



2025/892

15.5.2025

KOMMISSIONENS BESLUT (EU) 2025/892

av den 31 oktober 2024

om åtgärd SA.56399 och SA.56634 (2021/C) (f.d. 2020/FC) som Frankrike har genomfört till förmån för La Française des Jeux

[delgivet med nr C(2024) 7735]

(Endast den franska texten är giltig)

(Text av betydelse för EES)

EUROPEISKA KOMMISSIONEN HAR ANTAGIT DETTA BESLUT

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 108.2 första stycket,

med beaktande av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, särskilt artikel 62.1 a,

efter att i enlighet med nämnda artiklar ⁽¹⁾ ha gett berörda parter tillfälle att yttra sig och med beaktande av dessa synpunkter, och

av följande skäl:

1. FÖRFARANDE

- (1) Den 31 januari 2020 mottog kommissionen ett klagomål från Association Française du Jeu en Ligne (AFJEL) ⁽²⁾ om påstått olagligt statligt stöd till La Française des jeux (FDJ).
- (2) Den 5 mars 2020 mottog kommissionen ett andra klagomål i samma ämne från Betting and Gaming Council (BGC) ⁽³⁾.
- (3) Den 26 juli 2021 beslutade kommissionen att inleda det förfarande som anges i artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) avseende den påstådda stödåtgärd genom vilken garanterade exklusiva rättigheter i 25 år beviljades i utbyte mot otillräcklig ersättning (beslutet att inleda förfarandet). Den underrättade Frankrike om detta beslut den 27 juli 2021.
- (4) Kommissionens beslut att inleda förfarandet offentliggjordes i *Europeiska unionens officiella tidning* den 3 december 2021. Kommissionen uppmanade berörda parter att inkomma med sina synpunkter på den påstådda stödåtgärden.
- (5) Frankrike inkom med sina synpunkter den 3 november 2021. Kommissionen mottog skriftliga synpunkter från FDJ den 3 januari 2022. Den 3 januari 2022 mottog den också skriftliga synpunkter från BETCLIC entreprises limited (BETCLIC), Union des blessés de la face et de la tête (UBFT) och Fédération Nationale André Maginot (FNAM). Den 12 januari 2022 mottog kommissionen skriftliga synpunkter från AFJEL och den 18 januari 2022 från BGC. Den 20 januari 2022 mottog kommissionen synpunkter från European Gaming and Betting Association (EGBA).
- (6) Genom skrivelser av den 31 januari 2022 och den 15 februari 2022 översände kommissionen de berörda parternas synpunkter på beslutet att inleda förfarandet till Frankrike och gav Frankrike möjlighet att bemöta dem. Genom en skrivelse av den 19 april 2022 tog kommissionen emot Frankrikes svar.

⁽¹⁾ EUT C 487, 3.12.2021, s. 13 – *Octroi supposé d'aide d'État illégale à la Française des Jeux* – Uppmaning enligt artikel 108.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt att inkomma med synpunkter.

⁽²⁾ AFJEL är en branschorganisation som företräder majoriteten av de aktörer inom onlinevadhållning på idrottsområdet som är licensierade i Frankrike.

⁽³⁾ BGC företräder 90 % av spel- och vadhållningsindustrin i Storbritannien. I synnerhet företräder BGC onlinespelsaktörer som är licensierade där.

- (7) Företrädaren för AFJEL och BGC lämnade ytterligare upplysningar genom e-postmeddelanden av den 23 februari 2022, den 2 maj 2022, den 8 juli 2022, den 10 november 2022, den 17 november 2022, den 6 januari 2023, den 8 mars 2023, den 13 mars 2023, den 20 mars 2023, den 28 april 2023, den 23 juni 2023, den 13 september 2023, den 29 september 2023, den 26 oktober 2023, den 14 december 2023, den 22 januari 2024, den 23 januari 2024, den 2 februari 2024, den 12 mars 2024, den 22 april 2024, den 28 april 2024, den 16 maj 2024, den 17 juni 2024, den 18 september 2024 och den 21 oktober 2024, och förde diskussioner med kommissionen den 9 juni 2022 och den 27 september 2022.
- (8) Kommissionen mottog ytterligare upplysningar från de franska myndigheterna den 17 juli och den 23 oktober 2024.
- (9) Kommissionen förde diskussioner med den franska nationella spelmyndigheten (ANJ) den 27 oktober 2022. Den 12 november 2022 ställdes ytterligare frågor till ANJ, vilka myndigheten besvarade den 27 februari 2023.

2. BESKRIVNING AV FDJ OCH DEN FRANSKA SPELMARKNADEN

2.1 FDJ, mottagare av det påstådda stödet

- (10) FDJ är den ledande spelaktören i Frankrike och den näst största lotteriaktören i Europa. Företaget har ett nätverk av över 29 000 försäljningsställen i över 11 000 kommuner och sysselsätter nästan 3 000 personer ⁽⁴⁾.
- (11) År 2023 redovisade FDJ en omsättning på 2,621 miljarder euro, ett EBITDA-resultat på 656,8 miljoner euro och en nettovinst på 425,1 miljoner euro. Dess bruttointäkter från spel uppgick till 6,7104 miljarder euro ⁽⁵⁾.
- (12) FDJ är den etablerade operatören inom spel i Frankrike. Den 9 november 1978 beviljade staten Société de la Loterie nationale et du Loto national, som 1991 blev FDJ, exklusiva rättigheter att anordna och driva det nationella lotteriet ⁽⁶⁾. Den 1 april 1985 beviljades företaget exklusiva rättigheter att bedriva vadhållning på idrottsområdet (exklusive hästkapplöpningar) ⁽⁷⁾.
- (13) Den 12 maj 2010 liberaliserades onlinespelsektorn i Frankrike genom lag nr 2010–476. Sedan dess har marknaderna för vadhållning vid hästkapplöpningar, onlinevadhållning på idrottsområdet och pokerspel online således varit öppna för konkurrens. FDJ har fortfarande monopol på lotterimarknaden (prisdragningar och spel med omedelbart utfall) och marknaden för vadhållning på idrottsområdet som genomförs på försäljningsställen (med undantag för hästkapplöpningar) ⁽⁸⁾.
- (14) Den franska spelmarknaden reformerades den 22 maj 2019 (se avsnitt 2.2).
- (15) De regleringsakter som låg till grund för de exklusiva rättigheter som avses i skäl 12 upphävdes den 23 juni 2020 ⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Dessa uppgifter finns i FDJ:s integrerade rapport för 2023: <https://www.fdjunited.com/2024/03/discover-the-2023-edition-of-the-fdj-groups-annual-integrated-report/>.

⁽⁵⁾ FDJ:s konsoliderade årsredovisning för 2023: <https://www.fdjunited.com/publications-and-results/>.

⁽⁶⁾ Denna ensamrätt beviljades genom dekret nr 78–1067 av den 9 november 1978 om anordnande och drift av det nationella lotteriet och det nationella lottospelet. Villkoren för utövandet rättigheterna angavs i ett avtal som undertecknades den 29 december 1978 mellan staten och Société de la Loterie nationale et du Loto national.

⁽⁷⁾ Dessa exklusiva rättigheter beviljades genom dekret nr 85–390 av den 1 april 1985 om anordnande och drift av sportlottospel. Avtalet av den 29 december 1978 (se ovan) ändrades för att återspegla utvidgningen av de exklusiva rättigheter som beviljats. Det ändrades senare igen genom tilläggsavtal där bland annat följande föreskrivs: i) En utvidgning av omfattningen av de beviljade exklusiva rättigheterna. ii) En ändring av avtalets löptid. (Avtalet, som ursprungligen omfattade en period på 30 år, förlängdes till att gälla på obestämd tid genom den senaste ändringen av den 9 mars 2006.) iii) Ändringar som rör företagets likvidationsvillkor, särskilt när det gäller kompensation om företagets genom dekret beviljade exklusiva rättigheter att anordna och bedriva spelverksamhet skulle upphöra.

⁽⁸⁾ Se avsnitt 2.2 i beslutet att inleda förfarandet för en detaljerad beskrivning av den rättsliga ram som var tillämplig före reformen av den 22 maj 2019.

⁽⁹⁾ Dekret nr 78–1067 av den 9 november 1978 och nr 85–390 av den 1 april 1985 upphävdes den 23 juni 2020. Avtalet, som ingått på grundval av dekret nr 78–1067 av den 9 november 1978 och nr 85–390 av den 1 april 1985, sades upp.

2.2 Spelreform i Frankrike

- (16) Den 22 maj 2019 antog de franska myndigheterna lag nr 2019–486, lagen om tillväxt i och omvandling av företagen (*pacte-lagen*), och den 2 oktober 2019 antog de beslut nr 2019–1015 om reform av regleringen av hasard- och penningspel (2019 års beslut). Flera dekret antogs för att komplettera dessa två regleringsakter ⁽¹⁰⁾.
- (17) Genom dessa akter privatiserade Frankrike FDJ och reformerade spelregleringen.
- (18) Reformen av spelregleringen (*pacte-reformen*) inriktades på två huvuddelar, nämligen i) beviljandet till FDJ för en period om 25 år av exklusiva rättigheter att bedriva lotterispel offline och online samt vadhållning på idrottsområdet som genomförs på försäljningsställen mot en ersättning på 380 miljoner euro ⁽¹¹⁾ och ii) beskattning av vadhållning på idrottsområdet ⁽¹²⁾.

3. INLEDANDE AV DET FORMELLA GRANSKNINGSFÖRFARANDET

- (19) Såsom anges i skäl 1 och 2 har kommissionen mottagit två klagomål gällande påstått statligt stöd till FDJ. Det ena lämnades in den 31 januari 2020 av AFJEL och det andra den 5 mars 2020 av BGC. Ämnet för de båda klagomålen var detsamma ⁽¹³⁾.

