



2025/892

15.5.2025.

ODLUKA KOMISIJE (EU) 2025/892

od 31. listopada 2024.

o mjerama SA.56399 i SA.56634 (2021/C) (ex 2020/FC) koje je Francuska provela u korist društva La Française des Jeux

(priopćeno pod brojem dokumenta C(2024) 7735)

(Vjerodostojan je samo tekst na francuskom jeziku)

(Tekst značajan za EGP)

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 108. stavak 2. prvi podstavak,

uzimajući u obzir Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru, a posebno njegov članak 62. stavak 1. točku (a),

nakon poziva zainteresiranim stranama da dostave primjedbe u skladu s navedenim člancima ⁽¹⁾ i uzimajući u obzir te primjedbe,

budući da:

1. POSTUPAK

- (1) Komisija je 31. siječnja 2020. zaprimila pritužbu udruženja *Association Française du Jeu en Ligne* (dalje u tekstu „AFJEL”) ⁽²⁾ u vezi s navodnom dodjelom nezakonite državne potpore društvu La Française des Jeux (dalje u tekstu „FDJ”).
- (2) Komisija je 5. ožujka 2020. zaprimila još jednu pritužbu o istoj temi, koju je podnijelo udruženje Betting and Gaming Council (dalje u tekstu „BGC”) ⁽³⁾.
- (3) Komisija je 26. srpnja 2021. odlučila pokrenuti postupak utvrđen u članku 108. stavku 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu „UFEU”) kako bi ispitala navodnu mjeru potpore kojom su u zamjenu za nedostatnu naknadu osigurana isključiva prava dodijeljena na razdoblje od 25 godina (dalje u tekstu „odluka o pokretanju postupka”). O toj odluci Francusku je obavijestila 27. srpnja 2021.
- (4) Odluka Komisije o pokretanju postupka objavljena je u *Službenom listu Europske unije* 3. prosinca 2021. Komisija je pozvala zainteresirane strane da dostave svoje primjedbe u pogledu navodne mjere potpore.
- (5) Francuska je svoje primjedbe dostavila 3. studenog 2021. Komisija je 3. siječnja 2022. zaprimila pisane primjedbe društva FDJ. Istog dana zaprimila je i pisane primjedbe društva BETCLIC Entreprises Limited (dalje u tekstu „BETCLIC”) te udruženja Union des blessés de la face et de la tête (dalje u tekstu „UBFT”) i Fédération Nationale André Maginot (dalje u tekstu „FNAM”). Komisija je 12. siječnja 2022. zaprimila pisane primjedbe udruženja AFJEL, a 18. siječnja 2022. i udruženja BGC. Naposljetku je 20. siječnja 2022. zaprimila primjedbe udruženja European Gaming and Betting Association (dalje u tekstu „EGBA”).
- (6) Komisija je dopisima od 31. siječnja 2022. i 15. veljače 2022. Francuskoj prosljedila primjedbe zainteresiranih strana na odluku o pokretanju postupka i dala joj priliku da odgovori. Francuska je Komisiji odgovorila dopisom od 19. travnja 2022.

⁽¹⁾ SL C 487, 3.12.2021., str. 13. – Octroi supposé d'aide d'État illégale à la Française des Jeux – Poziv na podnošenje primjedaba u skladu s člankom 108. stavkom 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

⁽²⁾ AFJEL je trgovačko udruženje koje predstavlja većinu priređivača internetskog sportskog kladjenja licenciranih u Francuskoj.

⁽³⁾ BGC predstavlja 90 % subjekata iz industrije kladjenja i igara na sreću u Ujedinjenoj Kraljevini. U prvom redu predstavlja internetske priređivače igara na sreću koji su ondje licencirani.

- (7) E-porukama od 23. veljače 2022., 2. svibnja 2022., 8. srpnja 2022., 10. studenog 2022., 17. studenog 2022., 6. siječnja 2023., 8. ožujka 2023., 13. ožujka 2023., 20. ožujka 2023., 28. travnja 2023., 23. lipnja 2023., 13. rujna 2023., 29. rujna 2023., 26. listopada 2023., 14. prosinca 2023., 22. siječnja 2024., 23. siječnja 2024., 2. veljače 2024., 12. ožujka 2024., 22. travnja 2024., 28. travnja 2024., 16. svibnja 2024., 17. lipnja 2024., 18. rujna 2024. i 21. listopada 2024. predstavnik udruženja AFJEL i BGC dostavio je dodatne informacije te je 9. lipnja 2022. i 27. rujna 2022. održao rasprave s Komisijom.
- (8) Komisija je 17. srpnja i 23. listopada 2024. zaprimila dodatne informacije od francuskih tijela.
- (9) Komisija je 27. listopada 2022. održala rasprave s francuskim nacionalnim tijelom nadležnim za igre na sreću (dalje u tekstu „ANJ”). Tijelu ANJ dodatna pitanja uputila je 12. studenog 2022., a ono je na njih odgovorilo 27. veljače 2023.

2. OPIS DRUŠTVA FDJ I FRANCUSKOG TRŽIŠTA IGARA NA SREĆU

2.1. Društvo FDJ – korisnik navodne potpore

- (10) Društvo FDJ vodeći je priređivač igara na sreću u Francuskoj i drugi najveći priređivač lutrijskih igara u Europi. Njegova mreža obuhvaća više od 29 000 poslovnica u više od 11 000 općina, a zapošljava gotovo 3 000 ljudi ⁽⁴⁾.
- (11) Društvo FDJ 2023. prijavilo je promet od 2,621 milijardu EUR, EBITDA-u od 656,8 milijuna EUR i neto dobit od 425,1 milijun EUR. Njegov bruto prihod od igara na sreću iznosio je 6,7104 milijarde EUR ⁽⁵⁾.
- (12) Društvo FDJ je prvotni priređivač igara na sreću u Francuskoj. Država je 9. studenog 1978. društvu Société de la Loterie nationale et du Loto national, koje je 1991. postalo društvo FDJ, dodijelila isključiva prava organizacije i priređivanja nacionalne lutrije ⁽⁶⁾. Isključiva prava priređivanja sportskog kladenja (osim kladenja na konjičke utrke) dodijeljena su mu 1. travnja 1985. ⁽⁷⁾
- (13) Francuska je Zakonom br. 2010-476 od 12. svibnja 2010. liberalizirala sektor internetskih igara na sreću. Drugim riječima, tržišta kladenja na konjičke utrke, internetskog sportskog kladenja i internetskih pokeraških igara od tog su datuma otvorena za tržišno natjecanje. Međutim, društvo FDJ zadržalo je monopol na tržištu lutrijskih igara (lutrija i instant lutrija) i sportskog kladenja u poslovnica (osim konjičkih utrka) ⁽⁸⁾.
- (14) Tržište igara na sreću u Francuskoj reformirano je 22. svibnja 2019. (vidjeti odjeljak 2.2.).
- (15) Regulatorni akti na temelju kojih su dodijeljena isključiva prava iz uvodne izjave 12. stavljani su izvan snage 23. lipnja 2020. ⁽⁹⁾

⁽⁴⁾ Te su informacije dostupne u integriranom izvješću društva FDJ za 2023.: <https://www.fdjunited.com/2024/03/discover-the-2023-edition-of-the-fdj-groups-annual-integrated-report/>.

⁽⁵⁾ Konsolidirana računovodstvena dokumentacija društva FDJ za 2023.: <https://www.groupefdj.com/publications-et-resultats/>.

⁽⁶⁾ Ta isključiva prava dodijeljena su Odlukom br. 78-1067 od 9. studenog 1978. o organizaciji i priređivanju nacionalne lutrije i nacionalnog lota. Uvjeti za ostvarivanje tih prava utvrđeni su u ugovoru koji su država i društvo Société de la Loterie nationale et du Loto national potpisali 29. prosinca 1978.

⁽⁷⁾ Ta isključiva prava dodijeljena su Odlukom br. 85-390 od 1. travnja 1985. o organizaciji i priređivanju sportskog lota. Sporazum od 29. prosinca 1978. (vidjeti prethodnu bilješku) izmijenjen je kako bi odražavao prošireni opseg dodijeljenih isključivih prava. Zatim je još nekoliko puta izmijenjen kako bi se, među ostalim, i. proširio opseg dodijeljenih isključivih prava, ii. izmijenilo njegovo trajanje (koje je prvotno obuhvaćalo razdoblje od 30 godina, a posljednjom izmjenom od 9. ožujka 2006. produljeno je na neodređeno vrijeme), iii. unijele promjene koje se odnose na uvjete likvidacije društva, osobito kad je riječ o naknadi štete ako se odluka o povjeravanju organizacije i priređivanja igara na sreću na temelju isključivih prava stavi izvan snage.

⁽⁸⁾ Za detaljan opis pravnog okvira koji se primjenjivao prije reforme od 22. svibnja 2019. vidjeti odjeljak 2.2. odluke o pokretanju postupka.

⁽⁹⁾ Odluke br. 78-1067 od 9. studenog 1978. i br. 85-390 od 1. travnja 1985. stavljene su izvan snage 23. lipnja 2020. Sporazum na temelju odluka br. 78-1067 od 9. studenog 1978. i br. 85-390 od 1. travnja 1985. raskinut je.

2.2. Reforma igara na sreću u Francuskoj

- (16) Francuska tijela donijela su 22. svibnja 2019. Zakon br. 2019-486 o rastu i transformaciji poslovanja (dalje u tekstu „Zakon PACTE”), a 2. listopada 2019. Uredbu br. 2019-1015 o reformi propisa o igrama na sreću (dalje u tekstu „Uredba iz 2019.”). Kako bi se dopunila ta dva regulatorna akta, doneseno je i nekoliko odluka ⁽¹⁰⁾.
- (17) Francuska je tim aktima privatizirala društvo FDJ i reformirala propise o igrama na sreću.
- (18) Reforma propisa o igrama na sreću („reforma PACTE”) bila je usmjerena na dva glavna elementa, i to i. dodjelu isključivih prava priređivanja lutrijskih igara na internetu i izvan njega te sportskog klađenja u poslovnica društva FDJ na razdoblje od 25 godina u zamjenu za naknadu u iznosu od 380 milijuna EUR ⁽¹¹⁾ te ii. oporezivanje sportskog klađenja ⁽¹²⁾.

