



2025/892

15.5.2025

BESLUIT (EU) 2025/892 VAN DE COMMISSIE

van 31 oktober 2024

**betreffende maatregel SA.56399 en SA.56634 (2021/C) (ex 2020/FC), door Frankrijk ten uitvoer
gelegd ten gunste van Française des Jeux**

(Kennisgeving geschied onder nummer C(2024) 7735)

(Slechts de tekst in de Franse taal is authentiek)

(Voor de EER relevante tekst)

DE EUROPESE COMMISSIE,

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

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

Na de belanghebbenden overeenkomstig de genoemde artikelen ⁽¹⁾ te hebben verzocht hun opmerkingen te maken, en gezien deze opmerkingen,

Overwegende hetgeen volgt:

1. PROCEDURE

- (1) Op 31 januari 2020 heeft de Europese Commissie een klacht ontvangen van “Association Française du Jeu en Ligne” (hierna “AFJEL” genoemd) ⁽²⁾ over de vermeende toekenning van onrechtmatige staatssteun aan Française des jeux (hierna “FDJ” genoemd).
- (2) Op 5 maart 2020 heeft de Europese Commissie een tweede klacht over hetzelfde onderwerp ontvangen van de “Betting and Gaming Council” (hierna “BCG” genoemd) ⁽³⁾.
- (3) Op 26 juli 2021 heeft de Commissie besloten de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna “VWEU” genoemd) in te leiden ten aanzien van de vermeende steunmaatregel waarbij voor een periode van 25 jaar uitsluitende rechten zijn toegekend tegen een ontoereikende vergoeding (hierna “het inleidingsbesluit” of “de inleiding van de procedure” genoemd). Zij heeft dit besluit op 27 juli 2021 ter kennis van Frankrijk gebracht.
- (4) Het besluit van de Commissie tot inleiding van de procedure is op 3 december 2021 bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Unie*. De Commissie heeft de belanghebbenden uitgenodigd hun opmerkingen over de betreffende vermeende steunmaatregel te maken.
- (5) Frankrijk heeft op 3 november 2021 zijn opmerkingen ingediend. De Commissie heeft op 3 januari 2022 de schriftelijke opmerkingen van FDJ ontvangen. Op 3 januari 2022 heeft zij ook schriftelijke opmerkingen ontvangen van Betclic entreprises limited (hierna “Betclic” genoemd), van Union des blessés de la face et de la tête (hierna “UBFT” genoemd) en van Fédération Nationale André Maginot (hierna “FNAM” genoemd). De Commissie heeft op 12 januari 2022 de schriftelijke opmerkingen van AFJEL ontvangen en op 18 januari 2022 de schriftelijke opmerkingen van BCG. De Commissie heeft op 20 januari 2022 de opmerkingen ontvangen van de European Gaming and Betting Association (hierna “EGBA” genoemd).
- (6) Bij brieven van 31 januari 2022 en 15 februari 2022 heeft de Commissie Frankrijk de opmerkingen van de belanghebbenden over het besluit tot inleiding van de procedure toegezonden, waarbij zij Frankrijk in de gelegenheid heeft gesteld hierop commentaar te geven. Dit commentaar heeft de Commissie bij brief van 19 april 2022 ontvangen.

⁽¹⁾ PB C 487 van 3.12.2021, blz. 13 — Vermeende toekenning van illegale staatssteun aan Française des Jeux — Uitnodiging om, overeenkomstig artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, opmerkingen te maken.

⁽²⁾ AFJEL is een beroepsvereniging waarvan de meeste exploitanten van onlinesportwedenschappen met een vergunning in Frankrijk lid zijn.

⁽³⁾ BCG is een entiteit die 90 % van de kanspelsector in het Verenigd Koninkrijk vertegenwoordigt. BCG vertegenwoordigt voornamelijk exploitanten van onlinekansspelen met een vergunning in het Verenigd Koninkrijk.

- (7) Bij e-mails van 23 februari 2022, 2 mei 2022, 8 juli 2022, 10 november 2022, 17 november 2022, 6 januari 2023, 8 maart 2023, 13 maart 2023, 20 maart 2023, 28 april 2023, 23 juni 2023, 13 september 2023, 29 september 2023, 26 oktober 2023, 14 december 2023, 22 januari 2024, 23 januari 2024, 2 februari 2024, 12 maart 2024, 22 april 2024, 28 april 2024, 16 mei 2024, 17 juni 2024, 18 september 2024 en 21 oktober 2024 heeft de vertegenwoordiger van AFJEL en BCG aanvullende informatie verstrekt, en op 9 juni 2022 en 27 september 2022 hebben er besprekingen plaatsgevonden tussen de vertegenwoordiger en de Commissie.
- (8) De diensten van de Commissie hebben op 17 juli en 23 oktober 2024 aanvullende informatie van de Franse autoriteiten ontvangen.
- (9) De diensten van de Commissie hebben op 27 oktober 2022 besprekingen gevoerd met de nationale kansspelautoriteit (hierna "NJA" genoemd). Op 12 november 2022 zijn er aanvullende vragen gesteld aan NJA, waarop zij op 27 februari 2023 heeft geantwoord.

2. BESCHRIJVING VAN FDJ EN DE KANSSPELMARKT IN FRANKRIJK

2.1. FDJ, de begunstigde van de vermeende steun

- (10) FDJ is de grootste Franse kansspelexploitant en de op één na grootste loterijexploitant van Europa. FDJ heeft een netwerk van meer dan 29 000 verkooppunten in meer dan 11 000 gemeenten en heeft bijna 3 000 werknemers ⁽⁴⁾.
- (11) In 2023 had FDJ een omzet van 2621 miljoen EUR, een ebitda van 656,8 miljoen EUR en een nettoresultaat van 425,1 miljoen EUR. Haar bruto-opbrengst van kansspelen bedroeg 6 710,4 miljoen EUR ⁽⁵⁾.
- (12) FDJ is de gevestigde exploitant van kansspelen in Frankrijk. Op 9 november 1978 heeft de staat de Société de la Loterie nationale et du Loto national, die sinds 1991 FDJ heet, uitsluitende rechten verleend voor de organisatie en exploitatie van de nationale loterij ⁽⁶⁾. Op 1 april 1985 werden haar uitsluitende rechten verleend voor de exploitatie van sportwedenschappen (met uitzondering van paardenrennen) ⁽⁷⁾.
- (13) Op 12 mei 2010 heeft Frankrijk de onlinekansspelmarkt bij Wet nr. 2010-476 opengesteld voor concurrentie. Sindsdien staat de markt voor wedenschappen op paardenrennen, onlinesportwedenschappen en onlinepokerspelen dus open voor concurrentie. FDJ heeft nog steeds een monopolie op de loterijmarkt (lotingen en kansspelen met directe uitbetaling) en op de markt voor landgebonden sportwedenschappen (met uitzondering van paardenrennen) ⁽⁸⁾.
- (14) De kansspelmarkt in Frankrijk is op 22 mei 2019 hervormd (zie deel 2.2).
- (15) De regelgevingshandelingen die hebben geleid tot de toekenning van de in overweging 12 genoemde uitsluitende rechten, zijn op 23 juni 2020 ingetrokken ⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Deze informatie is beschikbaar in het geïntegreerde activiteitenverslag van FDJ over het jaar 2023: <https://www.fdjunited.com/2024/03/discover-the-2023-edition-of-the-fdj-groups-annual-integrated-report/>.

⁽⁵⁾ Presentatie van de geconsolideerde jaarrekening van FDJ over 2023: <https://www.fdjunited.com/fr/publications-et-resultats/>.

⁽⁶⁾ Deze uitsluitende rechten zijn verleend bij Decreet nr. 78-1067 van 9 november 1978 betreffende de organisatie en exploitatie van de nationale loterij en nationale lotto. De nadere bepalingen en voorwaarden voor de uitoefening van deze rechten zijn vastgelegd in een overeenkomst tussen de staat en de Société de la Loterie nationale et du Loto national, die op 29 december 1978 is ondertekend.

⁽⁷⁾ Deze uitsluitende rechten zijn verleend bij Decreet nr. 85-390 van 1 april 1985 betreffende de organisatie en werking van de sportlotto. De overeenkomst van 29 december 1978 (zie hierboven) is gewijzigd vanwege de uitbreiding van de draagwijdte van de verleende uitsluitende rechten. Later werd de overeenkomst nogmaals gewijzigd door middel van aanvullende bepalingen, die onder meer betrekking hadden op het volgende: i) de uitbreiding van de draagwijdte van de verleende uitsluitende rechten; ii) de wijziging van de geldigheidsduur van de overeenkomst (oorspronkelijk ging het om een periode van dertig jaar, maar bij de laatste wijziging van 9 maart 2006 werd bepaald dat de overeenkomst voor onbepaalde tijd werd gesloten); iii) wijzigingen met betrekking tot de voorwaarden bij liquidatie van de Société, met name de voorwaarden voor schadevergoeding in het geval dat de Société bij decreet niet langer verantwoordelijk zou zijn voor de organisatie en exploitatie van kansspelen waarvoor de uitsluitende rechten zijn verleend.

⁽⁸⁾ Zie deel 2.2 van het besluit tot inleiding van de procedure voor een gedetailleerde beschrijving van het rechtskader dat van toepassing was vóór de hervorming van 22 mei 2019.

⁽⁹⁾ Decreten nr. 78-1067 van 9 november 1978 en nr. 85-390 van 1 april 1985 zijn ingetrokken op 23 juni 2020. De overeenkomst, die was gebaseerd op Decreten nr. 78-1067 van 9 november 1978 en nr. 85-390 van 1 april 1985, is beëindigd.

2.2. Hervorming van kansspelen in Frankrijk

- (16) Op 22 mei 2019 hebben de Franse autoriteiten Wet nr. 2019-486 betreffende de groei en de transformatie van ondernemingen (hierna “de PACTE-wet” genoemd) aangenomen en op 2 oktober 2019 hebben zij Beschikking nr. 2019-1015 tot hervorming van de regulering van kansspelen (hierna “de beschikking van 2019” genoemd) vastgesteld. Er zijn verschillende decreten aangenomen ter aanvulling van deze twee normatieve handelingen ⁽¹⁰⁾.
- (17) Met deze besluiten heeft Frankrijk FDJ geprivatiseerd en de regulering van kansspelen hervormd.
- (18) De hervorming van de regulering van kansspelen (hierna “de hervorming van de PACTE-wet” genoemd) had betrekking op twee belangrijke elementen: i) de verlening van uitsluitende rechten aan FDJ voor een periode van 25 jaar voor, enerzijds, de exploitatie van landgebonden en online loterijspelen, en, anderzijds, de exploitatie van landgebonden sportwedenschappen, tegen een vergoeding van 380 miljoen EUR ⁽¹¹⁾, en ii) de belasting op sportwedenschappen ⁽¹²⁾.

3. INLEIDING VAN DE FORMELE ONDERZOEKSPROCEDURE

- (19) Zoals uiteengezet in de overwegingen 1 en 2, heeft de Commissie twee klachten ontvangen over de vermeende toekenning van onrechtmatige staatssteun aan FDJ: één klacht werd op 31 januari 2020 ingediend door AFJEL en één klacht werd op 5 maart 2020 ingediend door BCG. Beide klachten hebben betrekking op hetzelfde onderwerp ⁽¹³⁾.

