



2025/1765

3.9.2025

BESLUIT (EU) 2025/1765 VAN DE COMMISSIE

van 11 april 2025

inzake steunmaatregel SA.53630 (2020/C) — (ex 2019/FC) — België —

Vermeende steun aan Ladbrokes in verband met virtuele weddenschappen

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2025) 2174)

(Slechts de tekst in de Engelse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 108, lid 2, eerste alinea,

Gezien de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte, en met name artikel 62, lid 1, punt a),

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde bepalingen te hebben aangemaand hun opmerkingen te maken en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) Bij brief van 1 maart 2019 hebben de diensten van de Commissie een klacht ontvangen van de Belgische zusterondernemingen Rocoluc NV en European Amusement Company NV (hierna respectievelijk “Rocoluc” en “EAC” genoemd) die actief zijn in de kansspelsector, en op 23 februari 2024 nog een klacht van hun zusteronderneming V.D.B. Faculty NV (“The Faculty”), ook actief in de kansspelsector met een vergunning klasse II (alle drie de zusterondernemingen ook wel “de klagers” genoemd).
- (2) De klagers stellen dat de Belgische autoriteiten door middel van een “ad-hocvergunning” staatssteun hebben verleend aan de Belgische onderneming Ladbrokes (geregistreerd als Derby S.A.) om in België virtuele weddenschappen te exploiteren zonder passende vergoeding (hierna de “omstreden maatregel” genoemd). Ladbrokes, vergunninghouder klasse IV, is de (internationale) merknaam waaronder Derby S.A. opereert. Derby S.A. is een Belgische onderneming die gespecialiseerd is in kansspelen en weddenschappen en een dochteronderneming van de multinational Entain Holdings PLC die actief is in de kansspelsector (hierna in het kader van dit besluit alle samen “Ladbrokes” genoemd).
- (3) Bij brief van 2 september 2020 heeft de Commissie de Belgische autoriteiten meegedeeld dat zij had besloten om ten aanzien van de omstreden maatregel de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie in te leiden ⁽¹⁾ (hierna “het inleidingsbesluit” genoemd).
- (4) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. De Commissie verzocht belanghebbenden hun opmerkingen te maken.
- (5) Op 9 oktober 2020 hebben de Belgische autoriteiten hun opmerkingen bij het inleidingsbesluit ingediend. Rocoluc en EAC hebben op 18 november 2020 opmerkingen ten aanzien van het inleidingsbesluit ingediend. De Commissie heeft op 18 december 2020 opmerkingen over het inleidingsbesluit ontvangen van Ladbrokes. Op 10 februari 2021 hebben de Belgische autoriteiten hun reactie op de opmerkingen van derden ingediend.

⁽¹⁾ Besluit van de Commissie van 2 september 2020 betreffende staatssteun SA.53630 (2019/FC) — België — Vermeende steun aan Ladbrokes in verband met virtuele weddenschappen (PB C 355 van 23.10.2020, blz. 6).

- (6) Na de nietigverklaring zonder handhaving van de gevolgen (met gevolgen ex tunc vanaf de datum van vaststelling) van het koninklijk besluit van 4 mei 2018 betreffende “kansspelen over virtuele sportevenementen in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV” ⁽²⁾ (hierna “koninklijk besluit van 2018” genoemd) hebben de klagers de Commissie op 26 mei 2021 verzocht een gerectificeerd inleidingsbesluit vast te stellen om de periode van de onderzochte vermeende steun te verlengen.
- (7) Op 9 september 2021 heeft Ladbrokes nieuwe opmerkingen ingediend.
- (8) Op 28 oktober 2021 heeft de Commissie de Belgische autoriteiten de opmerkingen van de klagers en van Ladbrokes toegestuurd met een verzoek om informatie, waarop de Belgische autoriteiten op 30 november 2021 hebben geantwoord.
- (9) Op 7 februari 2022 heeft de Commissie de Belgische autoriteiten nog een verzoek om informatie toegestuurd, waarop de Belgische autoriteiten op 5 en 9 maart en 22 april 2022 hebben geantwoord.
- (10) Op 23 februari 2023 hebben de diensten van de Commissie een vergadering met de klagers gehouden. Op 9 maart 2023 heeft de Commissie aanvullende opmerkingen van de klagers ontvangen over het selectieve karakter van de vermeende steun. Op 23 februari 2024 heeft de Commissie van The Faculty, een Belgische onderneming die actief is in de kansspelsector, opmerkingen ontvangen met betrekking tot dezelfde omstreden maatregel.
- (11) Op 8 maart 2024 heeft de Commissie de Belgische autoriteiten een verzoek om informatie toegestuurd, onder meer met het verzoek om aanvullende verduidelijkingen over de feitelijke en juridische situatie wat betreft virtuele weddenschappen offline en online na de retroactieve nietigverklaring van het koninklijk besluit van 2018.
- (12) Op 8 maart 2024 heeft de Commissie The Faculty meegedeeld dat zij haar indiening als algemene marktinformatie heeft geregistreerd. Op 14 maart 2024 heeft The Faculty nog een brief gestuurd met het verzoek om als formele klager te worden aangemerkt. Op 20 maart 2024 heeft de Commissie The Faculty een tweede brief toegestuurd met een verzoek om aanvullende informatie over de klacht.
- (13) Op 29 april 2024 hebben de klagers Rocoluc en EAC een brief ingediend met het verzoek aan de Commissie om op te treden in de zin van artikel 265, lid 2, VWEU.
- (14) Op 21 mei 2024 hebben de Belgische autoriteiten een antwoord ingediend op het verzoek om informatie dat de Commissie op 8 maart 2024 had toegestuurd, na een herinnering op 3 mei 2024.
- (15) Op 14 juni 2024 heeft de Commissie de Belgische autoriteiten aanvullende vragen gesteld, waarop de Belgische autoriteiten op 19 juni 2024 hebben geantwoord. Op 20 juni 2024 heeft de Commissie per e-mail om aanvullende verduidelijkingen verzocht, waarop de Belgische autoriteiten op 28 juni 2024 hebben geantwoord.
- (16) Op 31 juli 2024 heeft de Commissie, naar aanleiding van de bovengenoemde informatie die zij van de klagers, de vermeende begunstigde Ladbrokes en de Belgische autoriteiten had ontvangen, besloten het toepassingsgebied van haar diepgaande onderzoek uit te breiden en een aanvullend inleidingsbesluit ⁽³⁾ (hierna “het aanvullend inleidingsbesluit” genoemd) vastgesteld.
- (17) De Commissie heeft belanghebbenden verzocht hun opmerkingen in te dienen over de bevindingen in het aanvullend inleidingsbesluit, wat zij op 25 november 2024 hebben gedaan, terwijl de Belgische autoriteiten geen opmerkingen hebben ingediend.
- (18) Op 12 november 2024 hebben de diensten van de Commissie Ladbrokes om nadere informatie verzocht en op 22 november 2024, 9 december 2024 en 21 januari 2025 heeft Ladbrokes respectievelijk haar opmerkingen over het aanvullend inleidingsbesluit en aanvullende informatie verstrekt.

⁽²⁾ Koninklijk besluit betreffende kansspelen over virtuele sportevenementen in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 9 mei 2018.

⁽³⁾ Steunmaatregel — België — Steunmaatregel SA.53630 (2019/FC) — België — Vermeende steun aan Ladbrokes in verband met virtuele weddenschappen — Uitnodiging om, overeenkomstig artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, opmerkingen te maken (PB, C/2024/6307, 23.10.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/6307/oj>).

- (19) Op 23 januari 2025 heeft de Commissie de opmerkingen van derden over het aanvullend inleidingsbesluit aan de Belgische autoriteiten toegestuurd. De Belgische autoriteiten hebben hierop op 4 februari 2025 geantwoord zonder opmerkingen in te dienen.
- (20) De Belgische autoriteiten hebben er bij wijze van uitzondering mee ingestemd om afstand te doen van de rechten uit hoofde van artikel 342 VWEU in samenhang met artikel 3 van Verordening nr. 1/1958 van de Raad ⁽⁴⁾, en dit besluit in het Engels te laten vaststellen en bekendmaken op grond van artikel 297 van het Verdrag.

2. BESCHRIJVING VAN DE OMSTREDEN MAATREGEL

2.1. Voorwerp van de klacht

- (21) De klagers betwisten een voorkeursbehandeling en een “exclusieve goedkeuring” die door de Belgische autoriteiten aan Ladbrokes zou zijn verleend om online en offline virtuele weddenschappen aan te bieden in België (“de omstreden maatregel”). Volgens de klagers heeft die “goedkeuring” ertoe geleid dat Ladbrokes sinds 2014 een feitelijk exclusief recht genoot om in België virtuele weddenschappen te exploiteren zonder passende vergoeding.
- (22) De klagers voeren ook aan dat het koninklijk besluit van 2018 van 4 mei 2018 en het arrest van de Raad van State (de hoogste bestuursrechter van België) van 7 mei 2021 Ladbrokes een voordeel toekennen dat neerkomt op onrechtmatige staatssteun van de Belgische staat door de activiteiten van Ladbrokes wat virtuele weddenschappen betreft te tolereren, terwijl die activiteiten naar Belgisch recht onwettig zouden zijn geweest.
- (23) Alvorens het rechtskader voor virtuele weddenschappen en de ontwikkeling ervan in België te beschrijven, wordt eerst ingegaan op de bredere context van het rechtskader voor de kansspelsector.

2.2. Wettelijk kader inzake kansspelen in België

- (24) Het begrip “kansspelen” wordt ruim geïnterpreteerd en omvat zowel kansspelen als weddenschappen.
- (25) De kansspelsector in België is gereguleerd en georganiseerd bij de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers ⁽⁵⁾, zoals gewijzigd bij een wet van 10 januari 2010 ⁽⁶⁾ (hierna de “kansspelwet” genoemd). Daarnaast zijn er tal van uitvoeringshandelingen, koninklijke besluiten (meer dan honderd tot nu toe), die uitvoering geven aan de bepalingen van de kansspelwet.
- (26) In België geldt volgens artikel 4, § 1, van de kansspelwet een verbod op kansspelen, tenzij een exploitatievergunning wordt verleend of een uitzondering op de vergunningsplicht is voorzien. De Kansspelcommissie verleent verschillende soorten vergunningen voor de exploitatie van kansspelen.

2.2.1. Definities van “kansspelen” in België

- (27) De activiteiten met betrekking tot “kansspelen” worden als volgt gedefinieerd: “elk spel, waarbij een ingebrachte inzet van om het even welke aard, hetzij het verlies van deze inzet door minstens één der spelers, hetzij een winst van om het even welke aard voor minstens één der spelers, of inrichters van het spel tot gevolg heeft en waarbij het toeval een zelfs bijkomstig element is in het spelverloop, de aanduiding van de winnaar of de bepaling van de winstgrootte” ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Verordening nr. 1 van de Raad van 15 april 1958 tot regeling van het taalgebruik in de Europese Economische Gemeenschap (PB 17 van 6.10.1958, blz. 385/58, ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj)).

⁽⁵⁾ Wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 30 december 1999.

⁽⁶⁾ Wet van 10 januari 2010 tot wijziging van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, wat de Kansspelcommissie betreft, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 1 februari 2010.

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

- (28) De definitie van kansspelen omvat een breed scala van activiteiten. Met andere woorden, bij een kansspel wedt de speler op de uitkomst van een spel of evenement dat een onzeker, willekeurig bepaald resultaat heeft dat afhankelijk is van waarschijnlijkheden (bv. gokautomaten). Gokken is een specifieke subset van kansspelen waarbij de uitkomst geheel of gedeeltelijk door toeval wordt bepaald. Deze spelen vereisen geen vaardigheid en impliceren een willekeurige uitkomst (zoals het rollen van dobbelstenen, het trekken van kaarten of het draaien aan een wiel).
- (29) Weddenschappen kunnen daarentegen worden beschouwd als een categorie kansspelen die draait om het voorspellen van de uitkomst van een toekomstig, echt evenement, op basis van bepaalde criteria (bv. wedden op de uitkomst van een voetbalwedstrijd op basis van de relatieve sterkte van de teams). In tegenstelling tot gokken kunnen weddenschappen een element van vaardigheid inhouden, omdat er sprake moet zijn van kennis en analyse van het evenement waarop wordt gewed.

	Kansspelen	Weddenschappen
Definitie	Kansspelen waarbij de uitkomsten door toeval worden bepaald.	Het voorspellen van de uitkomsten van evenementen en het inzetten van geld.
Resultaatdeterminanten	Puur of vooral toeval.	Overwegend beïnvloed door toeval, maar vaardigheid kan ook een factor zijn.
Voorbeelden	Roulette, speelautomaten, loterijen.	Sportweddenschappen, paardenrennen, weddenschappen tegen vaste notering.
Regels	Strikt gereguleerd als kansspelen.	Gereguleerd als een vorm van kansspel, waarvoor een vergunning als wedkantoor vereist is.

- (30) Wat virtuele weddenschappen betreft, is het Belgische rechtskader geëvolueerd. Ten eerste is het regelgevings- en wetgevingskader in de loop van de tijd veranderd, met name door het koninklijk besluit van 2018. Dit heeft geleid tot geschillen voor nationale rechtbanken, wat weer heeft geleid tot opschortingen en nietigverklaringen van het koninklijk besluit van 2018 en de omkaderingsnota's van de Kansspelcommissie van 2012 en 2015 (zie overweging 59). Ten tweede is de benadering van de Kansspelcommissie geëvolueerd, en worden virtuele weddenschappen beschouwd als vallend onder de categorieën weddenschappen of automatische kansspelen. Deze evoluerende uitlegging van virtuele weddenschappen binnen verschillende perioden weerspiegelt het complexe karakter ervan in de context van de Belgische kansspelwetgeving. Opmerkelijk is dat in België de discussie over het definiëren en kwalificeren van virtuele weddenschappen nog steeds gaande is.

2.2.2. Vergunningen voor kansspelen en weddenschappen

- (31) De kansspelwet voorziet in een beperkt aantal soorten vergunningen, die de exploitatie van bepaalde bij wet vastgestelde kansspelinrichtingen mogelijk maken. Volgens artikel 25 van de kansspelwet ("Hoofdstuk III — Vergunningen") zijn er negen categorieën vergunningen (A, B, C, D, E, F1, F2, G1 en G2) en aanvullende vergunningen (A+, B+, C+ en F+).
- (32) Er zijn vier klassen van kansspelinrichtingen in België:
- Klasse I: casino's. Een casino is een kansspelinrichting waar de exploitatie van kansspelen, al dan niet automatisch, is toegestaan. Op het Belgische grondgebied zijn slechts negen casino's toegestaan. De kansspelwet vermeldt de grondgebieden van de gemeenten/steden waar een casino mag worden geëxploiteerd. Een casino-exploitant moet in het bezit zijn van een vergunning klasse A.
 - Klasse II: speelautomatenhallen. Speelautomatenhallen zijn inrichtingen die uitsluitend kansspelen exploiteren waarvoor de Koning van België toestemming heeft verleend. De werkingsregels voor de automatische kansspelen die in kansspelinrichtingen klasse II mogen worden aangeboden, zijn vastgelegd in het koninklijk besluit van 8 april 2003. Een exploitant van een speelautomatenhal moet in het bezit zijn van een vergunning klasse B en mag automatische kansspelen aanbieden die voornamelijk kunnen worden aangeboden door inrichtingen klasse II met een vergunning klasse B.

- iii. Klasse III: drankgelegenheden, die kansspelen en automatische kansspelen met verminderde inzet aanbieden. Drankgelegenheden zoals cafés moeten in het bezit zijn van een vergunning klasse C.
 - iv. Klasse IV: wedkantoren. Kansspelinrichtingen klasse IV zijn plaatsen waar exploitanten met een vergunning klasse F2 uitsluitend weddenschappen mogen aanvaarden namens een houder van een vergunning klasse F1 (de organisator van weddenschapsactiviteiten). Inrichtingen klasse IV kunnen onder bepaalde voorwaarden ook automatische kansspelen aanbieden. Het is verboden om weddenschappen buiten een kansspelinrichting klasse IV te accepteren. Er bestaat echter een beperkt aantal uitzonderingen op dit verbod. Een kansspelinrichting klasse IV kan vast of mobiel zijn. Een vaste kansspelinrichting klasse IV is een duidelijk afgebakende vaste inrichting waar weddenschappen worden aangeboden. Een mobiele kansspelinrichting klasse IV is een, eveneens duidelijk afgebakende, tijdelijke inrichting waar weddenschappen worden aangeboden gedurende en op de plaats van een evenement, sportwedstrijd of sportmanifestatie. Vergunningen klasse F2 kunnen ook worden verleend aan krantenwinkels, die weddenschappen kunnen aanbieden als nevenactiviteit. Weddenschappen worden voornamelijk aangeboden door kansspelinrichtingen klasse IV en hiervoor is een vergunning klasse F1 of F2 vereist ⁽⁸⁾.
- (33) De Belgische wetgever heeft een gesloten vergunningenstelsel ingevoerd. Het aanbieden van online kansspelen en weddenschappen vereist een online vergunning (A+ voor online casino's, B+ voor online speelautomatenhallen en F1+ voor online wedkantoren).
- (34) Bovendien vereist een online vergunning een verplichte fysieke verbinding met het Belgische grondgebied. Alleen exploitanten met een vergunning om in de echte wereld actief te zijn (en met een hoofdvergunning klasse A, B of F1) kunnen een vergunning verkrijgen om dezelfde kansspelen en weddenschappen online aan te bieden (een "aanvullende" online vergunning klasse A+, B+ of F1+).

2.2.3. De rol van de Kansspelcommissie

- (35) De Kansspelcommissie ⁽⁹⁾ is opgericht bij de kansspelwet van 7 mei 1999 als federale toezichthouder binnen de Federale Overheidsdienst Justitie (voorheen het Ministerie van Justitie). De belangrijkste taak is om te zorgen voor kanalisatie naar legale kansspelen, met als hoofddoel spelers te beschermen. De belangrijkste verantwoordelijkheden van de Kansspelcommissie zijn:
- het verstrekken van advies aan de regering en het parlement over alle aangelegenheden die verband houden met de kansspelwet;
 - het toekennen van de vergunningen die nodig zijn voor de exploitatie van kansspelen en weddenschappen, en het zorgen voor het proactieve beheer ervan;
 - het controleren van de naleving van de kansspelwet en het uitoefenen van de sanctiebevoegdheid, waaronder het opleggen van administratieve sancties (waarschuwing, schorsing of intrekking van de vergunning) en administratieve boetes.

