



2025/892

2025.5.15.

A BIZOTTSÁG (EU) 2025/892 HATÁROZATA

(2024. október 31.)

**a Franciaország által a Française des Jeux javára végrehajtott SA.56399 és SA.56634 (2021/C)
(korábbi 2020/FC) számú intézkedésről**

(az értesítés a C(2024) 7735. számú dokumentummal történt)

(Csak a francia nyelvű szöveg hiteles)

(EGT-vonatkozású szöveg)

AZ EURÓPAI BIZOTTSÁG,

tekintettel az Európai Unió működéséről szóló szerződésre és különösen annak 108. cikke (2) bekezdésének első albekezdésére,

tekintettel az Európai Gazdasági Térségről szóló megállapodásra és különösen annak 62. cikke (1) bekezdésének a) pontjára,

tekintettel azokra az észrevételekre, amelyeket az érintett felek a fent említett cikkekkel összhangban hozzájuk intézett felhívás ⁽¹⁾ nyomán benyújtottak,

mivel:

1. ELJÁRÁS

- (1) 2020. január 31-én az *Association Française du Jeu en Ligne* (a továbbiakban: AFJEL) ⁽²⁾ panaszt nyújtott be az Európai Bizottsághoz a *Française des jeux*-nek (a továbbiakban: FDJ) nyújtott állítólagos jogellenes állami támogatással kapcsolatban.
- (2) 2020. március 5-én a *Betting and Gaming Council* (a továbbiakban: BCG) ⁽³⁾ ugyanebben a tárgyban szintén panaszt nyújtott be az Európai Bizottsághoz.
- (3) 2021. július 26-án a Bizottság úgy határozott, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződés (a továbbiakban: EUMSZ) 108. cikkének (2) bekezdése szerinti eljárást indít azon állítólagos támogatási intézkedés tekintetében, amely elégtelen díj ellenében biztosított 25 évre szóló, megerősített kizárólagos jogokat (a továbbiakban: az eljárást megindító határozat vagy az eljárás megindítása). A Bizottság 2021. július 27-én értesítette Franciaországot erről a határozatról.
- (4) Az eljárást megindító bizottsági határozatot 2021. december 3-án hirdették ki az *Európai Unió Hivatalos Lapjában*. A Bizottság felhívta az érdekelt feleket észrevételeik megtételére a szóban forgó feltételezett állami támogatási intézkedéssel kapcsolatban.
- (5) Franciaország 2021. november 3-án nyújtotta be az észrevételeit. A Bizottság 2022. január 3-án kapta meg az FDJ írásbeli észrevételeit. 2022. január 3-án a Bizottság emellett írásbeli észrevételeket kapott a BETCLIC entreprises limitedtől (a továbbiakban: BETCLIC), az Union des blessés de la face et de la tête-től (a továbbiakban: UBFT) és a Fédération Nationale André Maginot-tól (a továbbiakban: FNAM). A Bizottság 2022. január 12-én, illetve 2022. január 18-án írásbeli észrevételeket kapott az AFJEL-től, illetve a BCG-től. A Bizottság 2022. január 20-án észrevételeket kapott a European Gaming and Betting Associationtól (a továbbiakban: EGBA).
- (6) A Bizottság a 2022. január 31-én és 2022. február 15-én kelt levelében megküldte Franciaországnak az érintett felek eljárást megindító határozattal kapcsolatos észrevételeit, lehetőséget biztosítva számára, hogy azokkal kapcsolatban észrevételeket tegyen. Franciaország a 2022. április 19-i levelében küldte meg az észrevételeit a Bizottság számára.

⁽¹⁾ HL C 487, 2021. december 3., 13. o. – Octroi supposé d'aide d'État illégalement à la Française des Jeux – Felhívás észrevételek benyújtására az Európai Unió működéséről szóló szerződés 108. cikkének (2) bekezdése értelmében.

⁽²⁾ Az AFJEL a sportfogadásokat szervező, Franciaországban engedéllyel rendelkező online szolgáltatók többségét magában foglaló szakmai szövetség.

⁽³⁾ A BCG az Egyesült Királyság szerencsejáték-ágazatának 90 %-át képviselő szervezet. A BCG képviseli különösen az Egyesült Királyságban engedélyezett távszerencsejáték-szervezőket.

- (7) A 2022. február 23-i, 2022. május 2-i, 2022. július 8-i, 2022. november 10-i, 2022. november 17-i, 2023. január 6-i, 2023. március 8-i, 2023. március 13-i, 2023. március 20-i, 2023. április 28-i, 2023. június 23-i, 2023. szeptember 13-i, 2023. szeptember 29-i, 2023. október 26-i, 2023. december 14-i, 2024. január 22-i, 2024. január 23-i, 2024. február 2-i, 2024. március 12-i, 2024. április 22-i, 2024. április 28-i, 2024. május 16-i, 2024. június 17-i, 2024. szeptember 18-i és 2024. október 21-i elektronikus leveleiben az AFJEL és a BCG képviselője kiegészítő információkat nyújtott be, 2022. június 9-én és 2022. szeptember 27-én pedig megbeszélést folytatott a Bizottsággal.
- (8) A Bizottság szolgálatai 2024. július 17-én és 2024. október 23-án kiegészítő információkat kaptak a francia hatóságoktól.
- (9) A Bizottság szolgálatai 2022. október 27-én megbeszéléseket folytattak a nemzeti szerencsejáték-hatósággal (a továbbiakban: ANJ). A Bizottság 2022. november 12-én további kérdéseket intézett az ANJ-hez, amelyekre az ANJ 2023. február 27-én adott választ.

2. AZ FDJ ÉS A FRANCIAORSZÁGI SZERENCSEJÁTÉK-PIAC ISMERTETÉSE

2.1. Az FDJ, az állítólagos támogatás kedvezményezettje

- (10) Az FDJ a legnagyobb francia szerencsejáték-szervező és Európa második legnagyobb sorsjátékszervezője. Az FDJ egy 11 000-nél is több településen jelen lévő, több mint 29 000 értékesítési helyet számláló hálózattal rendelkezik, és közel 3 000 személyt foglalkoztat⁽⁴⁾.
- (11) 2023-ban az FDJ 2 621 millió EUR forgalmat könyvelt el, az EBITDA-ja 656,8 millió EUR, nettó eredménye pedig 425,1 millió EUR volt. Bruttó játékbevétele 6 710,4 millió eurót tett ki⁽⁵⁾.
- (12) Az FDJ Franciaország inkumbens szerencsejáték-szervezője. 1978. november 9-én az állam a nemzeti sorsjátékok szervezésével és működtetésével kapcsolatos kizárólagos jogokat⁽⁶⁾ biztosította a Société de la Loterie nationale et du Loto national (1991 óta FDJ) számára. Az FDJ 1985. április 1-jén kizárólagos jogokat kapott a sportfogadások szervezésére (a löversenyfogadások kivételével).⁽⁷⁾
- (13) 2010. május 12-én Franciaország a 2010–476. sz. törvénnyel megnyitotta a távszerencsejáték-ágazatot a verseny előtt. Ettől az időponttól kezdve tehát a löversenyfogadások, az online sportfogadások és az online pókerjátékok piaca nyitott a verseny előtt. Az FDJ továbbra is monopóliummal rendelkezik a sorsjátékok piacán (sorsolások játékok és azonnali játékok), valamint a fizikai értékesítési hálózattal rendelkező sportfogadások piacán (a löversenyfogadások kivételével)⁽⁸⁾.
- (14) 2019. május 22-én sor került a franciaországi szerencsejáték-piac reformjára (lásd a 2.2. szakaszt).
- (15) A (12) preambulumbekzdésben említett kizárólagos jogok megadásáról szóló rendeleti jellegű jogi aktusokat 2020. június 23-án hatályon kívül helyezték⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Ezek az információk megtalálhatók az FDJ 2023. évi összevont tevékenységi jelentésében: <https://www.fdjunited.com/2024/03/discover-the-2023-edition-of-the-fdj-groups-annual-integrated-report/>.

⁽⁵⁾ Az FDJ 2023. évi összevont pénzügyi beszámolójának ismertetése a következő címen érhető el: <https://www.groupefdj.com/publications-et-resultats/>.

⁽⁶⁾ Ezeket a kizárólagos jogokat az 1978. november 9-i décret n° 78-1067 relatif à l'organisation et à l'exploitation de la Loterie nationale et du Loto national (a nemzeti sorsjátékok és lottójátékok szervezéséről és működtetéséről szóló 78-1067. sz. elnöki rendelet) biztosította. E jogok gyakorlásának részletes szabályait és feltételeit az állam és a Société de la Loterie Nationale et du Loto National között 1978. december 29-én létrejött megállapodás rögzítette.

⁽⁷⁾ Ezeket a kizárólagos jogokat az 1985. április 1-jei décret n° 85-390 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Loto sportif (a sportlottó szervezéséről és működtetéséről szóló, 1985. április 1-jei 85-390. sz. elnöki rendelet) biztosította. Ennek megfelelően módosították az 1978. december 29-i megállapodást (lásd fent), hogy az tükrözze a megadott kizárólagos jogok terjedelmének kiterjesztését. Az említett megállapodáshoz ezt követően újabb módosításokat fűztek, amelyek többek között a következőkről rendelkeztek: i. kiterjesztették a megadott kizárólagos jogok terjedelmét; ii. módosították a megállapodás alkalmazásának időtartamát (az eredetileg tervezett 30 év helyett a 2006. március 9-i, utolsó módosítás értelmében „a megállapodás határozatlan időre szól”); iii. módosították a társaság felszámolására, különösen a kártalanításra vonatkozó feltételeket arra az esetre, ha az elnöki rendelet nem az említett társaságra bízna a szerencsejátékok kizárólagos jogokon alapuló szervezését és működtetését.

⁽⁸⁾ A 2019. május 22-i reform előtt alkalmazandó jogi keret részletes leírását lásd az eljárást megindító határozat 2.2. szakaszában.

⁽⁹⁾ Az 1978. november 9-i 78-1067. sz. elnöki rendeletet és az 1985. április 1-jei 85-390. sz. elnöki rendeletet 2020. június 23-án hatályon kívül helyezték. Az 1978. november 9-i 78-1067. sz. elnöki rendeletet és az 1985. április 1-jei 85-390. sz. elnöki rendeletet alapuló megállapodást megszüntették.

2.2. A szerencsejátékok franciaországi reformja

- (16) 2019. május 22-én a francia hatóságok elfogadták a loi n° 2019-486 relative à la croissance et à la transformation des entreprises-t (a vállalkozások bővítéséről és átalakításáról szóló 2019–486. sz. törvény; a továbbiakban: PACTE-törvény), 2019. október 2-án pedig az ordonnance n° 2019-1015 réformant la régulation des jeux d'argent et de hasard-t (a szerencsejáték-szabályozás reformjáról szóló 2019–1015. sz. kormányrendelet; a továbbiakban: 2019. évi rendelet). E két normatív jogi aktust több elnöki rendelet is kiegészítette ⁽¹⁰⁾.
- (17) E jogi aktusokkal Franciaország privatizálta az FDJ-t és bevezette a szerencsejáték-szabályozás reformját.
- (18) A szerencsejáték-szabályozás reformja (a továbbiakban: a PACTE-törvény reformja) két fő területre vonatkozott: i. 380 millió EUR összegű díj ellenében 25 évre szóló kizárólagos jogokat biztosított az FDJ számára egyrészt a fizikai értékesítési hálózaton keresztül, illetve online forgalmazott sorsjátékok szervezésére, másrészt a fizikai értékesítési hálózaton keresztül forgalmazott sportfogadások szervezésére ⁽¹¹⁾; valamint ii. szabályozta a sportfogadások adóztatását ⁽¹²⁾.

