



DECYZJA KOMISJI (UE) 2025/892

z dnia 31 października 2024 r.

**w sprawie środka SA.56399 i SA.56634 (2021/C) (ex 2020/FC) wdrożonego przez Francję na rzecz
La Française des Jeux**

(notyfikowana jako dokument nr C(2024) 7735)

(Jedynie tekst w języku francuskim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi artykułami ⁽¹⁾ i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) 31 stycznia 2020 r. Komisja otrzymała skargę od *Association Française du Jeu en Ligne* („AFJEL”) ⁽²⁾ dotyczącą domniemanego przyznania niezgodnej z prawem pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstwa *La Française des jeux* („FDJ”).
- (2) 5 marca 2020 r. Komisja otrzymała od rady ds. zakładów i gier (*Betting and Gaming Council*, „BGC”) drugą skargę w tej samej sprawie ⁽³⁾.
- (3) 26 lipca 2021 r. Komisja podjęła decyzję o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”) w odniesieniu do domniemanego środka pomocy przyznającego prawa wyłączne na okres 25 lat w zamian za niewystarczającą odpłatność („decyzja o wszczęciu postępowania”). Komisja powiadomiła Francję o tej decyzji 27 lipca 2021 r.
- (4) Decyzję Komisji o wszczęciu postępowania opublikowano w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* 3 grudnia 2021 r. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag na temat domniemanego środka pomocy.
- (5) Francja przedstawiła swoje uwagi 3 listopada 2021 r. 3 stycznia 2022 r. Komisja otrzymała uwagi na piśmie od FDJ. 3 stycznia 2022 r. Komisja otrzymała również uwagi na piśmie od *BETCLIC entreprises limited* („BETCLIC”), *Union des blessés de la face et de la tête* („UBFT”) oraz *Fédération Nationale André Maginot* („FNAM”). 12 stycznia 2022 r. Komisja otrzymała uwagi na piśmie od AFJEL, a 18 stycznia 2022 r. – od BGC. 20 stycznia 2022 r. Komisja otrzymała uwagi od Europejskiego Stowarzyszenia Gier i Zakładów (*European Gaming and Betting Association*, „EGBA”).
- (6) W pismach z dnia 31 stycznia 2022 r. i 15 lutego 2022 r. Komisja przekazała Francji uwagi zainteresowanych stron dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania, umożliwiając jej udzielenie odpowiedzi. Komisja otrzymała odpowiedź Francji pismem z 19 kwietnia 2022 r.

⁽¹⁾ Dz.U. C 487 z 3.12.2021, s. 13 – *Octroi supposé d'aide d'État illégale à la Française des Jeux* – Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁽²⁾ AFJEL jest stowarzyszeniem branżowym, które reprezentuje większość licencjonowanych we Francji podmiotów oferujących zakłady sportowe online.

⁽³⁾ BGC reprezentuje 90 % sektora gier i zakładów w Zjednoczonym Królestwie. W szczególności BGC reprezentuje podmioty oferujące zakłady online, które uzyskały licencję w tym państwie.

- (7) W wiadomościach e-mail z 23 lutego 2022 r., 2 maja 2022 r., 8 lipca 2022 r., 10 listopada 2022 r., 17 listopada 2022 r., 6 stycznia 2023 r., 8 marca 2023 r., 13 marca 2023 r., 20 marca 2023 r., 28 kwietnia 2023 r., 23 czerwca 2023 r., 13 września 2023 r., 29 września 2023 r., 26 października 2023 r., 14 grudnia 2023 r., 22 stycznia 2024 r., 23 stycznia 2024 r., 2 lutego 2024 r., 12 marca 2024 r., 22 kwietnia 2024 r., 28 kwietnia 2024 r., 16 maja 2024 r., 17 czerwca 2024 r., 18 września 2024 r. i 21 października 2024 r. przedstawiciel AFJEL i BGC przekazał dodatkowe informacje i wziął udział w rozmowach z Komisją 9 czerwca 2022 r. i 27 września 2022 r.
- (8) Komisja otrzymała dodatkowe informacje od władz francuskich 17 lipca i 23 października 2024 r.
- (9) 27 października 2022 r. Komisja przeprowadziła rozmowy z francuskim krajowym urzędem ds. gier hazardowych („ANJ”). 12 listopada 2022 r. ANJ zadano kolejne pytania, na które urząd ten odpowiedział 27 lutego 2023 r.

