



2025/892

15.5.2025

BESCHLUSS (EU) 2025/892 DER KOMMISSION

vom 31. Oktober 2024

**über die von Frankreich durchgeführte Maßnahme SA.56399 und SA.56634 (2021/C) (ex 2020/FC)
zugunsten von La Française des Jeux**

(Bekannt gegeben unter Aktenzeichen C(2024) 7735)

(Nur der französische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Stellungnahme gemäß den genannten Artikeln ⁽¹⁾ und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Am 31. Januar 2020 ging bei der Kommission eine Beschwerde der *Association Française du Jeu en Ligne* (im Folgenden „AFJEL“) ⁽²⁾ über eine mutmaßlich rechtswidrige staatliche Beihilfe für La Française des Jeux (im Folgenden „FDJ“) ein.
- (2) Am 5. März 2020 ging bei der Kommission eine zweite Beschwerde zum selben Thema vom Betting and Gaming Council (im Folgenden „BGC“) ⁽³⁾ ein.
- (3) Am 26. Juli 2021 beschloss die Kommission, das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) in Bezug auf die mutmaßliche staatliche Beihilfe, mit der über einen Zeitraum von 25 Jahren gegen ein unzureichendes Entgelt gesicherte ausschließliche Rechte gewährt wurden, einzuleiten (im Folgenden „Einleitungsbeschluss“). Die Kommission setzte Frankreich am 27. Juli 2021 von diesem Beschluss in Kenntnis.
- (4) Der Einleitungsbeschluss der Kommission wurde am 3. Dezember 2021 im *Amtsblatt der Europäischen Union* veröffentlicht. Die Kommission forderte die Beteiligten auf, sich zu der mutmaßlichen staatlichen Beihilfe zu äußern.
- (5) Frankreich reichte seine Stellungnahme am 3. November 2021 ein. Die schriftliche Stellungnahme von FDJ ging am 3. Januar 2022 bei der Kommission ein. Am 3. Januar 2022 gingen bei der Kommission außerdem schriftliche Stellungnahmen von BETCLIC entreprises limited (im Folgenden „BETCLIC“), der Union des blessés de la face et de la tête (im Folgenden „UBFT“) und der Fédération Nationale André Maginot (im Folgenden „FNAM“) ein. Am 12. Januar 2022 ging bei der Kommission eine schriftliche Stellungnahme von der AFJEL und am 18. Januar 2022 eine schriftliche Stellungnahme vom BGC ein. Am 20. Januar 2022 ging bei der Kommission eine Stellungnahme der European Gaming and Betting Association (im Folgenden „EGBA“) ein.
- (6) Mit Schreiben vom 31. Januar 2022 und 15. Februar 2022 leitete die Kommission die Stellungnahmen der Beteiligten zum Einleitungsbeschluss an Frankreich weiter und gab Frankreich Gelegenheit zur Stellungnahme. Die entsprechende Antwort Frankreichs ging mit Schreiben vom 19. April 2022 bei der Kommission ein.

⁽¹⁾ ABl. C 487 vom 3.12.2021, S. 13 — Octroi supposé d'aide d'État illégale à la Française des Jeux — Aufforderung zur Stellungnahme nach Artikel 108 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

⁽²⁾ Die AFJEL ist ein Handelsverband, der die Mehrheit der in Frankreich lizenzierten Betreiber von Online-Sportwetten vertritt.

⁽³⁾ Der BGC vertritt 90 % der Wett- und Glücksspielbranche im Vereinigten Königreich. Er vertritt insbesondere dort lizenzierte Betreiber von Online-Glücksspielen.

- (7) Mit E-Mails vom 23. Februar 2022, 2. Mai 2022, 8. Juli 2022, 10. November 2022, 17. November 2022, 6. Januar 2023, 8. März 2023, 13. März 2023, 20. März 2023, 28. April 2023, 23. Juni 2023, 13. September 2023, 29. September 2023, 26. Oktober 2023, 14. Dezember 2023, 22. Januar 2024, 23. Januar 2024, 2. Februar 2024, 12. März 2024, 22. April 2024, 28. April 2024, 16. Mai 2024, 17. Juni 2024, 18. September 2024 und 21. Oktober 2024 übermittelten die Vertreter der AFJEL und des BGC weitere Informationen und führten am 9. Juni 2022 und 27. September 2022 Gespräche mit der Kommission.
- (8) Am 17. Juli und 23. Oktober 2024 gingen bei der Kommission weitere Informationen von den französischen Behörden ein.
- (9) Die Kommission führte am 27. Oktober 2022 Gespräche mit der französischen nationalen Glücksspielbehörde (im Folgenden „ANJ“). Am 12. November 2022 wurden der ANJ weitere Fragen gestellt, die am 27. Februar 2023 beantwortet wurden.

2. BESCHREIBUNG VON FDJ UND DES FRANZÖSISCHEN GLÜCKSSPIELMARKTS

2.1. FDJ, Begünstigter der mutmaßlichen Beihilfe

- (10) FDJ ist der führende Glücksspielbetreiber in Frankreich und der zweitgrößte Lotteriebetreiber in Europa. FDJ verfügt über ein Netz von über 29 000 Verkaufsstellen in mehr als 11 000 Gemeinden und beschäftigt fast 3 000 Menschen ⁽⁴⁾.
- (11) Im Jahr 2023 wies FDJ einen Umsatz von 2,621 Mrd. EUR, ein EBITDA in Höhe von 656,8 Mio. EUR und einen Nettogewinn von 425,1 Mio. EUR aus. Die Bruttoeinnahmen von FDJ aus Glücksspielen beliefen sich auf 6,7104 Mrd. EUR ⁽⁵⁾.
- (12) FDJ ist der traditionelle Glücksspielbetreiber in Frankreich. Am 9. November 1978 gewährte der Staat der Société de la Loterie nationale et du Loto national, die 1991 zu FDJ wurde, ausschließliche Rechte für die Veranstaltung und den Betrieb der nationalen Lotterie ⁽⁶⁾. Am 1. April 1985 wurden FDJ ausschließliche Rechte für den Betrieb von Sportwetten (mit Ausnahme von Pferderennen) gewährt ⁽⁷⁾.
- (13) Am 12. Mai 2010 liberalisierte Frankreich den Online-Glücksspielsektor durch das Gesetz Nr. 2010-476. Seither sind die Märkte für Pferdewetten, Online-Sportwetten und Online-Pokerspiele somit für den Wettbewerb geöffnet. FDJ besitzt nach wie vor ein Monopol auf dem Lotteriemarkt (Gewinnziehungen und Rubbellose) und auf dem Markt für stationäre Sportwetten (ausgenommen Pferderennen) ⁽⁸⁾.
- (14) Der Glücksspielmarkt in Frankreich wurde am 22. Mai 2019 reformiert (siehe Abschnitt 2.2).
- (15) Die Rechtsakte, die zur Gewährung der in Erwägungsgrund 12 genannten ausschließlichen Rechte führten, wurden am 23. Juni 2020 aufgehoben ⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Diese Informationen stehen im integrierten Bericht 2023 von FDJ zur Verfügung: <https://www.fdjunited.com/2024/03/discover-the-2023-edition-of-the-fdj-groups-annual-integrated-report/>.

⁽⁵⁾ Konsolidierter Jahresabschluss 2023 von FDJ: <https://www.groupefdj.com/publications-et-resultats/>.

⁽⁶⁾ Diese ausschließlichen Rechte wurden durch das Dekret Nr. 78-1067 vom 9. November 1978 über die Veranstaltung und den Betrieb der nationalen Lotterie und des nationalen Loto gewährt. Die Bedingungen für die Ausübung dieser Rechte wurden in einem am 29. Dezember 1978 zwischen dem Staat und der Société de la Loterie nationale et du Loto geschlossenen Vertrag festgelegt.

⁽⁷⁾ Diese ausschließlichen Rechte wurden durch das Dekret Nr. 85-390 vom 1. April 1985 über die Veranstaltung und den Betrieb des Sport-Loto gewährt. Der Vertrag vom 29. Dezember 1978 (siehe oben) wurde geändert, um dem erweiterten Umfang der gewährten ausschließlichen Rechte Rechnung zu tragen. In der Folge wurde er erneut geändert, um u. a. Folgendes vorzusehen: i) die Ausweitung des Umfangs der gewährten ausschließlichen Rechte; ii) eine Änderung der Laufzeit des Vertrags (die ursprüngliche Laufzeit des Vertrags von 30 Jahren wurde durch die letzte Änderung vom 9. März 2006 auf unbestimmte Zeit verlängert); iii) Änderungen in Bezug auf die Bedingungen für die Auflösung des Unternehmens, insbesondere in Bezug auf den Ausgleich für den Fall, dass das Unternehmen per Dekret nicht länger mit der Veranstaltung und dem Betrieb von Glücksspielen auf der Grundlage ausschließlicher Rechte betraut ist.

⁽⁸⁾ Eine ausführliche Beschreibung des vor der Reform vom 22. Mai 2019 geltenden Rechtsrahmens findet sich in Abschnitt 2.2 des Einleitungsbeschlusses.

⁽⁹⁾ Die Dekrete Nr. 78-1067 vom 9. November 1978 und Nr. 85-390 vom 1. April 1985 wurden am 23. Juni 2020 aufgehoben. Der auf den Dekreten Nr. 78-1067 vom 9. November 1978 und Nr. 85-390 vom 1. April 1985 beruhende Vertrag wurde gekündigt.

2.2. Reform des Glücksspiels in Frankreich

- (16) Am 22. Mai 2019 verabschiedeten die französischen Behörden das Gesetz Nr. 2019-486 über das Wachstum und die Transformation der Unternehmen (im Folgenden „PACTE-Gesetz“) und am 2. Oktober 2019 die Verordnung Nr. 2019-1015 zur Reform der Regulierung von Glücksspielen (im Folgenden „Verordnung von 2019“). Zur Ergänzung dieser beiden Rechtsakte wurden mehrere Dekrete erlassen ⁽¹⁰⁾.
- (17) Mit diesen Rechtsakten privatisierte Frankreich FDJ und reformierte die Regulierung von Glücksspielen.
- (18) Die Reform der Regulierung von Glücksspielen (im Folgenden: „PACTE-Gesetz-Reform“) konzentrierte sich auf zwei Hauptelemente: i) die Gewährung ausschließlicher Rechte an FDJ für einen Zeitraum von 25 Jahren für Offline- und Online-Lotteriespiele und stationäre Sportwetten gegen ein Entgelt von 380 Mio. EUR ⁽¹¹⁾ und ii) die Besteuerung von Sportwetten ⁽¹²⁾.

3. EINLEITUNG DES FÖRMlichen PRÜFVERFAHRENS

- (19) Wie in den Erwägungsgründen 1 und 2 dargelegt, gingen bei der Kommission zwei Beschwerden über die mutmaßlich rechtswidrige Gewährung einer staatlichen Beihilfe an FDJ ein: eine Beschwerde wurde am 31. Januar 2020 von der AFJEL und eine weitere am 5. März 2020 vom BGC eingereicht. Beide Beschwerden betrafen denselben Gegenstand ⁽¹³⁾.

3.1. Beschreibung der Maßnahme, die Gegenstand des förmlichen Prüfverfahrens ist

- (20) Infolge der durch das PACTE-Gesetz vorgenommenen Änderungen musste FDJ dem Staat ein Entgelt in Höhe von 380 Mio. EUR für Offline- und Online-Lotteriespiele und stationäre Sportwetten zahlen. Der diesem Entgelt zugrunde liegende Grundsatz wurde in Artikel 137 Absatz IV Nummer 1 des PACTE-Gesetzes festgelegt und in Artikel 17 der Verordnung von 2019 präzisiert (der vorsah, dass die Höhe der Zahlung nach Zustimmung der Commission des participations et des transferts (Kommission für Beteiligungen und Übertragungen) in den nach Artikel 16 erforderlichen Spezifikationen festgelegt wird).
- (21) Zur Quantifizierung des von FDJ geschuldeten Entgelts von 380 Mio. EUR (im Folgenden „Entgelt“ oder „Gebühr“) verwendeten die französischen Behörden ein Differenzialverfahren: Sie verglichen den theoretischen Wert der künftigen ausschließlichen Rechte von FDJ (ab 2019) in zwei Szenarien: vor der durch das PACTE-Gesetz umgesetzten Reform (kontrafaktisches Szenario vor dem PACTE-Gesetz) und nach der Reform (unter Berücksichtigung der tatsächlichen Auswirkungen des PACTE-Gesetzes).