3. POKRETANJE FORMALNOG ISTRAŽNOG POSTUPKA

- (19) Kako je navedeno u uvodnim izjavama 1. i 2., Komisija je zaprimila dvije pritužbe o navodnoj dodjeli nezakonite državne potpore društvu FDJ-u: jednu je 31. siječnja 2020. podnijelo udruženje AFJEL, a drugu 5. ožujka 2020. udruženje BGC. Predmet obiju pritužbi bio je isti ⁽¹³⁾.

3.1. Opis mjere obuhvaćene formalnim istražnim postupkom

- (20) Zbog izmjena uvedenih Zakonom PACTE društvo FDJ državi je moralo platiti naknadu u iznosu od 380 milijuna EUR za priređivanje lutrijskih igara na internetu i izvan njega te sportskog klađenja u poslovnica. Ta naknada određena je na temelju načela iz članka 137. stavka IV. točke 1. Zakona PACTE, kako je razrađeno u članku 17. Uredbe iz 2019. (u kojem je propisano da se iznos naknade utvrđuje uz suglasnost Povjerenstva za udjele i prijenose (Commission des participations et des transferts) u specifikacijama propisanim u članku 16.).
- (21) Iznos naknade od 380 milijuna EUR koju društvo FDJ treba platiti (dalje u tekstu „naknada”) francuska tijela izračunala su primjenom diferencijalne metode: usporedila su teoretsku vrijednost budućih isključivih prava dodijeljenih tom društvu (od 2019. nadalje) u dva scenarija, onaj prije reforme provedene Zakonom PACTE (protučinjenični scenarij prije tog zakona) i onaj nakon reforme (uzimajući u obzir stvarni učinak tog zakona).

⁽¹⁰⁾ U prvom redu Odluka br. 2019-1060 od 17. listopada 2019. o utvrđivanju detaljnih pravila državnog nadzora nad društvom FDJ.

⁽¹¹⁾ Vidjeti odjeljak 2.3.1. odluke o pokretanju postupka. Člankom 137. Zakona PACTE društvu FDJ dodjeljuju se isključiva prava na ograničeno razdoblje, a Uredbom iz 2019. utvrđuje se opseg tih prava (članci 7. i 8. Uredbe) te uvjeti pod kojima se ona ostvaruju i njihovo trajanje, tj. 25 godina od objave Zakona PACTE (članak 15. Uredbe). Člankom 3. Uredbe br. 2019-1060 od 17. listopada 2019. o utvrđivanju detaljnih pravila strogog državnog nadzora nad društvom FDJ utvrđen je iznos od 380 milijuna EUR koji društvo FDJ treba platiti kao naknadu za isključiva prava koja su mu dodijeljena.

U sporazumu koji su država i društvo FDJ sklopili 17. listopada 2019. utvrđuju se aranžmani za ostvarivanje tih isključivih prava.

⁽¹²⁾ Vidjeti odjeljak 2.3.2. odluke o pokretanju postupka. Člankom 138. stavcima I., III. i IV. Zakona PACTE izmijenjena je porezna osnovica (bruto prihod od igara na sreću umjesto uloženog iznosa) i stope triju posebnih poreza koje su dužni platiti priređivači sportskog klađenja u Francuskoj.

⁽¹³⁾ Osim na davanje isključivih prava na razdoblje od 25 godina u zamjenu za nedostatnu naknadu (380 milijuna EUR) pritužbe su se odnosile i na i. izričito i neograničeno jamstvo da društvo FDJ neće izgubiti svoja isključiva prava ili licencije čak ni u slučaju teške povrede i ii. povlašteni porezni tretman društva FDJ za sportsko klađenje u poslovnica u odnosu na internetske priređivače. Nijedna od tih dviju mjera (navodno jamstvo ili navodna porezna pogodnost) nije bila obuhvaćena područjem primjene odluke o pokretanju postupka. Komisija je u odluci o pokretanju postupka napomenula da se navodnim jamstvom dodatno osiguravaju isključiva prava dodijeljena društvu FDJ. Ono je tako steklo prednost u smislu povećane vrijednosti tih isključivih prava, koju je trebalo procijeniti i uzeti u obzir pri izračunu naknade koju treba platiti za isključiva prava. Komisija je stoga smatrala da je pri procjeni naknade potrebno analizirati osiguravanje tih prava. Kad je riječ o navodnoj poreznoj pogodnosti, Komisija je istaknula da je porezni status društva FDJ neizravno uzela u obzir pri procjeni naknade jer su pri provjeri visine naknade za isključiva prava uzete u obzir sve financijske prednosti dodijeljene tom društvu.

- (22) Prema detaljnom financijskom izvješću francuskih tijela od 13. rujna 2019. teoretska vrijednost isključivih prava dodijeljenih društvu FDJ prije njihove reforme u okviru Zakona PACTE procijenjena je u rasponu od [...] * milijuna EUR do [...] milijuna EUR. Francuska tijela smatrala su da bi reforma na tu teoretsku vrijednost utjecala:
- (a) negativno jer su isključiva prava u skladu s njom ograničena na 25 godina, dok su prethodno bila dodijeljena na neodređeno vrijeme (što je dovelo do smanjenja vrijednosti, koja je u financijskom izvještaju procijenjena u rasponu od [...] milijuna EUR do [...] milijuna EUR);
 - (b) pozitivno jer su isključiva prava osigurana ⁽¹⁴⁾, a porezni okvir bio je stabilniji ⁽¹⁵⁾, zbog čega je poslovni plan bio manje rizičan nego tijekom primjene prethodnih odredbi (što je dovelo do povećanja vrijednosti, koja je u financijskom izvještaju procijenjena u rasponu od [...] milijuna EUR do [...] milijuna EUR);
 - (c) negativno zbog kombiniranih učinaka promjene u oporezivanju tijekom poslovnog plana i drugih dodatnih troškova koje je društvo FDJ imalo zbog Zakona PACTE, kao što su troškovi osiguranja od rizika druge ugovorne strane i marketinški troškovi (što je dovelo do smanjenja vrijednosti, koja je u financijskom izvještaju procijenjena na [...] milijuna EUR).
- (23) Stoga je teoretska vrijednost isključivih prava društva FDJ nakon reforme PACTE procijenjena na [...] EUR (potencijalno u rasponu od [...] EUR do [...] EUR ovisno o ponderiranom prosječnom trošku kapitala i prihodu od isključivih prava).
- (24) Francuska tijela stoga su procijenila da naknada koju društvo FDJ treba platiti za svoja isključiva prava iznosi od 121 do 748 milijuna EUR ⁽¹⁶⁾, što odgovara financijskom učinku Zakona PACTE.
- (25) Nakon što je Povjerenstvo za udjele i prijenose (dalje u tekstu „CPT“) dalo svoje mišljenje, francuska tijela zaključila su da bi društvo FDJ trebalo platiti naknadu u iznosu od 380 milijuna EUR, koja odražava pravednu procjenu razlike između teoretske vrijednosti isključivih prava društva FDJ prije reforme provedene Zakonom PACTE i teoretske vrijednosti tih prava nakon reforme.

3.2. Odluka o pokretanju postupka

- (26) U odluci o pokretanju postupka Komisija je dovela u pitanje pristup francuskih nadležnih tijela (diferencijalna metoda) i usklađenost naknade s tržišnom cijenom. Ako naknada nije usklađena s tržišnom cijenom, društvo FDJ imalo bi konkurentsku prednost.
- (27) Komisija je napomenula da je u odluci o grčkom priređivaču OPAP (dalje u tekstu „presedan OPAP“) ⁽¹⁷⁾ potporu smatrala usklađenom s tržišnom cijenom ako je država nositelju prava dopustila samo razuman povrat ⁽¹⁸⁾. U odluci je navela i da je za utvrđivanje razumne dobiti prikladna metoda diskontiranog novčanog toka ⁽¹⁹⁾.
- (28) Komisija je u odluci o pokretanju postupka istaknula da su francuska tijela primijenila metodu novčanog toka kako bi kvantificirala naknadu koju treba platiti društvo FDJ, ali su odstupila od pristupa koji su grčka tijela primijenila u presedanu OPAP. Na temelju diferencijalne metode oslonila su se na usporedbu teoretske vrijednosti isključivih prava društva FDJ prije reforme PACTE i teoretske vrijednosti tih prava nakon reforme, dok su se u pristupu primijenjenom u predmetu OPAP razmatrali budući povrati ostvareni tijekom trajanja licencije.

(*) *Povjerljive informacije.*

⁽¹⁴⁾ U skladu s prijašnjim odredbama regulatorno tijelo u svakom je trenutku društvu FDJ moglo oduzeti povlastice koje proizlaze iz tih prava, a sada su mu ona dodijeljena zakonom i samo ih zakonodavac može opozvati.

⁽¹⁵⁾ Javna davanja prethodno su bila utvrđena na godišnjoj razini. Zbog toga je država često mijenjala javna davanja primjenjiva na društvo FDJ, pa je njegova profitabilnost bila neizvjesna.

⁽¹⁶⁾ Okvirni raspon nakon ažuriranja poslovnog plana društva FDJ.

⁽¹⁷⁾ Vidjeti Odluku Komisije od 4. siječnja 2013. u predmetu SA.33988 (SL C 1, 4.1.2013., str. 7.), uvodne izjave 28., 29. i 32., potvrđenu presudom Općeg suda od 8. siječnja 2015. u predmetu Club Hotel Loutraki i dr./Komisija, T-58/13, ECLI:EU:T:2015:1 i presudom Suda od 21. prosinca 2016. u predmetu Club Hotel Loutraki i dr./Komisija, C-131/15 P, ECLI:EU:C:2016:989.

⁽¹⁸⁾ Minimalni povrat potreban za pokrivanje troškova poslovanja i ulaganja povezanih s ostvarivanjem prava uvećano za razumnu dobit.

⁽¹⁹⁾ Diskontirani novčani tok je metoda koja se upotrebljava za procjenu vrijednosti imovine ili poduzeća diskontiranjem očekivanih budućih novčanih tokova na njihovu sadašnju vrijednost. U skladu s njom uzimaju se u obzir vrijeme i rizik povezan s tim budućim tokovima.