2. OPIS PRZEDSIĘBIORSTWA FDJ I FRANCUSKIEGO RYNKU GIER HAZARDOWYCH

2.1. FDJ, beneficjent domniemanych środków pomocy

- (10) Przedsiębiorstwo FDJ jest wiodącym podmiotem oferującym gry hazardowe we Francji i drugim co do wielkości podmiotem organizującym loterie w Europie. Posiada ono sieć ponad 29 000 punktów sprzedaży w ponad 11 000 gminach i zatrudnia prawie 3 000 osób ⁽⁴⁾.
- (11) W 2023 r. przedsiębiorstwo FDJ zgłosiło obrót w wysokości 2,621 mld EUR, EBITDA w wysokości 656,8 mln EUR i zysk netto w wysokości 425,1 mln EUR. Przychody z gier brutto przedsiębiorstwa FDJ wyniosły 6,7104 mld EUR ⁽⁵⁾.
- (12) Przedsiębiorstwo FDJ jest zasiedziałym we Francji podmiotem oferującym gry hazardowe. 9 listopada 1978 r. państwo przyznało podmiotowi Société de la Loterie nationale et du Loto national, który stał się przedsiębiorstwem FDJ w 1991 r., prawa wyłączne do organizowania i prowadzenia loterii narodowej ⁽⁶⁾. 1 kwietnia 1985 r. przedsiębiorstwu FDJ przyznano prawa wyłączne do prowadzenia zakładów sportowych (z wyłączeniem wyścigów konnych) ⁽⁷⁾.
- (13) 12 maja 2010 r. Francja zliberalizowała sektor gier hazardowych online na mocy ustawy nr 2010-476. Od tego czasu rynki zakładów na wyścigi konne, zakładów sportowych online i gier pokerowych online są zatem otwarte na konkurencję. Przedsiębiorstwo FDJ wciąż ma monopol na rynku loterii (konkursów z nagrodami i gier o natychmiastowym wyniku) oraz na rynku zakładów sportowych sprzedawanych w punktach stacjonarnych (z wyłączeniem wyścigów konnych) ⁽⁸⁾.
- (14) Rynek gier hazardowych we Francji zreformowano 22 maja 2019 r. (zob. sekcja 2.2).
- (15) Akty prawne, które doprowadziły do przyznania praw wyłącznych, o których mowa w motywie 12, uchylono 23 czerwca 2020 r. ⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Informacje te są dostępne w sprawozdaniu zintegrowanym przedsiębiorstwa FDJ z 2023 r.: <https://www.fdjunited.com/2024/03/discover-the-2023-edition-of-the-fdj-groups-annual-integrated-report/>.

⁽⁵⁾ Skonsolidowane sprawozdanie finansowe przedsiębiorstwa FDJ za 2023 r. <https://www.groupefdj.com/publications-et-resultats/>.

⁽⁶⁾ Te prawa wyłączne przyznano dekretem nr 78-1067 z 9 listopada 1978 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania loterii narodowej i narodowego Loto. Warunki wykonywania tych praw określono w umowie podpisanej 29 grudnia 1978 r. między państwem a Société de la Loterie nationale et du Loto national.

⁽⁷⁾ Te prawa wyłączne przyznano na mocy dekretu nr 85-390 z dnia 1 kwietnia 1985 r. w sprawie organizacji i funkcjonowania sportowego Loto. Umowę z dnia 29 grudnia 1978 r. (zob. powyżej) zmieniono w celu odzwierciedlenia rozszerzonego zakresu przyznanych praw wyłącznych. Następnie ponownie ją zmieniono, aby zapewnić m.in.: (i) rozszerzenie zakresu przyznanych praw wyłącznych; (ii) zmianę okresu obowiązywania umowy (umowę, pierwotnie zawartą na okres 30 lat, przedłużono na czas nieokreślony w drodze ostatniej zmiany z dnia 9 marca 2006 r.); (iii) zmiany dotyczące warunków likwidacji przedsiębiorstwa, w szczególności w odniesieniu do odszkodowania, w razie gdyby przedsiębiorstwo przestało być wyznaczone na mocy dekretu do organizowania i prowadzenia gier na podstawie praw wyłącznych.

⁽⁸⁾ Zob. sekcja 2.2 decyzji o wszczęciu postępowania, gdzie znajduje się szczegółowy opis ram prawnych obowiązujących przed reformą z 22 maja 2019 r.

⁽⁹⁾ Dekrety nr 78-1067 z dnia 9 listopada 1978 r. i nr 85-390 z dnia 1 kwietnia 1985 r. uchylono 23 czerwca 2020 r. Rozwiązano umowę, która opierała się na dekretach nr 78-1067 z dnia 9 listopada 1978 r. i nr 85-390 z dnia 1 kwietnia 1985 r.