3.1 Beskrivning av den åtgärd som omfattas av det formella granskningsförfarandet

- (20) Som ett resultat av de förändringar som infördes genom *pacte-lagen* skulle FDJ betala staten en ersättning på 380 miljoner euro för rätten att bedriva lotterispel online och offline samt vadhållning på idrottsområdet som genomförs på försäljningsställen. Den princip som ligger till grund för denna ersättning anges i artikel 137 IV 1 i *pacte-lagen* och preciseras i artikel 17 i 2019 års beslut (enligt vilken ersättningsbeloppet skulle fastställas, efter samtycke från Commission des participations et des transferts (kommissionen för innehav och överföringar, CPT), i de kravspecifikationer som föreskrivs i artikel 16).
- (21) Det ersättning på 380 miljoner euro som FDJ skulle betala (*ersättningen* eller *avgiften*) beräknades av de franska myndigheterna enligt en differentialmetod: De jämförde det teoretiska värdet av FDJ:s framtida exklusiva rättigheter (från 2019 och framåt) i två olika scenarier: före den reform som genomfördes genom *pacte-lagen* (det kontrafaktiska scenariot före *pacte-lagen*) och efter reformen (med beaktande av *pacte-lagens* faktiska inverkan).

⁽¹⁰⁾ I synnerhet dekret nr 2019–1060 av den 17 oktober 2019 om fastställande av närmare föreskrifter för statens kontroll över FDJ.

⁽¹¹⁾ Se avsnitt 2.3.1 i beslutet att inleda förfarandet. I artikel 137 i *pacte-lagen* föreskrivs att exklusiva rättigheter ska beviljas FDJ för en begränsad period, och i 2019 års beslut anges omfattningen av rättigheterna (artiklarna 7 och 8 i beslutet), villkoren för deras utövande samt deras varaktighet, nämligen 25 år från och med offentliggörandet av *pacte-lagen* (artikel 15 i beslutet). I artikel 3 i dekret nr 2019–1060 av den 17 oktober 2019 om fastställande av närmare föreskrifter för statens kontroll över FDJ fastställs den ersättning som FDJ ska erlagga i utbyte mot beviljandet av exklusiva rättigheter till 380 miljoner euro.

I ett avtal som ingicks den 17 oktober 2019 mellan staten och FDJ anges arrangemangen för utövandet av de exklusiva rättigheterna.

⁽¹²⁾ Se avsnitt 2.3.2 i beslutet att inleda förfarandet. Genom artikel 138.I, 138.III och 138.IV i *pacte-lagen* ändrades beskattningsunderlaget (till bruttointäkter från spel snarare än satsade belopp) och de tillämpliga skattesatserna för de tre särskilda skatter som tas ut av aktörer inom vadhållning på idrottsområdet i Frankrike.

⁽¹³⁾ Utöver beviljandet av exklusiva rättigheter för en period om 25 år mot otillräcklig ersättning (380 miljoner euro) rörde klagomålen också i) en uttrycklig och obegränsad garanti om att FDJ inte skulle förlora sina exklusiva rättigheter eller sin licensiering ens vid allvarlig försummelse och ii) skattemässigt förmånlig behandling av FDJ avseende vadhållning på idrottsområdet som genomförs på försäljningsställen jämfört med onlineaktörer. Ingen av åtgärderna (den påstådda garantin eller den påstådda skattefördelen) omfattades av beslutet att inleda förfarandet. När det gäller den påstådda garantin konstaterade kommissionen i beslutet att inleda förfarandet att den innebar ett ytterligare skydd för de exklusiva rättigheter som beviljats FDJ. Detta ökade värdet av de exklusiva rättigheterna och gav därigenom FDJ en fördel som måste värderas och beaktas vid beräkningen av ersättningen för de exklusiva rättigheterna. Kommissionen ansåg det därför nödvändigt att analysera skyddet av rättigheterna vid bedömningen av avgiften. När det gäller den påstådda skattefördelen konstaterade kommissionen att FDJ:s skattestatus indirekt hade tagits med i beräkningen vid bedömningen av avgiften, eftersom alla de ekonomiska fördelar som FDJ beviljats beaktades när nivån på ersättningen för de exklusiva rättigheterna kontrollerades.

- (22) Enligt en detaljerad ekonomisk rapport från de franska myndigheterna av den 13 september 2019 hade det teoretiska värdet av FDJ:s exklusiva rättigheter innan de reformerades genom pacte-lagen uppskattats till mellan [...] * miljoner euro och [...] miljoner euro. Enligt de franska myndigheterna skulle reformen påverka detta teoretiska värde
- a) negativt, eftersom de exklusiva rättigheterna begränsades till 25 år, medan de tidigare hade gällt på obestämd tid (motsvarande en värdeminskning som i den ekonomiska rapporten uppskattades till mellan [...] miljoner euro och [...] miljoner euro),
 - b) positivt, eftersom de exklusiva rättigheterna skyddades ⁽¹⁴⁾ och skatteramen stabiliserades ⁽¹⁵⁾, vilket innebar en mindre riskfylld affärsplan än när de tidigare bestämmelserna gällde (motsvarande en värdeökning som i den ekonomiska rapporten uppskattades till mellan [...] miljoner euro och [...] miljoner euro),
 - c) negativt, på grund av de sammantagna effekterna av beskattningsförändringar inom affärsplanens tidshorisont samt andra ytterligare kostnader för FDJ till följd av pacte-lagen, såsom kostnader för försäkring mot motpartsrisk och marknadsföringskostnader (motsvarande en värdeminskning som i den ekonomiska rapporten uppskattades till [...] miljoner euro).
- (23) Det teoretiska värdet av FDJ:s exklusiva rättigheter efter pacte-reformen uppskattades således till [...] euro (med en möjlig variation mellan [...] och [...] euro beroende på den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden och intäkterna från de exklusiva rättigheterna).
- (24) De franska myndigheterna uppskattade därför den ersättning som FDJ skulle erlägga för de exklusiva rättigheterna till mellan 121 och 748 miljoner euro ⁽¹⁶⁾, vilket motsvarade de ekonomiska effekterna av pacte-lagen.
- (25) Efter det att CPT hade yttrat sig drog de franska myndigheterna slutsatsen att FDJ skulle erlägga en ersättning på 380 miljoner euro, vilket återspeglade en rimlig uppskattning av skillnaden mellan det teoretiska värdet av FDJ:s exklusiva rättigheter före den reform som genomfördes genom pacte-lagen och det teoretiska värdet av dessa rättigheter efter reformen.

3.2 Beslutet att inleda förfarandet

- (26) I beslutet att inleda förfarandet ifrågasatte kommissionen de franska myndigheternas tillvägagångssätt (differentialmetoden) och huruvida avgiften var marknadsmässig. Om så inte var fallet skulle det innebära en konkurrensfördel för FDJ.
- (27) Kommissionen konstaterade att den i sitt beslut om den grekiska aktören OPAP (*OPAP-prejudikatet*) ⁽¹⁷⁾ hade ansett att stödet var förenligt med marknadspriset, förutsatt att staten tillät rättighetsinnehavaren endast en rimlig avkastning ⁽¹⁸⁾. I det beslutet hade kommissionen också konstaterat att diskonterat kassaflöde ⁽¹⁹⁾ var en lämplig metod för att fastställa en rimlig vinst.
- (28) I beslutet att inleda förfarandet påpekade kommissionen att även om de franska myndigheterna hade använt kassaflödesmetoden för att beräkna den ersättning som FDJ skulle betala, hade de avvikit från den metod som tillämpats av de grekiska myndigheterna i *OPAP-prejudikatet*. På grundval av differentialmetoden hade de förlitat sig på en jämförelse mellan det teoretiska värdet av FDJ:s exklusiva rättigheter före pacte-reformen och samma rättigheters teoretiska värde efter reformen, medan man med den metod som användes i *OPAP-ärendet* övervägde den framtida avkastning som skulle genereras under licensens giltighetstid.

(*) *Konfidentiell information.*

⁽¹⁴⁾ Tidigare kunde tillsynsmyndigheten när som helst frånta FDJ dessa rättigheter och fördelarna därav, medan rättigheterna i nuläget beviljas FDJ genom lag och därför endast kan dras tillbaka av lagstiftaren.

⁽¹⁵⁾ Offentliga avgifter fastställdes tidigare årligen. Det innebar att staten ofta ändrade de offentliga avgifter som FDJ skulle betala, vilket gav upphov till osäkerhet om företagets lönsamhet.

⁽¹⁶⁾ Vägledande intervall efter uppdatering av FDJ:s affärsplan.

⁽¹⁷⁾ Se kommissionens beslut av den 4 januari 2013 i ärende SA.33988 (EUT C 1, 4.1.2013, s. 7), skäl 28–29 och 32, bekräftat av tribunalens dom av den 8 januari 2015, *Club Hotel Loutraki m.fl./kommissionen*, T-58/13, ECLI:EU:T:2015:1 och av domstolens dom av den 21 december 2016, *Club Hotel Loutraki m.fl./kommissionen*, C-131/15 P, ECLI:EU:C:2016:989.

⁽¹⁸⁾ Den minsta avkastning som behövs för att täcka de drifts- och kapitalkostnader som härrör från utövandet av rättigheterna, plus en rimlig vinst.

⁽¹⁹⁾ Diskonterat kassaflöde är en metod som används för att uppskatta värdet på en tillgång eller ett företag genom att diskontera förväntade framtida kassaflöden till nuvärde. Metoden tar hänsyn till tidsaspekten och den risk som är förknippad med de framtida flödena.

- (29) Kommissionen ifrågasatte om FDJ efter pacte-reformen endast fick rimlig avkastning, eftersom den beräkningsmetod som Frankrike presenterade innebar att avkastningen som den var före reformen behölls, utan indikation på om den i sig var rimlig.
- (30) Kommissionen ifrågasatte också de franska myndigheternas ståndpunkt att differentialmetoden, på grund av kontinuiteten i förhållandena före respektive efter införandet av pacte-lagen, kunde användas för att bedöma hur värdet av de exklusiva rättigheterna påverkades av det begränsade antal ändringar som lagen medförde. Kommissionens preliminära uppfattning var att FDJ:s exklusiva rättigheter före pacte-lagen inte var skyddade och kunde återkallas. På grundval av detta betvivlade kommissionen att det var motiverat att använda differentialmetoden. Kommissionen ifrågasatte också huruvida det var trovärdigt att FDJ skulle ha rätt till kompensation på grundval av statens strikta ansvar i ett framtida läge där de exklusiva rättigheterna upphävdes.
- (31) Även under antagandet att det var motiverat att använda differentialmetoden ifrågasatte kommissionen Frankrikes uppskattning av värdet av de exklusiva rättigheterna före respektive efter pacte-lagen.
- (32) Slutligen påpekade kommissionen mer allmänt att ersättningen på 380 miljoner euro framstod som låg jämfört med den ersättning som OPAP betalade för den mindre grekiska marknaden och mer begränsade rättigheter.
- (33) Kommissionen konstaterade i beslutet att inleda förfarandet att, bortsett från dessa tvivel om huruvida det fanns en fördel, föreföll alla andra kriterier för statligt stöd vara uppfyllda. Kommissionen uppgav att om konkurrensfördelen bekräftades och åtgärden klassificerades som statligt stöd, förelåg inga bevis för att den skulle vara förenlig med den inre marknaden.