3.1. Beschrijving van de maatregel waarop de formele onderzoeksprocedure betrekking heeft

- (20) Als gevolg van de bij de PACTE-wet doorgevoerde wijzigingen moest FDJ de staat een vergoeding van 380 miljoen EUR betalen voor, enerzijds, de exploitatie van landgebonden en onlineloterijspelen, en, anderzijds, de exploitatie van landgebonden sportwedenschappen. Het beginsel van een dergelijke vergoeding is vastgelegd in artikel 137, punt IV, 1), van de PACTE-wet, zoals uiteengezet in artikel 17 van de beschikking van 2019 (waarmee wordt bepaald dat “de hoogte van deze betaling, na instemming van de Commission des participations et des transferts (hierna “CPT” genoemd), wordt vastgesteld in de in artikel 16 genoemde specificaties”).
- (21) Om het bedrag van de door FDJ verschuldigde vergoeding van 380 miljoen EUR (hierna “de vergoeding” genoemd) vast te stellen, hebben de Franse autoriteiten een differentieële methode gehanteerd: ze hebben de theoretische waarde van de toekomstige uitsluitende rechten van FDJ (vanaf 2019) in twee situaties vergeleken: vóór de hervorming door de PACTE-wet (nulscenario vóór de PACTE-wet) en na die hervorming (rekening houdend met het effect van de PACTE-wet in de feitelijke situatie).

⁽¹⁰⁾ In het Bijzonder Decreet nr. 2019-1060 van 17 oktober 2019 betreffende de nadere bepalingen voor de toepassing van staatscontrole op FDJ.

⁽¹¹⁾ Zie deel 2.3.1 van het inleidingsbesluit: in artikel 137 van de PACTE-wet wordt bepaald dat de uitsluitende rechten voor een beperkte periode aan FDJ worden verleend en in de beschikking van 2019 wordt de draagwijdte van de uitsluitende rechten gespecificeerd (artikelen 7 en 8 van de beschikking), worden de voorwaarden vastgesteld waaronder deze rechten mogen worden uitgeoefend en wordt de periode van uitoefening van de rechten vermeld, namelijk tot 25 jaar na de bekendmaking van de PACTE-wet (artikel 15 van de beschikking). In artikel 3 van Decreet nr. 2019-1060 van 17 oktober 2019 betreffende de nadere bepalingen voor de toepassing van staatscontrole op FDJ, wordt vastgesteld dat FDJ in ruil voor de verleende uitsluitende rechten een vergoeding moet betalen van 380 miljoen EUR.

In een overeenkomst die op 17 oktober 2019 tussen de staat en FDJ is gesloten, zijn de nadere bepalingen voor de exploitatie van de uitsluitende rechten vastgelegd.

⁽¹²⁾ Zie deel 2.3.2 van het inleidingsbesluit: met artikel 138, punten I, III en IV, van de PACTE-wet werden de belastinggrondslag (bruto-opbrengst van kansspelen en niet langer uit inzet) en de tarieven die van toepassing zijn op de drie specifieke belastingheffingen waaraan exploitanten van sportwedenschappen in Frankrijk onderhevig zijn, gewijzigd.

⁽¹³⁾ Naast de toekenning van uitsluitende rechten voor een periode van 25 jaar tegen een ontoereikende vergoeding (380 miljoen EUR) hadden de klachten ook betrekking op i) een uitdrukkelijke garantie voor onbepaalde tijd dat FDJ deze uitsluitende rechten of zelfs geen enkele vergunning zou kunnen verliezen, zelfs in geval van ernstige fouten, en ii) een fiscale voorkeursbehandeling ten opzichte van online-exploitanten voor FDJ, die fysieke sportwedenschappen exploiteert. Beide maatregelen (de vermeende garantie en het vermeende belastingvoordeel) vallen niet binnen het toepassingsgebied van het inleidingsbesluit. Wat de vermeende garantie betreft, merkt de Commissie in het besluit tot inleiding van de procedure op dat dit leidt tot een extra waarborg voor de uitsluitende rechten die aan FDJ zijn verleend. Deze waarborg levert FDJ een voordeel op, omdat de uitsluitende rechten hierdoor meer waard worden. Dit voordeel moeten worden meegenomen bij de berekening van de vergoeding die verschuldigd is voor de uitsluitende rechten. De Commissie acht het dan ook noodzakelijk om de waarborg van de rechten samen met de raming van de vergoeding te analyseren. Wat het vermeende belastingvoordeel betreft, merkt de Commissie op dat bij de raming van de vergoeding indirect rekening is gehouden met de fiscale situatie van FDJ, aangezien bij de controle van de hoogte van de vergoeding voor de uitsluitende rechten rekening is gehouden met alle aan FDJ toegekende financiële voordelen.

- (22) Volgens het uitgebreide financiële deskundigenonderzoek van de Franse autoriteiten van 13 september 2019 werd de theoretische waarde van de uitsluitende rechten van FDJ vóór de hervorming van die rechten door de PACTE-wet geraamd op een bedrag tussen [...] miljoen * en [...] miljoen EUR. Volgens de Franse autoriteiten zou deze theoretische waarde echter als volgt door de hervorming worden beïnvloed:
- a) een negatief effect in verband met de beperking van de geldigheidsduur van de uitsluitende rechten tot 25 jaar, terwijl ze eerder voor onbeperkte tijd werden toegekend (wat volgens het financiële deskundigenonderzoek neerkomt op een geraamde waardedaling tussen [...] miljoen en [...] miljoen EUR);
 - b) een positief effect in verband met de waarborg van de uitsluitende rechten ⁽¹⁴⁾ en het gestabiliseerde belastingkader ⁽¹⁵⁾, wat leidt tot een minder riskant bedrijfsplan dan onder de vorige bepalingen (wat volgens het financiële deskundigenonderzoek neerkomt op een geraamde waardestijging tussen [...] miljoen en [...] miljoen EUR);
 - c) een negatief effect vanwege de gecombineerde gevolgen van de belastingwijziging op het bedrijfsplan en andere extra kosten waarmee FDJ als gevolg van de PACTE-wet te maken krijgt, zoals de kosten van verzekering tegen tegenpartijrisico en marketingkosten (wat volgens het financiële deskundigenonderzoek neerkomt op een waardedaling van [...] miljoen EUR).
- (23) Hierdoor werd de theoretische waarde van de uitsluitende rechten van FDJ na de hervorming van de PACTE-wet geraamd op [...] EUR (een waarde die kan variëren van [...] EUR tot [...] EUR, afhankelijk van de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet en de inkomsten uit de uitsluitende rechten).
- (24) De Franse autoriteiten waren hierdoor van oordeel dat FDJ voor haar uitsluitende rechten een vergoeding tussen 121 miljoen en 748 miljoen EUR ⁽¹⁶⁾ was verschuldigd, vanwege de financiële gevolgen van de PACTE-wet.
- (25) Naar aanleiding van de conclusie van de CPT besloten de Franse autoriteiten dat FDJ een vergoeding van 380 miljoen EUR zou moeten betalen. Dit zou een juiste raming zijn van het verschil tussen de theoretische waarde van de uitsluitende rechten van FDJ vóór de hervorming van de PACTE-wet en de theoretische waarde van die rechten na de hervorming.

3.2. Het inleidingsbesluit

- (26) Met het inleidingsbesluit uit de Commissie haar twijfels over de aanpak van de Franse autoriteiten (de differentiële methode) en over de vraag of het bedrag van de vergoeding wel in overeenstemming was met de marktprijs. Indien dat niet het geval was, zou FDJ een concurrentievoordeel genieten.
- (27) De Commissie merkt op dat zij in het kader van het besluit betreffende de Griekse exploitant OPAP (hierna “het OPAP-precedent” genoemd) ⁽¹⁷⁾ van oordeel was dat de steun in overeenstemming was met de marktprijs, mits de staat de rechthebbende slechts een redelijke winst liet ⁽¹⁸⁾. In dat besluit merkte de Commissie op dat de discounted-cashflowmethode ⁽¹⁹⁾ geschikt was om die redelijke winst vast te stellen.
- (28) De Commissie wijst er in het inleidingsbesluit echter op dat de Franse autoriteiten voor de vaststelling van de door FDJ verschuldigde vergoeding weliswaar gebruik hebben gemaakt van de discounted-cashflowmethode, maar zijn afgeweken van de benadering die de Griekse autoriteiten in het OPAP-precedent hebben gevolgd. Op basis van de differentiële methode baseerden zij zich namelijk op een vergelijking tussen de theoretische waarde van de uitsluitende rechten van FDJ vóór de hervorming van de PACTE-wet en de theoretische waarde van die rechten na de hervorming, terwijl in de OPAP-zaak werd uitgegaan van de toekomstige winst die gedurende de looptijd van de vergunning zou worden gegenereerd.

(*) *Vertrouwelijke informatie.*

⁽¹⁴⁾ In de vorige situatie kon de autoriteit met de verordenende bevoegdheid de voordelen van deze rechten van FDJ op ieder moment intrekken, terwijl de rechten voortaan bij wet aan FDJ worden toegekend, zodat alleen de wetgever deze rechten kan intrekken.

⁽¹⁵⁾ Voorheen werden de overheidsheffingen jaarlijks vastgesteld. Hierdoor werden de overheidsheffingen voor FDJ regelmatig gewijzigd door de staat, waardoor onzekerheid ontstond over de rentabiliteit van FDJ.

⁽¹⁶⁾ Indicatieve bandbreedte na actualisering van het bedrijfsplan van FDJ.

⁽¹⁷⁾ Zie het besluit van de Commissie van 4 januari 2013 in zaak SA.33988 (PB C 1 van 4.1.2013, blz. 7), overwegingen 28, 29 en 32, bevestigd door het arrest van het Gerecht van 8 januari 2015, Club Hotel Loutraki e.a./Commissie, T-58/13, ECLI:EU:T:2015:1, en door het arrest van het Hof van Justitie van 21 december 2016, Club Hotel Loutraki e.a./Commissie, zaak C-131/15 P, ECLI:EU:C:2016:989.

⁽¹⁸⁾ De minimale winst die nodig is om de exploitatie- en investeringskosten te dekken die voortvloeien uit de uitoefening van de rechten, vermeerderd met een redelijke winst.

⁽¹⁹⁾ De discounted-cashflowmethode is een methode van waardeberekening die wordt gebruikt om de waarde van activa of ondernemingen te schatten op basis van de contante waarde van de verwachte toekomstige kasstroom. Hierbij wordt rekening gehouden met de tijd en de risico's die aan deze toekomstige kasstroom verbonden zijn.