2.2. Reforma rynku gier hazardowych we Francji

- (16) 22 maja 2019 r. władze francuskie przyjęły ustawę nr 2019-486 w sprawie rozwoju i przekształcania przedsiębiorstw (zwaną dalej „ustawą PACTE”), a 2 października 2019 r. przyjęły zarządzenie nr 2019-1015 w sprawie reformy przepisów dotyczących gier hazardowych (zwane dalej „zarządzeniem z 2019 r.”). Przyjęto szereg dekretoń, aby uzupełnić te dwa akty prawne ⁽¹⁰⁾.
- (17) W drodze tych aktów Francja sprywatyzowała przedsiębiorstwo FDJ i zreformowała przepisy dotyczące gier hazardowych.
- (18) W reformie przepisów dotyczących gier hazardowych („reforma ustawy PACTE”) skupiono się na dwóch głównych elementach: (i) przyznaniu przedsiębiorstwu FDJ praw wyłącznych do prowadzenia loterii offline i online oraz zakładów sportowych sprzedawanych w punktach stacjonarnych na okres 25 lat za odpłatnością w wysokości 380 mln EUR ⁽¹¹⁾; oraz (ii) opodatkowaniu zakładów sportowych ⁽¹²⁾.

3. WSZCZĘCIE FORMALNEGO POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO

- (19) Jak określono w motywach 1 i 2, Komisja otrzymała dwie skargi dotyczące domniemanego przyznania niezgodnej z prawem pomocy państwa na rzecz FDJ: jedną skargę złożył AFJEL dnia 31 stycznia 2020 r. a drugą – BGC dnia 5 marca 2020 r. Obie skargi miały ten sam przedmiot ⁽¹³⁾.

3.1. Opis środka objętego formalnym postępowaniem wyjaśniającym

- (20) W wyniku zmian wprowadzonych ustawą PACTE przedsiębiorstwo FDJ musiało uiścić na rzecz państwa odpłatność w wysokości 380 mln EUR za prowadzenie loterii online i offline oraz zakładów sportowych sprzedawanych w punktach stacjonarnych. Zasadę leżącą u podstaw odpłatności, o której mowa, określono w art. 137 ust. IV pkt 1 ustawy PACTE i sprecyzowano w art. 17 zarządzenia z 2019 r. (w którym przewidziano, że wysokość odpłatności ma zostać ustalona po uzyskaniu zgody Commission des participations et des transferts (komisji udziałów i przeniesień) w specyfikacjach wymaganych na podstawie art. 16.
- (21) Aby określić wysokość odpłatności należnej od przedsiębiorstwa FDJ na 380 mln EUR („odpłatność” lub „opłata”), władze francuskie zastosowały metodę dyferencyjną: porównały one wartość godziwą przyszłych praw wyłącznych przedsiębiorstwa FDJ (począwszy od 2019 r.) w dwóch scenariuszach: przed reformą wprowadzoną ustawą PACTE (scenariusz kontrfaktyczny sprzed ustawy PACTE) i po reformie (z uwzględnieniem rzeczywistego wpływu ustawy PACTE).

⁽¹⁰⁾ W szczególności dekret nr 2019-1060 z dnia 17 października 2019 r. ustanawiający szczegółowe zasady kontroli państwa nad przedsiębiorstwem FDJ.

⁽¹¹⁾ Zob. sekcja 2.3.1 decyzji o wszczęciu postępowania: Art. 137 ustawy PACTE stanowi, że prawa wyłączne przyznaje się przedsiębiorstwu FDJ na czas określony, a w zarządzeniu z 2019 r. określono zakres tych praw (art. 7 i 8 zarządzenia), a także wskazano warunki ich wykonywania oraz czas ich trwania, tj. 25 lat od opublikowania ustawy PACTE (art. 15 zarządzenia). W art. 3 dekretu nr 2019-1060 z dnia 17 października 2019 r. ustanawiającego szczegółowe zasady ścisłej kontroli państwa nad przedsiębiorstwem FDJ ustalono na 380 mln EUR wysokość odpłatności w zamian za przyznane przedsiębiorstwu FDJ prawa wyłączne.

Umowa zawarta dnia 17 października 2019 r. między państwem a przedsiębiorstwem FDJ określa zasady wykonywania praw wyłącznych.

⁽¹²⁾ Zob. sekcja 2.3.2 decyzji o wszczęciu postępowania: W art. 138 ust. I, III i IV ustawy PACTE zmieniono podstawę opodatkowania (przychody z gier losowych brutto zamiast kwot będących przedmiotem zakładów) oraz stawki mające zastosowanie do trzech szczególnych podatków nałożonych na pomioty oferujące zakłady sportowe we Francji.

