρίτων σχετικά με τη συμπληρωματική απόφαση κίνησης της διαδικασίας. Οι βελγικές αρχές απάντησαν στις 4 Φεβρουαρίου 2025 χωρίς παρατηρήσεις.
- (20) Οι βελγικές αρχές συμφώνησαν κατ' εξαίρεση να παραιτηθούν από τα δικαιώματα που απορρέουν από το άρθρο 342 της ΣΛΕΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 3 του κανονισμού αριθ. 1/1958 (*) και δέχθηκαν η παρούσα απόφαση να εκδοθεί και να κοινοποιηθεί, δυνάμει του άρθρου 297 της ΣΛΕΕ, στην αγγλική γλώσσα.

2. ΠΕΡΙΓΡΑΦΗ ΤΟΥ ΕΠΙΜΑΧΟΥ ΜΕΤΡΟΥ

2.1. Αντικείμενο της καταγγελίας

- (21) Οι καταγγέλλουσες στρέφονται κατά της προνομιακής μεταχείρισης και της «αποκλειστικής άδειας» που φέρεται να χορηγήθηκε από τις βελγικές αρχές στη Ladbrokes για την προσφορά εικονικών στοιχημάτων εντός και εκτός διαδικτύου στο Βέλγιο (το επίμαχο μέτρο). Σύμφωνα με τις καταγγέλλουσες, η «άδεια» αυτή είχε ως αποτέλεσμα η Ladbrokes να αποκτήσει (από το 2014) *de facto* αποκλειστικό δικαίωμα εκμετάλλευσης εικονικών στοιχημάτων στο Βέλγιο, χωρίς τη δέουσα αντιπαροχή.
- (22) Οι καταγγέλλουσες ισχυρίζονται επίσης ότι το βασιλικό διάταγμα του 2018, της 4ης Μαΐου 2018, και η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας («Conseil d'État», το οποίο είναι το βελγικό ανώτατο διοικητικό δικαστήριο), της 7ης Μαΐου 2021, παρέχουν όφελος στη Ladbrokes, το οποίο ισοδυναμεί με παράνομη κρατική ενίσχυση από το βελγικό κράτος, μέσω της ανοχής των δραστηριοτήτων εικονικών στοιχημάτων της Ladbrokes, ενώ οι δραστηριότητες αυτές ήταν παράνομες βάσει του βελγικού δικαίου.
- (23) Πριν από την περιγραφή του νομικού πλαισίου για τα εικονικά στοιχήματα και την εξέλιξή του στο Βέλγιο, εξετάζεται πρώτα το ευρύτερο πλαίσιο του νομικού πλαισίου για τον τομέα των τυχερών παιχνιδιών.

2.2. Νομικό πλαίσιο για τα τυχερά παιχνίδια στο Βέλγιο

- (24) Τα τυχερά παιχνίδια (*jeux de hasard*) είναι μια ευρεία έννοια που καλύπτει τόσο τα παίγνια όσο και τα στοιχήματα (*paris*).
- (25) Ο τομέας των τυχερών παιχνιδιών στο Βέλγιο ρυθμίζεται και οργανώνεται από τον νόμο της 7ης Μαΐου 1999 για τα τυχερά παιχνίδια, τον στοιχηματισμό, τις εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών και την προστασία των παικτών (*), όπως τροποποιήθηκε με νόμο της 10ης Ιανουαρίου 2010 (**) (στο εξής: νόμος για τα τυχερά παιχνίδια). Επιπλέον, πολυάριθμες εκτελεστικές πράξεις, βασιλικά διατάγματα (άνω των 100 έως σήμερα), εφαρμόζουν τις διατάξεις του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια.
- (26) Στο Βέλγιο, σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 1 του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια, η διεξαγωγή τυχερών παιχνιδιών απαγορεύεται, εκτός εάν έχει χορηγηθεί άδεια εκμετάλλευσης ή προβλέπεται εξαίρεση από την απαίτηση αδειοδότησης. Η Επιτροπή Παιγνίων χορηγεί διάφορα είδη αδειών για την εκμετάλλευση τυχερών παιχνιδιών.

2.2.1. Ορισμοί των «τυχερών παιχνιδιών» στο Βέλγιο

- (27) Οι δραστηριότητες που περιλαμβάνουν «αυτόματα τυχερά παιχνίδια» ορίζονται ως εξής: «Κάθε παιχνίδι ή στοιχήμα, στο οποίο τοποθετείται ένα ποντάρισμα οποιουδήποτε είδους, και έχει ως αποτέλεσμα είτε την απώλεια αυτού του πονταρίσματος από τουλάχιστον έναν από τους παίκτες ή τους στοιχηματιστές είτε οποιοδήποτε κέρδος για τουλάχιστον έναν από τους παίκτες, τους στοιχηματιστές ή τους διοργανωτές του παιχνιδιού ή του στοιχήματος, και όπου η τύχη αποτελεί έστω και παρεμπύπτον στοιχείο για την πορεία του παιχνιδιού, τον καθορισμό του νικητή ή τον καθορισμό του ποσού του κέρδους» (†).

(*) Κανονισμός αριθ. 1 του Συμβουλίου, της 15ης Απριλίου 1958, περί καθορισμού του γλωσσικού καθεστώτος της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΕ 17 της 6.10.1958, σ. 385/58, ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj)).

(**) Νόμος της 7ης Μαΐου 1999 σχετικά με τα τυχερά παιχνίδια, τον στοιχηματισμό, τις εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών και την προστασία των παικτών («Loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs»). Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα του Βελγίου στις 30 Δεκεμβρίου 1999.

(†) Νόμος της 10ης Ιανουαρίου 2010 για την τροποποίηση του νόμου της 7ης Μαΐου 1999 όσον αφορά την Επιτροπή Παιγνίων («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»). Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα του Βελγίου την 1η Φεβρουαρίου 2010.

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

- (28) Ο ορισμός των τυχερών παιχνιδιών (*jeux de hasard*) καλύπτει ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων. Με άλλα λόγια, στα τυχερά παιχνίδια ο παίκτης στοιχηματίζει επί της έκβασης ενός παιγνίου ή ενός γεγονότος που έχει αβέβαιο, τυχαίο αποτέλεσμα, το οποίο εξαρτάται από τις πιθανότητες (π.χ. παιγνιομηχανήματα με κερματοδέκτη). Τα τυχερά παιχνίδια αποτελούν ειδικό υποσύνολο των τυχερών παιγνίων των οποίων το αποτέλεσμα καθορίζεται εξ ολοκλήρου ή εν μέρει από την τύχη. Τα παιχνίδια αυτά δεν απαιτούν δεξιότητες και περιλαμβάνουν τυχαίο αποτέλεσμα (όπως ρίψη ζαριών, τράβηγμα φύλλων τράπουλας ή γύρισμα τροχού).
- (29) Από την άλλη πλευρά, ο στοιχηματισμός μπορεί να θεωρηθεί ως κατηγορία τυχερών παιχνιδιών, η οποία συνίσταται στην πρόβλεψη του αποτελέσματος ενός μελλοντικού πραγματικού γεγονότος, βάσει ορισμένων κριτηρίων (π.χ. στοιχηματισμός επί του αποτελέσματος ποδοσφαιρικού αγώνα με βάση τη σχετική δύναμη των ομάδων). Σε αντίθεση με τα τυχερά παιχνίδια, ο στοιχηματισμός μπορεί να ενέχει κάποιο στοιχείο δεξιότητας, καθώς βασίζεται στη γνώση και την ανάλυση του γεγονότος επί του οποίου τίθεται το στοιχείο.

	Τυχερά παιχνίδια	Στοιχήματα
Ορισμός	Παιχνίδια στα οποία τα αποτελέσματα καθορίζονται τυχαία.	Πρόβλεψη των αποτελεσμάτων γεγονότων και τοποθέτηση χρημάτων.
Καθοριστικοί παράγοντες του αποτελέσματος	Αμιγώς ή κυρίως τυχαία.	Επηρεάζονται κυρίως από την τύχη, αλλά μπορεί να απαιτούν κάποια δεξιότητα.
Παραδείγματα	Ρουλέτα, παιγνιομηχανήματα με κερματοδέκτη, λαχειοφόροι αγορές.	Αθλητικά στοιχήματα, ιπποδρομίες, στοιχήματα προκαθορισμένης απόδοσης.
Ρύθμιση	Υπόκειται σε αυστηρή ρύθμιση ως τυχερά παιχνίδια.	Υπόκειται σε ρύθμιση ως μορφή τυχερού παιχνιδιού, για την οποία απαιτείται άδεια στοιχηματισμού.

- (30) Όσον αφορά τα εικονικά στοιχήματα, το βελγικό νομικό πλαίσιο έχει εξελιχθεί. Πρώτον, το κανονιστικό και νομοθετικό πλαίσιο έχει αλλάξει με την πάροδο του χρόνου, και σηματοδοτήθηκε ιδίως από το βασιλικό διάταγμα του 2018. Αυτό οδήγησε σε δικαστικές διαφορές ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, οι οποίες είχαν ως αποτέλεσμα αναστολές και ακυρώσεις του βασιλικού διατάγματος του 2018, καθώς και των ανακοινώσεων-πλαισίων της Επιτροπής Παιγνίων του 2012 και του 2015 (βλ. κατωτέρω αιτιολογική σκέψη 59). Δεύτερον, η προσέγγιση της Επιτροπής Παιγνίων εξελίχθηκε, θεωρώντας ότι τα εικονικά στοιχήματα εμπίπτουν στις κατηγορίες του στοιχηματισμού ή των αυτόματων τυχερών παιχνιδιών. Αυτή η εξελισσόμενη ερμηνεία των εικονικών στοιχημάτων εντός διαφορετικών χρονικών περιόδων αντικατοπτρίζει τον πολύπλοκο χαρακτήρα τους στο πλαίσιο της βελγικής νομοθεσίας για τα τυχερά παιχνίδια. Αξίζει να σημειωθεί ότι η συζήτηση σχετικά με το πώς πρέπει να ορίζονται και να χαρακτηρίζονται τα εικονικά στοιχήματα εξακολουθεί να εκκρεμεί σήμερα στο Βέλγιο.

2.2.2. Άδειες για τυχερά παιχνίδια και στοιχήματα

- (31) Ο νόμος για τα τυχερά παιχνίδια προβλέπει περιορισμένο αριθμό αδειών, οι οποίες επιτρέπουν την εκμετάλλευση ορισμένων τυχερών παιχνιδιών και εγκαταστάσεων τυχερών παιχνιδιών που προβλέπονται από τον νόμο. Σύμφωνα με το άρθρο 25 του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια («Κεφάλαιο III — Άδειες») υπάρχουν εννέα κατηγορίες αδειών (A, B, C, D, E, F1, F2, G1 και G2), καθώς και πρόσθετες άδειες (A+, B+, C+ και F+).
- (32) Στο Βέλγιο υπάρχουν τέσσερις κατηγορίες εγκαταστάσεων τυχερών παιχνιδιών:
- Κατηγορία I: για τα καζίνο. Το καζίνο είναι εγκατάσταση τυχερών παιχνιδιών στην οποία επιτρέπεται η εκμετάλλευση τυχερών παιχνιδιών, αυτόματων και μη. Στη βελγική επικράτεια επιτρέπονται μόνο εννέα καζίνο. Ο νόμος για τα τυχερά παιχνίδια απαριθμεί τους δήμους / τις πόλεις στην επικράτεια των οποίων μπορεί να λειτουργεί καζίνο. Ο φορέας εκμετάλλευσης καζίνο πρέπει να διαθέτει άδεια κατηγορίας A.
 - Κατηγορία II: για αίθουσες τυχερών παιχνιδιών. Οι αίθουσες τυχερών παιχνιδιών είναι εγκαταστάσεις που εκμεταλλεύονται μόνο τυχερά παιχνίδια που έχουν επιτραπεί από τον Βασιλέα του Βελγίου. Οι κανόνες λειτουργίας των αυτόματων τυχερών παιχνιδιών που μπορούν να προσφέρονται σε εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας II καθορίζονται στο βασιλικό διάταγμα της 8ης Απριλίου 2003. Ένας φορέας εκμετάλλευσης αίθουσας τυχερών παιχνιδιών πρέπει να διαθέτει άδεια κατηγορίας B και μπορεί να προσφέρει αυτόματα τυχερά παιχνίδια, τα οποία μπορούν να προσφέρονται κυρίως από εγκαταστάσεις της κατηγορίας II με άδεια B.

- iii. Κατηγορία III: καταστήματα κατανάλωσης ποτών, τα οποία παρέχουν τυχερά παιχνίδια και αυτόματα τυχερά παιχνίδια χαμηλού πονταρίσματος. Τα καταστήματα κατανάλωσης ποτών, όπως οι καφετέριες, πρέπει να διαθέτουν άδεια κατηγορίας C.
 - iv. Κατηγορία IV: για γραφεία στοιχημάτων. Οι εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV είναι χώροι στους οποίους επιτρέπεται αποκλειστικά σε φορείς εκμετάλλευσης με άδεια F2 να δέχονται στοιχήματα για λογαριασμό κατόχου άδειας F1 (του διοργανωτή δραστηριοτήτων στοιχηματισμού). Οι εγκαταστάσεις της κατηγορίας IV μπορούν επίσης να προσφέρουν αυτόματα τυχερά παιχνίδια υπό ορισμένες προϋποθέσεις. Απαγορεύεται η αποδοχή στοιχημάτων εκτός εγκατάστασης τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV. Ωστόσο, υπάρχει περιορισμένος αριθμός εξαιρέσεων από την απαγόρευση αυτή. Οι εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV μπορούν να είναι μόνιμες ή κινητές. Η μόνιμη εγκατάσταση τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV αποτελεί σαφώς οριοθετημένη μόνιμη εγκατάσταση όπου προσφέρονται στοιχήματα. Η κινητή εγκατάσταση τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV είναι μια προσωρινή εγκατάσταση, επίσης σαφώς οριοθετημένη, όπου προσφέρονται στοιχήματα κατά τη διάρκεια και στο πλαίσιο ενός γεγονότος, αθλητικού αγώνα ή αθλητικής εκδήλωσης. Άδειες F2 μπορούν επίσης να χορηγούνται σε εφημερίδοπωλεια, τα οποία μπορούν να προσφέρουν στοιχήματα ως παρεπόμενη δραστηριότητα. Τα στοιχήματα προσφέρονται κυρίως από εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV και απαιτούν άδεια F1 ή F2 ⁽⁹⁾.
- (33) Ο Βέλγος νομοθέτης έχει θεσπίσει κλειστό σύστημα αδειοδότησης. Για την προσφορά διαδικτυακών τυχερών παιχνιδιών και στοιχημάτων απαιτείται άδεια για διαδικτυακές δραστηριότητες (άδεια A+ για διαδικτυακά καζίνο, άδεια B+ για τις αίθουσες διαδικτυακών τυχερών παιχνιδιών και άδεια F1+ για τα διαδικτυακά στοιχήματα).
- (34) Επιπλέον, για τη χορήγηση άδειας για διαδικτυακές δραστηριότητες απαιτείται υποχρεωτική φυσική σύνδεση με τη βελγική επικράτεια. Μόνο οι φορείς εκμετάλλευσης που έχουν λάβει άδεια λειτουργίας στον πραγματικό κόσμο (και κατέχουν κύρια άδεια A, B ή F1) μπορούν να λάβουν άδεια για την παροχή των ιδίων τυχερών παιχνιδιών και στοιχημάτων μέσω διαδικτύου («πρόσθετη» άδεια A+, B+ ή F1+ για διαδικτυακές δραστηριότητες).

2.2.3. Ρόλος της Επιτροπής Παιγνίων

- (35) Η Επιτροπή Παιγνίων ⁽⁹⁾ συστάθηκε με τον νόμο για τα τυχερά παιχνίδια, της 7ης Μαΐου 1999, ως ομοσπονδιακή εποπτική αρχή στους κόλπους της Ομοσπονδιακής Δημόσιας Υπηρεσίας Δικαιοσύνης (πρώην Υπουργείο Δικαιοσύνης). Κύριο καθήκον της είναι να διασφαλίζει τη διοχέτευση σε νόμιμους διαύλους τυχερών παιχνιδιών, με πρωταρχικό στόχο την προστασία των παικτών. Οι κύριες αρμοδιότητες της Επιτροπής Παιγνίων περιλαμβάνουν:
- την παροχή συμβουλών στην κυβέρνηση και στο κοινοβούλιο για όλα τα θέματα που σχετίζονται με τον νόμο για τα τυχερά παιχνίδια·
 - τη χορήγηση των απαραίτητων αδειών για την εκμετάλλευση τυχερών παιχνιδιών και στοιχημάτων, καθώς και τη διασφάλιση της προδραστικής διαχείρισής τους·
 - την παρακολούθηση της συμμόρφωσης με τον νόμο για τα τυχερά παιχνίδια και την άσκηση της εξουσίας επιβολής κυρώσεων, που περιλαμβάνουν την επιβολή διοικητικών κυρώσεων (προειδοποίηση, αναστολή ή ανάκληση άδειας) και διοικητικών προστίμων.

2.3. Νομικό πλαίσιο για τα εικονικά στοιχήματα στο Βέλγιο

2.3.1. Ερμηνεία του εικονικού στοιχήματος ως «στοιχήματος» από την Επιτροπή Παιγνίων

- (36) Το εικονικό στοιχείο είναι τυχερό παιχνίδι, το οποίο λαμβάνει χώρα στο Βέλγιο από το 2011, στο πλαίσιο του οποίου οι παίκτες μπορούν να στοιχηματίζουν επί του αποτελέσματος μη πραγματικών αθλητικών γεγονότων (π.χ. μη πραγματική ιπποδρομία) και στο οποίο τα αποτελέσματα καθορίζονται από γεννήτρια τυχαίων αριθμών.
- (37) Τα εικονικά στοιχήματα συνδυάζουν χαρακτηριστικά τόσο των αυτόματων τυχερών παιχνιδιών όσο και των στοιχημάτων. Ενώ τα αποτελέσματα καθορίζονται από την τύχη (τυχερά παιχνίδια), η πρόβλεψη των αποτελεσμάτων αυτών μπορεί επίσης να απαιτεί κάποιον βαθμό δεξιότητας (στοιχήματα).
- (38) Ο νόμος για τα τυχερά παιχνίδια δεν περιλαμβάνει ορισμό των εικονικών στοιχημάτων ούτε, κατά συνέπεια, προβλέπει (ειδική) άδεια γι' αυτά. Μόνον η Επιτροπή Παιγνίων παρείχε για πρώτη φορά ερμηνεία σχετικά με τον τρόπο κατηγοριοποίησης των εικονικών στοιχημάτων μετά την εμφάνισή τους στο Βέλγιο το 2011, αλλά η ερμηνεία της ακυρώθηκε στη συνέχεια από το Συμβούλιο της Επικρατείας ⁽¹⁰⁾ με την αιτιολογία ότι η Επιτροπή Παιγνίων ενήργησε εν προκειμένω καθ' υπέρβαση εξουσίας (*ultra vires*).

⁽⁹⁾ Οι φορείς εκμετάλλευσης που διαθέτουν άδεια F2 μπορούν επίσης να προσφέρουν στοιχήματα εκτός εγκατάστασης τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV υπό ορισμένες προϋποθέσεις.

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

⁽¹⁰⁾ Απόφαση 245.497 της 19ης Σεπτεμβρίου 2019.

- (39) Η έννοια των εικονικών στοιχημάτων αξιολογήθηκε από την Επιτροπή Παιγνίων σε τρεις «ανακοινώσεις-πλαίσια» ή «υπομνήματα» (*omkaderingsnota* και *nota*) της 12ης Ιανουαρίου 2012 ⁽¹¹⁾, της 17ης Απριλίου 2013 ⁽¹²⁾ και της 1ης Ιουλίου 2015 ⁽¹³⁾. Σε αυτές θεωρήθηκε ότι τα εικονικά στοιχήματα αποτελούν στοιχήματα επί (εικονικών) γεγονότων ⁽¹⁴⁾. Επιπλέον, όλες οι νομικές και κανονιστικές υποχρεώσεις που ισχύουν για τα στοιχήματα ισχύουν και για τα εικονικά (αθλητικά) στοιχήματα (για παράδειγμα, υποχρέωση καταγραφής από το ποσό των 1 000 EUR, πρωτόκολλο ηλεκτρονικού υπολογιστή κ.λπ.) ⁽¹⁵⁾. Ως εκ τούτου, τα εικονικά στοιχήματα θεωρήθηκαν «στοιχήματα» τα οποία θα μπορούσαν να εκμεταλλεύονται οι κάτοχοι αδειών F1, F2 και F1+. Επομένως, οι κάτοχοι άδειας της κατηγορίας F1 και της κατηγορίας F1+ είχαν τη δυνατότητα να εκμεταλλεύονται εικονικά στοιχήματα εντός και εκτός διαδικτύου μόνο μέσω εγκαταστάσεων τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV.
- (40) Οι απόψεις της Επιτροπής Παιγνίων σχετικά με τα εικονικά στοιχήματα εντός και εκτός διαδικτύου.
- Όσον αφορά την εκτός διαδικτύου εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων, στις 12 Ιανουαρίου 2012 η Επιτροπή Παιγνίων εξέτασε στην οικεία «ανακοίνωση-πλαίσιο σχετικά με τη δυνατότητα στοιχηματισμού επί εικονικών γεγονότων», «αν ο τροποποιημένος νόμος για τα τυχερά παιχνίδια ή οι εκτελεστικοί κανονισμοί του ενέχουν νομικές αντιρρήσεις κατά της διοργάνωσης στοιχημάτων επί εικονικών (αθλητικών) εκδηλώσεων». Η Επιτροπή Παιγνίων κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «η διοργάνωση/προσφορά στοιχημάτων επί εικονικών (αθλητικών) εκδηλώσεων είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια, στον βαθμό που τα εν λόγω στοιχήματα θεωρούνται στοιχήματα επί γεγονότων». Η Επιτροπή Παιγνίων ανέφερε, μεταξύ άλλων, ότι «προκειμένου να μπορεί να παρακολουθεί στενά την εξέλιξη αυτή —που αποφέρει πρόσθετη κερδοφορία στον τομέα ως αντιστάθμιση για τις επενδύσεις που απαιτούνται ως αποτέλεσμα του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια, τα εκτελεστικά διατάγματα του και τα τεχνικά πρωτόκολλα—, [...] κάθε [κάτοχος άδειας] F1 που επιθυμεί να διοργανώνει τέτοιου είδους στοιχήματα να αποστείλει προηγούμενη αίτηση για χορήγηση άδειας [*goedkeuring*] για τον σκοπό αυτόν στη γραμματεία της [Επιτροπής Παιγνίων] [...]».
 - Όσον αφορά τα διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα, το 2012 η Επιτροπή Παιγνίων εξέδωσε σχετικές κατευθυντήριες γραμμές μέσω του ιστοτόπου της διαδικτυακής ομάδας της. Για την προσφορά διαδικτυακών εικονικών στοιχημάτων, αρκούσε μια απλή κοινοποίηση στην Επιτροπή Παιγνίων από τον κάτοχο άδειας της κατηγορίας F1+.
- (41) Την 1η Ιουλίου 2015 η Επιτροπή Παιγνίων επιβεβαίωσε στην οικεία «ανακοίνωση-πλαίσιο σχετικά με τη δυνατότητα συνολολόγησης στοιχημάτων επί εικονικών γεγονότων» ότι δεν υπήρχαν νομικές αντιρρήσεις κατά της προσφοράς στοιχημάτων επί εικονικών γεγονότων τα οποία η Επιτροπή Παιγνίων εξακολουθούσε να θεωρεί στοιχήματα. Στις 9 Σεπτεμβρίου 2015 η Επιτροπή Παιγνίων επιβεβαίωσε τη θέση την οποία είχε διατυπώσει στην ανακοίνωση-πλαίσιο της 1ης Ιουλίου 2015. Επισήμανε δε ότι τα εικονικά στοιχήματα είναι επωφελή για τους «φορείς εκμετάλλευσης» και αποφάσισε να συστήσει υποεπιτροπή με στόχο την «περαιτέρω ανάλυση» του ζητήματος των εικονικών στοιχημάτων.
- (42) Όσον αφορά την κανονιστική ρύθμιση των διαδικτυακών εικονικών στοιχημάτων, η υποεπιτροπή επισήμανε «καταρχάς, ότι κανένα από τα μέρη δεν προέβαλε ουσιωδώς αντιρρήσεις στην ισχύουσα κανονιστική ρύθμιση των διαδικτυακών εικονικών στοιχημάτων μέσω των κατευθυντήριων γραμμών της διαδικτυακής ομάδας σχετικά με το θέμα αυτό, πράγμα που επιτρέπει η παρούσα γνωμοδότηση να περιοριστεί περαιτέρω στην ισχύουσα κανονιστική ρύθμιση των στοιχημάτων εκτός διαδικτύου μέσω της ανακοίνωσης της 1ης Ιουλίου 2015». Όσον αφορά τη ρύθμιση των εικονικών στοιχημάτων εκτός διαδικτύου, η υποεπιτροπή διατύπωσε τη γνώμη, ως ζήτημα πολιτικής, ότι τα εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου θα πρέπει να ρυθμίζονται μέσω βασιλικού διατάγματος ως αυτόματα τυχερά παιχνίδια, και όχι πλέον ως στοιχηματισμός, και πρότεινε την αναστολή της ανακοίνωσης-πλαισίου της 1ης Ιουλίου 2015.