4. SYNUNKTER FRÅN BERÖRDA PARTER

- (34) Två berörda parter inkom med synpunkter på beslutet att inleda förfarandet i vilka de uttryckte stöd för de franska myndigheterna (FDJ och UBFT/FNAM), medan fyra berörda parter i sina synpunkter bekräftade de tvivel som kommissionen uttryckt i beslutet att inleda förfarandet (EGBA, BGC, AFJEL, BETCLIC).

4.1 Parter som stöder de franska myndigheterna

4.1.1 FDJ

- (35) Inledningsvis ifrågasatte FDJ kommissionens påstående att de rättigheter som följer av pacte-lagen utgjorde nya rättigheter, och hävdade att rättigheterna efter pacte-lagen utgjorde en förlängning av de rättigheter fanns innan pacte-lagen infördes.
- (36) För det första hävdade FDJ att det inte var så att de rättigheter som företaget hade beviljats före pacte-lagen upphävdes genom den lagen för att sedan beviljas på nytt. Företaget ansåg att rättigheterna efter pacte-lagen utgjorde en fortsättning av de rättigheter som funnits före lagens införande, såsom bekräftas av ett förberedande parlamentsbetänkande om pacte-lagen, där det angavs att de exklusiva rättigheterna bibehölls⁽²⁰⁾. FDJ hävdade att det tydligt framgick av konsekvensbedömningen av lagförslaget av den 18 juni 2018⁽²¹⁾ att syftet med reformen endast var att behålla en nära statlig kontroll över ett privatiserat företag och att klargöra vissa arrangemang kring driften.
- (37) För det andra hävdade FDJ att omfattningen av de rättigheter som följer av pacte-lagen förblev oförändrad, vilket återspeglades i de parlamentariska förarbetena⁽²²⁾. Företaget hävdade att den nya rättsliga ram som fastställdes genom 2019 års reform endast klargjorde och specificerade de befintliga arrangemangen genom införandet av precisa definitioner av de spel som företaget bedrev, utan att omfattningen förändrades.
- (38) För det tredje hävdade FDJ, som svar på skäl 101 i beslutet att inleda förfarandet, att de exklusiva rättigheter som följer av pacte-lagen inte hade några nya egenskaper.

⁽²⁰⁾ Betänkande nr 1088 av den 15 september 2018 av Jean-Noël Barrot, Coralie Dubost, Marie Lebec och Denis Sommer för parlamentets specialutskott för granskning av förslaget till pacte-lagen, s. 799.

⁽²¹⁾ Konsekvensbedömning av förslaget till lagen om tillväxt i och omvandling av företagen, den 18 juni 2018, s. 440.

⁽²²⁾ Se informationsrapport från finansutskottet om genomförandet av lag nr 2019–486 av den 22 maj 2019 om tillväxt i och omvandling av företagen: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/l15b2619_rapport-information.

- (39) För det fjärde hävdade företaget att pacte-lagen endast förändrade det "rättsliga instrumentet" för de exklusiva rättigheterna i samband med privatiseringen av FDJ. Med andra ord: de exklusiva rättigheter som tidigare hade haft sin grund i regleringstexter byggde nu på lagstiftning.
- (40) Därefter ifrågasatte FDJ att rättigheterna före pacte-lagen skulle ha varit osäkra.
- (41) För det första konstaterade företaget att principen om akter som skapar upphävbbara rättigheter vars upphävande ger upphov till kompensation erkänns i fransk lagstiftning.
- (42) För det andra hävdade företaget att rättigheterna före pacte-lagen tillhörde denna kategori av rättigheter och att FDJ skulle ha fått kompensation om de hade upphävts.
- (43) För det tredje hävdade företaget att rättigheterna efter pacte-lagen inte var oåterkalleliga och att det enligt den lagen var möjligt att dra tillbaka FDJ:s exklusiva rättigheter.
- (44) Vidare uppgav FDJ att ersättningen för de exklusiva rättigheterna enligt pacte-lagen inte var lägre än ersättningen för OPAP:s exklusiva rättigheter.
- (45) För det första hävdade FDJ att 300 miljoner euro av ersättningen på 375 miljoner euro i OPAP-ärendet i själva verket var ett belopp som erlagts av OPAP 2011 som förskott på en del av de offentliga avgifter för 2020–2030 som företaget skulle betala och att endast det resterande beloppet om 75 miljoner euro skulle betraktas som avgift för de exklusiva rättigheterna.
- (46) För det andra hävdade FDJ att företaget måste betala mer i särskilda offentliga avgifter ⁽²³⁾ än OPAP (2,5 gånger mer för FDJ mellan 2011 och 2020) och att dess nettovinst var mycket lägre än OPAP:s under den perioden (1,3 miljarder euro för FDJ jämfört med 2,4 miljarder euro för OPAP).
- (47) Slutligen uppgav FDJ att dess rättigheter, före pacte-lagens införande, hade varit giltiga på obestämd tid sedan 2006 och var möjliga att återkalla endast i den mån staten betalade ersättning till FDJ.

4.1.2 UBFT/FNAM

- (48) Dessa två organisationer ifrågasatte kommissionens påstående att FDJ:s rättigheter före pacte-lagen inte var skyddade och kunde upphävas ⁽²⁴⁾. De hävdade att rättigheterna inte kunde ifrågasättas plötsligt eller utan kompensation. De hävdade att de exklusiva rättigheterna vid ett flertal tillfällen hade bekräftats av regeringen (under avregleringen 2010) och av de franska domstolarna (Conseil d'État och Cour de cassation ⁽²⁵⁾, 2000, 2007 ⁽²⁶⁾, 2009 ⁽²⁷⁾, 2011 ⁽²⁸⁾ och 2013 ⁽²⁹⁾) och påpekade att kommissionen 2017 hade avslutat de olika överträdelseförfarandena och klagomålen rörande spel.
- (49) De två organisationerna ifrågasatte också kommissionens påstående att FDJ inte skulle ha kunnat begära kompensation om rättigheterna hade upphävts. Deras uppfattning var att de franska domstolarna skulle ha betraktat ett upphävande av rättigheterna som en åtgärd av allvarlig och exceptionell karaktär, som därmed hade medfört en rätt till kompensation. De konstaterade att det fanns ett prejudikat där kompensation hade beviljats efter det att staten hade återkallat exklusiva rättigheter avseende lotteriverksamhet ⁽³⁰⁾.

⁽²³⁾ I synnerhet sociala avgifter (CSG, CRDS), skatter och sociala avgifter på vadhållning på idrottsområdet, en avgift till förmån för idrottsutveckling, moms, stämpelskatt.

⁽²⁴⁾ Se skäl 109 i beslutet om att inleda förfarandet.

⁽²⁵⁾ Conseil d'État, den 15 maj 2000, Confédération française des professionnels en jeux automatiques, nr 202666.

⁽²⁶⁾ Conseil d'État, den 12 mars 2007, Syndicat des casinos modernes de France, nr 295882.

⁽²⁷⁾ Court de cassation, brottmålsavdelningen, den 3 juni 2009, nr 08–82.941.

⁽²⁸⁾ Conseil d'État, den 30 december 2011, Stanley International Betting Limited, nr 330604.

⁽²⁹⁾ Conseil d'État, den 10 juli 2013, Stanley International Betting Limited, nr 357359.

⁽³⁰⁾ År 1975 beviljades GIE Prelo, där UBFT och FNAM ingick, exklusiva rättigheter att driva Loto i tio år. År 1978 beslutade dock staten att dra tillbaka GIE Prelos rättigheter och anförtrorde Société de la Loterie Nationale et du Loto national (SLNLN) att driva det nationella lottospelet och det nationella lotteriet. Medlemmarna i GIE Prelo fick kompensation till följd av att rättigheterna återkallades. De tilldelades i) 49 % av kapitalet, motsvarande ett nominellt belopp om [...] miljoner euro och ii) provision på insatserna i lottospelet. Enligt UBFT och FNAM mottog de tidigare medlemmarna i GIE Prelo omkring [...] miljoner euro justerat för inflation mellan 1979 och 2008 som kompensation för det faktum att de delvis förlorat sina exklusiva rättigheter avseende lottospelet.

- (50) Slutligen ansåg dem, i motsats till vad kommissionen hävdade i beslutet att inleda förfarandet ⁽³¹⁾, att FDJ sedan 1978 hade betalat ersättning till staten, i form av skatter och andra avgifter, för sina exklusiva rättigheter. FDJ hade betalat flera tiotals miljarder till staten under perioden 1978–2019 i form av särskilda avgifter på spel; Staten hade gjort ett ensidigt uttag på [...] miljoner franc 1983 och ett på [...] miljoner franc 1985; mellan 1988 och 2017 hade FDJ delat ut [...] av sin utdelningsbara vinst till aktieägarna, varav 72 % därmed hade gått till staten.

4.2 Parter som anser att de tvivel som uttrycks i beslutet att inleda förfarandet är välgrundade

4.2.1 EGBA

- (51) Med stöd i OPAP-prejudikatet hävdade EGBA att den ersättning som FDJ hade betalat för de exklusiva rättigheterna var otillräcklig.
- (52) EGBA konstaterade att den ersättning som FDJ skulle betala var betydligt lägre än nettonuvärdet av de exklusiva rättigheterna, vilket innebär att företaget får en avkastning som överstiger rimlig vinst. EGBA menade att den metod som de franska myndigheterna använde för att fastställa ersättningen (differentialmetoden) och deras uppskattningar (värdet av rättigheterna före respektive efter pacte-lagen) var felaktiga.
- (53) Organisationen ansåg att alla de tvivel som kommissionen uttryckt i beslutet att inleda förfarandet, och som tas upp i skäl 26–32 i det här beslutet, var välgrundade.