- (29) De Commissie betwijfelt of FDJ na de hervorming van de PACTE-wet slechts een redelijke winst werd gelaten, omdat in de door Frankrijk gebruikte berekeningsmethode de winst vóór de hervorming wordt gehandhaafd, zonder dat überhaupt is aangetoond dat deze winst redelijk was.
- (30) Daarnaast betwist de Commissie het standpunt van de Franse autoriteiten dat de PACTE-wet, vanwege de continuïteit tussen de situatie vóór en na de PACTE-wet, slechts leidde tot een aantal wijzigingen waarvan de invloed op de waarde van de uitsluitende rechten kan worden geraamd aan de hand van de differentiële methode. De Commissie was immers al van oordeel dat de uitsluitende rechten van FDJ vóór de PACTE-wet onzeker en herroepbaar leken, en meende op grond daarvan dat de differentiële methode niet gerechtvaardigd leek. Ook uit de Commissie haar twijfel over de aannemelijkheid van een recht op schadevergoeding van FDJ op grond van de risicoaansprakelijkheid van de staat in geval van intrekking van de uitsluitende rechten voor de toekomst.
- (31) Zelfs indien de differentiële methode gerechtvaardigd zou zijn, uit de Commissie ook haar twijfel over de waarde van de uitsluitende rechten vóór en na de PACTE-wet die Frankrijk voor de berekening heeft geraamd.
- (32) Tot slot merkt de Commissie in algemene zin op dat de vergoeding van 380 miljoen EUR laag lijkt in vergelijking met de vergoeding die door OPAP werd betaald, terwijl OPAP hiervoor beperktere rechten kreeg voor de kleinere Griekse markt.
- (33) Behalve haar twijfel over het begrip “voordeel”, merkt de Commissie in het inleidingsbesluit op dat aan alle andere criteria met betrekking tot het begrip staatssteun lijkt te zijn voldaan. Indien wordt bevestigd dat er sprake is van een concurrentievoordeel en de maatregel als staatssteun kan worden aangemerkt, verklaart de Commissie dat zij niet over bewijs beschikt om te kunnen concluderen dat de maatregel verenigbaar is met de interne markt.

4. OPMERKINGEN VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN

- (34) Twee belanghebbenden hebben opmerkingen over het inleidingsbesluit gemaakt die het standpunt van de Franse autoriteiten ondersteunen (FDJ en UBFT/FNAM), terwijl vier belanghebbenden opmerkingen hebben gemaakt die de twijfels van de Commissie in het inleidingsbesluit bevestigden (EGBA, BCG, AFJEL, Betclic).

4.1. Partijen die het standpunt van de Franse autoriteiten ondersteunen

4.1.1. FDJ

- (35) Om te beginnen betwist FDJ het standpunt van de Commissie dat de uit de PACTE-wet voortvloeiende rechten nieuwe rechten vormen, en is zij van mening dat de rechten na de PACTE-wet een voortzetting vormen van de rechten vóór de PACTE-wet.
- (36) Ten eerste stelt zij dat de rechten die vóór de PACTE-wet aan FDJ waren toegekend, door de PACTE-wet niet zijn ingetrokken en vervolgens opnieuw zijn toegewezen. Ze is van mening dat de rechten na de PACTE-wet een voortzetting vormen van de rechten vóór de PACTE-wet, hetgeen zou worden bevestigd in het parlementaire verslag ter voorbereiding van de PACTE-wet: hierin wordt vermeld dat de uitsluitende rechten worden gehandhaafd ⁽²⁰⁾. Volgens FDJ blijkt uit de impactstudie van het wetsontwerp van 18 juni 2018 ⁽²¹⁾ dat de hervorming uitsluitend tot doel had de handhaving van de nauwe staatscontrole over een geprivatiseerde onderneming te waarborgen en bepaalde bepalingen ten aanzien van de exploitatie te verduidelijken.
- (37) Ten tweede stelt zij dat de draagwijdte van de rechten die voortvloeien uit de PACTE-wet, ongewijzigd blijft. Dit zou ook blijken uit parlementaire stukken ⁽²²⁾. Zij betoogt dat het nieuwe regelgevingskader dat bij de hervorming van 2019 is vastgesteld, het al bestaande systeem slechts heeft verduidelijkt door de toevoeging van nauwkeurige definities van de geëxploiteerde spelen, zonder dat de draagwijdte ervan werd gewijzigd.
- (38) Ten derde voert zij in antwoord op overweging 101 van het inleidingsbesluit aan dat de uitsluitende rechten die voortvloeien uit de PACTE-wet geen nieuwe kenmerken hebben.

⁽²⁰⁾ Verslag nr. 1088 van 15 september 2018 namens de bijzondere commissie van de Nationale Vergadering ter bestudering van het ontwerp van de PACTE-wet van Barrot, Dubost, Lebec en Sommer, blz. 799.

⁽²¹⁾ Impactstudie van het wetsontwerp betreffende de groei en de transformatie van ondernemingen, 18 juni 2018, blz. 440.

⁽²²⁾ Zie het informatieve rapport van de Commissie economische zaken over de uitvoering van Wet nr. 2019-486 van 22 mei 2019 betreffende de groei en de transformatie van ondernemingen: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/115b2619_rapport-information.

- (39) Ten vierde voert zij aan dat de PACTE-wet slechts een wijziging inhoudt van het “juridische instrument” van de exploitatie van de uitsluitende rechten in het kader van de privatisering van FDJ. Dat wil zeggen dat de uitsluitende rechten die voorheen uit regelgevingsteksten voortvloeiden, thans voortvloeien uit wetgevingsteksten.
- (40) Daarna voert FDJ aan dat de rechten voorafgaand aan de PACTE-wet niet onzeker waren.
- (41) Ten eerste merkt zij op dat het Franse recht het beginsel erkent van handelingen die leiden tot herroepbare rechten, waarvan de intrekking recht geeft op schadevergoeding.
- (42) Ten tweede voert zij aan dat de rechten vóór de PACTE-wet binnen dat kader vielen en dat de intrekking ervan zou hebben geleid tot de toekenning van een schadevergoeding aan FDJ.
- (43) Ten derde stelt zij dat de rechten na de PACTE-wet niet onvervreemdbaar zijn en dat na de PACTE-wet de mogelijkheid bestaat om de uitsluitende rechten van FDJ in te trekken.
- (44) Vervolgens voert zij aan dat het bedrag van de vergoeding voor de uitsluitende rechten na de PACTE-wet niet lager is dan het bedrag van de vergoeding voor de uitsluitende rechten in de situatie van OPAP.
- (45) Ten eerste stelt zij dat de vergoeding van 375 miljoen EUR in de OPAP-zaak in werkelijkheid deels bestond uit een bedrag van 300 miljoen EUR dat OPAP in 2011 heeft vooruitbetaald voor een deel van de overheidsheffingen die OPAP van 2020 tot en met 2030 verschuldigd zou zijn, en dat alleen de aanvullende vergoeding van 75 miljoen EUR als vergoeding voor de uitsluitende rechten moet worden beschouwd.
- (46) Ten tweede voert zij aan dat FDJ bepaalde overheidsheffingen⁽²³⁾ moest betalen die hoger waren dan die van OPAP (2,5 keer meer heffingen voor FDJ tussen 2011 en 2020) en dat het nettoresultaat van FDJ veel lager was dan dat van OPAP in die periode (1,3 miljard EUR voor FDJ, tegenover 2,4 miljard EUR voor OPAP).
- (47) Ten slotte voert zij aan dat FDJ voorafgaand aan de PACTE-wet, sinds 2006, al over rechten voor onbepaalde tijd beschikte en dat de rechten al vóór de PACTE-wet alleen konden worden ingetrokken in ruil voor een schadevergoeding van de staat.

4.1.2. UBFT/FNAM

- (48) Deze twee verenigingen betwisten het standpunt van de Commissie dat de rechten van FDJ vóór de PACTE-wet herroepbaar en onzeker waren⁽²⁴⁾. Volgens hen bezat FDJ vóór de PACTE-wet rechten die niet plotseling en zonder schadevergoeding konden worden ingetrokken. Zij betogen dat de uitsluitende rechten herhaaldelijk zijn bevestigd door de regering (ten tijde van de liberalisering van 2010) en door de Franse rechterlijke instanties (de Raad van State en het Hof van Cassatie in 2000⁽²⁵⁾, 2007⁽²⁶⁾, 2009⁽²⁷⁾, 2011⁽²⁸⁾ en 2013⁽²⁹⁾), en wijzen erop dat de Europese Commissie in 2017 de verschillende inbreuk- en klachtenprocedures ten aanzien van kansspelen heeft beëindigd.
- (49) Daarnaast betwisten deze twee verenigingen het standpunt van de Commissie dat FDJ in geval van intrekking van de rechten geen schadevergoeding had kunnen vorderen. Volgens hen zou de intrekking van de rechten door de Franse rechterlijke instanties een gebeurtenis van ernstige en uitzonderlijke aard zijn geweest, die recht had gegeven op schadevergoeding. Zij merken op dat er een precedent bestaat met betrekking tot de intrekking van uitsluitende loterijrechten door de staat die tot schadevergoeding heeft geleid⁽³⁰⁾.

⁽²³⁾ Onder meer CSG (Contribution Sociale Généralisée), CRDS (Contribution pour le Remboursement de la Dette Sociale), fiscale en sociale heffingen op sportwedenschappen, heffing ten behoeve van sportontwikkeling, btw, zegelrecht.

⁽²⁴⁾ Zie overweging 109 van het inleidingsbesluit.

⁽²⁵⁾ Raad van State, 15 mei 2000, Confédération française des professionnels et amusement machines, nr. 202666.

⁽²⁶⁾ Raad van State, 12 maart 2007, Syndicat des casinos modernes de France, nr. 295882.

⁽²⁷⁾ Hof van Cassatie, Cass. crim., 3 juni 2009, nr. 08-82.941.

⁽²⁸⁾ Raad van State, 30 december 2011, Stanley International Betting Limited, nr. 330604.

⁽²⁹⁾ Raad van State, 10 juli 2013, Stanley International Betting Limited, nr. 357359.

⁽³⁰⁾ In 1975 kreeg het ESV Prelo, waarvan UBFT en FNAM deel uitmaakten, het uitsluitende recht om gedurende tien jaar de lotto te exploiteren. In 1978 besloot de staat echter de rechten van het ESV Prelo over te nemen en de exploitatie van de nationale lotto en de nationale loterij toe te wijzen aan de Société de la Loterie Nationale et du Loto national (hierna “SLNLN” genoemd). De intrekking van de rechten leidde tot een schadevergoeding voor de leden van het ESV Prelo: zij kregen i) 49 % van het kapitaal toegewezen voor een nominaal bedrag van [...] miljoen EUR en ii) een provisie op de inzet van de lotto. Tussen 1979 en 2008 ontvingen de voormalige leden van het ESV Prelo volgens UBFT en FNAM, na afrek van inflatie, een bedrag van ongeveer [...] miljoen EUR als schadevergoeding voor hun gedeeltelijke verlies van hun uitsluitende rechten op de lotto.

- (50) Ten slotte zijn zij, in tegenstelling tot wat de Commissie stelt in het inleidingsbesluit ⁽³¹⁾, van mening dat FDJ sinds 1978 een vergoeding aan de staat heeft betaald voor haar uitsluitende rechten in de vorm van fiscale en niet-fiscale heffingen. FDJ betaalde in de periode 1978-2019 tientallen miljarden aan de staat door middel van specifieke heffingen op kansspelen; de staat zou eenzijdige inhoudingen hebben verricht van [...] miljoen FRF in 1983 en [...] miljoen FRF in 1985; tussen 1988 en 2017 betaalde FDJ [...] van haar uitkeerbare winst (72 %) aan haar aandeelhouders en dus aan de staat.