3. A HIVATALOS VIZSGÁLATI ELJÁRÁS MEGINDÍTÁSA

- (19) Az (1) és (2) preambulumbekzdésben foglaltak szerint a Bizottság két panaszt kapott az FDJ-nek nyújtott állítólagos jogellenes állami támogatással kapcsolatban: az elsőt az AFJEL nyújtotta be 2020. január 31-én, a másikat pedig a BCG 2020. március 5-én. A két panasz tárgya megegyezik ⁽¹³⁾.

3.1. A hivatalos vizsgálati eljárás tárgyát képező intézkedés leírása

- (20) A PACTE-törvénnyel bevezetett módosításokból fakadóan az FDJ-nek 380 millió EUR összegű díjat kellett fizetnie az államnak egyrészt a fizikai értékesítési hálózaton keresztül, illetve online értékesített sorsjátékok szervezéséért, másrészt a fizikai értékesítési hálózaton keresztül értékesített sportfogadások szervezéséért. Az ilyen díj megfizetésének elvét a PACTE-törvény 137. cikke IV. pontjának 1. alpontja rögzítette. Ezt a rendelkezést a 2019. évi rendelet 17. cikke pontosította annak előírásával, hogy „e díj összegét a 16. cikkben előírt dokumentáció rögzíti a Commission des participations et des transferts (részvényesi jogokkal és átruházásokkal foglalkozó bizottság) jóváhagyását követően”.
- (21) Az FDJ által fizetendő 380 millió EUR összegű díj (a továbbiakban: díj vagy kompenzáció) összegének meghatározásakor a francia hatóságok a különböző módszert alkalmazták: összehasonlították az FDJ-t (2019-től) megillető jövőbeli kizárólagos jogoknak egyrészt a PACTE-törvénnyel bevezetett reform előtt (a PACTE-törvény előtti kontrafaktuális forgatókönyv szerinti helyzet), másrészt azt követően (a PACTE-törvény ténybeli helyzetre gyakorolt hatásának figyelembevételével) képviselt elméleti értékét.

⁽¹⁰⁾ Különösen a 2019. október 17-i décret n° 2019-1060 relatif aux modalités d'application du contrôle de l'État sur la société FDJ (az FDJ feletti állami ellenőrzés gyakorlásának részletes szabályairól szóló 2019–1060. sz. elnöki rendelet).

⁽¹¹⁾ Lásd az eljárást megindító határozat 2.3.1. szakaszát: a PACTE-törvény 137. cikke úgy rendelkezik, hogy a kizárólagos jogokat korlátozott időtartamra biztosítják az FDJ számára, a 2019. évi rendelet pedig meghatározza a kizárólagos jogok terjedelmét (a rendelet 7. és 8. cikke), e jogok gyakorlásának feltételeit, továbbá pontosítja a jogok gyakorlásának időtartamát, amelyet a PACTE törvény kihirdetésétől számított 25 évben állapít meg (a rendelet 15. cikke). A 2019. október 17-i décret n° 2019-1060 relatif aux modalités d'application du contrôle étroit de l'État sur la société FDJ (az FDJ feletti szoros állami ellenőrzés gyakorlásának részletes szabályairól szóló, 2019–1060. sz. elnöki rendelet) 3. cikke 380 millió EUR-ban határozza meg az FDJ által a számára biztosított kizárólagos jogokért fizetendő díj összegét. Az állam és az FDJ között 2019. október 17-én létrejött megállapodás meghatározza a kizárólagos jogok hasznosításának részletes szabályait.

⁽¹²⁾ Lásd az eljárást megindító határozat 2.3.2. szakaszát: a PACTE-törvény 138. cikkének I., III. és IV. pontja módosítja az adóalapot (amelyet már nem a tétek összege, hanem a szerencsejátékokból befolyó bruttó bevétel képez), valamint a bukmékeri jellegű fogadásokat szervező franciaországi szolgáltatókra kivetett három külön illeték mértékét.

⁽¹³⁾ A 25 évre biztosított kizárólagos jogok ellenében fizetett díj (380 millió EUR) nem megfelelő jellegén túl a panaszok kifogásolták i. az arra nyújtott kifejezett és korlátlan garanciát, hogy az FDJ még súlyos köteleességszegés esetén sem eshet el a kizárólagos jogaitól vagy az engedélyeitől, illetve ii. azt, hogy a hagyományos sportfogadásokat szervező FDJ kedvezményes adóügyi megítélés alá tartozik az online szolgáltatókhoz képest. A két intézkedés (az állítólagos garancia és az állítólagos adókedvezmény) egyike sem képezi tárgyát az eljárást megindító határozatnak. A Bizottság az eljárást megindító határozatban megjegyzi, hogy az állítólagos garancia az FDJ-nek nyújtott kizárólagos jogok további megerősítését képezi. Ez a megerősítés a kizárólagos jogok értékének növelése révén előnyhöz juttatja az FDJ-t, és ezt az értéknövekedést figyelembe kell venni a kizárólagos jogok ellenértékéért fizetendő díj kiszámításakor. A Bizottság szerint ezért a kompenzáció mértékét és a jogok megerősítését egymással összefüggésben kell vizsgálni. Az állítólagos adókedvezményt illetően a Bizottság megjegyzi, hogy a kompenzáció mértékének vizsgálata során közvetetten figyelembe vette az FDJ adóügyi helyzetét, mivel a kizárólagos jogokért fizetett díj mértékének ellenőrzése az FDJ-nek nyújtott valamennyi pénzügyi előnyre kiterjedt.

- (22) A francia hatóságok 2019. szeptember 13-i részletes pénzügyi szakértői jelentése az FDJ kizárólagos jogainak elméleti értékét e jogok PACTE-törvény általi reformja előtt [...] * millió EUR és [...] millió EUR közötti összegre becsülték. A francia hatóságok szerint ugyanakkor a reform ezt az elméleti értéket a következőképpen befolyásolta:
- a) a kizárólagos jogok időtartamának 25 évre való korlátozásával kapcsolatos negatív hatás, holott e jogokat korábban konkrét időbeli korlátozás nélkül biztosították (ami a pénzügyi szakértői véleményben [...] millió EUR és [...] millió EUR közötti összegre becsült értékcsökkenést jelent)
 - b) a kizárólagos jogokra vonatkozó biztosítékhöz ⁽¹⁴⁾ és az adózási keret stabilizálódásához ⁽¹⁵⁾ kapcsolódó pozitív hatás, ami kevésbé kockázatos üzleti tervet eredményez, mint a korábbi rendelkezések (a pénzügyi szakértői véleményben [...] millió EUR és [...] EUR közötti összegre becsült értéknövekedés)
 - c) az adójogi előírások által az üzleti terv időintervallumára gyakorolt együttes hatásokhoz kapcsolódó negatív hatás, valamint az FDJ-nél a PACTE-törvény nyomán felmerült egyéb többletköltségek, például a partnerkockázat-biztosítási költségek és a marketingköltségek (amelyek a pénzügyi szakértői jelentésben [...] millió EUR-ra becsült értékcsökkenést képviselnek)
- (23) Az FDJ kizárólagos jogainak elméleti értékét a PACTE-törvény reformját követően tehát [...] EUR-ra értékelték (ez a súlyozott átlagos tőkeköltés és a kizárólagos jogokból származó bevétel függvényében [...] és [...] EUR között változhat).
- (24) A francia hatóságok becslése szerint az FDJ 121 és 748 millió EUR közötti összegű díjat volt köteles fizetni a kizárólagos jogainak ellenértékéért ⁽¹⁶⁾, amely összeg a PACTE-törvény pénzügyi hatásának felel meg.
- (25) A Commission des participations et des transferts (részvényesi jogokkal és átruházásokkal foglalkozó bizottság, a továbbiakban: CPT) véleményét követően a francia hatóságok megállapították, hogy az FDJ-nek 380 millió EUR összegű díjat kell fizetnie, amely az FDJ kizárólagos jogainak a PACTE-törvénnyel bevezetett reform előtti elméleti értéke, illetve a reformot követő elméleti értéke közötti különbséget valószínűleg megfelelő becslését tükrözi.

3.2. Az eljárást megindító határozat

- (26) Az eljárást megindító határozatban a Bizottság kétségeinek adott hangot a francia hatóságok által alkalmazott megközelítéssel (a különbszeti módszerrel) és a kompenzáció piaci árak való megfelelésével kapcsolatban. Amennyiben az említett összeg nem felel meg a piaci árak, az versenyelőnyhöz juttatja az FDJ-t.
- (27) A Bizottság megjegyzi, hogy az OPAP görög üzemeltetőről (a továbbiakban: OPAP-ügy) ⁽¹⁷⁾ szóló határozatában megállapította, hogy a támogatás akkor felel meg a piaci árak, ha az állam mindössze észszerű nyereség elérését engedi a jogosultnak ⁽¹⁸⁾. E határozatban a Bizottság megjegyezte, hogy a diszkontált cash flow módszer ⁽¹⁹⁾ alkalmas volt ezen észszerű nyereség megállapítására.
- (28) A Bizottság az eljárást megindító határozatban ugyanakkor hangsúlyozza, hogy a francia hatóságok, bár kétségtelenül a cash flow módszert alkalmazták az FDJ által fizetendő díj meghatározására, eltértek a görög hatóságok által a precedensként szolgáló OPAP-ügyben alkalmazott megközelítéstől. E hatóságok ugyanis a különbszeti módszer keretében az FDJ kizárólagos jogainak a PACTE-törvény reformját megelőző elméleti értéke, illetve a reformot követő elméleti értéke közötti összehasonlításra támaszkodtak, míg az OPAP-ügyben alkalmazott megközelítés az engedély időtartamára vetített jövőbeni nyereséget vette figyelembe.

(*) Bizalmas információk.

⁽¹⁴⁾ A korábbi szabályozási keretben a szabályozási jogkörrel rendelkező hatóság bármikor megvonhatta az FDJ-től ezeket a jogokat, míg jelenleg kizárólag a jogalkotó vonhatja meg azokat, mivel e jogokat törvény biztosítja az FDJ számára.

⁽¹⁵⁾ Korábban évente rögzítették az állami illetékeket. A francia állam ezért gyakran módosította az FDJ-re alkalmazandó állami illetékeket, ami a társaság nyereségességével kapcsolatos bizonytalanságot eredményezett.

⁽¹⁶⁾ Indikatív tartomány az FDJ üzleti tervének aktualizálását követően.

⁽¹⁷⁾ Lásd a Bizottság SA.33988. sz. ügyben 2013. január 4-én hozott határozatának (HL C 1., 2013.1.4., 7. o.) 28., 29. és 32. preambulumbeközlését. A Törvényszék a T-58/13. sz. Club Hotel Loutraki és társai kontra Bizottság ügyben 2015. január 8-án hozott ítéletében (EU:T:2015:1), illetve a Bíróság a C-131/15 P. sz. Club Hotel Loutraki és társai kontra Bizottság ügyben 2016. december 21-én hozott ítéletében (EU:C:2016:989) helybenhagyta ezt a határozatot.

⁽¹⁸⁾ A jogok gyakorlásából fakadó működési és beruházási költségek fedezéséhez szükséges minimális nyereség észszerű nyereséggel növelt összege.

⁽¹⁹⁾ A diszkontált cash flow olyan értékelési módszer, amellyel egy eszköz vagy vállalkozás értékét a várható jövőbeni cash flow-k jelenértékre történő diszkontálásával becsülik fel. Ez a módszer figyelembe veszi az időbeliséget, valamint az említett jövőbeni pénzáramokkal kapcsolatos kockázatot.