⁽¹¹⁾ «*Omkaperingsnota aangaande de mogelijkheid tot het inrichten van weddenschappen op virtuele evenementen*». Οι βελγικές αρχές θεωρούν ότι είναι πολύ πιθανό η εν λόγω ανακοίνωση-πλαίσιο να δημοσιεύθηκε στην ακόλουθη σελίδα: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Ωστόσο, δεν είναι —ή δεν είναι πλέον— δημόσια διαθέσιμη εκεί.

⁽¹²⁾ «*Omkaperingsnota aangaande de mogelijkheid tot het inrichten van weddenschappen op virtuele evenementen*». Οι βελγικές αρχές θεωρούν ότι είναι πολύ πιθανό η εν λόγω ανακοίνωση-πλαίσιο να δημοσιεύθηκε στην ακόλουθη σελίδα: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Ωστόσο, δεν είναι —ή δεν είναι πλέον— δημόσια διαθέσιμη εκεί.

⁽¹³⁾ «*Nota: Weddenschappen op virtuele evenementen*». Σύμφωνα με τις βελγικές αρχές, η ανακοίνωση αυτή δημοσιεύθηκε στην ακόλουθη σελίδα: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Ωστόσο, δεν είναι —ή δεν είναι πλέον— δημόσια διαθέσιμη εκεί.

⁽¹⁴⁾ Ανακοίνωση-πλαίσιο της 12ης Ιανουαρίου 2012.

⁽¹⁵⁾ Ανακοίνωση-πλαίσιο της 1ης Ιουλίου 2015.

2.3.2. Θέσπιση του πρώτου νομικού πλαισίου για τη ρύθμιση των εικονικών στοιχημάτων εκτός διαδικτύου ως «αυτόματου τυχερού παιχνιδιού»

- (43) Στις 4 Μαΐου 2018 εκδόθηκε το βασιλικό διάταγμα για τα «τυχερά παιχνίδια σε εικονικές αθλητικές εκδηλώσεις σε μόνιμες εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών κατηγορίας IV»⁽¹⁶⁾ (στο εξής: βασιλικό διάταγμα του 2018). Αυτό χαρακτήρισε τα εικονικά στοιχήματα ως «αυτόματο τυχερό παιχνίδι» και επέτρεψε μόνο στους υφιστάμενους φορείς εκμετάλλευσης της κατηγορίας IV να παρέχουν εικονικά στοιχήματα στο Βέλγιο. Πράγματι, σύμφωνα με το άρθρο 2 του βασιλικού διατάγματος του 2018, «[τ]α τυχερά παιχνίδια επί εικονικών αθλητικών εκδηλώσεων είναι αυτόματα τυχερά παιχνίδια, όπου τα πονταρίσματα ενός ή περισσότερων παικτών σε διάφορα μέρη μπορούν να γίνουν δεκτά ταυτόχρονα για μια εικονική αθλητική εκδήλωση, η ύπαρξη της οποίας, καθώς και οι αποδόσεις που συνδέονται με την εκδήλωση και οι πιθανότητες κέρδους καθορίζονται από απομακρυσμένο διακομιστή». Το άρθρο 3 προέβλεπε ότι «[τ]α τυχερά παιχνίδια επί εικονικών αθλητικών εκδηλώσεων είναι αυτόματα τυχερά παιχνίδια που επιτρέπονται σε μόνιμες εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών κατηγορίας IV». Το άρθρο 4 όριζε ότι ο αριθμός των αυτόματων παιγνιομηχανημάτων για εικονικές αθλητικές εκδηλώσεις σε μόνιμες εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV περιορίζεται σε δύο. Πράγματι, βάσει του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια⁽¹⁷⁾, το βασιλικό διάταγμα του 2018 θέτει σε εφαρμογή τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες δύο κατ' ανώτατο όριο αυτόματα τυχερά παιχνίδια που παρέχουν στοιχήματα για «δραστηριότητες παρόμοιες με εκείνες που ασκούνται στο πρακτορείο στοιχημάτων» (δηλαδή, παίγνια εικονικών στοιχημάτων) μπορούν να παρέχονται σε μόνιμη εγκατάσταση τυχερών παιχνιδιών κατηγορίας IV⁽¹⁸⁾. Σύμφωνα με το βασιλικό διάταγμα του 2018, με τον ρητό χαρακτηρισμό των τυχερών παιχνιδιών επί εικονικών αθλητικών εκδηλώσεων ως αυτόματων τυχερών παιχνιδιών σε μόνιμες εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV, διασφαλίζεται η ουσιώδης προστασία των παικτών. Επομένως, δεν απαιτούνταν άδεια για την εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων. Στο μέτρο που ένας φορέας εκμετάλλευσης κατέχει έγκυρη άδεια F1 ή F2 και διαθέτει μόνιμες εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV, ο φορέας εκμετάλλευσης τυχερών παιχνιδιών μπορεί να εκμεταλλεύεται κατ' ανώτατο όριο δύο παίγνια εικονικών στοιχημάτων στη μόνιμη εγκατάσταση τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV.
- (44) Τα εικονικά στοιχήματα, όπως περιγράφονται στο βασιλικό διάταγμα του 2018 (άρθρο 2), χρειάζονται παιγνιομηχανήματα «με πολλούς παίκτες», τα οποία επιτρέπουν σε πολλούς παίκτες να στοιχηματίζουν σε διαφορετικά πρακτορεία στοιχημάτων ταυτόχρονα για την ίδια εικονική αθλητική εκδήλωση. Από τις 30 Ιανουαρίου 2020 υπήρχαν τουλάχιστον πέντε φορείς εκμετάλλευσης που παρείχαν εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου στο Βέλγιο, συμπεριλαμβανομένης της Ladbrokes.
- (45) Το βελγικό Συμβούλιο της Επικρατείας ακύρωσε αναδρομικά το βασιλικό διάταγμα του 2018 στις 7 Μαΐου 2021.

2.4. Κατάταξη των αδειών που κατέχουν οι καταγγέλλουσες

- (46) Οι Rocoluc, EAC και The Faculty είναι συνδεδεμένες βελγικές εταιρείες που έχουν επίσης τον ίδιο πλειοψηφικό μέτοχο και την ίδια έδρα. Η Rocoluc από το 2005 ανήκει σε φυσικό πρόσωπο κατά 50 % και σε άλλα πρόσωπα κατά 50 %. Η EAC ανήκει κατά το ήμισυ (50 %) στη Rocoluc και κατά το ήμισυ σε άλλους. Επικεφαλής της The Faculty είναι επίσης το ίδιο φυσικό πρόσωπο ως διευθύνων σύμβουλος από τις 15 Απριλίου 2020. Το ίδιο φυσικό πρόσωπο κατέχει επίσης το 99,92 % των μετοχών της The Faculty.
- (47) Αμφότερες οι Rocoluc και EAC είναι εγκαταστάσεις κατηγορίας II και κατείχαν άδειες B για δραστηριότητες εκτός διαδικτύου και B+ για διαδικτυακές δραστηριότητες κατά τον χρόνο υποβολής της καταγγελίας.

⁽¹⁶⁾ «Arrêté royal relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV». Δημοσιεύθηκε στην Επίσημη Εφημερίδα του Βελγίου στις 9 Μαΐου 2018.

⁽¹⁷⁾ Άρθρο 43/4 παράγραφος 2 τρίτη περίοδος τρίτη περίπτωση του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια.

⁽¹⁸⁾ Σύμφωνα με το άρθρο 43/4 παράγραφος 2 τρίτη περίοδος τρίτη περίπτωση του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια, «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) Με απόφαση της 25ης Ιουνίου 2024, το Συμβούλιο της Επικρατείας κήρυξε παράνομες τις άδειες της Rocoluc, ήτοι τις άδειες B3892 (δραστηριότητες εκτός διαδικτύου) και B3892+ (διαδικτυακές δραστηριότητες). Η ένδικη διαφορά σχετικά με την ισχύ των εν λόγω αδειών εξακολουθεί να εκκρεμεί ⁽¹⁹⁾.
- (49) Η The Faculty είναι εγκατάσταση κατηγορίας III, η οποία διαθέτει άδεια C που της επιτρέπει να εκμεταλλεύεται κατ' ανώτατο όριο δύο αυτόματα παιγνιομηχανήματα και κατ' ανώτατο όριο δύο παιγνιομηχανήματα χαμηλού πονταρίσματος σε εγκατάσταση κατηγορίας III ή σε κατάσταση κατανάλωσης ποτών.

2.5. Κατάταξη των αδειών που κατέχει η Ladbrokes

- (50) Η Ladbrokes είναι εγκατάσταση της κατηγορίας IV και διαθέτει τις ακόλουθες άδειες:
- Άδεια της κατηγορίας F1, με αριθμό FA116428, η οποία χορηγήθηκε από την Επιτροπή Παιγνίων στις 2 Φεβρουαρίου 2011 και η οποία επιτρέπει την εκμετάλλευση στοιχηματισμού κατηγορίας IV.
 - Άδεια της κατηγορίας F2, η οποία επιτρέπει τη συνομολόγηση στοιχημάτων για λογαριασμό του αδειούχου της κατηγορίας F1, σε μόνιμη ή κινητή εγκατάσταση τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV. Η άδεια αυτή καθιστά επίσης δυνατή τη συνομολόγηση στοιχημάτων εκτός εγκατάστασης τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV στις περιπτώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 43/4 παράγραφοι 1, 5 και 2 του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια.
 - Πρόσθετη άδεια της κατηγορίας F1+ που επιτρέπει την εκμετάλλευση στοιχημάτων μέσω εργαλείων της κοινωνίας της πληροφορίας («διαδικτυακά») με αριθμό FA+116482, η οποία χορηγήθηκε από την Επιτροπή Παιγνίων στις 2 Απριλίου 2014.

2.6. Ad hoc «άδειες» για εικονικά στοιχήματα

- (51) Στις 9 Φεβρουαρίου 2014 η Ladbrokes ζήτησε μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου την άποψη της Επιτροπής Παιγνίων σχετικά με τα σχέδιά της να προχωρήσει στη διάθεση ενός νέου προϊόντος, του στοιχηματισμού επί εικονικών αθλητικών εκδηλώσεων (όσον αφορά τα εικονικά στοιχήματα σε επίγειες εγκαταστάσεις ή «εκτός διαδικτύου», δηλαδή σε πρακτορεία στοιχημάτων).
- (52) Στις 10 Φεβρουαρίου 2014 υπάλληλος της Επιτροπής Παιγνίων χωρίς εξουσία εκπροσώπησης απάντησε με μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου στη Ladbrokes τα εξής: «Έπειτα από εσωτερική διαβούλευση, μπορώ να σας πω ότι το σχέδιό σας συμμορφώνεται με την ανακοίνωση της Επιτροπής Παιγνίων για τα εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου. Ως εκ τούτου, μπορώ να σας δώσω το πράσινο φως γι' αυτό».
- (53) Μετά από άλλη ερώτηση της Ladbrokes μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου της 5ης Μαρτίου 2015 (σχετικά με τα διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα), η Επιτροπή Παιγνίων επιβεβαίωσε με μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου την ίδια ημέρα ότι η Ladbrokes θα μπορούσε να εκμεταλλεύεται διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα.
- (54) Στις 9 Σεπτεμβρίου 2015, μετά τις αντιδράσεις που έλαβε από τον τομέα, η Επιτροπή Παιγνίων απέκτησε «νέα εικόνα» σχετικά με τον χαρακτηρισμό των εικονικών στοιχημάτων και συγκρότησε υποεπιτροπή για να διερευνήσει αν απαιτούνταν νομικές ενέργειες για τη ρύθμιση των εικονικών στοιχημάτων.
- (55) Επιπλέον, η Ladbrokes, δύο άλλοι φορείς εκμετάλλευσης της κατηγορίας IV, η Stanleybet ⁽²⁰⁾ και η Sagevas ⁽²¹⁾, υπέβαλαν αιτήσεις στην Επιτροπή Παιγνίων το 2015 και το 2016 για τη χορήγηση άδειας για την προσφορά εικονικών στοιχημάτων.

⁽¹⁹⁾ Η απόφαση δεν κατέργησε τυπικά τις άδειες, δεδομένου ότι, στο σημείο 4 του διατακτικού, το Συμβούλιο της Επικρατείας αποφάσισε να ανοίξει εκ νέου το ζήτημα προκειμένου να παράσχει στον γενικό εισαγγελέα (Auditeur Général) τη δυνατότητα να τοποθετηθεί σχετικά με την αίτηση της Επιτροπής Παιγνίων για την κατάργηση της άδειας. Ωστόσο, με επιστολή της 16ης Ιουλίου 2024, η Επιτροπή Παιγνίων απέσυρε την αίτηση αυτή, αλλά το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν ακύρωσε τυπικά τις άδειες της Rocoluc, πλην όμως η προαναφερθείσα απόφαση παράγει αποτελέσματα επί της ακερότητας των αδειών της Rocoluc.

⁽²⁰⁾ Η Stanleybet Belgium S.A. (στο εξής: Stanleybet), βελγική εταιρεία, ιδρύθηκε ως το διεθνές υποκατάστημα της Stanley Leisure plc, μιας εταιρείας αθλητικών στοιχημάτων που ιδρύθηκε το 1958 στο Μπέλφαστ της Βόρειας Ιρλανδίας. Το 2005 η Stanleybet άρχισε τη δραστηριότητά της στο Βέλγιο προσφέροντας τα προϊόντα της σε πρακτορεία στοιχημάτων και βιβλιοπωλεία. Η Stanleybet έχει την άδεια της Επιτροπής Παιγνίων να προσφέρει στοιχήματα εκτός διαδικτύου. Οι Βέλγοι παίκτες μπορούν επίσης να επωφελούνται από «στοιχήματα σε ζωντανή μετάδοση» σε ορισμένα πρακτορεία για να στοιχηματίζουν «ζωντανά» επί των διαφόρων γεγονότων. Βλ. https://urldefense.com/v3/_https://shops.stanleybet.be/About_us.

⁽²¹⁾ Η Sagevas S.A. (στο εξής: Sagevas) είναι εταιρεία καταχωρισμένη στο Βέλγιο με αριθμό BE 832 457 166 και αδειοδοτημένη από τη βελγική Επιτροπή Παιγνίων με αριθμό FA1 16764. Είναι φορέας εκμετάλλευσης της κατηγορίας IV που προσφέρει διαδικτυακά αθλητικά στοιχήματα και δραστηριοποιείται στο Βέλγιο υπό το εμπορικό σήμα betFIRST, βλ. <https://betfirst.dhnet.be/en/support/about-us/>.

- (56) Συγκεκριμένα, στις 28 Οκτωβρίου 2015 η Stanleybet ζήτησε «άδεια» για την εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων. Η Επιτροπή Παιγνίων απάντησε ότι, δεδομένης της πρόσφατης σύστασης της υποεπιτροπής, θα εξέταζε την αίτηση μόνον αφότου θα ήταν γνωστά τα αποτελέσματα των δραστηριοτήτων της υποεπιτροπής. Η Stanleybet υπέβαλε δεύτερη αίτηση στις 17 Ιουνίου 2016. Η Επιτροπή Παιγνίων απάντησε αρχικά ότι ο υποβληθείς φάκελος ήταν ελλιπής. Στη συνέχεια, λόγω προγραμματισμένης συνάντησης σχετικά με τα εικονικά στοιχήματα που είχε ανακοινωθεί για τον επόμενο μήνα, απάντησε στις 3 Νοεμβρίου 2016 ότι τελούσε υπό συζήτηση μια κανονιστική πρωτοβουλία για τα εικονικά στοιχήματα.
- (57) Το 2016 ένας άλλος φορέας εκμετάλλευσης, η Sagevas, απέστειλε επίσης επιστολή στην Επιτροπή Παιγνίων στις 23 Αυγούστου 2016. Η αίτησή της θεωρήθηκε ελλιπής από την Επιτροπή Παιγνίων. Αργότερα, στις 3 Νοεμβρίου 2016, την ίδια ημέρα όπως και με τη Stanleybet, η Επιτροπή Παιγνίων απάντησε στη Sagevas, στο ίδιο πνεύμα με την απάντησή στη Stanleybet, ότι τελούσε υπό συζήτηση μια κανονιστική πρωτοβουλία σχετικά με τα εικονικά στοιχήματα.
- (58) Σε έκθεση του Ιανουαρίου του 2016 ⁽²²⁾, η υποεπιτροπή συνέστησε τη δημιουργία ειδικού νομικού πλαισίου για τα εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου και την αναστολή της ανακοίνωσης-πλαισίου της 1ης Ιουλίου 2015. Συνέστησε επίσης την αναστολή της «άδειας» που είχε χορηγηθεί στη Ladbrokes, με ισχύ από την 1η Απριλίου 2016, προκειμένου να προβλεφθεί μεταβατική περίοδος σύμφωνα με τις συνήθεις διοικητικές πρακτικές ⁽²³⁾.
- (59) Στις 13 Ιανουαρίου 2016, μετά τη γνωμοδότηση της υποεπιτροπής σχετικά με την ανάγκη προσαρμογής του κανονιστικού πλαισίου, η Επιτροπή Παιγνίων εξέδωσε μια πρώτη μεταβατική απόφαση ⁽²⁴⁾, με την οποία ανέστειλε ουσιαστικά την ανακοίνωση-πλαίσιο του 2015 από την 1η Ιουνίου 2016, σύμφωνα με την ερμηνεία των υφιστάμενων κανόνων του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια η οποία παρασχέθηκε στη Ladbrokes (τη λεγόμενη «άδεια»). Στην απόφασή της να το πράξει, η Επιτροπή Παιγνίων ανέφερε ότι «η ισχύουσα κανονιστική ρύθμιση για τα εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου, με την ανακοίνωση της 1ης Ιουλίου 2015, δεν παρέχει επαρκές πλαίσιο για τέτοιου είδους παίγνια».
- (60) Την 1η Ιουνίου 2016 ⁽²⁵⁾ και στις 2 Ιανουαρίου 2017 ⁽²⁶⁾ η Επιτροπή Παιγνίων εξέδωσε δύο ακόμη μεταβατικές αποφάσεις που καθυστέρησαν την αναστολή της ανακοίνωσης-πλαισίου και του δικαιώματος της Ladbrokes να εκμεταλλεύεται εικονικά στοιχήματα έως τις 30 Ιουνίου 2017 «για λόγους ασφάλειας δικαίου».

2.7. Αναστολή των «αδειών» για εικονικά στοιχήματα

- (61) Στις 31 Μαΐου 2017 το ολλανδόφωνο Πρωτοδικείο Βρυξελλών ⁽²⁷⁾ εξέδωσε παρεμπόμπουσα απόφαση κατά του Βελγικού Δημοσίου, κατόπιν αίτησης των καταγγελλουσών. Το δικαστήριο έκρινε ότι τα εικονικά στοιχήματα έχουν εκ πρώτης όψεως τα χαρακτηριστικά τόσο των στοιχημάτων όσο και των αυτόματων τυχερών παιχνιδιών, χωρίς ωστόσο να ορίσει ότι τα εικονικά στοιχήματα εμπίπτουν με βεβαιότητα σε μία από τις δύο αυτές κατηγορίες. Με την επιφύλαξη της έκδοσης απόφασης επί της ουσίας της υπόθεσης ή της θέσπισης κανονιστικού πλαισίου για το εικονικό στοιχείο, το δικαστήριο διέταξε το βελγικό Δημόσιο να αναστείλει την «άδεια» που χορηγήθηκε στη Ladbrokes. Το Βελγικό Δημόσιο άσκησε έφεση κατά της απόφασης αυτής, η οποία δεν είχε ανασταλτικό αποτέλεσμα. Προκειμένου να συμμορφωθεί με την εν λόγω απόφαση, η Επιτροπή Παιγνίων αποφάσισε να σταματήσει να αναβάλλει την αναστολή της ανακοίνωσης της 1ης Ιουλίου 2015, η οποία, ως εκ τούτου, ανεστάλη την 1η Ιουλίου 2017.

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

⁽²³⁾ Το απόσπασμα της έκθεσης έχει ως εξής: «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⁾ Η παραπομπή προέρχεται από τα πρακτικά συνεδρίασης της Επιτροπής Παιγνίων της 2ας Ιανουαρίου 2017, στα οποία αναφέρονται τα εξής: «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». Αναφέρθηκαν επίσης τα εξής στον ιστότοπο της Επιτροπής Παιγνίων: «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) Κατά συνέπεια, κανένας φορέας εκμετάλλευσης, συμπεριλαμβανομένης της Ladbroke's, δεν επιτρέπεται να παρέχει εικονικά στοιχήματα στο Βέλγιο.
- (63) Παρά την αναστολή αυτή, η Ladbroke's δεν σταμάτησε να προσφέρει εικονικά στοιχήματα στα πρακτορεία στοιχημάτων της. Ως εκ τούτου, διάφοροι φορείς εκμετάλλευσης τυχερών παιχνιδιών κινήθηκαν νομικά κατά της Ladbroke's προκειμένου να διασφαλίσουν ότι θα αποσχει από την εκμετάλλευση μηχανημάτων εικονικών στοιχημάτων ⁽²⁸⁾.
- (64) Σε απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2019, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι, μέσω της ανακοίνωσης-πλαίσου της 1ης Ιουλίου 2015, η Επιτροπή Παιγνίων «επέτρεψε, χωρίς να είναι εξουσιοδοτημένη προς τούτο, τη διοργάνωση [εικονικών στοιχημάτων], παρότι ο νόμος της 7ης Μαΐου 1999 δεν την επέτρεπε». Ως εκ τούτου, το Συμβούλιο της Επικρατείας ακύρωσε τις τρεις ανακοινώσεις-πλαίσια της 12ης Ιανουαρίου 2012, της 17ης Απριλίου 2013 και της 1ης Ιουλίου 2015 και τη μεταβατική απόφαση της 2ας Ιανουαρίου 2017, η οποία, σύμφωνα με το Συμβούλιο της Επικρατείας, παρέτεινε τα αποτελέσματα της ανακοίνωσης της 1ης Ιουλίου 2015 και στην οποία γίνεται ρητή αναφορά στο γεγονός ότι καμία αίτηση για την εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων δεν μπορεί να τεθεί στην ημερήσια διάταξη της Επιτροπής Παιγνίων.