⁽¹³⁾ Oprócz przyznania praw wyłącznych na okres 25 lat za niewystarczającą odpłatnością (380 mln EUR) skargi dotyczyły również (i) wyraźnej i nieograniczonej gwarancji, na mocy której przedsiębiorstwo FDJ nie utraci praw wyłącznych ani jakichkolwiek licencji, nawet w przypadku poważnego uchybienia, oraz (ii) preferencyjnego traktowania podatkowego przedsiębiorstwa FDJ w odniesieniu do zakładów sportowych sprzedawanych w punktach stacjonarnych w porównaniu z podmiotami oferującymi zakłady online. Żaden ze środków (domniemana gwarancja lub domniemana korzyść podatkowa) nie wchodził w zakres decyzji o wszczęciu postępowania. W odniesieniu do domniemanej gwarancji Komisja zauważyła w decyzji o wszczęciu postępowania, że gwarancja doprowadziła do dodatkowego zabezpieczenia praw wyłącznych przyznanych przedsiębiorstwu FDJ. Dzięki temu przedsiębiorstwo FDJ uzyskało korzyść poprzez zwiększenie wartości praw wyłącznych, którą należało oszacować i uwzględnić przy obliczaniu odpłatności należnej z tytułu praw wyłącznych. Komisja uznała zatem, że przy ocenie opłaty konieczna jest analiza zabezpieczenia praw. W odniesieniu do domniemanej korzyści podatkowej Komisja zauważyła, że status podatkowy przedsiębiorstwa FDJ uwzględniono pośrednio przy ocenie opłaty, gdyż wszystkie korzyści finansowe przyznane przedsiębiorstwu FDJ wzięto pod uwagę przy sprawdzaniu poziomu odpłatności za prawa wyłączne.

- (22) Zgodnie ze szczegółowym sprawozdaniem finansowym władz francuskich z dnia 13 września 2019 r. wartość godziwą praw wyłącznych przedsiębiorstwa FDJ przed reformą tych praw na mocy ustawy PACTE oszacowano na [...] *-[...] mln EUR. Zdaniem władz francuskich reforma miałaby na tę wartość godziwą:
- a) negatywny wpływ, ponieważ prawa wyłączne były ograniczone do 25 lat, podczas gdy wcześniej przyznano je na czas nieokreślony (co oznaczało oszacowane w sprawozdaniu finansowym obniżenie wartości na poziomie [...]-[...] mln EUR),
 - b) pozytywny wpływ, ponieważ zabezpieczono prawa wyłączne ⁽¹⁴⁾, a ramy podatkowe były bardziej stabilne ⁽¹⁵⁾, dzięki czemu biznesplan okazał się mniej ryzykowny niż w przypadku poprzednich przepisów (co oznaczało oszacowany w sprawozdaniu finansowym wzrost wartości na poziomie [...]-[...] mln EUR),
 - c) negatywny wpływ, biorąc pod uwagę łączny efekt zmiany opodatkowania w okresie realizacji biznesplanu oraz inne dodatkowe koszty poniesione przez przedsiębiorstwo FDJ w wyniku ustawy PACTE, np. koszty ubezpieczenia od ryzyka kontrahenta i koszty marketingu (co oznaczało oszacowane w sprawozdaniu finansowym obniżenie wartości na poziomie [...] mln EUR).
- (23) Wartość godziwą praw wyłącznych przedsiębiorstwa FDJ po reformie ustawy PACTE oszacowano zatem na [...] EUR (z możliwością wahań w przedziale [...]-[...] EUR w zależności od średniego ważonego kosztu kapitału i przychodów z praw wyłącznych).
- (24) Władze francuskie oszacowały zatem, że odpłatność należna od przedsiębiorstwa FDJ z tytułu praw wyłącznych wynosi od 121 do 748 mln EUR ⁽¹⁶⁾, co odpowiada skutkom finansowym ustawy PACTE.
- (25) W następstwie opinii sporządzonej przez komisję udziałów i przeniesień władze francuskie stwierdziły, że przedsiębiorstwo FDJ będzie musiało uiścić opłatę w wysokości 380 mln EUR, co odzwierciedla wiarygodnie oszacowaną różnicę między wartością godziwą praw wyłącznych przedsiębiorstwa FDJ przed reformą wprowadzoną ustawą PACTE a wartością godziwą tych praw po reformie.

3.2. Decyzja o wszczęciu postępowania

- (26) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja zakwestionowała podejście przyjęte przez władze francuskie (metodę dyferencyjną) oraz to, czy opłata była zgodna z ceną rynkową. Jeżeli byłoby inaczej, wówczas przedsiębiorstwo FDJ uzyskałoby przewagę konkurencyjną.
- (27) Komisja zauważyła, że w decyzji w sprawie greckiego podmiotu OPAP („precedens OPAP”) ⁽¹⁷⁾ uznała pomoc za zgodną z ceną rynkową, pod warunkiem że państwo przyznało uprawnionemu jedynie rozsądny zwrot ⁽¹⁸⁾. W decyzji tej Komisja wskazała również, że zdyskontowany przepływ pieniężny ⁽¹⁹⁾ stanowi odpowiednią metodę ustalania rozsądnego zysku.
- (28) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wskazała, że chociaż władze francuskie zastosowały metodę przepływu środków pieniężnych do określenia wysokości opłaty należnej od przedsiębiorstwa FDJ, odeszły one od podejścia przyjętego przez władze greckie w precedensie OPAP. Władze francuskie, na podstawie metody dyferencyjnej, oparły się na porównaniu wartości godziwej praw wyłącznych przedsiębiorstwa FDJ przed reformą ustawy PACTE z wartością godziwą tych praw po reformie, podczas gdy podejście przyjęte w sprawie OPAP uwzględniało przyszłe zwroty wygenerowane w okresie obowiązywania koncesji.