- (29) A Bizottság kétségeinek adott hangot azzal kapcsolatban, hogy az FDJ csupán észszerű nyereséget szerezne a PACTE-törvény reformját követően, mivel a Franciaország által ismertetett számítási módszer figyelembe vette a reform előtti nyereséget, amelynek észszerű jellegét semmi nem támasztja alá.
- (30) A Bizottság ugyancsak vitatta a francia hatóságok azon álláspontját, amely szerint a PACTE-törvény előtti és utáni helyzet folytonossága miatt a különbözeti módszer alkalmas a PACTE-törvénnyel bevezetett szűk körű módosítások kizárólagos jogok értékére gyakorolt hatásának felmérésére. A Bizottság előzetes megítélése szerint ugyanis az FDJ-t a PACTE-törvény előtt megillető kizárólagos jogok a jelek szerint bizonytalanok és visszavonhatóak voltak, és a Bizottság emiatt nem tartotta megfelelőnek a különbözeti módszer alkalmazását. A Bizottság emellett kétségeinek adott hangot azzal kapcsolatban, hogy az FDJ a kizárólagos jogok jövőbeli megszűnése esetén kártalanításra lenne jogosult az állam objektív felelőssége alapján.
- (31) Még ha megfelelő is lett volna a különbözeti módszer alkalmazása, a Bizottság kétségeit fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy Franciaország helyesen becsülte volna fel a kizárólagos jogoknak a számítások során figyelembe vett, a PACTE-törvény előtti és utáni értékét.
- (32) Végezetül, általánosabban, a Bizottság megjegyezte, hogy a 380 millió EUR összegű díj alacsonynak tűnik az OPAP által fizetett díjhoz képest, holott az utóbbi díj egy szűkebb görög piacon korlátozottabb körű jogok ellenszolgáltatását képezte.
- (33) Az előny fogalmával kapcsolatos kétségeken felül a Bizottság az eljárást megindító határozatban megjegyzi, hogy a jelek szerint az állami támogatás fogalmával kapcsolatos összes többi kritérium teljesül. Amennyiben megerősítést nyer a versenyleőny fennállása, és az intézkedés állami támogatásnak minősül, a Bizottság megjegyzi, hogy a rendelkezésére álló információk alapján nem állapítható meg ezen állami támogatás belső piaccal való összeegyeztethetősége.

4. AZ ÉRDEKELT FELEK ÉSZREVÉTELEI

- (34) Az eljárás megindításáról szóló határozattal kapcsolatban két érdekelt fél (az FDJ és az UBFT/FNAM) a francia hatóságok álláspontjának, négy érdekelt fél pedig (EGBA, BCG, AFJEL, BETCLIC) a Bizottság eljárást megindító határozatban megfogalmazott kételyeinek a támogatása érdekében tett észrevételeket.

4.1. A francia hatóságokat támogató felek

4.1.1. FDJ

- (35) Az FDJ elsősorban vitatja a Bizottság azon állítását, amely szerint a PACTE-törvényből fakadó jogok új jogoknak minősülnek, és úgy véli, hogy a PACTE-törvény utáni jogok az e törvényt megelőzően fennálló jogok folytonosságába illeszkednek.
- (36) Először is azzal érvel, hogy a PACTE-törvény nem szüntette meg az FDJ számára a PACTE-törvényt megelőzően biztosított jogokat, így nincs szó azok újbóli odaítéléséről. Véleménye szerint a PACTE-törvény utáni jogok az említett törvényt megelőző jogok folytonosságába illeszkednek, amit a PACTE-törvényt előkészítő parlamenti jelentés is megerősít: e jelentés a kizárólagos jogok fenntartásáról beszél⁽²⁰⁾. Az FDJ állítása szerint a 2018. június 18-i törvénytervezet hatásvizsgálatából⁽²¹⁾ kitűnik, hogy a reform egyedüli célja egy privatizált társaság feletti szoros állami ellenőrzés fenntartásának biztosítása és bizonyos részletes működési szabályok pontosítása volt.
- (37) Másodszor azt állítja, hogy a PACTE-törvényből eredő jogok terjedelme változatlan maradt. Ezt tükrözik a parlamenti dokumentumok is⁽²²⁾. Állítása szerint a 2019. évi reformmal megállapított új szabályozási keret nem módosította a jogok terjedelmét, hanem csupán tisztázta és pontosította a korábbi szabályozási keretet azzal, hogy bevezette az FDJ által üzemeltetett játékok pontos fogalom meghatározását.
- (38) Harmadszor, az eljárást megindító határozat (101) preambulumbeközlésével kapcsolatban azt állítja, hogy nem változott a PACTE-törvényből fakadó kizárólagos jogok jellege.

⁽²⁰⁾ Az Assemblée nationale (nemzetgyűlés) PACTE-törvény tervezetének vizsgálatával megbízott különbizottsága (J.-N. Barrot, C. Dubost, M. Lebec és D. Sommer) nevében készített, 2018. szeptember 15-i 1088. sz. jelentés, 799. o.

⁽²¹⁾ A vállalkozások bővítéséről és átalakításáról szóló törvénytervezet hatásvizsgálata, 2018. június 18., 440. o.

⁽²²⁾ Lásd a Commission des affaires économiques (Gazdasági Bizottság) tájékoztató jelentését a vállalkozások bővítéséről és átalakításáról szóló, 2019. május 22-i 2019–486. sz. törvény alkalmazásáról: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/115b2619_rapport-information.

- (39) Negyedszer arra hivatkozik, hogy a PACTE-törvénnyel az FDJ privatizálása keretében mindössze a kizárólagos jogok hasznosítását szabályozó jogszabály típusa változott meg, mivel e kizárólagos jogok korábban rendeleti jellegű jogi aktusokból fakadtak, ezentúl viszont jogalkotási aktusok biztosítják azokat.
- (40) Másodsorban, az FDJ álláspontja szerint a PACTE-törvényt megelőző jogok nem voltak bizonytalanok.
- (41) Az FDJ először is megjegyzi, hogy a francia jog elismeri a visszavonható jogokat keletkeztető jogi aktusok elvét, amelynek értelmében az ilyen jogok megszűnése kártalanításhoz való jogot eredményez.
- (42) Másodszor azzal érvel, hogy a PACTE-törvény előtti jogok ezen elv hatálya alá tartoztak, ezért e jogok megszűnése maga után vonta az FDJ kártalanítását.
- (43) Harmadszor arra hivatkozik, hogy az FDJ-t a PACTE-törvény után megillető jogok nem elidegeníthetetlenek, és a PACTE-törvényt követően is lehetőség van az FDJ kizárólagos jogainak visszavonására.
- (44) Harmadsorban azt állítja, hogy a PACTE-törvényt követően a kizárólagos jogok ellenértékéért fizetett díj az arányait tekintve nem volt alacsonyabb azon díj mértékénél, amelyet az OPAP fizetett a kizárólagos jogokért.
- (45) Először is, állítása szerint az OPAP esetében fizetett 375 millió euro összegű díj valójában két részre osztható: az OPAP 2011-ben 300 millió euro összeget folyósított a 2020–2030 közötti időszakra járó állami illetékek egy részének előzetes megfizetése céljából, és kizárólag az ezen felüli 75 millió euro összegű díjat kell a kizárólagos jogok kompenzációjának tekinteni.
- (46) Másodszor azzal érvel, hogy az FDJ a 2011–2020 közötti időszakban az OPAP-hoz képest 2,5-szer magasabb összegű illetékeket fizetett ⁽²³⁾, és hogy az FDJ nettó nyeresége (1,3 milliárd EUR) lényegesen elmarad az OPAP ebben az időszakban elkönyvelt nyereségétől (2,4 milliárd EUR).
- (47) Negyedsorban azt állítja, hogy az FDJ-t a PACTE-törvény előtt megillető jogokat 2006 óta határozatlan időre biztosították, és e jogok visszavonására kizárólag állami kártalanítás mellett kerülhetett sor.

4.1.2. UBFT/FNAM

- (48) E két egyesület vitatja a Bizottság azon állítását, amely szerint a PACTE-törvényt megelőzően az FDJ jogai visszavonhatóak és bizonytalanok voltak ⁽²⁴⁾. Állításuk szerint a PACTE-törvényt megelőzően nem volt lehetséges az FDJ-t megillető jogok azonnali és kártalanítás nélküli visszavonása. Érvelésük szerint a kormány (a 2010. évi liberalizáció alkalmával) és a francia bíróságok (a Conseil d'État [Államtanács] és a Cour de Cassation [Semmitőszék] 2000-ben ⁽²⁵⁾, 2007-ben ⁽²⁶⁾, 2009-ben ⁽²⁷⁾, 2011-ben ⁽²⁸⁾ és 2013-ban ⁽²⁹⁾ hozott határozatai) több ízben megerősítették a kizárólagos jogokat, és hangsúlyozzák, hogy az Európai Bizottság 2017-ben megszüntette a szerencsejátékokkal kapcsolatos különböző kötelezettségsegzési eljárásokat és a beérkezett panaszok vizsgálatát.
- (49) E két egyesület emellett vitatja a Bizottság azon állítását, amely szerint a jogok visszavonása esetén az FDJ nem lett volna jogosult kártalanításra. Véleményük szerint a francia bíróságok a jogok megszüntetését a jogoktól való súlyos és konkrét, kártalanítási jogot keletkeztető megfosztásnak tekintették volna. Említést tesznek egy jogesetről, amelyben a sorsjátékok szervezésére vonatkozó jogok állam általi megszüntetése kártalanítást eredményezett ⁽³⁰⁾.

⁽²³⁾ Ezek a következők: CSG (általános társadalombiztosítási járulék), CRDS (a társadalombiztosítási tartozások kiegyenlítésére szolgáló hozzájárulás), a sportfogadásokra kivetett adók és társadalombiztosítási járulékok, sportfejlesztési adó, ÁFA, bélyegilleték.

⁽²⁴⁾ Lásd az eljárást megindító határozat (109) preambulumbekendését.

⁽²⁵⁾ Conseil d'État (Államtanács), 2000. május 15., Confédération française des professionnels en jeux automatiques, 202666. sz.

⁽²⁶⁾ Conseil d'État (Államtanács), 2007. március 12., Syndicat des casinos modernes de France, 295882. sz.

⁽²⁷⁾ Cour de cassation (Semmitőszék), Cass. crim. (büntetőtanács), 2009. június 3., 08-82.941. sz.

⁽²⁸⁾ Conseil d'État (Államtanács), 2011. december 30., Société Stanley International Betting Limited, 330604. sz.

⁽²⁹⁾ Conseil d'État (Államtanács), 2013. július 10., Société Stanley International Betting Limited, 357359. sz.

⁽³⁰⁾ 1975-ben az UBFT és az FNAM részvételével működő Prelo gazdasági egyesülés 10 évre szóló kizárólagos jogot szerzett a lottó szervezésére. 1978-ban az állam ugyanakkor úgy határozott, hogy visszavonja a Prelo gazdasági egyesülés jogait, és mind a nemzeti lottó, mind a nemzeti sorsjátékok szervezésével a Société de la Loterie Nationale et du Loto nationalt (a továbbiakban: SLNLN) bízta meg. A jogok visszavonása maga után vonta a Prelo gazdasági egyesülés tagjainak kártalanítását: a tagok i. [...] millió EUR névleges hozzájárulás után a tőke 49 %-ában és ii. a lottószelvényekből befolyt bevételek utáni jutalékban részesültek. Az UBFT és az FNAM elmondása szerint 1979 és 2008 között a Prelo gazdasági egyesülés korábbi tagjai az infláció figyelembevételével mintegy [...] millió EUR összegű kártalanításban részesültek a lottóval kapcsolatos kizárólagos jogaiktól való részleges elesés címén.

- (50) Végezetül, a Bizottságnak az eljárást megindító határozatban szereplő állításával ellentétben ⁽³¹⁾ úgy vélik, hogy az FDJ az megillető kizárólagos jogokért 1978 óta díjat fizetett az államnak az adók és a nem adójellegű járulékok formájában. Az 1978–2019 közötti időszakban ugyanis az FDJ több tízmilliárd eurót fizetett az államnak a játékokra kivetett külön illetékek formájában; az állam ezek szerint 1983-ban [...] millió francia frank, 1985-ben pedig [...] millió francia frank összegben egyoldalú értékcsökkentést valósított meg; 1988 és 2017 között az FDJ a felosztható nyereségéből [...] fizetett ki a részvényeseinek, így a 72 %-os részesedéssel rendelkező államnak.