2.3. Wettelijk kader voor virtuele weddenschappen in België

2.3.1. Uitlegging van virtuele weddenschappen als "weddenschappen" door de Kansspelcommissie

- (36) Virtueel wedden is een kansspel, dat sinds 2011 in België bestaat en zich heeft ontwikkeld, waarbij spelers kunnen wedden op de uitkomst van een fictief sportevenement (bv. een fictieve paardenrace) en waarbij de resultaten worden bepaald door een generator van willekeurige getallen.
- (37) Virtueel wedden combineert kenmerken van zowel automatische kansspelen als weddenschappen. Hoewel de uitkomsten worden bepaald door toeval (kansspelen), kan het voorspellen van deze uitkomsten ook enige vaardigheid (weddenschappen) vereisen.
- (38) De kansspelwet geeft geen definitie van virtuele weddenschappen en voorziet dus ook niet in een (bijzondere) vergunning hiervoor. De Kansspelcommissie gaf pas een uitlegging over de kwalificatie van virtuele weddenschappen nadat deze in België in 2011 opkwamen, maar deze uitlegging werd later door de Raad van State nietig verklaard ⁽¹⁰⁾ op grond dat de Kansspelcommissie haar bevoegdheden had overschreden.

⁽⁸⁾ Exploitanten met een vergunning klasse F2 kunnen onder bepaalde voorwaarden ook weddenschappen aanbieden buiten een kansspelinrichting klasse IV.

⁽⁹⁾ <https://www.kansspelcommissie.be>.

⁽¹⁰⁾ Beschikking 245.497 van 19 september 2019.

- (39) Het begrip virtuele weddenschappen is door de Kansspelcommissie beoordeeld in drie omkaderingsnota's en nota's, van 12 januari 2012 ⁽¹¹⁾, 17 april 2013 ⁽¹²⁾ en 1 juli 2015 ⁽¹³⁾. Zij beschouwde virtuele weddenschappen als weddenschappen op (virtuele) evenementen ⁽¹⁴⁾. Bovendien waren alle wettelijke en reglementaire verplichtingen die van toepassing zijn op weddenschappen ook van toepassing op virtuele (sport) weddenschappen (bv. registratieverplichting vanaf 1 000 EUR, computerprotocol enz.) ⁽¹⁵⁾. Virtuele weddenschappen werden derhalve beschouwd als “weddenschappen” die door de houders van een vergunning klasse F1, F2 en F1+ konden worden geëxploiteerd. Hieruit volgt dat de houders van een vergunning klasse F1 en klasse F1+ alleen online en offline virtuele weddenschappen zouden mogen exploiteren via kansspelinrichtingen klasse IV.
- (40) De standpunten van de Kansspelcommissie over offline en online virtuele weddenschappen.
- Wat de offline exploitatie van virtuele weddenschappen betreft, heeft de Kansspelcommissie op 12 januari 2012 in haar omkaderingsnota aangaande de mogelijkheid tot het inrichten van weddenschappen op virtuele evenementen onderzocht “of de gewijzigde kansspelwet of de uitvoeringsverordeningen ervan juridische bezwaren bevatten tegen de organisatie van weddenschappen op virtuele (sport)evenementen”. De Kansspelcommissie concludeerde dat “de organisatie/het aanbieden van weddenschappen op virtuele (sport)evenementen in overeenstemming is met de bepalingen van de kansspelwet voor zover dergelijke weddenschappen worden beschouwd als weddenschappen op evenementen”. De Kansspelcommissie stelde onder meer dat “om deze ontwikkeling — die de sector extra winstgevendheid oplevert als compensatie voor de investeringen die vereist zijn als gevolg van de kansspelwet, de uitvoeringsbesluiten en de technische protocollen ervan — nauwlettend te kunnen volgen, verdient het de voorkeur dat [...] elke [houder van een vergunning klasse] F1 die dergelijke weddenschappen wenst te organiseren, daartoe een voorafgaande aanvraag voor goedkeuring indient bij het secretariaat van de [Kansspelcommissie] [...]”.
 - Wat online virtuele weddenschappen betreft, heeft de Kansspelcommissie hierover in 2012 richtsnoeren gepubliceerd via de website van haar internetgroep. Voor het aanbieden van online virtuele weddenschappen was een loutere mededeling van de houder van een vergunning klasse F1+ aan de Kansspelcommissie voldoende.
- (41) Op 1 juli 2015 heeft de Kansspelcommissie in haar omkaderingsnota aangaande de mogelijkheid tot het inrichten van weddenschappen op virtuele evenementen opnieuw bevestigd dat er geen juridische bezwaren waren tegen het aanbieden van weddenschappen op virtuele evenementen die de Kansspelcommissie nog steeds als weddenschappen beschouwde. Op 9 september 2015 heeft de Kansspelcommissie het standpunt in de omkaderingsnota van 1 juli 2015 bevestigd. Zij merkte op dat virtuele weddenschappen voordelig waren voor de “exploitanten” en besloot een subcomité op te richten met als doel de kwestie van virtuele weddenschappen “verder te analyseren”.
- (42) Met betrekking tot de reglementering van online virtuele weddenschappen merkte het subcomité op dat “in de eerste plaats geen van de partijen fundamenteel bezwaar heeft gemaakt tegen de huidige reglementering van online virtuele weddenschappen door middel van de richtsnoeren van de internetgroep over dit onderwerp, waardoor het huidige advies kan worden beperkt tot de huidige reglementering van offline weddenschappen door middel van de nota van 1 juli 2015”. Met betrekking tot de reglementering van offline virtuele weddenschappen adviseerde het subcomité, als beleidsoverweging, dat offline virtuele weddenschappen door middel van een koninklijk besluit moeten worden gereguleerd als automatische kansspelen en niet langer als weddenschappen, en stelde zij voor de omkaderingsnota van 1 juli 2015 op te schorten.

⁽¹¹⁾ Omkaderingsnota aangaande de mogelijkheid tot het inrichten van weddenschappen op virtuele evenementen. De Belgische autoriteiten geven aan dat het zeer waarschijnlijk is dat deze omkaderingsnota op de volgende pagina is gepubliceerd: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. De nota is daar echter niet of niet langer beschikbaar.

⁽¹²⁾ Omkaderingsnota aangaande de mogelijkheid tot het inrichten van weddenschappen op virtuele evenementen. De Belgische autoriteiten geven aan dat het zeer waarschijnlijk is dat deze omkaderingsnota op de volgende pagina is gepubliceerd: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. De nota is daar echter niet of niet langer beschikbaar.

⁽¹³⁾ Nota: Weddenschappen op virtuele evenementen. Volgens de Belgische autoriteiten is deze nota gepubliceerd op de volgende pagina: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. De nota is daar echter niet of niet langer beschikbaar.

⁽¹⁴⁾ Omkaderingsnota van 12 januari 2012.

⁽¹⁵⁾ Omkaderingsnota van 1 juli 2015.

2.3.2. Goedkeuring van het eerste rechtskader voor offline virtuele weddenschappen als “automatische kansspelen”

- (43) Op 4 mei 2018 is het koninklijk besluit betreffende besluit betreffende kansspelen over virtuele sportevenementen in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV ⁽¹⁶⁾ (hierna: “koninklijk besluit van 2018”) vastgesteld. In het koninklijk besluit van 2018 werden virtuele weddenschappen gekwalificeerd als “automatische kansspelen” en werd het alleen bestaande exploitanten klasse IV toegestaan virtuele weddenschappen aan te bieden in België. In dit koninklijk besluit is immers in artikel 2 het volgende bepaald: “Kansspelen over virtuele sportevenementen zijn automatische kansspelen, waarbij de inzetten van een speler of van verschillende spelers die zich op verschillende locaties bevinden tegelijkertijd kunnen worden aangenomen op een virtueel sportevenement, waarvan zowel het bestaan als de ermee verbonden noteringen en de winstkansen worden bepaald door een server op afstand.” In artikel 3 was bepaald dat “kansspelen op virtuele sportevenementen automatische kansspelen zijn die zijn toegestaan in vaste kansspelinrichtingen van klasse IV”. In artikel 4 werd bepaald dat het aantal automatische speelautomaten op virtuele sportevenementen in vaste kansspelinrichtingen van klasse IV beperkt is tot twee. In het licht van de kansspelwet ⁽¹⁷⁾ wordt met het koninklijk besluit van 2018 immers bepaald onder welke voorwaarden maximaal twee automatische kansspelen die weddenschappen “op soortgelijke activiteiten aanbieden als deze die aangegaan worden in het wedkantoor” (d.w.z. virtuele weddenschappen) kunnen worden geëxploiteerd in vaste kansspelinrichtingen klasse IV ⁽¹⁸⁾. Volgens het koninklijk besluit van 2018 is de essentiële bescherming van spelers gewaarborgd door kansspelen op virtuele sportevenementen uitdrukkelijk te classificeren als automatische kansspelen in vaste kansspelinrichtingen klasse IV. Hieruit volgt dat voor de exploitatie van virtuele weddenschappen geen goedkeuring vereist was. Indien de exploitant houder is van een geldige vergunning klasse F1 of F2 en beschikt over een vaste kansspelinrichtingen klasse IV die aan de vergunningsvoorwaarden voldoet, mag de kansspeexploitant dus maximaal twee virtuele weddenschappen in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV exploiteren.
- (44) Voor virtuele weddenschappen, zoals beschreven in het koninklijk besluit van 2018 (artikel 2), zijn “spelautomaten met meerdere spelers” nodig, waardoor meerdere spelers tegelijkertijd in verschillende wedkantoren op hetzelfde virtuele sportevenement kunnen wedden. Op 30 januari 2020 waren er ten minste vijf exploitanten die offline virtuele weddenschappen aanboden in België, waaronder Ladbrokes.
- (45) De Belgische Raad van State heeft het koninklijk besluit van 2018 met terugwerkende kracht op 7 mei 2021 nietig verklaard.

2.4. Classificatie van de vergunningen die in het bezit zijn van de klagers

- (46) Rocoluc, EAC en The Faculty zijn verbonden Belgische ondernemingen die ook dezelfde meerderheidseigenaar en het hoofdkantoor delen. Rocoluc is sinds 2005 voor 50 % eigendom van een natuurlijk persoon en voor 50 % van anderen. EAC is voor de helft (50 %) in handen van Rocoluc en voor de helft van anderen. The Faculty staat sinds 15 april 2020 ook onder leiding van dezelfde natuurlijke persoon als algemeen directeur. Dezelfde natuurlijke persoon bezit weer 99,92 % van de aandelen in The Faculty.
- (47) Rocoluc en EAC zijn beide inrichtingen klasse II en beschikken op het moment van indiening van de klacht over een offline vergunning klasse B en een online vergunning klasse B+.

⁽¹⁶⁾ Koninklijk besluit betreffende kansspelen over virtuele sportevenementen in de vaste kansspelinrichtingen klasse IV, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 9 mei 2018.

⁽¹⁷⁾ Artikel 43/4, § 2, derde zin, derde streepje, van de kansspelwet.

⁽¹⁸⁾ Artikel 43/4, § 1, van de kansspelwet luidt: “Kansspelinrichtingen klasse IV zijn plaatsen uitsluitend bestemd voor het aannemen van weddenschappen die overeenkomstig deze wet zijn toegestaan voor rekening van de vergunninghouders F1.

Het aannemen van weddenschappen vereist een vergunning klasse F2.

Behoudens de uitzonderingen bepaald in § 5, is het verboden weddenschappen aan te nemen buiten een kansspelinrichting klasse IV. [...]

§ 2. De kansspelinrichtingen klasse IV zijn vast of mobiel.

Een vaste kansspelinrichting is een permanente inrichting, duidelijk afgebakend in de ruimte, waarin de weddenschappen worden geëxploiteerd.

Een vaste kansspelinrichting is uitsluitend bestemd voor het aannemen van weddenschappen, behoudens:

- de verkoop van gespecialiseerde bladen, sportmagazines en gadgets;
- de verkoop van niet alcoholische dranken;
- de exploitatie van maximaal twee automatische kansspelen die weddenschappen op soortgelijke activiteiten aanbieden als deze die aangegaan worden in het wedkantoor. De Koning bepaalt de voorwaarden waaronder deze kansspelen kunnen worden uitgebaat.”

- (48) Bij arrest van 25 juni 2024 heeft de Belgische Raad van State de vergunningen van Rocoluc, namelijk de vergunningen B3892 (offline) en B3892 + (online), onrechtmatig verklaard. Het geschil over de geldigheid van deze vergunningen is nog aanhangig ⁽¹⁹⁾.
- (49) The Faculty is een inrichting klasse III die houder is van een vergunning klasse C op grond waarvan zij maximaal twee automatische spelautomaten en maximaal twee automaten met verminderde inzet in een zogenoemde inrichting klasse III of drankgelegenheid mag exploiteren.

2.5. Classificatie van de vergunningen van Ladbrokes

- (50) Ladbrokes is een inrichting klasse IV en beschikt over de volgende vergunningen:
- een vergunning klasse F1, met nummer FA116428, die op 2 februari 2011 door de Kansspelcommissie is verleend en die de exploitatie van een instelling voor weddenschappen klasse IV mogelijk maakt;
 - een vergunning klasse F2, die het mogelijk maakt weddenschappen aan te gaan voor rekening van de houder van een vergunning klasse F1, in een vaste of mobiele kansspelinrichting van klasse IV. Deze vergunning maakt het ook mogelijk om buiten een kansspelinrichting klasse IV weddenschappen aan te gaan in de gevallen bedoeld in artikel 43/4, leden 1, 2 en 5, van de kansspelwet;
 - een aanvullende vergunning klasse F1+ voor de exploitatie van weddenschappen via informatiemaatschappij-instrumenten (“online”) met nummer FA+116482, verleend door de Kansspelcommissie op 2 april 2014.

2.6. “Ad-hocvergunningen” voor virtuele weddenschappen

- (51) Op 9 februari 2014 heeft Ladbrokes per e-mail het standpunt van de Kansspelcommissie gevraagd over haar plannen om door te gaan met de lancering van een nieuw product, namelijk weddenschappen op virtuele sportevenementen (met betrekking tot landgebonden of “offline” virtuele weddenschappen, d.w.z. in wedkantoren).
- (52) Op 10 februari 2014 heeft een ambtenaar van de Kansspelcommissie zonder vertegenwoordigingsbevoegdheid Ladbrokes per e-mail geantwoord: “Na intern overleg kan ik u vertellen dat uw project in overeenstemming is met de nota van de Kansspelcommissie over offline virtuele weddenschappen. Ik kan u hiervoor dan ook toestemming geven.”
- (53) Na nog een vraag per e-mail van Ladbrokes van 5 maart 2015 (met betrekking tot online virtuele weddenschappen) heeft de Kansspelcommissie op dezelfde dag per e-mail bevestigd dat Ladbrokes online virtuele weddenschappen kon exploiteren.
- (54) Op 9 september 2015 kwam de Kansspelcommissie, na reacties van de sector, tot “nieuwe inzichten” over de classificatie van virtuele weddenschappen en richtte zij een subcomité op om te onderzoeken of juridische stappen nodig waren om virtuele weddenschappen te reglementeren.
- (55) Daarnaast hebben Ladbrokes, twee andere exploitanten klasse IV, Stanleybet ⁽²⁰⁾ en Sagevas ⁽²¹⁾, in 2015 en 2016 bij de Kansspelcommissie een verzoek ingediend om goedkeuring voor het aanbieden van virtuele weddenschappen.

⁽¹⁹⁾ Middels dit arrest zijn de vergunningen niet formeel ingetrokken, aangezien de Raad van State in punt 4 van het dictum heeft besloten de zaak te heropenen om de advocaat-generaal in staat te stellen een standpunt in te nemen over het verzoek van de Kansspelcommissie om de vergunning in te trekken. Bij brief van 16 juli 2024 heeft de Kansspelcommissie dit verzoek echter ingetrokken; de Raad van State heeft de vergunningen van Rocoluc niet formeel nietig verklaard, maar het bovengenoemde arrest heeft gevolgen voor de ongeldigheid van de vergunningen van Rocoluc.

⁽²⁰⁾ Stanleybet Belgium S.A. (“Stanleybet”), de Belgische vennootschap, werd opgericht als de internationale tak van Stanley Leisure plc, een in 1958 in Belfast (Noord-Ierland) opgerichte onderneming voor sportweddenschappen. In 2005 begon Stanleybet haar activiteiten in België door haar producten aan te bieden in wedkantoren en boekhandels. Stanleybet heeft een vergunning van de Kansspelcommissie om offline weddenschappen aan te bieden. Belgische spelers kunnen bij bepaalde kantoren ook gebruik maken van de mogelijkheid om live te wedden op verschillende evenementen (*live betting*). Zie https://shops.stanleybet.be/About_us.

⁽²¹⁾ Sagevas S.A. (“Sagevas”) is een vennootschap geregistreerd in België onder nummer BE 832 457 166 en heeft een vergunning die is afgegeven door de Belgische Kansspelcommissie onder nummer FA1 16764. Het is een exploitant klasse IV die online sportweddenschappen aanbiedt en opereert in België onder het handelsmerk betFIRST, zie <https://sports.betfirst.be/nl/over-betfirst>.