4.2. Partijen die van mening zijn dat de in het inleidingsbesluit geuite twijfels gegrond zijn

4.2.1. EGBA

- (51) EGBA betoogt, verwijzend naar het OPAP-precedent, dat FDJ in ruil voor de uitsluitende rechten een ontoereikende vergoeding heeft betaald.
- (52) EGBA merkt op dat de vergoeding die door FDJ was verschuldigd, aanzienlijk lager is dan de netto contante waarde van de uitsluitende rechten, waardoor de winst van FDJ hoger is dan een redelijke winst. EGBA betoogt dat de door de Franse autoriteiten gehanteerde methode voor de vaststelling van het bedrag van de verschuldigde vergoeding (differentiële methode) en hun gemaakte ramingen (waarde van de rechten vóór en na PACTE) onjuist zijn.
- (53) Zij is van mening dat alle twijfels die de Commissie in het inleidingsbesluit heeft geuit en waarnaar in de overwegingen 26 tot en met 32 van dit besluit wordt verwezen, gegrond zijn.

4.2.2. AFJEL/BCG

- (54) AFJEL en BCG stellen dat de vergoeding van 380 miljoen EUR die FDJ verschuldigd is voor de verlening van uitsluitende rechten voor een periode van 25 jaar (2019-2044), ontoereikend is.
- (55) AFJEL en BCG blijven betogen dat de vergoeding van 380 miljoen EUR niet in overeenstemming is met de marktprijs. Ten eerste voeren zij aan dat het bedrag van de vergoeding is bepaald volgens een onjuiste berekeningsmethode. Deze methode zou in strijd zijn met het OPAP-precedent. Zij betwisten het argument van de Franse autoriteiten dat de rechten van FDJ na de PACTE-wet een voortzetting vormen van de rechten vóór de PACTE-wet, en zodoende geen nieuwe rechten vormen: volgens hen introduceert de PACTE-wet een nieuw rechtskader dat leidt tot aanzienlijke wijzigingen ten opzichte van de regeling vóór de PACTE-wet. Ook stellen zij dat bij de berekening van de vergoeding rekening moet worden gehouden met alle onrechtmatige steun die in de periode 2010-2019 is ontvangen. Ten tweede stellen zij dat FDJ geen recht heeft op schadevergoeding in geval van intrekking van de uitsluitende rechten. Ten derde voeren zij aan dat de raming van de vergoeding onjuist is, aangezien de Franse autoriteiten ten onrechte hebben geoordeeld dat de hervorming negatieve gevolgen kan hebben voor FDJ, terwijl de uitsluitende rechten die FDJ mag exploiteren en de vergoeding die zij daaraan kan ontfangen, worden gewaarborgd en bevestigd, de draagwijdte ervan wordt uitgebreid, en aan FDJ een gunstigere belastingregeling wordt toegekend. Ten vierde betogen zij dat Frankrijk geen rekening heeft gehouden met de uitbreiding van de spelmogelijkheden die aan FDJ is verleend op grond van de uitsluitende rechten na de PACTE-wet.

4.2.3. BETCLIC

- (56) In het kader van haar opmerkingen heeft Betclic de Commissie in kennis gesteld van lopende beroepen bij de Raad van State tot betwisting van de decreten die zijn uitgevaardigd op grond van de beschikking van 2019 (zie overweging 16 van dit besluit).
- (57) Betclic heeft de Commissie de bij de Raad van State ingediende verzoekschriften doen toekomen, waarin zij betoogt, verwijzend naar het OPAP-precedent, dat FDJ in ruil voor de uitsluitende rechten een ontoereikende vergoeding heeft betaald.

⁽³¹⁾ Zie overweging 98 van het inleidingsbesluit.

5. OPMERKINGEN VAN DE FRANSE AUTORITEITEN

- (58) In hun correspondentie met de Commissie hebben de Franse autoriteiten op 26 mei 2020 geantwoord op de brieven van de Commissie van 25 februari 2020 en 13 maart 2020. Zij hebben op 3 november 2021 opmerkingen ingediend over het inleidingsbesluit van 26 juli 2021 en hebben op 22 april 2022 aanvullende opmerkingen ingediend.
- (59) Ten eerste voeren de Franse autoriteiten aan dat met de PACTE-wet geen nieuwe rechten zijn ingetrokken en toegewezen, maar dat alleen het rechtskader is gewijzigd van de rechten waarover FDJ al beschikte. Zij zijn van mening dat i) de rechthebbende (FDJ), de juridische aard van de uitsluitende rechten en de draagwijdte ervan niet zijn gewijzigd; ii) alleen de geldigheidsduur van de rechten is verkort (van onbepaalde tijd tot 25 jaar), en iii) het rechtskader, waaronder het belastingkader en de oprichting van een regelgevende instantie, is gewaarborgd en de draagwijdte van de rechten is gespecificeerd door de PACTE-wet. De Franse autoriteiten baseren zich op de algemene analyse van de PACTE-wet, die in parlementaire stukken⁽³²⁾ en de standpunten van de Raad van State⁽³³⁾ is meegedeeld, op het tijdschema voor de inwerkingtreding van de verschillende wijzigingen van de uitsluitende rechten, die op verschillende data hebben plaatsgevonden, en op de uitlegging van de instemming van de CPT met de financiële vergoeding die FDJ krachtens de PACTE-wet was verschuldigd⁽³⁴⁾.
- (60) Ten tweede zijn de Franse autoriteiten wat de vergoeding van de uitsluitende rechten betreft van mening dat de berekening van de financiële vergoeding voor FDJ volgens de differentiële methode niet heeft geleid tot een ontoereikende vergoeding.
- (61) De Franse autoriteiten merken op dat de methode voor de raming van de vergoeding niet vergelijkbaar is met die van het OPAP-precedent, omdat FDJ vóór de PACTE-wet uitsluitende rechten voor onbepaalde tijd genoot en geen nieuwe uitsluitende rechten heeft gekregen. Haar rechten zijn alleen gewaarborgd en de geldigheidsduur ervan is beperkt. Bovendien zijn zij van mening dat bij de berekening van de financiële vergoeding rekening is gehouden met de waarde van de waarborg van de uitsluitende rechten voor FDJ.
- (62) Ten derde stellen de Franse autoriteiten dat de theoretische waarde van de rechten na de PACTE-wet volgens de differentiële methode niet te laag is geraamd, omdat FDJ onder de PACTE-wet niet de mogelijkheid kreeg om nieuwe kansspelen te ontwikkelen.
- (63) De Franse autoriteiten stellen dat het bedrag van de vergoeding op onafhankelijke wijze door de CPT is geraamd aan de hand van een aanpak op basis van meerdere criteria, gebaseerd op objectieve methoden op grond van rapporten van de adviserende banken van de Franse Staat.
- (64) Ten vierde merken de Franse autoriteiten op dat, hoewel vóór de PACTE-wet formeel geen vergoeding werd betaald op grond van het recht op staatssteun, FDJ al sinds haar oprichting hoge betalingen aan de staat doet door middel van een systeem van heffingen in de vorm van aftopping van de inzet.
- (65) Zij stellen ook dat de FDJ-zaak niet kan worden vergeleken met de OPAP-zaak, waarin het ging om de toekenning van nieuwe rechten en de verlenging van rechten die op het punt stonden te vervallen, terwijl Frankrijk in de FDJ-zaak de rechten die al aan FDJ waren toegekend, enkel heeft gewijzigd door middel van de PACTE-wet. Bovendien stellen zij dat de vergoeding van 380 miljoen EUR vergelijkbaar is met de vergoeding die de Commissie in het OPAP-precedent heeft aanvaard. Volgens de berekening van de Franse autoriteiten liggen de in rekening gebrachte vergoedingen van FDJ en OPAP⁽³⁵⁾, in verhouding tot de bruto-opbrengst van kansspelen (BOK) van de twee exploitanten, dicht of zelfs zeer dicht bij elkaar liggen.
- (66) Ten vijfde stellen de Franse autoriteiten dat de onderzochte maatregel geen effect heeft op de mededinging, aangezien FDJ, als exploitant met uitsluitende rechten, in een situatie van wettelijk monopolie verkeert, hetgeen betekent dat er geen sprake is van mededinging op de markt en voor de markt. Bovendien voeren de Franse autoriteiten aan dat het onwaarschijnlijk is dat het financiële voordeel voor FDJ als gevolg van de verlening van uitsluitende rechten het voor exploitanten uit andere lidstaten moeilijker maakt om tot de Franse markt toe te treden, aangezien zij niet concurreren met de kansspelen die FDJ aanbiedt op basis van uitsluitende rechten.

⁽³²⁾ Zie parlementaire verslagen nr. 1088 van 15 september 2018 namens de bijzondere commissie van de Nationale Vergadering ter bestudering van het ontwerp van de PACTE-wet en nr. 254 namens de bijzondere commissie van de Senaat ter bestudering van het ontwerp van de PACTE-wet.

⁽³³⁾ Conclusies van de Raad van State nr. 394599 en nr. 395021 van 14 juni 2018.

⁽³⁴⁾ Zie Conclusie nr. 2019-A.C.-1 van de Commission des participations et des transferts van 7 oktober 2019.

⁽³⁵⁾ Volgens de Franse autoriteiten heeft OPAP slechts 75 miljoen EUR betaald als vergoeding voor haar uitsluitende rechten, wat overeenkomt met ongeveer 4,8 % van haar BOK in 2018, d.w.z. 0,48 % per concessiejaar, terwijl de vergoeding van 380 miljoen EUR die FDJ voor haar uitsluitende rechten heeft betaald, overeenkomt met 7,4 % van haar BOK in 2018, d.w.z. 0,3 % per concessiejaar.