2.8. Προκαταρκτικά πορίσματα της απόφασης κίνησης της διαδικασίας και της συμπληρωματικής απόφασης κίνησης της διαδικασίας

2.8.1. Προκαταρκτικά πορίσματα της απόφασης κίνησης της διαδικασίας

- (65) Με βάση τις πληροφορίες που παρασχέθηκαν από τις καταγγέλλουσες, τη Ladbroke's και τις βελγικές αρχές, στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας η Επιτροπή αξιολόγησε τους ισχυρισμούς σχετικά με ενδεχόμενη ενίσχυση υπέρ της Ladbroke's για το εικαζόμενο αποκλειστικό δικαίωμα εκμετάλλευσης υπηρεσιών εικονικών στοιχημάτων στο Βέλγιο.
- (66) Η απόφαση κίνησης της διαδικασίας βασίστηκε στις πληροφορίες τις οποίες είχε στη διάθεσή της η Επιτροπή κατά τον χρόνο έκδοσής της, όπως παρασχέθηκαν από τις βελγικές αρχές και από τρίτους. Η Επιτροπή διατύπωσε την προκαταρκτική άποψη ότι το επίμαχο μέτρο ενδέχεται να συνιστά κρατική ενίσχυση, καθώς μπορεί:
- να παρέχει στη Ladbroke's πλεονέκτημα χορηγούμενο από κρατικούς πόρους υπό τη μορφή de facto αποκλειστικού δικαιώματος παροχής εικονικών στοιχημάτων στο Βέλγιο χωρίς καταβολή επαρκούς αντιτίμου για το δικαίωμα αυτό,
 - να είναι επιλεκτικό, δεδομένου ότι το επίμαχο μέτρο εφαρμόστηκε μόνο στη Ladbroke's,
 - να καταλογιστεί στο Βέλγιο, δεδομένου ότι η άδεια που χορηγήθηκε στη Ladbroke's, καθώς και η ανακοίνωση-πλαίσιο βάσει της οποίας χορηγήθηκε η εν λόγω άδεια, εκδόθηκαν από την Επιτροπή Παιγνίων, δημόσιο οργανισμό,
 - να είναι ικανό να νοθεύσει τον ανταγωνισμό και να επηρεάσει τις συναλλαγές μεταξύ των κρατών μελών, δεδομένου ότι η εν λόγω ενίσχυση είναι ενίσχυση λειτουργίας που ισχυροποιεί τη θέση της Ladbroke's σε σύγκριση με τους ανταγωνιστές της και τα τυχερά παιχνίδια αποτελούν ελευθερωμένη, ανταγωνιστική αγορά, με διάφορους φορείς εκμετάλλευσης πέραν της Ladbroke's, όπως οι καταγγέλλουσες, που δραστηριοποιούνται στο Βέλγιο, και με τη Ladbroke's να δραστηριοποιείται σε διάφορα άλλα κράτη μέλη.
- (67) Σε αυτή τη βάση, η Επιτροπή κατέληξε στο προκαταρκτικό συμπέρασμα ότι η Ladbroke's απολάμβανε de facto αποκλειστικό δικαίωμα χωρίς την καταβολή ειδικού τέλους (άδειας) για την παροχή εικονικών στοιχημάτων στο Βέλγιο κατά τη διάρκεια ορισμένης περιόδου μεταξύ της 10ης Φεβρουαρίου 2014 (δηλαδή το μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου με το οποίο χορηγήθηκε άδεια εκμετάλλευσης στη Ladbroke's) και της 4ης Μαΐου 2018 (δηλαδή την έκδοση του βασιλικού διατάγματος του 2018 για τη ρύθμιση των εικονικών στοιχημάτων εκτός διαδικτύου και των εγκαταστάσεων που επιτρέπεται να λειτουργούν).

⁽²⁸⁾ Διαδικασία που κινήθηκε στις 7 Αυγούστου 2017 ενώπιον του Εμποροδικείου Βρυξελλών. Με την απόφασή του της 28ης Μαρτίου 2018 (Α/17/03428), το δικαστήριο διέταξε τη Ladbroke's να αποσχει από την εκμετάλλευση μηχανημάτων εικονικών στοιχημάτων αρχής γενομένης από την 3η ημέρα μετά την κοινοποίηση της απόφασης, με περιοδική χρηματική ποινή 10 000 EUR ανά ημέρα καθυστέρησης.

(68) Αξίζει να σημειωθεί ότι ορισμένα από τα πραγματικά περιστατικά που περιγράφονται στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας άλλαξαν μετά την έκδοση της εν λόγω απόφασης. Κατόπιν διαδικασίας που κινήθηκε σε εθνικό επίπεδο από τις καταγγέλλουσες, το βελγικό Συμβούλιο της Επικρατείας ακύρωσε, στις 7 Μαΐου 2021, αναδρομικά το βασιλικό διάταγμα του 2018 ⁽²⁹⁾. Έκρινε δε ότι:

- οι προϋποθέσεις για τη διεξαγωγή αυτόματων τυχερών παιχνιδιών επί εικονικών αθλητικών εκδηλώσεων που καθορίζονται στο βασιλικό διάταγμα του 2018 ήταν ελλιπείς. Ως εκ τούτου, επιτρέποντας, μέσω του μεταβατικού καθεστώτος που θεσπίστηκε με τα άρθρα 19 και 20 του βασιλικού διατάγματος του 2018 ⁽³⁰⁾, τη διεξαγωγή τυχερών παιχνιδιών επί εικονικών αθλητικών εκδηλώσεων ενώ δεν είχαν ακόμη καθοριστεί όλες οι προϋποθέσεις για την εκμετάλλυσή τους, το βασιλικό διάταγμα του 2018 παραβίασε το άρθρο 43/4 παράγραφοι 2 και 3 του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια·
- η έλλειψη επαρκούς νομικής βάσης παρέχει στον Βασιλέα τη δυνατότητα να αναθέσει στην Επιτροπή Παιγνίων την εξουσία έκδοσης πρωτοκόλλου (το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 15 του βασιλικού διατάγματος του 2018) ⁽³¹⁾, το οποίο να περιέχει κανονιστικά πρότυπα, είτε πρόκειται για λεπτομερή είτε για τεχνικά ζητήματα. Δεδομένου ότι η ακύρωση μόνο του άρθρου 15 θα είχε ως αποτέλεσμα την αναθεώρηση του βασιλικού διατάγματος του 2018, καθώς αυτό θα παρέμενε σε ισχύ χωρίς να απαιτεί όλες τις προϋποθέσεις εκμετάλλευσης τις οποίες κρίνει αναγκαίες ο Βασιλέας, έπρεπε να ακυρωθεί ολόκληρο το βασιλικό διάταγμα του 2018.

2.8.2. Προκαταρκτικά πορίσματα της συμπληρωματικής απόφασης κίνησης της διαδικασίας

- (69) Μετά την ακύρωση του βασιλικού διατάγματος του 2018, οι καταγγέλλουσες και οι βελγικές αρχές υπέβαλαν περαιτέρω παρατηρήσεις και πληροφορίες που περιγράφονται στα κεφάλαια 3 και 4 κατωτέρω. Σε αυτή τη βάση, η Επιτροπή εξέδωσε συμπληρωματική απόφαση κίνησης της διαδικασίας.
- (70) Η αρχική προκαταρκτική άποψη της Επιτροπής ήταν ότι η Ladbroke's ενδεχομένως επωφελήθηκε από de facto αποκλειστικό δικαίωμα και, ως εκ τούτου, ενίσχυση το νωρίτερο από τις 10 Φεβρουαρίου 2014 και το αργότερο έως τις 4 Μαΐου 2018. Η Επιτροπή τροποποίησε την προκαταρκτική αυτή άποψη παρατείνοντας έως σήμερα την πιθανή διάρκεια του μέτρου στη συμπληρωματική απόφαση κίνησης της διαδικασίας.
- (71) Η Επιτροπή διαπίστωσε ότι θα έπρεπε να διερευνήσει αν οι επιπτώσεις του μεταβατικού μέτρου που προβλέπεται στα άρθρα 19 και 20 του βασιλικού διατάγματος του 2018 παρείχαν προτιμησιακό πλεονέκτημα στη Ladbroke's, δεδομένου ότι ήταν ο μόνος φορέας εκμετάλλευσης που μπορούσε να συνεχίσει να εκμεταλλεύεται τα τερματικά εικονικών στοιχημάτων που εκμεταλλεύονταν πριν από την έκδοση του βασιλικού διατάγματος του 2018, χωρίς να χρειάζεται να εναρμονίσει τα εν λόγω παιχνίδια με το πρωτόκολλο που επρόκειτο να εκδώσει η Επιτροπή Παιγνίων σύμφωνα με το άρθρο 15 του βασιλικού διατάγματος του 2018 (αιτιολογική σκέψη 39 της συμπληρωματικής απόφασης κίνησης της διαδικασίας).
- (72) Ως εκ τούτου, το τροποποιημένο προσωρινό συμπέρασμα της Επιτροπής ήταν ότι η Ladbroke's ενδεχομένως επωφελήθηκε από de facto αποκλειστικό δικαίωμα να παρέχει εικονικά στοιχήματα στο Βέλγιο κατά τη διάρκεια περιόδου που άρχισε το νωρίτερο στις 10 Φεβρουαρίου 2014 (αιτιολογική σκέψη 49 της συμπληρωματικής απόφασης κίνησης της διαδικασίας).

⁽²⁹⁾ Βελγικό Συμβούλιο της Επικρατείας, απόφαση αριθ. 250.535 της 7ης Μαΐου 2021.

⁽³⁰⁾ Το άρθρο 19 του βασιλικού διατάγματος του 2018 προβλέπει τα εξής: «*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*».

Το άρθρο 20 του βασιλικού διατάγματος του 2018 προβλέπει τα εξής: «*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*».

Σύμφωνα με το βελγικό Συμβούλιο της Επικρατείας, ο σκοπός των δύο αυτών διατάξεων είναι να επιτρέψουν στον κάτοχο άδειας της κατηγορίας F2 να συνεχίσει την εκμετάλλευση παιγνιομηχανημάτων επί εικονικών αθλητικών εκδηλώσεων τα οποία εκμεταλλεύονταν ήδη από την έναρξη ισχύος του βασιλικού διατάγματος του 2018, και να υποχρεωθεί μόνο να συμμορφωθεί με το πρωτόκολλο (βάσει του άρθρου 15) που πρόκειται να εγκριθεί από την Επιτροπή Παιγνίων τρεις μήνες μετά την έκδοσή του.

⁽³¹⁾ Το άρθρο 15 του βασιλικού διατάγματος του 2018 προβλέπει τα εξής: «*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) Αξίζει να σημειωθεί ότι τόσο στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας (αιτιολογική σκέψη 60) όσο και στη συμπληρωματική απόφαση κίνησης της διαδικασίας (αιτιολογική σκέψη 42), η Επιτροπή διαπίστωσε ότι οι βελγικές αρχές δεν προέβλεψαν κανένα λόγο προς επίρρωση του ισχυρισμού ότι το επίμαχο μέτρο θα μπορούσε να είναι συμβατό με την εσωτερική αγορά. Επιπλέον, η Επιτροπή δεν διέθετε καμία ένδειξη ότι το μέτρο αυτό, εάν συνιστούσε κρατική ενίσχυση, θα μπορούσε να θεωρηθεί συμβατό με την εσωτερική αγορά.

3. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΤΡΙΤΩΝ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΑΠΟΦΑΣΗ ΚΙΝΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΚΑΙ ΤΗ ΣΥΜΠΛΗΡΩΜΑΤΙΚΗ ΑΠΟΦΑΣΗ ΚΙΝΗΣΗΣ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ

3.1. Παρατηρήσεις των καταγγελλουσών

- (74) Οι καταγγέλλουσες Rocoluc και EAC υπέβαλαν τις παρατηρήσεις τους σχετικά με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας στις 18 Νοεμβρίου 2020, ενώ η αδελφή εταιρεία τους The Faculty απέστειλε την καταγγελία της στις 23 Φεβρουαρίου 2024. Η σύνοψη και των τριών καταγγελιών, καθώς και οι επακόλουθες συμπληρωματικές παρατηρήσεις και πληροφορίες που παρασχέθηκαν στο πλαίσιο της έρευνας, παρατίθενται κατωτέρω.

3.1.1. Παρατηρήσεις σχετικά με την αποκλειστικότητα της Ladbrokes

- (75) Με τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν στις 18 Νοεμβρίου 2020, οι καταγγέλλουσες Rocoluc και EAC υποστήριξαν ότι τόσο η Ladbrokes όσο και το βελγικό Δημόσιο ενεργούσαν, αφενός, για να διαφυλάξουν το παράνομο δικαίωμα της Ladbrokes να εκμεταλλεύεται εικονικά στοιχήματα και, αφετέρου, να αποτρέψουν τη Rocoluc και την EAC από το να προβούν σε ενέργειες κατά της παράνομης αυτής κατάστασης.
- (76) Η Rocoluc και η EAC ισχυρίζονται ότι το βασιλικό διάταγμα του 2018 δεν επιτρέπει σε φορείς εκμετάλλευσης της κατηγορίας IV να προσφέρουν νομίμως εικονικά στοιχήματα στο Βέλγιο. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι το βασιλικό διάταγμα του 2018 έθεσε τέλος στην παράνομη κρατική ενίσχυση. Η Rocoluc και η EAC παρέχουν επίσης πρόσθετες πληροφορίες σχετικά με το ποσό της παράνομης κρατικής ενίσχυσης που η Επιτροπή θα έπρεπε να διατάξει τις βελγικές αρχές να ανακτήσουν από τη Ladbrokes.
- (77) Ωστόσο, η The Faculty, στην καταγγελία που υπέβαλε στις 23 Φεβρουαρίου 2024, επισημαίνει ότι, σε αντίθεση με την καταγγελία που υπέβαλαν η Rocoluc και η EAC, η καταγγελία της αφορά ειδικά την ενίσχυση που συνδέεται με την προσφορά των λεγόμενων «εκτός διαδικτύου» ή «επίγειων» παιγνίων εικονικών στοιχημάτων στα γραφεία στοιχημάτων της Ladbrokes. Επιπλέον, η The Faculty επισημαίνει ότι, ως φορέας εκμετάλλευσης εγκατάστασης τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας III, δεν μπορεί να δραστηριοποιείται διαδικτυακά και, συνεπώς, δεν έχει επηρεαστεί αρνητικά από την προσφορά παιγνίων εικονικών στοιχημάτων μέσω του/των ιστοτόπου/-ων της Ladbrokes.
- (78) Σύμφωνα με τις καταγγέλλουσες, η Ladbrokes έλαβε ad hoc άδεια εκτός του νομικού πλαισίου μέσω δύο μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου από την Επιτροπή Παιγνίων, με ημερομηνία 10 Φεβρουαρίου 2014 (για τα εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου στα γραφεία στοιχημάτων της Ladbrokes) και 5 Μαρτίου 2015 (για τα διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα στον ιστότοπο της Ladbrokes).
- (79) Κατά την άποψη των καταγγελλουσών, η επίμαχη εικαζόμενη ενίσχυση ενέχει κρατικούς πόρους, διότι η ad hoc άδεια υπέρ της Ladbrokes χορηγήθηκε δωρεάν. Ως εκ τούτου, οι βελγικές αρχές παραιτήθηκαν από το δικαίωμά τους επί σημαντικού μέρους κρατικών εσόδων και χορήγησαν οικονομικό πλεονέκτημα στη Ladbrokes. Όσον αφορά τη δυνατότητα καταλογισμού της εικαζόμενης ενίσχυσης, οι καταγγέλλουσες υπογραμμίζουν ότι η Επιτροπή Παιγνίων είναι διοικητική δημόσια αρχή που έχει συσταθεί στο πλαίσιο της Ομοσπονδιακής Δημόσιας Υπηρεσίας Δικαιοσύνης και, συνεπώς, εμπίπτει στην αρμοδιότητα του υπουργού Δικαιοσύνης.
- (80) Οι καταγγέλλουσες υποστηρίζουν ότι το αποκλειστικό δικαίωμα και η αντίστοιχη εικαζόμενη κρατική ενίσχυση σε σχέση με τα παίγνια εικονικών στοιχημάτων εκτός διαδικτύου χορηγήθηκαν στις 10 Φεβρουαρίου 2014, διότι οι παράνομες ανακοινώσεις-πλαίσια της Επιτροπής Παιγνίων σχεδιάστηκαν ειδικά για να επιτρέψουν στη Ladbrokes να εκμεταλλεύεται κατ' αποκλειστικότητα εικονικά στοιχήματα. Κατά συνέπεια, το βασικό σφάλμα της Επιτροπής Παιγνίων δεν ήταν η άρνηση ανάκλησης της ad hoc άδειας της Ladbrokes τον Ιανουάριο του 2016, αλλά η αρχική χορήγηση της άδειας τον Φεβρουάριο του 2014.
- (81) Επιπλέον, όσον αφορά την ημερομηνία λήξης της ενίσχυσης, οι καταγγέλλουσες υπογραμμίζουν ότι, μετά την ακύρωση του βασιλικού διατάγματος του 2018 μέσω της απόφασης του Συμβουλίου της Επικρατείας της 7ης Μαΐου 2021, το βασιλικό διάταγμα του 2018 πρέπει να θεωρηθεί ανυπόστατο και δεν μπορεί να θεωρηθεί πράξη που επιτρέπει την εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων στο Βέλγιο. Αυτό σημαίνει επίσης ότι η ημερομηνία της 4ης Μαΐου 2018, κατά την οποία εκδόθηκε το ακυρωθέν βασιλικό διάταγμα του 2018, δεν έχει πλέον σημασία για την εκτίμηση της διάρκειας της εικαζόμενης κρατικής ενίσχυσης που χορηγήθηκε στη Ladbrokes.

- (82) Στο πλαίσιο αυτό, οι καταγγέλλουσες υποστηρίζουν ότι η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας επιβεβαιώνει ότι η Ladbrokes πράγματι επωφελήθηκε από επιλεκτικό μέτρο ενίσχυσης τουλάχιστον έως τις 7 Μαΐου 2021 όσον αφορά τα εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου. Κατά την άποψή τους, το Συμβούλιο της Επικρατείας επισήμανε ότι ο μοναδικός σκοπός του μεταβατικού μέτρου που προβλέπεται στο άρθρο 19 του βασιλικού διατάγματος του 2018 ήταν να επιτραπεί στον κάτοχο άδειας F2, δηλαδή στη Ladbrokes, να συνεχίσει την εκμετάλλευση των τερματικών εικονικών στοιχημάτων που εκμεταλλευόταν πριν από την έκδοση του βασιλικού διατάγματος του 2018 και να μην υποχρεωθεί να εναρμονίσει τα εν λόγω παιχνίδια με το πρωτόκολλο που επρόκειτο να εκδώσει η Επιτροπή Παιγνίων σύμφωνα με το άρθρο 15 του βασιλικού διατάγματος του 2018.
- (83) Ως εκ τούτου, με εξαίρεση τη Ladbrokes που επωφελήθηκε από το προαναφερθέν μεταβατικό μέτρο, το βασιλικό διάταγμα του 2018 ανέφερε ότι δεν ήταν δυνατή η προσφορά εικονικών στοιχημάτων, εν αναμονή της έκδοσης του πρωτοκόλλου. Ως εκ τούτου, κατά την άποψη των καταγγελλουσών, το βασιλικό διάταγμα του 2018 απλώς επισημοποίησε το *de facto* μονοπώλιο της Ladbrokes. Ωστόσο, ενημερώνουν ότι η θέση αυτή δεν θα γινόταν δεκτή από το βελγικό Συμβούλιο της Επικρατείας. Το Συμβούλιο έκρινε ότι το μεταβατικό μέτρο που επέτρεψε στη Ladbrokes να προσφέρει παίγνια εικονικών στοιχημάτων προτού τα εικονικά στοιχήματα ρυθμιστούν εντέλει από τον νόμο με τη θέσπιση της νομικής πράξης η οποία θα καθορίζει τις αναγκαίες προϋποθέσεις των εικονικών στοιχημάτων (μεταξύ άλλων και πού μπορούν να προσφέρονται), δεν ήταν σύμφωνο με τον νόμο για τα τυχερά παιχνίδια.
- (84) Η The Faculty ισχυρίζεται επίσης ότι διάφοροι φορείς εκμετάλλευσης τυχερών παιχνιδιών προσέφυγαν επιτυχώς κατά του Βελγικού Δημοσίου και/ή της Ladbrokes. Παραθέτει δε απόφαση της 28ης Μαρτίου 2018, με την οποία το Εμποροδικείο Βρυξελλών αποφάνθηκε υπέρ της βελγικής επαγγελματικής ομοσπονδίας ιδιοκτητών παμπ (*La Fédération des cafés de Belgique ASBL*) και διέταξε τη Ladbrokes να παύσει τις δραστηριότητές της που αφορούσαν εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου. Σύμφωνα με τη The Faculty, η απόφαση αυτή επικυρώθηκε στη συνέχεια από το Εφετείο με απόφαση της 9ης Αυγούστου 2019.

3.1.2. Παρατηρήσεις σχετικά με το εφαρμοστέο πλαίσιο για τα εικονικά στοιχήματα στο Βέλγιο

- (85) Πρώτον, όσον αφορά το εφαρμοστέο νομικό πλαίσιο, η Rocoluc και η EAC υπογραμμίζουν ότι το εικονικό στοιχείο είναι ένα «υβριδικό» τυχερό παιχνίδι που αποτελεί τη διασταύρωση μεταξύ των στοιχημάτων και των αυτόματων τυχερών παιχνιδιών. Στο πλαίσιο αυτό, επικαλούνται τη δήλωση που περιλαμβάνεται στις παρατηρήσεις των βελγικών αρχών σύμφωνα με την οποία «δεν είναι εύκολο να ταξινομηθεί [αυτό το υβριδικό προϊόν] στο υφιστάμενο νομικό πλαίσιο του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια».
- (86) Επαναλαμβάνουν δε ότι το εικαζόμενο αποκλειστικό δικαίωμα που χορηγήθηκε στη Ladbrokes ήταν προδήλως παράνομο βάσει του βελγικού δικαίου, δεδομένου ότι στηριζόταν σε εσφαλμένο χαρακτηρισμό των εικονικών στοιχημάτων.
- (87) Δεύτερον, υποστηρίζουν ότι οι αμφιβολίες τις οποίες εξέφρασαν οι βελγικές αρχές όσον αφορά τη νομική αξία των ανακοινώσεων-πλαισίων που εξέδωσε η Επιτροπή Παιγνίων (αιτιολογική σκέψη 49 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας) είναι ιδιαίτερα εύστοχες. Ειδικότερα, επισημαίνουν ότι, στο πλαίσιο των διαδικασιών που είναι σε εξέλιξη ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, οι βελγικές αρχές επιβεβαίωσαν κατηγορηματικά ότι η άδεια που χορηγήθηκε στη Ladbrokes για την εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων στο Βέλγιο δεν ήταν «παραδοσιακή» άδεια τυχερών παιχνιδιών, αλλά «*ad hoc*» άδεια και ότι το εικονικό στοιχείο αποτελεί δραστηριότητα που «δεν ρυθμίζεται από τον νόμο για τα τυχερά παιχνίδια». Κατά την άποψή τους, η δήλωση αυτή σαφώς αντικρούει το επιχείρημα ότι η άδεια της Ladbrokes για την προσφορά εικονικών στοιχημάτων βασιζόταν στο εθνικό σύστημα αναφοράς για τον στοιχηματισμό και αποτελούσε μέρος του εν λόγω συστήματος. Επιπλέον, υπογραμμίζουν ότι οι αμφιβολίες τις οποίες εξέφρασαν οι βελγικές αρχές δεν συμβιβάζονται με το γεγονός ότι η Επιτροπή Παιγνίων επέβαλε προσωρινή αναστολή της άδειας της Ladbrokes λόγω μη διακοπής της παροχής εικονικών στοιχημάτων μετά την 1η Ιουλίου 2017. Υποστηρίζουν επίσης ότι, με απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2019, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι ο νόμος για τα τυχερά παιχνίδια δεν επέτρεπε τη διοργάνωση εικονικών στοιχημάτων και, ως εκ τούτου, ακύρωσε τις ανακοινώσεις-πλαίσια.
- (88) Τρίτον, επισημαίνουν ότι τα ζητήματα σχετικά με τη δημοσιότητα των ανακοινώσεων-πλαισίων που αναφέρονται στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας, στις υποσημειώσεις 5 έως 7 και στην αιτιολογική σκέψη 49, έχουν ήδη επιλυθεί στο πλαίσιο της διαδικασίας ακύρωσης των εν λόγω ανακοινώσεων-πλαισίων ενώπιον του βελγικού Συμβουλίου της Επικρατείας. Στο πλαίσιο της εν λόγω διαδικασίας, η Rocoluc απέδειξε ότι οι αρχικές ανακοινώσεις-πλαίσια της 12ης Ιανουαρίου 2012 και της 17ης Απριλίου 2013 δεν δημοσιοποιήθηκαν, αλλά κοινοποιήθηκαν στη Rocoluc μόλις στις 14 Απριλίου 2017 στο πλαίσιο της δικαστικής διαδικασίας κατά του Βελγικού Δημοσίου. Κατά τους ισχυρισμούς, η Επιτροπή Παιγνίων δεν αμφισβήτησε τα πορίσματα αυτά. Συνεπώς, το Συμβούλιο της Επικρατείας αποφάσισε ότι η Rocoluc θα μπορούσε να επεκτείνει την προσφυγή της και στις εν λόγω ανακοινώσεις-πλαίσια.