- (56) Meer bepaald heeft Stanleybet op 28 oktober 2015 verzocht om “goedkeuring” voor de exploitatie van virtuele weddenschappen. De Kansspelcommissie antwoordde dat zij, gezien de recente oprichting van het subcomité, het verzoek pas zou behandelen nadat de resultaten van de activiteiten van het subcomité bekend waren. Stanleybet heeft op 17 juni 2016 een tweede verzoek ingediend. De Kansspelcommissie antwoordde aanvankelijk dat het ingediende dossier onvolledig was. Vervolgens, vanwege een geplande vergadering over virtuele weddenschappen die voor de volgende maand was aangekondigd, antwoordde zij op 3 november 2016 dat een regelgevingsinitiatief over virtuele weddenschappen werd besproken.
- (57) In 2016 schreef een andere exploitant, Sagevas, op 23 augustus 2016 ook een brief aan de Kansspelcommissie. Haar verzoek werd door de Kansspelcommissie als onvolledig beschouwd. Later, antwoordde de Kansspelcommissie op 3 november 2016, dezelfde dag als aan Stanleybet, in dezelfde lijn als aan Stanleybet aan Sagevas dat een regelgevingsinitiatief inzake virtuele weddenschappen werd besproken.
- (58) In een verslag van januari 2016 ⁽²²⁾ heeft het subcomité aanbevolen een specifiek rechtskader voor offline virtuele weddenschappen te ontwikkelen en de omkaderingsnota van 1 juli 2015 op te schorten. Het subcomité heeft ook aanbevolen de aan Ladbroke's verleende “goedkeuring” met ingang van 1 april 2016 te schorsen om te voorzien in een overgangsperiode die in overeenstemming is met de gebruikelijke administratieve praktijken ⁽²³⁾.
- (59) Op 13 januari 2016 heeft de Kansspelcommissie, naar aanleiding van het advies van het subcomité over de noodzaak om het regelgevingskader aan te passen, een eerste overgangsbesluit vastgesteld ⁽²⁴⁾, waarbij zij de omkaderingsnota 2015 met ingang van 1 juni 2016 effectief heeft opgeschort, samen met de uitlegging van de bestaande regels in de kansspelwet die aan Ladbroke's waren verstrekt (de zogenoemde “goedkeuring”). In haar besluit om dit te doen, stelde de Kansspelcommissie dat “de huidige regeling inzake offline virtuele weddenschappen, door middel van de nota van 1 juli 2015, geen adequaat kader biedt voor dergelijke kansspelen”.
- (60) Op 1 juni 2016 ⁽²⁵⁾ en 2 januari 2017 ⁽²⁶⁾ heeft de Kansspelcommissie twee andere overgangsbesluiten vastgesteld waarbij de opschorting van de omkaderingsnota en van het recht van Ladbroke's om virtuele weddenschappen te exploiteren werd uitgesteld tot 30 juni 2017 “om redenen van rechtszekerheid”.

2.7. Opschorting van de “goedkeuringen” voor virtuele weddenschappen

- (61) Op 31 mei 2017 heeft de Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg te Brussel ⁽²⁷⁾ op verzoek van de klagers een tussenvonnis tegen de Belgische staat gewezen. De rechter was van oordeel dat virtuele weddenschappen op het eerste gezicht de kenmerken hadden van zowel weddenschappen als automatische kansspelen, zonder evenwel virtuele weddenschappen te definiëren als weddenschappen die met zekerheid onder een van deze twee categorieën vallen. Onder voorbehoud van een beslissing ten gronde of de instelling van een regelgevingskader voor virtuele weddenschappen heeft de rechtbank de Belgische staat gelast de aan Ladbroke's verleende “goedkeuring” op te schorten. De Belgische staat heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld, dat geen schorsende werking had. Om aan dit vonnis te voldoen, heeft de Kansspelcommissie besloten de opschorting van de nota van 1 juli 2015, die dus op 1 juli 2017 werd opgeschort, niet langer uit te stellen.

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

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

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

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

⁽²⁶⁾ De verwijzing komt uit de notulen van een vergadering van de Kansspelcommissie van 2 januari 2017, waarin staat: “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.” Dit werd ook aangegeven op de website van de Kansspelcommissie: “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 te Brussel, kamer 26, AR 2017/1272/A., 1/Rocoluc, 2/European Amusement Company tegen de Belgische Staat.

- (62) Bijgevolg mocht geen enkele exploitant, met inbegrip van Ladbroke's, virtuele weddenschappen aanbieden in België.
- (63) Ondanks deze opschorting is Ladbroke's niet gestopt met het aanbieden van virtuele weddenschappen in haar wedkantoren. Dientengevolge hebben verschillende kansspeexploitanten Ladbroke's in rechte gedaagd om ervoor te zorgen dat zij zich zou onthouden van de exploitatie van virtuele wedautomaten ⁽²⁸⁾.
- (64) In een arrest van 19 september 2019 heeft de Belgische Raad van State geoordeeld dat de Kansspelcommissie bij de omkaderingsnota van 1 juli 2015 "de organisatie van [virtuele weddenschappen] [toestond], zonder daartoe bevoegd te zijn, terwijl de wet van 7 mei 1999 dit niet toestond". Derhalve heeft de Raad van State de drie omkaderingsnota's van 12 januari 2012, 17 april 2013 en 1 juli 2015 en het overgangsbesluit van 2 januari 2017 nietig verklaard, waarbij volgens de Raad van State de gevolgen van de nota van 1 juli 2015 zijn verlengd en waarin uitdrukkelijk wordt verwezen naar het feit dat geen enkel verzoek om de exploitatie van virtuele weddenschappen op de agenda van de Kansspelcommissie kan worden geplaatst.

2.8. Voorlopige bevindingen in het inleidingsbesluit en het aanvullend inleidingsbesluit

2.8.1. Voorlopige bevindingen in het inleidingsbesluit

- (65) Op basis van de door de klagers, Ladbroke's en de Belgische autoriteiten verstrekte informatie heeft de Commissie in het inleidingsbesluit de argumenten beoordeeld met betrekking tot mogelijke steun aan Ladbroke's voor het vermeende exclusieve recht om in België virtuele weddiensten te exploiteren.
- (66) Het inleidingsbesluit was gebaseerd op de informatie waarover de Commissie op het moment van de vaststelling ervan beschikte, zoals verstrekt door de Belgische autoriteiten en derden. De Commissie had zich voorlopig op het standpunt gesteld dat de omstreden maatregel staatssteun kan vormen, aangezien deze:
- Ladbroke's een met staatsmiddelen bekostigd voordeel geeft in de vorm van een feitelijk exclusief recht om in België virtuele weddenschappen aan te bieden zonder daarvoor een passende tegenprestatie te betalen;
 - selectief is, aangezien de bestreden maatregel alleen van toepassing was op Ladbroke's;
 - toerekenbaar is aan België, aangezien de aan Ladbroke's verleende goedkeuring, evenals de omkaderingsnota op basis waarvan die goedkeuring was verleend, waren aangenomen door de Kansspelcommissie, een overheidsinstantie;
 - de mededinging kan vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kan beïnvloeden, aangezien de betrokken steun exploitatiesteun is die de positie van Ladbroke's ten opzichte van haar concurrenten versterkt en kansspelen een geliberaliseerde, concurrerende markt is, met verschillende exploitanten naast Ladbroke's, zoals de klagers, die actief zijn in België, en samen met Ladbroke's actief zijn in verschillende andere lidstaten.
- (67) Op basis daarvan heeft de Commissie de voorlopige conclusie getrokken dat Ladbroke's een feitelijk exclusief recht zou hebben genoten zonder de specifieke (vergunnings)kosten te betalen voor het aanbieden van virtuele weddenschappen in België gedurende een bepaalde periode tussen 10 februari 2014 (d.w.z. de datum van de e-mail waarin de goedkeuring aan Ladbroke's werd verleend) en 4 mei 2018 (d.w.z. de vaststelling van het koninklijk besluit van 2018 tot regeling van de offline virtuele weddenschappen en de inrichtingen die deze mogen exploiteren).

⁽²⁸⁾ Beroep ingesteld op 7 augustus 2017 bij de Rechtbank van Koophandel te Brussel. In zijn vonnis van 28 maart 2018 (A/17/03428) heeft de rechtbank Ladbroke's veroordeeld om vanaf de derde dag na de kennisgeving van het vonnis af te zien van de exploitatie van virtuele wedautomaten, op straffe van een periodieke betaling van 10 000 EUR per dag vertraging.

(68) Er moet worden opgemerkt dat sommige van de in het inleidingsbesluit beschreven feiten na de vaststelling van dat besluit zijn gewijzigd. De Belgische Raad van State heeft na een door de klagers op nationaal niveau ingeleide procedure op 7 mei 2021 het koninklijk besluit van 2018 met terugwerkende kracht nietig verklaard ⁽²⁹⁾. De Raad van State kwam tot het volgende oordeel:

- de in het koninklijk besluit van 2018 vastgestelde voorwaarden voor de exploitatie van automatische kansspelen op virtuele sportevenementen waren onvolledig. Door het feit dat via de overgangsregeling van de artikelen 19 en 20 van het koninklijk besluit van 2018 ⁽³⁰⁾ de exploitatie van kansspelen op virtuele sportevenementen is toegestaan terwijl alle voorwaarden voor de exploitatie ervan nog niet waren vastgesteld, is het koninklijk besluit van 2018 derhalve in strijd met artikel 43/4, § 2, derde alinea, van de kansspelwet;
- er zijn onvoldoende rechtsgronden om de koning aan de Kansspelcommissie de bevoegdheid te laten delegeren om een protocol vast te stellen (als bepaald in artikel 15 van het koninklijk besluit van 2018) ⁽³¹⁾ dat regelgevingsnormen zou bevatten, ongeacht of deze betrekking hebben op gedetailleerde of technische aangelegenheden. De nietigverklaring van artikel 15 alleen zou leiden tot een herziening van het koninklijk besluit van 2018, aangezien het immers zou blijven gelden zonder dat alle exploitatievoorwaarden worden opgelegd die de koning noodzakelijk acht. Daarom moest het koninklijk besluit van 2018 in zijn geheel nietig worden verklaard.

2.8.2. Voorlopige bevindingen in het aanvullend inleidingsbesluit

- (69) Na de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 2018 hebben de klagers en de Belgische autoriteiten verdere opmerkingen en informatie ingediend, zoals beschreven in de hoofdstukken 3 en 4. Op basis daarvan heeft de Commissie een aanvullend inleidingsbesluit vastgesteld.
- (70) Het aanvankelijke voorlopige standpunt van de Commissie was dat Ladbrokes mogelijk een feitelijk exclusief recht en dus ten vroegste vanaf 10 februari 2014 en uiterlijk tot en met 4 mei 2018 steun heeft genoten. De Commissie heeft dit voorlopige standpunt gewijzigd door de mogelijke duur van de maatregel in het aanvullend inleidingsbesluit te verlengen tot vandaag.
- (71) De Commissie oordeelde dat zij zou moeten onderzoeken of de gevolgen van de overgangsmaatregel in de artikelen 19 en 20 van het koninklijk besluit van 2018 Ladbrokes leidden tot een voorkeursbehandeling, aangezien zij de enige exploitant was die de virtuele wedterminals kon blijven exploiteren die zij vóór de vaststelling van het koninklijk besluit van 2018 exploiteerde, zonder deze spelen in overeenstemming te hoeven brengen met het protocol dat de Kansspelcommissie overeenkomstig artikel 15 van het koninklijk besluit van 2018 moest vaststellen (overweging 39 van het aanvullend inleidingsbesluit).
- (72) Bijgevolg is de gewijzigde voorlopige conclusie van de Commissie dat Ladbrokes mogelijk een feitelijk exclusief recht genoot om virtuele weddenschappen in België aan te bieden gedurende een periode die ten vroegste op 10 februari 2014 aanving (overweging 49 van het aanvullend inleidingsbesluit).

⁽²⁹⁾ Arrest van de Raad van State nr. 250.535 van 7 mei 2021.

⁽³⁰⁾ In artikel 19 van het koninklijk besluit van 2018 is het volgende bepaald: "Binnen een termijn van twee maanden te rekenen vanaf de inwerkingtreding van dit besluit deelt de vergunninghouder klasse F2 het aantal automatische toestellen van kansspelen over virtuele sportevenementen die hij exploiteert mee aan de Kansspelcommissie."

In artikel 20 van het koninklijk besluit van 2018 is het volgende bepaald: "Na de aanneming door de Kansspelcommissie van het protocol bedoeld in artikel 15, tweede lid, heeft de vergunninghouder klasse F2 een termijn van drie maanden om aan genoemd protocol te voldoen."

Volgens de Belgische Raad van State hebben deze twee bepalingen tot doel de houder van een vergunning klasse F2 in staat te stellen de exploitatie van gokautomaten op virtuele sportevenementen te hervatten die zij exploiteerden zodra het koninklijk besluit van 2018 in werking is getreden, en alleen te worden verplicht om hun gokautomaten in overeenstemming te brengen met het protocol (krachtens artikel 15) dat de Kansspelcommissie drie maanden na de vaststelling ervan moet vaststellen.

⁽³¹⁾ In artikel 15 van het koninklijk besluit van 2018 is het volgende bepaald: "De keuringsprotocollen van kansspelautomaten bestemd voor exploitatie in de kansspelinrichtingen klasse IV en de protocollen inzake de regels van toezicht op en de controle van de kansspelen in de kansspelinrichtingen klasse IV en de plaatsen waar weddenschappen worden aangenomen bedoeld in artikel 43/4, § 5, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, inzonderheid door middel van een passend informaticasysteem, zijn van toepassing op kansspelen over virtuele sportevenementen. De Kansspelcommissie vaardigt een protocol uit inzake de nodige technische specificaties voor de kansspelen over virtuele sportevenementen.

Het protocol zal de volgende informatie omvatten: [...]".

- (73) Opgemerkt zij dat de Commissie zowel in het inleidingsbesluit (overweging 60) als in het aanvullend inleidingsbesluit (overweging 42) heeft vastgesteld dat de Belgische autoriteiten geen redenen hebben aangevoerd om de omstreden maatregel verenigbaar met de interne markt te verklaren. De Commissie beschikte evenmin over aanwijzingen dat de maatregel, indien deze staatssteun vormt, als verenigbaar met de interne markt zou kunnen worden beschouwd.

3. OPMERKINGEN VAN DERDEN OVER HET INLEIDINGSBESLUIT EN HET AANVULLEND INLEIDINGSBESLUIT

3.1. Opmerkingen van de klagers

- (74) De klagers Rocoluc en EAC hebben op 18 november 2020 hun opmerkingen over het inleidingsbesluit ingediend, terwijl hun zusterbedrijf The Faculty op 23 februari 2024 haar klacht heeft ingediend. Hierna volgt een samenvatting van alle drie de klachten en de aanvullende opmerkingen en informatie die in het kader van het onderzoek zijn verstrekt.

3.1.1. Opmerkingen over de exclusiviteit van Ladbrokes

- (75) In hun opmerkingen van 18 november 2020 hebben de klagers Rocoluc en EAC aangevoerd dat zowel Ladbrokes als de Belgische staat zodanig hadden gehandeld om het onrechtmatige recht van Ladbrokes om virtuele weddenschappen te exploiteren te behouden en om Rocoluc en EAC ervan te weerhouden actie te ondernemen tegen die onrechtmatige situatie.
- (76) Rocoluc en EAC stellen dat het koninklijk besluit van 2018 exploitanten klasse IV niet toestaat om in België rechtmatig virtuele weddenschappen aan te bieden. Bijgevolg kan het koninklijk besluit van 2018 niet worden geacht een einde te hebben gemaakt aan de onrechtmatige staatssteun. Rocoluc en EAC verstrekken ook aanvullende informatie over het bedrag aan onrechtmatige staatssteun dat de Commissie de Belgische autoriteiten moet gelasten van Ladbrokes terug te vorderen.
- (77) In haar klacht van 23 februari 2024 wijst The Faculty er niettemin op dat haar klacht, anders dan de klacht van Rocoluc en EAC, specifiek is gericht op de steun in verband met het aanbieden van de zogenaamde “offline” of “landgebonden” virtuele weddenschappen in de wedkantoren van Ladbrokes. The Faculty merkte daarbij op dat zij als exploitant van een kansspelinrichting klasse III niet online actief kan zijn en derhalve niet negatief is beïnvloed door het aanbieden van virtuele weddenschappen via de website(s) van Ladbrokes.
- (78) Volgens de klagers verkreeg Ladbrokes een ad-hocvergunning buiten het rechtskader door middel van twee e-mails van de Kansspelcommissie van 10 februari 2014 (voor offline virtuele weddenschappen in de wedkantoren van Ladbrokes) en 5 maart 2015 (voor online virtuele weddenschappen op de website van Ladbrokes).
- (79) Volgens de klagers gaat het bij de vermeende steun in kwestie om staatsmiddelen, omdat de ad-hocvergunning ten gunste van Ladbrokes kosteloos is verleend. Hiermee hebben de Belgische autoriteiten afstand gedaan van hun recht op een aanzienlijk deel van de overheidsinkomsten en Ladbrokes een economisch voordeel verleend. Wat de toerekenbaarheid van de vermeende steun betreft, benadrukken de klagers dat de Kansspelcommissie een administratieve overheidsinstantie is die is opgericht binnen de Federale Overheidsdienst Justitie en dus onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie valt.
- (80) De klagers voeren aan dat het exclusieve recht en de bijbehorende vermeende staatssteun met betrekking tot de offline virtuele weddenschappen op 10 februari 2014 zijn verleend omdat de onrechtmatige omkaderingsnota's van de Kansspelcommissie specifiek waren bedoeld om Ladbrokes in staat te stellen op exclusieve basis virtuele weddenschappen te exploiteren. De aanvankelijke fout van de Kansspelcommissie was dus niet de weigering om de ad-hocvergunning van Ladbrokes in januari 2016 in te trekken, maar de eerste verlening van de vergunning in februari 2014.
- (81) Wat de einddatum van de steun betreft, benadrukken de klagers daarbij dat na de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 2018 na het arrest van de Belgische Raad van State van 7 mei 2021, het koninklijk besluit van 2018 als non-existent moet worden beschouwd en niet kan worden beschouwd als een handeling die de exploitatie van virtuele weddenschappen in België mogelijk maakt. Dit betekent ook dat de datum van 4 mei 2018, waarop het nietig verklaarde koninklijk besluit is vastgesteld, niet langer relevant is voor de beoordeling van de duur van de vermeende staatssteun aan Ladbrokes.