- (67) Ten zesde stellen de Franse autoriteiten in een opmerking van 15 april 2022 dat de uitsluitende rechten van FDJ door de PACTE-wet niet onherroepelijk zijn gemaakt, aangezien de wetgever bevoegd blijft om deze rechten vóór het verstrijken ervan in te trekken. Bovendien voorzagt Wet nr. 2010-476 van 12 mei 2010, zoals gewijzigd bij de beschikking van 2019, al in een mechanisme voor de opschorting of intrekking van de spelvergunningen van FDJ door de toezichthouder in geval van niet-naleving van de voorwaarden waaronder de exploitatie van kansspelen was toegestaan, en in een mechanisme om de exploitatie van een spel op te schorten of te verbieden door de minister van Begroting om redenen van openbare orde. Deze mechanismen zijn van toepassing op alle spelen die FDJ op basis van haar uitsluitende rechten exploiteert. Het positieve effect van de PACTE-wet zou enerzijds verband houden met het feit dat de uitsluitende rechten die eerder bij decreet voor onbepaalde tijd waren verleend, nu zijn omgezet in wettelijke uitsluitende rechten voor een maximale duur van 25 jaar (hetgeen zou leiden tot een lagere risicopremie in de kapitaalkosten van FDJ), en anderzijds met de stabilisering van het belastingkader. Met dit effect zou rekening zijn gehouden in de door de CPT uitgevoerde raming van de vergoeding die FDJ was verschuldigd. Bovendien wijzen de Franse autoriteiten erop dat de controles op het spelaanbod van FDJ door de hervorming volgens hen aanzienlijk strikter zijn geworden, en dat de draagwijdte van de uitsluitende rechten van FDJ door de PACTE-wet scherper is afgebakend ⁽³⁶⁾.
- (68) Ten slotte hebben de Franse autoriteiten de Commissie in kennis gesteld van de Besluiten nr. 436434, nr. 436450, nr. 436814, nr. 436822, nr. 436866, nr. 436439, nr. 436441 en nr. 436449 van de Raad van State van 14 april 2023, waarbij alle verzoekschriften van klagers zijn afgewezen ⁽³⁷⁾ en waarbij onder meer werd bevestigd dat de uitsluitende rechten van FDJ na de PACTE-wet een voortzetting vormden van de rechten vóór de PACTE-wet, waaruit volgens de Franse autoriteiten blijkt dat de vergoeding voor de uitsluitende rechten op basis van de differentieële methode kan worden berekend.

6. BEOORDELING VAN DE MAATREGEL

- (69) Volgens de bewoordingen van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) “zijn steunmaatregelen van de staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de interne markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt”.
- (70) Hieruit volgt dat een maatregel, om als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU te worden aangemerkt, aan elk van de volgende voorwaarden moet voldoen:
- a) de betreffende maatregel moet worden bekostigd met staatsmiddelen en aan de staat zijn toe te rekenen;
 - b) de maatregel moet de begunstigde(n) een economisch voordeel verlenen;
 - c) dat voordeel moet selectief zijn, en
 - d) de betreffende maatregel moet de mededinging verstoren of dreigen te verstoren en het handelsverkeer tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden.

6.1. Is er al dan niet sprake van staatssteun?

6.1.1. De concepten “onderneming” en “economische activiteit”

- (71) Volgens vaste rechtspraak “omvat het begrip “onderneming” elke entiteit die een economische activiteit uitoefent, ongeacht de rechtsvorm van die entiteit en de wijze waarop zij wordt gefinancierd” ⁽³⁸⁾. Of een bepaalde entiteit als onderneming wordt aangemerkt, hangt dus volledig af van de aard van haar activiteiten. Volgens het Hof van Justitie “wordt onder economische activiteit verstaan iedere activiteit bestaande in het aanbieden van goederen en diensten op een bepaalde markt” ⁽³⁹⁾.

⁽³⁶⁾ Volgens de Franse autoriteiten bevatte de regelgeving vóór de PACTE-wet geen bepalingen betreffende het maximale aantal loterijspelen dat door FDJ kon worden geëxploiteerd, terwijl in de PACTE-wet wel is vastgelegd hoeveel loterijspelen FDJ maximaal mag exploiteren: honderdveertig loterijspelen in totaal, waarvan maximaal veertig landgebonden en honderd online (zie artikel D.322-14 van het Wetboek binnenlandse veiligheid).

⁽³⁷⁾ Met uitzondering van het verzoekschrift betreffende het bedrag van de vergoeding. De Raad van State heeft de behandeling van deze zaak opgeschort in afwachting van het besluit van de Commissie.

⁽³⁸⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 12 september 2000, Pavlov e.a., gevoegde zaken C-180/98 t/m C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punt 74.

⁽³⁹⁾ Zie arrest van het Hof van Justitie van 16 juni 1987, Commissie/Italië, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punt 7; arrest van het Hof van Justitie van 18 juni 1998, Commissie/Italië, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, punt 36, en arrest van het Hof van Justitie van 12 september 2000, Pavlov e.a., gevoegde zaken C-180/98 t/m C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punt 75.

(72) FDJ biedt tegen vergoeding loterijspelen (lotingen en kansspelen met directe uitbetaling) en sportwedenschappen (met uitzondering van paardenrennen) aan op de kansspelmarkt (zie in die zin deel 2.1 van dit besluit).

(73) FDJ is dus een onderneming die een economische activiteit verricht in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

6.1.2. *Gebruik van staatsmiddelen en toerekenbaarheid van de maatregel aan de Staat*

(74) Volgens artikel 107, lid 1, VWEU kunnen enkel steunmaatregelen van staten of steunmaatregelen die in welke vorm ook met staatsmiddelen zijn bekostigd, als staatssteun worden aangemerkt. Bij de vraag of een voordeel rechtstreeks of zijdelings met staatsmiddelen wordt bekostigd, en de vraag of die maatregel aan de staat valt toe te rekenen, gaat het om twee afzonderlijke en cumulatieve voorwaarden om van staatssteun te kunnen spreken ⁽⁴⁰⁾.

(75) Wat betreft het criterium van de toerekenbaarheid van de maatregel aan de staat, merkt de Commissie op dat de hervorming van de uitsluitende rechten is ingevoerd bij de PACTE-wet, de beschikking van 2019 en Uitvoeringsbesluit nr. 2019-1060 van 17 oktober 2019 ⁽⁴¹⁾. De maatregel valt dus toe te rekenen aan de staat, die aan de basis ligt van deze normatieve handelingen.

(76) Wat betreft het criterium van staatsmiddelen, zij eraan herinnerd dat wanneer de staat bijzondere rechten toekent, hij als toezichthouder kan handelen en rechtmatig kan besluiten om de inkomsten die anders zouden kunnen worden behaald, niet te maximaliseren, zonder daarmee in de werkingssfeer van de staatssteunvoorschriften te vallen, mits alle betrokken marktdeelnemers overeenkomstig het non-discriminatiebeginsel worden behandeld en er een inherent verband is tussen het behalen van de reguleringsdoelstelling en het derven van de inkomsten ⁽⁴²⁾. In dergelijke gevallen moet de selectieprocedure zijn gebaseerd op criteria die vooraf op transparante en niet-discriminerende wijze worden vastgesteld ⁽⁴³⁾. Indien dat het geval is, genieten de rechthebbenden geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Het is echter duidelijk dat in dit geval niet aan deze voorwaarden is voldaan. Bovendien is de verlening van een uitsluitend recht per definitie discriminerend, waardoor niet aan de bovengenoemde voorwaarden kan worden voldaan. Hierbij zij opgemerkt dat er geen positieve overdracht van middelen hoeft plaats te vinden om te kunnen spreken van het gebruik van staatsmiddelen. Het afzien van inkomsten die anders aan de staat zouden zijn betaald, vormt ook een overdracht van staatsmiddelen ⁽⁴⁴⁾.

(77) Bijgevolg is de betreffende maatregel aan de Franse staat toe te rekenen en met staatsmiddelen bekostigd.

⁽⁴⁰⁾ Zie bijv. arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2002, Frankrijk/Commissie ("Stardust Marine"), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punt 24, en arrest van het Gerecht van 5 april 2006, Deutsche Bahn/Commissie, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, punt 103.

⁽⁴¹⁾ Zie in die zin de overwegingen 16, 17 en 18 van dit besluit.

⁽⁴²⁾ Zie, in die zin, de overwegingen 28, 29 en 30 van het besluit van de Commissie van 20 juli 2004 betreffende steunmaatregel NN 42/2004 — Frankrijk — Wijziging met terugwerkende kracht van de door Orange en SFR te betalen kosten voor een UMTS-vergunning (PB C 275 van 8.11.2005, blz. 3), bevestigd door de Unierechter (arrest van het Gerecht van 4 juli 2007, Bouygues SA/Commissie, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, punten 108-111 en 123, en arrest van het Hof van Justitie van 2 april 2009, Bouygues en Bouygues Télécom/Commissie, C-431/07 P, ECLI:EU:C:2009:223, punten 94-98 en 125). In dit geval vervulde de Staat, bij de toekenning van UMTS-radiospectrumvergunningen, tegelijkertijd de rol van telecommtoezichthouder en die van beheerder van die collectieve goederen en streefde hij de reguleringsdoelstellingen na die waren uiteengezet in Richtlijn 97/13/EG van het Europees Parlement en de Raad van 10 april 1997 betreffende een gemeenschappelijk kader voor algemene machtigingen en individuele vergunningen op het gebied van telecommunicatiediensten (PB L 117 van 7.5.1997, blz. 15). In dit soort situaties, zo heeft de Unierechter bevestigd, was met het verlenen van vergunningen zonder het maximaliseren van de inkomsten die hadden kunnen worden behaald, geen staatssteun gemoeid, aangezien de betrokken maatregelen gerechtvaardigd waren door de reguleringsdoelstellingen die in Richtlijn 97/13/EG waren vastgesteld en het non-discriminatiebeginsel in acht werd genomen. Daarentegen heeft het Hof van Justitie in zijn arrest van 8 september 2011, Commissie/Nederland C-279/08 P (ECLI:EU:C:2011:551, punt 88 e.v.), geen reguleringsargumenten onderscheiden die zouden rechtvaardigen dat vrij verhandelbare emissierechten, zonder tegenprestatie, worden verleend. Zie ook arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 2015, Eventech Ltd/Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punt 46 e.v.

⁽⁴³⁾ Zie het arrest van het Gerecht van 4 juli 2007, Bouygues SA/Commissie, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, punt 104.

⁽⁴⁴⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 16 mei 2000, Frankrijk/Ladbroke Racing en Commissie, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, punten 48-51.

6.1.3. *Selectiviteit van de maatregel*

- (78) Om als staatssteun te worden aangemerkt, moet een maatregel selectief zijn, d.w.z. “bepaalde ondernemingen of bepaalde producties” begunstigen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.
- (79) De maatregel waarop het besluit betrekking heeft (verlening van uitsluitende rechten aan FDJ voor een periode van 25 jaar tegen een vergoeding van 380 miljoen EUR) heeft alleen betrekking op FDJ.
- (80) In het geval van individuele steun wordt verondersteld dat het gaat om een selectieve maatregel. FDJ is in ieder geval de enige die de uitsluitende rechten ontvangt voor de exploitatie van landgebonden en online loterijspelen en de exploitatie van landgebonden sportwedenschappen.