4.2. Az eljárást megindító határozatban foglalt kétségeket megalapozottnak tartó felek

4.2.1. EGBA

- (51) Az EGBA az OPAP-ügyre hivatkozva azt állítja, hogy az FDJ által a kizárólagos jogok ellenértékéként fizetett díj összege elégtelen volt.
- (52) Az EGBA megjegyzi, hogy az FDJ által fizetendő díj lényegesen alacsonyabb a kizárólagos jogok nettó jelenértékénél, ami az észszerű nyereséget meghaladó nyereséget eredményez az FDJ számára. Az EGBA azt állítja, hogy a fizetendő díj összegének meghatározására a francia hatóságok által alkalmazott különbségi módszer, illetve a jogok PACTE-törvény előtti és utáni értékének az említett hatóságok általi becslése helytelen.
- (53) Véleménye szerint a Bizottság által az eljárást megindító határozatban kifejezett és az e határozat (26)–(32) preambulumbekkezdésében említett valamennyi kétség megalapozott.

4.2.2. AFJEL/BCG

- (54) Az AFJEL és a BCG fenntartja, hogy a 25 éves időtartamra (2019–2044) biztosított kizárólagos jogokért az FDJ által fizetett 380 millió EUR összegű díj elégtelen.
- (55) Az AFJEL és a BCG továbbra is azt állítja, hogy a 380 millió EUR összegű ellentételezés nem felel meg a piaci áraknak. Először is arra hivatkoznak, hogy a kompenzáció összegének kiszámítására alkalmazott módszer helytelen, mivel az ellentétes az OPAP-ügyben megállapítottakkal. Vitatják a francia hatóságok azon érvét, amely szerint az FDJ-t a PACTE-törvényt követően megillető jogok a PACTE-törvény előtti jogok folytonosságába illeszkednek, és nem képeznek új jogokat: véleményük szerint a PACTE-törvény új jogi keretet vezet be, amely jelentős változtatásokat eszközöl a PACTE-törvény előtti rendszerben. Állításuk szerint továbbá a díj kiszámításakor figyelembe kell venni a 2010 és 2019 közötti időszakban kapott valamennyi jogellenes támogatást. Másodszor azt állítják, hogy az FDJ nem jogosult kártalanításra a kizárólagos jogok visszavonása esetén. Harmadszor azzal érvelnek, hogy a díj mértékének értékelése helytelen, mivel a francia hatóságok tévesen állapították meg, hogy a reform negatív hatást gyakorolhat az FDJ-re. Az FDJ által hasznosítható kizárólagos jogokat és az azokból származó bevételeket ugyanis megerősítették és megszilárdították, továbbá kiterjesztették azok terjedelmét, és az FDJ-t kedvezőbb adózási szabályok hatálya alá vonták. Negyedszer kifejtik, hogy Franciaország nem vette figyelembe, hogy az FDJ a PACTE-törvény utáni kizárólagos jogok keretében a játékok szélesebb körének szervezésére rendelkezik lehetőséggel.

4.2.3. BETCLIC

- (56) Észrevételeiben a BETCLIC tájékoztatta a Bizottságot arról, hogy a 2019. évi kormányrendelet alapján elfogadott elnöki rendeletek megtámadására irányuló eljárásokat indított a Conseil d'État (államtanács) előtt (lásd e határozat (16) preambulumbekkezdését).
- (57) A BETCLIC megküldte a Bizottságnak a Conseil d'État-hoz (államtanács) benyújtott keresetleveleket, amelyekben az OPAP-ügyre hivatkozva azt állítja, hogy az FDJ által a kizárólagos jogokért fizetett díj elégtelen.

⁽³¹⁾ Lásd az eljárást megindító határozat (98) preambulumbekkezdését.

5. A FRANCIA HATÓSÁGOK MEGJEGYZÉSEI

- (58) A Bizottsággal folytatott levelezésük keretében a francia hatóságok 2020. május 26-án adtak választ a Bizottság 2020. február 25-i és 2020. március 13-i levelére. E hatóságok 2021. november 3-án észrevételeket nyújtottak be az eljárást megindító 2021. július 26-i határozattal kapcsolatban, 2022. április 22-én pedig kiegészítő észrevételeket tettek.
- (59) A francia hatóságok először is azt állítják, hogy a PACTE-törvény nem szüntette meg a jogokat és ítélte azokat újból oda, hanem csupán módosította az FDJ-t már korábban is megillető jogokra irányadó jogi keretet. Véleményük szerint i. a jogok tulajdonosa (az FDJ), a kizárólagos jogok jogi természete és e jogok hatálya nem változott; ii. mindössze a jogok időtartama csökkent (határozatlan időtartamról 25 évre), továbbá iii. a PACTE-törvény megerősítette a jogi keretet és különösen az adózási szabályokat, szabályozó hatóságot hozott létre, továbbá pontosította a jogok terjedelmét. A francia hatóságok a következőkre támaszkodnak az érvelésükben: a PACTE-törvény parlamenti munkákon ⁽³²⁾ és a Conseil d'État (államtanács) állásfoglalásain ⁽³³⁾ alapuló általános elemzése, a kizárólagos jogokkal kapcsolatos különböző módosítások eltérő időpontokban történt hatálybalépése, valamint az FDJ által a PACTE-törvény értelmében fizetendő pénzbeli ellenérték CPT általi jóváhagyása ⁽³⁴⁾.
- (60) Másodszor a kizárólagos jogok ellenértékeként fizetett díjat illetően a francia hatóságok úgy vélik, hogy az FDJ által teljesítendő pénzbeli ellenérték különbözőzeti módszerrel történő kiszámítása nem becsülte alá a díj összegét.
- (61) A francia hatóságok megjegyzik, hogy az ellenszolgáltatás összegének kiszámítására alkalmazott módszer nem hasonlítható össze az OPAP-ügyben alkalmazott módszerrel, mivel a PACTE-törvényt megelőzően az FDJ időbeli korlátozás nélkül rendelkezett a kizárólagos jogokkal, továbbá mivel nem ruháztak az FDJ-re új kizárólagos jogokat, hanem csupán megerősítették és időben korlátozták a meglévő jogait. E hatóságok ezenfelül kifejtik, hogy az FDJ kizárólagos jogainak megerősítése által képviselt értéket figyelembe vették a pénzbeli ellenérték kiszámításakor.
- (62) Harmadszor a francia hatóságok azt állítják, hogy a különbözőzeti módszer alkalmazásával nem becsülték alá a PACTE-törvény utáni jogok elméleti értékét, mivel a PACTE-törvény nem biztosított lehetőséget az FDJ számára új játékok bevezetésére.
- (63) A francia hatóságok állítása szerint a kompenzáció összegének vizsgálatakor a CPT független módon járt el, és olyan, objektív módszereket alkalmazó és több kritériumon alapuló megközelítést alkalmazott, amely felhasználta a francia állam részére tanácsadást végző bankok által készített jelentéseket.
- (64) Negyedszer, a francia hatóságok megjegyzik, hogy bár a PACTE-törvény előtt az állami támogatásokra vonatkozó jog alapján formálisan semmilyen díj megfizetésére nem került sor, az FDJ a létrehozása óta nagy összegű befizetéseket teljesített az államnak a fogadási összegek lefölözése címén.
- (65) Azt állítják továbbá, hogy az FDJ esete nem hasonlítható az OPAP-ügyhöz, amely utóbbiban új jogok nyújtásáról és lejáró jogok meghosszabbításáról volt szó, míg az FDJ esetében Franciaország – a PACTE-törvény útján – mindössze módosította az FDJ-t folyamatosan megillető jogokat. E hatóságok egyébiránt kifejtik, hogy a 380 millió euro összegű díj a Bizottság által az OPAP-ügyben elfogadott díjhoz mérhető. A francia hatóságok számítása szerint az FDJ, illetve az OPAP által fizetendő kompenzáció – a bruttó játéktevévelükhöz (PBJ) ⁽³⁵⁾ viszonyított arányukat tekintve – alig mutat eltérést.
- (66) Ötödször, a francia hatóságok azt állítják, hogy a vizsgált intézkedés egyáltalán nem befolyásolja a versenyt, mivel az FDJ mint a kizárólagos jogokkal rendelkező gazdasági szereplő *de iure* monopóliummal rendelkezik, ami azt jelenti, hogy nincs verseny sem a piacon, sem a piac megszerzéséért. A francia hatóságok ezenfelül előadják, hogy az FDJ kizárólagos jogok biztosításából eredő pénzügyi előnye nem alkalmas arra, hogy megnehezítse a más tagállambeli gazdasági szereplők francia piacra való belépését, mivel ez utóbbiak nincsenek versenyben az FDJ-vel az utóbbi által a kizárólagos jogok alapján szervezett játékok tekintetében.

⁽³²⁾ Lásd az Assemblée nationale (Nemzetgyűlés) PACTE-törvény tervezetének vizsgálatával foglalkozó különbizottsága nevében készített 2018. szeptember 15-i 1088. sz. parlamenti jelentést, valamint a Sénat (Szenátus) PACTE-törvény tervezetének vizsgálatával foglalkozó különbizottsága nevében készített 2018. szeptember 15-i 254. sz. parlamenti jelentést.

⁽³³⁾ A Conseil d'État (államtanács) 2018. június 14-i 394599. és 395021. sz. véleménye.

⁽³⁴⁾ Lásd a CPT 2019. október 7-i 2019-A.C.-1. sz. véleményét.

⁽³⁵⁾ A francia hatóságok számításai szerint mindössze 75 millió EUR felel meg az OPAP kizárólagos jogaiért kapott értéknek, amely a 2018. évi PBJ körülbelül 4,8 %-ának felel meg, azaz a koncesszió ideje alatt évente 0,48 %-nak, míg az FDJ kizárólagos jogainak biztosítására szánt 380 millió EUR a 2018. évi PBJ 7,4 %-ának, azaz a koncesszió ideje alatt évente 0,3 %-nak felel meg.

- (67) Hatodszor, egy 2022. április 15-i feljegyzésben a francia hatóságok kifejtik, hogy az FDJ kizárólagos jogainak a PACTE-törvény általi megerősítése nem e jogok elidegeníthetlenné tételében állt, mivel a jogalkotó továbbra is jogosult arra, hogy a lejáratuk előtt megszüntesse e jogokat. Ezenkívül a 2019. évi kormányrendelettel módosított 2010. május 12-i 2010–476. sz. törvény már tartalmazott egy olyan mechanizmust, amellyel a szabályozó hatóság felfüggeszthette vagy visszavonhatta az FDJ játékengedélyeit, amennyiben az FDJ nem tartaná be a játékok szervezésére vonatkozó engedélyben foglalt feltételeket. E törvény tartalmazott továbbá egy olyan mechanizmust is, amelyet alkalmazva a költségvetésért felelős miniszter közrendi okokból felfüggesztheti vagy megtilthatja valamely játék szervezését. E mechanizmusok az FDJ által az őt megillető kizárólagos jogok alapján szervezett valamennyi játékra alkalmazandók. A jogok PACTE-törvényből fakadó megerősítésének pozitív hatása egyrészt abban áll, hogy a korábban elnöki rendelettel és határozatlan időtartamra odaítélt kizárólagos jogokat ezentúl törvény biztosítja legfeljebb 25 éves időtartamra (ami az FDJ tőkeköltésének alacsonyabb kockázati prémiumát eredményezi). E pozitív hatás másrészt egy kiszámítható adózási keret létrehozásából fakad. A CPT figyelembe vette ezt a hatást az FDJ által fizetendő díj becslése során. A francia hatóságok ezenkívül emlékeztetnek arra, hogy meglátásuk szerint a reform jelentősen fokozta az FDJ által kínált játékok feletti ellenőrzést, és hogy a PACTE-törvény pontosabban meghatározta az FDJ kizárólagos jogainak terjedelmét ⁽³⁶⁾.
- (68) Végezetül a francia hatóságok tájékoztatták a Bizottságot a Conseil d'État (államtanács) 2023. április 14-i 436434., 436450., 436814., 436822., 436866., 436439., 436441. és 436449. sz. határozatairól, amelyek a panaszosok által benyújtott összes kérelmet elutasították ⁽³⁷⁾, és megerősítették különösen azt, hogy az FDJ-nek a PACTE-törvény előtti és utáni kizárólagos jogai folytatólagosak, ami a francia hatóságok szerint megerősíti a kizárólagos jogok ellenértékéért járó díj különbözeti módszeren alapuló kiszámítását.