- (89) Τέταρτον, υποστηρίζουν ότι, μολονότι το βασιλικό διάταγμα του 2018 εκδόθηκε σε μια προσπάθεια να διορθωθεί ο παράνομος χαρακτήρας των εικονικών στοιχημάτων, η Επιτροπή Παιγνίων δεν είχε ακόμη εκδώσει το πρωτόκολλο με «τις αναγκαίες τεχνικές απαιτήσεις σχετικά με τα τυχερά παιχνίδια επί εικονικών αθλητικών εκδηλώσεων» που προβλεπόταν στο άρθρο 15 του βασιλικού διατάγματος του 2018.

3.1.3. Παρατηρήσεις σχετικά με τις εθνικές δικαστικές διαδικασίες όσον αφορά τα εικονικά στοιχήματα

- (90) Στο πλαίσιο αυτό, η Rocoluc και η EAC ισχυρίζονται ότι, σε αντίθεση με όσα φαίνεται να υποστηρίζει η Επιτροπή (αιτιολογική σκέψη 21 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας), οι εθνικές δικαστικές διαδικασίες σχετικά με τη νομιμότητα των ανακοινώσεων-πλαίσια δεν συνδέονταν με την ουσιαστική αναστολή των ανακοινώσεων-πλαίσια και της ad hoc άδειας της Ladbrokes για την εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων την 1η Ιουλίου 2017. Ενημερώνουν επίσης σχετικά με την αγωγή αποζημίωσης που άσκησε η Stanleybet κατά του Βελγικού Δημοσίου στις 14 Δεκεμβρίου 2016, κατόπιν της οποίας το Δικαστήριο διέταξε το Βελγικό Δημόσιο να αποζημιώσει τη Stanleybet για τη ζημία που υπέστη.
- (91) Οι καταγγέλλουσες ενημέρωσαν επίσης τις υπηρεσίες της Επιτροπής ότι στις 28 Μαρτίου 2017 η Rocoluc και η EAC άσκησαν επίσης αγωγή αποζημίωσης κατά των βελγικών αρχών. Η διαδικασία εξακολουθούσε να εκκρεμεί λόγω του συσσωρευμένου όγκου εκκρεμών υποθέσεων στο Εφετείο Βρυξελλών.
- (92) Περαιτέρω, διευκρινίζουν ότι η έφεση την οποία άσκησε η Ladbrokes κατά της διαταγής παύσης και παράλειψης της 15ης Φεβρουαρίου 2018 εξακολουθεί να εκκρεμεί ενώπιον του Εφετείου Βρυξελλών. Ωστόσο, το Εφετείο Βρυξελλών εξέδωσε απόφαση επί της έφεσης της Ladbrokes κατά της απόφασης του Εμποροδικείου Βρυξελλών της 28ης Μαρτίου 2018. Το Εφετείο, στην απόφασή του της 9ης Αυγούστου 2019, απέρριψε την έφεση της Ladbrokes και επικύρωσε την προηγούμενη διάταξη που είχε εκδοθεί σε βάρος της Ladbrokes για παύση των δραστηριοτήτων εικονικών στοιχημάτων. Ωστόσο, η Rocoluc και η EAC ενημερώθηκαν ότι η Fédération des Cafés de Belgique ASBL ⁽³²⁾ (στο εξής: FedCaf) και οι βελγικές αρχές είχαν συνάψει συμφωνία βάσει της οποίας οι τελευταίες θα απείχαν από τη λήψη περαιτέρω μέτρων κατά της Ladbrokes.
- (93) Τέλος, η Rocoluc επαναλαμβάνει τη θέση της ότι το βασιλικό διάταγμα του 2018 αγνοεί τον υβριδικό χαρακτήρα των εικονικών στοιχημάτων και ότι η μεταβατική διάταξη του άρθρου 19 του βασιλικού διατάγματος του 2018 ανταμείβει παρανόμως τη Ladbrokes που δεν διέκοψε εγκαίρως την παράνομη εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων και εγγυάται ότι η Ladbrokes μπορεί να συνεχίσει να επωφελείται από την ad hoc άδειά της.

3.1.4. Παρατηρήσεις σχετικά με τη διάρκεια της εικαζόμενης κρατικής ενίσχυσης υπέρ της Ladbrokes

- (94) Η Rocoluc και η EAC θεωρούν ότι το αποκλειστικό δικαίωμα και η αντίστοιχη εικαζόμενη κρατική ενίσχυση που χορηγήθηκε στη Ladbrokes είχαν χορηγηθεί στις 10 Φεβρουαρίου 2014. Υπενθυμίζουν ότι, ευθύς εξ αρχής, οι ανακοινώσεις-πλαίσια, τις οποίες θεωρούν παράνομες, είχαν ως σκοπό να επιτρέψουν στη Ladbrokes να εκμεταλλεύεται κατ' αποκλειστικότητα εικονικά στοιχήματα στο Βέλγιο. Οι ανακοινώσεις-πλαίσια του 2012 και του 2013 φέρονται να είχαν εκδοθεί κατόπιν αιτήματος της Ladbrokes και δεν είχαν δημοσιοποιηθεί. Μόνο με την ανακοίνωση του Σεπτεμβρίου του 2015 σχετικά με τη σύσταση ειδικής υποεπιτροπής ενημερώθηκαν οι άλλοι φορείς εκμετάλλευσης τυχερών παιχνιδιών σχετικά με το παράνομο πλαίσιο για τα εικονικά στοιχήματα.
- (95) Κατά την άποψη των καταγγελλουσών, μετά την ενημέρωση των άλλων φορέων εκμετάλλευσης σχετικά με τις δυνατότητες προσφοράς εικονικών στοιχημάτων, η Επιτροπή Παιγνίων δεν επέτρεψε σε άλλους φορείς την εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων. Ειδικότερα, σύμφωνα με τις καταγγέλλουσες, η αίτηση χορήγησης άδειας την οποία υπέβαλε η Stanleybet στις 28 Οκτωβρίου 2015 παρέμεινε αναπάντητη, ενώ στις 10 Φεβρουαρίου 2014 και στις 5 Μαρτίου 2015 η Ladbrokes είχε λάβει επιβεβαίωση για την παροχή εικονικών στοιχημάτων σε επίγειες εγκαταστάσεις και μέσω διαδικτύου σε λιγότερο από μία ημέρα. Ισχυρίζονται δε ότι η διαφορετική αυτή μεταχείριση δεν δικαιολογείται αντικειμενικά.
- (96) Ως απάντηση στο πόρισμα της Επιτροπής ότι το αποκλειστικό δικαίωμα έληξε στις 4 Μαΐου 2018, το αργότερο, ή την 1η Ιουλίου 2017 το νωρίτερο (αιτιολογική σκέψη 55 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας), η Rocoluc και η EAC θεωρούν ότι η ημερομηνία της 4ης Μαΐου 2018 (δηλαδή η ημερομηνία έκδοσης του βασιλικού διατάγματος του 2018) δεν έθεσε τέλος στην προνομιακή μεταχείριση της Ladbrokes και, συνεπώς, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως η ημερομηνία κατά την οποία η Ladbrokes έπαυσε να επωφελείται πλέον από παράνομη κρατική ενίσχυση.

⁽³²⁾ Η FedCaf Βελγίου είναι μη κερδοσκοπική οργάνωση, η οποία ιδρύθηκε την 1η Ιουνίου 2011. Η FedCaf Βελγίου είναι οργάνωση που υπερασπίζεται τα συμφέροντα των Βέλγων ιδιοκτητών καφετεριών. Βλ.: <http://www.fedcaf.be>.

- (97) Επιπλέον, επαναλαμβάνουν ότι η Επιτροπή Παιγνίων δεν εξέδωσε το πρωτόκολλο που προβλεπόταν στο άρθρο 15 του βασιλικού διατάγματος του 2018 με «τις αναγκαίες τεχνικές απαιτήσεις σχετικά με τα τυχερά παιχνίδια επί εικονικών αθλητικών εκδηλώσεων», πράγμα που σημαίνει ότι οποιαδήποτε εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων έπρεπε να θεωρείται παράνομη μέχρι τότε. Ελλείπει γενικών, σαφών και διαφανών κριτηρίων, οι βελγικές αρχές θα διέθεταν κατ' ανάγκη ευρεία διακριτική ευχέρεια κατά την αδειοδότηση και τον έλεγχο των εικονικών στοιχημάτων στο Βέλγιο. Κατά συνέπεια, ακόμη και αν επί του παρόντος η Ladbrokes δεν είναι πλέον ο μοναδικός φορέας εκμετάλλευσης που προσφέρει εικονικά στοιχήματα στο Βέλγιο, η ανοχή του βελγικού κράτους όσον αφορά τις υπηρεσίες εικονικών στοιχημάτων που προσφέρονται από έναν (ή περισσότερους) φορείς εκμετάλλευσης εξακολουθεί να συνιστά επιλεκτική κρατική ενίσχυση χορηγηθείσα στον/στους εν λόγω φορέα/-είς εκμετάλλευσης.

3.1.5. Παρατηρήσεις σχετικά με το ποσό της ενίσχυσης

- (98) Η Rocoluc και η EAC θεωρούν ότι η Επιτροπή είναι σε θέση να προσδιορίσει επακριβώς το ποσό της ενίσχυσης που έλαβε η Ladbrokes και, ως εκ τούτου, καλούν την Επιτροπή να καθορίσει η ίδια το ποσό της ενίσχυσης και τους τόκους που πρέπει να ανακτηθούν από τις βελγικές αρχές.
- (99) Οι καταγγέλλουσες υποβάλλουν πίνακα με εκτιμήσεις σχετικά με την ενίσχυση που εικάζεται ότι έλαβε η Ladbrokes με βάση τα ακαθάριστα έσοδα από τυχερά παιχνίδια το 2017 στα γραφεία στοιχημάτων της Ladbrokes. Οι καταγγέλλουσες ισχυρίζονται ότι μπορεί να γίνει αναφορά στο αντίτιμο το οποίο καταβάλλει η εθνική λαχειοφόρος αγορά ως αντάλλαγμα για το αποκλειστικό δικαίωμα εκμετάλλευσης λαχειοφόρων παιχνιδιών.

3.1.6. Παρατηρήσεις σχετικά με την αναδρομική ακύρωση του βασιλικού διατάγματος του 2018 το 2021

- (100) Μετά την έκδοση της απόφασης κίνησης της διαδικασίας, στις 26 Μαΐου 2021 η Επιτροπή έλαβε περαιτέρω παρατηρήσεις από τις καταγγέλλουσες, οι οποίες ενημέρωναν την Επιτροπή ότι στις 7 Μαΐου 2021 το βασιλικό διάταγμα του 2018 ακυρώθηκε αναδρομικά (πράγμα που σημαίνει ότι θα πρέπει να θεωρηθεί ανυπόστατο) και δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έδωσε τέλος στην εικαζόμενη ενίσχυση που χορηγήθηκε στη Ladbrokes.
- (101) Όσον αφορά τη διάρκεια της εικαζόμενης ενίσχυσης, οι καταγγέλλουσες εκτιμούν ότι, μετά την απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας της 7ης Μαΐου 2021, το βασιλικό διάταγμα του 2018 θα θεωρούνταν ανυπόστατο στο βελγικό δίκαιο και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να θεωρηθεί πράξη που επιτρέπει την εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων στο Βέλγιο. Αυτό σημαίνει επίσης ότι η ημερομηνία της 4ης Μαΐου 2018, κατά την οποία εκδόθηκε το ακυρωθέν βασιλικό διάταγμα του 2018, δεν έχει πλέον σημασία για την εκτίμηση της διάρκειας της εικαζόμενης κρατικής ενίσχυσης που χορηγήθηκε στη Ladbrokes.
- (102) Επιπλέον, οι καταγγέλλουσες υποστήριξαν ότι η προαναφερθείσα απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας επιβεβαιώνει ότι η Ladbrokes επωφελήθηκε από επιλεκτικό μέτρο ενίσχυσης τουλάχιστον έως τις 7 Μαΐου 2021. Κατά την άποψή τους, οι βελγικές αρχές εξακολουθούν να ανέχονται τις δραστηριότητες εικονικών στοιχημάτων της Ladbrokes, παρότι οι εν λόγω δραστηριότητες είναι παράνομες βάσει του βελγικού δικαίου.
- (103) Οι καταγγέλλουσες θεωρούν ότι η απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας της 7ης Μαΐου 2021 επιβεβαιώνει ότι ο μοναδικός σκοπός του μεταβατικού μέτρου που προβλέπεται στο άρθρο 19 του βασιλικού διατάγματος του 2018 ήταν να επιτραπεί «στον κάτοχο άδειας εκμετάλλευσης F2»⁽³³⁾, δηλαδή στη Ladbrokes, να συνεχίσει την εκμετάλλευση των τερματικών εικονικών στοιχημάτων που εκμεταλλεύονταν πριν από την έκδοση του βασιλικού διατάγματος του 2018 και να μην υποχρεωθεί να προσαρμόσει τα εν λόγω παιχνίδια ώστε να συμμορφωθούν με το πρωτόκολλο που επρόκειτο να εκδώσει η Επιτροπή Παιγνίων σύμφωνα με το άρθρο 15 του βασιλικού διατάγματος του 2018.

3.1.7. Τα επιχειρήματα των καταγγελλουσών υπέρ της παράτασης της απόφασης κίνησης της διαδικασίας

- (104) Κατά τη συνάντηση που πραγματοποιήθηκε με τις υπηρεσίες της Επιτροπής στις 23 Φεβρουαρίου 2023, οι καταγγέλλουσες EAC και Rocoluc επανέλαβαν το αίτημα για διορθωτική απόφαση κίνησης της διαδικασίας για την παράταση της διάρκειας της εικαζόμενης ενίσχυσης. Ειδικότερα, ισχυρίστηκαν ότι η αναδρομική ακύρωση του βασιλικού διατάγματος του 2018 συνιστά ουσιώδη μεταβολή. Κατά συνέπεια, η σχετική υπό έρευνα περίοδος θα πρέπει να παραταθεί: i) έως τις 7 Μαΐου 2021 για τα εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου, δεδομένου ότι κανένας φορέας εκμετάλλευσης δεν επιτρέπεται να εκμεταλλεύεται —και πράγματι δεν εκμεταλλεύεται— εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου μετά την ημερομηνία αυτή, και ii) επ' αόριστον για τα διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα καθώς, παρότι δεν επιτρέπονται επί του παρόντος, η Ladbrokes εξακολουθεί να προσφέρει διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα.

⁽³³⁾ Οι καταγγέλλουσες θεωρούν ότι η χρήση ενικού αριθμού σημαίνει ότι η Ladbrokes ήταν η μοναδική αποδέκτρια του μεταβατικού μέτρου.

- (105) Σύμφωνα με τις καταγγέλλουσες, η ακύρωση του βασιλικού διατάγματος του 2018, το οποίο ρύθμιζε μόνο τα εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου, πρέπει να θεωρηθεί ότι έχει τις ίδιες επιπτώσεις για τα διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα. Ωστόσο, παρά την ακύρωση του βασιλικού διατάγματος του 2018, η Ladbrokes εξακολουθούσε να προσφέρει διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα.
- (106) Στις 23 Φεβρουαρίου 2024 η Επιτροπή έλαβε υπόμνημα από τη The Faculty, η οποία διαθέτει εγκατάσταση κατηγορίας III με άδεια C. Οι παρατηρήσεις αφορούν το ίδιο επίμαχο μέτρο, αλλά εστιάζουν αποκλειστικά στην εικαζόμενη ενίσχυση που συνδέεται με την προσφορά παιγνίων εικονικών στοιχημάτων εκτός διαδικτύου στα γραφεία στοιχημάτων της Ladbrokes. Πράγματι, η The Faculty επισημαίνει ότι, ως φορέας εκμετάλλευσης εγκατάστασης τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας III, δεν μπορεί να δραστηριοποιείται διαδικτυακά και, συνεπώς, δεν έχει επηρεαστεί αρνητικά από την προσφορά παιγνίων εικονικών στοιχημάτων μέσω του/των ιστοτόπου/-ων της Ladbrokes.

3.1.8. Παρατηρήσεις σχετικά με τη συμπληρωματική απόφαση κίνησης της διαδικασίας

- (107) Ως προκαταρκτική παρατήρηση, η Rocoluc και η EAC επισημαίνουν ουσιώδες σφάλμα στις αιτιολογικές σκέψεις 8 και 24 της συμπληρωματικής απόφασης κίνησης της διαδικασίας την οποία εξέδωσε η Επιτροπή, η οποία ανέφερε εσφαλμένα ότι οι καταγγέλλουσες και η Επιτροπή πραγματοποίησαν συνάντηση στις 23 Φεβρουαρίου 2023, αντί για τις 16 Φεβρουαρίου 2023.
- (108) Δεύτερον, όσον αφορά τον ορισμό του εικονικού στοιχήματος, η Rocoluc και η EAC παραπέμπουν στην καταγγελία τους της 1ης Μαρτίου 2019, στην οποία εξήγησαν ότι το εικονικό στοιχείμα αφορά ένα «υβριδικό» προϊόν που λαμβάνει χώρα στη διεπαφή μεταξύ πραγματικών στοιχημάτων και αυτόματων τυχερών παιχνιδιών. Μολονότι οι βελγικές αρχές είχαν επιβεβαιώσει ρητά ότι το εικονικό στοιχείμα αποτελεί πράγματι υβριδικό προϊόν, εν τοις πράγμασι αρνούνταν πάντοτε τον υβριδικό χαρακτήρα των εικονικών στοιχημάτων.
- (109) Σύμφωνα με τις καταγγέλλουσες, στο πλαίσιο των ανακοινώσεων-πλαισίων της Επιτροπής Παιγνίων, τα εικονικά στοιχήματα εξομοιώθηκαν εσφαλμένα με πραγματικά στοιχήματα, ενώ στο βασιλικό διάταγμα του 2018 χαρακτηρίστηκαν (εκ νέου) ως αυτόματο τυχερό παιχνίδι.
- (110) Τρίτον, η Rocoluc και η EAC επαναλαμβάνουν τις παρατηρήσεις τους σχετικά με την εκτίμηση της διάρκειας της παράνομης κρατικής ενίσχυσης που χορηγήθηκε στη Ladbrokes παραπέμποντας στις παρατηρήσεις τους της 18ης Νοεμβρίου 2020.
- (111) Στο πλαίσιο αυτό, η Rocoluc και η EAC υπογράμμισαν ότι η εικαζόμενη «αβεβαιότητα» σε σχέση με το νομικό πλαίσιο που ισχύει για τα εικονικά στοιχήματα τροφοδοτείται αποκλειστικά από το βελγικό κράτος (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 58-60).
- (112) Όσον αφορά τα διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα, οι Rocoluc και EAC υπενθυμίζουν ότι, σύμφωνα με το άρθρο 43/8 του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια, οι λεγόμενες συμπληρωματικές άδειες A+, B+ ή F1+ για διαδικτυακά τυχερά παιχνίδια μπορούν να χορηγούνται μόνο για την εκμετάλλευση παιγνίων της ίδιας φύσης με εκείνα που προσφέρονται στον πραγματικό κόσμο. Υποστηρίζουν ότι, λαμβανομένης υπόψη της διάταξης αυτής, το βελγικό κράτος έχει ήδη αποφανθεί ότι η ad hoc άδεια της Ladbrokes για διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα συνδεόταν με την άδειά της για εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου. Ως εκ τούτου, στον βαθμό που η Ladbrokes ήταν η μόνη επιχείρηση που είχε λάβει από τις βελγικές αρχές ad hoc άδεια για την εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων στα γραφεία στοιχημάτων της, θα ήταν επίσης ο μόνος φορέας εκμετάλλευσης που μπορούσε να παρέχει διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα και ο μόνος φορέας εκμετάλλευσης που είχε πράγματι λάβει παράνομη ad hoc άδεια για διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα μέσω μηνύματος ηλεκτρονικού ταχυδρομείου της 5ης Μαρτίου 2015. Η προνομιακή αυτή μεταχείριση λογικά συνέχιζε να υφίσταται βάσει του βασιλικού διατάγματος του 2018. Στη συνέχεια, παρά την ακύρωση του βασιλικού διατάγματος του 2018, η Ladbrokes εξακολουθεί να προσφέρει διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα. Κατά συνέπεια, η Ladbrokes εξακολουθούσε να επωφελείται από παράνομη κρατική ενίσχυση όσον αφορά τα διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα.

3.2. Παρατηρήσεις της Ladbrokes

- (113) Στις παρατηρήσεις που υπέβαλε στις 18 Δεκεμβρίου 2020, η Ladbrokes διατυπώνει σχόλια σχετικά με την απόφαση κίνησης της διαδικασίας. Στις συμπληρωματικές παρατηρήσεις της 22ας Νοεμβρίου 2024, της 9ης Δεκεμβρίου 2024 και της 21ης Ιανουαρίου 2025, διατύπωσε περαιτέρω σχόλια.

3.2.1. Παρατηρήσεις σχετικά με το ότι οι καταγγέλλουσες δεν έχουν την ιδιότητα των ενδιαφερόμενων μερών

- (114) Η Ladbrokes αναφέρει ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας, με απόφαση της 25ης Ιουνίου 2024 ⁽³⁴⁾, κήρυξε παράνομες τις άδειες της Rocoluc, ήτοι τις άδειες B3892 (δραστηριότητες εκτός διαδικτύου) και B3892+ (διαδικτυακές δραστηριότητες). Κατά την άποψή της, το Συμβούλιο της Επικρατείας δεν μπορούσε παρά να ακυρώσει τις προαναφερθείσες άδειες με αναδρομική ισχύ.
- (115) Ως εκ τούτου, σύμφωνα με τη Ladbrokes, η Rocoluc δεν έχει πλέον συμφέρον στην παρούσα διαδικασία, δεδομένου ότι δεν δραστηριοποιείται και δεν μπορεί να δραστηριοποιηθεί στον τομέα των τυχερών παιχνιδιών βάσει του βελγικού δικαίου. Επομένως, η Rocoluc δεν μπορούσε να θεωρηθεί ως καταγγέλλουσα που δραστηριοποιείται στον τομέα των τυχερών παιχνιδιών ή, τουλάχιστον, ως νόμιμη ανταγωνίστρια της Ladbrokes. Ως εκ τούτου, δεν συνιστά «ενδιαφερόμενο μέρος» κατά την έννοια του άρθρου 24 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΕ) 2015/1589 του Συμβουλίου ⁽³⁵⁾.