⁽¹⁰⁾ Insbesondere das Dekret Nr. 2019-1060 vom 17. Oktober 2019 zur Festlegung detaillierter Regelungen für die staatliche Kontrolle von FDJ.

⁽¹¹⁾ Siehe Abschnitt 2.3.1 des Eröffnungsbeschlusses. Artikel 137 des PACTE-Gesetzes sieht vor, dass FDJ ausschließliche Rechte für einen begrenzten Zeitraum gewährt werden, und die Verordnung von 2019 legt den Umfang dieser Rechte (Artikel 7 und 8 der Verordnung), die Bedingungen, zu denen sie ausgeübt werden, und ihre Dauer, d. h. 25 Jahre ab der öffentlichen Bekanntgabe des PACTE-Gesetzes (Artikel 15 der Verordnung), fest. In Artikel 3 des Dekrets Nr. 2019-1060 vom 17. Oktober 2019 zur Festlegung detaillierter Vorschriften für eine enge staatliche Kontrolle über FDJ wird das von FDJ als Gegenleistung für die gewährten ausschließlichen Rechte zu zahlende Entgelt auf 380 Mio. EUR festgesetzt. In einem am 17. Oktober 2019 zwischen dem Staat und FDJ geschlossenen Vertrag sind die Modalitäten für die Ausübung der ausschließlichen Rechte festgelegt.

⁽¹²⁾ Siehe Abschnitt 2.3.2 des Eröffnungsbeschlusses. Durch Artikel 138 Absätze I, III und IV des PACTE-Gesetzes wurden die Steuerbemessungsgrundlage (die Bruttoeinnahmen aus Glücksspielen und nicht der eingesetzte Betrag) und die Steuersätze der drei spezifischen Steuern, die von Sportwettenbetreibern in Frankreich erhoben werden, geändert.

⁽¹³⁾ Neben der Gewährung ausschließlicher Rechte für einen Zeitraum von 25 Jahren gegen ein unzureichendes Entgelt (380 Mio. EUR) betrafen die Beschwerden auch i) eine explizite und unbegrenzte Garantie, dass FDJ seine ausschließlichen Rechte oder Lizenzen auch im Falle eines schweren Fehlverhaltens nicht verlieren würde, und ii) eine steuerliche Vorzugsbehandlung von FDJ bei stationären Sportwetten im Vergleich zu Online-Betreibern. Keine der Maßnahmen (weder die mutmaßliche Garantie noch der mutmaßliche Steuervorteil) fiel in den Geltungsbereich des Einleitungsbeschlusses. In Bezug auf die mutmaßliche Garantie stellte die Kommission im Einleitungsbeschluss fest, dass sie dazu führte, dass die FDJ gewährten ausschließlichen Rechte weiter gesichert wurden. Dies verschaffte FDJ den Vorteil der Erhöhung des Werts der ausschließlichen Rechte, der bei der Berechnung des für die ausschließlichen Rechte geschuldeten Entgelts geschätzt und berücksichtigt werden musste. Die Kommission hielt es daher für erforderlich, bei der Bemessung der Gebühr die Sicherung der Rechte zu analysieren. In Bezug auf den mutmaßlichen Steuervorteil stellte die Kommission fest, dass der steuerliche Status von FDJ bei der Bemessung der Gebühr indirekt berücksichtigt worden war, da bei der Prüfung der Höhe des Entgelts für die ausschließlichen Rechte alle finanziellen Vorteile, die FDJ gewährt wurden, berücksichtigt worden waren.

- (22) Einem detaillierten Finanzbericht der französischen Behörden vom 13. September 2019 zufolge wurde der theoretische Wert der ausschließlichen Rechte von FDJ vor der Reform dieser Rechte durch das PACTE-Gesetz auf [...] * Mio. EUR bis [...] Mio. EUR geschätzt. Nach Auffassung der französischen Behörden würde sich die Reform auf diesen theoretischen Wert wie folgt auswirken:
- a) negativ, da die ausschließlichen Rechte auf 25 Jahre begrenzt waren, während sie zuvor unbefristet gewährt worden waren (was einer Verringerung des Werts entspricht, die im Finanzbericht auf [...] Mio. EUR bis [...] Mio. EUR geschätzt wird),
 - b) positiv, da die ausschließlichen Rechte gesichert waren ⁽¹⁴⁾ und der steuerliche Rahmen stabiler war ⁽¹⁵⁾, was zu einem weniger riskanten Geschäftsplan als nach den vorherigen Bestimmungen führte (was einer Erhöhung des Werts entspricht, die im Finanzbericht auf [...] Mio. EUR bis [...] Mio. EUR geschätzt wird),
 - c) negativ aufgrund der kombinierten Auswirkungen der Änderung der Besteuerung im Laufe des Geschäftsplans und anderer zusätzlicher Kosten, die FDJ aufgrund des PACTE-Gesetzes entstehen, z. B. Kosten für die Versicherung gegen das Kontrahentenrisiko und Marketingkosten (was einer Verringerung des Werts entspricht, die im Finanzbericht auf [...] Mio. EUR geschätzt wird).
- (23) Der theoretische Wert der ausschließlichen Rechte von FDJ nach der PACTE-Gesetz-Reform wurde somit auf [...] EUR geschätzt (mit einer möglichen Schwankung zwischen [...] EUR und [...] EUR, je nach den gewichteten durchschnittlichen Kapitalkosten und den Einnahmen aus den ausschließlichen Rechten).
- (24) Die französischen Behörden schätzten daher, dass das von FDJ für seine ausschließlichen Rechte geschuldete Entgelt zwischen 121 Mio. EUR und 748 Mio. EUR ⁽¹⁶⁾ lag, entsprechend den finanziellen Auswirkungen des PACTE-Gesetzes.
- (25) Nach Vorlage der Stellungnahme der Kommission für Beteiligungen und Übertragungen (im Folgenden „CPT“) kamen die französischen Behörden zu dem Schluss, dass FDJ ein Entgelt in Höhe von 380 Mio. EUR zu zahlen habe, das eine angemessene Schätzung der Differenz zwischen dem theoretischen Wert der ausschließlichen Rechte von FDJ vor der durch das PACTE-Gesetz durchgeführten Reform und dem theoretischen Wert dieser Rechte nach der Reform widerspiegelte.

3.2. Der Einleitungsbeschluss

- (26) Im Einleitungsbeschluss hinterfragte die Kommission den Ansatz der französischen Behörden (Differenzialverfahren) und ob die Gebühr dem Marktpreis entsprach. Sollte dies nicht der Fall sein, hätte FDJ einen Wettbewerbsvorteil.
- (27) Die Kommission wies darauf hin, dass sie in dem Beschluss über den griechischen Betreiber OPAP (im Folgenden „OPAP-Präzedenzfall“) ⁽¹⁷⁾ davon ausgegangen war, dass die Beihilfe mit dem Marktpreis vereinbar ist, sofern der Staat dem Rechteinhaber nur eine angemessene Rendite gewährt ⁽¹⁸⁾. Sie hatte in diesem Beschluss außerdem darauf hingewiesen, dass der abgezinste Cashflow ⁽¹⁹⁾ eine geeignete Methode zur Ermittlung eines angemessenen Gewinns ist.
- (28) Im Einleitungsbeschluss wies die Kommission darauf hin, dass die französischen Behörden zwar das Cashflow-Verfahren zur Quantifizierung des von FDJ geschuldeten Entgelts angewandt hätten, jedoch von dem von den griechischen Behörden im OPAP-Präzedenzfall verfolgten Ansatz abgewichen seien. Auf der Grundlage des Differenzialverfahrens hätten sie sich auf einen Vergleich zwischen dem theoretischen Wert der ausschließlichen Rechte von FDJ vor der PACTE-Gesetz-Reform und dem theoretischen Wert dieser Rechte nach der Reform gestützt, während der in der Sache OPAP verfolgte Ansatz künftige Renditen, die während der Laufzeit der Lizenz erzielt werden, berücksichtigt habe.

(*) Vertrauliche Informationen.

⁽¹⁴⁾ Zuvor konnte die Regulierungsbehörde FDJ den Nutzen dieser Rechte jederzeit entziehen, während sie FDJ nun gesetzlich gewährt wurden und nur der Gesetzgeber sie entziehen konnte.

⁽¹⁵⁾ Die öffentlichen Abgaben wurden zuvor jährlich festgesetzt. Infolgedessen änderte der Staat häufig die von FDJ zu zahlenden öffentlichen Abgaben, was zu Unsicherheit hinsichtlich der Rentabilität führte.

⁽¹⁶⁾ Indikative Spanne nach der Aktualisierung des Geschäftsplans von FDJ.

⁽¹⁷⁾ Siehe Beschluss der Kommission vom 4. Januar 2013 in der Sache SA.33988 (ABl. C 1 vom 4.1.2013, S. 7), Erwägungsgründe 28 bis 29 und 32, bestätigt durch das Urteil des Gerichts vom 8. Januar 2015, Club Hotel Loutraki u. a./Kommission, T-58/13, ECLI:EU:T:2015:1, und durch das Urteil des Gerichtshofs vom 21. Dezember 2016, Club Hotel Loutraki u. a./Kommission, C-131/15 P, ECLI:EU:C:2016:989.

⁽¹⁸⁾ Die Mindestrendite, die zur Deckung der aus der Ausübung der Rechte entstehenden Betriebs- und Kapitalkosten erforderlich ist, zuzüglich eines angemessenen Gewinns.

⁽¹⁹⁾ Der abgezinste Cashflow ist ein Verfahren, das zur Schätzung des Werts eines Vermögenspostens oder Unternehmens herangezogen wird, indem die erwarteten künftigen Zahlungsströme auf ihren Barwert abgezinzt werden. Dabei werden die Zeit und das Risiko berücksichtigt, die mit diesen künftigen Strömen verbunden sind.

- (29) Die Kommission bezweifelte, dass FDJ nach der PACTE-Gesetz-Reform lediglich eine angemessene Rendite einbehalten habe, da die von Frankreich vorgelegte Berechnungsmethode die Renditen aus der Zeit vor der Reform beibehalten habe, ohne dass angegeben worden sei, ob die Renditen selbst angemessen seien.
- (30) Die Kommission widersprach auch der Auffassung der französischen Behörden, dass aufgrund der Kontinuität der Situation vor und nach dem PACTE-Gesetz die Auswirkungen der begrenzten Zahl von Änderungen des Gesetzes auf den Wert der ausschließlichen Rechte anhand des Differenzialverfahrens beurteilt werden könnten. Die Kommission vertrat die vorläufige Auffassung, dass die ausschließlichen Rechte von FDJ vor dem PACTE-Gesetz nicht gesichert waren und entzogen werden konnten. Auf dieser Grundlage bezweifelte die Kommission, dass die Anwendung des Differenzialverfahrens gerechtfertigt war. Die Kommission stellte auch die Plausibilität des Entschädigungsanspruchs von FDJ auf der Grundlage der verschuldensunabhängigen Haftung des Staates im Falle einer künftigen Entziehung der ausschließlichen Rechte in Frage.
- (31) Selbst wenn die Anwendung des Differenzialverfahrens gerechtfertigt wäre, stellte die Kommission auch den von Frankreich für diese Berechnung geschätzten Wert der ausschließlichen Rechte vor und nach dem PACTE-Gesetz in Frage.
- (32) Schließlich wies die Kommission allgemein darauf hin, dass das Entgelt in Höhe von 380 Mio. EUR im Vergleich zu dem Entgelt, das OPAP für den kleineren griechischen Markt und begrenzte Rechte zahlte, niedrig erschien.
- (33) Die Kommission stellte im Einleitungsbeschluss fest, dass abgesehen von diesen Zweifeln hinsichtlich des Vorliegens eines Vorteils alle anderen Kriterien für die Klassifizierung als staatliche Beihilfe offenbar erfüllt waren. Die Kommission wies darauf hin, dass, wenn der Wettbewerbsvorteil bestätigt und die Maßnahme als staatliche Beihilfe klassifiziert würde, keine Anhaltspunkte für die Schlussfolgerung vorlägen, dass die Maßnahme mit dem Binnenmarkt vereinbar sei.

4. STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN

- (34) Zwei Beteiligte (FDJ und UBFT/FNAM) nahmen zum Einleitungsbeschluss zugunsten der französischen Behörden Stellung, während vier Beteiligte (EGBA, BGC, AFJEL, BETCLIC) in ihren Stellungnahmen die von der Kommission im Einleitungsbeschluss geäußerten Zweifel bestätigten.

4.1. Parteien, die die französischen Behörden unterstützten

4.1.1. FDJ

- (35) Zunächst widersprach FDJ der Behauptung der Kommission, dass die Rechte, die sich aus dem PACTE-Gesetz ergäben, neue Rechte darstellten, und machte geltend, dass die Rechte nach dem PACTE-Gesetz eine Fortsetzung der Rechte aus der Zeit vor dem PACTE-Gesetz darstellten.
- (36) Erstens machte FDJ geltend, dass die Rechte, die FDJ vor dem PACTE-Gesetz eingeräumt wurden, durch das PACTE-Gesetz nicht widerrufen worden seien, um dann erneut gewährt zu werden. FDJ betrachtete die Rechte nach dem PACTE-Gesetz als Fortsetzung der Rechte aus der Zeit vor dem PACTE-Gesetz, wie im vorbereitenden parlamentarischen Bericht über das PACTE-Gesetz bestätigt worden sei, in dem festgestellt worden sei, dass die ausschließlichen Rechte aufrechterhalten würden⁽²⁰⁾. FDJ brachte vor, aus der Folgenabschätzung zum Gesetzentwurf vom 18. Juni 2018⁽²¹⁾ gehe eindeutig hervor, dass der Zweck der Reform ausschließlich darin bestehe, die enge staatliche Kontrolle über ein privatisiertes Unternehmen zu erhalten und bestimmte Betriebsmodalitäten zu klären.
- (37) Zweitens machte FDJ geltend, dass der Umfang der Rechte, die sich aus dem PACTE-Gesetz ergäben, unverändert geblieben sei, wie aus den parlamentarischen Dokumenten hervorgehe⁽²²⁾. FDJ vertrat die Auffassung, dass der neue Rechtsrahmen, der in der Reform von 2019 festgelegt wurde, lediglich die bereits bestehenden Regelungen klarstelle und präzisiere, indem genaue Definitionen der von FDJ betriebenen Glücksspiele eingeführt würden, ohne den Geltungsbereich zu ändern.
- (38) Drittens brachte FDJ in Erwiderung auf Erwägungsgrund 101 des Einleitungsbeschlusses vor, dass die ausschließlichen Rechte, die sich aus dem PACTE-Gesetz ergäben, keine neuen Merkmale aufwiesen.

⁽²⁰⁾ Bericht Nr. 1088 vom 15. September 2018 im Namen des mit der Prüfung des Entwurfs des PACTE-Gesetzes betrauten parlamentarischen Sonderausschusses von Herrn Barrot, Frau Dubost, Frau Lebec und Herrn Sommer, S. 799.

⁽²¹⁾ Folgenabschätzung zum Entwurf eines Gesetzes über das Wachstum und die Transformation der Unternehmen, 18. Juni 2018, S. 440.

⁽²²⁾ Siehe Informationsbericht des Wirtschaftsausschusses über die Umsetzung des Gesetzes Nr. 2019-486 vom 22. Mai 2019 über das Wachstum und die Transformation der Unternehmen: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/l15b2619_rapport-information.

- (39) Viertens habe sich das PACTE-Gesetz darauf beschränkt, das „Rechtsvehikel“ für die Nutzung ausschließlicher Rechte im Rahmen der Privatisierung von FDJ zu ändern. Mit anderen Worten: Die ausschließlichen Rechte, die zuvor aus Vorschriften herrührten, beruhten nunmehr auf einem Gesetz.
- (40) Sodann bestritt FDJ, dass die Rechte aus der Zeit vor dem PACTE-Gesetz nicht gesichert gewesen seien.
- (41) Erstens wies FDJ darauf hin, dass das französische Recht den Grundsatz von Handlungen, die entziehbare Rechte begründeten, die im Fall ihrer Entziehung einen Entschädigungsanspruch entstehen ließen, anerkannt habe.
- (42) Zweitens machte FDJ geltend, dass die Rechte aus der Zeit vor dem PACTE-Gesetz in diese Kategorie fielen und dass FDJ eine Entschädigung zugesprochen worden wäre, wenn die Rechte entzogen worden wären.
- (43) Drittens seien die Rechte nach dem PACTE-Gesetz nicht unveräußerlich und es sei nach diesem Gesetz möglich, die ausschließlichen Rechte von FDJ zu entziehen.
- (44) Sodann machte FDJ geltend, dass das Entgelt für die ausschließlichen Rechte nach dem PACTE-Gesetz nicht niedriger sei als das Entgelt für die ausschließlichen Rechte von OPAP.
- (45) Erstens habe OPAP 300 Mio. EUR des Entgelts in Höhe von insgesamt 375 Mio. EUR in der Sache OPAP im Jahr 2011 als Vorschuss auf einen Teil der öffentlichen Abgaben, die man für den Zeitraum 2020-2030 geschuldet habe, gezahlt; lediglich der verbleibende Betrag von 75 Mio. EUR sei als Gebühr für die ausschließlichen Rechte anzusehen.
- (46) Zweitens müsse FDJ einen höheren Betrag in Form spezifischer öffentlicher Abgaben ⁽²³⁾ zahlen als OPAP (2,5-mal mehr Abgaben für FDJ zwischen 2011 und 2020) und der Nettogewinn von FDJ sei in diesem Zeitraum deutlich niedriger gewesen als der von OPAP (1,3 Mrd. EUR für FDJ gegenüber 2,4 Mrd. EUR für OPAP).
- (47) Schließlich machte FDJ geltend, dass seine Rechte vor dem PACTE-Gesetz seit 2006 unbefristet gewährt würden und zu diesem Zeitpunkt nur entzogen werden könnten, wenn FDJ vom Staat entsprechend entschädigt würde.

4.1.2. UBFT/FNAM

- (48) Diese beiden Verbände bestritten die Feststellung der Kommission, dass die Rechte von FDJ vor dem PACTE-Gesetz nicht gesichert gewesen seien und entzogen werden könnten ⁽²⁴⁾. Sie machten geltend, dass die Rechte nicht plötzlich und ohne Entstehung eines Entschädigungsanspruchs infrage gestellt werden könnten. Sie brachten vor, dass die ausschließlichen Rechte bei zahlreichen Gelegenheiten von der Regierung (während der Liberalisierung von 2010) und von den französischen Gerichten (Staatsrat und Kassationsgerichtshof in den Jahren 2000 ⁽²⁵⁾, 2007 ⁽²⁶⁾, 2009 ⁽²⁷⁾, 2011 ⁽²⁸⁾ und 2013 ⁽²⁹⁾) bestätigt worden seien, und wiesen darauf hin, dass die Kommission im Jahr 2017 die verschiedenen Vertragsverletzungsverfahren und Beschwerden in Bezug auf Glücksspiele eingestellt habe.
- (49) Die beiden Verbände bestritten auch die Feststellung der Kommission, dass FDJ im Fall der Entziehung der Rechte keinen Schadensersatz hätte verlangen können. Die französischen Gerichte hätten die Entziehung von Rechten als schwerwiegend und außergewöhnlich angesehen und damit einen Schadensersatzanspruch begründet. Sie wiesen darauf hin, dass es einen Präzedenzfall gebe, in dem Schadensersatzzahlungen gewährt worden seien, nachdem der Staat die ausschließlichen Lotterierechte entzogen habe. ⁽³⁰⁾

⁽²³⁾ Insbesondere Sozialversicherungsbeiträge (CSG, CRDS), Steuern und Sozialabgaben auf Sportwetten, eine Sportentwicklungsabgabe, Mehrwertsteuer, Stempelsteuer.

⁽²⁴⁾ Siehe Erwägungsgrund 109 des Einleitungsbeschlusses.

⁽²⁵⁾ Staatsrat, 15. Mai 2000, Confédération française des professionnels en jeux automatiques, Nr. 202666.

⁽²⁶⁾ Staatsrat, 12. März 2007, Syndicat des casinos modernes de France, Nr. 295882.

⁽²⁷⁾ Cour de cassation, Chambre criminelle, 3. Juni 2009, Nr. 08-82.941.

⁽²⁸⁾ Staatsrat, 30. Dezember 2011, Stanley International Betting Limited, Nr. 330604.

⁽²⁹⁾ Staatsrat, 10. Juli 2013, Stanley International Betting Limited, Nr. 357359.

⁽³⁰⁾ 1975 wurde GIE Prelo, wozu UBFT und FNAM gehörten, das ausschließliche Recht gewährt, das Loto über einen Zeitraum von zehn Jahren hinweg zu betreiben. Im Jahr 1978 beschloss der Staat jedoch, GIE Prelo die Rechte zu entziehen und die Société de la Loterie Nationale et du Loto national (im Folgenden „SLNLN“) mit dem Betrieb des nationalen Loto und der nationalen Lotterie zu betrauen. Der Entzug der Rechte führte zu einer Entschädigung für die Mitglieder von GIE Prelo: ihnen wurden i) 49 % des Kapitals für einen nominalen Beitrag von [...] Mio. EUR und ii) eine Provision auf Loto-Anteile zugewiesen. Nach Angaben von UBFT und FNAM erhielten die ehemaligen Mitglieder von GIE Prelo zwischen 1979 und 2008 eine inflationsbereinigte Entschädigung in Höhe von rund [...] Mio. EUR für den anteiligen Verlust ihrer ausschließlichen Rechte an dem Loto.

- (50) Schließlich vertraten sie entgegen dem Vorbringen der Kommission im Eröffnungsbeschluss⁽³¹⁾ die Auffassung, dass FDJ seit 1978 ein Entgelt für seine ausschließlichen Rechte in Form von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben an den Staat gezahlt habe. FDJ habe im Zeitraum von 1978 bis 2019 mehrere Dutzend Milliarden an den Staat gezahlt, und zwar in Form spezifischer Glücksspielabgaben; der Staat habe 1983 einseitige Rücknahmen von [...] Mio. FRF und 1985 von [...] Mio. FRF vorgenommen; von 1988 bis 2017 hatte FDJ [...] seines ausschüttungsfähigen Gewinns an seine Anteilseigner gezahlt, wovon 72 % dem Staat zugeflossen seien.

4.2. Parteien, die die im Einleitungsbeschluss geäußerten Zweifel für begründet hielten

4.2.1. EGBA

- (51) Unter Berufung auf den OPAP-Präzedenzfall machte die EGBA geltend, dass FDJ für die ausschließlichen Rechte ein unzureichendes Entgelt gezahlt habe.
- (52) Die EGBA wies darauf hin, dass das von FDJ zu zahlende Entgelt deutlich unter dem Kapitalwert der ausschließlichen Rechte liege und es sich daher dabei um eine über dem angemessenen Gewinn liegende Rendite handle. Die EGBA machte geltend, dass die von den französischen Behörden angewandte Methode zur Festsetzung des geschuldeten Entgelts (Differenzialverfahren) und ihre Schätzungen (Wert der Rechte vor und nach dem PACTE-Gesetz) falsch seien.
- (53) Die EGBA hielt alle von der Kommission im Einleitungsbeschluss geäußerten und in den Erwägungsgründen 26 bis 32 genannten Zweifel für begründet.