- (82) Tegen die achtergrond stellen de klagers dat met het arrest van de Belgische Raad van State zou worden bevestigd dat Ladbrokes in werkelijkheid tot ten minste 7 mei 2021 van een selectieve steunmaatregel voor offline virtuele weddenschappen heeft geprofiteerd. Volgens de klagers stelde de Raad van State dat de overgangsmaatregel van artikel 19 van het koninklijk besluit van 2018 uitsluitend tot doel had de houder van een vergunning klasse F2, te weten Ladbrokes, in staat te stellen de exploitatie van de terminals voor virtuele weddenschappen die zij vóór de vaststelling van het koninklijk besluit van 2018 exploiteerde, te hervatten zonder deze spelen in overeenstemming te hoeven brengen met het protocol dat de Kansspelcommissie overeenkomstig artikel 15 van het koninklijk besluit van 2018 moest vaststellen.
- (83) Met uitzondering van Ladbrokes, waarvoor bovengenoemde overgangsmaatregel gold, werd in het koninklijk besluit van 2018 derhalve gesteld dat in afwachting van de vaststelling van het protocol geen virtuele weddenschappen konden worden aangeboden. Om die reden heeft, vanuit het oogpunt van de klagers, het koninklijk besluit van 2018 slechts het feitelijke monopolie van Ladbrokes geformaliseerd. Zij delen echter mee dat dit standpunt niet door de Belgische Raad van State zou zijn aanvaard. De Raad van State was van oordeel dat de overgangsmaatregel op grond waarvan Ladbrokes virtuele weddenschappen mocht aanbieden vóórdat virtuele weddenschappen eindelijk wettelijk waren geregeld met de vaststelling van de rechtshandeling, die de noodzakelijke voorwaarden voor virtuele weddenschappen vastlegt (onder meer waar deze kunnen worden aangeboden), niet in overeenstemming zou zijn met de kansspelwet.
- (84) The Faculty voert ook aan dat verschillende kansspelexploitanten met succes een procedure hebben aangespannen tegen de Belgische staat en/of Ladbrokes. Zij beroept zich op een vonnis van 28 maart 2018 waarin de Rechtbank van Koophandel te Brussel de Belgische beroepsfederatie van caféhouders (VZW *La Fédération des cafés de Belgique*) in het gelijk stelde en Ladbrokes gelastte haar offline virtuele weddenschappen stop te zetten. Volgens The Faculty is dit vonnis later bekrachtigd door het hof van beroep door middel van een arrest van 9 augustus 2019.

3.1.2. *Opmerkingen over het toepasselijke kader voor virtuele weddenschappen in België*

- (85) Wat in de eerste plaats het toepasselijke rechtskader betreft, benadrukken Rocoluc en EAC dat virtuele weddenschappen “hybride” kansspelen zijn op het raakvlak tussen weddenschappen en automatische kansspelen. In dat verband verwijzen zij naar de verklaring van de Belgische autoriteiten dat het “niet gemakkelijk [is] om [dit hybride product] in te delen in het bestaande wettelijke kader van de kansspelwet”.
- (86) Zij herhalen dat het vermeende aan Ladbrokes verleende exclusieve recht naar Belgisch recht kennelijk onrechtmatig was, aangezien het gebaseerd was op een onjuiste kwalificatie van virtuele weddenschappen.
- (87) Ten tweede voeren zij aan dat de twijfels van de Belgische autoriteiten over de juridische waarde van de door de Kansspelcommissie vastgestelde omkaderingsnota's (overweging 49 van het inleidingsbesluit) bijzonder passend zijn. Zij wijzen er met name op dat de Belgische autoriteiten in het kader van de lopende procedure voor de nationale rechterlijke instanties ondubbelzinnig hebben bevestigd dat de aan Ladbrokes verleende goedkeuring voor de exploitatie van virtuele weddenschappen in België geen “traditionele” kansspelvergunning was, maar een “ad-hocvergunning” en dat virtuele weddenschappen een activiteit zijn die “niet wordt geregeld bij de kansspelwet”. Volgens hen weerlegt deze verklaring duidelijk de redenering dat de goedkeuring van Ladbrokes om virtuele weddenschappen aan te bieden was gebaseerd op en deel uitmaakte van het nationale referentiestelsel inzake weddenschappen. Bovendien benadrukken zij dat de door de Belgische autoriteiten geuite twijfels op gespannen voet staan met het feit dat de Kansspelcommissie een tijdelijke schorsing van de vergunning van Ladbrokes heeft opgelegd wegens het niet stopzetten van het aanbieden van virtuele weddenschappen na 1 juli 2017. Zij voeren ook aan dat de Raad van State in een arrest van 19 september 2019 heeft geoordeeld dat de kansspelwet de organisatie van virtuele weddenschappen niet zou toestaan en derhalve de omkaderingsnota's nietig heeft verklaard.
- (88) Ten derde merken zij op dat de in het inleidingsbesluit, in de voetnoten 5 tot en met 7 en overweging 49, genoemde vragen over de openbaarheid van de omkaderingsnota's reeds zijn beantwoord in het kader van de procedure tot nietigverklaring van deze omkaderingsnota's voor de Belgische Raad van State. In het kader van deze procedure zou Rocoluc hebben aangetoond dat de oorspronkelijke omkaderingsnota's van 12 januari 2012 en 17 april 2013 niet openbaar zijn gemaakt, maar pas op 14 april 2017 aan Rocoluc zijn meegedeeld in het kader van de gerechtelijke procedure tegen de Belgische staat. Naar verluidt heeft de Kansspelcommissie deze bevindingen niet in twijfel getrokken. De Raad van State besloot derhalve dat Rocoluc zijn procedure kon uitbreiden tot deze omkaderingsnota's.

- (89) Ten vierde voeren zij aan dat, hoewel het koninklijk besluit van 2018 was vastgesteld in een poging om het illegale karakter van virtuele weddenschappen te verhelpen, de Kansspelcommissie nog steeds niet het protocol met “de nodige technische vereisten inzake kansspelen over virtuele sportevenementen” van artikel 15 van het koninklijk besluit van 2018 had vastgesteld.

3.1.3. *Opmerkingen over de nationale gerechtelijke procedures met betrekking tot virtuele weddenschappen*

- (90) In dit verband voeren Rocoluc en EAC aan dat, in tegenstelling tot wat de Commissie lijkt te suggereren (overweging 21 van het inleidingsbesluit), de nationale gerechtelijke procedures over de wettigheid van de omkaderingsnota's geen verband hielden met de daadwerkelijke opschorting van de omkaderingsnota's en van de ad-hocvergunning van Ladbrokes op 1 juli 2017 om virtuele weddenschappen te exploiteren. Zij wijzen ook op de vordering tot schadevergoeding van Stanleybet tegen de Belgische staat op 14 december 2016, waarna het Hof de Belgische staat gelastte Stanleybet te vergoeden voor de geleden schade.
- (91) De klagers hebben de diensten van de Commissie ook meegedeeld dat Rocoluc en EAC op 28 maart 2017 ook een vordering tot schadevergoeding tegen de Belgische autoriteiten hebben ingesteld. De procedure zou nog steeds aanhangig zijn wegens achterstand bij het Hof van Beroep te Brussel.
- (92) Voorts leggen zij uit dat het door Ladbrokes ingestelde beroep tegen de vordering tot stopzetting van 15 februari 2018 nog steeds aanhangig is bij het Hof van Beroep te Brussel. Het Hof van Beroep te Brussel heeft echter uitspraak gedaan op het hoger beroep van Ladbrokes tegen de beslissing van de Rechtbank van Koophandel te Brussel van 28 maart 2018. In zijn arrest van 9 augustus 2019 heeft het Hof van Beroep het hoger beroep van Ladbrokes verworpen en het eerdere bevel bevestigd dat tegen Ladbrokes was uitgevaardigd om de activiteiten op het gebied van virtuele weddenschappen te staken. Rocoluc en EAC zijn er echter van in kennis gesteld dat de Fédération des Cafés de Belgique ABSL/vzw⁽³²⁾ (hierna “FedCaf” genoemd) en de Belgische autoriteiten een overeenkomst zouden hebben gesloten waarbij deze laatste zouden afzien van verdere stappen tegen Ladbrokes.
- (93) Tot slot herhaalt Rocoluc zijn standpunt dat het koninklijk besluit van 2018 voorbijgaat aan het hybride karakter van virtuele weddenschappen en dat de overgangsbepaling van artikel 19 van het koninklijk besluit van 2018 Ladbrokes onrechtmatig beloont omdat zij de illegale exploitatie van virtuele weddenschappen niet tijdig heeft stopgezet en zo waarborgt dat Ladbrokes verder kan profiteren van haar ad-hocvergunning.

3.1.4. *Opmerkingen over de duur van de vermeende staatssteun aan Ladbrokes*

- (94) Rocoluc en EAC zijn van mening dat het exclusieve recht en de overeenkomstige vermeende staatssteun aan Ladbrokes op 10 februari 2014 zouden zijn verleend. Zij herinneren eraan dat de omkaderingsnota's, die zij onwettig achten, van meet af aan waren bedoeld om Ladbrokes in staat te stellen op exclusieve basis in België virtuele weddenschappen te exploiteren. De omkaderingsnota's van 2012 en 2013 zouden op verzoek van Ladbrokes zijn vastgesteld en niet openbaar zijn gemaakt. Pas met de aankondiging in september 2015 met betrekking tot de instelling van een speciaal subcomité werden andere kansspelexploitanten op de hoogte gebracht van de onrechtmatige kaderregeling inzake virtuele weddenschappen.
- (95) Volgens de klagers heeft de Kansspelcommissie, nadat de andere exploitanten waren geïnformeerd over de mogelijkheden om virtuele weddenschappen aan te bieden, andere exploitanten de toegang tot het aanbieden van virtuele weddenschappen ontzegd. Volgens de klagers bleef met name het op 28 oktober 2015 ingediende verzoek om goedkeuring van Stanleybet onbeantwoord, terwijl Ladbrokes op 10 februari 2014 en 5 maart 2015 binnen één dag een bevestiging had ontvangen om landgebonden en online virtuele weddenschappen aan te bieden. Volgens hen is er geen objectieve rechtvaardiging voor deze verschillen in behandeling.
- (96) In antwoord op de bevinding van de Commissie dat het exclusieve recht uiterlijk op 4 mei 2018 of op zijn vroegst op 1 juli 2017 is geëindigd (overweging 55 van het inleidingsbesluit), zijn Rocoluc en EAC van mening dat de datum van 4 mei 2018 (d.w.z. de datum van de vaststelling van het koninklijk besluit van 2018) geen einde heeft gemaakt aan de voorkeursbehandeling van Ladbrokes en derhalve niet kan worden beschouwd als de datum waarop Ladbrokes niet langer onrechtmatige staatssteun zou hebben genoten.

⁽³²⁾ FedCaf Belgium is een non-profitorganisatie, opgericht op 1 juni 2011. FedCaf Belgium is een organisatie die de belangen van Belgische café-uitbaters behartigt. Zie: <http://www.fedcaf.be>.

- (97) Bovendien herhalen zij dat de Kansspelcommissie het protocol van artikel 15 van het koninklijk besluit van 2018 met “de nodige technische vereisten inzake kansspelen over virtuele sportevenementen” niet heeft vastgesteld, wat betekent dat elke exploitatie van virtuele weddenschappen tot dan toe als onrechtmatig moest worden beschouwd. Bij gebreke van algemene, duidelijke en transparante criteria zouden de Belgische autoriteiten noodzakelijkerwijs over een ruime beoordelingsmarge beschikken bij het toestaan en controleren van virtuele weddenschappen in België. Zelfs als Ladbrokes momenteel niet langer de enige exploitant is die virtuele weddenschappen aanbiedt in België, zou de tolerantie van de Belgische staat ten aanzien van virtuele weddenschappen die door één (of meerdere) exploitanten worden aangeboden nog steeds selectieve staatssteun vormen die aan die exploitant(en) wordt verleend.

3.1.5. *Opmerkingen over het steunbedrag*

- (98) Rocoluc en EAC zijn van mening dat de Commissie in staat zou zijn het bedrag van de door Ladbrokes ontvangen steun nauwkeurig te bepalen en verzoeken de Commissie derhalve zelf het bedrag van de steun en de door de Belgische autoriteiten terug te vorderen rente vast te stellen.
- (99) De klagers verstrekken een tabel met ramingen van de steun die Ladbrokes zou hebben ontvangen op basis van de bruto-inkomsten uit kansspelen in 2017 in de wedkantoren van Ladbrokes. De klagers voeren aan dat kan worden verwezen naar de tegenprestatie die door de Nationale Loterij wordt betaald in ruil voor het exclusieve recht om loterijspelen te exploiteren.

3.1.6. *Opmerkingen over de nietigverklaring met terugwerkende kracht van het koninklijk besluit van 2018 in 2021*

- (100) Na de vaststelling van het inleidingsbesluit, op 26 mei 2021, heeft de Commissie aanvullende opmerkingen van de klagers ontvangen, waarin de Commissie is meegedeeld dat het koninklijk besluit van 2018 op 7 mei 2021 met terugwerkende kracht nietig is verklaard (wat betekent dat het als non-existent moet worden beschouwd) en niet kan worden geacht een einde te hebben gemaakt aan de vermeende steun die aan Ladbrokes is verleend.
- (101) Wat de duur van de vermeende steun betreft, zijn klagers van mening dat het koninklijk besluit van 2018 na het arrest van de Raad van State van 7 mei 2021 als non-existent in het Belgische recht zou moeten worden beschouwd en derhalve niet kan worden beschouwd als een handeling die de exploitatie van virtuele weddenschappen in België mogelijk maakt. Dit betekent ook dat de datum van 4 mei 2018, waarop het nietig verklaarde koninklijk besluit is vastgesteld, niet langer relevant is voor de beoordeling van de duur van de vermeende staatssteun aan Ladbrokes.
- (102) Daarnaast stelden de klagers dat het genoemde arrest van de Raad van State zou bevestigen dat Ladbrokes in werkelijkheid tot ten minste 7 mei 2021 van een selectieve steunmaatregel heeft geprofiteerd. Volgens hen zouden de Belgische autoriteiten de virtuele wedactiviteiten van Ladbrokes nog steeds tolereren terwijl deze activiteiten naar Belgisch recht illegaal zijn.
- (103) De klagers stellen dat de Raad van State in zijn arrest van 7 mei 2021 zou bevestigen dat de overgangsmaatregel van artikel 19 van het koninklijk besluit van 2018 uitsluitend tot doel had “de houder van een vergunning klasse F2”⁽³³⁾, te weten Ladbrokes, in staat te stellen de exploitatie van de terminals voor virtuele weddenschappen die zij vóór de vaststelling van het koninklijk besluit van 2018 exploiteerde, te hervatten zonder dat hij deze spelen in overeenstemming hoefde te brengen met het protocol dat de Kansspelcommissie overeenkomstig artikel 15 van het koninklijk besluit van 2018 moest vaststellen.

3.1.7. *Argumenten van de klagers voor een verlenging van het inleidingsbesluit*

- (104) Tijdens de vergadering met de diensten van de Commissie van 23 februari 2023 hebben de klagers EAC en Rocoluc nogmaals verzocht om een corrigerend inleidingsbesluit tot verlenging van de duur van de vermeende steun. Zij voerden met name aan dat de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 2018 met terugwerkende kracht een wezenlijke wijziging vormt. Bijgevolg moet de relevante onderzochte periode worden verlengd: i) tot en met 7 mei 2021 voor offline virtuele weddenschappen, aangezien geen enkele exploitant na die datum daadwerkelijk offline virtuele weddenschappen mag exploiteren, en ii) voor onbepaalde duur voor online virtuele weddenschappen, omdat, zelfs als het momenteel niet toegestaan is, Ladbrokes nog steeds online virtuele weddenschappen aanbiedt.

⁽³³⁾ De klagers stellen dat het gebruik van het enkelvoud inhoudt dat Ladbrokes de enige adressaat van de overgangsmaatregel was.

- (105) Volgens de klagers moet de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 2018, dat alleen offline virtuele weddenschappen reglementeerde, worden geacht dezelfde gevolgen te hebben voor online virtuele weddenschappen. Ondanks de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 2018 bood Ladbrokes nog steeds online virtuele weddenschappen aan.
- (106) Op 23 februari 2024 heeft de Commissie opmerkingen ontvangen van The Faculty, exploitant van een kansspelinrichting klasse III met een vergunning klasse C. De opmerkingen hebben betrekking op dezelfde omstreden maatregel, maar hebben uitsluitend betrekking op de vermeende steun in verband met het aanbieden van offline virtuele weddenschappen in de wedkantoren van Ladbrokes. The Faculty voerde immers aan dat zij als exploitant van een kansspelinrichting klasse III niet online actief kan zijn en derhalve niet negatief is beïnvloed door het aanbieden van virtuele weddenschappen via de website(s) van Ladbrokes.