3.2.2. Παρατηρήσεις σχετικά με τις άδειες που κατέχει η Ladbrokes

- (116) Η Ladbrokes υπογραμμίζει ότι κατείχε και εξακολουθεί να κατέχει όλες τις απαιτούμενες κατηγορίες αδειών που χορηγήθηκαν από την Επιτροπή Παιγνίων, δηλαδή άδειες κατηγορίας F1, F1+ και διάφορες άδειες κατηγορίας F2, οι οποίες της επιτρέπουν να δέχεται στοιχήματα και να διοργανώνει και να προσφέρει στοιχήματα στο Βέλγιο, τόσο εντός όσο και εκτός διαδικτύου. Επιπλέον, η Ladbrokes ενημερώνει ότι τότε υπήρχαν τριάντα πέντε κάτοχοι άδειας F1 στο Βέλγιο.

3.2.3. Παρατηρήσεις σχετικά με το νομικό πλαίσιο των εικονικών στοιχημάτων στο Βέλγιο

- (117) Όσον αφορά τα διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα, κατά την άποψη της Ladbrokes, αρκούσε μια κοινοποίηση στην Επιτροπή Παιγνίων από τον κάτοχο άδειας της κατηγορίας F1+. Η Ladbrokes αναφέρει ότι αυτό εξηγεί για ποιον λόγο τον Φεβρουάριο του 2014 υπάλληλος της Επιτροπής Παιγνίων χωρίς εξουσία εκπροσώπησης επιβεβαίωσε μέσω σύντομου μηνύματος ηλεκτρονικού ταχυδρομείου ότι η Ladbrokes μπορούσε να αρχίσει να προσφέρει στοιχήματα εκτός διαδικτύου επί εικονικών γεγονότων και ζήτησε περαιτέρω υποβολή στοιχείων σχετικά με τη δραστηριότητα.
- (118) Η Ladbrokes επισημαίνει επίσης ότι, για τον ίδιο λόγο, στις 5 Μαρτίου 2015, και πάλι υπάλληλος της Επιτροπής Παιγνίων χωρίς εξουσία εκπροσώπησης επιβεβαίωσε στη Ladbrokes, μέσω σύντομου μηνύματος ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, ότι μπορούσε να προσφέρει διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα μέσω του ιστοτόπου της.
- (119) Η Ladbrokes υποστηρίζει ότι η Επιτροπή Παιγνίων δεν ήταν αρμόδια να τροποποιήσει τον ισχύοντα κανονισμό μέσω βασιλικού διατάγματος, το οποίο μπορεί μόνο να προταθεί και να προσυπογραφεί από τον αρμόδιο υπουργό.
- (120) Η Ladbrokes εξήγησε ότι την 1η Ιουνίου 2016 η Επιτροπή Παιγνίων μετέβαλε τη θέση της. Η Επιτροπή Παιγνίων i) επιβεβαίωσε ότι οι κάτοχοι αδειών της κατηγορίας F1 μπορούν να υποβάλουν νέα αίτηση για την προσφορά εικονικών στοιχημάτων, υπό τις προϋποθέσεις που καθορίζονται στην προηγούμενη ανακοίνωση της 1ης Ιουλίου 2015· ii) αποφάσισε να αναστείλει την ανακοίνωση-πλαίσιο της 1ης Ιουλίου 2015 και τις χορηγηθείσες εγκρίσεις από την έναρξη ισχύος του βασιλικού διατάγματος του 2018, και iii) εφόσον η εν λόγω έναρξη ισχύος αναμενόταν την 1η Ιανουαρίου 2017.
- (121) Στις 2 Ιανουαρίου 2017 η Επιτροπή Παιγνίων ανέβαλε εκ νέου την έναρξη ισχύος της αναστολής της ανακοίνωσης της 1ης Ιουλίου 2015, αυτή τη φορά για τις 30 Ιουνίου 2017.
- (122) Η Επιτροπή Παιγνίων αποφάσισε επίσης ότι «καμία νέα άδεια εκμετάλλευσης δεν θα συμπεριληφθεί στην ημερήσια διάταξη». Η Ladbrokes ενημερώνει ότι στις 27 Ιουλίου 2018 η Επιτροπή Παιγνίων επέβαλε κυρώσεις στη Ladbrokes με απόφαση με την οποία ανέστειλε την άδεια FA116428 και την άδεια FA+ 116428 της Ladbrokes για διάστημα μίας ημέρας, στις 3 Σεπτεμβρίου 2018.
- (123) Η Ladbrokes ισχυρίζεται περαιτέρω ότι παραμένει ανοικτό το ζήτημα της νομιμότητας της εκμετάλλευσης εικονικών στοιχημάτων ως «στοιχηματισμού». Κατά την άποψή της, το επιχείρημα ότι πρόκειται πράγματι για «στοιχηματισμό», η εκμετάλλευση του οποίου καλύπτεται από τις άδειες F1, F2 και F1+, εξακολουθεί να ισχύει. Ωστόσο, το ερώτημα εξακολουθεί να εκκρεμεί ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, το οποίο δεν έχει ακόμη αποφανθεί επί του ζητήματος αυτού.

⁽³⁴⁾ Απόφαση αριθ. 260.246.

⁽³⁵⁾ Κανονισμός (ΕΕ) 2015/1589 του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 2015, περί λεπτομερών κανόνων για την εφαρμογή του άρθρου 108 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ L 248 της 24.9.2015, σ. 9, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj>).

3.2.4. Παρατηρήσεις σχετικά με την απουσία «άδειας» καθώς απαιτούνταν έγκυρες άδειες για την εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων

- (124) Ως προκαταρκτική παρατήρηση, η Ladbrokes παραπέμπει στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας στην οποία η Επιτροπή αναφέρει ότι «η άσκηση του de facto αποκλειστικού δικαιώματος της Ladbrokes είχε αρχίσει το νωρίτερο στις 10 Φεβρουαρίου 2014, ημερομηνία κατά την οποία η βελγική Επιτροπή Παιγνίων [...] χορήγησε στη Ladbrokes, μέσω μηνύματος ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, το δικαίωμα εκμετάλλευσης εικονικών στοιχημάτων εκτός διαδικτύου (αιτιολογική σκέψη 53 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας) [...]».
- (125) Η Ladbrokes υποστηρίζει ότι η φράση αυτή περιέχει πραγματικό σφάλμα, από δύο απόψεις. Πρώτον, η Επιτροπή Παιγνίων δεν είχε χορηγήσει κανένα δικαίωμα στη Ladbrokes. Απλώς επιβεβαίωσε ότι οι άδειες που κατείχε ήδη η Ladbrokes επέτρεπαν την εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων. Δεύτερον, το μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου της Επιτροπής Παιγνίων της 10ης Φεβρουαρίου 2014 δεν αναφέρεται σε αποκλειστικότητα. Ενώ η Ladbrokes, ως κάτοχος αδειών F1, F1+ και F2, είχε τη δυνατότητα να προσφέρει εικονικά στοιχήματα, το ίδιο ίσχυε και για τους άλλους κατόχους τέτοιων έγκυρων αδειών. Το γεγονός ότι κανένας άλλος κάτοχος άδειας F1 δεν ζήτησε από την Επιτροπή Παιγνίων να προβεί σε εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων δεν παρέχει αποκλειστικά δικαιώματα στη Ladbrokes.
- (126) Επιπλέον, η Ladbrokes επισημαίνει ότι η Επιτροπή Παιγνίων είναι εξουσιοδοτημένη να χορηγεί μόνον ειδικές κατηγορίες αδειών για την εκμετάλλευση τυχερών παιχνιδιών / στοιχημάτων σύμφωνα με τον νόμο για τα τυχερά παιχνίδια. Ο νόμος για τα τυχερά παιχνίδια δεν επιτρέπει στην Επιτροπή Παιγνίων να θεσπίζει κατευθυντήριες γραμμές με δεσμευτική ισχύ γενικής εφαρμογής. Η Ladbrokes εξήγησε ότι ζήτησε καθοδήγηση από την Επιτροπή Παιγνίων σχετικά με μια σχεδιαζόμενη νέα δραστηριότητα, τα στοιχήματα επί εικονικών εκδηλώσεων, ήδη από το 2011, δεδομένου ότι πρόκειται για ορθή πρακτική σε έναν ρυθμιζόμενο κλάδο.
- (127) Δεδομένου ότι τα εικονικά στοιχήματα θεωρήθηκαν στοιχήματα και όλες οι νομικές και κανονιστικές υποχρεώσεις που ισχύουν για τα στοιχήματα κηρύσσονται εφαρμοστέες στα εικονικά στοιχήματα, δεν απαιτούνταν να χορηγηθεί ειδική άδεια ή έγκριση για την εκμετάλλευσή τους. Η εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων καλυπτόταν ήδη από τις άδειες F1, F2 και F1+. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή Παιγνίων δεν χορήγησε στη Ladbrokes άδεια για εικονικά στοιχήματα.
- (128) Τα μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου που απέστειλε η Επιτροπή Παιγνίων στις 10 Φεβρουαρίου 2014 και στις 5 Μαρτίου 2015 αποτελούσαν επιβεβαίωση της δυνατότητας της Ladbrokes να προβαίνει σε τέτοιου είδους εκμετάλλευση επειδή διέθετε τις σχετικές άδειες. Σε κάθε περίπτωση, τα εν λόγω μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, τα οποία απεστάλησαν από υπάλληλο της Επιτροπής Παιγνίων χωρίς εξουσία εκπροσώπησης, δεν θα μπορούσαν να θεωρηθούν επίσημη άδεια, δεδομένου ότι ούτε προβλέπονται στο πλαίσιο του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια ούτε έχουν καμία άλλη νομική βάση. Στην καλύτερη περίπτωση, θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως απλή αναγνώριση από την Επιτροπή Παιγνίων ότι η σχεδιαζόμενη δραστηριότητα ενέπιπτε στο πεδίο εφαρμογής της άδειας F1 την οποία κατείχε ήδη η Ladbrokes και, ως εκ τούτου, ήταν νόμιμη.

3.2.5. Παρατηρήσεις σχετικά με την απουσία πρόθεσης να δοθεί αποκλειστικότητα στη Ladbrokes

- (129) Η Ladbrokes υποστηρίζει ότι με τα προαναφερθέντα ηλεκτρονικά μηνύματα επιβεβαίωσης η Επιτροπή Παιγνίων δεν είχε πρόθεση να χορηγήσει στη Ladbrokes κανενός είδους αποκλειστικότητα. Κατά την άποψή της, η αποκλειστικότητα θα αντέβαινε στον στόχο πολιτικής των βελγικών αρχών για «διοχέτευση σε νόμιμους διαύλους». Με εξαίρεση τη Loterie Nationale (εταιρεία που ανήκει εξ ολοκλήρου στο βελγικό κράτος), οι βελγικές αρχές προσπαθούσαν να ικανοποιήσουν τη ζήτηση των πελατών μέσω της ύπαρξης πολλών ρυθμιζόμενων φορέων εκμετάλλευσης που ανταγωνίζονταν για την κάλυψη αυτής της ζήτησης. Επιπλέον, η Ladbrokes παραπέμπει στις ανακοινώσεις-πλαίσια της Επιτροπής Παιγνίων της 12ης Ιανουαρίου 2012, της 17ης Απριλίου 2013 και της 1ης Ιουλίου 2015, οι οποίες επιβεβαιώνουν τη νομιμότητα των στοιχημάτων επί εικονικών γεγονότων για κάθε κάτοχο άδειας F1. Όλοι αυτοί οι φορείς εκμετάλλευσης θα μπορούσαν να είχαν ξεκινήσει δραστηριότητα εικονικού στοιχήματος, κάτι που δεν έπραξε κανείς εκείνη την εποχή, πιθανώς λόγω του μεγέθους των επενδύσεων και του επιχειρηματικού κινδύνου.
- (130) Επιπλέον, από τις 13 Ιανουαρίου 2016 (ημερομηνία της απόφασης αναστολής της ανακοίνωσης-πλαισίου της 1ης Ιουλίου 2015), η «άδεια» της Ladbrokes αναστάλη. Ως εκ τούτου, η Ladbrokes όφειλε να παύσει ουσιαστικά να προσφέρει εικονικά στοιχήματα από την 1η Ιουνίου 2016, ημερομηνία η οποία αργότερα τροποποιήθηκε και ορίστηκε στις 30 Ιουνίου 2017. Στο πλαίσιο αυτό, η Ladbrokes υποστηρίζει ότι έπρεπε να δραστηριοποιείται με την αβεβαιότητα ότι θα χρειαστεί να σταματήσει ανά πάσα στιγμή. Επομένως, δεν ήταν δυνατόν να επιβεβαιωθεί σαφέστερα ότι δεν χορηγήθηκε καμία αποκλειστικότητα στη Ladbrokes.

- (131) Η Ladbrokes επισήμανε ότι το 2015 και το 2016 δύο ανταγωνίστριες, η Stanleybet και η Sagevas, επέλεξαν να ζητήσουν τέτοια «άδεια», δηλαδή ανακοίνωσαν ότι σκόπευαν να προσφέρουν εικονικά στοιχήματα. Σύμφωνα με τη Ladbrokes, η αίτηση της Stanleybet κρίθηκε ελλιπής από την Επιτροπή Παιγνίων. Όσον αφορά τη Sagevas, δημοσιοποίησε ότι θα εκμεταλλευόταν εικονικά στοιχήματα χωρίς «άδεια» από την Επιτροπή Παιγνίων, γνωρίζοντας ότι δεν θα υπήρχε κανένας έλεγχος. Κατά την άποψη της Ladbrokes, η Επιτροπή Παιγνίων ανέφερε ρητά τη δήλωση αυτή στην ανακοίνωση που εξέδωσε στις 2 Ιανουαρίου 2017, χωρίς να ανακοινώσει κανένα μέτρο επιβολής της νομοθεσίας. Το γεγονός και μόνον ότι κατατέθηκαν αυτές οι αιτήσεις καταδεικνύει ότι όλοι οι κάτοχοι αδειών της κατηγορίας F1 κατανοούσαν πλήρως ότι η εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων ήταν ανοικτή σε όλους τους κατόχους αδειών της κατηγορίας F1 και ότι κανένας φορέας εκμετάλλευσης δεν θεωρούσε ότι χορηγήθηκαν αποκλειστικά δικαιώματα στη Ladbrokes.
- (132) Επιπλέον, η Tiercé Ladbrokes SA, θυγατρική της Entain στο Βέλγιο, όπως και η Ladbrokes, άρχισε επίσης να προσφέρει εικονικά στοιχήματα στα πρακτορεία στοιχημάτων που εκμεταλλευόταν κατά την ίδια χρονική περίοδο με τη Ladbrokes. Η Tiercé Ladbrokes δεν έλαβε καμία «άδεια» από την Επιτροπή Παιγνίων. Η Tiercé Ladbrokes είναι διαφορετική νομική οντότητα και, δεδομένων των διατυπώσεων που χαρακτηρίζουν τη ρύθμιση του συγκεκριμένου τομέα (εάν χορηγηθεί κάποια «έγκριση» ή άδεια, αυτή αφορά πάντοτε συγκεκριμένη νομική οντότητα), το γεγονός αυτό δείχνει επίσης ότι δεν χορηγήθηκε καμία αποκλειστικότητα στη Ladbrokes.
- (133) Η Ladbrokes διευκρινίζει περαιτέρω ότι, σε αντίθεση με τα προκαταρκτικά πορίσματα της Επιτροπής (αιτιολογική σκέψη 54 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας), μόλις τον Ιανουάριο του 2017 η Επιτροπή Παιγνίων αντέστρεψε την πολιτική της και αποφάσισε να μη χορηγήσει καμία νέα «άδεια», δεδομένου ότι η κυβέρνηση προετοιμάζε βασιλικό διάταγμα για τον καθορισμό των προϋποθέσεων που διέπουν τα εικονικά στοιχήματα.
- (134) Η Ladbrokes υποστηρίζει ότι, από νομική άποψη, η απόφαση της Επιτροπής Παιγνίων να παύσει να χορηγεί «άδειες» για εικονικά στοιχήματα δεν είχε καμία έννομη συνέπεια. Συγκεκριμένα, οι «άδειες» τις οποίες ανέστειλε η Επιτροπή Παιγνίων προβλέπονταν μόνο από την Επιτροπή Παιγνίων ως ερμηνευτικές κατευθύνσεις, αλλά δεν είχαν δεσμευτική ισχύ, δεδομένου ότι σε κάθε περίπτωση η Επιτροπή Παιγνίων δεν μπορεί να θεσπίζει υποχρεωτικούς και εκτελεστούς κανόνες γενικής εφαρμογής.
- (135) Ως εκ τούτου, παρά την εν λόγω αλλαγή πολιτικής, οι κάτοχοι αδειών κατηγορίας F1 θα μπορούσαν να προτείνουν εικονικά στοιχήματα στους πελάτες τους βάσει του πεδίου εφαρμογής των εν λόγω αδειών. Θα μπορούσαν να αποκρούσουν ενδεχόμενες νομικές προσφυγές με το επιχείρημα ότι είχαν το δικαίωμα να προτείνουν στοιχήματα επί εικονικών γεγονότων, όπως ήταν και η άποψη της ίδιας της Επιτροπής Παιγνίων μέχρι το 2016, απλώς και μόνο με τον συνδυασμό της υφιστάμενης αδειάς τους και του άρθρου 4 του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια. Αυτό ακριβώς έπραξε η Ladbrokes από την 1η Ιουλίου 2017. Επιδίωξε την εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων αποκλειστικά βάσει των αδειών F που διέθετε. Η Sagevas δήλωσε την περίοδο 2016-2017 ότι θα εκμεταλλευόταν επίσης εικονικά στοιχήματα χωρίς άδεια από την Επιτροπή Παιγνίων. Η Ladbrokes αγνοεί τον ακριβή λόγο για τον οποίο εντέλει δεν το έπραξε.
- (136) Και στην περίπτωση αυτή, το γεγονός ότι οι ανταγωνιστές δεν ξεκίνησαν δραστηριότητες εικονικών στοιχημάτων μετά τον Ιανουάριο του 2017 αποτελεί συνέπεια:
- της απόφασης της Επιτροπής Παιγνίων να μην εξετάσει καμία νέα αίτηση για χορήγηση «άδειας», εν αναμονή της έκδοσης του βασιλικού διατάγματος του 2018 (που όλοι θεωρούσαν ότι επίκειτο, κάτι που τελικά αποδείχθηκε ότι δεν ίσχυε), και
 - της απόφασης των δύο αυτών φορέων εκμετάλλευσης να μην αμφισβητήσουν αυτή την αλλαγή πολιτικής ούτε να ασκήσουν τη δραστηριότητα επωφελούμενοι από την άδεια τους και μόνο.

3.2.6. Αποδεικτικά στοιχεία σχετικά με τον ανταγωνισμό στην αγορά εικονικών στοιχημάτων

- (137) Η Ladbrokes ισχυρίζεται ότι πράγματι αντιμετώπιζε ανταγωνισμό. Προσκόμισε πληροφορίες, προερχόμενες από γραπτά υπομνήματα και διαδικτυακές αναζητήσεις, όσον αφορά τις υπηρεσίες εικονικών στοιχημάτων.
- α) Διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα
- (138) Η Ladbrokes ισχυρίζεται ότι η διαδικτυακή δραστηριότητα αντιπροσωπεύει σημαντικό ανταγωνισμό για την εκτός διαδικτύου δραστηριότητα της Ladbrokes, όπως αναγνωρίστηκε από την Επιτροπή στην απόφασή της σχετικά με τα διαδικτυακά τυχερά παιχνίδια στον δανικό νόμο για τους φόρους επί των τυχερών παιχνιδιών⁽³⁶⁾, στην οποία η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «τα διαδικτυακά και επίγεια καζίνο θα πρέπει να θεωρούνται συγκρίσιμα από νομική και πραγματική άποψη. Δεδομένου ότι τόσο τα διαδικτυακά όσο και τα επίγεια τυχερά παιχνίδια ενέχουν τους ίδιους κινδύνους, το κοινοποιηθέν μέτρο αφορά τόσο τα διαδικτυακά όσο και τα επίγεια τυχερά παιχνίδια».

⁽³⁶⁾ Απόφαση 2012/140/ΕΕ της Επιτροπής, της 20ής Σεπτεμβρίου 2011, για το μέτρο C 35/2010 (πρώην N 302/2010) το οποίο η Δανία προτίθεται να εφαρμόσει με τη μορφή φόρων επί των διαδικτυακών τυχερών παιχνιδιών στο δανικό νόμο για τους φόρους επί των τυχερών παιχνιδιών (ΕΕ L 68 της 7.3.2012, σ. 3, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec/2012/140\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/dec/2012/140(1)/oj)).

- (139) Η Ladbrokes προσκομίζει πραγματικά στοιχεία σχετικά με την ύπαρξη πολλών φορέων εκμετάλλευσης που προσφέρουν διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα. Ειδικότερα, στις παρατηρήσεις της περιλαμβάνονται στιγμιότυπα οθόνης από ιστοτόπους τους οποίους διαχειρίζονται διάφοροι φορείς εκμετάλλευσης στοιχημάτων στο Βέλγιο. Υπήρχε μια προσφορά του φορέα εκμετάλλευσης BetFirst.be, ο οποίος παρείχε διάφορα είδη εικονικών στοιχημάτων για γεγονότα όπως αθλητικές και άλλες εκδηλώσεις, τον Δεκέμβριο του 2014. Άλλα στοιχεία δείχνουν τα στιγμιότυπα οθόνης της διαδικτυακής προσφοράς εικονικών στοιχημάτων διαφόρων άλλων φορέων εκμετάλλευσης:

- ο ιστότοπος Circus ⁽³⁷⁾ προσέφερε «εικονικές αθλητικές εκδηλώσεις», με σαφή αναφορά των εικονικών στοιχημάτων στο πλαίσιο των «αθλητικών στοιχημάτων», σε σαφή αντιδιαστολή με τα «στοιχήματα σε ζωντανή μετάδοση».
- ο ιστότοπος Golden Vegas ⁽³⁸⁾ προσέφερε εικονικά στοιχήματα.
- ο ιστότοπος Bingoal ⁽³⁹⁾ προσέφερε επίσης εικονικά («virtueel» στα ολλανδικά) στοιχήματα με τη μορφή «εικονικού ποδοσφαίρου», «εικονικών ιπποδρομιών», «εικονικού τένις» και «εικονικών κυνοδρομιών».
- ο ιστότοπος 36win ⁽⁴⁰⁾ προσέφερε «εικονικά» στοιχήματα.

β) Εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου

- (140) Η Ladbrokes παρέχει αντίγραφα διαφόρων δελτίων για εικονικά αθλητικά στοιχήματα που αγοράστηκαν έναντι διαφορετικών ποσών και τα οποία κέρδισαν διαφορετικά ποσά στα φυσικά γραφεία ενός άλλου φορέα εκμετάλλευσης, της Stanleybet, τον Απρίλιο, τον Σεπτέμβριο και τον Οκτώβριο του 2019. Από τα αντίγραφα προκύπτει ότι τα δελτία εκδόθηκαν από τη Stanleybet στο Βέλγιο και έχουν διαφορετικούς αύξοντες αριθμούς, ενώ όλα έχουν εκδοθεί για εικονικά αθλητικά γεγονότα (στοιχήματα).
- (141) Η Ladbrokes προσκόμισε επίσης φωτογραφίες από διάφορες οθόνες, οι οποίες είχαν ληφθεί στα γραφεία της Stanleybet. Από τις οθόνες προκύπτει ότι τα στοιχήματα συνολογήθηκαν τον Απρίλιο του 2019 σε ένα από τα γραφεία της Stanleybet στο Βέλγιο. Δείχνουν επίσης σαφώς ότι το διεξαγόμενο παίγνιο ήταν εικονικά αθλητικά στοιχήματα.