6. AZ INTÉZKEDÉS ÉRTÉKELÉSE

- (69) Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) 107. cikkének (1) bekezdése értelmében: „a belső piaccal összeegyeztethetetlen a tagállamok által vagy állami forrásból bármilyen formában nyújtott olyan támogatás, amely bizonyos vállalkozásoknak vagy bizonyos áruk termelésének előnyben részesítése által torzítja a versenyt, vagy azzal fenyeget, amennyiben ez érinti a tagállamok közötti kereskedelmet”.
- (70) Ebből következik, hogy egy intézkedés akkor minősülhet az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak, ha megfelel a következő kumulatív feltételeknek:
- a szóban forgó intézkedést állami forrásból kell finanszírozni, és annak az államnak betudhatónak kell lennie;
 - az intézkedésnek gazdasági előnyhöz kell juttatnia a kedvezményezett(ek)et;
 - az előnynek szelektívnek kell lennie; valamint
 - a szóban forgó intézkedésnek torzítania kell a versenyt, vagy azzal kell fenyegetnie, és alkalmasnak kell lennie arra, hogy érintse a tagállamok közötti kereskedelmet.

6.1. Állami támogatás megléte

6.1.1. A vállalkozás és a gazdasági tevékenység fogalma

- (71) Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint „a vállalkozás fogalma kiterjed valamennyi gazdasági tevékenységet végző jogalanyra, függetlenül annak jogállásától és finanszírozásának módjától” ⁽³⁸⁾. Egy adott jogalany vállalkozásként történő besorolása így kizárólag a tevékenységének jellege alapján történik. A Bíróság szerint „minden olyan tevékenység, amely áruk és szolgáltatások kínálását foglalja magába a piacon, gazdasági tevékenységnek minősül” ⁽³⁹⁾.

⁽³⁶⁾ A francia hatóságok elmondása szerint a PACTE-törvényt megelőző szabályozás nem tartalmazott az FDJ által szervezett sorsjátékok maximális számát szabályozó rendelkezést, míg a PACTE-törvény az FDJ által szervezett sorsjátékok maximális számát összesen 140 sorsjátékban állapította meg, amelyen belül az FDJ legfeljebb 40 játékot kínálhatott a fizikai értékesítési hálózaton keresztül, 100 játékot pedig távszerencsejátékként (lásd a nemzetbiztonsági törvénykönyv D.322–14. cikkét).

⁽³⁷⁾ A kompenzáció összegére vonatkozó kérelem kivételével, amellyel kapcsolatban a Conseil d'État (államtanács) úgy határozott, hogy a Bizottság határozatának meghozataláig felfüggeszti az eljárást.

⁽³⁸⁾ A Bíróság C-180/98–C-184/98. sz., Pavlov és társai egyesített ügyekben 2000. szeptember 12-én hozott ítélete, ECLI:EU:C:2000:428, 74. pont.

⁽³⁹⁾ Lásd a Bíróság 118/85. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1987. június 16-án hozott ítéletének (ECLI:EU:C:1987:283) 7. pontját; a Bíróság C-35/96. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1998. június 18-án hozott ítéletének (ECLI:EU:C:1998:303) 36. pontja; a Bíróság C-180/98–C-184/98. sz., Pavlov és társai egyesített ügyekben 2000. szeptember 12-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2000:428) 75. pontja.

- (72) Az FDJ díjfizetés ellenében sorsjátékokat – így sorsolós játékokat és azonnali játékokat – és (a lóverseny-fogadások kivételével) sportfogadásokat szervez a szerencsejáték-piacon (e tekintetben lásd e határozat 2.1. szakaszát).
- (73) Az FDJ tehát az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése alkalmazásában gazdasági tevékenységet folytató vállalkozásnak minősül.

6.1.2. Állami források felhasználása és az intézkedés államnak való betudhatósága

- (74) Az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerint kizárólag az állam által nyújtott vagy az állami forrásokat felhasználó intézkedések minősülhetnek állami támogatásnak. A közvetlenül az állam által vagy közvetve állami forrás útján biztosított előny, valamint az ilyen intézkedés államnak való betudhatósága az állami támogatás meglétének két különálló, kumulatív feltétele⁽⁴⁰⁾.
- (75) Az intézkedés államnak való betudhatóságára vonatkozó kritériumot illetően a Bizottság megjegyzi, hogy a kizárólagos jogok reformját a PACTE-törvény, a 2019. évi kormányrendelet és a 2019. október 17-i 2019–1060. sz. elnöki végrehajtási rendelet vezette be⁽⁴¹⁾. Az intézkedés tehát betudható az államnak, amely e normatív jogi aktusok kibocsátója.
- (76) Az állami forrásokkal kapcsolatos feltételt illetően emlékeztetni kell arra, hogy az államnak a különleges jogok odaítélésakor joga van szabályozóként eljárni és úgy dönteni, hogy nem szedi be az ellenkező esetben neki járó bevételek maximális összegét anélkül, hogy emiatt az állami támogatási szabályok hatálya alá kerülne, feltéve, hogy az érintett gazdasági szereplőket a megkülönböztetésmentesség elvének megfelelően kezelik, valamint hogy a szabályozási cél és a bevételről való lemondás között elválaszthatatlan kapcsolat van⁽⁴²⁾. Ilyen esetekben a kiválasztási eljárásnak előzetesen, átlátható és megkülönböztetésmentes módon meghatározott kritériumokon kell alapulnia⁽⁴³⁾. E feltétel teljesülése esetén a jogosultak az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése alkalmazásában nem részesülnek állami támogatásban. Egyértelmű azonban, hogy ezek a feltételek a jelen ügyben nem teljesülnek. A kizárólagos jog megadása a jellegénél fogva hátrányosan megkülönböztető jellegű, ezért a fent említett feltételek semmiképpen sem teljesülhetnek. Pontosítani kell, hogy az állami források bevonására vonatkozó feltétel teljesüléséhez nincs szükség tényleges pénzáttalásra; az egyébként az államnak befizetendő bevételekről való lemondás az állami források átruházásának minősül⁽⁴⁴⁾.
- (77) Következésképpen a szóban forgó intézkedés betudható a francia államnak, és azt állami forrásokból nyújtják.

⁽⁴⁰⁾ Lásd például a Bíróság C-482/99. sz., Franciaország kontra Bizottság (Stardust) ügyben 2002. május 16-án hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2002:294) 24. pontját; a Törvényszék T-351/02. sz., Deutsche Bahn kontra Bizottság ügyben 2006. április 5-én hozott ítéletének (ECLI:EU:T:2006:104) 103. pontját.

⁽⁴¹⁾ Lásd ebben e határozat (16)–(18) preambulumbekkezdését.

⁽⁴²⁾ E tekintetben lásd a Franciaország által az Orange és az SFR az UMTS-engedélyekkel kapcsolatos tartozásainak visszamenőleges módosítása révén nyújtott NN 42/2004 állami támogatásról szóló, 2004. július 20-i bizottsági határozat (HL C 275., 2005.11.8., 3. o.) (28), (29) és (30) preambulumbekkezdését, amely határozatot az Unió bíróságai is helybenhagytak (a Törvényszék T-475/04. sz., Bouygues SA kontra Bizottság ügyben 2007. július 4-én hozott ítéletének [ECLI:EU:T:2007:196] 108–111. és 123. pontja, valamint a Bíróság C-431/07. P. sz., Bouygues és Bouygues Télécom kontra Bizottság ügyben 2009. április 2-án hozott ítéletének [ECLI:EU:C:2009:223] 94–98. és 125. pontja). Ebben az UTMS rádióspektrum-engedélyek odaítélésével kapcsolatos ügyben az állam egyszerre töltötte be a távközlés szabályozójának szerepét és az e közforrásokat kezelő szerepét, miközben a távközlési szolgáltatások terén az általános felhatalmazásokra és egyedi engedélyekre vonatkozó közös szabályozási keretről szóló, 1997. április 10-i 97/13/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvben (HL L 117., 1997.5.7., 15. o.) meghatározott szabályozási célok megvalósítására törekedett. Az uniós bíróságok megerősítették, hogy ilyen helyzetben az engedélyeknek a tervezett bevételek maximális összegének beszedése nélküli odaítélése nem foglalt magában állami támogatást, tekintettel arra, hogy az érintett intézkedéseket a 97/13/EK irányelvben előírt szabályozási célkitűzések indokolták, és tiszteltetben tartották a megkülönböztetésmentesség elvét. Ezzel szemben a Bíróság C-279/08. P. sz., Bizottság kontra Hollandia ügyben 2011. szeptember 8-án hozott ítéletében (ECLI:EU:C:2011:551, 88. és azt követő pontok) a Bíróság nem állapított meg olyan szabályozási okokat, amelyek indokolták volna a szabadon átruházható kibocsátási jogok nem ellenérték fejében történő odaítélését. Lásd továbbá a Bíróság C-518/13. sz., Eventech kontra The Parking Adjudicator ügyben 2015. január 14-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2015:9) 46. és azt követő pontjait.

⁽⁴³⁾ Lásd a Törvényszék T-475/04. sz., Bouygues SA kontra Bizottság ügyben 2007. július 4-én hozott ítéletének (EU:T:2007:196) 104. pontját.

⁽⁴⁴⁾ A Bíróság C-83/98. P. sz., Franciaország kontra Ladbroke Racing és Bizottság ügyben 2000. május 16-án hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2000:248) 48–51. pontja.

6.1.3. Az intézkedés szelektivitása

- (78) Ahhoz, hogy állami támogatásnak minősüljön, az intézkedésnek szelektívnek kell lennie, azaz az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése értelmében előnyben kell részesítenie „bizonyos vállalkozásokat vagy bizonyos áruk termelését”.
- (79) A határozat tárgyát képező intézkedés (380 millió EUR díj ellenében 25 évre szóló kizárólagos jogok biztosítása az FDJ-nek) kizárólag az FDJ-t érinti.
- (80) Egyedi támogatás esetén vélelmezni kell az intézkedés szelektivitását. Mindenesetre egyedül az FDJ rendelkezik kizárólagos jogokkal a fizikai értékesítési hálózaton keresztül, illetve online értékesített sorsjátékok szervezésére, valamint a fizikai értékesítési hálózaton keresztül értékesített sportfogadások szervezésére vonatkozóan.