3.1.8. *Opmerkingen over het aanvullend inleidingsbesluit*

- (107) Als voorlopige opmerking wijzen Rocoluc en EAC op een materiële fout in de overwegingen 8 en 24 van het aanvullend inleidingsbesluit van de Commissie, waarin ten onrechte wordt gesteld dat de klagers en de Commissie op 23 februari 2023 een vergadering zouden hebben gehouden; dat was echter op 16 februari 2023.
- (108) Ten tweede, wat de definitie van virtuele weddenschappen betreft, verwijzen Rocoluc en EAC naar hun klacht van 1 maart 2019, waarin zij uiteenzetten dat virtuele weddenschappen betrekking hebben op een “hybride” product dat plaatsvindt op het raakvlak tussen echte weddenschappen en automatische kansspelen. Hoewel de Belgische autoriteiten uitdrukkelijk zouden hebben bevestigd dat virtuele weddenschappen inderdaad een hybride product zijn, zouden zij in feite altijd het hybride karakter van virtuele weddenschappen hebben ontkend.
- (109) Volgens de klagers werden virtuele weddenschappen in het kader van de omkaderingsnota’s van de Kansspelcommissie ten onrechte gelijkgesteld met echte weddenschappen, terwijl zij in het koninklijk besluit van 2018 werden (her)gekwalificeerd als automatische kansspelen.
- (110) Ten derde herhalen Rocoluc en EAC hun opmerkingen over de beoordeling van de duur van de aan Ladbrokes verleende onrechtmatige staatssteun onder verwijzing naar hun opmerkingen van 18 november 2020.
- (111) In dit verband benadrukten Rocoluc en EAC dat de vermeende “onzekerheid” met betrekking tot het rechtskader dat van toepassing is op virtuele weddenschappen uitsluitend door de Belgische staat wordt gevoed (zie de overwegingen 58 tot en met 60).
- (112) Wat online virtuele weddenschappen betreft, herinneren Rocoluc en EAC eraan dat op grond van artikel 43/8 van de kansspelwet de zogenaamde aanvullende vergunningen klasse A+, B+ of F1+ voor online kansspelen alleen kunnen worden verleend voor de exploitatie van kansspelen van dezelfde aard als die welke in de echte wereld worden aangeboden. Zij betogen dat de Belgische staat, gelet op deze bepaling, eerder heeft geoordeeld dat de ad-hocvergunning van Ladbrokes voor online virtuele weddenschappen gekoppeld was aan haar goedkeuring voor offline virtuele weddenschappen. Aangezien Ladbrokes de enige exploitant zou zijn geweest waaraan door de Belgische autoriteiten een ad-hocvergunning voor de exploitatie van virtuele weddenschappen in haar wedkantoren zou zijn verleend, zou zij dus ook de enige exploitant zijn die online virtuele weddenschappen zou kunnen aanbieden en de enige exploitant die, bij e-mail van 5 maart 2015, daadwerkelijk een onrechtmatige ad-hocvergunning voor online virtuele weddenschappen zou hebben ontvangen. Deze voorkeursbehandeling zou logischerwijs hebben voortgeduurd op grond van het koninklijk besluit van 2018. Daarna, ondanks de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 2018, bleef Ladbrokes nog steeds online virtuele weddenschappen aanbieden. Bijgevolg zou Ladbrokes nog steeds profiteren van onrechtmatige staatssteun met betrekking tot online virtuele weddenschappen.

3.2. **Opmerkingen van Ladbrokes**

- (113) In haar indiening van 18 december 2020 geeft Ladbrokes opmerkingen over het inleidingsbesluit. In de aanvullende indieningen van 22 november 2024, 9 december 2024 en 21 januari 2025 heeft zij verdere opmerkingen toegevoegd.

3.2.1. *Opmerkingen over klagers die niet de status van belanghebbende hebben*

- (114) Ladbrokes meldt dat de Belgische Raad van State bij arrest van 25 juni 2024 ⁽³⁴⁾ de vergunningen van Rocoluc, namelijk de vergunningen B3892 (offline) en B3892 + (online), onrechtmatig heeft verklaard. Volgens haar kon de Raad van State bovengenoemde vergunningen slechts met terugwerkende kracht nietig verklaren.
- (115) Volgens Ladbrokes zou Rocoluc dus geen belang meer hebben in de onderhavige procedure, aangezien zij naar Belgisch recht niet actief is en kan zijn in de kansspelsector. Rocoluc kan dus niet worden beschouwd als een klager die actief is in de kansspelsector, of althans als een legitieme concurrent van Ladbrokes. Zij zou dus geen “belanghebbende” zijn in de zin van artikel 24, lid 2, van Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad ⁽³⁵⁾.

3.2.2. *Opmerkingen over de vergunningen van Ladbrokes*

- (116) Ladbrokes benadrukt dat zij in het bezit was en nog steeds in het bezit is van alle vergunningen van de vereiste klassen die door de Kansspelcommissie zijn verleend, d.w.z. F1, F1+ en verschillende vergunningen klasse F2, waardoor zij weddenschappen kan aanvaarden en weddenschappen kan organiseren en aanbieden in België, zowel online als offline. Bovendien deelt Ladbrokes mee dat er destijds in België vijfendertig houders van een vergunning klasse F1 waren.

3.2.3. *Opmerkingen over het wettelijk kader van virtuele weddenschappen in België*

- (117) Wat online virtuele weddenschappen betreft, volstond volgens Ladbrokes een kennisgeving van de houder van een vergunning klasse F1+ aan de Kansspelcommissie. Ladbrokes stelt dat dit verklaart waarom een ambtenaar van de Kansspelcommissie zonder vertegenwoordigingsbevoegdheid in februari 2014 door middel van een korte e-mail bevestigde dat Ladbrokes offline kon beginnen met weddenschappen op virtuele evenementen en vroeg om verdere rapportage over de activiteit.
- (118) Ladbrokes stelt ook dat om dezelfde reden op 5 maart 2015 opnieuw een ambtenaar van de Kansspelcommissie zonder vertegenwoordigingsbevoegdheid door middel van een korte e-mail aan Ladbrokes bevestigde dat zij online virtuele weddenschappen kon aanbieden via haar website.
- (119) Ladbrokes voert aan dat de Kansspelcommissie niet bevoegd zou zijn om de toepasselijke regeling te wijzigen door middel van een koninklijk besluit, dat alleen kan worden voorgesteld en medeondertekend door de bevoegde minister.
- (120) Ladbrokes lichtte toe dat de Kansspelcommissie op 1 juni 2016 haar standpunt heeft gewijzigd. De Kansspelcommissie heeft i) bevestigd dat houders van een vergunning klasse F1 een nieuwe aanvraag kunnen indienen om virtuele weddenschappen aan te bieden, onder de voorwaarden die zijn uiteengezet in de eerdere nota van 1 juli 2015; ii) besloten de omkaderingsnota van 1 juli 2015 en de verleende goedkeuringen op te schorten met ingang van de inwerkingtreding van het koninklijk besluit van 2018, en iii) zolang deze inwerkingtreding op 1 januari 2017 werd verwacht, besloten de datum van de opschorting van die nota uit te stellen tot 1 januari 2017.
- (121) Op 2 januari 2017 heeft de Kansspelcommissie de inwerkingtreding van de opschorting van de nota van 1 juli 2015 opnieuw uitgesteld, ditmaal tot 30 juni 2017.
- (122) De Kansspelcommissie heeft ook besloten dat “geen nieuwe exploitatievergunning op de agenda zal worden geplaatst”. Ladbrokes deelt mee dat de Kansspelcommissie Ladbrokes op 27 juli 2018 heeft gesanctioneerd bij een besluit waarbij de vergunning FA 116428 en de vergunning FA+ 116428 van Ladbrokes op 3 september 2018 voor een periode van één dag werden geschorst.
- (123) Ladbrokes stelt voorts dat de vraag of de exploitatie van virtuele weddenschappen als “weddenschap” rechtmatig is, nog open staat. Volgens haar zou het argument dat het inderdaad gaat om “weddenschappen”, waarvan de exploitatie onder de vergunningen klasse F1, F2 en F1+ valt, gegrond blijven. De vraag zou echter nog steeds aanhangig zijn bij de nationale rechter, die zich nog niet over deze kwestie heeft uitgesproken.

⁽³⁴⁾ Arrest nr. 260.246.

⁽³⁵⁾ Verordening (EU) 2015/1589 van de Raad van 13 juli 2015 tot vaststelling van nadere bepalingen voor de toepassing van artikel 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (PB L 248, 24.9.2015, blz. 9, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj>).

3.2.4. *Opmerkingen over het ontbreken van “goedkeuring” wanneer geldige vergunningen vereist zijn voor de exploitatie van virtuele weddenschappen*

- (124) Om te beginnen verwijst Ladbrokes naar het inleidingsbesluit, waarin de Commissie stelt dat “de uitoefening van het feitelijke exclusieve recht van Ladbrokes was begonnen: niet eerder dan 10 februari 2014, de datum waarop de Belgische Kansspelcommissie [...] Ladbrokes per e-mail het recht heeft verleend offline virtuele weddenschappen te exploiteren (overweging 53 van het inleidingsbesluit) (...)”.
- (125) Ladbrokes betoogt dat deze zin in twee opzichten feitelijk onjuist is. Ten eerste zou de Kansspelcommissie Ladbrokes geen rechten hebben verleend. Zij heeft enkel bevestigd dat de vergunningen waarover Ladbrokes reeds beschikte, de exploitatie van virtuele weddenschappen mogelijk maakten. Ten tweede wordt in het e-mailbericht van de Kansspelcommissie van 10 februari 2014 niet verwezen naar exclusiviteit. Waar Ladbrokes, als houder van vergunningen klasse F1, F1+ en F2, de mogelijkheid had om virtuele weddenschappen aan te bieden, gold hetzelfde voor de andere houders van dergelijke geldige vergunningen. Het feit dat geen enkele andere houder van een vergunning klasse F1 de Kansspelcommissie heeft gevraagd virtuele weddenschappen te exploiteren, voorziet niet in exclusieve rechten voor Ladbrokes.
- (126) Verder merkt Ladbrokes op dat de Kansspelcommissie alleen bevoegd is om specifieke klassen vergunningen af te geven om kansspelen/weddenschappen te exploiteren in overeenstemming met de kansspelwet. Het is de Kansspelcommissie op grond van de kansspelwet niet toegestaan richtsnoeren met een bindend effect van algemene strekking vast te stellen. Ladbrokes legde uit dat zij de Kansspelcommissie al in 2011 om richtsnoeren heeft verzocht over een geplande nieuwe activiteit, weddenschappen op virtuele evenementen, aangezien dit een goede praktijk is in een gereglementeerde sector.
- (127) Aangezien virtuele weddenschappen werden beschouwd als weddenschappen en alle wettelijke en reglementaire verplichtingen die van toepassing zijn op weddenschappen van toepassing worden verklaard op virtuele weddenschappen, hoefde er geen specifieke vergunning of goedkeuring te worden verleend voor de exploitatie ervan. De exploitatie van virtuele weddenschappen viel reeds onder de vergunningen klasse F1, F2 en F1+. De Kansspelcommissie heeft Ladbrokes dus geen vergunning voor virtuele weddenschappen verleend.
- (128) De e-mails van de Kansspelcommissie van 10 februari 2014 en 5 maart 2015 waren een bevestiging dat Ladbrokes mocht exploiteren, omdat zij over de desbetreffende vergunningen beschikte. In elk geval konden deze e-mails, die werden verzonden door een ambtenaar van de Kansspelcommissie zonder vertegenwoordigingsbevoegdheid, niet worden beschouwd als een formele goedkeuring, aangezien zij niet zijn voorzien in het kader van de kansspelwet, noch een andere rechtsgrondslag hebben. Hooguit konden zij worden beschouwd als een loutere erkenning door de Kansspelcommissie dat de beoogde activiteit binnen het toepassingsgebied van de vergunning klasse F1 viel, waarover Ladbrokes reeds beschikte en die dus legaal was.

3.2.5. *Opmerkingen over het ontbreken van de intentie om exclusiviteit te geven aan Ladbrokes*

- (129) Ladbrokes voert aan dat de Kansspelcommissie met de voornoemde bevestigende e-mails niet van plan was Ladbrokes een exclusiviteit van welke aard dan ook te verlenen. Volgens haar zou een exclusiviteit indruisen tegen de beleidsdoelstelling van “kanaliseren” van de Belgische autoriteiten. Met uitzondering van de Nationale Loterij (een onderneming die volledig in handen is van de Belgische staat) zouden de Belgische autoriteiten ernaar streven aan de vraag van de klanten te voldoen door een veelheid van geregementeerde exploitanten te laten concurreren om die vraag. Bovendien verwijst Ladbrokes naar de omkaderingsnota's van de Kansspelcommissie waarin de wettigheid van weddenschappen op virtuele evenementen voor elke houder van een vergunning klasse F1 van 12 januari 2012, 17 april 2013 en 1 juli 2015 wordt bevestigd. Al deze exploitanten hadden een virtuele weddenschapsactiviteit kunnen starten, wat zij destijds niet deden, vermoedelijk vanwege de omvang van de investeringen en het bedrijfsrisico.
- (130) Bovendien werd met ingang van 13 januari 2016 (datum van het besluit tot opschorting van de omkaderingsnota van 1 juli 2015) de “goedkeuring” voor Ladbrokes opgeschort. Dienovereenkomstig moest Ladbrokes vanaf 1 juni 2016 effectief stoppen met het aanbieden van virtuele weddenschappen; die datum werd later gewijzigd in 30 juni 2017. Ladbrokes voert in dit verband aan dat zij moest opereren in de onzekerheid dat zij te allen tijde kon worden gemaand te stoppen. Er zou dus geen duidelijkere bevestiging kunnen zijn dat aan Ladbrokes geen enkele exclusiviteit werd verleend.

- (131) Ladbrokes wees erop dat twee concurrenten, namelijk Stanleybet en Sagevas, er in 2015 en 2016 voor kozen een dergelijke “goedkeuring” aan te vragen, d.w.z. aankondigden dat zij virtuele weddenschappen zouden aanbieden. Volgens Ladbrokes werd het door Stanleybet ingediende verzoek door de Kansspelcommissie onvolledig geacht. Wat Sagevas betreft, heeft zij bekendgemaakt dat zij de virtuele weddenschappen zou exploiteren zonder enige “goedkeuring” van de Kansspelcommissie, wetende dat er geen controle zou zijn. Volgens Ladbrokes heeft de Kansspelcommissie deze verklaring uitdrukkelijk vermeld in haar nota van 2 januari 2017, zonder aan te kondigen dat er geen handhavingsmaatregelen zouden worden genomen. Het enkele feit dat deze verzoeken werden ingediend, zou aantonen dat alle houders van een vergunning klasse F1 volledig begrepen dat de exploitatie van virtuele weddenschappen openstond voor alle houders van een vergunning klasse F1 en dat geen enkele exploitant van mening was dat aan Ladbrokes exclusieve rechten waren verleend.
- (132) Bovendien is Tiercé Ladbrokes SA, net zoals Ladbrokes een dochteronderneming van Entain in België, op hetzelfde moment als Ladbrokes begonnen met het aanbieden van virtuele weddenschappen in de wedkantoren die zij exploiteerde. Tiercé Ladbrokes heeft geen “goedkeuring” van de Kansspelcommissie ontvangen. Tiercé Ladbrokes is een andere juridische entiteit en gezien de formaliteit die kenmerkend is voor de sectorspecifieke regelgeving (als een “goedkeuring” of vergunning wordt verleend, is dit altijd aan een specifieke juridische entiteit), toont dit feit ook aan dat aan Ladbrokes geen exclusiviteit is verleend.
- (133) Ladbrokes verduidelijkt verder dat de Kansspelcommissie, in tegenstelling tot de voorlopige bevindingen van de Commissie (overweging 54 van het inleidingsbesluit), haar beleid pas in januari 2017 heeft teruggedraaid en heeft besloten geen nieuwe “goedkeuring” te verlenen, aangezien de regering bezig was met de voorbereiding van een koninklijk besluit tot vaststelling van de voorwaarden voor virtuele weddenschappen.
- (134) Ladbrokes betoogt dat vanuit juridisch oogpunt het besluit van de Kansspelcommissie om te stoppen met het verlenen van “goedkeuring” voor virtuele weddenschappen geen rechtsgevolg had. De door de Kansspelcommissie opgeschorte “goedkeuringen” waren namelijk alleen voorzien in de interpretatieve richtsnoeren van de Kansspelcommissie, maar hadden geen bindende waarde, aangezien de Kansspelcommissie hoe dan ook geen dwingende en afdwingbare regels van algemene strekking kan vaststellen.
- (135) Ondanks deze beleidswijziging hadden houders van een vergunning klasse F1 hun klanten daarom virtuele weddenschappen kunnen aanbieden in het kader van dergelijke vergunningen. Zij hadden mogelijke juridische bezwaren kunnen afwenden met het argument dat zij het recht hadden om weddenschappen op virtuele evenementen aan te bieden, zoals de Kansspelcommissie zelf tot 2016 stelde, door de loutere combinatie van hun bestaande vergunning en artikel 4 van de kansspelwet. Dat is precies wat Ladbrokes vanaf 1 juli 2017 deed. Zij heeft de exploitatie van virtuele weddenschappen uitsluitend in het kader van haar vergunning klasse F voortgezet. Sagevas verklaarde in 2016-2017 dat zij ook virtuele weddenschappen zou gaan exploiteren zonder goedkeuring van de Kansspelcommissie. De precieze reden waarom dit uiteindelijk niet gebeurde, is Ladbrokes niet bekend.
- (136) Ook hier is het feit dat concurrenten na januari 2017 niet met virtuele weddenschappen zijn begonnen, een gevolg:
- van het besluit van de Kansspelcommissie om geen nieuwe aanvragen voor “goedkeuring” te beoordelen in afwachting van de vaststelling van het koninklijk besluit van 2018 (dat iedereen verwachtte, wat uiteindelijk onjuist bleek te zijn); en
 - van het besluit van deze twee exploitanten om deze beleidswijziging niet aan te vechten of de activiteit uitsluitend op basis van hun vergunning uit te oefenen.

3.2.6. Bewijs van concurrentie op de markt voor virtuele weddenschappen

- (137) Ladbrokes stelt dat zij daadwerkelijk met concurrentie werd geconfronteerd. Zij verstrekke informatie, verzameld uit schriftelijke stukken en zoekopdrachten op internet, met betrekking tot virtuele weddenschappen.
- a) Online virtuele weddenschappen
- (138) Ladbrokes stelt dat online activiteiten aanzienlijke concurrentie vormen voor de offline activiteiten van Ladbrokes, zoals wordt erkend door de Commissie in haar besluit inzake onlinekansspelen in de Deense Wet inzake belasting op kansspelen⁽³⁶⁾, waarin de Commissie concludeerde dat “online- en fysieke casino’s als in rechte en in feite vergelijkbaar aangemerkt moeten worden. Aangezien zowel online- als fysieke casino’s dezelfde risico’s met zich brengen, heeft de aangemelde maatregel betrekking op zowel online- als fysieke kansspelen”.

⁽³⁶⁾ Besluit 2012/140/EU van de Commissie van 20 september 2011 betreffende steunmaatregel C 35/10 (ex N 302/10) die Denemarken voornemens is ten uitvoer te leggen in de vorm van belasting op onlinekansspelen in de Deense Wet inzake belasting op kansspelen (PB L 68, 7.3.2012, blz. 3, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec/2012/140\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/dec/2012/140(1)/oj)).