6.1.4. *Vervalsing van de mededinging en beïnvloeding van het handelsverkeer*

- (81) Een door de staat toegekende maatregel wordt geacht de mededinging te vervalsen of het risico daartoe in te houden, wanneer daarmee de concurrentiepositie van de begunstigde onderneming ten opzichte van andere, concurrerende ondernemingen kan worden versterkt ⁽⁴⁵⁾. Praktisch gezien kan doorgaans tot het bestaan van een vervalsing van de mededinging in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU worden geconcludeerd, wanneer de staat een financieel voordeel verleent aan een onderneming in een geliberaliseerde sector waar er concurrentie is of zou kunnen zijn ⁽⁴⁶⁾.
- (82) De Commissie merkt op dat de onlinekansspelmarkt sinds Wet nr. 2010-476 van 12 mei 2010 openstaat voor concurrentie (paardenrennen, sportwedenschappen en onlinepokerspelen). FDJ concurreert op de markt voor onlinesportwedenschappen (met uitzondering van paardenrennen). Elk financieel voordeel in verband met de verlening van uitsluitende rechten kan derhalve de concurrentiepositie van FDJ ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen versterken, met name op de markt voor onlinesportwedenschappen.
- (83) In dit verband hebben de Franse autoriteiten aangevoerd dat de maatregel de concurrentiepositie van FDJ ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen waarschijnlijk niet versterkt.
- (84) De Franse autoriteiten voeren aan dat i) FDJ in een situatie van wettelijk monopolie verkeert voor de onderzochte activiteiten, waardoor mededinging op de markt en voor de markt is uitgesloten, en ii) de activiteiten van FDJ op basis van haar uitsluitende rechten betrekking hebben op relevante markten die los staan van andere kansspelactiviteiten die aan concurrentie onderhevig zijn (paardenrennen, sportwedenschappen en onlinepokerspelen).
- (85) Bovendien wordt FDJ sinds haar oprichting niet belet in andere lidstaten van de Unie actief te zijn op markten die openstaan voor concurrentie, of met andere marktdeelnemers te concurreren om de verlening van uitsluitende rechten in andere lidstaten. Het lijkt erop dat FDJ in verschillende andere landen dan Frankrijk actief is (in 2023 heeft zij bijvoorbeeld Premier Lotteries Ireland gekocht, dat tot 2034 uitsluitende rechten heeft om de Ierse nationale loterij te exploiteren) en op andere markten activiteiten uitoefent buiten de diensten waarvoor zij over uitsluitende rechten beschikt, zoals onlinesportwedenschappen.
- (86) De maatregel kan dus leiden tot vervalsing van de mededinging op de kansspelmarkt, met name op de markt voor loterijen en sportwedenschappen.
- (87) Wat betreft het criterium van beïnvloeding van het handelsverkeer, hoeft volgens vaste rechtspraak niet te worden vastgesteld dat de steun het handelsverkeer tussen de lidstaten daadwerkelijk heeft beïnvloed, maar moet wel worden onderzocht of die steun dat handelsverkeer ongunstig kan beïnvloeden ⁽⁴⁷⁾. In dit geval is de onlinekansspelmarkt bij Wet nr. 2010-476 van 12 mei 2010 opengesteld voor concurrentie, waardoor exploitanten uit andere lidstaten de mogelijkheid kregen om tot de Franse markt toe te treden. Het financiële voordeel voor FDJ dat uit de verlening van uitsluitende rechten voortvloeit, kan het voor deze marktdeelnemers dus moeilijker maken om tot de markt toe te treden en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloeden.

⁽⁴⁵⁾ Arrest van het Hof van Justitie van 17 september 1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punt 11, en arrest van het Gerecht van 15 juni 2000, Alzetta Mauro, gevoegde zaken T-298/97, T-312/97 enz., ECLI:EU:T:2000:151, punt 80.

⁽⁴⁶⁾ Arrest van het Gerecht van 15 juni 2000, Alzetta Mauro, gevoegde zaken T-298/97, T-312/97 enz., ECLI:EU:T:2000:151, punten 141-147, en arrest van het Hof van Justitie van 24 juli 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

⁽⁴⁷⁾ Zie het arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 2015, Eventech Ltd/Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punt 65, en arrest van het Hof van Justitie van 8 mei 2013, Libert e.a., gevoegde zaken C-197/11 en C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punt 76.

- (88) Concluderend is de Commissie van oordeel dat de maatregel de mededinging vervalst of dreigt te vervalsen en het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.

6.1.5. Bestaan van een economisch voordeel

- (89) Om te beoordelen of een overheidsmaatregel als steun aan een onderneming kan worden beschouwd, moet overeenkomstig artikel 107, lid 1, VWEU worden nagegaan of de betreffende onderneming een economisch voordeel geniet waardoor zij geen kosten draagt die normaliter uit eigen financiële middelen zouden zijn gedragen, dan wel of zij een voordeel geniet dat zij onder normale marktvoorwaarden, dat wil zeggen zonder maatregelen van de staat, niet zou hebben genoten ⁽⁴⁸⁾.
- (90) In het kader van de verlening van uitsluitende rechten is er sprake van een voordeel, wanneer de begunstigde van de rechten een ontoereikende vergoeding betaalt die niet in overeenstemming is met de marktprijs ⁽⁴⁹⁾.
- (91) Met het inleidingsbesluit heeft de Commissie haar twijfels geuit over de wijze waarop de Franse autoriteiten het bedrag van deze vergoeding (differentiële methode) hebben geraamd, en over de vraag of de vergoeding van 380 miljoen EUR in overeenstemming was met de marktprijs ⁽⁵⁰⁾. Zo heeft de Commissie in dat besluit opgemerkt dat de vergoeding voor de toekenning van de uitsluitende rechten aanzienlijk lager leek te zijn dan een bedrag dat als een marktprijs kon worden beschouwd, hetgeen FDJ een voordeel zou opleveren.

6.1.5.1. Methode voor de berekening van de vergoeding

6.1.5.1.1. Motivering van de differentiële methode voor de berekening van de vergoeding voor de periode 2019-2044

- (92) In het inleidingsbesluit stelde de Commissie zich op het voorlopige standpunt dat de bij de PACTE-wet aan FDJ toegekende rechten nieuwe rechten waren vanwege de wijziging van het rechtskader en de nieuwe kenmerken van de uitsluitende rechten als gevolg van de hervorming (waaronder de geldigheidsduur, de verschuldigde vergoeding en de waarborg van de rechten ⁽⁵¹⁾).
- (93) De Commissie heeft in het inleidingsbesluit verklaard dat de argumenten van de Franse autoriteiten met betrekking tot de voortzetting van de rechten niet ter zake dienend leken, en concludeerde dat de al bestaande regeling inzake uitsluitende rechten vóór de PACTE-wet als gevolg van de PACTE-wet wezenlijk was beïnvloed en zodanig was gewijzigd dat de regeling inzake uitsluitende rechten na de PACTE-wet als nieuwe steun moest worden beschouwd.
- (94) Zoals de Franse autoriteiten na de inleiding van de formele procedure hebben aangegeven, stelt de Commissie vast dat de uitsluitende rechten van FDJ vóór de PACTE-wet bestonden: deze rechten vloeien voort uit teksten die dateren van vóór de PACTE-wet, met name de decreten van 9 november 1978 en 1 april 1985. Hoewel deze decreten zijn ingetrokken na de vaststelling van de PACTE-wet (en dus op een moment waarop de PACTE-wet al het juridische instrument voor deze rechten was), werden de uitsluitende rechten zelf niet ingetrokken, maar alleen gewijzigd. De Franse autoriteiten wijzen er ook op dat de eerdere rechten een "reële economische inhoud" hadden, aangezien FDJ in beginsel recht zou hebben gehad op schadevergoeding, indien die rechten zouden worden ingetrokken. In dit verband merkt de Commissie op dat de uitsluitende rechten van FDJ zowel in het vorige rechtskader voorafgaand aan de PACTE-wet als in het nieuwe rechtskader dat voortvloeit uit de PACTE-wet, juridisch konden en kunnen

⁽⁴⁸⁾ Arrest van 11 juli 1996, C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) e.a./La Poste e.a., EU:C:1996:285, punten 60 en 61, en arrest van 29 april 1999, C-342/96, Koninkrijk Spanje/Commissie van de Europese Gemeenschappen, EU:C:1999:210, punt 41.

⁽⁴⁹⁾ Zie het arrest van het Hof van Justitie van 22 mei 2003, Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH/Telekom-Control-Kommission, en Mobilkom Austria AG, C-462/99, ECLI:EU:C:2003:297, punten 92 en 93, en arrest van het Gerecht van 4 juli 2007, Bouygues en Bouygues Télécom SA/Commissie, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, punten 101, 104, 105 en 111.

⁽⁵⁰⁾ De Commissie verwijst voor een nadere toelichting naar de overwegingen 98 t/m 113 van het inleidingsbesluit.

⁽⁵¹⁾ De nieuwe kenmerken hadden betrekking op: i) de geldigheidsduur van de rechten (voorheen waren deze voor onbepaalde tijd toegekend, nu voor een periode van 25 jaar); ii) de aan de staat verschuldigde vergoeding (voorheen waren de rechten zonder vergoeding toegekend, thans voorziet Decreet nr. 2019-1060 van 17 oktober 2019 in een vergoeding van 380 miljoen EUR voor de toekenning van uitsluitende rechten), en iii) het kleinere risico op een wijziging van het belastingkader en de draagwijdte van de verleende rechten door de staat (met de hervorming zijn de uitsluitende rechten en het belastingkader gewaarborgd ten opzichte van de vorige bepalingen).

worden ingetrokken (onder verschillende voorwaarden): de waarborg van de rechten als gevolg van de PACTE-wet vormt in dat opzicht dus geen wijziging van de aard van de rechten. Zoals de Franse autoriteiten hebben aangegeven, zijn de belangrijkste kenmerken van de rechten evenmin gewijzigd door de PACTE-wet. Deze wet heeft enkel geleid tot een wijziging van de voorwaarden voor de uitoefening van die rechten, in het kader van de privatisering van FDJ, door middel van een wijziging van het belastingkader, de specificatie van de geldigheidsduur van de rechten, een preciezere afbakening van de draagwijdte van de uitsluitende rechten en de aanstelling van een regelgevende instantie ⁽⁵²⁾.

- (95) De Commissie merkt op dat deze analyse door de Raad van State wordt bevestigd in zijn besluiten van 14 april 2023 (zie overweging 68) ⁽⁵³⁾. De Raad van State is ook van oordeel dat de onder de PACTE-wet toegestane uitsluitende rechten van FDJ duidelijk en gedetailleerd zijn omschreven, en dat ze FDJ niet in staat stellen om in het kader van haar monopolie kansspelen te ontwikkelen die behoren tot de segmenten kansspelen en weddenschappen die openstaan voor concurrentie ⁽⁵⁴⁾. Door te oordelen dat “de intrekking van de uitsluitende rechten voor onbepaalde tijd en de toekenning van een nieuwe vergunning aan FDJ” een “theoretisch scenario is, dat niet overeenkomt met de realiteit van de PACTE-wet”, bevestigt de CPT ook dat de PACTE-wet de uitsluitende rechten van FDJ slechts heeft gewijzigd.