6.1.4. A verseny torzulása és a kereskedelemre gyakorolt hatás

- (81) Az állam által nyújtott intézkedés akkor tekinthető úgy, hogy torzítja a versenyt vagy azzal fenyeget, ha feltehetően javítja a kedvezményezett más versenytárs vállalkozásokkal szembeni versenypozícióját⁽⁴⁵⁾. A gyakorlatban általában akkor áll fenn az EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése szerinti versenytorzulás, amikor az állam pénzügyi előnyt biztosít egy olyan liberalizált ágazat valamely vállalkozásának, ahol verseny folyik vagy verseny alakulhatna ki⁽⁴⁶⁾.
- (82) A Bizottság megjegyzi, hogy a 2010. május 12-i 2010–476. sz. törvény óta a távszerencsejáték-ágazat nyitva áll a verseny előtt (lóversenyfogadás, sportfogadás és online pókerjátékok). Az FDJ versenykörülmények között működik a bukmékeri rendszerű online fogadások piacán (a lóversenyfogadások kivételével). A kizárólagos jogok biztosításával összefüggő bármely pénzügyi előny ezért alkalmas arra, hogy megerősítse az FDJ versenypozícióját más versenytárs vállalkozásokkal szemben, különösen a bukmékeri rendszerű online fogadások piacán.
- (83) A francia hatóságok e tekintetben arra hivatkoztak, hogy az intézkedés nem alkalmas arra, hogy megerősítse az FDJ versenypozícióját más versenytárs vállalkozásokkal szemben.
- (84) A francia hatóságok kifejtik, hogy i. a vizsgált tevékenységek tekintetében az FDJ *de iure* monopolhelyzetben van, ami kizárja, hogy verseny alakuljon ki a piacon vagy a piac megszerzéséért, és ii. az érintett piacot az FDJ által a kizárólagos jogok alapján végzett tevékenységek képezik, amely piac elkülönül a versenykörülmények között folytatott többi szerencsejáték-tevékenységtől (lóversenyfogadás, sportfogadás és online pókerjátékok).
- (85) Az FDJ-t ezenfelül az alapítása óta semmi sem akadályozza abban, hogy tevékenységét más uniós tagállamok verseny előtt megnyitott piacaira is kiterjessze, vagy hogy kizárólagos jogok más tagállamokban való megszerzése érdekében más gazdasági szereplőkkel versenyezzen. Kitűnik ugyanis, hogy az FDJ Franciaországon kívül több országban is tevékenységet folytat (2023-ban például megszerezte a Premier Lotteries Irelandet, amely 2034-ig kizárólagos jogokkal rendelkezik az ír nemzeti sorsjátékok szervezésére), illetve hogy a kizárólagos jogok alapján nyújtott szolgáltatások piacán kívül más piacokon – így a bukmékeri rendszerű online fogadások piacán – is jelen van.
- (86) Az intézkedés tehát alkalmas arra, hogy torzítsa a versenyt a szerencsejáték-ágazatban, különösen a sorsolások játékok és a sportfogadások piacán.
- (87) A kereskedelemre gyakorolt hatás kritériumát illetően az állandó ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy nem azt kell megállapítani, hogy a támogatásnak tényleges hatása van a tagállamok közötti kereskedelemre, hanem csak azt kell megvizsgálni, hogy e támogatás képes-e hatást gyakorolni a kereskedelemre⁽⁴⁷⁾. A jelen ügyben a 2010. május 12-i 2010–476. sz. törvény a távszerencsejáték-ágazat verseny előtti megnyitásával lehetővé tette más tagállambeli gazdasági szereplők belépését a francia piacra. Következésképpen az FDJ-nek a kizárólagos jogokból eredő pénzügyi előnye alkalmas arra, hogy megnehezítse e gazdasági szereplők piacra lépését, és hatást gyakoroljon a tagállamok közötti kereskedelemre.

⁽⁴⁵⁾ A Bíróság 730/79. sz., Philip Morris ügyben 1980. szeptember 17-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:1980:209) 11. pontja. A Törvényszék T-298/97., T-312/97. stb. sz., Alzetta egyesített ügyekben 2000. június 15-én hozott ítéletének (ECLI:EU:T:2000:151) 80. pontja.

⁽⁴⁶⁾ A Törvényszék T-298/97., T-312/97. stb. sz., Alzetta egyesített ügyekben 2000. június 15-én hozott ítéletének (ECLI:EU:T:2000:151) 141–147. pontja; a Bíróság C-280/00. sz., Altmark Trans ügyben 2003. július 24-én hozott ítélete (ECLI:EU:C:2003:415).

⁽⁴⁷⁾ Lásd a Bíróság C-518/13. sz., Eventech kontra The Parking Adjudicator ügyben 2015. január 14-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2015:9) 65. pontját; a Bíróság C-197/11. és C-203/11. sz., Libert és társai egyesített ügyekben 2013. május 8-án hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2013:288) 76. pontja.

- (88) A Bizottság következképpen úgy véli, hogy az intézkedés torzítja a versenyt vagy azzal fenyeget, és hatást gyakorol a tagállamok közötti kereskedelemre.

6.1.5. Gazdasági előny megléte

- (89) Az EUMSZ 107. cikk (1) bekezdésével összhangban annak vizsgálatakor, hogy egy állami intézkedés a vállalkozás számára nyújtott támogatásnak minősül-e, meg kell határozni, hogy a kérdéses vállalkozás olyan gazdasági előnyt élvez-e, amelynek segítségével elkerül bizonyos költségeket, amelyeket egyébként a saját pénzforszáiból kellene fedeznie, vagy olyan előnyre tesz-e szert, amelyhez rendes piaci körülmények között, azaz állami beavatkozás hiányában nem jutott volna hozzá ⁽⁴⁸⁾.
- (90) A kizárólagos jogok biztosításával összefüggésben akkor állapítható meg az előny megléte, ha a jogosult nem fizet elégséges mértékű díjat ahhoz, hogy e díj a piaci árral összhangban állónak legyen tekinthető ⁽⁴⁹⁾.
- (91) Az eljárást megindító határozatban a Bizottság kétségeit fejezte ki azzal a megközelítéssel (különbözeti módszer) kapcsolatban, amelyet a francia hatóságok e díj összegének meghatározására alkalmaztak, továbbá a 380 millió EUR összegű díj piaci árnak való megfelelését illetően ⁽⁵⁰⁾. A Bizottság az említett határozatban így megjegyezte, hogy az átruházott kizárólagos jogok ellenértékéért fizetett díj a jelek szerint lényegesen alacsonyabb a piaci árak tekinthető áránál, és az FDJ ebből fakadóan előnyhöz jut.

6.1.5.1. A díj kiszámítására alkalmazott módszertan

6.1.5.1.1. A 2019–2044-es időszakra járó kompenzáció kiszámítására alkalmazott különbözeti módszer indokolása

- (92) Az eljárást megindító határozatban a Bizottság arra az előzetes álláspontra helyezkedett, hogy a PACTE-törvénnyel az FDJ számára biztosított jogok a jogi keret változása és a reformból eredő kizárólagos jogok új jellemzői (különösen az időtartam, a fizetendő díj és a jogok megerősítése) következtében új jogoknak minősülnek ⁽⁵¹⁾.
- (93) Az eljárást megindító határozatban a Bizottság hatástalannak tartotta a francia hatóságok jogfolytonosságra alapított érveit, és ebből azt a következtetést vonta le, hogy PACTE-törvény jelentős mértékben befolyásolta és módosította az említett törvényt megelőzően már meglévő kizárólagos jogok rendszerét, ezért a kizárólagos jogok PACTE-törvény utáni rendszere új támogatásnak minősül.
- (94) A Bizottság – a francia hatóságok által a hivatalos vizsgálati eljárás megindítását követően tett megjegyzésekkel összhangban – megállapítja, hogy az FDJ kizárólagos jogai a PACTE-törvényt megelőzően is fennálltak: ezek a jogok a PACTE-törvény előtti jogszabályokból, különösen az 1978. november 9-i és 1985. április 1-jei elnöki rendeletből erednek. Bár e rendeleteket a PACTE-törvény elfogadását követően, vagyis olyan időpontban helyezték hatályon kívül, amikor e jogokat már a PACTE-törvény szabályozta, maguk a kizárólagos jogok nem szűntek meg, hanem csupán módosultak. A francia hatóságok rámutatnak továbbá arra, hogy a korábbi jogok „valós gazdasági tartalommal” bírtak, mivel az FDJ e jogok megszűnése esetén főszabály szerint kártalanításra volt jogosult. E tekintetben a Bizottság megjegyzi, hogy az FDJ a PACTE-törvényt megelőző korábbi jogi keretben és a PACTE-törvényből fakadó új jogi keretben (eltérő részletes szabályok szerint) egyaránt megfosztható a kizárólagos jogaitól: e

⁽⁴⁸⁾ A C-39/94. sz., Syndicat français de l'Express international (SFEI) és társai kontra La Poste és társai ügyben 1996. július 11-én hozott ítélet (EU:C:1996:285) 60. és 61. pontja; A C-342/96. sz., 1999. április 29-i Spanyol Királyság kontra az Európai Közösségek Bizottsága ügyben hozott ítélet (EU:C:1999:210) 41. pontja.

⁽⁴⁹⁾ Lásd a Bíróság C-462/99. sz., Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH kontra Telekom-Control-Kommission és Mobilkom Austria AG ügyben 2003. május 22-én hozott ítéletének (ECLI:EU:C:2003:297) 92. és 93. pontját; a Törvényszék T-475/04. sz., Bouygues és Bouygues Télécom SA kontra Bizottság ügyben 2007. július 4-én hozott ítéletének (ECLI:EU:T:2007:196) 101., 104., 105. és 111. pontja.

⁽⁵⁰⁾ A Bizottság részletes magyarázatként az eljárást megindító határozatának (98)–(113) preambulumbekzdésére hivatkozik.

⁽⁵¹⁾ Az új jellemzők a következő változásokból erednek: i. a jogok időtartama (a jogokat korábban az időtartam megjelölése nélkül, míg jelenleg 25 évre ítélték oda); ii. az államnak járó díj (a korábban díjfizetési kötelezettség nélkül biztosított kizárólagos jogok ellenértékéért a 2019. október 17-i 2019–1060. sz. rendelet jelenleg 380 millió EUR díj megfizetését írja elő); iii. az ahhoz kapcsolódó kockázat minimálisra szorítása, hogy az állam módosítja az adózási keret és a biztosított jogok terjedelmét (a reform a korábbi rendelkezésekhez képest megerősíti a kizárólagos jogokat és az adózási keretet).

tekintetben ezért a jogok PACTE-törvény általi megerősítése nem változtatja meg a jogok természetét. Ehhez hasonlóan a francia hatóságok által jelzettekkel összhangban a PACTE-törvény nem változtatott a jogok legfontosabb jellemzőin. E törvény ugyanis az FDJ privatizálása keretében mindössze e jogok gyakorlásának feltételeit módosította az adózási keret módosításával, e jogok időtartamának meghatározásával, a kizárólagos jogok alapján kínált játékok terjedelmének részletes körülhatárolásával, valamint szabályozó hatóság létrehozásával ⁽⁹²⁾.

- (95) A Bizottság megjegyzi, hogy ezt az elemzést a Conseil d'État (államtanács) is megerősítette a 2023. április 14-i határozataiban (lásd a (68) preambulumbekendést) ⁽⁹³⁾. A Conseil d'État (államtanács) szintén úgy véli, hogy a PACTE-törvény egyértelműen és részletesen meghatározza, hogy az FDJ milyen játékokat szervezhet az említett törvénnyel biztosított kizárólagos jogok alapján, és e jogok nem teszik lehetővé számára, hogy a monopóliuma keretében a verseny előtt megnyitott szerencsejátékok körébe tartozó játékokat szervezzon ⁽⁹⁴⁾. A CPT szerint az a megközelítés, amely szerint „megszűntek az FDJ időbeni korlátozás nélküli kizárólagos jogai, és új engedély odaítélésére került sor”, „olyan elméleti forgatókönyv, amelyet a PACTE-törvény elvetett”, ami szintén megerősíti azt, hogy a PACTE-törvény mindössze módosította az FDJ kizárólagos jogait.