- (29) Budući da su u metodi izračuna koju je iznijela Francuska zadržani povrati prije reforme, ali nije navedeno jesu li oni sami bili razumni, Komisija je postavila pitanje je li društvo FDJ nakon reforme PACTE doista zadržalo samo razuman povrat.
- (30) Osim toga, Komisija je osporila stajalište francuskih tijela da se učinak ograničenog broja izmjena zakona na vrijednost isključivih prava može ocijeniti primjenom diferencijalne metode zbog kontinuiteta situacije prije i nakon donošenja Zakona PACTE. Komisija je preliminarno smatrala da isključiva prava društva FDJ prije donošenja tog zakona nisu bila osigurana i moglo ih se opozvati. Na temelju toga izrazila je sumnju u opravdanost diferencijalne metode. Komisija je dovela u pitanje i vjerodostojnost prava društva FDJ na naknadu štete na temelju objektivne odgovornosti države ako se isključiva prava u budućnosti opozovu.
- (31) Čak i pod pretpostavkom da je diferencijalna metoda opravdana, Komisija je dovela u pitanje i vrijednost isključivih prava prije i nakon Zakona PACTE koju je Francuska procijenila za potrebe tog izračuna.
- (32) Naposljetku, Komisija je općenito istaknula da se naknada od 380 milijuna EUR čini niskom u usporedbi s onom koju je društvo OPAP platilo za manje grčko tržište i ograničenja prava.
- (33) Komisija je u odluci o pokretanju postupka navela da se čini da su svi ostali kriteriji za kvalifikaciju mjere kao državne potpore ispunjeni, jedino ostaje dvojba je li postojala prednost. Navela je da ne raspolaže dokazima na temelju kojih bi mogla zaključiti da je mjera spojiva s unutarnjim tržištem ako se konkurentska prednost potvrdi, a mjera kvalificira kao državna potpora.

4. PRIMJEDBE ZAINTERESIRANIH STRANA

- (34) U primjedbama na odluku o pokretanju postupka dvije zainteresirane strane složile su se s francuskim tijelima (društvo FDJ te udruženja UBFT i FNAM), dok su četiri zainteresirane strane potvrdile sumnje koje je Komisija izrazila u odluci o pokretanju postupka (udruženja EGBA, BGC i AFJEL te društvo BETCLIC).

4.1. Strane koje su se složile s francuskim tijelima

4.1.1. DRUŠTVO FDJ

- (35) Društvo FDJ u prvom se redu nije složilo s tvrdnjom Komisije da su prava koja proizlaze iz Zakona PACTE nova, već je tvrdilo da su nastavak prava koja su postojala prije donošenja tog zakona.
- (36) Prvo, društvo FDJ tvrdilo je da Zakonom PACTE prava koja su mu prvotno dodijeljena nisu ukinuta kako bi se ponovno dodijelila. Prava nastala donošenjem Zakona PACTE smatralo je nastavkom prava koja su postojala prije tog zakona, što potvrđuje i parlamentarno pripremno izvješće o tom zakonu, u kojem se navodi da se isključiva prava zadržavaju⁽²⁰⁾. Društvo FDJ tvrdilo je da procjena učinka nacrtu zakona od 18. lipnja 2018.⁽²¹⁾ neupitno pokazuje da je reforma provedena samo kako bi se zadržao strog državni nadzor nad privatiziranim poduzećem i pojasnili određeni načini poslovanja.
- (37) Drugo, društvo FDJ tvrdilo je da opseg prava koja proizlaze iz Zakona PACTE nije izmijenjen, što potvrđuju parlamentarni dokumenti⁽²²⁾. Tvrdilo je da su u novom regulatornom okviru donesenom reformom iz 2019. samo preciznije definirane igre koje to društvo smije priređivati kako bi se pojasnili i precizirali postojeći aranžmani, ali njihov opseg nije promijenjen.
- (38) Treće, kao odgovor na uvodnu izjavu 101. odluke o pokretanju postupka društvo FDJ tvrdilo je da isključiva prava koja proizlaze iz Zakona PACTE nemaju nove značajke.

⁽²⁰⁾ Izvješće br. 1088 od 15. rujna 2018. koje su u ime posebnog parlamentarnog odbora zaduženog za razmatranje nacrtu Zakona PACTE sastavili Jean-Noël Barrot, Coralie Dubost, Marie Lebec i Denis Sommer, str. 799.

⁽²¹⁾ Procjena učinka nacrtu zakona o rastu i transformaciji poduzeća, 18. lipnja 2018., str. 440.

⁽²²⁾ Vidjeti informativno izvješće Odbora za ekonomske poslove o provedbi Zakona br. 2019-486 od 22. svibnja 2019. o rastu i transformaciji poduzeća, dostupno na: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/l15b2619_rapport-information.

- (39) Četvrto, društvo je tvrdilo da je Zakonom PACTE samo izmijenjen „pravni instrument” na temelju kojeg koristi isključiva prava u kontekstu svoje privatizacije. Drugim riječima, isključiva prava koja su prethodno proizlazila iz regulatornih tekstova sada proizlaze iz zakonodavstva.
- (40) Društvo FDJ zatim je osporilo navod da prava prije donošenja Zakona PACTE nisu bila osigurana.
- (41) Prvo, napomenulo je da francusko pravo poznaje načelo prema kojem se u aktima mogu utvrditi opoziva prava čiji opoziv daje pravo na naknadu štete.
- (42) Drugo, tvrdilo je da su prava prije donošenja Zakona PACTE utvrđena upravo na taj način te da bi mu u slučaju njihova opoziva bila isplaćena naknada štete.
- (43) Treće, tvrdilo je da isključiva prava nakon donošenja Zakona PACTE nisu neotuđiva, već ih je u skladu s tim zakonom moguće opozvati.
- (44) Nadalje, društvo FDJ tvrdilo je da naknada koju je platilo za isključiva prava na temelju Zakona PACTE nije niža od naknade koju je za svoja isključiva prava platilo društvo OPAP.
- (45) Prvo, kad je riječ o predmetu OPAP, tvrdilo je da je 300 od ukupno 375 milijuna EUR naknade društvo OPAP zapravo platilo 2011. kao predujam za dio javnih davanja koje je trebalo isplatiti u razdoblju 2020. – 2030., te da bi se naknadom za isključiva prava stoga trebalo smatrati samo preostalih 75 milijuna EUR.
- (46) Drugo, društvo FDJ tvrdilo je da je moralo platiti više za posebna javna davanja ⁽²³⁾ nego društvo OPAP (2,5 puta više u razdoblju 2011. – 2020.) i da je u tom razdoblju ostvarilo mnogo nižu neto dobit od društva OPAP (1,3 milijarde EUR u odnosu na 2,4 milijarde EUR dobiti društva OPAP).
- (47) Naposljetku, društvo FDJ tvrdilo je da je prije Zakona PACTE od 2006. imalo prava neograničenog trajanja, koja su se mogla opozvati samo ako država u zamjenu za to isplati naknadu.

4.1.2. UDRUŽENJA UBFT I FNAME

- (48) Ta dva udruženja osporila su tvrdnju Komisije da prava dodijeljena društvu FDJ prije donošenja Zakona PACTE nisu bila osigurana i da su bila opoziva ⁽²⁴⁾. Tvrdila su da prava nije bilo moguće dovesti u pitanje iznenada i bez naknade štete. Navela su da su ta isključiva prava u više navrata potvrdili vlada (u okviru liberalizacije 2010.) i francuski sudovi (Državno vijeće i Kasacijski sud 2000. ⁽²⁵⁾, 2007. ⁽²⁶⁾, 2009. ⁽²⁷⁾, 2011. ⁽²⁸⁾ i 2013. ⁽²⁹⁾) te su istaknula da je Komisija 2017. okončala nekoliko postupaka zbog povrede prava i pritužbi u vezi s igrama na sreću.
- (49) Ta dva udruženja osporila su i tvrdnju Komisije da društvo FDJ u slučaju opoziva prava ne bi moglo zahtijevati naknadu štete. Prema njihovu mišljenju francuski sudovi smatrali bi da je opoziv prava ozbiljna i iznimna mjera koja stoga dovodi do prava na naknadu štete. Napomenula su da postoji presedan u kojem je naknada štete isplaćena nakon što je država opozvala isključiva prava na lutriju ⁽³⁰⁾.

⁽²³⁾ Konkretno, doprinosi za socijalno osiguranje (CSG, CRDS), porezi i socijalna davanja za sportsko klađenje, davanje za razvoj sporta, PDV, administrativne pristojbe.

⁽²⁴⁾ Vidjeti uvodnu izjavu 109. odluke o pokretanju postupka.

⁽²⁵⁾ Državno vijeće, 15. svibnja 2000., *Confédération française des professionnels en jeux automatiques*, br. 202666.

⁽²⁶⁾ Državno vijeće, 12. ožujka 2007., *Syndicat des casinos modernes de France*, br. 295882.

⁽²⁷⁾ Kasacijski sud, Kazneni odjel, 3. lipnja 2009., br. 08-82.941.

⁽²⁸⁾ Državno vijeće, 30. prosinca 2011., *Stanley International Betting Limited*, br. 330604.

⁽²⁹⁾ Državno vijeće, 10. srpnja 2013., *Stanley International Betting Limited*, br. 357359.

⁽³⁰⁾ Grupa GIE Prelo, čiji su članovi bili udruženja UBFT i FNAME, 1975. dobila je isključiva prava za priređivanje lota na razdoblje od 10 godina. Međutim, država je 1978. odlučila opozvati prava dodijeljena grupi GIE Prelo, a prava priređivanja nacionalnog lota i lutrije povjerila je društvu Société de la Loterie Nationale et du Loto national (dalje u tekstu „SLNLN”). Zbog opoziva prava članovima grupe GIE Prelo isplaćena je naknada štete, i to i. 49 % kapitala za nominalni doprinos u iznosu od [...] milijuna EUR i ii. provizija na uloge u loto igrama. Udruženja UBFT i FNAME tvrdila su da je bivšim članovima grupe GIE Prelo od 1979. do 2008. zbog djelomičnog gubitka isključivih prava za priređivanje lota isplaćena naknada štete u iznosu od približno [...] milijuna EUR, prilagođeno za inflaciju.

- (50) Naposljetku, suprotno tvrdnjama Komisije iz odluke o pokretanju postupka ⁽³¹⁾, ta su udruženja smatrala da društvo FDJ državi još od 1978. isplaćuje naknadu za isključiva prava u obliku poreza i neporeznih davanja. Od 1978. do 2019. društvo FDJ državi je isplatilo više desetaka milijardi eura u obliku posebnih davanja na igre, država je 1983. jednostrano povukla [...] milijuna FRF, a 1985. još [...] milijuna FRF te je od 1988. do 2017. društvo FDJ svojim dioničarima isplatilo [...] svoje raspodjeljive dobiti, od čega je 72 % pripalo državi.