6.1.5.1.2. Toepassing van de differentiële methode voor de berekening van de door FDJ verschuldigde vergoeding

- (96) Hoewel de differentiële methode gerechtvaardigd wordt geacht, blijft de vraag of de toepassing ervan door de Franse autoriteiten voorkomt dat FDJ voordeel geniet in het licht van de twijfels die de Commissie in het inleidingsbesluit heeft geuit (zie de overwegingen 26 tot en met 32).
- (97) De Commissie heeft in het inleidingsbesluit twijfels geuit over de berekeningen die de Franse autoriteiten bij de toepassing van de differentiële methode hebben gemaakt met betrekking tot: i) de theoretische waarde van de toekomstige rechten na de impact van de PACTE-wet (feitelijk scenario) ⁽⁵⁵⁾; ii) de theoretische waarde van de toekomstige rechten zonder de impact van de PACTE-wet (nulscenario — methoden 1 en 2) ⁽⁵⁶⁾, en iii) de mogelijkheid voor FDJ om een schadevergoeding te verkrijgen op grond van de risicoaansprakelijkheid van de staat (alternatief nulscenario — methode 3).
- (98) Om de vergoeding op het moment van vaststelling van de PACTE-wet te berekenen, hebben de Franse autoriteiten enerzijds de waarde van het bedrijfsplan na de PACTE-wet geraamd (feitelijk scenario) op basis van een berekening van de netto contante waarde (NCW) van de toekomstige uitsluitende rechten. Deze berekening is gebaseerd op het meest recente bedrijfsplan ten aanzien van activiteiten onder uitsluitende rechten, dat is gebruikt voor de evaluatieprocedure van FDJ in het kader van de beursgang. De Commissie merkt op dat het bedrijfsplan na de PACTE-wet realistisch is en overeenstemt met de realiteit op de markt, omdat het is gebaseerd op financiële prognoses op grond van analyses van de activiteiten van FDJ door acht financiële instellingen ⁽⁵⁷⁾, en op de wettelijke en regelgevingsparameters die van toepassing zijn voor de geldigheidsduur van de uitsluitende rechten, met inbegrip van de specifieke belasting op spelen die voortvloeien uit de PACTE-wet.

⁽⁵²⁾ De Commissie merkt in dit verband ook op dat de hypothetische vergoeding voor FDJ in geval van intrekking van de rechten geloofwaardig lijkt, met name in het licht van het lotto-precedent van UBFT in overweging 49. Hoewel de hoogte van een dergelijke vergoeding bijzonder moeilijk te beoordelen is, erkent de Commissie dat deze hoger kan zijn dan de specifieke schadevergoeding voor de verkoop van middelen die noodzakelijk zijn voor de exploitatie van de rechten als bedoeld in de overeenkomst van 29 december 1978, waarnaar zij in het inleidingsbesluit heeft verwezen.

⁽⁵³⁾ Zie de besluiten van de Raad van State van 14 april 2023, nr. 436434 en nr. 436439. De Raad van State heeft zich niet uitgesproken over de vraag of er al dan niet sprake is van staatssteun, en heeft de behandeling van de zaak opgeschort in afwachting van de eindbeslissing van de Commissie over dit onderwerp. De “rapporteur public” was van mening dat de methode die is gebruikt om de vergoeding vast te stellen, gerechtvaardigd was, en heeft bij de berekening ervan geen kennelijke beoordelingsfouten vastgesteld.

⁽⁵⁴⁾ Besluit nr. 436439, lid 21: “In de artikelen L. 322-8 tot en met L. 322-9-3 van het Wetboek binnenlandse veiligheid, in de uit de beschikking voortvloeiende versie, worden de verschillende spelen, spelcategorieën en spelvormen die onder de aan FDJ verleende uitsluitende rechten vallen, duidelijk en gedetailleerd omschreven, hetgeen overigens overeenkomt met de draagwijdte van de spelen die deze vennootschap al vóór de wet van 22 mei 2019 mocht exploiteren op grond van de wettelijke regeling.”

⁽⁵⁵⁾ De waarde van de rechten na de PACTE-wet is geraamd op [...] EUR tot [...] EUR, afhankelijk van de gewogen gemiddelde vermogenskostenfoot en de inkomsten uit de uitsluitende rechten.

⁽⁵⁶⁾ De waarde van de toekomstige rechten vóór de PACTE-wet is geraamd op [...] EUR tot [...] EUR.

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

- (99) Anderzijds hebben de Franse autoriteiten de NCW van toekomstige uitsluitende rechten berekend op basis van het bedrijfsplan vóór de PACTE-wet volgens drie methoden en elf verschillende scenario's, elk variërend op basis van hypothesen met betrekking tot het provisietaarif, d.w.z. het aandeel van de inzet dat FDJ toekomt na bepaalde overheidsheffingen op spelen — en dus uiteindelijk de vergoeding van FDJ — (methode 1), de gewogen gemiddelde vermogenskostenvoet ("WACC") (methode 2) of de vergoeding die de staat verschuldigd is in geval van intrekking van de uitsluitende rechten in 2019 (methode 3). Methode 3 werd uitdrukkelijk gevraagd door de CPT, maar werd slechts als aanvullende methode gebruikt.
- (100) In de zogeheten "bedrijfsplan"-methode (methode 1) werd het verschil in de waarde van de uitsluitende rechten van FDJ geraamd op basis van het bedrijfsplan na de PACTE-wet en vóór de PACTE-wet⁽⁵⁸⁾ onder invloed van verschillende hypothesen van waardedaling die voortvloeiden uit mogelijke negatieve wijzigingen in het regelgevings- en belastingkader zonder de PACTE-wet, waarbij gebruik werd gemaakt van de discounted-cashflowmethode (DCF) en een raming van de WACC op ongeveer 7 %.
- (101) Dit tweede bedrijfsplan (vóór de PACTE-wet, bedrijfsplan in een nulscenario) bestaat uit twee fasen:
- het is in de eerste plaats gebaseerd op het bedrijfsplan van FDJ (rekening houdend met de wijzigingen die voortvloeien uit de PACTE-wet) na correctie van de impact van de PACTE-wet (met name ten aanzien van de belastingbepalingen en geldigheidsduur) om uit te komen op het oorspronkelijke belasting- en regelgevingskader;
 - dit bedrijfsplan vormt vervolgens de basis voor verschillende scenario's die de negatieve gevolgen weerspiegelen van een reeks beslissingen die de staat eventueel had kunnen nemen met betrekking tot de wijziging van overheidsheffingen of het vergunningenbeleid voor kansspelen.
- (102) Drie scenario's liggen in het verlengde van beslissingen die in het verleden daadwerkelijk van invloed zijn geweest op de onderneming, zoals een verlaging van vergoedingen van de onderneming of het niet verlenen van vergunningen voor nieuwe spelvormen. Daarnaast zijn er drie aanvullende statistische scenario's ontwikkeld om de scenario's met de grootste waarschijnlijkheid te bepalen. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de zes verschillende scenario's.

Tabel 1

Methode 1 — Beschrijving van de zes scenario's

Scenario's	Beschrijving
1(a)	Er zijn verschillende scenario's uitgewerkt voor de verlaging van het provisietaarif van de onderneming aan de hand van een bandbreedte van uitkeringspercentages voor spelers, die elk zijn gebaseerd op uiteenlopende belastingverhogingen in overeenstemming met de wijzigingen die de onderneming in het verleden hebben beïnvloed, teneinde de maatregelen te simuleren die de staat had kunnen nemen binnen het kader dat gold vóór de PACTE-wet.
1(b)	
1(c)	
2(a)	Voor elk scenario zijn er vijfhonderd willekeurige simulaties uitgevoerd voor de ontwikkeling van het provisietaarif van FDJ op basis van drie hypothesen over de jaarlijkse waarschijnlijkheid van een daling van de vergoeding van FDJ.
2(b)	
2(c)	

- (103) De Commissie erkent dat deze zes scenario's zijn gebaseerd op benaderingen die relevant zijn voor de berekening van de vergoeding in het onderhavige geval.
- (104) Bovendien erkent de Commissie dat het per definitie moeilijk is om de toekomstige ontwikkeling van het provisietaarif van FDJ over een lange periode te voorspellen⁽⁵⁹⁾, omdat het een variabele in de regelgeving is die afhankelijk is van politieke beslissingen.

⁽⁵⁸⁾ Bij de beoordeling van het bedrijfsplan vóór de PACTE-wet wordt voortdurend rekening gehouden met het feit dat het oude rechtskader in theorie niet voorzag in een termijn voor het gebruik van de uitsluitende rechten.

⁽⁵⁹⁾ Hoewel historische gegevens wijzen op een daling van het provisietaarif in de perioden 2016-2019 en 1997-2006, is de laatste periode moeilijk te vergelijken als gevolg van de hervorming.

- (105) In de zogeheten “WACC”-methode (methode 2) werd getracht het verschil in waarde als gevolg van een verschil in disconteringspercentage (met een constant bedrijfsplan) te ramen. Net als methode 1 heeft zij tot doel het effect te meten van de waarborg van de uitsluitende rechten en het belastingkader van FDJ, maar dan volgens een andere benadering (een hogere WACC betekent een hoger risiconiveau, met een minder stabiel en voorspelbaar belasting- en regelgevingskader). Het verschil in disconteringspercentage wordt geraamd aan de hand van een vergelijking van de WACC van ondernemingen die in dezelfde sector actief zijn, maar met een andere mate van waarborging van hun regelgevingskader. Bij de actualisering van het bedrijfsplan vóór de PACTE-wet⁽⁶⁰⁾ wordt uitgegaan van een WACC die een risicopremie weerspiegelt ten opzichte van de WACC die wordt gebruikt voor de actualisering van het bedrijfsplan na de PACTE-wet. De risicopremie werd op twee manieren geraamd: (scenario 1) door de bèta van loterijbedrijven ([...]) en de bèta van exploitanten van onlinekansspelen en sportwedenschappen ([...]) met elkaar te vergelijken, gezien het feit dat laatstgenoemde marktpartijen naar verwachting een hoger risicoprofiel hebben (omdat de sector voor concurrentie open staat) in vergelijking met de loterijbedrijven (die deels beschikken over monopolies) en (scenario's 2 en 3) door de door onderzoeksanalisten gepubliceerde WACC over Europese energieleveranciers of nutsbedrijven met elkaar te vergelijken, waarbij enerzijds wordt gekeken naar “ongereguleerde” nutsbedrijven ([...]) en anderzijds naar ondernemingen die als gereguleerd worden beschouwd en die voornamelijk actief zijn op het gebied van energiedistributie en -transport, waarbij wordt opgemerkt dat deze ondernemingen naar verwachting een aanzienlijk lager risicoprofiel hebben. Alle waarden met betrekking tot de bedrijfsplannen die aan de hand van de verschillende scenario's van deze methode zijn verkregen, geven een raming van het bedrag van de vergoeding.
- (106) De Commissie is van oordeel dat methode 2 ook relevant is voor de raming van de waarde van de vergoeding en dat, hoewel er verschillende hypothesen met betrekking tot de WACC (zie overweging 105) zijn onderzocht, de nadruk van de Franse autoriteiten op [...] als vergelijkingsmiddel voor de berekening van de WACC van FDJ als redelijk kan worden beschouwd, gezien hun overeenkomsten met FDJ. De vergelijking met ondernemingen die actief zijn in de energiesector, is ook relevant, aangezien het onderscheid tussen energieleveranciers en ondernemingen die voornamelijk actief zijn op het gebied van distributie en transport, qua risicoprofiel vergelijkbaar is met de vergelijking tussen exploitanten van onlinekansspelen en sportwedenschappen enerzijds, en loterijbedrijven anderzijds.
- (107) In de zogeheten “aanvullende” methode (methode 3) die door de CPT werd gevraagd, werden de gevolgen gesimuleerd van een theoretisch scenario waarin de staat en de wetgever zouden besluiten de uitsluitende rechten van FDJ te beëindigen tegen betaling van een schadevergoeding, en vervolgens een exploitatievergunning aan FDJ zouden verlenen voor een periode van 25 jaar (wat niet overeenkomt met de keuze die de wetgever heeft gemaakt bij de stemming over de PACTE-wet). De berekening van de vergoeding komt overeen met het verschil tussen de waarde van de vergunning (gelijk aan de som van de gediscoteerde kasstromen over de periode van 25 jaar en geraamd op basis van het bedrijfsplan van FDJ na de PACTE-wet) en de waarde van de schadevergoeding die aan FDJ wordt betaald op basis van de risicoaansprakelijkheid van de staat, gelijk aan de waarde van het bedrijfsplan vóór de PACTE-wet (de som van de gediscoteerde kasstromen bij dezelfde eeuwigdurende WACC van ongeveer 7 %, op basis van het belastingkader vóór de PACTE-wet en met een gesimuleerde belastingverlaging om de fiscale onzekerheid te weerspiegelen), vermenigvuldigd met een haircut van de schadevergoeding.
- (108) De Commissie wijst erop dat het zeer moeilijk is zich uit te spreken over de deugdelijkheid van een hypothese van invorderbare schade die FDJ zou lijden als gevolg van de intrekking van uitsluitende rechten die voor onbepaalde tijd zijn verleend. Hoewel de Franse autoriteiten bewijs hebben geleverd waaruit blijkt dat in theorie kan worden aangenomen dat FDJ recht zou hebben op schadevergoeding, zou het bedrag van die vergoeding zeer moeilijk te bepalen zijn geweest, met name vanwege de moeilijkheid om het als “abnormaal” beschouwde aandeel van de “schade” te bepalen (overweging 108 van het inleidingsbesluit).
- (109) Na analyse van de raming van de vergoeding zijn de Franse autoriteiten derhalve tot de volgende gemiddelden gekomen: voor methode 1 [...] miljoen EUR; voor methode 2 [...] miljoen EUR en voor de aanvullende methode [...] miljoen EUR.
- (110) De CPT heeft verklaard het impactbewijs en de verschillende door de Franse autoriteiten overlegde methoden te hebben onderzocht en in haar eigen raming een vergoeding van 380 miljoen EUR te hebben vastgesteld. De Franse autoriteiten konden niet met zekerheid aangeven welke parameters de CPT had aangehouden om tot een vergoeding van 380 miljoen EUR te komen, maar Frankrijk wees erop dat het gemiddelde van de gemiddelde⁽⁶¹⁾ waardebepalingen 377 miljoen EUR bedroeg en dus dicht bij de vastgestelde vergoeding lag.