3.2.7. Επικουρικά επιχειρήματα σχετικά με την «*de facto*» αποκλειστικότητα όσον αφορά τη διάρκεια της εικαζόμενης ενίσχυσης

- (142) Η Ladbrokes υποστηρίζει, επικουρικά, ότι αν υποτεθεί ότι χορηγήθηκε αποκλειστικότητα στη Ladbrokes (κάτι που δεν ισχύει), το χρονικό διάστημα κατά το οποίο η Ladbrokes μπορούσε να επωφεληθεί από αυτήν ήταν συντομότερο απ' ό,τι αναφέρει η Επιτροπή, δεδομένου ότι η Ladbrokes αντιμετώπιζε διάφορες νομικές προκλήσεις έναντι της δραστηριότητάς της. Αυτό οφείλεται στο γεγονός ότι η Επιτροπή Παιγνίων αποφάσισε να αναστείλει την ανάλυση των αιτήσεων χορήγησης «άδειας» των ανταγωνιστών μόλις στις 2 Ιανουαρίου 2017.
- (143) Δεδομένου ότι η «άδεια» που χορηγήθηκε στην ίδια τη Ladbrokes ανεστάλη και αυτή από την 1η Ιουλίου 2017, δεν μπορεί επίσης να υφίσταται «αποκλειστικότητα» χορηγηθείσα από τις βελγικές αρχές στη Ladbrokes μετά την εν λόγω ημερομηνία. Το γεγονός ότι το βελγικό Δημόσιο δεν κινήθηκε νομικά κατά της Ladbrokes μετά την 1η Ιουλίου 2017 προκειμένου αυτή να παύσει τη δραστηριότητα δεν ισοδυναμεί με τη χορήγηση «αποκλειστικότητας» με αγοραία αξία.
- (144) Η Ladbrokes ενημερώνει ότι σταμάτησε να προσφέρει εικονικά στοιχήματα στις 30 Μαρτίου 2018, προκειμένου να συμμορφωθεί με ασφαλιστικό μέτρο που διέταξε το Εμποροδικείο Βρυξελλών κατόπιν αίτησης της *Fédération des cafés de Belgique*, το οποίο και επιδόθηκε.
- (145) Τέλος, η Ladbrokes υποστηρίζει επίσης ότι δεν υπήρχε λόγος παράτασης της περιόδου των εικαζόμενων μέτρων ενίσχυσης (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 38-40 της συμπληρωματικής απόφασης κίνησης της διαδικασίας).

⁽³⁷⁾ www.circus.be.

⁽³⁸⁾ www.goldenvegas.be.

⁽³⁹⁾ www.bingoal.be.

⁽⁴⁰⁾ www.36win.be.

3.2.8. Επιχειρηματικά επιχειρήματα σχετικά με την «de facto» αποκλειστικότητα όσον αφορά το ποσό της εικαζόμενης ενίσχυσης

- (146) Επιχειρηματικά, ακόμη και αν υποτεθεί ότι χορηγήθηκε αποκλειστικότητα στη Ladbrokes (κάτι που δεν ισχύει), το κέρδος που θα προέκυπτε από αυτή θα ήταν σημαντικά χαμηλότερο από εκείνο το οποίο ανέφερε η Επιτροπή στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας (υποσημείωση 26). Η Ladbrokes παρέχει τα ακόλουθα αριθμητικά στοιχεία για τα ακαθάριστα κέρδη από εικονικά στοιχήματα εντός και εκτός διαδικτύου για την περίοδο από τον Ιανουάριο έως τον Ιούνιο του 2017:

- α) αριθμητικά στοιχεία για τα ακαθάριστα κέρδη από τη δραστηριότητα εικονικών στοιχημάτων εκτός διαδικτύου της Ladbrokes SA από τον Ιανουάριο έως τον Ιούνιο του 2017:

LADBROKES	IAN-ΙΟΥΝ 2017	ΙΑΝ	ΦΕΒ	ΜΑΡ	ΑΠΡ	ΜΑΪ	ΙΟΥΝ
Ακαθάριστα έσοδα από τυχερά παιχνίδια	10 391 808	1 771 459	1 664 138	1 820 429	1 358 982	1 733 687	2 043 114
Φόρος	- 1 558 771	- 265 719	- 249 621	- 273 064	- 203 847	- 260 053	- 306 467
Έσοδα Μερίδιο	- 556 384	- 91 688	- 86 095	- 94 288	- 70 394	- 89 536	- 124 383
Επιτροπή	- 1 141 556	- 172 630	- 162 831	- 171 484	- 207 163	- 233 776	- 193 672
Ακαθάριστα κέρδη	7 135 096	1 241 423	1 165 591	1 281 592	877 578	1 150 321	1 418 592

- β) αριθμητικά στοιχεία για τα ακαθάριστα κέρδη από τη δραστηριότητα διαδικτυακών εικονικών στοιχημάτων στον ιστότοπο Ladbrokes.be από τον Ιανουάριο έως τον Ιούνιο του 2017:

	IAN-ΙΟΥΝ 2017	ΙΑΝ	ΦΕΒ	ΜΑΡ	ΑΠΡ	ΜΑΪ	ΙΟΥΝ
Ακαθάριστα έσοδα από τυχερά παιχνίδια	182 539	33 875	21 435	18 199	38 204	35 075	35 750
Φόρος	- 20 079	- 3 726	- 2 358	- 2 002	- 4 202	- 3 858	- 3 932
Επιτροπή	- 11 044	- 2 049	- 1 297	- 1 101	- 2 311	- 2 122	- 2 163
Ακαθάριστα κέρδη	151 416	28 099	17 781	15 096	31 691	29 095	29 654

- (147) Η Ladbrokes υποστηρίζει ότι αυτά τα πραγματικά αριθμητικά στοιχεία είναι σαφώς χαμηλότερα από τα 34 600 000 EUR που αναφέρονται στην υποσημείωση 26 της απόφασης κίνησης της διαδικασίας. Κατά την άποψή της, ακόμη και αν υποτεθεί ότι η Ladbrokes απολάμβανε i) αποκλειστικότητα ii) η οποία ήταν αξία αντιστάθμισης (κανένα από τα δύο αυτά στοιχεία δεν έχει αποδειχθεί), θα ήταν εσφαλμένο από νομικής και πραγματικής άποψης να υποτεθεί ότι η αγοραία αξία της αποκλειστικότητας αυτής θα υπερέβαινε τα παραγόμενα κέρδη. Διαφορετικά, μια τέτοια συλλογιστική θα σήμαινε ότι ένας φορέας εκμετάλλευσης θα ήταν διατεθειμένος να ασκεί τη δραστηριότητα με (πολύ σημαντική) ζημία.
- (148) Όσον αφορά την εφαρμογή του συντελεστή αναδιανομής της Loterie Nationale είναι αδικαιολόγητη, δεδομένου ότι η Loterie Nationale είναι δημόσιος οργανισμός που έχει ως σκοπό να μοιράζεται το σύνολο των κερδών του με το βελγικό κράτος.

4. ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ ΤΩΝ ΒΕΛΓΙΚΩΝ ΑΡΧΩΝ

- (149) Οι βελγικές αρχές υπέβαλαν παρατηρήσεις σχετικά με το νομικό πλαίσιο που διέπει τα εικονικά στοιχήματα στο Βέλγιο και την απουσία κρατικής ενίσχυσης. Στις παρατηρήσεις τους, οι βελγικές αρχές υποστηρίζουν ότι δεν χορηγήθηκε κρατική ενίσχυση στη Ladbrokes όσον αφορά τα εικονικά στοιχήματα διότι δεν υπήρχε νομικό πλαίσιο που να απαιτεί ειδική άδεια για τα εικονικά στοιχήματα και η Επιτροπή Παιγνίων δεν είχε εκδώσει ούτε είχε την εντολή να εκδώσει νομικά δεσμευτική άδεια.

4.1. Παρατηρήσεις σχετικά με το νομικό πλαίσιο των τυχερών παιχνιδιών στο Βέλγιο

- (150) Οι βελγικές αρχές εξηγούν ότι τα είδη των αδειών εκμετάλλευσης τυχερών παιχνιδιών καθορίζονται στον νόμο για τα τυχερά παιχνίδια. Λεπτομερέστεροι κανόνες θεσπίζονται μέσω διαφόρων βασιλικών διαταγμάτων. Η Επιτροπή Παιγνίων εφαρμόζει τους κανόνες αυτούς στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της. Η Επιτροπή Παιγνίων μπορεί να ελέγχει τη συμμόρφωση με τον νόμο και να αποφασίζει, για παράδειγμα, να κινήσει διαδικασίες επιβολής κυρώσεων σε βάρος κατόχου άδειας, αλλά μόνο στο πλαίσιο του νόμου και των εκτελεστικών διαταγμάτων του. Η Επιτροπή Παιγνίων δεν μπορεί να δημιουργεί νέες άδειες ούτε να θεσπίζει νέες προϋποθέσεις για την απόκτηση άδειας ⁽⁴¹⁾. Ωστόσο, μπορεί να συμβουλεύει τα ενδιαφερόμενα μέρη σχετικά με την ερμηνεία του νόμου.
- (151) Όσον αφορά την άδεια που απαιτείται για πρακτορείο στοιχημάτων, οι βελγικές αρχές διευκρινίζουν ότι για την εκμετάλλευση εγκατάστασης τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV απαιτείται τόσο άδεια F1 όσο και άδεια F2.
- (152) Σύμφωνα με τις βελγικές αρχές, μπορεί να υπάρχει κάθετη ολοκλήρωση μεταξύ του πρακτορείου στοιχημάτων και του φορέα εκμετάλλευσης στοιχημάτων, πράγμα που σημαίνει ότι μια επιχείρηση ή ένας όμιλος επιχειρήσεων μπορεί να διαθέτει και άδεια F1 και άδεια F2. Ωστόσο, ο κάτοχος άδειας F2 μπορεί επίσης να είναι εντελώς ανεξάρτητος από τον φορέα εκμετάλλευσης στοιχημάτων με άδεια F1 του οποίου τα προϊόντα στοιχηματισμού πωλεί. Εκτός από τα κάθετα πρακτορεία στοιχημάτων (δηλαδή τις εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών κατηγορίας IV), τα καταστήματα Τύπου μπορούν επίσης να αποκτήσουν άδεια F2 και να πωλούν ορισμένα προϊόντα στοιχηματισμού (πλην όμως με διαφορετικούς κανόνες) στο κατάστημα Τύπου τους.
- (153) Επιπλέον, οι βελγικές αρχές αναφέρουν ότι στη βελγική νομοθεσία για τα τυχερά παιχνίδια δεν προβλέπεται ορισμός των «παιγνίων». Τα παίγνια μπορούν να αναδιατυπωθούν ως συμμετοχή σε τυχερά παιχνίδια. Ωστόσο, ο νόμος παρέχει ορισμό των «τυχερών παιχνιδιών», που νοούνται ως κάθε παιχνίδι στο οποίο τοποθετείται ένα ποντάρισμα, οποιουδήποτε είδους, το οποίο έχει ως αποτέλεσμα την απώλεια του εν λόγω πονταρίσματος από έναν τουλάχιστον παίκτη ή οποιοδήποτε είδος κέρδους για τουλάχιστον έναν από τους παίκτες ή τους διοργανωτές του παιχνιδιού, και στο οποίο η τύχη επηρεάζει το παιχνίδι, τους νικητές του παιχνιδιού ή το μέγεθος του παιχνιδιού, έστω και δευτερευόντως.
- (154) Επιπλέον, οι βελγικές αρχές διευκρινίζουν ότι το «στοίχημα» ορίζεται ως τυχερό παιχνίδι στο πλαίσιο του οποίου κάθε παίκτης τοποθετεί ένα ποντάρισμα και στο οποίο το κέρδος ή η ζημία δεν προκύπτει από πράξη των παικτών, αλλά από το αποτέλεσμα ενός αβέβαιου γεγονότος που επέρχεται χωρίς την παρέμβαση των παικτών.
- (155) Οι βελγικές αρχές δηλώνουν ότι δεν υπάρχει μία συνολική αγορά αυτόματων «τυχερών παιχνιδιών». Θα πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ διαφόρων κατηγοριών εγκαταστάσεων. Πρώτον, η έννοια των «αυτόματων τυχερών παιχνιδιών» αναφέρεται στα τυχερά παιχνίδια που παίζονται σε μηχανήματα, κάτι που γίνεται κυρίως σε εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας I (καζίνο) και της κατηγορίας II (αίθουσες τυχερών παιχνιδιών), αλλά και —σε πιο περιορισμένο βαθμό— σε άλλους χώρους, δηλαδή σε καταστήματα της κατηγορίας III (μπαρ) και της κατηγορίας IV (πρακτορεία στοιχημάτων). Τα αυτόματα τυχερά παιχνίδια που προσφέρονται σε εγκαταστάσεις της κατηγορίας I (π.χ. παγνιομηχανήματα με κερματοδέκτη) είναι διαφορετικά από εκείνα που προσφέρονται σε εγκαταστάσεις της κατηγορίας II (π.χ. αυτόματα παιχνίδια με ζάρια) και υπόκεινται σε διαφορετικές κανονιστικές ρυθμίσεις. Η διαφορά αυτή είναι ακόμη μεγαλύτερη αν συγκριθούν τα μηχανήματα των εγκαταστάσεων κατηγορίας I ή κατηγορίας II με τα μηχανήματα των εγκαταστάσεων κατηγορίας III ή IV.
- (156) Τέλος, δεδομένων των σημαντικών ηθικών, θρησκευτικών και πολιτιστικών διαφορών μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών και της έλλειψης ευρωπαϊκής εναρμόνισης στον τομέα των τυχερών παιχνιδιών, κάθε κράτος μέλος παραμένει ελεύθερο να καθορίζει τη δική του πολιτική για τα τυχερά παιχνίδια και τους περιορισμούς που θεωρεί αναγκαίους για την προστασία του δικού του δημόσιου συμφέροντος. Η μόνη απαίτηση την οποία επιβάλλει το δικαίωμα της Ένωσης είναι ότι οι περιορισμοί αυτοί πρέπει i) να είναι αναλογικοί υπό την έννοια να είναι κατάλληλοι για την επίτευξη του σκοπού ή των σκοπών που επικαλείται το οικείο κράτος μέλος και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη των σκοπών αυτών και ii) να εφαρμόζονται χωρίς διακρίσεις. Οι περιορισμοί κανονικά θα πληρούσαν το κριτήριο της αναλογικότητας εάν εντάσσονταν σε μια συνεκτική και συστηματική πολιτική για τα τυχερά παιχνίδια.

⁽⁴¹⁾ Σύμφωνα με τα άρθρα 6 και 7 του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια, μόνον ο Βασιλιάς έχει το δικαίωμα, μέσω διατάγματος που εγκρίνεται από το Υπουργικό Συμβούλιο, να καθορίζει τα είδη των αδειών και τις σχετικές απαιτήσεις τους για την εκμετάλλευση τυχερών παιχνιδιών.

4.2. Παρατηρήσεις σχετικά με την απουσία χορήγησης αποκλειστικών δικαιωμάτων στη Ladbrokes

- (157) Σύμφωνα με τις βελγικές αρχές, οι ανακοινώσεις-πλαίσια τις οποίες εξέδωσε η Επιτροπή Παιγνίων δεν έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα. Ο σκοπός των οποίων εξυπηρετούν είναι η παρακολούθηση της εξέλιξης των εικονικών στοιχημάτων στη βελγική αγορά. Η άποψη αυτή ενσωματώθηκε στη δεύτερη ανακοίνωση-πλαίσιο της 17ης Απριλίου 2013, η οποία αναγνώρισε τα εικονικά στοιχήματα ως τυχερά παίγνια στοιχηματισμού που επιτρέπονται βάσει του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια, δηλώνοντας: «Προκειμένου να είναι σε θέση να παρακολουθεί στενά την εξέλιξη αυτή [...], θα ήταν προτιμότερο κάθε [κάτοχος άδειας] F1 που επιθυμεί να προσφέρει τέτοιου είδους στοιχήματα να απευθύνει στην Επιτροπή Παιγνίων προκαταρκτική αίτηση για χορήγηση άδειας».
- (158) Με τη λεγόμενη «άδεια», η Επιτροπή Παιγνίων δεσμεύτηκε έναντι της Ladbrokes ότι δεν θα θεωρούσε το προϊόν εικονικών στοιχημάτων της αντίθετο προς τον νόμο για τα τυχερά παιχνίδια και ότι δεν θα εφάρμοζε τον νόμο υπό την έννοια ότι απαγορεύει τα εικονικά στοιχήματα. Οι εν λόγω «άδειες» που χορηγήθηκαν από την Επιτροπή Παιγνίων στη Ladbrokes πρέπει να θεωρηθούν ως επιβεβαιώσεις σχετικά με την ερμηνεία του προϊόντος που παρουσίασε η Ladbrokes στην Επιτροπή Παιγνίων σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία. Οι βελγικές αρχές αναφέρουν επίσης ότι η «άδεια» αυτή καθαυτή δεν ήταν απαραίτητη. Επισημαίνουν ότι δεν υφίσταται καν στο σχετικό νομικό πλαίσιο.
- (159) Οι βελγικές αρχές επισήμαναν τον άτυπο χαρακτήρα της «άδειας», η οποία ήταν ένα απλό μήνυμα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου από πρόσωπο της γραμματείας που δεν διέθετε εξουσία εκπροσώπησης της Επιτροπής Παιγνίων. Εξ αυτού προκύπτει ότι η εν λόγω «άδεια» δεν μπορεί, σε καμία περίπτωση, να θεωρηθεί τυπική απαίτηση ή τυπική απόφαση εκδοθείσα από την Επιτροπή Παιγνίων.
- (160) Δεδομένου ότι μια τέτοια «άδεια» δεν θεμελιώνει κανένα δικαίωμα για τη Ladbrokes, αλλά απλώς ενημερώνει τη Ladbrokes ότι τα εικονικά στοιχήματα που προτίθεται να προσφέρει αποτελούν τυχερό παιχνίδι το οποίο, βάσει του βελγικού νόμου, ο κάθε κάτοχος άδειας F1 επιτρέπεται να προσφέρει στη βελγική αγορά, δεν παρασχέθηκε κανένα πλεονέκτημα στη Ladbrokes. Οποιοσδήποτε φορέας εκμετάλλευσης θα μπορούσε να είχε αποστείλει στην Επιτροπή Παιγνίων αίτηση χορήγησης «άδειας» κατά την ίδια χρονική στιγμή με τη Ladbrokes και θα είχε λάβει την ίδια άτυπη ερμηνεία.
- (161) Οι βελγικές αρχές παρέχουν επίσης πληροφορίες σχετικά με τις απόψεις της Επιτροπής Παιγνίων σχετικά με δύο άλλες αιτήσεις που ελήφθησαν από φορείς εκμετάλλευσης της κατηγορίας IV. Όσον αφορά την αίτηση της Stanleybet της 28ης Οκτωβρίου 2015, η Επιτροπή Παιγνίων ενημέρωσε τη Stanleybet σχετικά με μια νεοσυσταθείσα υποεπιτροπή και ότι θα εξέταζε την αίτηση μόνον αφότου θα ήταν γνωστά τα αποτελέσματα των δραστηριοτήτων της υποεπιτροπής. Μια άλλη αίτηση της Stanleybet της 17ης Ιουνίου 2016 απορρίφθηκε αρχικά λόγω ελλιπούς φακέλου και εν συνεχεία λόγω των συζητήσεων που ήταν σε εξέλιξη σχετικά με κανονιστική πρωτοβουλία που αφορούσε τα εικονικά στοιχήματα. Όσον αφορά άλλη αίτηση της Sagevas της 23ης Αυγούστου 2016, η Επιτροπή Παιγνίων δεν εξέτασε την αίτησή της για τους ίδιους λόγους όπως στην περίπτωση της Stanleybet, αρχικά λόγω ελλιπούς φακέλου και εν συνεχεία στις 3 Νοεμβρίου 2016 διότι βρισκόταν σε εξέλιξη νομοθετική πρωτοβουλία για τα εικονικά στοιχήματα.
- (162) Οι βελγικές αρχές θεωρούν ότι οι καταγγέλλουσες γνώριζαν ότι οι ανακοινώσεις-πλαίσια για τα εικονικά στοιχήματα δεν θα μπορούσαν νομικά να δημιουργήσουν πλαίσιο βάσει του οποίου η Επιτροπή Παιγνίων θα χορηγούσε κατάλληλη άδεια σε έναν κάτοχο άδειας και θα την αρνούνταν σε άλλον, εάν αμφότεροι οι εν λόγω φορείς εκμετάλλευσης βρίσκονταν στην ίδια κατάσταση.
- (163) Γενικότερα, κανένας φορέας εκμετάλλευσης δεν θα μπορούσε ευλόγως να πιστεύει ότι οι ανακοινώσεις-πλαίσια δημιούργησαν κατάλληλη και εκτελεστή νομική απαίτηση για την απόκτηση κάποιου είδους ad hoc «άδειας εικονικού στοιχήματος».
- (164) Οι βελγικές αρχές εξηγούν επίσης ότι δεν ήταν δυσκολότερο για άλλους φορείς εκμετάλλευσης συγκριτικά με τη Ladbrokes να αρχίσουν να εκμεταλλεύονται προϊόντα εικονικών στοιχημάτων της ίδιας φύσης στις οικείες εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV με τις σχετικές άδειες F1 και F2. Κατά την άποψή τους, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι η Επιτροπή Παιγνίων εφάρμοσε διαφορετική πολιτική επιβολής της νομοθεσίας έναντι της Ladbrokes απ' ό,τι έναντι άλλων φορέων εκμετάλλευσης εικονικών στοιχημάτων. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή Παιγνίων δεν μπορούσε να θεωρηθεί επιλεκτική κατά την επιβολή του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια, διότι μόνον η Ladbrokes προχώρησε στην εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων σύμφωνα με τους γενικούς κανόνες του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια.
- (165) Επιπλέον, οι βελγικές αρχές επισημαίνουν ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας ακύρωσε τις ανακοινώσεις-πλαίσια της Επιτροπής Παιγνίων επειδή διαφώνησε με την ερμηνεία του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια όπως διατυπώνεται από την Επιτροπή Παιγνίων στις εν λόγω ανακοινώσεις. Το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι «η [Επιτροπή Παιγνίων] δεν δημιούργησε απλώς ένα πλαίσιο για τη διοργάνωση στοιχημάτων επί εικονικών γεγονότων που επιτρέπονται από τον νόμο, αλλά αντίθετως επέτρεψε, χωρίς να διαθέτει την κατάλληλη αρμοδιότητα προς τούτο, τη διοργάνωση τέτοιου είδους στοιχημάτων, ενώ δεν επιτρέπεται βάσει του νόμου της 7ης Μαΐου 1999 [για τα τυχερά παιχνίδια]».