4.2.2. AFJEL/BGC

- (54) Die AFJEL und der BGC machten geltend, dass das von FDJ für die ausschließlichen Rechte über einen Zeitraum von 25 Jahren (2019-2044) zu zahlende Entgelt in Höhe von 380 Mio. EUR unzureichend sei.
- (55) Die AFJEL und der BGC hielten an ihrer Behauptung fest, dass das Entgelt in Höhe von 380 Mio. EUR nicht dem Marktpreis entspreche. Erstens machten sie geltend, dass die Methode zur Berechnung der Gebühr falsch sei, da sie im Widerspruch zum OPAP-Präzedenzfall stehe. Sie widersprachen dem Argument der französischen Behörden, dass die Rechte von FDJ nach dem PACTE-Gesetz eine Fortsetzung der Rechte aus der Zeit vor dem PACTE-Gesetz und keine neuen Rechte darstellten: Ihrer Ansicht nach wurde mit dem PACTE-Gesetz ein neuer Rechtsrahmen eingeführt, der erhebliche Änderungen an den vor dem PACTE-Gesetz getroffenen Regelungen mit sich bringt. Sie vertraten ferner die Auffassung, dass das Entgelt unter Berücksichtigung aller im Zeitraum von 2010 bis 2019 erhaltenen rechtswidrigen Beihilfen berechnet werden sollte. Zweitens hätte FDJ im Fall des Entzugs der ausschließlichen Rechte keinen Anspruch auf Entschädigung. Drittens argumentierten sie, dass das Entgelt nicht korrekt geschätzt worden sei, da die französischen Behörden zu Unrecht angenommen hätten, dass die Reform negative Auswirkungen auf FDJ haben könne. Tatsächlich seien die ausschließlichen Rechte, die FDJ ausüben könne, und die sich daraus ergebenden Einnahmen gesichert und bestätigt und ihr Geltungsbereich sei erweitert worden; FDJ sei in den Genuss einer günstigeren Steuerregelung gekommen. Viertens brachten sie vor, dass Frankreich den erweiterten Umfang der Glücksspielmöglichkeiten, die FDJ im Rahmen der ausschließlichen Rechte nach dem PACTE-Gesetz angeboten worden seien, nicht gewürdigt habe.

4.2.3. BETCLIC

- (56) In seiner Stellungnahme unterrichtete BETCLIC die Kommission über laufende Verfahren vor dem Staatsrat, mit denen die auf der Grundlage der Verordnung von 2019 (siehe Erwägungsgrund 16 dieses Beschlusses) erlassenen Dekrete angefochten werden sollen.
- (57) BETCLIC übermittelte der Kommission die beim Staatsrat eingereichten Anträge, in denen BETCLIC unter Berufung auf den OPAP-Präzedenzfall geltend gemacht hatte, dass FDJ für die ausschließlichen Rechte ein unzureichendes Entgelt gezahlt habe.

⁽³¹⁾ Siehe Erwägungsgrund 98 des Einleitungsbeschlusses.

5. STELLUNGNAHME DER FRANZÖSISCHEN BEHÖRDEN

- (58) Die französischen Behörden antworteten am 26. Mai 2020 auf die Schreiben der Kommission vom 25. Februar 2020 und 13. März 2020. Sie nahmen am 3. November 2021 zum Einleitungsbeschluss vom 26. Juli 2021 Stellung und übermittelten am 22. April 2022 eine weitere Stellungnahme.
- (59) Erstens argumentierten die französischen Behörden, dass mit dem PACTE-Gesetz die Rechte nicht entzogen und neue Rechte gewährt würden, sondern der Rechtsrahmen für die Rechte, die FDJ bereits besessen habe, geändert werde. Sie sind der Ansicht, dass i) der Rechteinhaber (FDJ), die Rechtsnatur der ausschließlichen Rechte und deren Umfang unverändert geblieben seien; ii) lediglich die Dauer der Rechte verkürzt worden sei (von unbefristet auf 25 Jahre) und iii) der rechtliche Rahmen, insbesondere in Bezug auf die Steuerregelung und die Einrichtung einer Regulierungsbehörde, verschärft und der Umfang der Rechte im PACTE-Gesetz präzisiert worden sei. Die französischen Behörden stützten sich auf eine allgemeine Analyse des PACTE-Gesetzes, in die parlamentarische Dokumente ⁽³²⁾ und die Standpunkte des Staatsrats ⁽³³⁾ eingeflossen waren, auf den Zeitplan für das Inkrafttreten der verschiedenen Änderungen der ausschließlichen Rechte, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten stattgefunden hätten, und auf die Auslegung der Zustimmung der CPT zu der von FDJ nach dem PACTE-Gesetz geschuldeten finanziellen Gegenleistung ⁽³⁴⁾.
- (60) Zweitens vertraten die französischen Behörden hinsichtlich des Entgelts für die ausschließlichen Rechte die Auffassung, dass die Berechnung der von FDJ zu zahlenden finanziellen Gegenleistung nach dem Differenzialverfahren nicht dazu geführt habe, dass das Entgelt zu niedrig geschätzt worden sei.
- (61) Sie wiesen darauf hin, dass die Methode zur Schätzung der Gegenleistung nicht mit der Methode im OPAP-Präzedenzfall vergleichbar sei, da FDJ vor dem PACTE-Gesetz auf unbestimmte Zeit ausschließliche Rechte gehalten habe. Außerdem seien FDJ keine neuen ausschließlichen Rechte gewährt, sondern vielmehr bestehende Rechte gesichert und zeitlich begrenzt worden. Darüber hinaus sei der Wert der gesicherten ausschließlichen Rechte von FDJ bei der Berechnung der finanziellen Gegenleistung berücksichtigt worden.
- (62) Drittens machten die französischen Behörden geltend, dass der theoretische Wert der Rechte nach dem PACTE-Gesetz durch die Anwendung des Differenzialverfahrens nicht unterschätzt worden sei, da das Gesetz FDJ keine Gelegenheit gegeben habe, neue Glücksspiele zu entwickeln.
- (63) Die französischen Behörden vertraten die Auffassung, dass die Gebühr von der CPT nach einem Multi-Kriterien-Ansatz unter Verwendung objektiver Methoden auf der Grundlage der Berichte von Banken, die den französischen Staat berieten, unabhängig geschätzt worden sei.
- (64) Viertens wiesen die französischen Behörden darauf hin, dass zwar vor dem PACTE-Gesetz formal kein Entgelt nach den Beihilfavorschriften gezahlt worden sei, FDJ jedoch seit seiner Gründung erhebliche Zahlungen an den Staat in Form einer Abgabe auf die eingesetzten Beträge geleistet habe.
- (65) Sie brachten ferner vor, dass die Sache FDJ nicht mit der Sache OPAP verglichen werden könne, in der neue Rechte gewährt und Rechte kurz vor Ablauf verlängert worden seien, während Frankreich in der Sache FDJ lediglich das PACTE-Gesetz genutzt habe, um die FDJ kontinuierlich gewährten Rechte zu ändern. Sie machten ferner geltend, dass das Entgelt in Höhe von 380 Mio. EUR mit dem Entgelt vergleichbar sei, das die Kommission im OPAP-Präzedenzfall akzeptiert habe. Die französischen Behörden berechneten, dass die den einzelnen Betreibern in Rechnung gestellten Gebühren im Verhältnis zu den jeweiligen Bruttoglücksspieleinnahmen von FDJ und OPAP ⁽³⁵⁾ ähnlich, wenn nicht sogar sehr ähnlich waren.
- (66) Fünftens brachten die französischen Behörden vor, dass die in Rede stehende Maßnahme den Wettbewerb nicht beeinträchtige, da FDJ als Betreiber mit ausschließlichen Rechten über ein gesetzliches Monopol verfüge, sodass weder auf dem Markt Wettbewerb herrsche noch um den Markt. Darüber hinaus argumentierten die französischen Behörden, dass der finanzielle Vorteil für FDJ, der sich aus der Gewährung ausschließlicher Rechte ergebe, den Eintritt von Betreibern aus anderen Mitgliedstaaten in den französischen Markt wahrscheinlich nicht erschweren werde, da sie nicht mit den von FDJ im Rahmen ausschließlicher Rechte angebotenen Glücksspielen in Wettbewerb stünden.

⁽³²⁾ Siehe parlamentarische Berichte Nr. 1088 vom 15. September 2018 im Namen des mit der Prüfung des Entwurfs des PACTE-Gesetzes betrauten parlamentarischen Sonderausschusses und Nr. 254 im Namen des mit der Prüfung des Entwurfs des PACTE-Gesetzes betrauten Sonderausschusses des Senats.

⁽³³⁾ Stellungnahmen des Staatsrats Nr. 394599 und Nr. 395021 vom 14. Juni 2018.

⁽³⁴⁾ Siehe Stellungnahme der Kommission für Beteiligungen und Übertragungen Nr. 2019-A.C.-1 vom 7. Oktober 2019.

⁽³⁵⁾ Die französischen Behörden berechneten, dass die ausschließlichen Rechte von OPAP tatsächlich lediglich mit 75 Mio. EUR bewertet wurden, was rund 4,8 % seiner Bruttoglücksspieleinnahmen im Jahr 2018 bzw. 0,48 % pro Jahr der Konzession entsprach, während die 380 Mio. EUR zur Sicherung der ausschließlichen Rechte von FDJ 7,4 % seiner Bruttoglücksspieleinnahmen im Jahr 2018 bzw. 0,3 % pro Jahr der Konzession entsprachen.

- (67) Sechstens wiesen die französischen Behörden in einem Vermerk vom 15. April 2022 darauf hin, dass die Sicherung der ausschließlichen Rechte von FDJ durch das PACTE-Gesetz nicht dazu geführt habe, dass die Rechte nicht länger entzogen werden könnten, da der Gesetzgeber die Befugnis behalten habe, sie vor ihrem Ablauf zu entziehen. Darüber hinaus sehe das Gesetz Nr. 2010-476 vom 12. Mai 2010 in der durch die Verordnung von 2019 geänderten Fassung bereits einen Mechanismus vor, nach dem die Regulierungsbehörde die Glücksspiellizenzen von FDJ wegen Nichteinhaltung der genehmigten Bedingungen für den Betrieb von Glücksspielen aussetzen oder entziehen könne, sowie einen Mechanismus, der es dem Haushaltsminister ermöglicht, den Betrieb eines Glücksspiels aus Gründen der öffentlichen Ordnung auszusetzen oder zu verbieten. Diese Mechanismen gälten für alle Glücksspiele, die von FDJ im Rahmen seiner ausschließlichen Rechte betrieben würden. Die positiven Auswirkungen der Sicherung von Rechten nach dem PACTE-Gesetz bestünden darin, von ausschließlichen Rechten, die zuvor per Dekret auf unbestimmte Zeit übertragen worden seien, zu gesetzlich vorgesehenen ausschließlichen Rechten für einen Zeitraum von höchstens 25 Jahren überzugehen (was zu einer geringeren Risikoprämie als Teil der Kapitalkosten von FDJ führte) und einen stabileren steuerlichen Rahmen zu schaffen. Diese Auswirkungen seien bei der Schätzung des von FDJ geschuldeten Entgelts durch die CPT berücksichtigt worden. Darüber hinaus wiesen die französischen Behörden darauf hin, dass ihrer Ansicht nach die bestehenden Kontrollen der von FDJ angebotenen Spiele durch die Reform erheblich verschärft worden seien und dass der Geltungsbereich der ausschließlichen Rechte von FDJ durch das PACTE-Gesetz strenger definiert worden sei ⁽³⁶⁾.
- (68) Schließlich unterrichteten die französischen Behörden die Kommission über die Entscheidungen des Staatsrats Nr. 436434, 436450, 436814, 436822, 436866, 436439, 436441 und 436449 vom 14. April 2023, mit denen alle Anträge der Beschwerdeführer abgelehnt worden seien ⁽³⁷⁾ und insbesondere bestätigt worden sei, dass die ausschließlichen Rechte von FDJ vor und nach dem PACTE-Gesetz ununterbrochen bestanden hätten. Nach Auffassung der französischen Behörden bestätigte dies ihren Ansatz, das Entgelt für die ausschließlichen Rechte nach dem Differenzialverfahren zu berechnen.