(*) *Informacje poufne.*

⁽¹⁴⁾ Wcześniej organ regulacyjny mógł w każdej chwili cofnąć korzyści, które przedsiębiorstwo FDJ odnosiło z tytułu tych praw. Obecnie jednak przyznano je przedsiębiorstwu FDJ na mocy ustawy i jedynie ustawodawca może je cofnąć.

⁽¹⁵⁾ Daniny publiczne ustalano wcześniej co roku. W rezultacie państwo często zmieniało wysokość danin publicznych nakładanych na przedsiębiorstwo FDJ, co powodowało tym samym niepewność co do jego rentowności.

⁽¹⁶⁾ Orientacyjny zakres po aktualizacji biznesplanu przedsiębiorstwa FDJ.

⁽¹⁷⁾ Zob. decyzja Komisji z dnia 4 stycznia 2013 r. w sprawie SA.33988 (Dz.U. C 1 z 4.1.2013, s. 7), motywy 28–29 i 32, potwierdzona wyrokiem Sądu z dnia 8 stycznia 2015 r., Club Hotel Loutraki i in./Komisja, T-58/13, ECLI:EU:T:2015:1, oraz wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2016 r., Club Hotel Loutraki i in./Komisja, sprawa C-131/15 P, ECLI:EU:C:2016:989.

⁽¹⁸⁾ Minimalny zwrot niezbędny do pokrycia kosztów operacyjnych i kosztów inwestycji związanych z wykonywaniem praw oraz rozsądny zysk.

⁽¹⁹⁾ Zdyskontowany przepływ pieniężny to metoda stosowana do oszacowania wartości składnika aktywów lub przedsiębiorstwa poprzez zdyskontowanie przewidywanych przyszłych przepływów środków pieniężnych do ich wartości bieżącej. Uwzględnia ona czas i ryzyko związane z tymi przyszłymi przepływami.

- (29) Komisja wyraziła wątpliwości co to tego, czy przedsiębiorstwo FDJ po reformie ustawy PACTE utrzymało jedynie rozsądny zwrot, ponieważ przedstawiona przez Francję metoda obliczania doprowadziła do wyników zgodnych ze zwrotami sprzed reformy, bez wskazania, czy były one rozsądne.
- (30) Komisja zakwestionowała również stanowisko władz francuskich, zgodnie z którym ze względu na ciągłość sytuacji przed wejściem w życie ustawy PACTE i po jej wejściu w życie wpływ ograniczonej liczby zmian ustawy na wartość praw wyłącznych można było ocenić za pomocą metody dyferencyjnej. Komisja wstępnie uznała, że prawa wyłączne przedsiębiorstwa FDJ przed ustawą PACTE nie były zabezpieczone i mogły zostać cofnięte. Na tej podstawie Komisja wyraziła wątpliwość, czy zastosowanie metody dyferencyjnej było uzasadnione. Komisja zakwestionowała również prawdopodobieństwo uzyskania przez przedsiębiorstwo FDJ prawa do odszkodowania na podstawie odpowiedzialności obiektywnej państwa w przypadku cofnięcia praw wyłącznych w przyszłości.
- (31) Nawet przy założeniu, że zastosowanie metody dyferencyjnej jest uzasadnione, Komisja zakwestionowała również oszacowaną przez Francję wartość praw wyłącznych przed wprowadzeniem ustawy PACTE i po jej wprowadzeniu, oszacowaną przez Francję na potrzeby tego obliczenia.
- (32) Ponadto, bardziej ogólnie, Komisja wskazała, że opłata w wysokości 380 mln EUR wydawała się niska w porównaniu z opłatą wniesioną przez OPAP na mniejszym rynku greckim i za bardziej ograniczone prawa.
- (33) Komisja zauważyła w decyzji o wszczęciu postępowania, że oprócz wątpliwości co do tego, czy wystąpiła korzyść, wszystkie pozostałe kryteria kwalifikujące środek jak pomoc państwa wydają się być spełnione. Komisja stwierdziła, że gdyby potwierdzono przewagę konkurencyjną, a środek został uznany za pomoc państwa, nie dysponuje ona żadnymi dowodami pozwalającymi stwierdzić, że środek jest zgodny z rynkiem wewnętrznym.