- (166) Επιπλέον, οι βελγικές αρχές διαφωνούν ως προς το ότι η «άδεια» που χορηγήθηκε στη Ladbroke's θα μπορούσε να ανασταλεί, δεδομένου ότι καταρχάς δεν παρήγαγε έννομα αποτελέσματα. Παρ' όλα αυτά, στις 13 Ιανουαρίου 2016 η Επιτροπή Παιγνίων εξέδωσε την απόφασή της για αναστολή της εφαρμογής της ανακοίνωσης-πλαίσου της του 2015 και της «άδειας» που χορηγήθηκε στη Ladbroke's από την 1η Ιουνίου 2016. Κατά συνέπεια, δόθηκε στη Ladbroke's μεταβατική περίοδος πέντε μηνών για να εκκαθαρίσει τις δραστηριότητές της που αφορούσαν εικονικά στοιχήματα. Η Επιτροπή Παιγνίων έλαβε αυτή τη συνιστώμενη ελάχιστη μεταβατική περίοδο και αποφάσισε να παρατείνει τη μεταβατική περίοδο κατά δύο μήνες έως τον χρόνο κατά τον οποίο θα άρχιζε να παράγει αποτελέσματα η αναστολή της «άδειας» της Ladbroke's. Προς τούτο, στηρίχθηκε στο γεγονός ότι η Ladbroke's προσέφερε ήδη εικονικά στοιχήματα από το 2014. Ως εκ τούτου, θα έπρεπε να ληφθούν υπόψη οι επενδύσεις της Ladbroke's στα εικονικά στοιχήματα και η περίοδος κατά την οποία η Ladbroke's είχε ήδη προσφέρει εικονικά στοιχήματα.
- (167) Εν πάση περιπτώσει, στις 4 Μαΐου 2018 άρχισε να ισχύει το βασιλικό διάταγμα. Στις παρατηρήσεις που υπέβαλαν στις 21 Φεβρουαρίου 2021, οι βελγικές αρχές επιβεβαίωσαν ρητά ότι στο Βέλγιο υπήρχαν πολλοί κάτοχοι άδειας F1 που προσέφεραν εικονικά στοιχήματα στις μόνιμες εγκαταστάσεις τους τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV υπό τις προϋποθέσεις του βασιλικού διατάγματος της 4ης Μαΐου 2018. Ορισμένοι από αυτούς ήταν οι SRL Bingo Bet, η Derby (Ladbroke's), η Stanleybet και η Wedwinkel-bettica.
- (168) Όσον αφορά την αναδρομική ακύρωση του βασιλικού διατάγματος του 2018, οι βελγικές αρχές θεωρούν ότι δεν επηρεάζει τη διάρκεια του εικαζόμενου μέτρου. Παρά το γεγονός ότι το βασιλικό διάταγμα του 2018 θα έπρεπε να θεωρηθεί ότι ουδέποτε υπήρξε στο βελγικό δίκαιο, αυτό δεν σημαίνει ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις για την ύπαρξη παράνομης κρατικής ενίσχυσης. Τα κριτήρια του ακυρωθέντος πλέον βασιλικού διατάγματος του 2018 εφαρμόστηκαν χωρίς διακρίσεις σε όλους τους έγκυρους κατόχους αδειών F1 και F2 που σκόπευαν να προσφέρουν εικονικά στοιχήματα. Δεν ωφέλησαν επιλεκτικά ορισμένες επιχειρήσεις σε σύγκριση με άλλες.
- (169) Οι βελγικές αρχές διατύπωσαν διακριτές θέσεις σχετικά με το βασιλικό διάταγμα του 2018 και την αναδρομική του ακύρωση. Υποστήριξαν ότι πολλοί φορείς εκμετάλλευσης στη βελγική αγορά θα προσφέρουν πλέον εικονικά στοιχήματα υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο βασιλικό διάταγμα του 2018. Επιπλέον, οι βελγικές αρχές υποστήριξαν ότι πλέον επιτρέπεται στις εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV (πρακτορεία στοιχημάτων) να προσφέρουν εικονικά στοιχήματα. Πράγματι, τα εικονικά στοιχήματα, όπως περιγράφονταν στο βασιλικό διάταγμα του 2018 (άρθρο 2), χρειάζονται παιγνιομηχανήματα «με πολλούς παίκτες», τα οποία επιτρέπουν σε πολλούς παίκτες να στοιχηματίζουν σε διαφορετικά πρακτορεία στοιχημάτων ταυτόχρονα για την ίδια εικονική αθλητική εκδήλωση. Θεωρείται ότι τα εικονικά στοιχήματα παρουσιάζουν επαρκή ομοιότητα με τα μηχανήματα στοιχηματισμού «με έναν παίκτη» και, ως εκ τούτου, επιτρέπονται βάσει της άδειας F1 και F1+. Με άλλα λόγια, θεωρείται ότι τα εικονικά στοιχήματα προσομοιάζουν περισσότερο με τα παιγνιομηχανήματα απ' ό,τι με τα πραγματικά αθλητικά στοιχήματα και, συνεπώς, είναι λογικό να επιτρέπεται στους κατόχους άδειας F1+ που προσφέρουν επίγεια παιγνιομηχανήματα «με έναν παίκτη» να εκμεταλλεύονται διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα.

4.3. Επικουρικές παρατηρήσεις σχετικά με τον υπολογισμό του πιθανού ποσού ενίσχυσης

- (170) Ως επικουρικό επιχείρημα, όσον αφορά το σημείο αναφοράς για τον υπολογισμό του πιθανού ποσού ενίσχυσης, οι βελγικές αρχές θεωρούν ότι η μεταχείριση της Loterie Nationale, που αναφέρεται στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας ⁽⁴²⁾, δεν είναι συγκρίσιμη με εκείνη της Ladbroke's. Σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, η Loterie Nationale είναι αρμόδια για τη διοργάνωση των δημόσιων λαχειοφόρων αγορών προς όφελος του κοινού και υπό τον έλεγχο του οικείου υπουργού, ενώ παράλληλα υποχρεούται να ενημερώνει ενεργά το κοινό σχετικά με την εξάρτηση από τα τυχερά παιχνίδια και τα στοιχήματα και να συνεργάζεται ενεργά με τις κυβερνήσεις και άλλους φορείς για την άσκηση ενεργού και συντονισμένης πολιτικής πρόληψης, ιδίως όσον αφορά τον εθισμό. Όλα τα κέρδη προορίζονται για τον σκοπό αυτόν και για άλλα ανθρωπιστικά έργα. Τα κέρδη δεν διατίθενται στον βελγικό κρατικό προϋπολογισμό, αλλά επανεπενδύονται στη Loterie Nationale για να συνεχίσει να εκπληρώνει τις υποχρεώσεις της για παροχή δημόσιας υπηρεσίας. Το τμήμα που καταβάλλει η Loterie Nationale για το νόμιμο μονοπώλιο της αποτελεί εντελώς διαφορετική κατάσταση από εκείνη στην οποία ένα κράτος μέλος χορηγεί αποκλειστικά δικαιώματα και αποφασίζει να μη μεγιστοποιήσει τα έσοδα που θα μπορούσαν διαφορετικά να επιτευχθούν από τις εν λόγω χορηγήσεις.
- (171) Επιπλέον, το αποκλειστικό δικαίωμα της Loterie Nationale υφίστατο ακόμη και πριν από τη δημιουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η εθνική λαχειοφόρος αγορά έχει διάφορες υποχρεώσεις παροχής δημόσιας υπηρεσίας και δεν έχει δικαίωμα επί των κερδών, δεδομένου ότι το βελγικό κράτος δικαιούται να εισπράττει όλα τα κέρδη. Οι βελγικές αρχές σημειώνουν επίσης ότι το κράτος μεγιστοποιεί τα πιθανά έσοδα από το μονοπώλιο της εθνικής λαχειοφόρου αγοράς, δηλαδή το σύνολο των κερδών της Loterie Nationale. Ακόμη και αν η Loterie Nationale αποτελούσε κατάλληλο σημείο αναφοράς, πράγμα που δεν ισχύει, τα πραγματικά έσοδα του κράτους από τη χορήγηση του εν λόγω αποκλειστικού δικαιώματος θα ήταν το σύνολο των κερδών της Loterie Nationale.

⁽⁴²⁾ Υποσημείωση 26.

5. ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ ΤΟΥ ΜΕΤΡΟΥ

- (172) Αντικείμενο της παρούσας απόφασης είναι η εικαζόμενη παράνομη ενίσχυση κατά της οποίας στρέφονται οι καταγγέλλουσες σύμφωνα με το άρθρο 24 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΕ) 2015/1589. Για να χαρακτηριστεί το μέτρο ως παράνομη κρατική ενίσχυση, θα πρέπει να έχει χορηγηθεί χωρίς την έγκριση της Επιτροπής.
- (173) Επιπλέον, για τον χαρακτηρισμό ενός μέτρου ως κρατικής ενίσχυσης κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, απαιτείται η συνδρομή όλων των προβλεπόμενων στη διάταξη αυτήν προϋποθέσεων. Πρώτον, το μέτρο πρέπει να καταλογίζεται στο κράτος και να χρηματοδοτείται με κρατικούς πόρους. Δεύτερον, πρέπει να παρέχει πλεονέκτημα στους αποδέκτες του. Τρίτον, το πλεονέκτημα αυτό πρέπει να είναι επιλεκτικό, από την άποψη ότι ευνοεί ορισμένες επιχειρήσεις ή ορισμένους κλάδους παραγωγής. Τέταρτον, το μέτρο πρέπει να νοθεύει ή να απειλεί να νοθεύσει τον ανταγωνισμό και να επηρεάζει τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών. Εάν τουλάχιστον ένα από τα τέσσερα σωρευτικά κριτήρια δεν πληρούται, το μέτρο δεν συνιστά κρατική ενίσχυση.

5.1. Η Rocoluc, η EAC και η The Faculty ως ενδιαφερόμενα μέρη

- (174) Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα συμφέροντα της The Faculty ενδέχεται να επηρεάζονται από το εικαζόμενο μέτρο, δεδομένου ότι αυτή δραστηριοποιείται στις ίδιες ή παρόμοιες αγορές τυχερών παιχνιδιών με τη Rocoluc και την EAC, τα συμφέροντα των οποίων ενδέχεται επίσης να επηρεάζονται από το εικαζόμενο μέτρο, όπως αναφέρεται επίσης στην απόφαση κίνησης της διαδικασίας. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή θεωρεί ότι η The Faculty, η Rocoluc και η EAC είναι ενδιαφερόμενα μέρη κατά την έννοια του άρθρου 1 στοιχείο η) και καταγγέλλουσες κατά την έννοια του άρθρου 24 παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΕ) 2015/1589. Το επιχείρημα που προέβαλε η Ladbroke's ότι η καταγγέλλουσα Rocoluc δεν έχει την ιδιότητα του ενδιαφερόμενου μέρους (αιτιολογικές σκέψεις 114-115) δεν αναιρεί το συμπέρασμα αυτό ⁽⁴³⁾.

5.2. Απουσία μέτρου που παρέχει έννομο δικαίωμα

- (175) Σύμφωνα με τις καταγγέλλουσες, το μέτρο συνίσταται στα δικαιώματα που χορηγήθηκαν στη Ladbroke's για την παροχή υπηρεσιών εικονικών στοιχημάτων στη βελγική αγορά. Οι καταγγέλλουσες θεωρούν ότι τα δικαιώματα αυτά συνιστούν παράνομη κρατική ενίσχυση που χορηγήθηκε από την Επιτροπή Παιγνίων μέσω μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου μη εξουσιοδοτημένου υπαλλήλου της 9ης Φεβρουαρίου 2014 και της 5ης Μαρτίου 2015.
- (176) Ο κανονισμός (ΕΕ) 2015/1589 ορίζει την «παράνομη ενίσχυση» ως «νέα ενίσχυση η οποία εφαρμόζεται κατά παράβαση του άρθρου 108 παράγραφος 3 της ΣΛΕΕ». Προβλέπει δε την απαίτηση ότι ένα μέτρο πρέπει να τεθεί σε εφαρμογή από το κράτος μέλος για να θεωρηθεί παράνομη ενίσχυση. Ωστόσο, ούτε οι ανακοινώσεις-πλαίσια (σημείο 2.3.1) ούτε τα προαναφερθέντα μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου που απεστάλησαν στη Ladbroke's (άρθρο 2.6) μπορούν να θεωρηθούν πράξη χορήγησης αποκλειστικών δικαιωμάτων στη Ladbroke's.

5.2.1. Ανακοινώσεις-πλαίσια για τα εικονικά στοιχήματα οι οποίες εκδόθηκαν από την Επιτροπή Παιγνίων

- (177) Η Ladbroke's ήταν ο πρώτος φορέας εκμετάλλευσης που σχεδίαζε δραστηριότητα εικονικών στοιχημάτων την οποία κοινοποίησε στις βελγικές αρχές το 2011 (αιτιολογική σκέψη 126). Όταν η Ladbroke's αποφάσισε να προσφέρει την υπηρεσία εικονικών στοιχημάτων στο Βέλγιο, ο νόμος για τα τυχερά παιχνίδια δεν περιλάμβανε ειδική αναφορά στα εικονικά στοιχήματα είτε εντός είτε εκτός διαδικτύου στο πλαίσιο του συστήματος αδειών για τυχερά παιχνίδια.
- (178) Ως εκ τούτου, η Επιτροπή Παιγνίων διαπίστωσε την ανάγκη ερμηνείας σχετικά με τον τρόπο κατηγοριοποίησης των εικονικών στοιχημάτων. Στις 12 Ιανουαρίου 2012 εξέδωσε την πρώτη ανακοίνωση-πλαίσιο με τίτλο «Στοιχήματα επί εικονικών γεγονότων» (αιτιολογική σκέψη 39). Στην εν λόγω ανακοίνωση-πλαίσιο δεν γινόταν ρητή διάκριση μεταξύ των εικονικών στοιχημάτων εντός και εκτός διαδικτύου, αλλά οι βελγικές αρχές επιβεβαίωσαν ότι αφορούσε ουσιαστικά τα εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου (αιτιολογική σκέψη 169).
- (179) Σκοπός της ανακοίνωσης-πλαισίου του 2012 ήταν να εξεταστεί αν ο τροποποιημένος νόμος για τα τυχερά παιχνίδια ή τα εκτελεστικά διατάγματά του ενέχουν νομικές αντιρρήσεις κατά της διοργάνωσης στοιχημάτων επί εικονικών (αθλητικών) εκδηλώσεων. Η Επιτροπή Παιγνίων κατέληξε στα εξής συμπεράσματα: «Από νομική άποψη, η διοργάνωση/προσφορά στοιχημάτων επί εικονικών (αθλητικών) εκδηλώσεων είναι σύμφωνη με τις διατάξεις του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια, στον βαθμό που αυτό το είδος στοιχηματισμού θεωρείται ότι αποτελεί στοιχήματα επί γεγονότων. Πράγματι, το αποτέλεσμα δεν είναι γνωστό και η εκδήλωση αφορά αβέβαιο γεγονός, χάρη στη “γεννήτρια τυχαίων αριθμών”. Λαμβανομένου υπόψη ότι τα στοιχήματα επί εικονικών (αθλητικών) εκδηλώσεων αποτελούν στοιχήματα επί γεγονότων, αυτό το είδος στοιχηματισμού μπορεί να λαμβάνει χώρα μόνο σε μόνιμες εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV. [...]».

⁽⁴³⁾ Βλ., σχετικά, απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 2015, Mory κ.λπ. κατά Επιτροπής, C-33/14 P, ECLI:EU:C:2015:609, σκέψη 77.

5.2.2. Άδειες σχετικές με τα εικονικά στοιχήματα στο Βέλγιο

- (180) Ως προκαταρκτική παρατήρηση, όσον αφορά τους κανόνες για τα εικονικά στοιχήματα, όπως εξηγείται στην αιτιολογική σκέψη 28, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η έννοια των «αυτόματων τυχερών παιχνιδιών» αναφέρεται στα τυχερά παιχνίδια που παίζονται σε μηχανήματα, κάτι που γίνεται κυρίως σε εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας I (καζίνο) και της κατηγορίας II (αΐθουσες τυχερών παιχνιδιών), αλλά και —πλην όμως σε πιο περιορισμένο βαθμό— σε άλλους χώρους, δηλαδή σε καταστήματα της κατηγορίας III (μπαρ) και της κατηγορίας IV (πρακτορεία στοιχημάτων).
- (181) Όπως επιβεβαιώθηκε από τις βελγικές αρχές (αιτιολογική σκέψη 169), οι εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών κατηγορίας IV (που λειτουργούν με άδειες F1, F1+ και F2) διατηρούσαν πάντα τη δυνατότητα να προσφέρουν στους πελάτες τους αυτόματα παιγνιομηχανήματα με έναν παίκτη. Αυτό προβλεπόταν ήδη στο βασιλικό διάταγμα της 22ας Δεκεμβρίου 2010 σχετικά με τους κανόνες λειτουργίας των αυτόματων τυχερών παιχνιδιών που επιτρέπονται στις εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV ⁽⁴⁴⁾.
- (182) Ο νόμος για τα τυχερά παιχνίδια καθορίζει τα διάφορα είδη αδειών και τα είδη τυχερών παιχνιδιών που μπορούν να προσφέρονται βάσει αυτών των αδειών, καθώς και υπό ποιες προϋποθέσεις. Οι κανόνες αναπτύχθηκαν περαιτέρω μέσω διαφόρων βασιλικών διαταγμάτων.
- (183) Σύμφωνα με το άρθρο 25 του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια, για την εκμετάλλευση πρακτορείου στοιχημάτων, το οποίο είναι εγκατάσταση τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV, απαιτείται και άδεια F1 και F2. Η άδεια F1 απαιτείται για τη διοργάνωση στοιχημάτων (δηλαδή για τη δημιουργία προϊόντων στοιχηματισμού προς πώληση σε παίκτης), ενώ η άδεια F2 απαιτείται για τη λήψη στοιχημάτων από παίκτης (δηλαδή για την απευθείας πώληση των προϊόντων στοιχηματισμού στους καταναλωτές). Ένα πρακτορείο στοιχημάτων (εγκατάσταση της κατηγορίας IV) πρέπει να διαθέτει άδεια F2 για να δέχεται στοιχήματα για λογαριασμό φορέα εκμετάλλευσης στοιχημάτων (με άδεια F1).
- (184) Μετά την επαλήθευση των αδειών που διαθέτει η Ladbrokes, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η Ladbrokes διέθετε άδεια κατηγορίας F1, η οποία επιτρέπει την εκμετάλλευση εγκατάστασης στοιχηματισμού, άδεια κατηγορίας F2, η οποία της επιτρέπει να δέχεται στοιχήματα για λογαριασμό του κατόχου άδειας της κατηγορίας F1, σε μόνιμη ή κινητή εγκατάσταση στοιχηματισμού κατηγορίας IV και επιτρέπει επίσης στη Ladbrokes να δέχεται στοιχήματα εκτός εγκατάστασης τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV στις περιπτώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 43/4 παράγραφος 1, 5 και 2 του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια, καθώς και πρόσθετη άδεια της κατηγορίας F1+ που επιτρέπει την εκμετάλλευση στοιχημάτων μέσω εργαλείων της κοινωνίας της πληροφορίας, δηλαδή μέσω διαδικτύου. Όσον αφορά το επιχείρημα των καταγγελλουσών περί διάκρισης κατά των φορέων εκμετάλλευσης της κατηγορίας II όσον αφορά τα εικονικά στοιχήματα, η Επιτροπή επισημαίνει τη θέση που έλαβε η Επιτροπή Παιγνίων για τον περιορισμό της δραστηριότητας των εικονικών στοιχημάτων μόνο στους φορείς εκμετάλλευσης της κατηγορίας IV. Ο περιορισμός αυτός συνάδει με τη συλλογιστική που παρατίθεται στο βασιλικό διάταγμα του 2018, το οποίο τονίζει ότι, για την προστασία των παικτών, θα ήταν απαραίτητο αυτό το νέο τυχερό παιχνίδι να επιτρέπεται να προσφέρεται μόνο από εγκαταστάσεις της κατηγορίας IV (αιτιολογική σκέψη 43).
- (185) Η Επιτροπή επισημαίνει επίσης τις πληροφορίες που παρασχέθηκαν από τις βελγικές αρχές ότι η Ladbrokes δεν ήταν ο μόνος φορέας εκμετάλλευσης στη βελγική αγορά που διέθετε τις σχετικές άδειες F1 και F1+ για την εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων (αιτιολογική σκέψη 167). Πλην όμως, η υπεροχή της Ladbrokes είναι εμφανής και μπορεί να αποδοθεί στο γεγονός ότι η Ladbrokes ήταν ο πρώτος φορέας εκμετάλλευσης που εισήγαγε και άρχισε να προσφέρει υπηρεσίες εικονικών στοιχημάτων στο Βέλγιο (αιτιολογικές σκέψεις 126-128). Αυτό το πρώιμο ξεκίνημα και το γεγονός ότι ήταν πρώτη στο είδος της ήταν οι παράγοντες που έδωσαν στη Ladbrokes το πλεονέκτημα του «πρωτοπόρου». Άλλοι φορείς εκμετάλλευσης ακολούθησαν αργά το παράδειγμά της και εκδήλωσαν ενδιαφέρον για το εικονικό στοιχείο το 2015 και το 2016. Στη συνέχεια, η αγορά εικονικών στοιχημάτων αναπτύχθηκε, πλην όμως το κανονιστικό πλαίσιο το οποίο έπρεπε να παράσχει το κράτος υστερεί σε σχέση με την εξέλιξη αυτή (αιτιολογική σκέψη 59).

5.2.3. Απουσία πράξης χορήγησης μέσω των «αδειών» για εικονικά στοιχήματα

- (186) Σύμφωνα με τα δικαστήρια της Ένωσης, οι κρατικές ενισχύσεις πρέπει να θεωρείται ότι «χορηγούνται», κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ, κατά τον χρόνο κατά τον οποίο απονέμεται δυνάμει της εφαρμοστέας εθνικής νομοθεσίας στον αποδέκτη το δικαίωμα λήψης τους ⁽⁴⁵⁾, δηλαδή το εθνικό δικαίο πρέπει να προβλέπει αποτελέσματα ώστε μια τέτοια πράξη να είναι εκτελεστή βάσει του εθνικού δικαίου.

⁽⁴⁴⁾ Άρθρο 1 του βασιλικού διατάγματος της 22ας Δεκεμβρίου 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 évènement virtuel: il s'agit de machines individuelles, mono-joueur, basées sur le pari à la cote».

⁽⁴⁵⁾ Απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 2024, Scandlines Danmark και Scandlines Deutschland κατά Επιτροπής, T-390/20, ECLI:EU:T:2024:126, σκέψη 45· απόφαση της 25ης Ιανουαρίου 2022, Επιτροπή κατά European Food κ.λπ., C-638/19 P, ECLI:EU:C:2022:50, σκέψη 115.