6. WÜRDIGUNG DER MAßNAHME

- (69) Nach Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (im Folgenden „AEUV“) sind „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen“.
- (70) Damit eine Maßnahme als staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV angesehen werden kann, müssen daher die folgenden vier Voraussetzungen erfüllt sein:
- a) die in Rede stehende Maßnahme wird aus staatlichen Mitteln gewährt und ist dem Staat zuzurechnen,
 - b) dem oder den Empfängern wird ein wirtschaftlicher Vorteil verschafft,
 - c) dieser Vorteil ist selektiv und
 - d) die Maßnahme verfälscht den Wettbewerb oder droht, ihn zu verfälschen, und ist geeignet, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

6.1. Vorliegen einer staatlichen Beihilfe

6.1.1. Begriff des Unternehmens und der wirtschaftlichen Tätigkeit

- (71) Nach ständiger Rechtsprechung ist ein Unternehmen jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von der Rechtsform der Einheit und der Art ihrer Finanzierung ⁽³⁸⁾. Die Einstufung einer bestimmten Einheit als Unternehmen hängt somit vollständig von der Art ihrer Tätigkeiten ab. Der Gerichtshof hat betont, dass jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter und Dienstleistungen auf dem Markt anzubieten, eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt ⁽³⁹⁾.

⁽³⁶⁾ Nach Angaben der französischen Behörden enthielten die vor dem PACTE-Gesetz geltenden Vorschriften keine Bestimmungen über die Höchstzahl von Lotteriespielen, die von der FDJ betrieben werden könnten, während es nach dem PACTE-Gesetz 140 Lotteriespiele mit einer Obergrenze von 40 Offline-Spielen und 100 Online-Spielen seien (siehe Artikel D.322-14 des Gesetzes über die innere Sicherheit).

⁽³⁷⁾ Mit Ausnahme des Antrags über die Höhe der Gebühr, zu dem der Staatsrat das Verfahren bis zum Beschluss der Kommission ausgesetzt hat.

⁽³⁸⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 12. September 2000, Pavlov u. a., verbundene Rechtssachen C-180/98 bis C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, Rn. 74.

⁽³⁹⁾ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 16. Juni 1987, Kommission/Italien, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, Rn. 7; Urteil des Gerichtshofs vom 18. Juni 1998, Kommission/Italien, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, Rn. 36; Urteil des Gerichtshofs vom 12. September 2000, Pavlov u. a., verbundene Rechtssachen C-180/98 bis C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, Rn. 75.

(72) Gegen Entgelt erbringt FDJ Lotteriespiele (Gewinnziehungen und Rubbellose) und Sportwetten (mit Ausnahme von Pferderennen) auf dem Glücksspielmarkt (siehe hierzu Abschnitt 2.1 dieses Beschlusses).

(73) FDJ ist daher ein Unternehmen, das eine wirtschaftliche Tätigkeit im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV ausübt.

6.1.2. Einsatz staatlicher Mittel und Zurechenbarkeit der Maßnahmen zum Staat

(74) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV können allein staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Maßnahmen Beihilfen darstellen. Die Gewährung eines Vorteils direkt oder indirekt aus staatlichen Mitteln und die Zurechenbarkeit einer solchen Maßnahme zum Staat sind zwei getrennte Voraussetzungen, die beide erfüllt sein müssen, um das Vorliegen einer staatlichen Beihilfe nachzuweisen ⁽⁴⁰⁾.

(75) In Bezug auf das Kriterium der Zurechenbarkeit der Maßnahme zum Staat stellt die Kommission fest, dass die Reform der ausschließlichen Rechte mit dem PACTE-Gesetz, der Verordnung von 2019 und dem Durchführungsdekret Nr. 2019-1060 vom 17. Oktober 2019 eingeführt wurde ⁽⁴¹⁾. Daher ist die Maßnahme dem Staat zuzurechnen, da dieser die betreffenden Rechtsakte eingeführt hat.

(76) In Bezug auf das Kriterium der staatlichen Mittel ist darauf hinzuweisen, dass der Staat bei der Gewährung besonderer Rechte als Regulierungsstelle handeln und berechtigterweise beschließen kann, die Einnahmen nicht zu maximieren, die andernfalls hätten erzielt werden können, ohne dass dies unter die Vorschriften über staatliche Beihilfen fällt, sofern alle betroffenen Betreiber im Einklang mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung behandelt werden und ein inhärenter Zusammenhang zwischen der Erreichung des Regulierungszwecks und dem Verzicht auf Einnahmen besteht ⁽⁴²⁾. In solchen Fällen sind bei dem Auswahlverfahren Kriterien heranzuziehen, die vorab in transparenter und nichtdiskriminierender Weise festgelegt wurden ⁽⁴³⁾. In einem solchen Szenario würden die Rechteinhaber keine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV erhalten. Es liegt jedoch auf der Hand, dass diese Voraussetzungen im vorliegenden Fall nicht erfüllt waren. Außerdem ist die Gewährung eines ausschließlichen Rechts naturgemäß diskriminierend, sodass die oben genannten Voraussetzungen nicht erfüllt werden können. Für die Feststellung, dass es sich um staatliche Mittel handelt, ist das Vorliegen eines positiven Transfers von Mitteln nicht erforderlich. Der Verzicht auf Mittel, die der Staat andernfalls eingenommen hätte, stellt eine Übertragung staatlicher Mittel dar ⁽⁴⁴⁾.

(77) Folglich ist die in Rede stehende Maßnahme dem französischen Staat zuzurechnen und wurde aus staatlichen Mitteln gewährt.

⁽⁴⁰⁾ Siehe z. B. Urteil des Gerichtshofs vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, Rn. 24; Urteil des Gerichts erster Instanz vom 5. April 2006, Deutsche Bahn AG/Kommission, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, Rn. 103.

⁽⁴¹⁾ Siehe hierzu die Erwägungsgründe 16 bis 18 des vorliegenden Beschlusses.

⁽⁴²⁾ Siehe hierzu die Entscheidung der Kommission vom 20. Juli 2004 über die staatliche Beihilfe NN 42/2004 — Frankreich — Rückwirkende Änderung der von Orange und SFR für UMTS-Lizenzen zu entrichtenden Gebühren in Frankreich (ABl. C 275 vom 8.11.2005, S. 3. Erwägungsgründe 28, 29 und 30), bestätigt durch die Unionsgerichte (Urteil des Gerichts erster Instanz vom 4. Juli 2007, Bouygues SA/Kommission, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, Rn. 108 bis 111 und Rn. 123; Urteil des Gerichtshofs vom 2. April 2009, Bouygues und Bouygues Télécom/Kommission, C-431/07 P, ECLI:EU:C:2009:223, Rn. 94 bis 98 und 125). In diesem Fall obliegt dem Staat bei der Erteilung von UMTS-Lizenzen sowohl die Regulierung der Telekommunikation als auch die Verwaltung dieser öffentlichen Ressourcen; gleichzeitig verfolgt er die regulatorischen Ziele der Richtlinie 97/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. April 1997 über einen gemeinsamen Rahmen für Allgemein- und Einzelgenehmigungen für Telekommunikationsdienste (ABl. L 117 vom 7.5.1997, S. 15). Die Unionsgerichte haben bestätigt, dass die Erteilung von Lizenzen ohne Maximierung der Einnahmen, die andernfalls hätten erzielt werden können, unter diesen Umständen keine staatliche Beihilfe beinhaltet, da die in Rede stehenden Maßnahmen durch die regulatorischen Ziele der Richtlinie 97/13/EG gerechtfertigt waren und mit dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung im Einklang standen. Demgegenüber hat der Gerichtshof in seinem Urteil vom 8. September 2011, Kommission/Niederlande, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, Rn. 88 ff., keine regulatorischen Gründe festgestellt, die die Vergabe frei handelbarer Emissionsrechte ohne Gegenleistung gerechtfertigt hätten. Siehe auch Urteil des Gerichtshofs vom 14. Januar 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, Rn. 46 ff.

⁽⁴³⁾ Siehe Urteil des Gerichts erster Instanz vom 4. Juli 2007, Bouygues SA/Kommission, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, Rn. 104.

⁽⁴⁴⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 16. Mai 2000, Frankreich/Ladbroke Racing und Kommission, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, Rn. 48 bis 51.

6.1.3. *Selektivität*

- (78) Eine Maßnahme muss selektiv sein, das heißt sie muss im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigen, damit sie als staatliche Beihilfe erachtet wird.
- (79) Die unter diesen Beschluss fallende Maßnahme (die Gewährung ausschließlicher Rechte an FDJ für einen Zeitraum von 25 Jahren gegen Zahlung eines Entgelts in Höhe von 380 Mio. EUR) betrifft nur FDJ.
- (80) Da es sich um eine Einzelbeihilfe handelt, wird davon ausgegangen, dass sie selektiv ist. In jedem Fall kommt FDJ als einziger Begünstigter in den Genuss der ausschließlichen Rechte für den Betrieb von Offline- und Online-Lotteriespielen sowie stationären Sportwetten.

6.1.4. *Verfälschung des Wettbewerbs und Auswirkungen auf den Handel*

- (81) Ist eine vom Staat gewährte Maßnahme geeignet, die Wettbewerbsstellung des Empfängers gegenüber seinen Wettbewerbern zu verbessern, so wird sie als Maßnahme erachtet, die den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht⁽⁴⁵⁾. Aus praktischen Gründen wird von einer Wettbewerbsverfälschung im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV ausgegangen, wenn der Staat einem Unternehmen in einem liberalisierten Sektor, in dem Wettbewerb herrscht oder herrschen könnte, einen finanziellen Vorteil einräumt⁽⁴⁶⁾.
- (82) Die Kommission stellt fest, dass der Online-Glücksspielsektor (Online-Pferdewetten, -Sportwetten und -Pokerspiele) seit Inkrafttreten des Gesetzes Nr. 2010-476 vom 12. Mai 2010 für den Wettbewerb geöffnet ist. FDJ konkurriert auf dem Markt für Online-Sportwetten (ausgenommen Pferderennen). Daher ist jeder finanzielle Vorteil im Zusammenhang mit der Gewährung ausschließlicher Rechte geeignet, die Wettbewerbsposition von FDJ gegenüber anderen konkurrierenden Unternehmen, insbesondere auf dem Markt für Online-Sportwetten, zu stärken.
- (83) In diesem Zusammenhang machten die französischen Behörden geltend, dass die Maßnahme nicht geeignet sei, die Wettbewerbsposition von FDJ gegenüber anderen konkurrierenden Unternehmen zu stärken.
- (84) Die französischen Behörden führen aus, dass i) FDJ für die betreffenden Tätigkeiten ein gesetzliches Monopol habe, sodass weder auf dem noch um den Markt Wettbewerb bestehe, und ii) die von FDJ im Rahmen seiner ausschließlichen Rechte ausgeübten Tätigkeiten relevante Märkte darstellten, die sich von anderen dem Wettbewerb unterliegenden Glücksspielen (Online-Pferdewetten, -Sportwetten und -Pokerspiele) unterschieden.
- (85) Im Übrigen wurde FDJ seit seiner Gründung durch nichts daran gehindert, in anderen EU-Mitgliedstaaten auf für den Wettbewerb geöffneten Märkten tätig zu sein oder mit anderen Betreibern in anderen Mitgliedstaaten um ausschließliche Rechte zu konkurrieren. FDJ ist in mehreren Ländern außerhalb Frankreichs tätig (z. B. übernahm FDJ im Jahr 2023 Premier Lotteries Ireland, das bis 2034 die ausschließlichen Rechte für den Betrieb der irischen Lotterie hält). Darüber hinaus ist FDJ auf mehreren Märkten für Dienstleistungen tätig, die nicht unter ausschließliche Rechte fallen, wie z. B. Online-Sportwetten.
- (86) Die Maßnahme ist somit geeignet, den Wettbewerb im Glücksspielsektor, insbesondere auf dem Markt für Lotterien und Sportwetten, zu verfälschen.
- (87) Was das Kriterium der Beeinträchtigung des Handels angeht, so ist es nach ständiger Rechtsprechung nicht erforderlich nachzuweisen, dass die Beihilfe den Handel zwischen Mitgliedstaaten tatsächlich beeinträchtigt; vielmehr ist zu prüfen, ob die Beihilfe möglicherweise geeignet ist, diesen Handel zu beeinträchtigen⁽⁴⁷⁾. Im vorliegenden Fall erlaubte das Gesetz Nr. 2010-476 vom 12. Mai 2010 durch die Liberalisierung des Online-Glücksspielsektors Betreibern aus anderen Mitgliedstaaten den Eintritt in den französischen Markt. Demzufolge ist der finanzielle Vorteil, den FDJ aufgrund der Gewährung ausschließlicher Rechte genießt, geeignet, den Markteintritt dieser Betreiber zu erschweren und den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

⁽⁴⁵⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 17. September 1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, Rn. 11; Urteil des Gerichts erster Instanz vom 15. Juni 2000, Alzetta, verbundene Rechtssachen T-298/97, T-312/97 usw., ECLI:EU:T:2000:151, Rn. 80.