4.2.2 AFJEL/BGC

- (54) AFJEL och BGC hävdade att den ersättning på 380 miljoner euro som FDJ skulle betala för de exklusiva rättigheterna under en period på 25 år (2019–2044) var otillräcklig.
- (55) AFJEL och BGC hävdade att ersättningen på 380 miljoner euro inte var marknadsmässig. För det första menade de att den metod som använts för att beräkna avgiften var felaktig, eftersom den stred mot OPAP-prejudikatet. De ifrågasatte de franska myndigheternas argument att FDJ:s rättigheter efter pacte-lagen inte var nya utan utgjorde en förlängning av de rättigheter som företaget hade haft innan pacte-lagen infördes. AFJEL och BGC anser att pacte-lagen innebar att en ny rättslig ram med stora förändringar i förhållande till de tidigare bestämmelserna infördes. De hävdade också att ersättningen borde beräknas med beaktande av allt olagligt stöd som mottagits under perioden 2010–2019. För det andra uppgav de att FDJ inte hade rätt till kompensation om de exklusiva rättigheterna drogs tillbaka. För det tredje hävdade de att den ersättning FDJ skulle betala inte hade beräknats korrekt, eftersom de franska myndigheterna felaktigt hade antagit att reformen skulle kunna påverka FDJ negativt. I själva verket säkerställdes, bekräftades och utökades de exklusiva rättigheter som FDJ kunde använda och de intäkter dessa kunde ge samtidigt som för företaget mer fördelaktiga skatteregler infördes. För det fjärde hävdade de att Frankrike inte hade värderat den utökade omfattningen av de möjligheter inom spelsektorn som erbjöds FDJ inom ramen för de exklusiva rättigheterna efter pacte-lagen.

4.2.3 BETCLIC

- (56) I sina synpunkter upplyste BETCLIC kommissionen om pågående ärenden vid Conseil d'État som syftar till att bestrida de dekret som antagits på grundval av 2019 års beslut (se skäl 16 i det här beslutet).
- (57) BETCLIC översände de ansökningar som lämnats in till Conseil d'État, i vilka BETCLIC, med stöd av OPAP-prejudikatet, hävdade att den ersättning som FDJ betalat i utbyte mot de exklusiva rättigheterna var otillräcklig.

⁽³¹⁾ Se skäl 98 i beslutet om att inleda förfarandet.

5. SYNPUNKTER FRÅN DE FRANSKA MYNDIGHETERNA

- (58) De franska myndigheterna svarade den 26 maj 2020 på kommissionens skrivelser av den 25 februari 2020 och den 13 mars 2020. De lämnade synpunkter på beslutet att inleda förfarandet av den 26 juli 2021 den 3 november 2021 och lämnade ytterligare synpunkter den 22 april 2022.
- (59) För det första hävdade de franska myndigheterna att pacte-lagen inte innebar ett upphävande av befintliga rättigheter och beviljande av nya, utan endast ändringar i den rättsliga ramen för de rättigheter som FDJ redan innehade. De hävdade i) att rättighetsinnehavaren, de exklusiva rättigheternas rättsliga karaktär och deras omfattning förblev oförändrade, ii) att endast rättigheternas varaktighet hade förkortats (från obegränsad varaktighet till 25 år) och iii) att den rättsliga ramen, särskilt avseende beskattning, stärktes, även genom inrättandet av en tillsynsmyndighet, samtidigt som rättigheternas omfattning klargjordes i pacte-lagen. De franska myndigheterna grundar sin uppfattning på en allmän analys av pacte-lagen, som bygger på parlamentariska förarbeten ⁽³²⁾ och uttalanden från Conseil d'État ⁽³³⁾, tidtabellen för ikraftträdandet av de olika ändringarna av de exklusiva rättigheterna, genomförda vid olika tidpunkter, samt på sin tolkning av CPT:s godkännande av FDJ:s ekonomiska motprestation enligt pacte-lagen ⁽³⁴⁾.
- (60) För det andra ansåg de franska myndigheterna, när det gäller ersättningen för de exklusiva rättigheterna, inte att denna hade underskattats till följd av att man använt differentialmetoden för att beräkna FDJ:s ekonomiska motprestation.
- (61) De konstaterade att metoden för beräkning av motprestationen inte var jämförbar med den som använts i OPAP-prejudikatet, eftersom FDJ hade åtnjutit exklusiva rättigheter på obestämd tid före pacte-lagens införande. Dessutom hade FDJ inte beviljats nya exklusiva rättigheter, utan dess befintliga rättigheter hade skyddats och begränsats i tid. Därutöver ansåg de att värdet av FDJ:s skyddade exklusiva rättigheter hade beaktats vid beräkningen av den ekonomiska motprestationen.
- (62) För det tredje hävdade de franska myndigheterna att det teoretiska värdet av rättigheterna, enligt differentialmetoden, efter pacte-lagen inte hade underskattats, eftersom lagen inte hade gett FDJ någon möjlighet att utveckla nya spel.
- (63) De franska myndigheterna hävdade att CPT självständigt hade beräknat avgiften enligt ett tillvägagångssätt baserat på flera kriterier och objektiva metoder samt med rapporter från banker som konsulteras av den franska staten som underlag.
- (64) För det fjärde påpekade de franska myndigheterna att även om ingen ersättning formellt hade betalats enligt lagstiftningen om statligt stöd före pacte-lagens införande, hade FDJ ändå sedan det bildades gjort betydande inbetalningar till staten via en avgift baserad på insatsbeloppen.
- (65) De hävdade också att FDJ-ärendet inte kunde jämföras med OPAP-ärendet, där nya rättigheter beviljades och rättigheter som höll på att löpa ut förlängdes, medan Frankrike i FDJ-ärendet hade åberopat pacte-lagen för att införa ändringar i de rättigheter som utan avbrott varit beviljade FDJ. De hävdade också att ersättningen på 380 miljoner euro var jämförbar med den ersättning som kommissionen hade godtagit i OPAP-prejudikatet. De franska myndigheterna gjorde beräkningar som visade att, i proportion till de bruttointäkter från spel som FDJ respektive OPAP hade ⁽³⁵⁾, låg den avgift som togs ut av var och en av aktörerna på en likartad, för att inte säga mycket likartad, nivå.
- (66) För det femte hävdade de franska myndigheterna att åtgärden i fråga inte påverkade konkurrensen eftersom FDJ, som aktör med exklusiva rättigheter, hade ett lagstadgat monopol, vilket innebar att det inte fanns någon konkurrens på marknaden eller om marknaden. De franska myndigheterna menade också att den ekonomiska fördel som beviljandet av exklusiva rättigheter medförde för FDJ sannolikt inte skulle göra det svårare för aktörer från andra medlemsstater att ta sig in på den franska marknaden eftersom de inte konkurrerade med FDJ när det gällde de spel som FDJ erbjöd med ensamrätt.

⁽³²⁾ Se parlamentets betänkande nr 1088 av den 15 september 2018 på vägnar av parlamentets specialutskott för granskning av förslaget till pacte-lagen och nr 254 på vägnar av senatens specialutskott för granskning av förslaget till pacte-lagen.

⁽³³⁾ Yttrande nr 394599 och nr 395021 från Conseil d'État, den 14 juni 2018.

⁽³⁴⁾ Se yttrande nr 2019-A.C.-1 från CPT av den 7 oktober 2019.

⁽³⁵⁾ Enligt de franska myndigheternas beräkningar värderades OPAP:s exklusiva rättigheter bara till 75 miljoner euro, vilket motsvarade ungefär 4,8 % av dess bruttointäkter för spel 2018 eller 0,48 % per koncessionsår, medan de 380 miljoner euro som FDJ erlade för sina exklusiva rättigheter motsvarade 7,4 % av dess bruttointäkter för spel 2018 eller 0,3 % per koncessionsår.

- (67) För det sjätte påpekade de franska myndigheterna i ett PM av den 15 april 2022 att det skydd för FDJ:s exklusiva rättigheter som infördes genom pacte-lagen inte hade gjort rättigheterna oåterkalleliga, eftersom lagstiftaren behöll befogenheten att återkalla dem innan de löpte ut. Dessutom hade man genom lag nr 2010–476 av den 12 maj 2010, i dess lydelse enligt 2019 års beslut, redan inrättat en mekanism som tillsynsmyndigheten kunde använda för att tillfälligt eller slutgiltigt dra in FDJ:s spellicenser vid bristande efterlevnad av de godkända villkoren för spelverksamheten samt en mekanism som budgetministern kunde använda för att tillfälligt eller slutgiltigt förbjuda tillhandahållande av ett spel av hänsyn till den allmänna ordningen. Dessa mekanismer var tillämpliga på alla de spel som FDJ tillhandahöll med ensamrätt. De positiva konsekvenserna av att rättigheterna skyddades genom pacte-lagen utgjordes av en övergång från exklusiva rättigheter tilldelade genom dekret på obestämd tid till exklusiva rättigheter fastställda genom lag för en period om 25 år (vilket resulterade i en lägre riskpremie och därmed kapitalkostnad för FDJ) samt inrättandet av en mer stabil skatteram. Dessa konsekvenser hade beaktats vid CPT:s uppskattning av den ersättning som FDJ skulle betala. Därutöver påpekade de franska myndigheterna att de befintliga kontrollerna av de spel som erbjöds av FDJ enligt deras uppfattning hade skärpts avsevärt genom reformen och att omfattningen av dess exklusiva rättigheter hade definierats mer strikt till följd av pacte-lagen ⁽³⁶⁾.
- (68) Slutligen upplyste de franska myndigheterna kommissionen om Conseil d'États beslut nr 436434, 436450, 436814, 436822, 436866, 436439, 436441 och 436449 av den 14 april 2023, där samtliga klagomål avslogs ⁽³⁷⁾ och där det i synnerhet bekräftades att FDJ:s exklusiva rättigheter hade gällt kontinuerligt före såväl som efter införandet av pacte-lagen. Enligt de franska myndigheterna utgjorde detta ett godkännande av deras tillvägagångssätt, där ersättningen för de exklusiva rättigheterna beräknades med differentialmetoden.