4.2. Stranke koje smatraju da su sumnje izražene u odluci o pokretanju postupka osnovane

4.2.1. UDRUŽENJE EGBA

- (51) Pozivajući se na presedan OPAP, udruženje EGBA tvrdilo je da je naknada koju je društvo FDJ platilo za isključiva prava nedostatna.
- (52) Udruženje EGBA smatralo je da je naknada koju je društvo FDJ trebalo platiti znatno niža od neto sadašnje vrijednosti isključivih prava, pa to društvo ostvaruje povrat koji premašuje razumnu dobit. Udruženje je tvrdilo da su metoda koju su francuska tijela primijenila za utvrđivanje iznosa naknade (diferencijalna metoda) i njihove procjene (vrijednost prava prije i poslije donošenja Zakona PACTE) bile pogrešne.
- (53) Smatralo je da su sve sumnje koje je Komisija izrazila u odluci o pokretanju postupka i na koje se upućuje u uvodnim izjavama od 26. do 32. ove Odluke osnovane.

4.2.2. UDRUŽENJA AFJEL I BGC

- (54) Udruženja AFJEL i BGC tvrdila su da naknada u iznosu od 380 milijuna EUR koju je društvo FDJ trebalo platiti za isključiva prava tijekom razdoblja od 25 godina (2019. – 2044.) nije dostatna.
- (55) Udruženja AFJEL i BGC tvrdila su da naknada u iznosu od 380 milijuna EUR nije u skladu s tržišnom cijenom. Prvo, tvrdila su da je metoda izračuna te naknade pogrešna jer je protivna presedanu OPAP. Oспорila su argument francuskih nadležnih tijela da su prava društva FDJ nakon donošenja Zakona PACTE nastavak prava iz razdoblja prije tog zakona, a ne nova prava: prema njihovu mišljenju Zakon PACTE novi je pravni okvir kojim su znatno promijenjeni aranžmani koji su prethodno bili na snazi. Osim toga, smatrala su da bi naknadu trebalo izračunati uzimajući u obzir sve nezakonite potpore primljene od 2010. do 2019. Drugo, navela su da društvo FDJ nema pravo na naknadu štete ako se isključiva prava opozovu. Treće, tvrdila su da naknada nije pravilno procijenjena jer su francuska tijela pogrešno pretpostavila da bi reforma mogla negativno utjecati na društvo FDJ. Naprotiv, isključiva prava koja ono može koristiti i prihodi koji iz toga proizlaze bili su osigurani i potvrđeni, opseg tih prava proširen je i to je društvo uživalo pogodnosti povoljnijeg poreznog sustava. Četvrto, tvrdila su da Francuska nije uzela u obzir prošireni opseg mogućnosti igara na sreću koje društvo FDJ ima na raspolaganju na temelju isključivih prava koja su na snazi nakon donošenja Zakona PACTE.

4.2.3. DRUŠTVO BETCLIC

- (56) Društvo BETCLIC u svojim je primjedbama obavijestilo Komisiju o tekućim postupcima pred Državnim vijećem kojima se nastoje osporiti odluke donesene na temelju Uredbe iz 2019. (vidjeti uvodnu izjavu 16. ove Odluke).
- (57) Društvo BETCLIC Komisiji je prosljedilo zahtjeve podnesene Državnom vijeću, u kojima je na temelju presedana OPAP tvrdilo da je naknada koju je društvo FDJ platilo za isključiva prava nedostatna.

⁽³¹⁾ Vidjeti uvodnu izjavu 98. odluke o pokretanju postupka.

5. PRIMJEDBE FRANCUSKIH TIJELA

- (58) Francuska tijela 26. svibnja 2020. odgovorila su na dopise Komisije od 25. veljače 2020. i 13. ožujka 2020. Primjedbe na odluku o pokretanju postupka od 26. srpnja 2021. dostavila su 3. studenog 2021., a 22. travnja 2022. dostavila su dodatne primjedbe.
- (59) Prvo, francuska tijela tvrdila su da Zakonom PACTE nisu ukinuta prethodna prava i dodijeljena nova, nego je izmijenjen pravni okvir za prava koja su društvu FDJ već dodijeljena. Prema njihovu mišljenju u Zakonu PACTE i. nisu se promijenili nositelj prava (društvo FDJ), pravna priroda isključivih prava i njihov opseg, ii. samo je trajanje prava skraćeno (s neograničenog na 25 godina) i iii. postrožen je pravni okvir, prije svega dio koji se odnosi na porezni sustav i osnivanje regulatornog tijela, te je opseg prava pojašnjen. Francuska tijela oslonila su se na opću analizu Zakona PACTE, koja se temelji na parlamentarnim dokumentima ⁽³²⁾ i stajalištima Državnog vijeća ⁽³³⁾, na raspored stupanja na snagu različitih izmjena isključivih prava, koje su se dogodile na različite datume, kao i na tumačenje suglasnosti koju je CPT dao za financijski doprinos koji društvo FDJ treba platiti na temelju Zakona PACTE ⁽³⁴⁾.
- (60) Drugo, francuska tijela smatrala su da primjena diferencijalne metode nije dovela do procjene preniske naknade koju je društvo FDJ trebalo platiti za isključiva prava.
- (61) Istaknula su da metoda procjene te naknade nije usporediva s onom iz presedana OPAP jer je društvo FDJ prije donošenja Zakona PACTE već imalo isključiva prava na neodređeno vrijeme. Osim toga, nisu mu dodijeljena nova isključiva prava, već su njegova postojeća prava osigurana i vremenski ograničena. Nadalje, smatrala su da je vrijednost osiguranih isključivih prava dodijeljenih društvu FDJ uzeta u obzir pri izračunu financijske naknade.
- (62) Treće, francuska tijela tvrdila su da teoretska vrijednost prava nakon donošenja Zakona PACTE nije preniska na temelju primjene diferencijalne metode jer društvo FDJ u skladu s tim zakonom ne može razviti nove igre.
- (63) Francuska tijela tvrdila su da je CPT neovisno procijenio naknadu na temelju pristupa s više kriterija, u okviru kojeg je primijenio objektivne metode na temelju izvješća banaka koje savjetuju francusku državu.
- (64) Četvrto, francuska tijela istaknula su da, iako u skladu sa zakonom o državnim potporama prije donošenja Zakona PACTE službeno nije isplaćena nikakva naknada, društvo FDJ od svojeg osnivanja u državni proračun uplaćuje znatne iznose u obliku davanja na uloge.
- (65) Tvrdila su i da se predmet koji se odnosi na društvo FDJ ne može usporediti s predmetom OPAP, koji se odnosio na dodjelu novih prava i produljenje prava koja su trebala isteći, dok je u ovom predmetu Zakonom PACTE Francuska samo izmijenila prava koja su društvu FDJ bila neprekidno dodijeljena. Osim toga, tvrdila su da je naknada od 380 milijuna EUR usporediva s naknadom koju je Komisija prihvatila u presedanu OPAP. Francuska tijela izračunala su da su naknade koje su platila društva FDJ i OPAP slične, pa čak i vrlo slične, kad se usporede s njihovim odgovarajućim bruto prihodima od igara na sreću ⁽³⁵⁾.
- (66) Peto, francuska tijela tvrdila su da predmetna mjera nije utjecala na tržišno natjecanje jer je društvo FDJ kao subjekt s isključivim pravima imalo zakonski monopol, što znači da nije bilo natjecanja na tržištu ili za tržište. Osim toga, francuska nadležna tijela tvrdila su da nije vjerojatno da će financijska prednost za društvo FDJ koja proizlazi iz dodjele isključivih prava otežati ulazak subjekata iz drugih država članica na francusko tržište jer se oni ne natječu s igrama koje društvo FDJ priređuje na temelju isključivih prava.

⁽³²⁾ Vidjeti parlamentarna izvješća br. 1088 od 15. rujna 2018. u ime posebnog parlamentarnog odbora zaduženog za razmatranje nacrtu Zakona PACTE i br. 254 u ime posebnog odbora Senata zaduženog za razmatranje nacrtu Zakona PACTE.

⁽³³⁾ Mišljenja Državnog vijeća br. 394599 i br. 395021, 14. lipnja 2018.

⁽³⁴⁾ Vidjeti mišljenje Povjerenstva za udjele i prijenose br. 2019-A.C.-1 od 7. listopada 2019.

⁽³⁵⁾ Francuska tijela izračunala su da vrijednost isključivih prava društva OPAP zapravo iznosi samo 75 milijuna EUR, što je oko 4,8 % njegova bruto prihoda od igara na sreću 2018. ili 0,48 % godišnje od koncesije, dok 380 milijuna EUR koje je društvo FDJ platilo za svoja isključiva prava odgovara 7,4 % njegova bruto prihoda od igara na sreću 2018. ili 0,3 % godišnje od koncesije.

- (67) Šesto, francuska tijela istaknula su u dopisu od 15. travnja 2022. da osiguravanje isključivih prava društva FDJ na temelju Zakona PACTE ne znači da su prava postala neopoziva jer zakonodavac i dalje ima ovlast da ih opozove prije njihova isteka. Osim toga, Zakonom br. 2010-476 od 12. svibnja 2010., kako je izmijenjen Uredbom iz 2019., već je utvrđen mehanizam na temelju kojeg regulatorno tijelo društvu FDJ može privremeno oduzeti ili ukinuti dozvolu za priređivanje igara na sreću zbog nepoštovanja odobrenih uvjeta za priređivanje igara i mehanizam na temelju kojeg ministar nadležan za proračun može obustaviti ili zabraniti priređivanje određene igre iz razloga javnog poretka. Ti su se mehanizmi primjenjivali na sve igre koje je društvo FDJ priređivalo na temelju svojih isključivih prava. Osiguravanje prava na temelju Zakona PACTE imalo je pozitivan učinak u smislu prelaska s isključivih prava koja su prethodno bila dodijeljena odlukom na neodređeno vrijeme na isključiva prava predviđena zakonom na razdoblje od najviše 25 godina (čime se smanjuje premija rizika kao dio kapitalnih troškova društva FDJ) i uspostave stabilnijeg poreznog okvira. CPT je uzeo u obzir taj učinak pri procjeni naknade koju je društvo FDJ trebalo platiti. Osim toga, francuska tijela istaknula su da smatraju da je reformom znatno postrožen postojeći nadzor nad igrama koje priređuje društvo FDJ i da je donošenjem Zakona PACTE uže definiran opseg njegovih isključivih prava ⁽³⁶⁾.
- (68) Naposljetku, francuska tijela obavijestila su Komisiju o odlukama Državnog vijeća br. 436434, br. 436450, br. 436814, br. 436822, br. 436866, br. 436439, br. 436441 i br. 436449 od 14. travnja 2023. kojima su odbijene sve pritužbe podnositelja pritužbi ⁽³⁷⁾ i u kojima je potvrđeno da su isključiva prava društva FDJ bila neprekinuta prije i nakon donošenja Zakona PACTE. Francuska tijela smatrala su da to podupire njihov pristup da naknadu za isključiva prava izračunaju primjenom diferencijalne metode.