4. UWAGI ZAINTERESOWANYCH STRON

- (34) Dwie zainteresowane strony przekazały uwagi na temat decyzji o wszczęciu postępowania na poparcie władz francuskich (FDJ i UBFT/FNAM), natomiast cztery zainteresowane strony potwierdziły w uwagach wątpliwości wyrażone przez Komisję w decyzji o wszczęciu postępowania (EGBA, BGC, AFJEL, BETCLIC).

4.1. Strony popierające władze francuskie

4.1.1. FDJ

- (35) Przede wszystkim przedsiębiorstwo FDJ zakwestionowało twierdzenie Komisji, zgodnie z którym prawa wynikające z ustawy PACTE stanowiły nowe prawa, i utrzymywało, że prawa obowiązujące po wprowadzeniu ustawy PACTE stanowią kontynuację praw sprzed ustawy PACTE.
- (36) Po pierwsze, przedsiębiorstwo FDJ argumentowało, że ustawa PACTE nie uchyliła praw przyznanych mu przed wprowadzeniem ustawy PACTE w celu ich przeniesienia. Przedsiębiorstwo FDJ uznało, że prawa obowiązujące po wprowadzeniu ustawy PACTE stanowią kontynuację praw sprzed ustawy PACTE, co potwierdzono w parlamentarnym sprawozdaniu przygotowawczym w sprawie ustawy PACTE, w którym stwierdzono, że prawa wyłączne zostały zachowane⁽²⁰⁾. Przedsiębiorstwo FDJ stwierdziło, że z oceny skutków projektu ustawy z dnia 18 czerwca 2018 r.⁽²¹⁾ jasno wynika, iż celem reformy było wyłącznie utrzymanie ścisłej kontroli państwa nad sprywatyzowanym przedsiębiorstwem oraz wyjaśnienie niektórych zasad jego funkcjonowania.
- (37) Po drugie, przedsiębiorstwo FDJ utrzymywało, że zakres praw wynikających z ustawy PACTE pozostał bez zmian, co znalazło odzwierciedlenie w dokumentach parlamentarnych⁽²²⁾. Przedsiębiorstwo FDJ utrzymywało, że nowe ramy prawne określone w reformie z 2019 r. jedynie wyjaśniały i precyzowały istniejące wcześniej zasady poprzez wprowadzenie precyzyjnych definicji gier, które prowadziło, bez zmiany zakresu.
- (38) Po trzecie, w odpowiedzi na motyw 101 decyzji o wszczęciu postępowania przedsiębiorstwo FDJ argumentowało, że prawa wyłączne wynikające z ustawy PACTE nie mają nowych cech.

⁽²⁰⁾ Sprawozdanie nr 1088 z dnia 15 września 2018 r. w imieniu specjalnej komisji parlamentarnej, której powierzono analizę projektu ustawy PACTE autorstwa pana Barrota, pani Dubost, pani Lebec i pana Sommera, s. 799.

⁽²¹⁾ Ocena skutków projektu ustawy w sprawie rozwoju i przekształcania przedsiębiorstw, 18 czerwca 2018 r., s. 440.

⁽²²⁾ Zob. raport informacyjny komisji ds. gospodarczych dot. wdrożenia ustawy nr 2019-486 z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie rozwoju i przekształcania przedsiębiorstw: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/l15b2619_rapport-information.

- (39) Po czwarte, stwierdziło ono, że ustawa PACTE zmieniła jedynie „instrument prawny”, który umożliwia korzystanie z praw wyłącznych, w kontekście prywatyzacji przedsiębiorstwa FDJ. Innymi słowy, prawa wyłączne, które wcześniej wynikały z tekstów regulacyjnych, mają obecnie podstawę w prawodawstwie.
- (40) Następnie przedsiębiorstwo FDJ zakwestionowało fakt, że prawa sprzed ustawy PACTE nie były zabezpieczone.
- (41) Po pierwsze, zauważyło ono, że w prawie francuskim istnieje zasada, zgodnie z którą akty ustanawiają prawa odwoławcze, które po cofnięciu powodują powstanie roszczenia o odszkodowanie.
- (42) Po drugie, podniosło ono, że prawa sprzed ustawy PACTE należą do tej kategorii i że przedsiębiorstwu FDJ przyznano by odszkodowanie, gdyby prawa zostały cofnięte.
- (43) Po trzecie, wskazało ono, że prawa wynikające z ustawy PACTE nie są niezbywalne i zgodnie z tą ustawą możliwe jest cofnięcie praw wyłącznych przedsiębiorstwa FDJ.
- (44) Następnie przedsiębiorstwo FDJ podniosło, że odpłatność za prawa wyłączne wynikające z ustawy PACTE nie była niższa niż odpłatność za prawa wyłączne OPAP.
- (45) Po pierwsze, przedsiębiorstwo FDJ utrzymywało, że 300 mln EUR z opłaty w wysokości 375 mln EUR w sprawie OPAP stanowiło w rzeczywistości kwotę zapłaconą przez OPAP w 2011 r. jako zaliczkę na poczet niektórych danin publicznych należnych za lata 2020–2030, a jedynie pozostałe 75 mln EUR należy uznać za opłatę za prawa wyłączne.
- (46) Po drugie, przedsiębiorstwo FDJ argumentowało, że musiało zapłacić więcej danin publicznych ⁽²³⁾ niż OPAP (2,5 razy wyższe daniny w przypadku przedsiębiorstwa FDJ w latach 2011–2020) oraz że jego zysk netto był znacznie niższy niż zysk netto OPAP w tym okresie (1,3 mld EUR w przypadku przedsiębiorstwa FDJ w porównaniu z 2,4 mld EUR w przypadku OPAP).
- (47) Wreszcie przedsiębiorstwo FDJ podniosło, że przed ustawą PACTE jego prawa były od 2006 r. bezterminowe i mogły zostać cofnięte tylko w przypadku, gdy państwo wypłaci odszkodowanie.