6. BEDÖMNING AV ÅTGÄRDEN

- (69) Enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (*EUF-fördraget*) är ”är stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är, som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion, oförenligt med den inre marknaden i den utsträckning det påverkar handeln mellan medlemsstaterna”.
- (70) Härav följer att om en åtgärd ska anses utgöra statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget måste följande kumulativa kriterier vara uppfyllda:
- Åtgärden i fråga finansieras med statliga medel och kan tillskrivas staten.
 - Åtgärden ger mottagaren eller mottagarna en ekonomisk fördel.
 - Denna fördel är selektiv.
 - Åtgärden snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen och riskerar att påverka handeln mellan medlemsstaterna.

6.1 Förekomst av statligt stöd

6.1.1 Begreppen företag och ekonomisk verksamhet

- (71) Enligt fast rättspraxis avses med företag ”varje enhet som bedriver ekonomisk verksamhet, oavsett dess rättsliga status och dess sätt att finansiera verksamheten” ⁽³⁸⁾. Klassificeringen av en viss enhet avgörs därmed uteslutande av verksamhetens karaktär. Domstolen har slagit fast att all verksamhet som går ut på att erbjuda varor eller tjänster på en viss marknad utgör ekonomisk verksamhet ⁽³⁹⁾.

⁽³⁶⁾ Enligt de franska myndigheterna fanns det i de regler som gällde innan pacte-lagen infördes inga bestämmelser om det maximala antal lotterispel som FDJ fick bedriva, medan pacte-lagen föreskrev följande maximala antal: totalt 140 lotterispel med ett tak på 40 offlinespel och 100 onlinespel (se artikel D.322–14 i lagen om inre säkerhet).

⁽³⁷⁾ Med undantag för den talan som avsåg avgiftsbeloppet, där Conseil d'État beslutade att vilandeförklara målet i väntan på kommissionens beslut.

⁽³⁸⁾ Domstolens dom av den 12 september 2000, Pavlov m.fl. i de förenade målen C-180/98 till C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punkt 74.

⁽³⁹⁾ Se domstolens dom av den 16 juni 1987, kommissionen/Italien, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, punkt 7, domstolens dom av den 18 juni 1998, kommissionen/Italien, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, punkt 36, domstolens dom av den 12 september 2000, Pavlov m.fl. i de förenade målen C-180/98 till C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, punkt 75.

- (72) FDJ tillhandahåller mot betalning lotterispel (prisdragningar och direktspel) och vadhållning på idrottsområdet (med undantag för hästkapplöpningar) på spelmarknaden (se avsnitt 2.1 i detta beslut).
- (73) FDJ är därför ett företag som bedriver ekonomisk verksamhet i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

6.1.2 Användning av statliga medel och möjligheten att tillskriva staten åtgärderna

- (74) Enligt artikel 107.1 i EUF-fördraget kan enbart åtgärder som beviljas av staten eller genom statliga medel utgöra statligt stöd. Beviljandet av en fördel direkt eller indirekt genom statliga medel och möjligheten tillskriva staten en sådan åtgärd är två separata kriterier som båda måste vara uppfyllda för att det ska kunna fastställas att statligt stöd föreligger ⁽⁴⁰⁾.
- (75) När det gäller kriteriet att åtgärden ska kunna tillskrivas staten konstaterar kommissionen att reformen av de exklusiva rättigheterna infördes genom pacte-lagen, 2019 års beslut och genomförandedekret nr 2019–1060 av den 17 oktober 2019 ⁽⁴¹⁾. Åtgärden kan därför tillskrivas staten, eftersom det var den som införde rättsakterna i fråga.
- (76) När det gäller kriteriet om statliga medel bör det noteras att staten, när den beviljar särskilda rättigheter, kan agera som tillsynsmyndighet och lagenligt besluta att inte maximera de intäkter som annars skulle ha uppnåtts, utan att detta omfattas av reglerna om statligt stöd, under förutsättning att alla berörda aktörer behandlas i enlighet med principen om icke-diskriminering, och att det finns en naturlig koppling mellan att uppnå regleringssyftet och att avstå från intäkter ⁽⁴²⁾. I sådana fall måste urvalsfarandet vara baserat på kriterier som fastställts på förhand på ett öppet och icke-diskriminerande sätt ⁽⁴³⁾. I ett sådant scenario beviljas rättighetshavarna inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget. Det står dock klart att dessa villkor inte var uppfyllda i det aktuella fallet. Dessutom är beviljandet av exklusiva rättigheter till sin natur diskriminerande, vilket innebär att ovannämnda villkor inte kan uppfyllas. Det behöver inte ske någon konkret överföring av medel för att statliga medel ska anses vara inbegripna. Om staten avstår från inkomster som annars skulle ha tillfallit den utgör det en överföring av statliga medel ⁽⁴⁴⁾.
- (77) Således kan åtgärden i fråga tillskrivas den franska staten och beviljades med hjälp av statliga medel.

⁽⁴⁰⁾ Se t.ex. domstolens dom av den 16 maj 2002, Frankrike/kommissionen (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, punkt 24, tribunalens dom av den 5 april 2006, Deutsche Bahn/kommissionen, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, punkt 103.

⁽⁴¹⁾ Se när det gäller detta skälen 16–18 i föreliggande beslut.

⁽⁴²⁾ Se i det avseendet kommissionens beslut av den 20 juli 2004 om statligt stöd NN 42/2004 – Frankrike – Retroaktiv ändring av avgifter för UMTS-licenser för Orange och SFR (EUT C 275, 8.11.2005, s. 3), skälen 28, 29 och 30, vilket fastställts av unionsdomstolarna (tribunalens dom av den 4 juli 2007, Bouygues SA/kommissionen, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, punkterna 108–111 och 123, och domstolens dom av den 2 april 2009, Bouygues och Bouygues Télécom/kommissionen, C-431/07 P, ECLI:EU:C:2009:223, punkterna 94–98 och 125). I detta fall, vad gäller beviljandet av radiospektrumtillstånd för UMTS, har staten samtidigt haft rollerna som tillsynsmyndighet för telekommunikationer och förvaltare av dessa offentliga resurser och uppfyllt de regleringsmål som fastställs i Europaparlamentets och rådets direktiv 97/13/EG av den 10 april 1997 om gemensamma ramar för allmän auktorisation och individuella tillstånd på teletjänstområdet (EGT L 117, 7.5.1997, s. 15). I denna situation bekräftade unionsdomstolarna att utfärdandet av tillstånd utan att maximera de intäkter som skulle ha kunnat uppnås inte innebar ett beviljande av statligt stöd, eftersom de aktuella åtgärderna motiverades av de regleringsmål som fastställs i direktiv 97/13/EG och uppfyllde principen om icke-diskriminering. Däremot fann domstolen, i sin dom av den 8 september 2011, kommissionen/Nederländerna, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punkt 88 och följande, inga regleringsmässiga skäl som kunde motivera beviljandet utan hänsyn till utsläppsrätter som får handlas fritt. Se också domstolens dom av den 14 januari 2015, Eventech Ltd/Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punkt 46 och följande.

⁽⁴³⁾ Se tribunalens dom av den 4 juli 2007, Bouygues SA/kommissionen, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, punkt 104.

⁽⁴⁴⁾ Domstolens dom av den 16 maj 2000, Frankrike/Ladbroke Racing Ltd och kommissionen, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, punkterna 48–51.

6.1.3 *Selektivitet*

- (78) För att betraktas som statligt stöd måste en åtgärd vara selektiv, dvs. ”gynna vissa företag eller viss produktion” i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.
- (79) Den åtgärd som omfattas av det här beslutet (beviljandet av exklusiva rättigheter i 25 år till FDJ mot betalning av 380 miljoner euro i ersättning) berör endast FDJ.
- (80) Eftersom det rör sig individuellt stöd antas det vara selektivt. Under alla omständigheter är FDJ den enda mottagaren av det stöd som beviljas genom de exklusiva rättigheterna att bedriva lotterispel online och offline samt vadhållning på idrottsområdet som genomförs på försäljningsställen.

6.1.4 *Snedvridning av konkurrensen och påverkan på handeln*

- (81) En åtgärd som beviljas av staten anses snedvrída eller hota att snedvrída konkurrensen om den kan förbättra stödmottagarens konkurrenssituation i förhållande till andra företag med vilka den konkurrerar⁽⁴⁵⁾. I praktiken konstateras en snedvridning av konkurrensen i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget generellt föreligga så snart som staten beviljar en ekonomisk fördel till ett företag inom en avreglerad sektor där det förekommer eller skulle kunna förekomma konkurrens⁽⁴⁶⁾.
- (82) Kommissionen noterar att onlinespelsektorn (vadhållning vid hästkapplöpningar, vadhållning på idrottsområdet och pokerspel online) har varit öppen för konkurrens sedan lag nr 2010–476 av den 12 maj 2010 trädde i kraft. FDJ konkurrerar på marknaden för onlinevadhållning på idrottsområdet (med undantag för hästkapplöpningar). Varje ekonomisk fördel till följd av beviljandet av exklusiva rättigheter kan därför stärka FDJ:s ställning i förhållande till andra konkurrerande företag, särskilt på marknaden för onlinevadhållning på idrottsområdet.
- (83) I detta sammanhang hävdade de franska myndigheterna att åtgärden inte kunde stärka FDJ:s ställning i förhållande till andra konkurrerande företag.
- (84) De franska myndigheterna hävdar i) att FDJ har ett lagstadgat monopol på den aktuella verksamheten och att det därför inte finns någon konkurrens på marknaden eller om marknaden och ii) att den verksamhet som FDJ bedriver på grundval av de exklusiva rättigheterna utgör relevanta marknader som skiljer sig från annan spelverksamhet, där det råder konkurrens (vadhållning vid hästkapplöpningar, vadhållning på idrottsområdet och pokerspel online).
- (85) För övrigt har FDJ sedan grundandet fritt kunnat verka i andra medlemsstater på marknader som är öppna för konkurrens eller att konkurrera med andra aktörer om exklusiva rättigheter i andra medlemsstater. Faktum är att FDJ bedriver verksamhet i flera andra länder än Frankrike (t.ex. förvärvade företaget 2023 Premier Lotteries Ireland, som innehar de exklusiva rättigheterna att driva det irländska nationella lotteriet fram till 2034). FDJ är också verksam på marknader för andra tjänster än de som omfattas av exklusiva rättigheter, t.ex. marknaden för onlinevadhållning på idrottsområdet.
- (86) Åtgärden riskerar därför att snedvrída konkurrensen inom spelsektorn, särskilt på marknaden för lotterier och vadhållning på idrottsområdet.
- (87) När det gäller kriteriet om påverkan på handeln är det enligt fast rättspraxis inte nödvändigt att fastställa att stödet faktiskt påverkar handeln mellan medlemsstaterna, utan det som ska undersökas är huruvida stödet *kan* påverka handeln⁽⁴⁷⁾. I det aktuella fallet tilläts aktörer från andra medlemsstater att inträda på den franska marknaden genom lag nr 2010–476 av den 12 maj 2010, som öppnade onlinespelsmarknaden för konkurrens. Den ekonomiska fördel som FDJ åtnjuter genom beviljandet av exklusiva rättigheter riskerar att försvåra marknadsinträdet för sådana aktörer och att påverka handeln mellan medlemsstaterna.