⁽⁴⁶⁾ Urteil des Gerichts erster Instanz vom 15. Juni 2000, Alzetta, verbundene Rechtssachen T-298/97, T-312/97 usw., ECLI:EU:T:2000:151, Rn. 141 bis 147; Urteil des Gerichtshofs vom 24. Juli 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

⁽⁴⁷⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 14. Januar 2015, Eventech Ltd/Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, Rn. 65; Urteil des Gerichtshofs vom 8. Mai 2013, Libert u. a., verbundene Rechtssachen C-197/11 und C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, Rn. 76.

- (88) Abschließend ist die Kommission der Auffassung, dass die Maßnahme den Wettbewerb verfälscht oder zu verfälschen droht und geeignet ist, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

6.1.5. Vorliegen eines wirtschaftlichen Vorteils

- (89) Bei der Würdigung, ob eine staatliche Maßnahme eine Beihilfe für ein Unternehmen gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt, muss festgestellt werden, ob dem betreffenden Unternehmen ein wirtschaftlicher Vorteil verschafft wurde, der es ihm ermöglicht, Kosten zu vermeiden, die es normalerweise aus Eigenmitteln hätte bestreiten müssen, oder ob ihm ein Vorteil verschafft wurde, den es unter normalen Marktbedingungen, d. h. ohne Eingreifen des Staates, nicht erhalten hätte ⁽⁴⁸⁾.
- (90) Bei der Gewährung ausschließlicher Rechte liegt ein Vorteil vor, wenn das vom Begünstigten gezahlte Entgelt nicht ausreicht, um als marktüblich angesehen zu werden ⁽⁴⁹⁾.
- (91) Im Einleitungsbeschluss stellte die Kommission den Ansatz der französischen Behörden zur Quantifizierung der Höhe des Entgelts (Differenzialverfahren) infrage und äußerte Zweifel, ob der Betrag von 380 Mio. EUR dem Marktpreis entsprach ⁽⁵⁰⁾. So stellte die Kommission in diesem Beschluss fest, dass das Entgelt für die gewährten ausschließlichen Rechte offenbar wesentlich niedriger war als der Betrag, der als dem Marktpreis entsprechend hätte angesehen werden können, wodurch FDJ ein Vorteil entstanden wäre.

6.1.5.1. Methode zur Berechnung des Entgelts

6.1.5.1.1. Begründung für die Anwendung des Differenzialverfahrens zur Berechnung des Ausgleichs für die Jahre 2019 bis 2044

- (92) Im Einleitungsbeschluss vertrat die Kommission die vorläufige Auffassung, dass die Rechte, die FDJ nach dem PACTE-Gesetz gewährt wurden, aufgrund der Änderung des Rechtsrahmens und der neuen Merkmale der ausschließlichen Rechte, die sich aus der Reform ergeben (insbesondere die Dauer der Rechte, das fällige Entgelt und die Sicherung der Rechte ⁽⁵¹⁾), neue Rechte darstellen.
- (93) Im Einleitungsbeschluss wurden die von den französischen Behörden vorgebrachten Argumente, die sich auf die Behauptung stützen, dass es sich bei den Rechten um eine Fortsetzung bestehender Rechte handle, von der Kommission für falsch erklärt. Sie kam zu dem Ergebnis, dass die Regelung zu den ausschließlichen Rechten, die vor dem PACTE-Gesetz bestand, durch das PACTE-Gesetz erheblich beeinflusst und geändert worden war, sodass die Regelung zu den ausschließlichen Rechten nach dem PACTE-Gesetz eine neue Beihilfe darstellt.
- (94) Die Kommission stellt fest, dass, wie von den französischen Behörden nach Einleitung des förmlichen Verfahrens angegeben, die ausschließlichen Rechte von FDJ bereits vor der Einführung des PACTE-Gesetzes bestanden. Diese Rechte werden aus Gesetzen aus der Zeit vor dem PACTE-Gesetz abgeleitet, insbesondere aus den Dekreten vom 9. November 1978 und vom 1. April 1985. Während diese Dekrete nach der Verabschiedung des PACTE-Gesetzes (und somit zu einem Zeitpunkt, als das PACTE-Gesetz bereits das Rechtsvehikel für die Rechte war) aufgehoben wurden, wurden die ausschließlichen Rechte selbst lediglich geändert und nicht entzogen. Die französischen Behörden wiesen ferner darauf hin, dass die älteren Rechte eine „tatsächliche wirtschaftliche Substanz“ hätten, da FDJ grundsätzlich Anspruch auf Entschädigung gehabt hätte, wenn diese Rechte entzogen worden wären. In diesem Zusammenhang stellt die Kommission fest, dass sowohl nach dem alten (vor dem PACTE-Gesetz geltenden)

⁽⁴⁸⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 11. Juli 1996, C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) u. a./La Poste u. a., ECLI:EU:C:1996:285, Rn. 60 und 61; Urteil vom 29. April 1999, C-342/96, Königreich Spanien/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, ECLI:EU:C:1999:210, Rn. 41.

⁽⁴⁹⁾ Urteil des Gerichtshofs vom 22. Mai 2003, Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH/Telekom-Control-Kommission, und Mobilkom Austria AG, C-462/99, ECLI:EU:C:2003:297, Rn. 92 und 93; Urteil des Gerichts erster Instanz vom 4. Juli 2007, Bouygues und Bouygues Télécom SA/Kommission, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, Rn. 101, 104, 105 und 111.

⁽⁵⁰⁾ Eine ausführliche Erläuterung findet sich in den Erwägungsgründen 98 bis 113 des Einleitungsbeschlusses.

⁽⁵¹⁾ Es wurde festgestellt, dass neue Merkmale existieren: i) die Dauer der Rechte (die zuvor für einen unbestimmten Zeitraum und nun für einen Zeitraum von 25 Jahren gewährt wurden); ii) das Bestehen eines an den Staat zu zahlenden Entgelts (wo die Gewährung der Rechte zuvor ohne entsprechendes Entgelt erfolgte, wurde mit dem Dekret Nr. 2019-1060 vom 17. Oktober 2019 ein Betrag von 380 Mio. EUR als Entgelt für die ausschließlichen Rechte festgelegt); iii) das geringere Risiko einer Änderung des steuerlichen Rahmens und des Umfangs der gewährten Rechte durch den Staat (im Vergleich zur vorherigen Situation sicherte die Reform die ausschließlichen Rechte und stabilisierte den steuerlichen Rahmen).

Rechtsrahmen als auch nach dem neuen Rechtsrahmen (der sich aus dem PACTE-Gesetz ergibt) die ausschließlichen Rechte von FDJ rechtmäßig entzogen werden konnten und können (vorbehaltlich anderer Regelungen). Folglich stellt der Umstand, dass das PACTE-Gesetz die Rechte von FDJ gesichert hat, keine Änderung der Natur dieser Rechte dar. Ebenso hat das PACTE-Gesetz, wie von den französischen Behörden angegeben, die wesentlichen Merkmale der Rechte nicht verändert. Das Gesetz hat lediglich eine Änderung der Voraussetzungen für die Ausübung dieser Rechte im Rahmen der Privatisierung von FDJ bewirkt, indem es den steuerlichen Rahmen änderte, die Dauer der Rechte festlegte, genauer definierte, welche Spiele in den Geltungsbereich der ausschließlichen Rechte fielen, und eine Regulierungsbehörde einrichtete ⁽⁵²⁾.

- (95) Die Kommission stellt fest, dass diese Bewertung vom Staatsrat in seinen Beschlüssen vom 14. April 2023 bestätigt wurde (siehe Erwägungsgrund 68) ⁽⁵³⁾. Der Staatsrat vertrat ferner die Auffassung, dass die Spiele, die FDJ im Rahmen der nach dem PACTE-Gesetz zulässigen ausschließlichen Rechte ausüben durfte, klar und detailliert dargestellt seien, sodass FDJ im Rahmen seines Monopols nicht in der Lage gewesen sei, Glücksspiele in den für den Wettbewerb geöffneten Glücksspiel- und Wettsegmenten zu entwickeln ⁽⁵⁴⁾. Der Gedanke, dass „die FDJ unbefristet gewährten ausschließlichen Rechte beendet wurden und FDJ eine neue Lizenz erteilt wurde“, wurde von der CPT als „theoretisches und nicht im PACTE-Gesetz vorgesehenes Szenario“ angesehen. Die CPT bestätigte ferner, dass das PACTE-Gesetz lediglich die ausschließlichen Rechte von FDJ geändert habe.

6.1.5.1.2. Anwendung des Differenzialverfahrens zur Berechnung des von FDJ zu zahlenden Entgelts

- (96) Wenngleich die Kommission das Differenzialverfahren vor dem Hintergrund der im Einleitungsbeschluss geäußerten Zweifel (siehe Erwägungsgründe 26 bis 32) für gerechtfertigt hält, bleibt die Frage, ob die Anwendung dieses Verfahrens durch die französischen Behörden das Vorliegen eines Vorteils für FDJ ausschließt.
- (97) Im Einleitungsbeschluss äußerte die Kommission Zweifel an den Berechnungen, die die französischen Behörden bei der Anwendung des Differenzialverfahrens vorgenommen haben. Diese Zweifel betrafen: i) den theoretischen Wert künftiger Rechte unter Berücksichtigung der Auswirkungen des PACTE-Gesetzes (faktisches Szenario) ⁽⁵⁵⁾; ii) den theoretischen Wert künftiger Rechte ohne Berücksichtigung der Auswirkungen des PACTE-Gesetzes (kontrafaktisches Szenario — Methoden 1 und 2) ⁽⁵⁶⁾ und iii) die Möglichkeit, dass FDJ eine Entschädigung aufgrund der verschuldensunabhängigen Haftung des Staates erhält (alternatives kontrafaktisches Szenario — Methode 3).
- (98) Zur Berechnung der Gebühr zum Zeitpunkt der Verabschiedung des PACTE-Gesetzes schätzten die französischen Behörden zunächst den Wert des Geschäftsplans für die Zeit nach dem PACTE-Gesetz (faktisches Szenario) anhand des berechneten Kapitalwerts künftiger ausschließlicher Rechte. Diese letztgenannte Berechnung stützte sich auf den jüngsten Geschäftsplan für die Tätigkeiten im Rahmen ausschließlicher Rechte, der zur Bewertung von FDJ im Rahmen des geplanten Börsengangs herangezogen wurde. Die Kommission stellt fest, dass der Geschäftsplan für die Zeit nach dem PACTE-Gesetz realistisch konzipiert war und mit der Realität des Marktes im Einklang steht, da er auf Finanzprognosen beruht, die auf der Grundlage von Bewertungen der Tätigkeit von FDJ von acht Finanzinstituten erstellt wurden ⁽⁵⁷⁾. Darüber hinaus gelten die regulatorischen und rechtlichen Parameter, die dem Plan zugrunde liegen, für die gesamte Dauer der ausschließlichen Rechte, einschließlich der besonderen steuerlichen Regelungen für die Glücksspiele, die sich aus dem PACTE-Gesetz selbst ergeben.