6.1.5.1.2. A különbözeti módszer alkalmazása az FDJ által fizetendő díj kiszámítására

- (96) Az eljárást megindító határozatban a Bizottság által felvetett kétségek fényében (lásd a (26)–(32) preambulumbekendést) ugyanakkor még a különbözeti módszer indokoltsága esetén is fennmarad a kérdés, hogy az említett módszer francia hatóságok általi alkalmazásával elkerülhető-e, hogy az FDJ-nél előny jelentkezzen.
- (97) A Bizottság az eljárást megindító határozatban kétségeinek adott hangot a francia hatóságok által végzett számításokat, így a különbözeti módszer alábbiakra való alkalmazását illetően: i. a jövőbeni jogosultságok elméleti értéke a PACTE-törvény hatásának figyelembevételével (faktuális forgatókönyv) ⁽⁹⁵⁾; ii. a jövőbeni jogosultságok elméleti értéke a PACTE-törvény hatásának figyelmen kívül hagyásával (kontrafaktuális forgatókönyv – 1. és 2. módszer) ⁽⁹⁶⁾; és iii. az FDJ esetleges kártalanításhoz való joga az állam objektív felelőssége alapján (alternatív kontrafaktuális forgatókönyv – 3. módszer).
- (98) A francia hatóságok a PACTE-törvény elfogadásának időpontjában járó kompenzáció megállapításához egyrészt a jövőbeli kizárólagos jogok nettó jelenértékének (NPV) kiszámítása alapján megbecsülték az üzleti terv PACTE-törvény utáni értékét (faktuális forgatókönyv). Ez a számítás a kizárólagos jogok alapján folytatott tevékenységek utolsó üzleti tervén alapult, amelyet a tőzsdei bevezetésre irányuló projekt keretében az FDJ értékelése során is felhasználtak. A Bizottság megjegyzi, hogy a PACTE-törvényt követően készített üzleti terv realisztikus és összhangban van a piaci realitásokkal, mivel e terv az FDJ tevékenységének nyolc pénzügyi intézmény ⁽⁹⁷⁾ által készített elemzésén alapuló pénzügyi előrejelzéseken alapul, és a kizárólagos jogok időtartama alatt alkalmazandó szabályozási és jogi paraméterekre támaszkodik, beleértve a játékok PACTE-törvény szerinti különös adózását is.

⁽⁹²⁾ A Bizottság e tekintetben azt is megjegyzi, hogy az FDJ-t a jogok visszavonása esetén megillető feltételezett kompenzáció valószínűleg tűnik, különösen az UBFT által a (49) preambulumbekendésben hivatkozott Loto-ügy fényében. Bár az ilyen lehetséges kompenzáció szintjét különösen nehéz megbecsülni, a Bizottság elismeri, hogy az meghaladhatja a jogok hasznosításához szükséges eszközök átruházásához kapcsolódó, az 1978. december 29-i azon megállapodásban előírt konkrét kártalanítás összegét, amelyre a Bizottság az eljárást megindító határozatban hivatkozik.

⁽⁹³⁾ Lásd az Államtanács 2023. április 14-i 436434. és 436439. sz. határozatát. A Conseil d'État (államtanács) nem határozott az állami támogatás esetleges meglétéről, és a Bizottság ezzel kapcsolatos végleges határozatának meghozataláig felfüggesztette az eljárást. Az előadó indokoltan tartotta a kompenzáció megállapítására szolgáló módszer alkalmazását, és nem állapított meg nyilvánvaló értékelési hibát az annak alapján végzett számításokban.

⁽⁹⁴⁾ A 436439. sz. határozat 21. bekezdése: „a belbiztonsági törvénykönyv L. 322–8–L. 322–9–3. cikkének a kormányrendelettel módosított változata egyértelműen és részletesen meghatározza az LFDJ társaságra ruházott kizárólagos jogok hatálya alá tartozó különböző játékokat, játékkategóriákat és játéksorozatokat, amelyek egyébiránt megfelelnek azon játékok körének, amelyek szervezésére e társaság már a 2019. május 22-i törvényt megelőzően is jogosult volt”.

⁽⁹⁵⁾ A PACTE-törvény utáni jogok értékét a tőke és a kizárólagos jogokból származó bevételek súlyozott átlagköltsége alapján [...] EUR és [...] EUR közötti összegre becsülték.

⁽⁹⁶⁾ A jövőbeli jogok PACTE-törvény előtti értékét [...] EUR és [...] EUR közötti összegre becsülték.

⁽⁹⁷⁾ Citi, CM-CIC, BNP Paribas Exane, Goldman Sachs, HSBC, Kepler, Oddo BHF és Société Générale.

- (99) Másrészt a francia hatóságok a jövőbeli kizárólagos jogok nettó jelenértékének kiszámítását a PACTE-törvény előtt készített üzleti tervre és a megbízási jutalék mértékére vonatkozó feltevések függvényében változó 3 különböző módszerre, illetve 11 különböző forgatókönyvre alapították. Az 1. módszer keretében a jutalékot a tétel azon része alkotja, amely az FDJ-t a játékokra kivetett külön állami illetékek levonását követően illeti meg, és amely végső soron az FDJ díjazásának felel meg, a 2. módszer a súlyozott átlagos tőke költségen (a továbbiakban: WACC) alapul, míg a 3. módszer a kizárólagos jogok 2019-es megszűnésekor az állam által fizetendő kompenzációt vette figyelembe. A CPT kifejezetten kérte a harmadik módszer alkalmazását, annak igénybevételére azonban csupán kiegészítő jelleggel került sor.
- (100) Az „üzleti terven alapuló” 1. módszer az FDJ kizárólagos jogainak a PACTE-törvényt követő, illetve a PACTE-törvényt megelőző üzleti terv⁽⁵⁸⁾ szerinti értékének különbözetét a diszkontált cash flow modellel és a hozzávetőlegesen 7 %-ra becsült súlyozott átlagos tőke költsége alapján állapította meg. Ezt az értékkülönbözetet szabályozási és adózási keretnek a PACTE-törvény hiányában bekövetkező esetleges kedvezőtlen változásaiból eredő számos negatív visszacsatolási feltevés befolyásolta.
- (101) E második üzleti terv (a PACTE-törvényt megelőző üzleti terv, kontrafaktuális üzleti terv) elkészítésére két szakaszban kerül sor:
- Először is az FDJ üzleti tervén alapul (figyelembe véve a PACTE-törvénnyel bevezetett módosításokat), amelyet az eredeti adózási és szabályozási keret lemodellezése érdekében megtisztít a PACTE-törvény által (különösen az adózásra és az időtartamra) gyakorolt hatásoktól.
 - Az így kapott üzleti terv képezi az alapját azon különböző forgatókönyveknek, amelyekkel lemodellezik egy sor olyan döntés negatív hatását, amelyet az állam az adózásra vagy a játékok engedélyezésével kapcsolatos szakpolitikára vonatkozóan esetlegesen meghozhatott volna.
- (102) 3 forgatókönyv azon döntések folytonosságába illeszkedik, amelyek a múltban ténylegesen hatással voltak a társaságra: ilyen például a társaság díjazásának csökkenése vagy az új típusú játékok engedélyezésének megtagadása. 3 további forgatókönyv kidolgozására statisztikai alapon került sor a legnagyobb valószínűséggel bekövetkező forgatókönyvek meghatározása érdekében. A hat különböző forgatókönyv összefoglalóját az alábbi táblázat tartalmazza.

1. táblázat

1. módszer – A 6 forgatókönyv leírása

Forgatókönyvek	Leírás
1 a)	Különböző forgatókönyveket vizsgáltak meg a vállalkozás jutalékának a játékosok megtérülési rátájának egyes tartományaira (TRJ) vetített csökkenésére vonatkozóan. E forgatókönyvek mindegyike különböző intenzitású adóemeléseket tartalmazott a társaságra korábban hatást gyakorló módosításokkal összhangban azon intézkedések szimulálása érdekében, amelyeket az állam a PACTE-törvény előtti rendszerben bevezethetett volna.
1 b)	
1 c)	
2 a)	Az FDJ jutalékráta-pályájának alakulására vonatkozó 500 szimulációt valamennyi forgatókönyvre véletlenszerűen állapították meg, az FDJ díjazása csökkenésének éves valószínűségére vonatkozó 3 feltevés alapján.
2 b)	
2 c)	

- (103) A Bizottság elismeri, hogy az említett hat forgatókönyv alapját képező, értékbecsléssel kapcsolatos megközelítések a jelen ügyben helytállóak a kompenzáció összegének kiszámítása szempontjából.
- (104) A Bizottság ezenkívül elismeri, hogy természeténél fogva nehéz megjósolni az FDJ jutalékrátájának hosszú távú jövőbeli alakulását⁽⁵⁹⁾, mivel a szabályozásban megjelenő olyan változóról van szó, amely a politikai döntések függvénye.

⁽⁵⁸⁾ A PACTE-törvényt megelőző üzleti terv értékelésére folyamatosan sor kerül, mivel a korábbi jogi keret elméletileg nem határozott meg lejáratú időt a kizárólagos jogok hasznosítására nézve.

⁽⁵⁹⁾ Bár a historikus adatok azt mutatják, hogy a 2016–2019-es és az 1997–2006-os időszakban csökkent a jutalékráta, ezen utóbbi időszak a reform miatt vajmi kevésbé alkalmas az összehasonlításra.

- (105) A 2. módszer – a súlyozott átlagos tőkeköltségen alapuló úgynevezett WACC-módszer – célja az, hogy csökkentse a diszkontráta-különbözet által (változatlan üzleti terv mellett) előidézett értékülönbözetet. Ez a módszer az 1. módszerhez hasonlóan az FDJ-t megillető kizárólagos jogoknak, illetve az FDJ-re alkalmazandó adózási keretnek a megerősítése által gyakorolt hatás mérésére irányul, azonban ehhez egy másik megközelítést követ (a magasabb WACC magasabb kockázati szintet tükröz, ami egy kevésbé stabil és kiszámítható adózási és szabályozási keretnek felel meg). A diszkontráta-különbözet becslésére az ugyanabban az ágazatban működő, de az irányadó szabályozási keret megerősítése tekintetében eltérő helyzetben lévő társaságok súlyozott átlagos tőkeköltségének összehasonlításával került sor. A PACTE-törvény előtti üzleti terv aktualizálása⁽⁶⁰⁾ olyan súlyozott átlagos tőkeköltség alkalmazásával történt, amely a PACTE-törvény utáni üzleti terv aktualizálásához használt súlyozott átlagos tőkeköltséghez viszonyított kockázati prémiumot tükrözi. A kockázati prémium becslésére kétféleképpen került sor: az 1. forgatókönyv keretében összevetik a sorsjátékokat szervező társaságok béta-értékét ([...]) a távszerencsejátékok és sportfogadások piacán jelen lévő szereplők béta-értékével ([...]), annak fenntartásával, hogy az utóbbiaknak (a verseny előtt nyitott ágazatban) feltételezhetően magasabb a kockázati profilja, mint az előbbi (részben monopóliumok alapján működő) társaságoknak, míg a 2. és a 3. forgatókönyv keretében összehasonlítják az európai energiaszolgáltatók vagy „közművek” kutatóelemzői által közzétett súlyozott átlagos tőkeköltséget, a „szabályozatlan” közműveket ([...]) és a főként az energiaelosztás és -átvitel területén működő, szabályozottnak tekintett vállalatokat vizsgálva, azzal, hogy ez utóbbiak kockázati profilja feltehetően lényegesen alacsonyabb. Az említett módszer különböző forgatókönyveinek az üzleti tervekre való alkalmazásával kapott valamennyi érték segíti a kompenzáció összegére vonatkozó becslést.
- (106) A Bizottság szerint a 2. módszer szintén releváns a kompenzáció hozzávetőleges értékének megállapítása szempontjából, és bár megvizsgálták a WACC-vel kapcsolatos különböző feltevéseket (lásd a (105) preambulumbekendést), az FDJ-vel való hasonlóságukra tekintettel észszerűnek tekinthető, hogy a francia hatóságok az FDJ WACC-jének kiszámításakor összehasonlítási alapként a(z) [...] -ra helyezték a hangsúlyt. Az energiaágazatban tevékenykedő vállalkozásokkal való összehasonlítás szintén releváns, mivel az egyrészt az energiaszolgáltatók, másrészt az elsősorban a forgalmazás és szállítás területén tevékenykedő vállalkozások közötti különbségtétel a kockázati profil tekintetében hasonló a távszerencsejáték-szolgáltatók, illetve a sportfogadások és a sorsolások közötti összehasonlításhoz.
- (107) A 3., kiegészítőnek nevezett módszer – amelynek alkalmazását a CPT kérte – egy olyan elméleti forgatókönyv következményeit szimulálta, amelyben az állam és a jogalkotó úgy döntött, hogy kártalanítás ellenében megszünteti az FDJ kizárólagos jogait, és hogy ezt követően 25 évre szóló hasznosítási engedélyt ad az FDJ-nek (ami nem felel meg a jogalkotó által a PACTE-törvényről való szavazáskor hozott döntésnek). A kompenzáció kiszámítása az engedély értéke (azaz a 25 éves időszakra vonatkozó diszkontált cash flow-knak az FDJ PACTE-törvényt követő üzleti terve alapján becsült összege) és az FDJ számára az állam objektív felelőssége alapján folyósított kártalanítás értéke közötti különbségnek, azaz a PACTE-törvényt megelőző üzleti terv értékének (amely érték a folyamatosan ugyanazon, hozzávetőlegesen 7 %-os WACC-n diszkontált cash flow-k összege a PACTE-törvény előtti adózási keretben és az adóbizonytalanság tükrözése érdekében kedvezőtlenebb adóügyi megítélés szimulálása mellett) a kompenzáció leértékelésével megszorított értékének felel meg.
- (108) A Bizottság hangsúlyozza, hogy nagyon nehéz állást foglalni az azzal kapcsolatos feltevések megalapozottságáról, hogy az FDJ az időbeli korlát nélküli kizárólagos jogainak visszavonása esetén milyen összegben szenvedne el kártalanításra jogosító veszteséget. Bár a francia hatóságok által szolgáltatott egyes bizonyítási elemek alapján elméletileg megállapítható az FDJ kártalanításra való jogosultsága, annak összegét nagyon nehéz lett volna felbecsülni, különösen mivel nehézséget jelentett volna a „veszteség” „rendellenesnek” tekintett arányának megállapítása (az eljárást megindító határozat (108) preambulumbekendése).
- (109) A kompenzáció értékelésének elemzését követően a francia hatóságok így a következő tartományi átlagokat állapították meg: az 1. módszer esetében [...] millió EUR; a 2. módszer esetében [...] millió EUR, a kiegészítő módszer esetében pedig [...] millió EUR.
- (110) Ezen elemekre tekintettel a CPT jelezte, hogy megvizsgálta a francia hatóságok által benyújtott legfőbb bizonyítékokat és különböző módszereket, és hogy saját értékelésében 380 millió euróban állapította meg a kompenzáció összegét. A francia hatóságok nem tudták teljes bizonyossággal megjelölni, hogy a CPT mely paramétereket alkalmazva számította ki a 380 millió EUR összegű díjat, de Franciaország rámutatott arra, hogy a különböző becslési megközelítések alkalmazásával nyert átlagokból számított átlag⁽⁶¹⁾ 377 millió EUR volt, ami közel áll a megállapított kompenzációhoz.