(139) Ladbrokes voert feitelijke gegevens aan over het bestaan van verschillende exploitanten die online virtuele weddenschappen aanbieden. Haar indiening bevat met name screenshots van de websites die door verschillende exploitanten van weddenschappen in België worden beheerd. Er was een aanbod van de exploitant BetFirst.be, die in december 2014 verschillende soorten virtuele weddenschappen voor sport- en andere evenementen bood. Andere bewijsstukken tonen de screenshots van het online aanbod voor virtuele weddenschappen op evenementen van verschillende andere exploitanten:

- de website Circus ⁽³⁷⁾ bood “virtuele sportevenementen” aan, met een duidelijke indicatie van virtuele weddenschappen onder “sportweddenschappen”, als een duidelijke tegenhanger van “liveweddenschappen”;
- de website Golden Vegas ⁽³⁸⁾ bood virtuele weddenschappen aan;
- de website van B!ngoal ⁽³⁹⁾ bood ook “virtueel” wedden aan in het Nederlands in de vorm van “virtueel voetbal”, “virtuele paardenrennen”, “virtueel tennis” en “virtuele hondenrennen”;
- de website 36win ⁽⁴⁰⁾ bood “virtueel” wedden aan.

b) Offline virtuele weddenschappen

(140) Ladbrokes bood in april, september en oktober 2019 exemplaren van verschillende tickets voor virtuele sportweddenschappen die voor verschillende bedragen worden gekocht en die verschillende bedragen opleveren in de fysieke wedkantoren van een andere exploitant, Stanleybet. Op de exemplaren is te zien dat de tickets zijn uitgegeven door Stanleybet in België en verschillende serienummers hebben, terwijl ze allemaal zijn uitgegeven voor virtuele sporten (weddenschappen).

(141) Ladbrokes diende ook de foto's in die van verschillende schermen in de wedkantoren van Stanleybet waren genomen. De schermen laten zien dat de weddenschappen in april 2019 hebben plaatsgevonden in een van de wedkantoren van Stanleybet in België. Ze laten ook duidelijk zien dat het hier ging om virtuele sportweddenschappen.

3.2.7. *Subsidiaire argumenten betreffende de feitelijke exclusiviteit met betrekking tot de duur van de vermeende steun*

(142) Subsidiair voert Ladbrokes aan, ervan uitgaande dat aan Ladbrokes exclusiviteit is verleend (wat niet het geval is), dat de periode waarin Ladbrokes van deze exclusiviteit kon genieten korter was dan de Commissie stelt, aangezien Ladbrokes werd geconfronteerd met verschillende juridische bezwaren tegen haar activiteiten. De Kansspelcommissie heeft namelijk pas op 2 januari 2017 besloten de analyse van de aanvragen van concurrenten om “goedkeuring” op te schorten.

(143) Aangezien de aan Ladbrokes zelf verleende “goedkeuring” ook met ingang van 1 juli 2017 is opgeschort, kan er ook na die datum geen sprake van zijn dat door de Belgische autoriteiten aan Ladbrokes “exclusiviteit” is verleend. Het feit dat de Belgische staat na 1 juli 2017 geen gerechtelijke procedure tegen Ladbrokes heeft ingeleid om de activiteit te doen staken, komt niet neer op het verlenen van “exclusiviteit”, waaraan een marktwaarde kan worden verleend.

(144) Ladbrokes deelt mee dat zij op 30 maart 2018 is gestopt met het aanbieden van virtuele weddenschappen om te voldoen aan een door de Fédération des cafés de Belgique bij de Rechtbank van Koophandel te Brussel gevorderd bevel, dat werd betekend.

(145) Tot slot voert Ladbrokes ook aan dat er geen reden zou zijn om de periode van de vermeende steunmaatregelen te verlengen (zie de overwegingen 38 tot en met 40 van het aanvullend inleidingsbesluit).

⁽³⁷⁾ www.circus.be.

⁽³⁸⁾ www.goldenvegas.be.

⁽³⁹⁾ www.bingoal.be.

⁽⁴⁰⁾ www.36win.be.

3.2.8. *Subsidiaire argumenten betreffende de feitelijke exclusiviteit met betrekking tot het vermeende steunbedrag*

- (146) Subsidiair, zelfs indien wordt aangenomen dat aan Ladbrokes exclusiviteit is verleend (wat niet het geval is), zou de hierdoor gegenereerde winst aanzienlijk lager zijn dan wat de Commissie in het inleidingsbesluit heeft vermeld (voetnoot 26). Ladbrokes verstrekt de volgende brutowinstcijfers voor offline en online virtuele weddenschappen voor de periode januari tot juni 2017:

- a) de brutowinstcijfers van de offline virtuele weddenschapsactiviteiten van Ladbrokes SA van januari tot en met juni 2017:

LADBROKES	JAN-JUN 2017	JAN	FEB	MRT	APR	MEI	JUN
BOK	10 391 808	1 771 459	1 664 138	1 820 429	1 358 982	1 733 687	2 043 114
Belastingen	- 1 558 771	- 265 719	- 249 621	- 273 064	- 203 847	- 260 053	- 306 467
Aandeel in de opbrengsten	- 556 384	- 91 688	- 86 095	- 94 288	- 70 394	- 89 536	- 124 383
Commissie	- 1 141 556	- 172 630	- 162 831	- 171 484	- 207 163	- 233 776	- 193 672
Brutowinst	7 135 096	1 241 423	1 165 591	1 281 592	877 578	1 150 321	1 418 592

- b) de brutowinstcijfers voor online virtuele weddenschappen op de website Ladbrokes.be, van januari tot en met juni 2017:

	JAN-JUN 2017	JAN	FEB	MRT	APR	MEI	JUN
BOK	182 539	33 875	21 435	18 199	38 204	35 075	35 750
Belastingen	- 20 079	- 3 726	- 2 358	- 2 002	- 4 202	- 3 858	- 3 932
Commissie	- 11 044	- 2 049	- 1 297	- 1 101	- 2 311	- 2 122	- 2 163
Brutowinst	151 416	28 099	17 781	15 096	31 691	29 095	29 654

- (147) Ladbrokes voert aan dat deze werkelijke cijfers aanzienlijk lager zijn dan het bedrag van 34 600 000 EUR dat in voetnoot 26 van het inleidingsbesluit wordt genoemd. Zelfs indien wordt aangenomen dat Ladbrokes i) exclusiviteit genoot ii) die compensatiewaardig was (beide elementen zijn niet aangetoond), zou het volgens Ladbrokes rechtens en feitelijk onjuist zijn om aan te nemen dat de marktwaarde van een dergelijke exclusiviteit hoger zou zijn dan de gegenereerde winst. Een dergelijke redenering zou anders impliceren dat een exploitant bereid zou zijn de activiteit met (zeer aanzienlijke) verliezen uit te voeren.
- (148) De toepassing van het herverdelingspercentage van de Nationale Loterij is ongerechtvaardigd, aangezien de Nationale Loterij een openbare instelling is die tot doel heeft al haar winst te delen met de Belgische staat.

4. OPMERKINGEN VAN DE BELGISCHE AUTORITEITEN

- (149) De Belgische autoriteiten hebben opmerkingen ingediend over het rechtskader voor virtuele weddenschappen in België en het feit dat er geen sprake zou zijn van staatssteun. In hun opmerkingen stellen de Belgische autoriteiten dat er geen staatssteun is verleend aan Ladbrokes met betrekking tot virtuele weddenschappen, omdat er geen juridisch kader bestond waarvoor een speciale vergunning voor virtuele weddenschappen vereist zou zijn geweest, noch omdat de Kansspelcommissie daarvoor een juridisch bindende toestemming zou hebben afgegeven of daartoe gemachtigd zou zijn.

4.1. Opmerkingen over het wettelijk kader voor kansspelen in België

- (150) De Belgische autoriteiten lichten toe dat de soorten vergunningen voor de exploitatie van kansspelen worden gedefinieerd in de kansspelwet. De regels worden verder uitgewerkt door middel van verschillende koninklijke besluiten. De Kansspelcommissie voert deze regels uit binnen de grenzen van haar bevoegdheden. De Kansspelcommissie kan de naleving van de wet controleren en bijvoorbeeld besluiten een sanctieprocedure in te leiden tegen een vergunninghouder, maar alleen binnen het kader van de wet en haar uitvoeringsbesluiten. De Kansspelcommissie kan geen nieuwe vergunningen creëren of nieuwe voorwaarden invoeren voor het verkrijgen van een vergunning ⁽⁴¹⁾. Zij kan de belanghebbenden echter wel adviseren over de uitlegging van de wet.
- (151) Wat de voor een wedkantoor vereiste vergunning betreft, verduidelijken de Belgische autoriteiten dat voor de exploitatie van een kansspelinrichting klasse IV zowel een vergunning klasse F1 als een vergunning klasse F2 vereist is.
- (152) Volgens de Belgische autoriteiten kan er sprake zijn van verticale integratie tussen het wedkantoor en de exploitant van de weddenschappen, wat betekent dat een onderneming of een groep ondernemingen zowel vergunningen klasse F1 als klasse F2 kan hebben. Een houder van een vergunning klasse F2 kan echter ook volledig losstaan van de exploitant van weddenschappen met een vergunning klasse F1 van wie hij de wedproducten verkoopt. Naast de juiste wedkantoren (d.w.z. kansspelinrichtingen klasse IV) kunnen dagbladhandels ook een vergunning klasse F2 verkrijgen en bepaalde wedproducten (zij het onder andere regels) verkopen.
- (153) Voorts stellen de Belgische autoriteiten dat er volgens de Belgische kansspelwet geen definitie als zodanig bestaat voor het woord “spelen”. Spelen kan worden geherformuleerd als deelname aan kansspelen. De wet geeft echter wel een definitie van “kansspelen”: elk spel, waarbij een ingebrachte inzet van om het even welke aard, hetzij het verlies van deze inzet door minstens één der spelers, hetzij een winst van om het even welke aard voor minstens één der spelers, of inrichters van het spel tot gevolg heeft en waarbij het toeval een zelfs toekomstig element is in het spelverloop, de aanduiding van de winnaar of de bepaling van de winstgrootte.
- (154) Bovendien verduidelijken de Belgische autoriteiten dat een “weddenschap” wordt gedefinieerd als een kansspel waarbij elke speler een inzet inbrengt en waarbij winst of verlies wordt opgeleverd die niet afhangt van een daad gesteld door de speler, maar van de verwezenlijking van een onzekere gebeurtenis die zich voordoet zonder tussenkomst van de spelers.
- (155) De Belgische autoriteiten stellen dat er geen sprake is van één algemene (automatische) “spel”markt. Er moet een onderscheid worden gemaakt tussen verschillende vestigingsklassen. Ten eerste wordt het begrip “automatische kansspelen” gebruikt om te verwijzen naar kansspelen die op een speelautomaat worden gespeeld, met name in kansspelinrichtingen klasse I (casino's) en klasse II (speelhallen), maar ook, in beperkte mate, op andere locaties, d.w.z. inrichtingen klasse III (cafés) en klasse IV (wedkantoren). De producten voor automatische kansspelen die worden aangeboden in inrichtingen klasse I (bv. speelautomaten) verschillen van die welke worden aangeboden in inrichtingen klasse II (bv. automatische dobbelspellen) en zijn onderworpen aan andere voorschriften. Dit verschil is des te groter wanneer de automaten van inrichtingen klasse I of klasse II worden vergeleken met die van inrichtingen klasse III of IV.
- (156) Gezien de aanzienlijke morele, religieuze en culturele verschillen tussen de verschillende lidstaten en het gebrek aan Europese harmonisatie in de kansspelsector, staat het elke lidstaat ten slotte vrij zijn eigen kansspelbeleid te bepalen en de beperkingen vast te stellen die hij noodzakelijk acht om zijn eigen openbaar belang te beschermen. Het enige door het Unierecht opgelegde vereiste zou zijn dat dergelijke beperkingen i) evenredig zijn in die zin dat zij geschikt zijn om de door de betrokken lidstaat aangevoerde doelstelling(en) te verwezenlijken, en niet verder gaan dan nodig is om die doelstelling(en) te verwezenlijken, en ii) zonder onderscheid worden toegepast. Beperkingen voldoen normaal gesproken aan de evenredigheidstoets indien zij passen in een samenhangend en systematisch kansspelbeleid.

⁽⁴¹⁾ Volgens de artikelen 6 en 7 van de kansspelwet is alleen de koning bij besluit van de ministerraad bevoegd om de soorten vergunningen en de daaraan verbonden eisen voor de exploitatie van kansspelen vast te stellen.

4.2. Opmerkingen over het ontbreken van aan Ladbroke's verleende exclusieve rechten

- (157) Volgens de Belgische autoriteiten zijn de omkaderingsnota's van de Kansspelcommissie niet bindend. Ze dienen om de evolutie van virtuele weddenschappen op de Belgische markt te volgen. Dit standpunt is opgenomen in de tweede omkaderingsnota van 17 april 2013, waarin virtuele weddenschappen worden erkend als een kansspel dat is toegestaan op grond van de kansspelwet. In de omkaderingsnota wordt het volgende gesteld: "Om deze ontwikkeling [...] nauwlettend te kunnen volgen, verdient het de voorkeur dat [...] elke [houder van een vergunning klasse] F1 die dergelijke weddenschappen wenst te organiseren, daartoe een voorafgaande aanvraag voor goedkeuring indient bij het secretariaat van de Kansspelcommissie".
- (158) Met de zogenoemde "goedkeuring" heeft de Kansspelcommissie jegens Ladbroke's toegezegd dat zij haar virtuele wedproduct niet zou beschouwen als in strijd met de kansspelwet en dat zij de wet niet zou handhaven en virtuele weddenschappen verbieden. De hier genoemde "goedkeuring" die de Kansspelcommissie aan Ladbroke's heeft verleend, moet worden beschouwd als een bevestiging van de uitlegging van het product dat Ladbroke's op grond van de toepasselijke wetgeving aan de Kansspelcommissie heeft voorgelegd. De Belgische autoriteiten verklaren ook dat de "goedkeuring" als zodanig niet vereist was. Zij wijzen erop dat dit begrip eenvoudigweg niet eens bestaat in het relevante rechtskader.
- (159) De Belgische autoriteiten wezen op het informele karakter van de "goedkeuring", een simpele e-mail van een persoon van het secretariaat die niet bevoegd was om de Kansspelcommissie te vertegenwoordigen. Hieruit blijkt dat een dergelijke "goedkeuring" in geen geval kan worden beschouwd als een formeel vereiste of een formeel besluit van de Kansspelcommissie.
- (160) Aangezien een dergelijke "goedkeuring" Ladbroke's geen enkel recht verleent, maar Ladbroke's enkel laat weten dat de virtuele weddenschappen die zij voornemens is aan te bieden, een kansspel vormen die elke houder van een vergunning klasse F1 volgens de Belgische wet op de Belgische markt mag aanbieden, is aan Ladbroke's geen voordeel toegekend. Elke exploitant had op het moment dat Ladbroke's dat deed een verzoek om "goedkeuring" bij de Kansspelcommissie kunnen indienen en had dan dezelfde informele uitlegging gekregen.
- (161) De Belgische autoriteiten verstrekken voorts informatie over de standpunten van de Kansspelcommissie over twee andere verzoeken van exploitanten klasse IV. Met betrekking tot het verzoek van Stanleybet van 28 oktober 2015 heeft de Kansspelcommissie Stanleybet in kennis gesteld van een nieuw opgericht subcomité en van het feit dat zij het verzoek pas zou behandelen wanneer de resultaten van de activiteiten van het subcomité bekend waren. Een ander verzoek van Stanleybet van 17 juni 2016 werd aanvankelijk afgewezen op grond van een onvolledig dossier en later op grond van lopende besprekingen over een regelgevingsinitiatief inzake virtuele weddenschappen. Met betrekking tot een ander verzoek van Sagevas van 23 augustus 2016 heeft de Kansspelcommissie haar verzoek niet behandeld om dezelfde redenen als in het geval van Stanleybet; aanvankelijk vanwege een onvolledig dossier, en vervolgens op 3 november 2016 omdat er een wetgevingsinitiatief inzake virtuele weddenschappen liep.
- (162) De Belgische autoriteiten zijn van mening dat de klagers wisten dat de omkaderingsnota's inzake virtuele weddenschappen juridisch gezien geen kader konden creëren op grond waarvan de Kansspelcommissie de ene vergunninghouder een passende toestemming zou verlenen en de andere die zou weigeren, indien deze exploitanten zich beide in dezelfde situatie bevonden.
- (163) Meer in het algemeen konden exploitanten redelijkerwijs niet aannemen dat de omkaderingsnota's een behoorlijke en afdwingbare wettelijke verplichting in het leven riepen om een soort ad-hocvergunning voor "virtuele weddenschappen" te verkrijgen.
- (164) De Belgische autoriteiten leggen ook uit dat het niet moeilijker was voor anderen dan voor Ladbroke's om virtuele wedproducten van dezelfde aard te gaan exploiteren in hun kansspelinrichtingen klasse IV met de relevante vergunningen klasse F1 en F2. Volgens hen kan niet worden gesteld dat de Kansspelcommissie ten aanzien van Ladbroke's een ander handhavingsbeleid zou hebben gevoerd dan ten aanzien van andere exploitanten van virtuele weddenschappen. De Kansspelcommissie kon dus niet als selectief worden beschouwd bij de handhaving van de kansspelwet, omdat alleen Ladbroke's doorzette en virtuele weddenschappen exploiteerde volgens de algemene regels van de kansspelwet.
- (165) Voorts merken de Belgische autoriteiten op dat de Raad van State de omkaderingsnota's van de Kansspelcommissie nietig heeft verklaard omdat de Raad het niet eens was met de uitlegging van de Kansspelcommissie van de kansspelwet in die nota's. De Raad van State was van mening dat "de [Kansspelcommissie] niet alleen een kader heeft gecreëerd voor de organisatie van weddenschappen op virtuele evenementen die bij wet zijn toegestaan, maar dat zij, zonder daartoe over de juiste bevoegdheid te beschikken, de organisatie van dit soort weddenschappen heeft toegestaan, terwijl dit krachtens de wet van 7 mei 1999 [betreffende kansspelen] niet is toegestaan".