6. OCJENA MJERE

- (69) U skladu s člankom 107. stavkom 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU), „svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku koja narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj, nespojiva je s unutarnjim tržištem u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama”.
- (70) Mjera se stoga smatra državnom potporom u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a ako su kumulativno ispunjeni sljedeći kriteriji:
- (a) predmetna mjera financira se iz državnih sredstava i pripisiva je državi;
 - (b) mjerom je dodijeljena gospodarska prednost njezinu korisniku ili korisnicima;
 - (c) ta prednost mora biti selektivna; te
 - (d) predmetna mjera narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje i može utjecati na trgovinu među državama članicama.

6.1. Postojanje državne potpore

6.1.1. Pojam poduzetnika i gospodarske djelatnosti

- (71) Prema ustaljenoj sudskoj praksi „pojam poduzetnika označava svaki subjekt koji se bavi gospodarskom djelatnošću, neovisno o pravnom statusu tog subjekta i načinu njegova financiranja” ⁽³⁸⁾. Klasifikacija pojedinog subjekta kao poduzetnika stoga u potpunosti ovisi o vrsti njegovih djelatnosti. Sud dosljedno smatra da su „sve djelatnosti koje se sastoje od nuđenja robe i usluga na određenom tržištu gospodarske djelatnosti” ⁽³⁹⁾.

⁽³⁶⁾ Francuska tijela tvrdila su da pravila prije donošenja Zakona PACTE nisu uključivala odredbe o najvećem broju lutrijskih igara koje društvo FDJ može prirediti, dok je u skladu sa Zakonom PACTE on ograničen na ukupno 140 lutrijskih igara, od čega najviše 40 igara izvan interneta i 100 igara na internetu (vidjeti članak D.322-14 Zakonika o unutarnjoj sigurnosti).

⁽³⁷⁾ Osim pritužbe koja se odnosi na iznos pristojbe, za koji je Državno vijeće odlučilo prekinuti postupak do odluke Komisije.

⁽³⁸⁾ Presuda Suda od 12. rujna 2000., Pavlov i dr., spojeni predmeti od C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, točka 74.

⁽³⁹⁾ Vidjeti presudu Suda od 16. lipnja 1987., *Komisija/Italija*, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, točka 7.; presudu Suda od 18. lipnja 1998., *Komisija/Italija*, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, točka 36.; presudu Suda od 12. rujna 2000., *Pavlov i dr.*, spojeni predmeti od C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, točka 75.

- (72) Društvo FDJ uz naknadu priređuje lutrijske igre (lutrija i instant lutrija) i pruža uslugu sportskog klađenja (osim konjičkih utrka) na tržištu igara na sreću (u tom pogledu vidjeti odjeljak 2.1. ove Odluke).
- (73) Stoga je društvo FDJ poduzetnik koji obavlja gospodarsku djelatnost u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.

6.1.2. *Upotreba državnih sredstava i pripisivost mjera državi*

- (74) U skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a jedino mjere koje dodjeljuje država ili su dodijeljene iz državnih sredstava mogu činiti državne potpore. Dodjela prednosti izravno ili neizravno državnim sredstvima i pripisivost takve mjere državi dva su odvojena i kumulativna uvjeta za postojanje državne potpore ⁽⁴⁰⁾.
- (75) Kad je riječ o kriteriju pripisivosti mjere državi, Komisija napominje da je reforma isključivih prava uvedena Zakonom PACTE, Uredbom iz 2019. i Provedbenom odlukom br. 2019-1060 od 17. listopada 2019. ⁽⁴¹⁾ Stoga se mjera može pripisati državi jer je ona donijela navedene pravne akte.
- (76) Kad je riječ o kriteriju koji se odnosi na državna sredstva, trebalo bi napomenuti da država pri dodjeli posebnih prava može djelovati kao regulatorno tijelo i legitimno odlučiti da neće maksimalno povećati prihode koji bi se inače mogli ostvariti, a da to ne bude obuhvaćeno pravilima o državnim potporama, pod uvjetom da se prema svim predmetnim subjektima postupa u skladu s načelom nediskriminacije te da postoji inherentna veza između postizanja regulatorne svrhe i odricanja od prihoda ⁽⁴²⁾. U takvim slučajevima postupak odabira mora se temeljiti na kriterijima koji su unaprijed utvrđeni na transparentan i nediskriminirajući način ⁽⁴³⁾. U takvom scenariju nositelji prava ne bi primali državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a. Međutim, ti uvjeti u ovom predmetu nedvojbeno nisu bili ispunjeni. Osim toga, dodjela isključivog prava po svojoj je prirodi diskriminirajuća, pa prethodno navedeni uvjeti ni ne mogu biti ispunjeni. Nije nužno da dođe do pozitivnog prijenosa sredstava kako bi se utvrdilo da su uključena državna sredstva. Odricanje od prihoda koji bi država u suprotnom ostvarila smatra se prijenosom državnih sredstava ⁽⁴⁴⁾.
- (77) Predmetna mjera stoga se može pripisati francuskoj državi i dodijeljena je iz državnih sredstava.

⁽⁴⁰⁾ Vidjeti, primjerice, presudu Suda od 16. svibnja 2002., Francuska/Komisija (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, točku 24.; presudu Općeg suda od 5. travnja 2006., Deutsche Bahn AG/Komisija, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, točku 103.

⁽⁴¹⁾ U tom pogledu vidjeti uvodne izjave od 16. do 18. ove Odluke.

⁽⁴²⁾ Vidjeti u tom smislu Odluku Komisije od 20. srpnja 2004. o državnoj potpori NN 42/2004 – Francuska – Izmjena plaćanja dospjelih od društava Orange i SFR za UMTS dozvole (SL C 275, 8.11.2005., str. 3.), uvodne izjave 28., 29. i 30., koju su potvrdili sudovi Unije (presuda Općeg suda od 4. srpnja 2007., Bouygues SA/Komisija, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, točke od 108. do 111. i točka 123., te presuda Suda od 2. travnja 2009., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisija, C-431/07 P, ECLI:EU:C:2009:223, točke od 94. do 98. i točka 125.). U tom slučaju, kad je riječ o dodjeli dozvola radiofrekvencijskog spektra za UMTS, država je istodobno imala ulogu regulatora telekomunikacija i upravitelja takvim javnim sredstvima i slijedila je regulatorne ciljeve utvrđene Direktivom 97/13/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 10. travnja 1997. o zajedničkom okviru za opća ovlaštenja i pojedinačne dozvole u području telekomunikacijskih usluga (SL L 117, 7.5.1997., str. 15.). Sudovi Unije potvrdili su da u takvoj situaciji dodjela dozvola bez maksimiziranja prihoda koji su se mogli ostvariti nije uključivala dodjelu državne potpore s obzirom na to da su predmetne mjere bile opravdane regulatornim ciljevima iz Direktive 97/13/EZ te da su bile usklađene s načelom nediskriminacije. S druge strane, u presudi Suda od 8. rujna 2011., Komisija/Nizozemska, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, točka 88. i dalje, Sud nije utvrdio regulatorne razloge na temelju kojih bi bila opravdana dodjela bez razmatranja prava za emisije kojima se slobodno može trgovati. Vidjeti i presudu Suda od 14. siječnja 2015., Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, točku 46. i dalje.

⁽⁴³⁾ Vidjeti presudu Općeg suda od 4. srpnja 2007., Bouygues SA/Komisija T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, točku 104.

⁽⁴⁴⁾ Presuda Suda od 16. svibnja 2000., Francuska/Ladbroke Racing Ltd i Komisija, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, točke od 48. do 51.

6.1.3. *Selektivnost*

- (78) Da bi se smatrala državnom potporom, mjera mora biti selektivna, odnosno mora dovesti do stavljanja „određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj” u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a.
- (79) Mjera obuhvaćena ovom Odlukom (dodjela isključivih prava društvu FDJ na razdoblje od 25 godina za naknadu od 380 milijuna EUR) odnosi se samo na društvo FDJ.
- (80) Budući da je riječ o pojedinačnoj potpori, pretpostavlja se da je selektivna. Društvo FDJ u svakom je slučaju jedini korisnik isključivih prava priređivanja lutrijskih igara na internetu i izvan njega te sportskog kladenja u poslovnica.