⁽⁶⁰⁾ A PACTE-törvényt megelőző üzleti terv értékelésére folyamatosan sor kerül, mivel a korábbi jogi keret elméletileg nem határozott meg lejáratí időt a kizárólagos jogok hasznosítására nézve.

⁽⁶¹⁾ Az átlagokból számított átlag a következő: [...].

- (111) A Bizottság szerette volna, ha a tagállam a kompenzáció kiszámítására kidolgoz egy alternatív 4. módszert, amely figyelembe veszi a Bizottságnak a kizárólagos jogok időtartamával kapcsolatos aggályait az 1., 2. és 3. módszerre vonatkozóan. Ez a 4. módszer azon a differenciált elméleti forgatókönyvön alapulna, amely szerint a PACTE-törvény nem létezik (kontrafaktuális forgatókönyv). Az eljárást megindító határozatban ((106) és (107) preambulumbekzdés) a Bizottság ugyanis kétségeit fejezte ki a kontrafaktuális forgatókönyv alapjául szolgáló azon feltevés ésszerűségét illetően, amely szerint az FDJ határozatlan ideig azonos feltételek mellett gyakorolhatta volna a jogait.
- (112) A 4. módszer a kizárólagos jogok kontrafaktuális forgatókönyv szerinti felülvizsgált időhorizontján és következésképpen a jutalék mértékének kiigazított alakulásán alapul. Ezeket a kiigazításokat az itt következő bekezdések részletezik.
- (113) mivel a kizárólagos jogok hasznosítása a PACTE-törvény előtt 25 évre korlátozódott, a 4. módszer jobban megfelelne a korábbi helyzetnek, mint a három eredeti módszer esetében alkalmazott feltevés, amely szerint a PACTE-törvény hiányában az FDJ azonos feltételek mellett és időbeli korlátozás nélkül folytatta volna az összes kizárólagos joga hasznosítását.
- (114) A Bizottság szerint ugyanis nem biztos, hogy még ha nem is fogadták volna el a PACTE-törvényt, az FDJ korlátlanul hasznosíthatta volna a kizárólagos jogait a PACTE-törvényt megelőző rendszer keretében, különösen mivel a szabályozási keretet a múltban rendszeresen kiigazították, és a PACTE-törvény értelmében Franciaország ténylegesen úgy döntött, hogy az FDJ tőkéje nagy részének privatizálásával összefüggésben 25 évre korlátozza a kizárólagos jogok időtartamát. A 4. módszerrel figyelembe vehető ez a bizonytalanság azon feltevés kontrafaktuális forgatókönyvbe való felvételével, hogy az FDJ kizárólagos jogai a PACTE-törvény és az FDJ privatizációja hiányában is megszűntek volna 25 év elteltével. A gazdasági fejleményekre (például a távszerencsejáték-szolgáltatók megjelenésére a 2010. évi liberalizációt követően) tekintettel a Bizottság úgy véli, hogy a 25 éves időtartam közelebb áll a realitáshoz, mint egy korlátozás nélküli időtartam. Az ilyen időszak jobban megfelel a korábbi szabályozásnak, tekintettel arra, hogy a kizárólagos jogokat 2019-et megelőzően az 1970-es évek óta, azaz több mint 40 éve szabályozták.
- (115) Ebben az összefüggésben a 4. módszer egy 25 évben meghatározott időtartamra vonatkozó kontrafaktuális forgatókönyvön alapul. Ez enyhíti a PACTE-törvény által a kizárólagos jogok értékére gyakorolt kezdeti negatív hatást, amelyet a francia hatóságok az 1., 2. és 3. módszerben vettek figyelembe (lásd a (22) preambulumbekzdés a) pontját), összhangban a Bizottság által az eljárást megindító határozatban kifejezett kételyekkel (az eljárást megindító határozat (106) és (107) preambulumbekzdése).
- (116) Ez a forgatókönyv egyértelműen jobban megfelel a korábbi szabályozásnak, mint a CPT által az 1., 2. és 3. módszer alapján összegzett forgatókönyvek, mivel 25 évet követően megszakadnak a pozitív cash flow-k.
- (117) A 4. módszer ugyanakkor tartalmaz egy másik kiigazítást is, nevezetesen az FDJ díjazásának (jutalék) módosítását a PACTE-törvény előtti forgatókönyvben. A francia hatóságok a Bizottság kérésére megküldték a jutalék mértékének megállapítására alkalmazott, a kizárólagos jogok 25 éves elméleti időtartamára tekintettel kiigazított paramétereket.
- (118) Megállapítható ugyanis, hogy egy olyan helyzetben, ahol a kizárólagos jogok adott esetben korábban (korlátlan időtartam helyett 25 év elteltével) megszűnnek, az FDJ pénzügyi kockázatai komparatív nagyobbak lennének, mivel a vállalkozás kevesebb idővel rendelkezne a megtérülés elérésére. Egy ilyen modellben tehát elfogadhatónak tűnik, hogy a jutalék mértéke (és így az FDJ díjazása) kisebb mértékben csökkenjen azon esettel összehasonlítva, amelyben a jogokat állandó jelleggel gyakorolják.
- (119) A jutalék mértékének alakulása a tétek növekedésén alapul, amit a kompenzáció kiszámításához használt üzleti terv határoz meg ⁽⁶²⁾. E célból a francia hatóságok a többi módszer feltevéseire hivatkoztak, azzal, hogy a kizárólagos jogok 25 évet követő tervezett megszűnésének figyelembevétele érdekében kiigazítottak a jutalék mértéke csökkentésének gyakoriságát.
- (120) A Bizottság úgy véli, hogy a kontrafaktuális forgatókönyvön belül a jogok PACTE-törvény hiányában való időbeni korlátozására történő hivatkozás (másként fogalmazva egy olyan eshetőség, amely szerint az FDJ-re továbbra is a PACTE-törvény előtti feltételek vonatkoznának, de csupán 25 évig, azaz 2044-ig) a korábbi szabályozásnak jobban megfelelő olyan megközelítés, amellyel biztosítható a támogatás megállapíthatóságának hiánya.

⁽⁶²⁾ Emlékeztetőül, a költségvetési miniszter a múltban rendszeresen módosította az FDJ jutalékainak szintjét (1997 és 2016 között játékkategóriánként, majd 2016-tól a játékosok megtérülési rátájának egyes tartományaira függvényében). Ezek a módosítások a ciklikus eseményeken túl a játékosok tétjében bekövetkezett változások tendenciáját követték.

- (121) Ami a jutalék mértékét illeti a határozott időtartamra biztosított jogokon alapuló forgatókönyv szerint, a Bizottság úgy véli, hogy a jutalékok kevésbé markáns csökkenése indokolt lehet, tekintettel arra, hogy a jogok időtartamát a PACTE-törvény előtti üzleti tervben 25 évre korlátozták. A Bizottság ugyanis úgy véli, hogy a jogok időtartama és a díj szintje fogalmilag összefügg egymással, ami az FDJ díjazását és jövedelmezőségét egyaránt befolyásolja. A Bizottság egyébiránt megjegyzi, hogy Franciaország mindössze a jutalék mértékét érintő csökkentések gyakoriságát igazította ki, ami összhangban állt a tétek tervezett növekedésével és a PACTE-törvényt megelőzően végrehajtott kiigazításokkal.
- (122) A 4. módszer alapjául szolgáló feltevések a kontrafaktuális forgatókönyvben (a PACTE törvény hiányában) [...] EUR értékű jogokat eredményeznek.
- (123) mivel a (PACTE-törvényt követő) faktuális forgatókönyv szerint a jogok értéke [...] EUR, a 4. módszer 97 millió EUR-val magasabb, összesen 477 millió EUR összegű kompenzációt eredményez (szemben a CPT által kiszámított 380 millió EUR összegű kompenzációval), értékben.

6.1.5.1.3. Következtetés

- (124) A Bizottság megállapítja, hogy a 4. módszer alkalmazásával kiszámított kompenzáció 477 millió EUR összegű, ami 97 millió EUR-val magasabb, mint a CPT számításai szerinti díj (380 millió EUR).
- (125) A Bizottság a támogatás hiányára vonatkozó megállapításának megerősítése érdekében megjegyzi, hogy Franciaország kötelezettséget vállalt arra, hogy a CPT által kiszámított díjhoz képest 97 millió EUR-val növeli a kompenzáció értékét.

7. KÖVETKEZTETÉS

- (126) A Bizottság arra a következtetésre jut, hogy a PACTE-törvénnyel az FDJ számára biztosított kizárólagos jogok nem juttatták gazdasági előnyhöz a Française des Jeux-t.
- (127) Az intézkedés ezért nem minősül az EUMSZ 107. cikke (1) bekezdése értelmében vett állami támogatásnak,

ELFOGADTA EZT A HATÁROZATOT:

1. cikk

A Francia Köztársaság által a Française des Jeux javára végrehajtott, 97 millió EUR-val megnövelt összegű intézkedés nem minősül az Európai Unió működéséről szóló szerződés 107. cikkének (1) bekezdése értelmében vett támogatásnak.

2. cikk

Ennek a határozatnak a Francia Köztársaság a címzettje.

Kelt Brüsszelben, 2024. október 31-én.

a Bizottság részéről
Margrethe VESTAGER
ügyvezető alelnök