⁽⁴⁵⁾ Domstolens dom av den 17 september 1980, Philip Morris/kommissionen, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, punkt 11, tribunalens dom av den 15 juni 2000, Alzetta m.fl./kommissionen, förenade målen T-298/97, T-312/97 osv., ECLI:EU:T:2000:151, punkt 80.

⁽⁴⁶⁾ Tribunalens dom av den 15 juni 2000, Alzetta m.fl./kommissionen, förenade målen T-298/97, T-312/97 osv., ECLI:EU:T:2000:151, punkterna 141–147, domstolens dom av den 24 juli 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

⁽⁴⁷⁾ Domstolens dom av den 14 januari 2015, Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, punkt 65, domstolens dom av den 8 maj 2013, Libert m.fl. i de förenade målen C-197/11 och C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, punkt 76.

- (88) Sammanfattningsvis anser kommissionen att åtgärden snedvrider eller riskerar att snedvrida konkurrensen och påverka handeln mellan medlemsstaterna.

6.1.5 Förekomsten av en ekonomisk fördel

- (89) För att bedöma om en statlig åtgärd utgör stöd till ett företag i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget måste man avgöra om det berörda företaget får en fördel som gör det möjligt för det att slippa bära kostnader som under normala förhållanden skulle ha behövt betalas med företagets egna resurser eller om företaget får en fördel som det inte skulle ha fått på normala marknadsvillkor, dvs. utan statligt ingripande ⁽⁴⁸⁾.
- (90) När det gäller beviljandet av exklusiva rättigheter föreligger en fördel om den ersättning som stödmottagaren betalar inte är tillräcklig för att anses motsvara marknadspriset ⁽⁴⁹⁾.
- (91) I beslutet att inleda förfarandet ifrågasatte kommissionen de franska myndigheternas tillvägagångssätt för att beräkna ersättningens storlek (differentialmetoden) och uttryckte tvivel om huruvida beloppet på 380 miljoner euro kunde anses motsvara marknadspriset ⁽⁵⁰⁾. Således konstaterade kommissionen i det beslutet att den ersättning som betalats för de exklusiva rättigheter som beviljats föreföll vara betydligt lägre än vad som kunde betraktas som ett marknadspris, vilket skulle innebära att FDJ beviljats en fördel.

6.1.5.1 Metod för beräkning av ersättningen

6.1.5.1.1 Motivering för tillämpandet av differentialmetoden för beräkning av kompensationen för perioden 2019–2044

- (92) I beslutet att inleda förfarandet intog kommissionen den preliminära ståndpunkten att de rättigheter som FDJ beviljades enligt pacte-lagen var nya rättigheter, till följd av ändringen av den rättsliga ramen och de nya egenskaperna hos de exklusiva rättigheter som följde av reformen (i synnerhet rättigheternas varaktighet, den ersättning som skulle betalas samt skyddet för rättigheterna ⁽⁵¹⁾).
- (93) I beslutet att inleda förfarandet ansåg kommissionen att de franska myndigheternas argument för att rättigheterna utgjorde en fortsättning på befintliga rättigheter var ogiltiga. Kommissionen drog slutsatsen att det system för exklusiva rättigheter som fanns före pacte-lagen påverkades och ändrades i så betydande utsträckning genom den lagen att systemet för exklusiva rättigheter efter pacte-lagens införande utgjorde nytt stöd.
- (94) Kommissionen noterar att FDJ:s exklusiva rättigheter, precis som de franska myndigheterna påpekade före inledandet av det formella förfarandet, fanns innan pacte-lagen infördes. Dessa rättigheter har sin grund i lagar som föregick pacte-lagen, särskilt dekretet av den 9 november 1978 och den 1 april 1985. Medan dessa dekret upphävdes efter antagandet av pacte-lagen (alltså vid en tidpunkt då pacte-lagen redan var det rättsliga instrumentet för de exklusiva rättigheterna) upphävdes inte själva rättigheterna, utan ändrades endast. De franska myndigheterna uppgav också att de tidigare rättigheterna hade ”verklig ekonomisk substans” eftersom FDJ i princip skulle ha haft rätt till kompensation om dessa rättigheter hade upphävts. I detta avseende konstaterar kommissionen att det både enligt den gamla rättsliga ramen (som gällde före pacte-lagen) och enligt den nya rättsliga ramen (som fastställdes genom

⁽⁴⁸⁾ Dom av den 11 juli 1996, C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) m.fl./La Poste m.fl., ECLI:EU:C:1996:285, punkt 60 och 61, dom av den 29 april 1999, C-342/96, kungariket Spanien/Europeiska gemenskapernas kommission, ECLI:EU:C:1999:210, punkt 41.

⁽⁴⁹⁾ Domstolens dom av den 22 maj 2003, Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH/Telekom-Control-Kommission i närvaro av Mobilkom Austria AG, C-462/99, ECLI:EU:C:2003:297, punkterna 92 och 93, tribunalens dom av den 4 juli 2007, Bouygues och Bouygues Télécom SA/kommissionen, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, punkterna 101, 104, 105 och 111.

⁽⁵⁰⁾ Se skälen 98–113 i beslutet att inleda förfarandet för en detaljerad förklaring.

⁽⁵¹⁾ Konstaterandet att nya egenskaper förelåg bygger på i) rättigheternas varaktighet (i stället för att som tidigare beviljas på obestämd tid beviljades rättigheterna nu för en period på 25 år), ii) förekomsten av ersättning till staten (fastän rättigheterna tidigare beviljades utan krav på ersättning fastställdes genom dekret 2019–1060 av den 17 oktober 2019 ett belopp på 380 miljoner euro som ersättning för de exklusiva rättigheterna) och iii) den minskade risken att staten skulle ändra skatteramen och omfattningen av de rättigheter som tilldelats (i förhållande till den tidigare ordningen innebar reformen ett starkare skydd för rättigheterna och en mer stabil skatteram).

pacte-lagen), var, och fortfarande är, möjligt att på laglig väg upphäva FDJ:s exklusiva rättigheter (enligt olika förfaranden). Alltså utgör det faktum att pacte-lagen medförde ett starkare skydd för FDJ:s rättigheter inte en förändring av dessa rättigheters karaktär. Enligt de franska myndigheterna ändrades inte heller rättigheternas centrala egenskaper genom pacte-lagen. Lagen ändrade endast villkoren för dessa rättigheters utövande, i samband med privatiseringen av FDJ, genom att man ändrade skatteramen, preciserade rättigheternas varaktighet, fastställde mer exakt vilka spel som omfattades av de exklusiva rättigheterna och inrättade en tillsynsmyndighet ⁽⁵²⁾.

- (95) Kommissionen noterar att denna bedömning bekräftades av Conseil d'État i dess beslut av den 14 april 2023 (se skäl 68) ⁽⁵³⁾. Conseil d'État var också av uppfattningen att de spel som FDJ hade exklusiva rättigheter att bedriva enligt pacte-lagen var tydligt fastställda och beskrivna i detalj, vilket innebar att FDJ inte hade möjlighet att, inom ramen för sitt monopol, utveckla spel inom de segment i spel- och vadhållningssektorn som var öppna för konkurrens ⁽⁵⁴⁾. Tanken att "de exklusiva rättigheter som beviljats FDJ på obestämd tid skulle ha upphävts och en ny licens beviljats FDJ" ansågs av CPT utgöra ett "teoretiskt scenario som inte är det som anges i pacte-lagen". CPT bekräftade också att pacte-lagen endast ändrade FDJ:s exklusiva rättigheter.

6.1.5.1.2 Tillämpning av differentialmetoden för beräkning av den ersättning som FDJ skulle betala

- (96) Kommissionen anser visserligen att det var motiverat att använda differentialmetoden, men med tanke på de tvivel som kommissionen gav uttryck för i beslutet att inleda förfarandet (se skälen 26–32) är det fortfarande oklart om de franska myndigheternas tillämpning av denna metod utesluter förekomsten av en fördel för FDJ.
- (97) I beslutet att inleda förfarandet uttryckte kommissionen tvivel beträffande de beräkningar som de franska myndigheterna utfört enligt differentialmetoden. Dessa tvivel gällde följande: i) Det teoretiska värdet av framtida rättigheter med beaktande av pacte-lagens effekter (faktiskt scenario) ⁽⁵⁵⁾. ii) Det teoretiska värdet av framtida rättigheter utan beaktande av pacte-lagens effekter (kontrafaktiskt scenario – metod 1 och metod 2) ⁽⁵⁶⁾. iii) FDJ:s möjlighet att få kompensation på grundval av statens strikta ansvar (alternativt kontrafaktiskt scenario – metod 3).
- (98) För att beräkna avgiften vid antagandet av pacte-lagen uppskattade de franska myndigheterna först värdet av affärsplanen efter pacte-lagen (faktiskt scenario) med hjälp av det beräknade nettonuvärdet av framtida exklusiva rättigheter. Den sistnämnda beräkningen utgick från den senaste affärsplanen för den verksamhet som bedrevs med exklusiva rättigheter, som användes för att värdera FDJ i samband med dess planerade börsintroduktion. Kommissionen konstaterar att affärsplanen efter pacte-lagen utarbetades på ett realistiskt sätt och är förenlig med de faktiska förhållandena på marknaden, eftersom den bygger på finansiella prognoser som utarbetats med hjälp av bedömningar av FDJ:s verksamhet från åtta olika finansinstitut ⁽⁵⁷⁾. De regleringsmässiga och rättsliga parametrar som planen bygger på är dessutom tillämpliga under de exklusiva rättigheternas hela giltighetstid, inklusive de särskilda skatteregler för spel som fastställs i själva pacte-lagen.