⁽⁵²⁾ In diesem Zusammenhang wies die Kommission auch darauf hin, dass es glaubwürdig erschien, davon auszugehen, dass FDJ eine Entschädigung erhalten würde, wenn diese Rechte entzogen würden, insbesondere angesichts des von UBFT in Erwägungsgrund 49 dargelegten Präzedenzfalls Loto. Auch wenn die Höhe einer solchen Entschädigung besonders schwer zu beurteilen ist, räumt die Kommission ein, dass sie den spezifischen Ausgleich für die Übertragung von Vermögenswerten, die für die Ausübung dieser Rechte erforderlich ist, überschreiten könnte, wie in dem Vertrag vom 29. Dezember 1978 vorgesehen, auf den sie im Eröffnungsbeschluss Bezug genommen hat.

⁽⁵³⁾ Siehe die Beschlüsse des Staatsrats vom 14. April 2023, Nrn. 436434 und 436439. Der Staatsrat hat sich nicht zum möglichen Vorliegen einer staatlichen Beihilfe geäußert und das Verfahren bis zum endgültigen Beschluss der Kommission in diesem Punkt ausgesetzt. In der Zwischenzeit vertrat der Berichtersteller des Staatsrats die Auffassung, dass die Methode zur Berechnung der Gebühr gerechtfertigt sei, und stellte keine offensichtlichen Beurteilungsfehler in Bezug auf die Berechnung fest.

⁽⁵⁴⁾ Beschluss Nr. 436439, Randnummer 21: „Die Artikel L.322-8 bis L.322-9-3 des Gesetzes über die innere Sicherheit in der Fassung der Verordnung legen klar und detailliert die verschiedenen Glücksspiele sowie die Kategorien und Bandbreiten dieser Glücksspiele fest, die unter die dem Unternehmen LFDJ gewährten ausschließlichen Rechte fallen; darüber hinaus entsprechen die vorstehenden Ausführungen dem Umfang, in dem LFDJ bereits nach den vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vom 22. Mai 2019 geltenden Bestimmungen berechtigt war, Glücksspiele zu betreiben.“

⁽⁵⁵⁾ Der Wert der Rechte nach dem PACTE-Gesetz wurde auf [...] EUR bis [...] EUR geschätzt, je nach den gewichteten durchschnittlichen Kapitalkosten und Einnahmen aus den ausschließlichen Rechten.

⁽⁵⁶⁾ Der Wert künftiger Rechte vor dem PACTE-Gesetz wurde auf [...] EUR bis [...] EUR geschätzt.

⁽⁵⁷⁾ Citi, CM-CIC, BNP Paribas Exane, Goldman Sachs, HSBC, Kepler, Oddo BHF und Société Générale.

- (99) Zweitens berechneten die französischen Behörden den Kapitalwert der künftigen ausschließlichen Rechte auf der Grundlage des Geschäftsplans vor dem PACTE-Gesetz anhand von drei Methoden und elf verschiedenen Szenarien, die jeweils entsprechend den Annahmen über den Provisionssatz variierten, d. h. der Anteil der Wetten, der FDJ nach Abzug der spezifischen öffentlichen Glücksspielabgaben zusteht — und damit letztlich das Entgelt von FDJ (Methode 1), die gewichteten durchschnittlichen Kapitalkosten („WACC“) (Methode 2) und die Entschädigung, die der Staat hätte zahlen müssen, wenn die ausschließlichen Rechte im Jahr 2019 entzogen worden wären (Methode 3). Obwohl von der CPT ausdrücklich gefordert, wurde Methode 3 nur zur Ergänzung der Methoden 1 und 2 angewandt.
- (100) Bei Anwendung der Methode des diskontierten Cashflows auf der Grundlage der gewichteten durchschnittlichen Kapitalkosten, die auf rund 7 % geschätzt werden, bewertete Methode 1 (die Methode „Heranziehung des Geschäftsplans“) die Differenz zwischen dem Wert der ausschließlichen Rechte von FDJ auf der Grundlage der Geschäftspläne vor und nach dem PACTE-Gesetz⁽⁵⁸⁾, die von mehreren negativen Szenarien aufgrund möglicher negativer Änderungen des rechtlichen und steuerlichen Rahmens ohne das PACTE-Gesetz betroffen waren.
- (101) Der zweite Geschäftsplan (vor dem PACTE-Gesetz, kontrafaktischer Geschäftsplan) wurde in zwei Phasen erstellt.
- a) Seine ursprüngliche Grundlage war der Geschäftsplan von FDJ (unter Berücksichtigung der durch das PACTE-Gesetz bewirkten Änderungen). Dies wurde dann berichtigt, um die verschiedenen Auswirkungen des PACTE-Gesetzes (insbesondere in Bezug auf die Besteuerung und die Dauer) zu beseitigen und so zum ursprünglichen Steuer- und Regelungsrahmen zurückzukehren.
 - b) Sodann wurde dieser Geschäftsplan als Grundlage für verschiedene Szenarien herangezogen, die die negativen Auswirkungen einer Reihe von Entscheidungen widerspiegeln, die der Staat möglicherweise in Bezug auf Änderungen der öffentlichen Abgaben oder der Glücksspiellizenzpolitik hätte treffen können.
- (102) Drei Szenarien sind die Fortsetzung von Entscheidungen, die das Unternehmen in der Vergangenheit tatsächlich betroffen haben, wie z. B. die Entscheidungen, das Entgelt des Unternehmens zu senken oder neue Formen des Glücksspiels nicht zuzulassen. Auf der Grundlage von Statistiken wurden drei weitere Szenarien erstellt, um zu ermitteln, welche Szenarien am wahrscheinlichsten eintreten. Die sechs verschiedenen Szenarien sind in der nachstehenden Tabelle zusammengefasst.

Tabelle 1

Methode 1 — Beschreibung der sechs Szenarien

Szenarien	Beschreibung
1a)	Es wurden verschiedene Szenarien in Betracht gezogen, die einen Rückgang des Provisionssatzes des Unternehmens durch den Einsatzanteil, der als Gewinn an den Spieler zurückfließt (Return to Player, RTP), beinhalten. In jedem Szenario wurden die Steuern entsprechend den Änderungen, die sich in der Vergangenheit auf das Unternehmen ausgewirkt hatten, auf unterschiedliche Niveaus angehoben, um Maßnahmen zu simulieren, die der Staat nach dem vor dem PACTE-Gesetz geltenden Rahmen hätte einführen können.
1b)	
1c)	
2a)	Für jedes Szenario wurden 500 Simulationen nach dem Zufallsprinzip durchgeführt, die zeigen, wie sich der Provisionssatz von FDJ auf der Grundlage von drei Hypothesen hinsichtlich der jährlichen Wahrscheinlichkeit eines Rückgangs des Entgelts von FDJ entwickeln könnte.
2b)	
2c)	

- (103) Die Kommission räumt ein, dass diese sechs Szenarien auf Schätzmethoden beruhen, die im vorliegenden Fall für die Berechnung der Gebühr relevant sind.
- (104) Darüber hinaus räumt die Kommission ein, dass es naturgemäß schwierig ist, vorherzusagen, wie sich der Provisionssatz von FDJ über einen langen Zeitraum entwickeln wird⁽⁵⁹⁾, da es sich um eine regulatorische Variable handelt, die politischen Entscheidungen unterliegt.

⁽⁵⁸⁾ Die Prüfung des Geschäftsplans vor dem PACTE-Gesetz erstreckte sich auf einen unbegrenzten Zeitraum, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die ausschließlichen Rechte nach dem früheren Rechtsrahmen theoretisch dauerhaft gewährt wurden.

⁽⁵⁹⁾ Obwohl historische Daten einen Rückgang des Provisionssatzes von 2016 bis 2019 und von 1997 bis 2006 zeigen, ist es aufgrund der Reform schwierig, Vergleiche für den zweiten Zeitraum vorzunehmen.

- (105) Methode 2 (die Methode „Verwendung der WACC“) zielte darauf ab, eine ungefähre Berechnung der durch einen Diskontsatz-Spread verursachten Wertdifferenz zu ermöglichen (unter der Annahme, dass der Geschäftsplan unverändert blieb). Wie bei Methode 1 werden die Auswirkungen der Sicherung der ausschließlichen Rechte von FDJ und des steuerlichen Rahmens quantifiziert, aber es wird ein anderer Ansatz verfolgt (höhere WACC spiegeln ein höheres Risikoniveau wider, das einem weniger stabilen und vorhersehbaren Steuer- und Regelungsrahmen entspricht). Der Diskontsatz-Spread wird berechnet, indem die WACC von Unternehmen, die in demselben Sektor tätig sind, mit unterschiedlichen Sicherheitsniveaus in Bezug auf ihren Rechtsrahmen verglichen werden. Auf den Geschäftsplan vor dem PACTE-Gesetz⁽⁶⁰⁾ wurde ein Diskontsatz angewandt, bei dem WACC zugrunde gelegt wurden, die einen Risikoaufschlag im Vergleich zu den bei der Diskontierung des Geschäftsplans nach dem PACTE-Gesetz zugrunde gelegten WACC widerspiegeln. Der Risikoaufschlag wurde auf zweierlei Weise geschätzt. In Szenario 1 wurde die Differenz zwischen den Beta-Werten der Lotterieurunternehmen ([...]) einerseits und den Beta-Werten der Online-Glücksspiel- und Sportwettenunternehmen ([...]) andererseits zugrunde gelegt, wobei davon ausgegangen wurde, dass Letztere ein höheres Risikoprofil aufweisen (für den Wettbewerb geöffneter Sektor) als Erstere (von denen einige Monopole haben). In den Szenarien 2 und 3 wurde der Unterschied zwischen den WACC-Werten verwendet, die von Analysten, die europäische Energieversorger oder Versorgungsunternehmen untersuchen, veröffentlicht wurden, wobei einerseits die „unregulierten“ Versorgungsunternehmen ([...]) und andererseits Unternehmen, die als reguliert gelten und hauptsächlich im Bereich der Energieverteilung und des Energietransports tätig sind, betrachtet wurden. Dabei wurde davon ausgegangen, dass Letztere ein deutlich niedrigeres Risikoprofil aufweisen. Alle Zahlen, die für die verschiedenen Szenarien unter Anwendung dieser auf die Geschäftspläne angewandten Methode ermittelt wurden, geben eine Schätzung der Höhe der Gebühr an.
- (106) Die Kommission ist der Auffassung, dass Methode 2 auch für die Berechnung des ungefähren Werts der Gebühr relevant ist. Während verschiedene WACC-Annahmen (siehe Erwägungsgrund 105) berücksichtigt wurden, war es nach Auffassung der Kommission angemessen, dass sich die französischen Behörden bei der Berechnung der WACC von FDJ auf [...] als Vergleichsgrößen konzentrierten, da diese FDJ ähneln. Der Vergleich mit Unternehmen, die im Energiesektor tätig sind, ist ebenfalls relevant, da die Unterscheidung zwischen Energieversorgern und Unternehmen, die in erster Linie im Bereich Vertrieb und Transport tätig sind, hinsichtlich des Risikoprofils dem Vergleich zwischen Online-Glücksspiel- bzw. Sportwettenbetreibern und Lotteriegesellschaften ähnelt.
- (107) Methode 3, die von der CPT geforderte „ergänzende“ Methode, simulierte die Folgen eines theoretischen Szenarios, in dem der Staat und der Gesetzgeber beschlossen hätten, die ausschließlichen Rechte von FDJ gegen Zahlung einer Entschädigung zu beenden und anschließend FDJ eine Betriebsgenehmigung für 25 Jahre zu erteilen (was nicht dem entspricht, wozu sich der Gesetzgeber bei der Abstimmung über das PACTE-Gesetz entschied). Die Höhe der Gebühr wird berechnet als Differenz zwischen dem Wert der Lizenz (kombinierter Wert der diskontierten Cashflows über 25 Jahre, geschätzt auf der Grundlage des Geschäftsplans von FDJ für die Zeit nach dem PACTE-Gesetz) und der Höhe der Entschädigung, die FDJ aufgrund der verschuldensunabhängigen Haftung des Staates gezahlt wurde, was dem Wert des Geschäftsplans vor dem PACTE-Gesetz entspricht (der kombinierte Wert der Cashflows, die auf denselben WACC von rund 7 % auf Dauer abgezinst wurden, wobei der steuerliche Rahmen vor dem PACTE-Gesetz berücksichtigt und eine Verschlechterung des steuerlichen Umfelds zur Berücksichtigung der Steuerunsicherheit simuliert wurde), multipliziert mit einem Entschädigungsnachlass.
- (108) Die Kommission möchte betonen, dass es sehr schwierig ist, zur Stichhaltigkeit der Annahme Stellung zu nehmen, dass FDJ einen Verlust erleiden und eine Entschädigung für die Entziehung ihrer ausschließlichen und unbefristeten Rechte erhalten würde. Obwohl die französischen Behörden Beweise dafür vorgelegt haben, dass FDJ theoretisch Anspruch auf eine Entschädigung hätte haben können, wäre deren Höhe sehr schwer zu bemessen gewesen, insbesondere weil es schwierig war, zu beurteilen, in welcher Höhe der verursachte „Schaden“ als „außergewöhnlich“ angesehen werden könnte (Erwägungsgrund 108 des Einleitungsbeschlusses).
- (109) Nach Prüfung der Berechnung der Gebühr legten die französischen Behörden somit Spannen von Zahlen vor, deren Durchschnitt sich wie folgt darstellt: für Methode 1 [...] Mio. EUR, für Methode 2 [...] Mio. EUR und für die zusätzliche Methode [...] Mio. EUR.
- (110) In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen erklärte der Staatsrat, dass er die von den französischen Behörden geltend gemachten Auswirkungsfaktoren und die verschiedenen von ihnen vorgelegten Methoden geprüft habe, und wies darauf hin, dass seine eigene Bewertung zu einem Betrag von 380 Mio. EUR als Gebühr geführt habe. Die französischen Behörden konnten nicht mit Sicherheit sagen, welche Parameter von der CPT verwendet worden waren, um den Wert von 380 Mio. EUR zu ermitteln; Frankreich wies jedoch darauf hin, dass der Durchschnitt der anhand der verschiedenen Bewertungsansätze ermittelten Durchschnittswerte⁽⁶¹⁾ 377 Mio. EUR betrage und damit nahe am berechneten Betrag der Gebühr liege.