6.1.4. *Narušavanje tržišnog natjecanja i učinak na trgovinu*

- (81) Smatra se da se mjerom koju je dodijelila država narušava ili prijeti da će se narušiti tržišno natjecanje ako bi se njome mogao poboljšati konkurentan položaj primatelja u odnosu na ostale poduzetnike s kojima se natječe ⁽⁴⁵⁾. U praktične svrhe narušavanje tržišnog natjecanja u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a obično postoji kad država dodijeli financijsku prednost nekom poduzetniku u liberaliziranom sektoru u kojem postoji ili bi moglo postojati tržišno natjecanje ⁽⁴⁶⁾.
- (82) Komisija napominje da je sektor internetskih igara na sreću (internetsko kladenje na konjičke utrke, sportsko kladenje i pokeraške igre) otvoren za tržišno natjecanje od stupanja na snagu Zakona br. 2010-476 od 12. svibnja 2010. Društvo FDJ natječe se na tržištu internetskog sportskog kladenja (osim kladenja na konjičke utrke). To znači da svaka financijska prednost povezana s dodjelom isključivih prava može ojačati konkurentski položaj društva FDJ u odnosu na druge konkurentske poduzetnike, posebno na tržištu internetskog sportskog kladenja.
- (83) Francuska tijela u vezi s tim tvrdila su da mjera nije mogla ojačati konkurentski položaj društva FDJ u odnosu na druge konkurentske poduzetnike.
- (84) Francuska tijela tvrde i. da društvo FDJ ima zakonski monopol nad predmetnim djelatnostima, što znači da tržišno natjecanje na tržištu ili za tržište ne postoji i ii. da djelatnosti koje to društvo obavlja na temelju svojih isključivih prava čine mjerodavna tržišta koja se razlikuju od drugih djelatnosti igara na sreću u okviru kojih postoji tržišno natjecanje (internetsko kladenje na konjičke utrke, sportsko kladenje i pokeraške igre).
- (85) Osim toga, društvo FDJ od svojeg je osnutka moglo poslovati u drugim državama članicama EU-a otvorenima za tržišno natjecanje ili se natjecati s drugim subjektima za isključiva prava u drugim državama članicama. To društvo doista posluje u nekoliko zemalja osim Francuske (npr. 2023. steklo je društvo Premier Lotteries Ireland, koje ima isključiva prava priređivanja irske nacionalne lutrije do 2034.). Posluje i na nekoliko tržišta usluga osim onih obuhvaćenih isključivim pravima, kao što je internetsko sportsko kladenje.
- (86) Stoga mjera može narušiti tržišno natjecanje u sektoru igara na sreću, osobito na tržištu lutrijskih igara i sportskog kladenja.
- (87) Kad je riječ o kriteriju utjecaja na trgovinu, prema ustaljenoj sudskoj praksi nije potrebno utvrditi da potpora ima stvaran učinak na trgovinu među državama članicama, već se mora ispitati mogućnost da na nju utječe ⁽⁴⁷⁾. U ovom je slučaju liberalizacijom sektora internetskih igara na sreću na temelju Zakona br. 2010-476 od 12. svibnja 2010. subjektima iz drugih država članica dopušten ulazak na francusko tržište. Stoga financijska prednost koju društvo FDJ uživa na temelju svojih isključivih prava tim subjektima može otežati ulazak na tržište i utjecati na trgovinu među državama članicama.

⁽⁴⁵⁾ Presuda Suda od 17. rujna 1980., Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, točka 11. Presuda Općeg suda od 15. lipnja 2000., Alzetta, spojeni predmeti T-298/97, T-312/97 itd., ECLI:EU:T:2000:151, točka 80.

⁽⁴⁶⁾ Presuda Općeg suda od 15. lipnja 2000., Alzetta, spojeni predmeti T-298/97, T-312/97 itd., ECLI:EU:T:2000:151, točke od 141. do 147.; presuda Suda od 24. srpnja 2003., Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

⁽⁴⁷⁾ Presuda Suda od 14. siječnja 2015., Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, točka 65.; presuda Suda od 8. svibnja 2013., Libert i dr., spojeni predmeti C-197/11 i C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, točka 76.

- (88) Zaključno, Komisija smatra da mjera narušava ili bi mogla narušiti tržišno natjecanje i utjecati na trgovinu među državama članicama.

6.1.5. Postojanje gospodarske prednosti

- (89) Kako bi se ocijenilo čini li državna mjera potporu poduzetniku u skladu s člankom 107. stavkom 1. UFEU-a, treba utvrditi je li predmetni poduzetnik ostvario gospodarsku prednost zbog koje je izbjegao plaćanje troškova koje bi uobičajeno trebao platiti iz vlastitih financijskih sredstava ili je li ostvario prednost koju ne bi ostvario u uobičajenim tržišnim uvjetima, odnosno kad ne bi bilo intervencije države ⁽⁴⁸⁾.
- (90) Kad je riječ o dodjeli isključivih prava, prednost postoji ako naknada koju je korisnik platio nije dovoljna da bi se smatrala usklađenom s tržišnom cijenom ⁽⁴⁹⁾.
- (91) U odluci o pokretanju postupka Komisija je dovela u pitanje pristup na temelju kojeg su francuska tijela utvrdila iznos naknade (diferencijalna metoda) i izrazila sumnju u to je li iznos te naknade od 380 milijuna EUR u skladu s tržišnom cijenom ⁽⁵⁰⁾. U skladu sa svojom analizom u toj je odluci napomenula da se čini da je naknada plaćena za dodijeljena isključiva prava znatno niža od one koja bi se mogla smatrati tržišnom cijenom, što bi značilo da je društvu FDJ dana prednost.

6.1.5.1. Metodologija za izračun naknade

6.1.5.1.1. Obrazloženje primjene diferencijalne metode za izračun naknade za razdoblje od 2019. do 2044.

- (92) U odluci o pokretanju postupka Komisija je zauzela preliminarno stajalište da su prava koja su dodijeljena društvu FDJ na temelju Zakona PACTE nova prava zbog promjene pravnog okvira i novih značajki isključivih prava koje proizlaze iz reforme (posebice trajanje prava, naknada koju treba platiti i osiguranje prava ⁽⁵¹⁾).
- (93) Komisija u odluci o pokretanju postupka nije prihvatila argumente francuskih tijela da su ta prava nastavak postojećih. Zaključila je da je Zakon PACTE bitno utjecao na sustav isključivih prava koji je postojao prije i izmijenio ga u tolikoj mjeri da sustav isključivih prava nakon uvođenja tog zakona čini novu potporu.
- (94) Komisija napominje da je društvo FDJ imalo isključiva prava prije donošenja Zakona PACTE, kako su navela francuska tijela nakon pokretanja formalnog postupka. Ta prava proizlazila su iz propisa koji su prethodili Zakonu PACTE, u prvom redu iz odluka od 9. studenog 1978. i 1. travnja 1985. Iako su te odluke stavljene izvan snage nakon donošenja Zakona PACTE (tj. u trenutku kad je taj zakon već bio pravni instrument za ta prava), isključiva prava samo su izmijenjena, ali ne i opozvana. Francuska tijela navela su i da su prijašnja prava imala „stvarni gospodarski sadržaj” jer bi društvo FDJ u načelu imalo pravo na naknadu štete u slučaju njihova opoziva. Komisija u vezi s tim napominje da su se isključiva prava dodijeljena društvu FDJ mogla zakonski opozvati u skladu sa starim pravnim okvirom (prije Zakona PACTE), što je u skladu s novim pravnim okvirom (na temelju Zakona PACTE) i dalje moguće, samo je podložno drukčijem aranžmanu. Stoga, iako su prava društva FDJ Zakonom PACTE osigurana, to

⁽⁴⁸⁾ Presuda od 11. srpnja 1996., C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) i dr./La Poste i dr., EU:C:1996:285, točke 60. i 61.; presuda od 29. travnja 1999., C-342/96, Kraljevina Španjolska/Komisija Europskih zajednica, ECLI:EU:C:1999:210, točka 41.

⁽⁴⁹⁾ Presuda Suda od 22. svibnja 2003., Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH/Telekom-Control-Kommission i Mobilkom Austria AG, C-462/99, ECLI:EU:C:2003:297, točke 92. i 93.; presuda Općeg suda od 4. srpnja 2007., Bouygues i Bouygues Télécom SA/Komisija, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, točke 101., 104., 105. i 111.

⁽⁵⁰⁾ Za detaljno objašnjenje vidjeti uvodne izjave od 98. do 113. odluke o pokretanju postupka.

⁽⁵¹⁾ Utvrđeno je da postoje nove značajke, i to i. trajanje prava (prije su dodjeljivana na neodređeno vrijeme, a sada na razdoblje od 25 godina), ii. postojanje naknade koju treba platiti državi (isključiva prava prvotno su dodjeljivana bez naknade, a Odlukom br. 2019-1060 od 17. listopada 2019. utvrđeno je da za isključiva prava treba platiti naknadu od 380 milijuna EUR), iii. smanjeni rizik od toga da država promijeni porezni okvir i opseg dodijeljenih prava (u usporedbi s prethodnim stanjem reformom su isključiva prava osigurana, a porezni okvir stabiliziran).

nije promijenilo njihovu prirodu. Slično tomu, kako su navela francuska tijela, Zakonom PACTE nisu izmijenjene glavne značajke tih prava. Njime su samo izmijenjeni uvjeti pod kojima se ta prava mogu ostvariti u okviru privatizacije društva FDJ, što je uključivalo izmjenu poreznog okvira, navođenje trajanja prava, precizniju definiciju igara obuhvaćenih isključivim pravima i osnivanje regulatornog tijela ⁽⁵²⁾.

- (95) Komisija napominje da je tu procjenu potvrdilo Državno vijeće u odlukama od 14. travnja 2023. (vidjeti uvodnu izjavu 68.) ⁽⁵³⁾. Državno vijeće ujedno je smatralo da je jasno i detaljno utvrđeno koje igre društvo FDJ smije priređivati na temelju isključivih prava dodijeljenih u skladu sa Zakonom PACTE, što znači da u okviru svojeg monopola ne može razviti ponudu igara u segmentima igara na sreću i kladjenja koji su otvoreni za tržišno natjecanje ⁽⁵⁴⁾. Zamisao da su „isključiva prava dodijeljena društvu FDJ na neodređeno vrijeme ukinuta i da mu je dodijeljena nova licencija” CPT je smatrao „teoretskim scenarijem, a ne onim koji je predviđen Zakonom PACTE”, čime je također potvrdio da su Zakonom PACTE isključiva prava društva FDJ samo izmijenjena.