4.1.2. UBFT/FNAM

- (48) Te dwa stowarzyszenia zakwestionowały stanowisko Komisji, zgodnie z którym prawa przedsiębiorstwa FDJ sprzed ustawy PACTE nie były bezpieczne i mogły zostać cofnięte ⁽²⁴⁾. Stwierdziły one, że praw tych nie można nagle podważyć bez odszkodowania. Argumentowały one, że prawa wyłączne wielokrotnie potwierdzał rząd (podczas liberalizacji wprowadzonej w 2010 r.) oraz sądy francuskie (rada stanu i sąd kasacyjny w latach 2000 ⁽²⁵⁾, 2007 ⁽²⁶⁾, 2009 ⁽²⁷⁾, 2011 ⁽²⁸⁾ i 2013 ⁽²⁹⁾), i wskazały, że w 2017 r. Komisja zakończyła różne postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i rozpatrywanie skarg dotyczących gier hazardowych.
- (49) Oba stowarzyszenia zakwestionowały również twierdzenie Komisji, zgodnie z którym przedsiębiorstwo FDJ nie mogłoby dochodzić odszkodowania w przypadku cofnięcia praw. Ich zdaniem sądy francuskie uznałyby, że cofnięcie praw ma poważny i wyjątkowy charakter, a tym samym powoduje powstanie uprawnienia do żądania odszkodowania. Zauważyły one, że istnieje precedens, w którym odszkodowanie przyznano po cofnięciu przez państwo praw wyłącznych do loterii ⁽³⁰⁾.

⁽²³⁾ W szczególności składki na ubezpieczenia społeczne (CSG, CRDS), podatki i koszty socjalne od zakładów sportowych, opłata za rozwój sportu, VAT, opłata skarbową.

⁽²⁴⁾ Zob. motyw 109 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽²⁵⁾ Rada stanu, 15 maja 2000 r., Confédération française des professionnels en jeux automatiques, nr 202666.

⁽²⁶⁾ Rada stanu, 12 marca 2007 r., Syndicat des casinos modernes de France, nr 295882.

⁽²⁷⁾ Sąd kasacyjny, izba karna, dnia 3 czerwca 2009 r., nr 08-82.941.

⁽²⁸⁾ Rada stanu, 30 grudnia 2011 r., Stanley International Betting Limited, nr 330604.

⁽²⁹⁾ Rada stanu, 10 lipca 2013 r., Stanley International Betting Limited, nr 357359.

⁽³⁰⁾ W 1975 r. podmiotowi GIE Prelo, w którego skład wchodziły UBFT i FNAM, przyznano prawo wyłączne do prowadzenia Loto na okres 10 lat. W 1978 r. państwo postanowiło jednak cofnąć prawa GIE Prelo i powierzyć Société de la Loterie Nationale et du Loto national („SLNLTN”) prowadzenie narodowego Loto i loterii narodowej. Cofnięcie praw skutkowało wypłatą odszkodowania dla członków GIE Prelo: przyznano im (i) 49 % kapitału na wkład nominalny w wysokości [...] mln EUR oraz (ii) prowizję od zakładów w Loto. Według UBFT i FNAM byli członkowie GIE Prelo otrzymali w latach 1979–2008, po uwzględnieniu inflacji, około [...] mln EUR odszkodowania za częściową utratę praw wyłącznych do Loto.