- (166) Voorts zijn de Belgische autoriteiten het er niet mee eens dat de aan Ladbrokes verleende “goedkeuring” kan worden opgeschort, aangezien deze in de eerste plaats geen rechtsgevolgen had. Niettemin heeft de Kansspelcommissie op 13 januari 2016 haar besluit vastgesteld om de toepassing van haar omkaderingsnota van 2015 en de aan Ladbrokes verleende “goedkeuring” met ingang van 1 juni 2016 op te schorten. Als gevolg hiervan kreeg Ladbrokes vijf maanden de tijd (overgangperiode) om zijn virtuele weddenschappen af te bouwen. De Kansspelcommissie nam deze aanbevolen minimale overgangperiode in overweging en besloot tot een twee maanden langere overgangperiode totdat de opschorting van de “goedkeuring” van Ladbrokes van kracht zou worden. Daartoe baseerde zij zich op het feit dat Ladbrokes al sinds 2014 virtuele weddenschappen aanbood. Daarom moet rekening worden gehouden met de investering van Ladbrokes in virtuele weddenschappen en de periode waarin Ladbrokes reeds virtuele weddenschappen had aangeboden.
- (167) In ieder geval is op 4 mei 2018 het koninklijk besluit in werking getreden. In hun indiening van 21 februari 2021 hebben de Belgische autoriteiten uitdrukkelijk bevestigd dat er onder de voorwaarden van het koninklijk besluit van 4 mei 2018 in België meerdere houders van een vergunning klasse F1 zouden zijn die in hun vaste kansspelinstellingen klasse IV virtuele weddenschappen zouden aanbieden. Enkele daarvan waren SRL Bingo Bet, Derby (Ladbrokes), Stanleybet en Wedwinkel-bettica.
- (168) Met betrekking tot de nietigverklaring met terugwerkende kracht van het koninklijk besluit van 2018 zijn de Belgische autoriteiten van mening dat deze niet van invloed is op de duur van de vermeende maatregel. Ondanks het feit dat het koninklijk besluit van 2018 geacht moet worden nooit in de Belgische wetgeving te hebben bestaan, betekent dit niet dat aan de voorwaarden voor onrechtmatige staatssteun is voldaan. De criteria in het inmiddels nietig verklaarde koninklijk besluit van 2018 werden zonder onderscheid toegepast op alle houders van een geldige vergunning klasse F1 en F2 die virtuele weddenschappen wilden aanbieden. Zij hebben bepaalde ondernemingen niet selectief bevoordeeld ten opzichte van andere.
- (169) De Belgische autoriteiten hebben verschillende standpunten ingenomen over het koninklijk besluit van 2018 en de nietigverklaring ervan met terugwerkende kracht. Zij voerden aan dat meerdere exploitanten op de Belgische markt nu virtuele weddenschappen zouden aanbieden onder de voorwaarden van het koninklijk besluit van 2018. De Belgische autoriteiten gaven daarnaast aan dat kansspelinstellingen klasse IV (wedkantoren) nu ook virtuele weddenschappen zouden mogen aanbieden. Voor virtuele weddenschappen, zoals beschreven in het koninklijk besluit van 2018 (artikel 2), zijn immers “spelautomaten met meerdere spelers” nodig, waardoor meerdere spelers tegelijkertijd in verschillende wedkantoren op hetzelfde virtuele sportevenement kunnen wedden. Virtuele weddenschappen worden geacht voldoende vergelijkbaar te zijn met spelautomaten met “één speler” en zijn daarom toegestaan op grond van de vergunningen klasse F1 en F1+. Met andere woorden, virtuele weddenschappen worden beschouwd als meer verwant aan spelen op een spelautomaat dan echte sportweddenschappen, dus het is logisch dat houders van een vergunning klasse F1+ die landgebonden spelautomaten met “één speler” aanbieden, online virtuele weddenschappen mogen exploiteren.

4.3. Subsidiare opmerkingen over de berekening van het mogelijke steunbedrag

- (170) Subsidiair zijn de Belgische autoriteiten met betrekking tot de benchmark voor de berekening van het mogelijke steunbedrag van mening dat de behandeling van de Nationale Loterij, waarnaar in het inleidingsbesluit ⁽⁴²⁾ wordt verwezen, niet vergelijkbaar is met die van Ladbrokes. Volgens het nationale recht is de Nationale Loterij verantwoordelijk voor de organisatie van de openbare loterijen in het algemeen belang en staat deze loterij onder toezicht van de minister, en is zij verplicht het publiek actief te informeren over kansspel- en gokverslaving en actief samen te werken met overheden en andere actoren om een actief en gecoördineerd preventiebeleid te bieden, met name met betrekking tot verslaving. Alle winsten zijn bestemd voor dit doel en andere humanitaire projecten. De winsten worden niet aan de Belgische nationale begroting toegerekend, maar geherinvesteerd in de Nationale Loterij om haar openbaredienstverplichtingen te kunnen blijven vervullen. De prijs die de Nationale Loterij voor haar wettelijk monopolie betaalt, is niet te vergelijken met een situatie waarin een lidstaat exclusieve rechten toekent en besluit de inkomsten die anders met die toekenning hadden kunnen worden behaald, niet te maximaliseren.
- (171) Bovendien had de Nationale Loterij dit exclusieve recht vóór de oprichting van de Europese Unie. De Nationale Loterij heeft verschillende openbaredienstverplichtingen en heeft geen recht op winst, aangezien de Belgische staat recht heeft op alle winst. De Belgische autoriteiten merken voorts op dat de staat de mogelijke inkomsten uit het monopolie van de Nationale Loterij, d.w.z. de volledige winst van de Nationale Loterij, maximaliseert. Zelfs indien de Nationale Loterij een passende maatstaf zou hanteren, wat niet het geval is, zouden de werkelijke inkomsten voor de staat uit de verlening van een dergelijk exclusief recht gelijk zijn aan de totale winst van de Nationale Loterij.

⁽⁴²⁾ Voetnoot 26.

5. BEOORDELING VAN DE MAATREGEL

- (172) Dit besluit betreft de volgens de klagers vermeende onrechtmatige steun op grond van artikel 24, lid 2, van Verordening (EU) 2015/1589. Om als onrechtmatige staatssteun te worden aangemerkt, moet de maatregel worden toegekend zonder goedkeuring van de Commissie.
- (173) Om als steunmaatregel in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU te gelden, moet de maatregel daarnaast aan alle in deze bepaling genoemde voorwaarden voldoen. Ten eerste moet de maatregel aan de staat kunnen worden toegerekend en met staatsmiddelen zijn bekostigd. Ten tweede moet aan de begunstigden ervan een voordeel worden verleend. Ten derde moet de maatregel selectief zijn in de zin dat bepaalde ondernemingen of de productie van bepaalde goederen worden begunstigd. Ten vierde moet de maatregel de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden. Indien niet aan ten minste één van de vier cumulatieve criteria is voldaan, vormt de maatregel geen staatssteun.

5.1. Rocoluc, EAC en The Faculty als belanghebbenden

- (174) De Commissie is van mening dat de vermeende maatregel mogelijk gevolgen kan hebben voor het belang van The Faculty, aangezien zij actief is op dezelfde of soortgelijke markten voor kansspelen als Rocoluc en EAC, waarvan de belangen ook door de vermeende maatregel kunnen worden geraakt, zoals ook in het inleidingsbesluit is aangegeven. De Commissie beschouwt The Faculty, Rocoluc en EAC derhalve als belanghebbenden in de zin van artikel 1, punt h), en als klagers in de zin van artikel 24, lid 2, van Verordening (EU) 2015/1589. Het argument van Ladbroke's dat klager Rocoluc niet de hoedanigheid van belanghebbende zou hebben (overwegingen 114 en 115), doet niet af aan die conclusie ⁽⁴³⁾.

5.2. Ontbreken van een maatregel die een recht verleent

- (175) Volgens de klagers bestaat de maatregel in de aan Ladbroke's verleende rechten voor het aanbieden van virtuele weddenschappen op de Belgische markt. De klagers zijn van mening dat deze rechten onrechtmatige staatssteun zouden vormen die door de Kansspelcommissie is verleend via e-mails van een onbevoegde ambtenaar van 9 februari 2014 en 5 maart 2015.
- (176) In Verordening (EU) 2015/1589 wordt "onrechtmatige steun" gedefinieerd als "nieuwe steun die in strijd met artikel 108, lid 3, VWEU tot uitvoering wordt gebracht". Dit vereist dat een maatregel door de lidstaat tot uitvoering wordt gebracht om als onrechtmatige steun te worden beschouwd. Noch de omkaderingsnota's (punt 2.3.1), noch de bovengenoemde e-mails aan Ladbroke's (punt 2.6) kunnen echter worden beschouwd als een handeling waarbij exclusieve rechten aan Ladbroke's worden verleend.

5.2.1. Omkaderingsnota's over virtuele weddenschappen zoals vastgesteld door de Kansspelcommissie

- (177) Ladbroke's was de eerste exploitant die in 2011 het plan opvatte in België een virtuele weddenschapsactiviteit te exploiteren (overweging 126). Toen Ladbroke's besloot om virtuele weddenschappen in België aan te bieden, bevatte de kansspelwet geen specifieke verwijzing naar online of offline virtuele weddenschappen in het kader van het systeem van vergunningen voor kansspelen.
- (178) Daarom heeft de Kansspelcommissie vastgesteld dat er behoefte is aan uitlegging van de categorisering van virtuele weddenschappen. Op 12 januari 2012 heeft zij haar eerste omkaderingsnota uitgebracht over weddenschappen op virtuele evenementen (overweging 39). In deze omkaderingsnota werd geen uitdrukkelijk onderscheid gemaakt tussen online en offline virtuele weddenschappen, maar de Belgische autoriteiten bevestigden dat deze nota daadwerkelijk betrekking had op offline virtuele weddenschappen (overweging 169).
- (179) Het doel van de omkaderingsnota van 2012 was na te gaan of de gewijzigde kansspelwet of de daaruit voortvloeiende executoriale titels juridische bezwaren bevatten tegen de organisatie van weddenschappen op virtuele (sport)evenementen. De Kansspelcommissie concludeerde als volgt: "Vanuit juridisch oogpunt is de organisatie/het aanbieden van weddenschappen op virtuele (sport)evenementen in overeenstemming met de bepalingen van de kansspelwet voor zover dergelijke weddenschappen worden beschouwd als weddenschappen op evenementen. Inderdaad, het resultaat is niet bekend, en de gebeurtenis betreft een onzeker feit, dankzij de "generator van willekeurige getallen". Aangezien weddenschappen op virtuele (sport)evenementen weddenschappen op evenementen zijn, betekent dit dat dit soort weddenschappen alleen kan plaatsvinden in vaste kansspelinrichtingen van klasse IV. [...]".

⁽⁴³⁾ Zie in dat verband arrest van 17 september 2015, Mory e.a./Commissie, C-33/14 P, ECLI:EU:C:2015:609, punt 77.

5.2.2. Vergunningen die relevant zijn voor virtuele weddenschappen in België

- (180) Om te beginnen merkt de Commissie op dat voor de regels inzake virtuele weddenschappen, zoals uiteengezet in overweging 28, het begrip “automatische kansspelen” wordt gebruikt om te verwijzen naar kansspelen die op een automaat worden gespeeld, met name in kansspelinrichtingen klasse I (casino's) en klasse II (speelautomatenhallen), maar ook, zij het in beperktere mate, op andere locaties, d.w.z. inrichtingen klasse III (drankgelegenheden) en klasse IV (wedkantoren).
- (181) Zoals bevestigd door de Belgische autoriteiten (overweging 169), hebben kansspelinrichtingen klasse IV (met vergunning klasse F1, F1+ en F2) altijd de mogelijkheid gehouden om speelautomaten met één speler (monospelers) aan hun klanten aan te bieden. Dit was reeds voorzien in het koninklijk besluit van 22 december 2010 betreffende de exploitatievoorschriften voor automatische kansspelen die zijn toegelaten in kansspelinrichtingen klasse IV ⁽⁴⁴⁾.
- (182) In de kansspelwet zijn de verschillende soorten vergunningen vastgelegd en is bepaald welke soorten kansspelen onder deze vergunningen kunnen worden aangeboden, en onder welke voorwaarden. De voorschriften zijn verder uitgewerkt door middel van verschillende koninklijke besluiten.
- (183) Volgens artikel 25 van de kansspelwet is voor de exploitatie van een wedkantoor, een kansspelinrichting klasse IV, zowel een vergunning klasse F1 als F2 vereist. De vergunning klasse F1 is vereist om weddenschappen te organiseren (d.w.z. wedproducten te creëren voor verkoop aan spelers), terwijl de vergunning klasse F2 vereist is om de weddenschappen met spelers aan te gaan (d.w.z. de wedproducten rechtstreeks aan consumenten te verkopen). Een wedkantoor (instelling klasse IV) moet in het bezit zijn van een vergunning klasse F2 om weddenschappen aan te nemen namens een exploitant van weddenschappen (met vergunning klasse F1).
- (184) Na verificatie van de vergunningen waarover Ladbroke's beschikte, merkt de Commissie op dat Ladbroke's in het bezit was van een vergunning klasse F1, die de exploitatie van een kansspelinstelling mogelijk maakt, een vergunning klasse F2, die het mogelijk maakt weddenschappen aan te gaan namens de houder van de vergunning klasse F1, in een vaste of mobiele kansspelinstelling klasse IV en die Ladbroke's ook in staat stelt weddenschappen aan te gaan buiten een kansspelinstelling klasse IV in de gevallen bedoeld in artikel 43/4, leden 1, 2 en 5, van de kansspelwet, en een aanvullende vergunning klasse F1+ die de exploitatie van weddenschappen via informatie-maatschappij-instrumenten, d.w.z. online, mogelijk maakt. Wat betreft het argument van de klagers over discriminatie van exploitanten van klasse II met betrekking tot virtuele weddenschappen, neemt de Commissie nota van het standpunt van de Kansspelcommissie om de activiteit van virtuele weddenschappen te beperken tot exploitanten van klasse IV. Deze beperking is in overeenstemming met de redenering van het koninklijk besluit van 2018, waarin wordt benadrukt dat het voor de bescherming van spelers essentieel zou zijn om ervoor te zorgen dat dit nieuwe kansspel alleen door inrichtingen klasse IV mag worden aangeboden (overweging 43).
- (185) De Commissie neemt ook nota van de door de Belgische autoriteiten verstrekte informatie dat Ladbroke's niet de enige exploitant op de Belgische markt was die over de relevante vergunningen klasse F1 en F1+ beschikte voor de exploitatie van virtuele weddenschappen (overweging 167). De dominante positie van Ladbroke's is echter duidelijk toe te schrijven aan het feit dat Ladbroke's de eerste exploitant was die virtuele weddenschappen in België introduceerde en begon aan te bieden (overwegingen 126 tot en met 128). Deze vroege start en het feit dat zij de eerste in haar soort was, leverde Ladbroke's een pioniersvoordeel op. Andere exploitanten volgden langzaam en begonnen in 2015 en 2016 interesse te tonen in virtuele weddenschappen. Daarna groeide de markt voor virtuele weddenschappen, terwijl de regelgeving die door de staat moest worden verstrekt, op die ontwikkeling achterliep (overweging 59).

5.2.3. Ontbreken van een toekenningshandeling via de “goedkeuringen” voor virtuele weddenschappen

- (186) Volgens de rechterlijke instanties van de Unie moet staatssteun worden geacht te zijn “toegekend” in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU op de datum waarop het recht om de steun te ontvangen krachtens de toepasselijke nationale wetgeving aan de begunstigde wordt toegekend ⁽⁴⁵⁾, d.w.z. dat het nationale recht de gevolgen voor de uitvoerbaarheid van een dergelijke handeling krachtens het nationale recht moet voorzien.

⁽⁴⁴⁾ Koninklijk besluit van 22 december 2010 tot vaststelling van de lijst van de automatische kansspelen waarvan de exploitatie is toegelaten in de kansspelinrichtingen klasse IV: “In de vaste kansspelinrichtingen klasse IV zijn de enige automatische kansspelen die toegelaten zijn krachtens artikel 43/4, § 2, derde lid, van de wet van 7 mei 1999 op de kansspelen, de weddenschappen, de kansspelinrichtingen en de bescherming van de spelers, die waarmee de speler kan wedden op de verwezenlijking van een virtueel gebeurtenis: het gaat om individuele toestellen, monospelers, gebaseerd op de weddenschappen tegen notering.”

⁽⁴⁵⁾ Arrest van 28 februari 2024, Scandlines Danmark en Scandlines Deutschland/Commissie, T-390/20, ECLI:EU:T:2024:126, punt 45, en arrest van 25 januari 2022, Commissie/European Food e.a., C-638/19 P, ECLI:EU:C:2022:50, punt 115.