⁽⁵²⁾ I detta sammanhang konstaterade kommissionen också att det verkade trovärdigt att anta att FDJ skulle få kompensation om dessa rättigheter återkallades, särskilt mot bakgrund av det prejudikat rörande lottospel som UBFT tagit upp (se skäl 49). Även om den potentiella nivån för en sådan kompensation är särskilt svår att bedöma godtar kommissionen att den skulle kunna överskrida kompensation för överförandet av de tillgångar som behövs för att utöva rättigheterna, i enlighet med bestämmelserna i den överenskommelse från den 29 december 1978 som kommissionen hänvisade till i beslutet att inleda förfarandet.

⁽⁵³⁾ Se Conseil d'États beslut av den 14 april 2023, nr 436434 och 436439. Conseil d'État fällde inget avgörande om huruvida statligt stöd kunde föreligga och vilandeförklarade målet i väntan på kommissionens slutliga beslut på denna punkt. Den allmänna föredraganden vid Conseil d'État ansåg att den metod som använts för att beräkna avgiften var motiverad och upptäckte inga uppenbart felaktiga bedömningar avseende beräkningen.

⁽⁵⁴⁾ Beslut nr 436439, punkt 21: "I artiklarna L.322–8–L.322–9-3 i lagen om inre säkerhet, i deras lydelse enligt beslutet, anges på ett tydligt och detaljerat sätt de olika spel, och de kategorier och sortiment av spel, som omfattas av de exklusiva rättigheter som tilldelats företaget LFDJ, vilka för övrigt överensstämmer med omfattningen av de spel som LFDJ redan hade tillåtelse att bedriva enligt de bestämmelser som gällde innan lagen av den 22 maj 2019 trädde ikraft".

⁽⁵⁵⁾ Värdet av rättigheterna efter pacte-lagen uppskattades till mellan [...] euro och [...] euro, beroende på den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden och intäkterna från rättigheterna.

⁽⁵⁶⁾ Värdet av framtida rättigheter före pacte-lagen uppskattades till mellan [...] euro och [...] euro.

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

- (99) För det andra beräknade de franska myndigheterna nettonuvärdet av framtida exklusiva rättigheter på basis av affärsplanen före pacte-lagen med hjälp av tre metoder och elva olika scenarier, som samtliga varierade i linje med olika antaganden om provisionssatsen, dvs. den andel av insatserna som tillfaller FDJ efter avdrag av de särskilda offentliga avgifterna för spel – och därmed i slutändan FDJ:s ersättning – (metod 1), den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden (metod 2) och den kompensation som staten skulle ha varit skyldig att betala om de exklusiva rättigheterna hade upphävts 2019 (metod 3). Trots att CPT uttryckligen begärde att metod 3 skulle tillämpas, användes den endast som komplement till metoderna 1 och 2.
- (100) Metod 1 ("efter affärsplan") gick ut på att, med hjälp av diskonterat kassaflöde med den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden, uppskattad till cirka sju procent, som diskonteringsfaktor bedöma skillnaden mellan värdet av FDJ:s exklusiva rättigheter på basis av affärsplanen efter pacte-lagen och värdet av dessa rättigheter på basis av affärsplanen före pacte-lagen⁽⁵⁸⁾ med påverkan av flera olika negativa scenarier till följd av ogynnsamma förändringar av reglerings- och skatteramen som hade kunnat införas om pacte-lagen inte hade funnits.
- (101) Den andra affärsplanen (kontrafaktisk affärsplan före pacte-lagen) utarbetades i två steg.
- Den byggde i ursprungsskedet på FDJ:s affärsplan (där de ändringar som införts genom pacte-lagen hade beaktats). Denna plan korrigerades sedan för att rensa bort de olika effekterna av pacte-lagen (särskilt de som rörde beskattning och varaktighet) för att på så sätt återgå till den ursprungliga skatte- och regleringsramen.
 - Därefter användes denna affärsplan som grund för olika scenarier som återspeglade de negativa effekterna av en serie beslut som staten potentiellt kunde ha fattat om ändringar av offentliga avgifter eller av licenspolitiken för spelverksamhet.
- (102) Tre scenarier utgör fortsättningar på beslut som de facto har påverkat företaget i det förflutna, såsom beslut om att sänka företagets ersättning eller inte tillåta nya former av spel. Ytterligare tre scenarier utarbetades på grundval av statistik för att fastställa vilka scenarier som var mest sannolika. De sex olika scenarierna sammanfattas i tabellen nedan.

Tabell 1

Metod 1 – Beskrivning av de sex scenarierna

Scenario	Beskrivning
1 a	Olika scenarier med sänkt provisionssats för företaget, efter RTP-intervall, övervägdes. I varje scenario höjdes skatterna till olika nivåer, i linje med förändringar som tidigare hade påverkat företaget, i syfte att simulera åtgärder som staten kunde ha vidtagit enligt den ram som gällde före pacte-lagen.
1 b	
1 c	
2 a	För vart och ett av scenarierna kördes 500 slumpmässiga simulationer som visade hur FDJ:s provisionssats skulle kunna utvecklas, baserat på tre hypoteser för den årliga sannolikheten att FDJ:s ersättning skulle falla.
2 b	
2 c	

- (103) Kommissionen godtar att dessa sex scenarier bygger på uppskattningsmetoder som är relevanta för beräkningen av avgiften i det aktuella fallet.
- (104) Kommissionen medger också att det finns en inneboende svårighet i att förutsäga hur FDJ:s provisionssats skulle utvecklas under en längre period⁽⁵⁹⁾, eftersom det rör sig om en regleringsvariabel som är föremål för politiska beslut.

⁽⁵⁸⁾ Bedömningen av affärsplanen före pacte-lagen omfattade en obestämd period i syfte att beakta det faktum att de exklusiva rättigheterna enligt den tidigare rättsliga ramen i teorin beviljades för all framtid.

⁽⁵⁹⁾ Historiska uppgifter visar att provisionssatsen sjönk mellan 2016 och 2019 samt mellan 1997 och 2006, även om det på grund av reformen är svårt att göra jämförelser avseende den andra perioden.

- (105) Metod 2 ("efter vägd genomsnittlig kapitalkostnad") syftade till att åstadkomma en ungefärlig beräkning av den skillnad i värde som uppstår om diskonteringsfaktorn ändras (under antagandet att affärsplanen förblir oförändrad). Med denna metod försökte man, precis som med metod 1, kvantifiera effekten av att FDJ:s rättigheter skyddades och skatteramen stabiliserades, men med ett annat angreppssätt (en högre vägd genomsnittlig kapitalkostnad avspeglar en högre risk till följd av en mindre stabil och förutsebar skatte- och regleringsram). Variationen i diskonteringsfaktorn beräknades genom jämförelser av den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden för företag verksamma i samma sektor men med olika nivåer av säkerhet avseende det regelverk som gällde för dem. För affärsplanen före pacte-lagen⁽⁶⁰⁾ tillämpades en diskonteringsfaktor som utgick från en vägd genomsnittlig kapitalkostnad som avspeglade en riskpremie jämfört med den vägda genomsnittliga kapitalkostnad som användes vid diskontering avseende affärsplanen efter pacte-lagen. Riskpremien uppskattades på två sätt. I scenario 1 användes skillnaden mellan å ena sidan lotteriföretagens betavärden ([...]) och å den andra betavärdena för de företag som verkade inom spel och onlinevadhållning på idrottsområdet ([...]), med beaktande av det faktum att de senare antas ha en högre riskprofil (då sektorn är öppen för konkurrens) än de förra (av vilka vissa har monopol). I scenarierna 2 och 3 användes skillnaden mellan de värden för vägd genomsnittlig kapitalkostnad som offentliggjorts av analytiker som undersökt europeiska energileverantörer eller allmännyttiga företag, genom en jämförelse mellan å ena sidan "oreglerade" allmännyttiga företag ([...]) och å den andra företag som ansågs vara reglerade och som verkade främst inom distribution och transport av energi, med beaktande av det faktum att de senare antas ha en avsevärt högre riskprofil. Alla de siffror som erhållits för de olika scenarierna med denna metod, tillämpade på affärsplanerna, ger en uppskattning av avgiftsbeloppet.
- (106) Kommissionen anser att metod 2 också är relevant för beräkningen av avgiftens ungefärliga värde. Medan flera olika antaganden avseende den vägda genomsnittliga kapitalkostnaden (se skäl 105) övervägdes är kommissionens uppfattning att det var rimligt av de franska myndigheterna att koncentrera sig på [...] som jämförelseobjekt vid beräkningen av FDJ:s vägda genomsnittliga kapitalkostnad, med tanke på deras likheter med FDJ. Jämförelsen med företag i energisektorn är också relevant, eftersom skillnaden mellan energileverantörer och företag som främst är verksamma inom distribution och transport när det gäller riskprofil liknar skillnaden mellan å ena sidan aktörer inom spel och vadhållning online och å den andra lotteriföretag.
- (107) Enligt metod 3, den "kompletterande" metoden, som efterfrågades av CPT, simulerades konsekvenserna av ett teoretiskt scenario där staten och lagstiftaren beslutade att säga upp FDJ:s exklusiva rättigheter, ersätta företaget för detta och därefter bevilja FDJ en 25-årig licens (vilket inte var vad lagstiftaren beslutade att göra vid omröstningen om pacte-lagen). Avgiftsbeloppet beräknas som skillnaden mellan värdet av licensen (det kombinerade värdet av de diskonterade kassaflödena under 25 år och beräknat med utgångspunkt i från FDJ:s affärsplan efter pacte-lagen) och kompensationsbeloppet till FDJ på grundval av statens strikta ansvar, vilket motsvarar värdet av affärsplanen före pacte-lagen (det kombinerade värdet av kassaflödena diskonterade med samma vägda genomsnittliga kapitalkostnad på cirka 7 % över obegränsad tid, med beaktande av den skatteram som gällde före pacte-lagen och med simulering av mindre gynnsamma skatteförhållanden för att avspegla osäkerheten rörande beskattning), multiplicerat med ett kompensationsavdrag.
- (108) Kommissionen vill betona att det är mycket svårt att ta ställning till hur rimligt det är som hypotes att FDJ skulle få kompensation för förlusten om dess exklusiva, och icke tidsbegränsade, rättigheter upphävdes. Även om de franska myndigheterna lade fram bevis för att FDJ i teorin skulle kunna ha haft rätt till kompensation kvarstår det faktum att kompensationsbeloppet skulle ha varit mycket svårt att beräkna, särskilt på grund av svårigheten att bedöma hur mycket av den "skada" som orsakats skulle betraktas som "onormal" (se skäl 108 i beslutet att inleda förfarandet).
- (109) Efter att ha analyserat avgiftsberäkningen tog de franska myndigheterna fram sifferintervall, där genomsnittet är följande: för metod 1 [...] miljoner euro; för metod 2 [...] miljoner euro och för den kompletterande metoden [...] miljoner euro.
- (110) Mot bakgrund av ovanstående uppgav CPT att man hade granskat de påverkande faktorer som lagts fram och de olika metoder som de franska myndigheterna föreslagit samt att CPT:s egen bedömning hade resulterat i ett belopp om 380 miljoner euro i avgift. De franska myndigheterna kunde inte med säkerhet säga vilka parametrar CPT hade använt för att komma fram till beloppet 380 miljoner euro, men Frankrike påpekade att genomsnittet av genomsnitts-siffrorna⁽⁶¹⁾ för de olika värderingsmetoderna var 377 miljoner euro, och därmed låg nära det beräknade avgiftsbeloppet.