6.1.5.1.2. Primjena diferencijalne metode za izračun naknade koju društvo FDJ treba platiti

- (96) Iako Komisija smatra da je diferencijalna metoda opravdana, s obzirom na sumnje iznesene u odluci o pokretanju postupka (vidjeti uvodne izjave od 26. do 32.) ostaje pitanje jesu li francuska tijela njezinom primjenom isključila postojanje prednosti za društvo FDJ.
- (97) U odluci o pokretanju postupka Komisija je izrazila sumnje u izračune koje su francuska tijela provela primjenom diferencijalne metode. Te su se sumnje odnosile na i. teoretsku vrijednost budućih prava uzimajući u obzir učinak Zakona PACTE (činjenični scenarij) ⁽⁵⁵⁾, ii. teoretsku vrijednost budućih prava ne uzimajući u obzir učinak Zakona PACTE (protučinjenični scenarij – metode 1 i 2) ⁽⁵⁶⁾ i iii. mogućnost da društvo FDJ dobije naknadu štete na temelju objektivne odgovornosti države (alternativni protučinjenični scenarij – metoda 3).
- (98) Kako bi izračunala naknadu u trenutku donošenja zakona PACTE, francuska tijela prvo su procijenila vrijednost poslovnog plana nakon donošenja Zakona PACTE (činjenični scenarij) na temelju izračunane neto sadašnje vrijednosti budućih isključivih prava. Potonji se izračun temeljio na najnovijem poslovnom planu za djelatnosti koje se obavljaju na temelju isključivih prava, koji je upotrijebljen za vrednovanje društva FDJ u kontekstu inicijalne javne ponude njegovih dionica. Komisija napominje da je poslovni plan nakon donošenja Zakona PACTE osmišljen realistično i u skladu sa stvarnim stanjem na tržištu jer se temelji na financijskim projekcijama izrađenima na temelju procjena aktivnosti društva FDJ koje je provelo osam financijskih institucija ⁽⁵⁷⁾. Osim toga, regulatorni i pravni parametri na kojima se plan temelji primjenjuju se tijekom cijelog trajanja isključivih prava, uključujući posebne porezne odredbe za igre koje proizlaze iz samog Zakona PACTE.

⁽⁵²⁾ Komisija je u tom pogledu napomenula i da se čini vjerodostojnim pretpostaviti da bi društvu FDJ u slučaju opoziva tih prava bila isplaćena naknada štete, osobito s obzirom na presedan koji se odnosi na lotu igre naveden u uvodnoj izjavi 49., na koji je uputilo udruženje UBFT. Iako je moguću razinu takve naknade iznimno teško procijeniti, Komisija prihvaća da bi mogla premašiti posebnu naknadu za prijenos imovine potrebne za korištenje tih prava, kako je predviđena sporazumom od 29. prosinca 1978. i na koju je Komisija uputila u odluci o pokretanju postupka.

⁽⁵³⁾ Vidjeti odluke Državnog vijeća br. 436434 i br. 436439 od 14. travnja 2023. Državno vijeće nije donijelo odluku o mogućem postojanju državne potpore, već je prekinulo postupak do konačne odluke Komisije o tom pitanju. U međuvremenu je javni izvjestitelj Državnog vijeća zaključio da je metoda izračuna naknade opravdana i nije pronašao očito pogrešne procjene u tom izračunu.

⁽⁵⁴⁾ Odluka br. 436439, točka 21.: „U člancima od L.322-8 do L.322-9-3 Zakonika o unutarnjoj sigurnosti, kako su navedeni u tekstu Odluke, jasno se i detaljno navode igre te njihove kategorije i rasponi koji su obuhvaćeni isključivim pravima dodijeljenima društvu FDJ; osim toga, to odgovara opsegu igara koje je društvo FDJ već bilo ovlašteno priređivati u skladu s odredbama koje su bile na snazi prije stupanja na snagu Zakona od 22. svibnja 2019.”.

⁽⁵⁵⁾ Vrijednost prava nakon donošenja Zakona PACTE procijenjena je u rasponu od [...] EUR do [...] EUR, ovisno o ponderiranom prosječnom trošku kapitala i prihodima od isključivih prava.

⁽⁵⁶⁾ Vrijednost budućih prava na temelju zakonodavstva prije donošenja Zakona PACTE procijenjena je u rasponu od [...] EUR do [...] EUR.

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

- (99) Drugo, francuska tijela neto sadašnju vrijednost budućih isključivih prava izračunala su na temelju poslovnog plana prije donošenja Zakona PACTE primjenom triju metoda i 11 scenarija, od kojih se svaki mijenjao u skladu s pretpostavkama o stopi provizije, tj. udjelu oklada koji društvo FDJ zadržava nakon odbijanja posebnih javnih pristojbi na igre na sreću, a time i zarade društva FDJ (metoda 1), ponderiranom prosječnom trošku kapitala (dalje u tekstu „WACC”) (metoda 2) i naknadi štete koju bi država trebala platiti da je 2019. opozvala isključiva prava (metoda 3). Iako je CPT izričito zatražio njezinu primjenu, metoda 3 upotrijebljena je samo kao dopuna metodama 1 i 2.
- (100) U okviru metode 1 (metoda „primjene poslovnog plana”) primijenjena je tehnika diskontiranog novčanog toka na ponderirani prosječni trošak kapitala, procijenjen na oko 7 %, te je razlika u vrijednosti isključivih prava društva FDJ procijenjena na temelju poslovnih planova prije i nakon donošenja Zakona PACTE ⁽⁵⁸⁾, pri čemu je u obzir uzet utjecaj nekoliko negativnih scenarija uzrokovanih mogućim negativnim promjenama regulatornog i poreznog okvira u situaciji bez Zakona PACTE.
- (101) Drugi poslovni plan (prije donošenja Zakona PACTE, protučinjenični poslovni plan) izrađen je u dvije faze.
- (a) Njegov početni temelj bio je poslovni plan društva FDJ (u okviru kojeg se uzimaju u obzir promjene uvedene Zakonom PACTE). Taj je plan zatim izmijenjen kako bi se poništili učinci Zakona PACTE (osobito oni koji se odnose na oporezivanje i trajanje prava), tj. kako bi se vratio izvorni porezni i regulatorni okvir.
 - (b) Nadalje, taj poslovni plan upotrijebljen je kao temelj za različite scenarije koji odražavaju negativan učinak odluka o promjeni javnih davanja ili politike izdavanja dozvola za igre na sreću koje bi država mogla donijeti.
- (102) U okviru triju scenarija nastavlja se primjena odluka koje su u prošlosti stvarno utjecale na poduzetnika, kao što su odluke o smanjenju naknade poduzetnika ili neodobravanju novih oblika igara na sreću. Na temelju statističkih podataka osmišljena su još tri scenarija kako bi se utvrdilo koji će se scenariji najvjerojatnije ostvariti. Tih šest scenarija sažeto je prikazano u tablici u nastavku.

Tablica 1.

Metoda 1 – opis šest scenarija

Scenariji	Opis
1(a)	Razmotreni su različiti scenariji koji uključuju pad stope provizije poduzetnika ovisno o rasponu povrata igraču (RTP). U svakom scenariju porezi su podignuti na različite razine u skladu s promjenama koje su u prošlosti utjecale na poduzetnika kako bi se simulirale mjere koje je država mogla uvesti na temelju okvira koji je bio na snazi prije Zakona PACTE.
1(b)	
1(c)	
2(a)	Za svaki scenarij nasumično je provedeno 500 simulacija koje pokazuju kako bi se stopa provizije društva FDJ mogla razvijati na temelju triju pretpostavki o godišnjoj vjerojatnosti pada njegove naknade.
2(b)	
2(c)	

- (103) Komisija prihvaća da se tih šest scenarija temelji na metodama procjene koje su relevantne za izračun naknade u ovom predmetu.
- (104) Osim toga, Komisija priznaje da je samo po sebi teško predvidjeti kako će se stopa provizije društva FDJ razvijati tijekom duljeg razdoblja ⁽⁵⁹⁾ jer je riječ regulatornoj varijabli koja podliježe političkim odlukama.

⁽⁵⁸⁾ Ocjena poslovnog plana prije donošenja Zakona PACTE obuhvaćala je neodređeno razdoblje kako bi se uzelo u obzir da su isključiva prava u skladu s prethodnim pravnim okvirom u teoriji bila dodijeljena trajno.

⁽⁵⁹⁾ Iako povijesni podaci pokazuju da se stopa provizije smanjila od 2016. do 2019. i od 1997. do 2006., teško je dati usporedbe za drugo razdoblje zbog reforme.

- (105) U okviru metode 2 („metoda primjene WACC-a“) nastojalo se približno izračunati razliku u vrijednosti koja proizlazi iz raspona diskontne stope (pod pretpostavkom da je poslovni plan ostao isti). Kao i u okviru metode 1, nastojao se kvantificirati učinak osiguravanja isključivih prava društva FDJ i poreznog okvira, ali je primijenjen drukčiji pristup (viši WACC odražava višu razinu rizika koja odgovara manje stabilnom i predvidljivom poreznom i regulatornom okviru). Raspon diskontne stope izračunava se usporedbom WACC-a poduzetnika koji posluju u istom sektoru, ali s različitim razinama sigurnosti regulatornog okvira koji se na njih primjenjuje. Na poslovni plan prije donošenja Zakona PACTE⁽⁶⁰⁾ primijenjena je diskontna stopa na temelju WACC-a koji je odražavao premiju rizika u usporedbi s WACC-om upotrijebljenim pri diskontiranju poslovnog plana nakon donošenja Zakona PACTE. Premija rizika procijenjena je na dva načina. U prvom scenariju upotrijebljena je razlika između beta vrijednosti poduzeća za lutriju ([...]) i beta vrijednosti društava koja priređuju internetske igre na sreću i sportsko kladenje ([...]), pri čemu je pretpostavljeno da potonja imaju viši profil rizičnosti (sektor otvoren za tržišno natjecanje) od prvonavedenih (od kojih neka imaju monopole). U drugom i trećem scenariju upotrijebljena je razlika u vrijednostima WACC-a koje su objavili analitičari koji istražuju europske dobavljače energije ili komunalna poduzeća, uzimajući u obzir „neregulirana“ komunalna poduzeća ([...]) u odnosu na poduzeća za koja se smatra da su regulirana i koja uglavnom posluju u području distribucije i prijevoza energije, pri čemu je pretpostavljeno da potonja imaju znatno niži profil rizičnosti. Kad se sve vrijednosti dobivene za različite scenarije primjenom ove metode primijene na poslovne planove, dobiva se procjena iznosa naknade.
- (106) Komisija smatra da je metoda 2 relevantna i za izračun približne vrijednosti naknade. Osim toga, iako su razmotrene različite pretpostavke WACC-a (vidjeti uvodnu izjavu 105.), Komisija je smatrala da je razumno što su se francuska tijela usmjerila na [...] kao mjerila za usporedbu za potrebe izračuna WACC-a društva FDJ s obzirom na njihovu međusobnu sličnost. Relevantna je i usporedba s poduzetnicima koji posluju u energetsom sektoru jer je razlika u smislu profila rizičnosti između dobavljača energije i društava koja prvenstveno posluju u području distribucije i prijevoza slična kao ona između priređivača internetskih igara na sreću i sportskog kladenja te poduzeća za lutriju.
- (107) U okviru metode 3, tj. „dopunske“ metode koju je zatražio CPT, simulirane su posljedice teoretskog scenarija u kojem su država i zakonodavac odlučili opozvati isključiva prava društva FDJ uz plaćanje odštete, a zatim istom društvu dodijeliti operativnu licenciju na razdoblje od 25 godina (što zakonodavac nije odlučio učiniti pri glasanju o Zakonu PACTE). Iznos naknade izračunan je kao razlika između vrijednosti licencije (kombinirana vrijednost diskontiranih novčanih tokova tijekom 25 godina i procijenjena na temelju poslovnog plana društva FDJ nakon donošenja Zakona PACTE) i iznosa naknade isplaćene društvu FDJ na temelju objektivne odgovornosti države, koja odgovara vrijednosti poslovnog plana prije donošenja Zakona PACTE (kombinirana vrijednost novčanih tokova diskontiranih po istom trajnom WACC-u od oko 7 %, koja odražava porezni okvir prije donošenja Zakona PACTE i simulira pogoršanje pravnog okvira kako bi se odrazila porezna nesigurnost), pomnožena s kompenzacijskim popustom.
- (108) Komisija želi naglasiti da je vrlo teško zauzeti stajalište o utemeljenosti pretpostavke da će društvo FDJ pretrpjeti gubitak i dobiti naknadu štete zbog opoziva njegovih isključivih i vremenski neograničenih prava. Iako su francuska tijela dostavila dokaze koji upućuju na to da bi društvo FDJ u teoriji moglo imati pravo na naknadu štete, njezin iznos bilo bi vrlo teško procijeniti, osobito zbog poteškoća u procjeni toga koliki se dio „štete“ može smatrati „neuobičajenim“ (uvodna izjava 108. odluke o pokretanju postupka).
- (109) Nakon što su analizirala izračun naknade, francuska tijela dostavila su raspone brojki, čiji su prosjeci sljedeći: za metodu 1 [...] milijuna EUR, za metodu 2 [...] milijuna EUR, a za dopunsku metodu [...] milijuna EUR.
- (110) S obzirom na prethodno navedene elemente CPT je naveo da je ispitao navedene čimbenike utjecaja i metode koje su dostavila francuska tijela te da je vlastitom procjenom izračunao iznos naknade od 380 milijuna EUR. Francuska tijela nisu mogla sa sigurnošću reći koje je parametre CPT upotrijebio kako bi dobio iznos od 380 milijuna EUR, ali Francuska je istaknula da je prosjek prosječnih vrijednosti⁽⁶¹⁾ dobivenih primjenom različitih pristupa vrednovanja iznosio 377 milijuna EUR, što je blizu tog izračunanog iznosa naknade.