- (187) In het onderhavige geval heeft de Kansspelcommissie, zoals uiteengezet in overweging 35, tot taak toe te zien op de naleving van de wet in het kader van de Belgische wet en de uitvoeringsbesluiten daarvan. Hoewel de Kansspelcommissie deel uitmaakt van de Belgische overheid, heeft zij een adviserende rol en de taak om de door de Belgische wetgever vastgestelde bestaande regelgeving in de kansspelsector uit te voeren.
- (188) Zoals vermeld in de kansspelwet, waarin de bevoegdheden van de Kansspelcommissie worden omschreven (zie overweging 35), is de Kansspelcommissie niet bevoegd om nieuwe rechten voor exploitanten van kansspelen en weddenschappen in het leven te roepen. Wanneer zij vergunningen afgeeft, moet zij binnen de grenzen van de haar bij de kansspelwet verleende bevoegdheden blijven en mag zij geen nieuwe categorieën vergunningen creëren (overweging 150). De door de Kansspelcommissie uitgegeven omkaderingsnota's (zie overweging 39) kunnen niet worden beschouwd als rechtsgrondslagen om een kansspel- of weddenschapsactiviteit wettelijk toe te staan. Bovendien zijn deze omkaderingsnota's in 2019 door de Raad van State nietig verklaard (overweging 64).
- (189) Bovendien heeft de Kansspelcommissie, zoals vermeld in overweging 40, in de omkaderingsnota van 2012 uitgelegd dat "om de ontwikkeling nauwlettend te kunnen volgen, [...] verdient het de voorkeur dat [...] elke [houder van een vergunning klasse] F1 die dergelijke weddenschappen wenst te organiseren, daartoe een voorafgaande aanvraag voor goedkeuring indient bij het secretariaat van de Kansspelcommissie".
- (190) Wat de betekenis van een "goedkeuring" betreft, blijkt uit de formulering in de omkaderingsnota van 2012 dat de exploitanten niet werden gedwongen of verplicht, maar eerder werden aangemoedigd ("het verdient de voorkeur") om een specifieke goedkeuring aan te vragen om virtuele weddenschappen offline te exploiteren. Meer bepaald heeft de Kansspelcommissie geen enkele bepaling van de kansspelwet genoemd als basis voor haar "voorkeur" in de nota ("het verdient de voorkeur", "om deze ontwikkeling nauwlettend te kunnen volgen"). Later werd de "goedkeuring" namelijk door de Raad van State nietig verklaard op basis van de argumenten van de ultra vires-doctrine (overweging 38).
- (191) De Commissie is van mening dat de e-mails slechts konden worden gezien als bevestiging dat kon worden aangenomen dat Ladbrokes, als instelling klasse IV, over de relevante vergunningen voor de exploitatie van virtuele weddenschappen beschikte. Gezien de uitlegging van de Kansspelcommissie hadden alle inrichtingen klasse IV met de desbetreffende vergunning het recht virtuele weddenschappen aan te bieden, aangezien deze onder deze vergunningen vielen (zie de overwegingen 40 en 41). Daarom werd Ladbrokes, als exploitant klasse IV en met vergunningen klasse F1, F2 en F1+, geacht in aanmerking te komen voor de exploitatie van virtuele weddenschappen zonder dat daarvoor aanvullende toestemming of een nieuwe vergunning van de Belgische autoriteiten nodig was.
- (192) Elke exploitant van klasse IV had in principe rond dezelfde tijd als Ladbrokes een verzoek om "goedkeuring" bij de Kansspelcommissie kunnen indienen en had dan zeer waarschijnlijk dezelfde uitlegging gekregen. Deze mogelijkheid was echter niet voorzien voor andere klassen, waaronder de exploitanten van klasse II zoals de klagers, aangezien zij niet in aanmerking kwamen voor de exploitatie van virtuele weddenschappen. De Commissie merkt op dat geen van de klagers inrichtingen klasse IV exploiteren met de desbetreffende vergunningen, en dat zij een dergelijk verzoek niet bij de Kansspelcommissie hebben ingediend.
- (193) Bovendien hebben Stanleybet en Sagevas pas in een later stadium om uitlegging verzocht. De juridische overweging was echter in de tussentijd geëvolueerd. De Kansspelcommissie wilde het verzoek eerst niet behandelen vanwege een onvolledig dossier. Vervolgens wilde zij geen uitlegging geven vanwege een lopend regelgevingsinitiatief over virtuele weddenschappen (zie overweging 161). De afwijzing van deze twee recentere verzoeken kan niet worden beschouwd als de weigering om rechten aan deze exploitant te verlenen.
- (194) In dit verband is de Commissie het eens met het standpunt van de Belgische autoriteiten (zie overweging 162) dat geen enkele exploitant redelijkerwijs zou hebben aangenomen dat de omkaderingsnota's een afdwingbaar recht zouden creëren op het verkrijgen van een speciale ad-hocvergunning voor virtuele weddenschappen die alleen aan Ladbrokes zou zijn verleend.
- (195) Gezien het voorgaande concludeert de Commissie dat, aangezien de kansspelwet niet voorschreef dat de Kansspelcommissie een speciale vergunning voor virtuele weddenschappen moest goedkeuren en de omkaderingsnota van 2012 geen specifieke goedkeuring vereiste, de administratieve mededeling waarbij "goedkeuring" werd verleend, geen rechtsgevolg had voor zover een dergelijk effect zou neerkomen op een vergunning. Ladbrokes werd, als exploitant van instellingen klasse IV en houder van vergunningen klasse F1, F2 en F1+, geacht in aanmerking te komen voor de exploitatie van virtuele weddenschappen zonder dat daarvoor aanvullende toestemming of een nieuwe vergunning van de Belgische autoriteiten nodig was. Derhalve kan worden geconcludeerd dat de e-mail van de Kansspelcommissie aan Ladbrokes geen juridisch afdwingbaar recht aan Ladbrokes verleende. De e-mails kunnen derhalve niet worden aangemerkt als een toekenningshandeling in de zin van het staatssteunrecht.

5.3. Ontbreken van een maatregel die de toekenning van uitsluitende rechten tot gevolg heeft

5.3.1. Geen gevolgen van exclusiviteit op de markt voor online virtuele weddenschappen

- (196) Volgens vaste rechtspraak definieert artikel 107 VWEU een staatssteunmaatregel aan de hand van de gevolgen ervan. Het is derhalve relevant om de gevolgen van de vermeende maatregel voor de markt te beoordelen ⁽⁴⁶⁾.
- (197) Wat online virtuele weddenschappen betreft, blijkt uit de feiten dat de door de Kansspelcommissie verzonden e-mails niet tot gevolg hadden dat aan Ladbrokes exclusieve rechten werden verleend die met de gevolgen van staatssteun kunnen worden gelijkgesteld.
- (198) Zoals vermeld in overweging 192, mochten alle exploitanten van klasse IV met vergunningen klasse F1, F2 en F1+ virtuele weddenschappen exploiteren zonder aanvullende toestemming of vergunning van de Belgische autoriteiten.
- (199) Ladbrokes heeft screenshots ingediend van de websites die worden beheerd door verschillende aanbieders van kansspelen die op bepaalde tijdstippen online virtuele weddenschappen aanbieden (overweging 201). Deze laten zien dat andere exploitanten, zoals Circus ⁽⁴⁷⁾, Golden Vegas ⁽⁴⁸⁾ of B!ngoal ⁽⁴⁹⁾, 36win ⁽⁵⁰⁾, samen met Ladbrokes, online virtuele weddenschappen hebben aangeboden.
- (200) Op basis van de beschikbare informatie lijkt het erop dat de Kansspelcommissie geen sanctie heeft opgelegd of een handhavingsmaatregel heeft genomen tegen deze exploitanten van online virtuele weddenschappen. Zij heeft Ladbrokes evenmin een verbod opgelegd, maar haar vergunning tijdelijk voor één dag geschorst (overweging 122).
- (201) Bovendien hebben de Belgische autoriteiten bevestigd dat de nietigverklaring met terugwerkende kracht van het koninklijk besluit van 2018 bij het arrest van de Belgische Raad van State van 7 mei 2021 alleen betrekking had op offline virtuele weddenschappen (kansspelinrichtingen klasse IV). De nietigverklaring had geen gevolgen voor online virtuele weddenschappen, aangezien verschillende exploitanten deze nadien bleven aanbieden (overweging 167).
- (202) Op basis van het beschikbare bewijsmateriaal kan worden geconcludeerd dat de door de Kansspelcommissie verzonden e-mails geen gevolgen hebben gehad die kunnen worden gelijkgesteld met staatssteun ten aanzien van andere exploitanten voor het verlenen van exclusieve rechten op online virtuele weddenschappen aan Ladbrokes.

5.3.2. Geen gevolgen van exclusiviteit op de markt voor offline virtuele weddenschappen

a) Geen effectieve exclusiviteit op basis van de uitlegging van de Kansspelcommissie

- (203) Zoals de Belgische autoriteiten uitdrukkelijk hebben bevestigd, mochten alle vaste kansspelinrichtingen klasse IV met vergunningen klasse F1 en F2 van 10 februari 2014 tot 1 juli 2017 offline virtuele weddenschappen exploiteren. De Belgische autoriteiten wezen erop dat alleen Ladbrokes dit deed, hoewel alle exploitanten van een vaste kansspelinrichting klasse IV met de juiste geldige vergunning offline virtuele weddenschappen hadden kunnen aanbieden (zie overweging 192).
- (204) De exploitant Sagevas maakte bekend dat zij virtuele weddenschappen zou exploiteren zonder enige “goedkeuring” van de Kansspelcommissie. De Kansspelcommissie heeft deze verklaring uitdrukkelijk gemeld in haar nota van 2 januari 2017, zonder enige handhavingsmaatregelen aan te kondigen.
- (205) Voorts zij opgemerkt dat Tiercé Ladbrokes SA, een dochteronderneming van Entain en een zusterentiteit van Ladbrokes in België, tegelijkertijd met Ladbrokes virtuele weddenschappen is gaan aanbieden in de wedkantoren die zij exploiteerde. Tiercé Ladbrokes heeft geen “goedkeuring” gekregen. Tiercé Ladbrokes is een andere rechtspersoon dan Ladbrokes. Gezien de formaliteit die kenmerkend is voor de sectorspecifieke regelgeving, wat betekent dat een “goedkeuring” of een vergunning wordt verleend aan een specifieke rechtspersoon ⁽⁵¹⁾, toont dit aan dat Ladbrokes niet de enige was die virtuele weddenschappen aanbood.

⁽⁴⁶⁾ Zie het arrest van het Hof van Justitie van 22 december 2008, British Aggregates Association/Commissie, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, punten 85 en 89 en de aldaar aangehaalde rechtspraak; arrest van het Hof van Justitie van 8 september 2011, Commissie/Nederland, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punt 51, en arrest van het Hof van Justitie van 15 november 2011, Commissie en Spanje/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk, gevoegde zaken C-106/09 P en C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punt 87.

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

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

⁽⁴⁹⁾ <https://www.bingoal.be/nl>.

⁽⁵⁰⁾ <https://www.36win.be/nl>.

⁽⁵¹⁾ Nadere gegevens over het aanvraagformulier voor een vergunning: <https://www.gamingcommission.be/nl/operatoren/vergunningen/weddenschappen-vergunning-f1-f2-f1>.

- (206) Ook al evolueerde het standpunt van de Kansspelcommissie in de richting dat virtuele weddenschappen geen vorm van weddenschap zouden zijn en zij daarom niet langer adviseerde dat zij in kansspelinrichtingen klasse IV (met vergunningen klasse F1 en F2) konden worden aangeboden, mochten alle vaste kansspelinrichtingen klasse IV met een relevante vergunning legaal virtuele weddenschappen exploiteren.
- (207) Met ingang van 1 juli 2017 heeft de Kansspelcommissie haar in 2014 aan Ladbroke's verleende "goedkeuring" opgeschort. Ladbroke's bleef echter ook na 1 juli 2017 virtuele weddenschappen aanbieden, op basis van haar standpunt dat dit rechtmatig zou zijn voor alle exploitanten, puur op basis van de vergunning klasse F.
- (208) De Belgische autoriteiten hebben na 1 juli 2017 geen gerechtelijke stappen ondernomen om die "schorsingen" af te dwingen of een gerechtelijke procedure tegen Ladbroke's in te leiden.
- (209) Uit de beschikbare gegevens, zoals reeds vermeld in overweging 31 van het aanvullend inleidingsbesluit ⁽⁵²⁾, blijkt dat sommige andere exploitanten (Bingoal/PMU, Betcenter Stanleybet en Sagevas) offline virtuele weddenschappen aanboden of voornemens waren aan te bieden.
- (210) In het licht van deze feiten concludeert de Commissie dat de e-mails van de Kansspelcommissie ten aanzien van andere exploitanten geen gevolgen hebben gehad voor de toekenning van exclusieve rechten op offline virtuele weddenschappen aan Ladbroke's, die met de gevolgen van staatssteun kunnen worden gelijkgesteld.

b) Geen exclusiviteit op offline virtuele weddenschappen op basis van het koninklijk besluit van 2018

- (211) Ladbroke's stopte uiteindelijk met het aanbieden van virtuele weddenschappen op 28 maart 2018 als gevolg van een bevel van de Rechtbank van Koophandel te Brussel gevorderd door FedCaf met het oog op de opschorting van de omkaderingsnota op 1 juli 2017.
- (212) In ieder geval is op 4 mei 2018 het koninklijk besluit van 2018 in werking getreden. Volgens de Belgische autoriteiten konden vaste kansspelinrichtingen klasse IV met de juiste geldige vergunning vanaf de vaststelling van het koninklijk besluit van 2018 tot de nietigverklaring van alle drie de omkaderingsnota's door de Belgische Raad van State in 2019 (overweging 64) offline virtuele weddenschappen aanbieden. Zoals reeds vermeld (overweging 167), hebben verschillende van hen dit inderdaad gedaan, met name SRL Bingo Bet, Derby (Ladbroke's), Stanleybet en Wedwinkel-Bettica. Deze exploitanten boden offline virtuele weddenschappen aan in de periode vanaf hetzelfde arrest van de Raad van State van 19 september 2019, toen de Raad oordeelde dat virtuele weddenschappen niet in overeenstemming zouden zijn met de kansspelwet (overweging 140), tot aan de nietigverklaring met terugwerkende kracht van het koninklijk besluit van 2018.
- (213) De Commissie concludeert derhalve dat het koninklijk besluit van 2018 Ladbroke's geen exclusief recht heeft verleend.
- (214) Tot slot is het vermeldenswaard dat vanaf de nietigverklaring van het koninklijk besluit van 2018 op 7 mei 2021 offline virtuele weddenschappen niet zijn toegestaan en dat er geen enkele exploitant is die deze aanbiedt in België, zoals bevestigd door de Belgische autoriteiten.

5.4. Geen gederfde staatsmiddelen in de vermeende maatregel vanaf 2014 tot op heden

- (215) De klagers voeren aan dat de Belgische autoriteiten, door geen vergoeding op te leggen voor de door Ladbroke's aangeboden virtuele weddiensten, Ladbroke's hebben bevoordeeld door haar een voorkeursbehandeling toe te kennen, wat een selectief voordeel vormt (zie overweging 21). Daarbij zouden de Belgische autoriteiten staatsmiddelen hebben gederfd.
- (216) Alle inrichtingen klasse IV met een relevante vergunning mochten echter in beginsel zowel offline als online virtuele weddenschappen aanbieden (overweging 192). De Commissie merkt op dat de Kansspelcommissie of een andere Belgische overheidsinstantie Ladbroke's niet heeft vrijgesteld van een vergoeding en Ladbroke's niet heeft ontheven van de verplichting om een vergoeding te betalen die verschuldigd zou zijn geweest. Uit de uitlegging van de kansspelwet door de Belgische autoriteiten blijkt daarentegen dat de exploitanten niet verplicht zijn om speciale vergoedingen voor virtuele weddenschappen te betalen.

⁽⁵²⁾ De Belgische autoriteiten hebben de wettelijke en feitelijke situatie vanaf 10 februari 2014 immers verduidelijkt. Zij hebben in het bijzonder beschreven dat alle vaste kansspelinrichtingen klasse IV van 4 mei 2018 tot en met 7 mei 2021 virtuele weddenschappen mochten exploiteren, en dat Wedwinkel – Bettica, Bingo Bet – bet 90 (tot en met 12 maart 2020), Derby (Ladbroke's) en Stanleybet daadwerkelijk virtuele weddenschappen exploiteerden.

- (217) Voorts moet worden opgemerkt dat de inrichtingen klasse IV niet verplicht waren om een speciale vergunning voor de exploitatie van virtuele weddenschappen te hebben, laat staan te betalen, zodat het niet opleggen van een vergoeding voor de vergunning voor het aanbieden van virtuele weddenschappen slechts het gevolg is van het ontbreken van bijzondere regels over virtuele weddenschappen in de kansspelwet.
- (218) De Commissie merkt verder op dat met de vaststelling van het koninklijk besluit van 2018 offline virtuele weddenschappen werden gereguleerd, maar dat er geen speciale vergoeding voor was voorzien. Toen de toezichthouder handelde door het koninklijk besluit van 2018 vast te stellen, stelde hij immers een verordening vast waarin voorwaarden werden gesteld aan alle in aanmerking komende exploitanten en waarin niet werd afgezien van inkomsten door niet te eisen dat door Ladbroke's een speciale vergoeding werd betaald voor de exploitatie van virtuele weddenschappen.
- (219) Daarom concludeert de Commissie dat de Belgische staat geen afstand heeft gedaan van of heeft afgezien van middelen die Ladbroke's sinds 2014 had moeten betalen voor de exploitatie van virtuele weddenschappen. Er is dus geen verband tussen het vermeende exclusieve recht van Ladbroke's en een last voor de staatsbegroting door het niet opleggen van vergoedingen.

5.5. Conclusie

- (220) Ter conclusie stelt de Commissie vast dat:
- de informele e-mails die een werknemer van de Kansspelcommissie aan Ladbroke's heeft gestuurd, niet kunnen worden aangemerkt als een toekenningshandeling in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (zie punt 5.2);
 - de e-mails die door de Kansspelcommissie zijn gestuurd ten aanzien van andere exploitanten geen gevolgen hebben gehad wat betreft de toekenning van exclusieve rechten op virtuele weddenschappen aan Ladbroke's die kunnen worden gelijkgesteld met de gevolgen van staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU (zie punt 5.3);
 - de Belgische staat geen afstand heeft gedaan van de middelen die Ladbroke's sinds 2014 had moeten betalen voor de exploitatie van virtuele weddenschappen, noch daarvan heeft afgezien (zie punt 5.4).
- (221) De Commissie concludeert derhalve dat België geen onrechtmatige staatssteun heeft verleend aan Ladbroke's in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU bij gebreke van i) een toekenningshandeling, ii) exclusieve rechten die daarmee kunnen worden gelijkgesteld, en iii) het afstand doen van staatsmiddelen.

6. CONCLUSIE

- (222) Gezien het voorgaande komt de Commissie tot de conclusie dat de maatregel geen staatssteun vormt in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het Koninkrijk België heeft Ladbroke's geen onrechtmatige steun verleend in de vorm van exclusieve rechten op virtuele weddenschappen vanaf 10 februari 2014. De vermeende maatregel vormt geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot het Koninkrijk België.

Gedaan te Brussel, 11 april 2025.

Voor de Commissie
Teresa RIBERA
Uitvoerend vicevoorzitter