- (187) Στην προκειμένη περίπτωση, όπως εξηγείται στην αιτιολογική σκέψη 35, ο ρόλος της Επιτροπής Παιγνίων είναι να ελέγχει τη συμμόρφωση με τη νομοθεσία στο πλαίσιο του βελγικού νόμου και των εκτελεστικών διαταγμάτων του. Η Επιτροπή Παιγνίων, μολονότι αποτελεί μέρος της βελγικής δημόσιας διοίκησης, έχει συμβουλευτικό ρόλο καθώς και το καθήκον να εφαρμόζει τις ισχύουσες κανονιστικές ρυθμίσεις στον τομέα των τυχερών παιχνιδιών που έχει εκδώσει ο Βέλγος νομοθέτης.
- (188) Όπως αναφέρεται στον νόμο για τα τυχερά παιχνίδια, ο οποίος καθορίζει τις αρμοδιότητες της Επιτροπής Παιγνίων (βλ. αιτιολογική σκέψη 35), η Επιτροπή Παιγνίων δεν έχει την εξουσία να δημιουργεί νέα δικαιώματα υπέρ φορέων εκμετάλλευσης για τυχερά παιχνίδια και στοιχήματα. Όταν εκδίδει άδειες, πρέπει να παραμένει εντός του πεδίου των αρμοδιοτήτων που της παρέχει ο νόμος για τα τυχερά παιχνίδια και δεν μπορεί να δημιουργεί νέες κατηγορίες αδειών (αιτιολογική σκέψη 150). Οι ανακοινώσεις-πλαίσια τις οποίες εκδίδει η Επιτροπή Παιγνίων (βλ. αιτιολογική σκέψη 39) δεν μπορούν να θεωρηθούν νομικές βάσεις για τη νόμιμη αδειοδότηση μιας δραστηριότητας τυχερών παιχνιδιών ή στοιχηματισμού. Επιπλέον, οι εν λόγω ανακοινώσεις-πλαίσια ακυρώθηκαν από το Συμβούλιο της Επικρατείας το 2019 (αιτιολογική σκέψη 64).
- (189) Επιπλέον, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 40, η Επιτροπή Παιγνίων εξήγησε στην ανακοίνωση-πλαίσιο που εξέδωσε το 2012 ότι «προκειμένου να μπορεί να παρακολουθεί στενά την εξέλιξη [...] «είναι προτιμότερο κάθε [φορέας εκμετάλλευσης με άδεια] F1 που επιθυμεί να διοργανώνει τέτοιου είδους στοιχήματα να αποστείλει προηγούμενη αίτηση για χορήγηση άδειας για τον σκοπό αυτόν στη γραμματεία της Επιτροπής Παιγνίων».
- (190) Όσον αφορά την έννοια της «άδειας», η διατύπωση στην ανακοίνωση-πλαίσιο του 2012 δείχνει ότι οι φορείς εκμετάλλευσης δεν ήταν αναγκασμένοι ή υποχρεωμένοι, αλλά μάλλον ενθαρρύνονταν («είναι προτιμότερο») να ζητήσουν ειδική άδεια για την εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων εκτός διαδικτύου. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή Παιγνίων δεν παρέπεμπε σε καμία διάταξη του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια ως βάση για την «προτίμησή» της όπως εκφράζεται στην ανακοίνωση («είναι προτιμότερο», «προκειμένου να μπορεί να παρακολουθεί στενά την εξέλιξη αυτή»). Πράγματι, αργότερα, οι «άδειες» ακυρώθηκαν από το Συμβούλιο της Επικρατείας με βάση τα επιχειρήματα του δόγματος *ultra vires* (αιτιολογική σκέψη 38).
- (191) Η Επιτροπή θεωρεί ότι τα μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου αποτελούσαν απλή επιβεβαίωση ότι μπορούσε να θεωρηθεί ότι η Ladbroke's, ως εγκατάσταση της κατηγορίας IV, κατείχε τις σχετικές άδειες εκμετάλλευσης εικονικών στοιχημάτων. Με βάση την ερμηνεία που έδωσε η Επιτροπή Παιγνίων, όλες οι εγκαταστάσεις της κατηγορίας IV με τη σχετική άδεια είχαν το δικαίωμα να παρέχουν εικονικά στοιχήματα, καθώς καλύπτονταν από τις εν λόγω άδειες (βλ. αιτιολογικές σκέψεις 40-41). Ως εκ τούτου, η Ladbroke's, ως φορέας εκμετάλλευσης της κατηγορίας IV με άδειες F1, F2 και F1+, θεωρήθηκε επιλέξιμη για την εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων χωρίς να απαιτείται καμία πρόσθετη έγκριση ή νέα άδεια από τις βελγικές αρχές.
- (192) Οποιοσδήποτε φορέας εκμετάλλευσης της κατηγορίας IV θα μπορούσε, καταρχήν, να είχε αποστείλει στην Επιτροπή Παιγνίων αίτηση χορήγησης «άδειας» περίπου την ίδια χρονική στιγμή με τη Ladbroke's και στην περίπτωση αυτή θα είχε λάβει κατά πάσα πιθανότητα την ίδια ερμηνεία. Ωστόσο, η δυνατότητα αυτή δεν προβλεπόταν για άλλες κατηγορίες, συμπεριλαμβανομένων των φορέων εκμετάλλευσης της κατηγορίας II, όπως οι καταγγέλλουσες, δεδομένου ότι δεν κρίθηκαν επιλέξιμοι για την εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι καμία από τις καταγγέλλουσες δεν ήταν εγκατάσταση της κατηγορίας IV με τις σχετικές άδειες και δεν υπέβαλε τέτοια αίτηση στην Επιτροπή Παιγνίων.
- (193) Επιπλέον, η Stanleybet και η Sagevas υπέβαλαν την αίτησή τους για ερμηνεία μόνο σε μεταγενέστερο στάδιο. Ωστόσο, ο νομικός προβληματισμός είχε εξελιχθεί στο μεταξύ. Η Επιτροπή Παιγνίων δεν ήθελε αρχικά να εξετάσει την αίτηση λόγω ελλিপών φακέλων. Στη συνέχεια, δεν ήθελε να παράσχει ερμηνεία λόγω κανονιστικής πρωτοβουλίας που ήταν σε εξέλιξη σχετικά με τα εικονικά στοιχήματα (βλ. αιτιολογική σκέψη 161). Η απόρριψη αυτών των δύο πιο πρόσφατων αιτήσεων δεν μπορεί να θεωρηθεί άρνηση χορήγησης δικαιωμάτων στον εν λόγω φορέα εκμετάλλευσης.
- (194) Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή συμφωνεί με την άποψη των βελγικών αρχών (βλ. αιτιολογική σκέψη 162) ότι κανένας φορέας εκμετάλλευσης δεν θα πίστευε ευλόγως ότι οι ανακοινώσεις-πλαίσια θα δημιουργούσαν εκτελεστό δικαίωμα για την απόκτηση *ad hoc* και ειδικής άδειας εικονικού στοιχήματος που θα είχε χορηγηθεί μόνο στη Ladbroke's.
- (195) Με βάση τις ανωτέρω εκτιμήσεις, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι, δεδομένου ότι ο νόμος για τα τυχερά παιχνίδια δεν απαιτούσε την έγκριση ειδικής άδειας από την Επιτροπή Παιγνίων για τα εικονικά στοιχήματα, και ότι η ανακοίνωση-πλαίσιο του 2012 δεν απαιτούσε καμία ειδική άδεια, η διοικητική ανακοίνωση για τη χορήγηση «αδειών» δεν παρήγαγε έννομο αποτέλεσμα στον βαθμό που το αποτέλεσμα αυτό θα ισοδυναμούσε με άδεια. Η Ladbroke's, ως φορέας εκμετάλλευσης της κατηγορίας IV με άδειες F1, F2 και F1+, θεωρήθηκε επιλέξιμη για την εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων χωρίς να απαιτείται καμία πρόσθετη έγκριση ή νέα άδεια από τις βελγικές αρχές. Ως εκ τούτου, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι οι απαντήσεις μέσω μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου που απέστειλε η Επιτροπή Παιγνίων στη Ladbroke's δεν παρείχαν στη Ladbroke's νομικά εκτελεστό δικαίωμα. Κατά συνέπεια, τα μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ως πράξη χορήγησης κατά την έννοια της νομοθεσίας για τις κρατικές ενισχύσεις.

5.3. Απουσία μέτρου που έχει τα αποτελέσματα της χορήγησης αποκλειστικών δικαιωμάτων

5.3.1. Απουσία αποτελεσμάτων αποκλειστικότητας στην αγορά διαδικτυακών εικονικών στοιχημάτων

- (196) Κατά πάγια νομολογία, το άρθρο 107 της ΣΛΕΕ ορίζει το μέτρο κρατικής ενίσχυσης σε συνάρτηση με τα αποτελέσματά του. Επομένως, είναι σημαντικό να εκτιμηθούν τα αποτελέσματα του εικαζόμενου μέτρου στην αγορά ⁽⁴⁶⁾.
- (197) Όσον αφορά τα διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα, από τα στοιχεία προκύπτει ότι τα μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου που απέστειλε η Επιτροπή Παιγνίων δεν παρήγαγαν έναντι άλλων φορέων εκμετάλλευσης αποτελέσματα χορήγησης αποκλειστικών δικαιωμάτων στη Ladbrokes, τα οποία θα μπορούσαν να εξομοιωθούν με τα αποτελέσματα κρατικής ενίσχυσης.
- (198) Όπως αναφέρεται στην αιτιολογική σκέψη 192, επετράπη σε όλους τους φορείς εκμετάλλευσης της κατηγορίας IV με άδειες F1, F2 και F1+ να εκμεταλλεύονται εικονικά στοιχήματα χωρίς πρόσθετη έγκριση ή άδεια από τις βελγικές αρχές.
- (199) Η Ladbrokes υπέβαλε στιγμιότυπα οθόνης από τους ιστοτόπους τους οποίους διαχειρίζονται διάφορες εταιρείες στοιχημάτων που προσφέρουν διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα σε συγκεκριμένες χρονικές περιόδους (αιτιολογική σκέψη 201). Αυτό δείχνει ότι και άλλοι φορείς εκμετάλλευσης, όπως η Circus ⁽⁴⁷⁾, η Golden Vegas ⁽⁴⁸⁾ ή η Bingoaal ⁽⁴⁹⁾ και η 36win ⁽⁵⁰⁾ παρείχαν διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα παράλληλα με τη Ladbrokes.
- (200) Με βάση τις διαθέσιμες πληροφορίες, φαίνεται ότι η Επιτροπή Παιγνίων δεν επέβαλε κυρώσεις ούτε έλαβε μέτρα επιβολής της νομοθεσίας κατά των εν λόγω φορέων εκμετάλλευσης διαδικτυακών εικονικών στοιχημάτων. Επίσης, δεν επέβαλε απαγόρευση στη Ladbrokes, αλλά ανέστειλε προσωρινά την άδειά της για μία ημέρα (αιτιολογική σκέψη 122).
- (201) Επιπλέον, οι βελγικές αρχές επιβεβαίωσαν ότι η αναδρομική ακύρωση του βασιλικού διατάγματος του 2018 με την απόφαση του βελγικού Συμβουλίου της Επικρατείας της 7ης Μαΐου 2021 αφορούσε μόνο τα εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου (εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV). Η ακύρωση δεν είχε αντίκτυπο στα διαδικτυακά εικονικά στοιχήματα, καθώς διάφοροι φορείς εκμετάλλευσης εξακολούθησαν να τα προσφέρουν στη συνέχεια (αιτιολογική σκέψη 167).
- (202) Με βάση τα διαθέσιμα αποδεικτικά στοιχεία, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι τα μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου που απέστειλε η Επιτροπή Παιγνίων δεν παρήγαγαν αποτελέσματα τα οποία θα μπορούσαν να εξομοιωθούν με κρατική ενίσχυση έναντι άλλων φορέων εκμετάλλευσης από τη χορήγηση αποκλειστικών δικαιωμάτων επί των διαδικτυακών εικονικών στοιχημάτων στη Ladbrokes.

5.3.2. Απουσία αποτελεσμάτων αποκλειστικότητας στην αγορά εικονικών στοιχημάτων εκτός διαδικτύου

α) Απουσία πραγματικής αποκλειστικότητας βάσει της ερμηνείας που δόθηκε από την Επιτροπή Παιγνίων

- (203) Όπως επιβεβαιώθηκε ρητά από τις βελγικές αρχές, από τις 10 Φεβρουαρίου 2014 έως την 1η Ιουλίου 2017 επιτρεπόταν βάσει νόμου σε όλες τις μόνιμες εγκαταστάσεις στοιχηματισμού της κατηγορίας IV με άδειες F1 και F2 να εκμεταλλεύονται εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου. Οι βελγικές αρχές επισήμαναν ότι μόνο η Ladbrokes το έπραξε, παρότι όλοι οι φορείς εκμετάλλευσης μόνιμων εγκαταστάσεων στοιχηματισμού της κατηγορίας IV με την κατάλληλη έγκυρη άδεια θα μπορούσαν να προσφέρουν εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου (βλ. αιτιολογική σκέψη 192).
- (204) Ο φορέας εκμετάλλευσης Sagevas δημοσιοποίησε ότι θα εκμεταλλευόταν εικονικά στοιχήματα χωρίς «άδεια» από την Επιτροπή Παιγνίων. Η Επιτροπή Παιγνίων ανέφερε ρητά τη δήλωση αυτή στην ανακοίνωση που εξέδωσε στις 2 Ιανουαρίου 2017, χωρίς να ανακοινώσει τυχόν μέτρα επιβολής της νομοθεσίας.
- (205) Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι η Tiercé Ladbrokes SA, η οποία είναι θυγατρική της Entain και αδελφή οντότητα της Ladbrokes στο Βέλγιο, άρχισε επίσης να προσφέρει εικονικά στοιχήματα στα πρακτορεία στοιχημάτων που εκμεταλλευόταν, ταυτόχρονα με τη Ladbrokes. Η Tiercé Ladbrokes δεν έλαβε καμία «άδεια». Η Tiercé Ladbrokes είναι διαφορετική νομική οντότητα από τη Ladbrokes. Δεδομένων των διατυπώσεων που χαρακτηρίζουν τη ρύθμιση του συγκεκριμένου τομέα, πράγμα που σημαίνει ότι μια «έγκριση» ή άδεια χορηγείται σε συγκεκριμένη νομική οντότητα ⁽⁵¹⁾, αυτό δείχνει ότι η Ladbrokes δεν ήταν η μόνη που προσέφερε εικονικά στοιχήματα.

⁽⁴⁶⁾ Βλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 22ας Δεκεμβρίου 2008, British Aggregates κατά Επιτροπής, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, σκέψεις 85 και 89 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία· απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Σεπτεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, σκέψη 51· απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Νοεμβρίου 2011, Επιτροπή και Ισπανία κατά Government of Gibraltar και του Ηνωμένου Βασιλείου, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-106/09 P και C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, σκέψη 87.

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

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

⁽⁴⁹⁾ <https://www.bingoaal.be/fr>.

⁽⁵⁰⁾ <https://www.36win.be/en>.

⁽⁵¹⁾ Λεπτομέρειες σχετικά με το έντυπο αίτησης για χορήγηση άδειας: <https://www.gamingcommission.be/en/operators/licences/betting-licence-f1-f2-f1>.

- (206) Μολονότι η θέση της Επιτροπής Παιγνίων εξελίχθηκε προς την κατεύθυνση ότι τα εικονικά στοιχήματα δεν αποτελούν μορφή στοιχηματισμού και, ως εκ τούτου, δεν συνιστούσε πλέον ότι θα μπορούσαν να προσφέρονται σε εγκαταστάσεις τυχερών παιχνιδιών της κατηγορίας IV (με άδειες F1 και F2), η εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων επιτρεπόταν νομίμως σε όλες τις μόνιμες εγκαταστάσεις στοιχηματισμού της κατηγορίας IV με τη σχετική άδεια.
- (207) Από την 1η Ιουλίου 2017 η Επιτροπή Παιγνίων ανέστειλε την «άδεια» την οποία είχε χορηγήσει στη Ladbrokes το 2014. Ωστόσο, η Ladbrokes συνέχισε να προσφέρει εικονικά στοιχήματα ακόμη και μετά την 1η Ιουλίου 2017, βασιζόμενη στη θέση της ότι αυτό ήταν νόμιμο για όλους τους φορείς εκμετάλλευσης με βάση την άδεια F και μόνο.
- (208) Οι βελγικές αρχές δεν προέβησαν σε καμία νομική ενέργεια για την επιβολή των εν λόγω «αναστολών» ή για την κίνηση δικαστικής διαδικασίας σε βάρος της Ladbrokes μετά την 1η Ιουλίου 2017.
- (209) Τα διαθέσιμα στοιχεία, όπως αναφέρονται ήδη στην αιτιολογική σκέψη 31 της συμπληρωματικής απόφασης κίνησης της διαδικασίας ⁽³²⁾, δείχνουν ότι ορισμένοι άλλοι φορείς εκμετάλλευσης (Bingoal/PMU, Betcenter Stanleybet και Sagevas) προσέφεραν ή σκόπευαν να προσφέρουν εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου.
- (210) Με βάση τα στοιχεία αυτά, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τα μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου που απέστειλε η Επιτροπή Παιγνίων δεν παρήγαγαν έναντι άλλων φορέων εκμετάλλευσης αποτελέσματα χορήγησης αποκλειστικών δικαιωμάτων επί των εικονικών στοιχημάτων εκτός διαδικτύου στη Ladbrokes, τα οποία θα μπορούσαν να εξομοιωθούν με τα αποτελέσματα κρατικής ενίσχυσης.
- β) Απουσία αποκλειστικότητας για τα εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου βάσει του βασιλικού διατάγματος του 2018
- (211) Τέλος, η Ladbrokes σταμάτησε να προσφέρει εικονικά στοιχήματα στις 28 Μαρτίου 2018 λόγω ασφαλιστικού μέτρου που διέταξε το Εμποροδικείο Βρυξελλών κατόπιν αίτησης της FedCaf βάσει της αναστολής της ισχύος της ανακοίνωσης-πλαισίου την 1η Ιουλίου 2017.
- (212) Εν πάση περιπτώσει, στις 4 Μαΐου 2018 άρχισε να ισχύει το βασιλικό διάταγμα του 2018. Σύμφωνα με τις βελγικές αρχές, από την έκδοση του βασιλικού διατάγματος του 2018 έως την ακύρωση και των τριών ανακοινώσεων-πλαίσιων από το Συμβούλιο της Επικρατείας το 2019 (αιτιολογική σκέψη 64), οι μόνιμες εγκαταστάσεις στοιχηματισμού της κατηγορίας IV με την κατάλληλη έγκυρη άδεια μπορούσαν να προσφέρουν εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου. Πράγματι, όπως ήδη αναφέρθηκε ανωτέρω (αιτιολογική σκέψη 167), αρκετές από αυτές το έπραξαν, και ειδικότερα η SRL Bingo Bet, η Derby (Ladbrokes), η Stanleybet και η Wedwinkel-Bettica. Οι ίδιοι φορείς εκμετάλλευσης προσέφεραν εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου κατά την περίοδο από την ίδια απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας της 19ης Σεπτεμβρίου 2019, όπου το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι τα εικονικά στοιχήματα δεν ήταν σύμφωνα με τον νόμο για τα τυχερά παιχνίδια (αιτιολογική σκέψη 140), έως την αναδρομική ακύρωση του βασιλικού διατάγματος του 2018.
- (213) Ως εκ τούτου, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το βασιλικό διάταγμα του 2018 δεν παρείχε αποκλειστικό δικαίωμα στη Ladbrokes.
- (214) Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι, από την ακύρωση του βασιλικού διατάγματος του 2018 στις 7 Μαΐου 2021 και έπειτα, δεν επιτρέπεται η διεξαγωγή εικονικών στοιχημάτων εκτός διαδικτύου και δεν υπάρχει κανένας φορέας εκμετάλλευσης που να προσφέρει τέτοια στοιχήματα στο Βέλγιο, όπως επιβεβαίωσαν οι βελγικές αρχές.

5.4. Απουσία απόλειας κρατικών πόρων από το εικαζόμενο μέτρο από το 2014 έως σήμερα

- (215) Οι καταγγέλλουσες ισχυρίζονται ότι οι βελγικές αρχές, μη επιβάλλοντας τέλος για τις υπηρεσίες εικονικών στοιχημάτων τις οποίες προσέφερε η Ladbrokes, ευνόησαν τη Ladbrokes χορηγώντας της προνομιακή μεταχείριση και, ως εκ τούτου, επιλεκτικό πλεονέκτημα (βλ. αιτιολογική σκέψη 21). Με την ενέργειά τους αυτή, οι βελγικές αρχές φέρονται να απώλεσαν κρατικούς πόρους.
- (216) Ωστόσο, όλες οι εγκαταστάσεις της κατηγορίας IV με τη σχετική άδεια είχαν καταρχήν τη δυνατότητα να προσφέρουν εικονικά στοιχήματα τόσο εκτός διαδικτύου όσο και μέσω διαδικτύου (αιτιολογική σκέψη 192). Η Επιτροπή επισημαίνει ότι ούτε η Επιτροπή Παιγνίων —ούτε μάλιστα καμία άλλη βελγική δημόσια αρχή— εξαίρεσε τη Ladbrokes από την καταβολή τελους ούτε απάλλαξε τη Ladbrokes από την υποχρέωση καταβολής τυχόν οφειλόμενου τελους. Αντιθέτως, από την ερμηνεία του νόμου για τα τυχερά παιχνίδια από τις βελγικές αρχές προκύπτει ότι οι φορείς εκμετάλλευσης δεν υποχρεούνται να καταβάλλουν ειδικά τέλη για τα εικονικά στοιχήματα.

⁽³²⁾ «Πράγματι, οι βελγικές αρχές διευκρίνισαν την κατάσταση de jure και de facto από τις 10 Φεβρουαρίου 2014 και μετά. Ειδικότερα, περιέγραψαν ότι από τις 4 Μαΐου 2018 έως τις 7 Μαΐου 2021 επιτρεπόταν σε όλες τις μόνιμες εγκαταστάσεις στοιχηματισμού της κατηγορίας IV να εκμεταλλεύονται εικονικά στοιχήματα και ότι η Wedwinkel – Bettica, η Bingo Bet – bet 90 (έως τις 12 Μαρτίου 2020), η Derby (Ladbrokes) και η Stanleybet πράγματι εκμεταλλεύονταν εικονικά στοιχήματα».

- (217) Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι οι εγκαταστάσεις της κατηγορίας IV δεν ήταν υποχρεωμένες να διαθέτουν, πολλώ δε μάλλον να πληρώσουν για ειδική άδεια εκμετάλλευσης εικονικών στοιχημάτων, επομένως η μη επιβολή τέλους για τη χορήγηση άδειας για εικονικά στοιχήματα αποτελεί απλώς τη συνέπεια της απουσίας ειδικών κανόνων για τα εικονικά στοιχήματα από τον νόμο για τα τυχερά παιχνίδια.
- (218) Η Επιτροπή επισημαίνει επίσης ότι με την έκδοση του βασιλικού διατάγματος του 2018, τα εικονικά στοιχήματα εκτός διαδικτύου αποτέλεσαν αντικείμενο κανονιστικής ρύθμισης, αλλά δεν προβλεπόταν ειδικό τέλος γι' αυτά. Μάλιστα, όταν η ρυθμιστική αρχή ενήργησε εκδίδοντας το βασιλικό διάταγμα του 2018, εξέδωσε κανονισμό ο οποίος προέβλεπε προϋποθέσεις για όλους τους επιλέξιμους φορείς εκμετάλλευσης και δεν απώλεσε έσοδα λόγω της μη επιβολής ειδικού τέλους για την εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων από τη Ladbrokes.
- (219) Ως εκ τούτου, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το βελγικό Δημόσιο δεν παραιτήθηκε ούτε απώλεσε τυχόν πόρους που θα όφειλε να είχε καταβάλει η Ladbrokes για την εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων από το 2014. Συνεπώς, δεν υφίσταται σύνδεση μεταξύ του εικαζόμενου αποκλειστικού δικαιώματος της Ladbrokes και της επιβάρυνσης του κρατικού προϋπολογισμού μέσω της μη επιβολής τελών.

5.5. Συμπέρασμα

- (220) Εν κατακλείδι, η Επιτροπή διαπιστώνει τα εξής:
- οι ανεπίσημες απαντήσεις μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου τις οποίες απέστειλε υπάλληλος της Επιτροπής Παιγνίων στη Ladbrokes δεν μπορούν να χαρακτηριστούν πράξη χορήγησης κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ (βλ. σημείο 5.2).
 - τα μηνύματα ηλεκτρονικού ταχυδρομείου που απέστειλε η Επιτροπή Παιγνίων δεν παρήγαγαν έναντι άλλων φορέων εκμετάλλευσης αποτελέσματα χορήγησης αποκλειστικών δικαιωμάτων επί εικονικών στοιχημάτων στη Ladbrokes, τα οποία θα μπορούσαν να εξομοιωθούν με τα αποτελέσματα κρατικής ενίσχυσης κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ (βλ. σημείο 5.3).
 - το βελγικό Δημόσιο δεν παραιτήθηκε ούτε απώλεσε τυχόν πόρους που θα όφειλε να είχε καταβάλει η Ladbrokes για την εκμετάλλευση εικονικών στοιχημάτων από το 2014 (βλ. σημείο 5.4).
- (221) Ως εκ τούτου, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το Βέλγιο δεν χορήγησε παράνομη κρατική ενίσχυση στη Ladbrokes κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ ελλείψει i) πράξης χορήγησης, ii) αποκλειστικών δικαιωμάτων που θα μπορούσαν να εξομοιωθούν με αυτήν και iii) απώλειας κρατικών πόρων.

6. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ

- (222) Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, η Επιτροπή καταλήγει στο συμπέρασμα ότι το μέτρο δεν συνιστά κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της ΣΛΕΕ,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΑΠΟΦΑΣΗ:

Άρθρο 1

Το Βασίλειο του Βελγίου δεν χορήγησε στη Ladbrokes παράνομη ενίσχυση με τη μορφή αποκλειστικών δικαιωμάτων επί εικονικών στοιχημάτων από τις 10 Φεβρουαρίου 2014. Το εικαζόμενο μέτρο δεν μπορεί να χαρακτηριστεί κρατική ενίσχυση κατά την έννοια του άρθρου 107 παράγραφος 1 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Άρθρο 2

Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στο Βασίλειο του Βελγίου.

Βρυξέλλες, 11 Απριλίου 2025.

Για την Επιτροπή
Teresa RIBERA
Εκτελεστική Αντιπρόεδρος