⁽⁶⁰⁾ Die Prüfung des Geschäftsplans vor dem PACTE-Gesetz erstreckte sich auf einen unbegrenzten Zeitraum, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die ausschließlichen Rechte nach dem früheren Rechtsrahmen theoretisch dauerhaft gewährt wurden.

⁽⁶¹⁾ Der Durchschnitt der Durchschnittswerte wird wie folgt berechnet: [...].

- (111) Die Kommission forderte Frankreich auf, eine alternative Methode (Methode 4) zur Berechnung der Gebühr auf der Grundlage eines theoretischen Alternativszenarios zu entwickeln, da sie Bedenken hinsichtlich der Dauer der ausschließlichen Rechte ohne das PACTE-Gesetz (kontrafaktisches Szenario) nach den Methoden 1, 2 und 3 hatte. Im Einleitungsbeschluss (Erwägungsgründe 106 und 107) äußerte die Kommission Zweifel an der Angemessenheit der zugrunde liegenden Annahme im kontrafaktischen Szenario, wonach FDJ seine Rechte unbegrenzt unter denselben Bedingungen hätte ausüben können.
- (112) Methode 4 beruht auf einem überarbeiteten Zeitrahmen für die ausschließlichen Rechte im kontrafaktischen Szenario und folglich auf Anpassungen der Provisionssätze im Zeitverlauf, die in den folgenden Absätzen im Einzelnen erläutert werden.
- (113) Nach Methode 4 gilt für die ausschließlichen Rechte eine Begrenzung der vor dem PACTE-Gesetz geltenden Voraussetzungen auf 25 Jahre. Diese Annahme ist konservativer als die in den drei ursprünglichen Methoden verwendete Hypothese, bei der davon ausgegangen wird, dass FDJ ohne das PACTE-Gesetz weiterhin alle seine ausschließlichen Rechte ohne jede zeitliche Begrenzung und zu identischen Bedingungen genutzt hätte.
- (114) Nach Ansicht der Kommission ist nicht sicher, ob FDJ, selbst wenn das PACTE-Gesetz nicht erlassen worden wäre, seine ausschließlichen Rechte nach dem vor dem PACTE-Gesetz geltenden Rechtsrahmen unbegrenzt hätte ausüben können, insbesondere weil der Rechtsrahmen in der Vergangenheit regelmäßig angepasst worden war und Frankreich bei der Einführung des PACTE-Gesetzes tatsächlich beschlossen hat, die Dauer der ausschließlichen Rechte zu begrenzen (auf 25 Jahre), als der Großteil des Kapitals von FDJ auf den privaten Sektor übertragen wurde. Methode 4 ermöglicht es, dieser Unsicherheit Rechnung zu tragen, indem in das kontrafaktische Szenario — ohne das PACTE-Gesetz und bei Nichtprivatisierung von FDJ — die Annahme aufgenommen wird, dass seine ausschließlichen Rechte nach 25 Jahren enden würden. Angesichts der wirtschaftlichen Entwicklungen (wie dem Aufkommen von Online-Glücksspielbetreibern nach der Liberalisierung von 2010) ist die Kommission der Auffassung, dass eine Dauer von 25 Jahren realistischer ist als ein unbestimmter Zeitrahmen. Dies kann als konservativ angesehen werden, da die ausschließlichen Rechte bis 2019 seit den 1970er-Jahren, d. h. seit mehr als 40 Jahren, bestanden hatten.
- (115) Vor diesem Hintergrund basiert Methode 4 auf einem kontrafaktischen Szenario mit einer festgelegten Dauer von 25 Jahren. Dadurch werden die ersten negativen Auswirkungen des PACTE-Gesetzes auf den Wert der ausschließlichen Rechte abgemildert, die von den französischen Behörden in den Methoden 1, 2 und 3 (siehe Erwägungsgrund 22 Buchstabe a) berücksichtigt wurden, was den von der Kommission in den Erwägungsgründen 106 und 107 des Einleitungsbeschlusses geäußerten Zweifeln entspricht.
- (116) Dieses Szenario ist angesichts der Einstellung positiver Cashflows nach 25 Jahren eindeutig konservativer als die von der CPT auf der Grundlage der Methoden 1, 2 und 3 entwickelten Szenarien.
- (117) Methode 4 umfasst jedoch eine weitere Anpassung, nämlich eine Änderung des Entgelts (Provisionssatz), das FDJ im Szenario vor dem PACTE-Gesetz erhalten hat. Auf Ersuchen der Kommission übermittelten die französischen Behörden unter Berücksichtigung des theoretischen Szenarios einer 25-jährigen Laufzeit für die ausschließlichen Rechte angepasste Parameter für den Provisionssatz.
- (118) In einer Situation, in der die ausschließlichen Rechte früher enden könnten (nach 25 Jahren statt unbefristet), würde FDJ ein vergleichsweise höheres finanzielles Risiko tragen, da man weniger Zeit hätte, um Renditen zu erzielen. Unter diesen Umständen ließe sich argumentieren, dass die Provisionssätze (und damit das Entgelt von FDJ) weniger sinken würden, als es einer Situation der Fall wäre, in der die Ansprüche auf unbestimmte Zeit fortbestünden.
- (119) Die Änderungen der Sätze basieren auf dem prognostizierten Anstieg der eingesetzten Beträge, wie im Geschäftsplan zur Berechnung der Gebühr prognostiziert ⁽⁶²⁾. Zu diesem Zweck haben die französischen Behörden auf die bei den anderen Methoden zugrunde gelegten Annahmen verwiesen und die Häufigkeit der Senkung der Provisionssätze angepasst, um dem Wissen Rechnung zu tragen, dass die ausschließlichen Rechte nach 25 Jahren enden würden.
- (120) Die Kommission ist der Auffassung, dass das Stützen des kontrafaktischen Szenarios ohne das PACTE-Gesetz auf die Annahme, dass die Rechte zeitlich begrenzt wären (d. h. die Auffassung, dass FDJ weiterhin in den Genuss der vor dem PACTE-Gesetz geltenden Bedingungen gekommen wäre, jedoch nur für 25 Jahre, d. h. bis 2044), ein konservativer Ansatz für die Feststellung ist, dass keine Beihilfe vorliegt.

⁽⁶²⁾ In der Vergangenheit änderte der Haushaltsminister regelmäßig die Provisionssätze von FDJ (nach Spielkategorien von 1997 bis 2016 und dann nach RTP-Spanne ab 2016). Neben der Reaktion auf die allgemeinere wirtschaftliche Entwicklung spiegelten diese Änderungen auch Schwankungen der von Spielern eingesetzten Beträge wider.

- (121) Die Kommission ist der Auffassung, dass Grund zu der Annahme besteht, dass die Provisionssätze in dem zeitlich begrenzten Szenario weniger erheblich gesenkt würden, da die Rechte im Geschäftsplan vor dem PACTE-Gesetz auf 25 Jahre begrenzt sind. Ihrer Ansicht nach sind die Dauer der Rechte und die Höhe des Entgelts konzeptionell miteinander verknüpft, und dieser Faktor beeinflusst sowohl das Entgelt als auch die Rentabilität von FDJ. Darüber hinaus stellt die Kommission fest, dass Frankreich nur die Häufigkeit der Senkung der Provisionssätze geändert hat und dass dies mit dem prognostizierten Anstieg der eingesetzten Beträge und den vor der Einführung des PACTE-Gesetzes vorgenommenen Anpassungen im Einklang stand.
- (122) Die der Methode 4 zugrunde liegenden Annahmen ergeben einen Wert von [...] EUR für die Rechte im kontrafaktischen Szenario (ohne das PACTE-Gesetz).
- (123) Da sich der Wert der Rechte im faktischen Szenario (nach dem PACTE-Gesetz) auf [...] EUR beläuft, liegt der Betrag der Gebühr nach Methode 4 bei 477 Mio. EUR und damit 97 Mio. EUR über den von der CPT berechneten 380 Mio. EUR.

6.1.5.1.3. Schlussfolgerung

- (124) Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die nach Methode 4 berechnete Gebühr bei 477 Mio. EUR und damit 97 Mio. EUR über dem von der CPT berechneten Entgelt (380 Mio. EUR) liegt.
- (125) Um sicherzustellen, dass keine Beihilfe vorliegt, hält die Kommission fest, dass Frankreich zugesagt hat, die Gebühr gegenüber dem von der CPT berechneten Entgelt um 97 Mio. EUR zu erhöhen.

7. SCHLUSSFOLGERUNGEN

- (126) Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass die Gewährung ausschließlicher Rechte an FDJ nach dem PACTE-Gesetz La Française des Jeux keinen wirtschaftlichen Vorteil verschaffte.
- (127) Aus diesem Grund stellt die Maßnahme auch keine staatliche Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 AEUV dar —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die von der Französischen Republik zugunsten von La Française des Jeux durchgeführte und um 97 Mio. EUR aufgestockte Maßnahme stellt keine Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union dar.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Französische Republik gerichtet.

Brüssel, den 31. Oktober 2024

Für die Kommission
Margrethe VESTAGER
Exekutiv-Vizepräsidentin