⁽⁶⁰⁾ Bedömningen av affärsplanen före pacte-lagen omfattade en obestämd period i syfte att beakta det faktum att de exklusiva rättigheterna enligt den tidigare rättsliga ramen i teorin beviljades för all framtid.

⁽⁶¹⁾ Genomsnittet av genomsnittet har beräknats på följande sätt: [...].

- (111) Kommissionen bad Frankrike att utveckla en alternativ metod (metod 4) för att beräkna avgiften på grundval av ett teoretiskt alternativt scenario, med tanke på frågetecknen kring de exklusiva rättigheternas varaktighet i avsaknad av pacte-lagen (kontrafaktiskt scenario) enligt metoderna 1, 2 och 3. I beslutet att inleda förfarandet (skälen 106 och 107) uttryckte kommissionen tvivel om huruvida det underliggande antagandet att FDJ skulle ha kunnat utnyttja sina rättigheter på obestämd tid på samma villkor, som görs i det kontrafaktiska scenariot, verkligen är rimligt.
- (112) Metod 4 bygger på en reviderad tidsram för de exklusiva rättigheterna i det kontrafaktiska scenariot och till följd av detta även en justering av provisionssatsernas utveckling över tid, såsom beskrivs närmare i punkterna nedan.
- (113) I metod 4 sätts en 25-årsgräns för de villkor som gällde för de exklusiva rättigheterna före pacte-lagen. Detta är en försiktigare utgångspunkt än den hypotes som används i de tre ursprungliga metoderna, nämligen att FDJ, om pacte-lagen inte hade införts, skulle ha fortsatt att nyttja sina exklusiva rättigheter på obestämd tid och på exakt samma villkor.
- (114) Kommissionen anser att det är oklart om FDJ, även om pacte-lagen inte hade antagits, skulle ha kunnat utnyttja sina exklusiva rättigheter på obestämd tid enligt den ram som gällde före pacte-lagen, särskilt eftersom regelverket hade justerats regelbundet tidigare och eftersom Frankrike vid införandet av pacte-lagen faktiskt beslutade att begränsa de exklusiva rättigheternas varaktighet (till 25 år) när FDJ:s kapital till största delen överfördes till den privata sektorn. I metod 4 beaktas denna osäkerhet genom att man i det kontrafaktiska scenariot – där pacte-lagen inte har införts och FDJ inte har privatiserats – inför antagandet att dess exklusiva rättigheter ändå hade löpt ut efter 25 år. Mot bakgrund av den ekonomiska utvecklingen (med exempelvis framväxten av onlinebaserade spelaktörer efter 2010 års liberalisering) anser kommissionen att en varaktighet på 25 år är mer realistiskt än en ospecificerad tidsram. Detta kan betraktas som försiktigt med tanke på att de exklusiva rättigheterna år 2019 hade gällt sedan 1970-talet, dvs. i över 40 år.
- (115) Mot denna bakgrund bygger metod 4 på ett kontrafaktiskt scenario med en fastställd varaktighet på 25 år. Detta mildrar pacte-lagens första negativa påverkan på värdet av de exklusiva rättigheterna, en påverkan som beaktades av de franska myndigheterna i metoderna 1, 2 och 3 (se skäl 22 a), i linje med de tvivel som kommissionen uttryckte i skälen 106 och 107 i beslutet att inleda förfarandet.
- (116) Detta scenario är helt klart mer försiktigt än de scenarier som utvecklats av CPT på grundval av metoderna 1, 2 och 3, eftersom de positiva kassaflödena upphör efter 25 år.
- (117) Metod 4 omfattar dock ännu en justering, nämligen en ändring avseende FDJ:s ersättning (provisionssats) i ett scenario där pacte-lagen inte införts. På kommissionens begäran översände de franska myndigheterna justerade parametrar för provisionssatsen med beaktande av det teoretiska scenariot där de exklusiva rättigheterna hade en varaktighet på 25 år.
- (118) I en situation där de exklusiva rättigheterna skulle upphöra tidigare (efter 25 år, i stället för att gälla på obestämd tid) skulle FDJ bära en jämförelsevis större finansiell risk eftersom företaget skulle ha mindre tid på sig att generera avkastning. Under dessa omständigheter skulle man kunna hävda att provisionssatserna (och därmed FDJ:s ersättning) skulle sjunka mindre än i ett läge där rättigheterna skulle fortsätta gälla på obestämd tid.
- (119) Förändringarna av provisionssatserna baseras på den beräknade ökningen av insatsbeloppen, enligt prognoserna i den affärsplan som använts för att beräkna avgiften ⁽⁶²⁾. För detta ändamål utgick de franska myndigheterna från de antaganden som använts i de andra metoderna och justerade hur ofta provisionssatserna sänktes för att ta hänsyn till vetskapen om att de exklusiva rättigheterna skulle upphöra efter 25 år.
- (120) Kommissionen anser att ett tillvägagångssätt där ett kontrafaktiskt scenario utan pacte-lagen baseras på antagandet att rättigheterna skulle vara tidsbegränsade (med andra ord att FDJ skulle ha fortsatt att åtnjuta de villkor som gällde före pacte-lagen, men endast i 25 år, dvs. till 2044) utgör en försiktig metod för att fastställa avsaknad av stöd.

⁽⁶²⁾ Budgetministern har tidigare regelbundet ändrat FDJ:s provisionssatser (efter spelkategori mellan 1997 och 2016 och efter RTP-intervall från 2016 och framåt). Utöver att svara på den bredare ekonomiska utvecklingen, återspeglade dessa justeringar också utvecklingen av spelarnas insatsbelopp.

- (121) Kommissionen anser att det finns skäl att anta att provisionssatserna inte skulle sänkas lika mycket i det tidsbegränsade scenariot, med tanke på att rättigheterna begränsas till 25 år i affärsplanen före pacte-lagen. Faktum är att kommissionen anser att rättigheternas varaktighet och ersättningsnivån är begreppsmässigt kopplade till varandra, och denna faktor påverkar både FDJ:s ersättning och dess lönsamhet. Vidare konstaterar kommissionen att Frankrike endast ändrade hur ofta provisionssatserna sänktes och att detta låg i linje med den beräknade ökningen av insatsbeloppen och de justeringar som gjorts innan pacte-lagen infördes.
- (122) De antaganden som ligger till grund för metod 4 ger ett värde på [...] euro för rättigheterna i det kontrafaktiska scenariot (utan pacte-lagen).
- (123) Eftersom värdet av rättigheterna i det faktiska scenariot (efter pacte-lagen) uppgår till [...] euro beräknas ersättningen enligt metod 4 till 477 miljoner euro, dvs. 97 miljoner euro mer än de 380 miljoner euro som CPT kommit fram till.

6.1.5.1.3 Slutsats

- (124) Sammanfattningsvis uppgår den avgift som beräknats enligt metod 4 till 477 miljoner euro, vilket är 97 miljoner euro högre än den ersättning som beräknats av CPT (380 miljoner euro).
- (125) Kommissionen noterar att Frankrike, för att säkerställa att det inte förekommer något stöd, har åtagit sig att höja avgiften med 97 miljoner euro jämfört med den ersättning som beräknats av CPT.

7. SLUTSATSER

- (126) Kommissionen drar slutsatsen att beviljandet av exklusiva rättigheter till FDJ enligt pacte-lagen inte gav La Française des Jeux någon ekonomisk fördel.
- (127) Åtgärden utgör därför inte statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Den åtgärd som Republiken Frankrike har genomfört till förmån för La Française des Jeux, för vilken beloppet höjts med 97 miljoner euro, utgör inte stöd i den mening som avses i artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Artikel 2

Detta beslut riktar sig till Republiken Frankrike.

Utfärdat i Bryssel den 31 oktober 2024.

På kommissionens vägnar
Margrethe VESTAGER
Verkställande vice ordförande