⁽⁶⁰⁾ Bij de beoordeling van het bedrijfsplan vóór de PACTE-wet wordt voortdurend rekening gehouden met het feit dat het oude rechtskader in theorie niet voorzag in een termijn voor het gebruik van de uitsluitende rechten.

⁽⁶¹⁾ Het gemiddelde van de gemiddelden is als volgt berekend: [...].

- (111) De Commissie wilde dat de lidstaat voor de berekening van de vergoeding een alternatieve methode (methode 4) ontwikkelde op basis van een theoretisch differentieel scenario, gezien haar vraagtekens bij de geldigheidsduur van de uitsluitende rechten zonder de PACTE-wet (nulscenario) bij de methoden 1, 2 en 3. In het inleidingsbesluit (overwegingen 106 en 107) heeft de Commissie namelijk twijfels geuit over de redelijkheid van de onderliggende aanname van het nulscenario dat FDJ haar rechten voor onbepaalde tijd onder dezelfde voorwaarden had kunnen uitoefenen.
- (112) Methode 4 is gebaseerd op een herziene geldigheidsduur van de uitsluitende rechten in het nulscenario en bijgevolg op een aangepaste ontwikkeling van de provisietares, die in de volgende alinea's nader wordt beschreven.
- (113) Aangezien de geldigheidsduur van de voorwaarden voor de exploitatie van de uitsluitende rechten vóór de PACTE-wet beperkt was tot 25 jaar, zou methode 4 behoudender zijn dan de hypothese die in de oorspronkelijke drie methoden werd gehanteerd, namelijk dat FDJ zonder de PACTE-wet al haar uitsluitende rechten voor onbepaalde tijd onder identieke voorwaarden zou blijven exploiteren.
- (114) De Commissie is namelijk van oordeel dat onzeker is of FDJ, zelfs indien de PACTE-wet niet was vastgesteld, haar uitsluitende rechten in het kader van de regeling vóór de PACTE-wet voor onbepaalde tijd had kunnen uitoefenen, met name omdat het regelgevingskader in het verleden regelmatig is aangepast en Frankrijk op grond van de PACTE-wet daadwerkelijk heeft besloten de geldigheidsduur van de uitsluitende rechten te beperken (tot 25 jaar) in het kader van de privatisering van het grootste deel van het kapitaal van FDJ. In methode 4 wordt rekening gehouden met deze onzekerheid door in het nulscenario, zonder de PACTE-wet en de privatisering van FDJ, uit te gaan van de hypothese dat de uitsluitende rechten na 25 jaar alsnog zouden zijn beëindigd. Gezien de economische ontwikkelingen (zoals de opkomst van exploitanten van onlinekansspelen na de liberalisering van 2010) is de Commissie van mening dat een geldigheidsduur van 25 jaar realistischer is dan een duur voor onbepaalde tijd. Een dergelijke periode kan als behoudend worden beschouwd, gezien het feit dat de uitsluitende rechten vóór 2019 al sinds de jaren 1970 bestonden, dat wil zeggen meer dan veertig jaar.
- (115) In dit verband is methode 4 gebaseerd op een nulscenario met een geldigheidsduur van 25 jaar. Dit leidt ertoe dat de eerste negatieve impact van de PACTE-wet op de waarde van de uitsluitende rechten, waarvan de Franse autoriteiten in de methoden 1, 2 en 3 zijn uitgegaan (zie overweging 22, punt a)), wordt verminderd, in overeenstemming met de twijfels die de Commissie in het inleidingsbesluit heeft geuit (overwegingen 106 en 107 van het inleidingsbesluit).
- (116) Een dergelijk scenario is duidelijk behoudender dan de scenario's die de CPT op basis van de methoden 1, 2 en 3 heeft geschetst vanwege de onderbreking van positieve kasstromen na 25 jaar.
- (117) Methode 4 omvat evenwel een andere aanpassing, namelijk een wijziging van de vergoeding (provisietarief) van FDJ in het scenario vóór de PACTE-wet. De Franse autoriteiten hebben op verzoek van de Commissie aangepaste parameters voor het provisietares doorgegeven op basis van een theoretische geldigheidsduur van de uitsluitende rechten van 25 jaar.
- (118) Er kan immers worden aangenomen dat in een situatie waarin de kans groot is dat de uitsluitende rechten eerder worden beëindigd (25 jaar in plaats van onbeperkte tijd), de financiële risico's van FDJ verhoudingsgewijs groter zouden zijn, omdat de onderneming beperkt de tijd zou hebben om rendement te genereren. In een dergelijk model is het dus verdedigbaar dat de verlaging van de provisietares (en dus de daling van de vergoeding van FDJ) minder significant zou zijn dan in een situatie waarin de rechten voor onbeperkte tijd mogen worden uitgeoefend.
- (119) De ontwikkeling van de tarieven is gebaseerd op een verhoging van de inzet, zoals voorzien in het bedrijfsplan dat wordt gebruikt om de vergoeding te berekenen⁽⁶²⁾. Hiervoor hebben de Franse autoriteiten gebruikgemaakt van de hypothesen van de andere methoden, waarbij de frequentie van de verlaging van de provisietares is aangepast om rekening te houden met de aangekondigde beëindiging van de uitsluitende rechten na 25 jaar.
- (120) De Commissie is van mening dat de beperkte geldigheidsduur van de rechten in het nulscenario zonder de PACTE-wet (met andere woorden: uitgaande van een situatie waarin FDJ dezelfde voorwaarden zou blijven genieten als vóór de PACTE-wet, maar slechts gedurende 25 jaar, tot 2044) een behoudende benadering is om er zeker van te zijn dat er geen sprake is van steun.

⁽⁶²⁾ In het verleden heeft de minister van Begroting regelmatig de provisietares van FDJ gewijzigd (per spelcategorie tussen 1997 en 2016 en vervolgens aan de hand van een bandbreedte van uitkeringspercentages voor spelers vanaf 2016). Deze wijzigingen volgden, naast conjuncturele gebeurtenissen, de ontwikkeling van veranderingen in de inzet van spelers.

- (121) Wat betreft het provisietaarif in het scenario met beperkte geldigheidsduur, is de Commissie van mening dat een kleinere verlaging van de provisietaarieven aannemelijk kan zijn in het licht van de beperking van de geldigheidsduur van de rechten tot 25 jaar in het bedrijfsplan vóór de PACTE-wet. De Commissie meent namelijk dat de geldigheidsduur van de rechten en de hoogte van de vergoeding conceptueel met elkaar zijn verbonden, wat zowel de vergoeding als de winstgevendheid van FDJ beïnvloedt. Voorts merkt de Commissie op dat Frankrijk alleen de frequentie van de tariefverlagingen heeft aangepast, in overeenstemming met de voorziene verhoging van de inzet en de aanpassingen die vóór de PACTE-wet zijn doorgevoerd.
- (122) Op basis van de hypothesen die aan methode 4 ten grondslag liggen, bedraagt de waarde van de rechten in het nulscenario (zonder de PACTE-wet) [...] EUR.
- (123) Aangezien de waarde van de rechten in het feitelijke scenario (na de PACTE-wet) [...] EUR bedraagt, levert methode 4 een vergoeding op die 97 miljoen EUR hoger is (ten opzichte van de 380 miljoen EUR die door de CPT werd berekend), wat leidt tot een totaalbedrag van 477 miljoen EUR.

6.1.5.1.3. Conclusie

- (124) Concluderend kan worden gesteld dat uit methode 4 een vergoeding van 477 miljoen EUR voortvloeit, wat 97 miljoen EUR meer is dan de vergoeding die door de CPT werd berekend (380 miljoen EUR).
- (125) De Commissie merkt op dat Frankrijk heeft toegezegd de waarde van de vergoeding met 97 miljoen EUR te verhogen ten opzichte van de door de CPT berekende vergoeding om aan te tonen dat er geen sprake is van steun.

7. CONCLUSIES

- (126) De Commissie concludeert dat de verlening van uitsluitende rechten aan FDJ door de PACTE-wet geen economisch voordeel heeft opgeleverd voor Française des Jeux.
- (127) De maatregel vormt daarom geen staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De door de Franse Republiek ten uitvoer gelegde maatregel ten gunste van Française des Jeux, vermeerderd met 97 miljoen EUR, vormt geen steun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Artikel 2

Dit besluit is gericht tot de Franse Republiek.

Gedaan te Brussel, 31 oktober 2024.

Voor de Commissie
Margrethe VESTAGER
Uitvoerend vicevoorzitter