⁽⁶⁰⁾ Ocjena poslovnog plana prije donošenja Zakona PACTE obuhvaćala je neodređeno razdoblje kako bi se uzelo u obzir da su isključiva prava u skladu s prethodnim pravnim okvirom u teoriji bila dodijeljena trajno.

⁽⁶¹⁾ Prosjek prosjeka izračunava se na sljedeći način: [...].

- (111) Komisija je od Francuske zatražila da razvije alternativnu metodu (metoda 4) za izračun naknade na temelju teoretskog alternativnog scenarija kako bi se uzela u obzir njezina zabrinutost zbog trajanja isključivih prava u scenariju bez Zakona PACTE (protučinjenični scenarij) u okviru metoda 1, 2 i 3. U odluci o pokretanju postupka (uvodne izjave 106. i 107.) Komisija je izrazila sumnju u opravdanost temeljne pretpostavke u protučinjeničnom scenariju u kojem bi društvo FDJ moglo neograničeno ostvarivati svoja prava pod istim uvjetima.
- (112) Metoda 4 temelji se na revidiranom trajanju isključivih prava u protučinjeničnom scenariju i posljedičnim prilagodbama stopa provizije tijekom vremena, čije su pojedinosti navedene u sljedećim uvodnim izjavama.
- (113) U okviru metode 4 trajanje isključivih prava iz razdoblja prije Zakona PACTE ograničeno je na 25 godina. To je konzervativnije od pretpostavke upotrijebljene u tri izvorne metode, u kojima se pretpostavlja da bi društvo FDJ bez Zakona PACTE sva svoja isključiva prava nastavilo koristiti bez vremenskog ograničenja i pod jednakim uvjetima.
- (114) Komisija smatra da nije sigurno bi li društvo FDJ, čak i da Zakon PACTE nije donesen, neograničeno moglo koristiti svoja isključiva prava na temelju pravnog okvira prije donošenja tog zakona, ponajprije zato što se regulatorni okvir u prošlosti redovito prilagođavao, a Francuska je uvođenjem Zakona PACTE doista odlučila ograničiti trajanje isključivih prava (na 25 godina) kad je većina kapitala društva FDJ privatizirana. Metoda 4 omogućuje da se ta nesigurnost uzme u obzir tako što se u protučinjenični scenarij – u kojem Zakon PACTE nije donesen, a društvo FDJ nije privatizirano – uvodi pretpostavka da bi njegova isključiva prava u svakom slučaju prestala nakon 25 godina. S obzirom na gospodarska kretanja (kao što je pojava priređivača internetskih igara na sreću nakon liberalizacije 2010.) Komisija smatra da je trajanje od 25 godina realnije od neodređenog vremenskog okvira. To se može smatrati konzervativnim jer su 2019. isključiva prava bila na snazi još od sedamdesetih godina 20. stoljeća, tj. više od 40 godina.
- (115) U tom se kontekstu metoda 4 temelji na protučinjeničnom scenariju s utvrđenim trajanjem od 25 godina. Time se ublažava prvi negativan učinak Zakona PACTE na vrijednost isključivih prava, koji su francuska tijela uzela u obzir u metodama 1, 2 i 3 (vidjeti uvodnu izjavu 22. točku (a)), u skladu sa sumnjama koje je Komisija izrazila u uvodnim izjavama 106. i 107. odluke o pokretanju postupka.
- (116) Taj scenarij očito je konzervativniji od onih koje je izradio CPT na temelju metoda 1, 2 i 3 s obzirom na prestanak pozitivnih novčanih tokova nakon 25 godina.
- (117) Međutim, metoda 4 uključuje daljnje usklađivanje, točnije promjenu naknade (stope provizije) koju je društvo FDJ primilo u scenariju prije donošenja Zakona PACTE. Na zahtjev Komisije francuska tijela dostavila su prilagođene parametre za stopu provizije uzimajući u obzir teoretski scenarij u kojem isključiva prava traju 25 godina.
- (118) U situaciji u kojoj bi isključiva prava mogla prestati ranije (nakon 25 godina umjesto neograničenog trajanja) društvo FDJ snosilo bi relativno veći financijski rizik jer bi imalo manje vremena za ostvarivanje povrata. U tim se okolnostima može tvrditi da bi stope provizije (a time i naknade društva FDJ) bile manje nego u situaciji u kojoj bi se prava nastavila neograničeno.
- (119) Promjene stopa temelje se na predviđenom povećanju uložених iznosa, kako je predviđeno u poslovnom planu upotrijebljenom za izračun naknade⁽⁶²⁾. U tu su svrhu francuska tijela uputila na pretpostavke primijenjene u drugim metodama, pri čemu su prilagodila učestalost smanjenja provizija kako bi se uzelo u obzir znanje da će isključiva prava prestati nakon 25 godina.
- (120) Protučinjenični scenarij koji se temelji na pretpostavci da bi bez Zakona PACTE prava bila vremenski ograničena (drugim riječima, da bi društvo FDJ nastavilo ostvarivati korist od uvjeta koji su prethodili Zakonu PACTE, ali samo 25 godina, tj. do 2044.) Komisija smatra konzervativnim pristupom utvrđivanju nepostojanja potpore.

⁽⁶²⁾ Ministar nadležan za proračun u prošlosti je redovito mijenjao stope provizije društva FDJ (po kategorijama igara od 1997. do 2016., a zatim prema rasponu RTP-a od 2016.). Osim što su bile odgovor na šira gospodarska kretanja, te su izmjene odražavale i promjene u ulozima igrača.

- (121) Komisija smatra da postoji osnova za pretpostavku da se stope provizije ne bi smanjile toliko znatno u vremenski ograničenom scenariju s obzirom na to da su prava u poslovnom planu prije donošenja Zakona PACTE ograničena na 25 godina. Naime, Komisija smatra da su trajanje prava i razina naknade konceptualno povezani, a taj čimbenik utječe i na naknadu i na profitabilnost društva FDJ. Nadalje, Komisija napominje da je Francuska promijenila samo učestalost smanjenja stopa, što je bilo u skladu s predviđenim povećanjem uložених iznosa i prilagodbama provedenima prije uvođenja Zakona PACTE.
- (122) U skladu s pretpostavkama na kojima se temelji metoda 4 vrijednost prava u protučinjeničnom scenariju (u kojem Zakon PACTE nije donesen) iznosi [...] EUR.
- (123) Budući da vrijednost prava u činjeničnom scenariju (situacija nakon donošenja Zakona PACTE) iznosi [...] EUR, u okviru metode 4 naknada iznosi 477 milijuna EUR, što je 97 milijuna EUR više od 380 milijuna EUR, koliko je izračunao CPT.

6.1.5.1.3. Zaključak

- (124) Zaključno, naknada izračunana primjenom metode 4 iznosi 477 milijuna EUR, što je 97 milijuna EUR više od naknade koju je izračunao CPT (380 milijuna EUR).
- (125) Kako bi se zajamčilo da ne postoji potpora, Komisija napominje da se Francuska obvezala povećati naknadu za 97 milijuna EUR u odnosu na iznos koji je izračunao CPT.

7. ZAKLJUČCI

- (126) Komisija zaključuje da dodjelom isključivih prava društvu FDJ na temelju Zakona PACTE tom društvu nije dodijeljena gospodarska prednost.
- (127) Stoga se mjera ne smatra državnom potporom u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a,

DONIJELA JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Mjera koju je Francuska Republika provela u korist društva La Française des Jeux, uvećana za 97 milijuna EUR, ne čini potporu u smislu članka 107. stavka 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Članak 2.

Ova je Odluka upućena Francuskoj Republici.

Sastavljeno u Bruxellesu 31. listopada 2024.

Za Komisiju
Margrethe VESTAGER
Izvršna potpredsjednica