- (50) Wreszcie, wbrew twierdzeniom Komisji zawartym w decyzji o wszczęciu postępowania⁽³¹⁾, stwierdziły one, że przedsiębiorstwo FDJ od 1978 r. uiszczało państwu odpłatność za prawa wyłączne w formie podatków i opłat niebędących podatkami. W latach 1978–2019 przedsiębiorstwo FDJ wypłaciło państwu kilkadziesiąt miliardów z tytułu określonych opłat od gier; państwo jednostronnie wycofało [...] mln FRF w 1983 r. i [...] mln FRF w 1985 r.; w latach 1988–2017 przedsiębiorstwo FDJ wypłaciło udziałowcom [...] zysku podlegającego podziałowi, z czego 72 % trafiło do państwa.

4.2. Strony uznające wątpliwości wyrażone w decyzji o wszczęciu postępowania za zasadne

4.2.1. EGBA

- (51) Powołując się na precedens OPAP, EGBA stwierdziło, że odpłatność uiszczana przez przedsiębiorstwo FDJ w zamian za prawa wyłączne jest niewystarczająca.
- (52) EGBA zauważyło, że odpłatność należna od przedsiębiorstwa FDJ była znacznie niższa od wartości bieżącej netto praw wyłącznych, co oznacza, że zwrot przewyższa rozsądny zysk. EGBA utrzymywało, że metoda użyta przez władze francuskie, aby ustalić należną opłatę (metoda dyferencyjna), i ich szacunki (wartość praw przed i wprowadzeniu ustawy PACTE) były błędne.
- (53) Europejskie Stowarzyszenie Gier i Zakładów uznało, że wszystkie wątpliwości wyrażone przez Komisję w decyzji o wszczęciu postępowania, o których mowa w motywach 26–32 niniejszej decyzji, były zasadne.

4.2.2. AFJEL/BGC

- (54) AFJEL i BGC twierdziły, że opłata w wysokości 380 mln EUR należna od przedsiębiorstwa FDJ z tytułu praw wyłącznych w okresie 25 lat (2019–2044) była niewystarczająca.
- (55) AFJEL i BGC podtrzymały swoją argumentację, zgodnie z którą odpłatność w wysokości 380 mln EUR nie odpowiadała cenie rynkowej. Po pierwsze, stwierdziły one, że metoda zastosowana do obliczenia opłaty była błędna, ponieważ była sprzeczna z precedensem OPAP. Zakwestionowały one pogląd władz francuskich, zgodnie z którym prawa przedsiębiorstwa FDJ po wprowadzeniu ustawy PACTE były kontynuacją praw sprzed ustawy PACTE i nie stanowiły nowych praw: w ich opinii ustawa PACTE wprowadziła nowe ramy prawne obejmujące istotne zmiany w zasadach sprzed ustawy PACTE. Utrzymywały one również, że odpłatność należy obliczać z uwzględnieniem całej niezgodnej z prawem pomocy otrzymanej w latach 2010–2019. Po drugie, podniosły one, że przedsiębiorstwu FDJ nie przysługuje prawo do odszkodowania w przypadku cofnięcia praw wyłącznych. Po trzecie, twierdziły one, że opłaty nie oszacowano prawidłowo, ponieważ władze francuskie błędnie przyjęły, że reforma mogła mieć negatywny wpływ na przedsiębiorstwo FDJ. W rzeczywistości prawa wyłączne, z których przedsiębiorstwo FDJ mogło korzystać, oraz wynikające z nich przychody zabezpieczono i potwierdzono, a ich zakres rozszerzono. Przedsiębiorstwo FDJ korzystało ponadto ze sprzyjającego systemu podatkowego. Po czwarte, twierdziły one, że Francja nie ustaliła wartości rozszerzonego zakresu możliwości prowadzenia gier oferowanego przedsiębiorstwu FDJ na podstawie praw wyłącznych po wejściu w życie ustawy PACTE.

4.2.3. BETCLIC

- (56) W swoich uwagach BETCLIC poinformował Komisję o bieżących działaniach przed radą stanu, których celem było zakwestionowanie dekrétów przyjętych na podstawie zarządzenia z 2019 r. (zob. motyw 16 niniejszej decyzji).
- (57) BETCLIC przekazał Komisji wnioski złożone radzie stanu, w których, powołując się na precedens OPAP, utrzymywał on, że odpłatność uiszczona przez przedsiębiorstwo FDJ w zamian za prawa wyłączne była niewystarczająca.

⁽³¹⁾ Zob. motyw 98 decyzji o wszczęciu postępowania.

5. UWAGI WŁADZ FRANCUSKICH

- (58) 26 maja 2020 r. władze francuskie odpowiedziały na pisma Komisji z dnia 25 lutego 2020 r. i 13 marca 2020 r. 3 listopada 2021 r. władze francuskie przedstawiły uwagi dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania z dnia 26 lipca 2021 r., a 22 kwietnia 2022 r. – przekazały dalsze uwagi.
- (59) Po pierwsze, władze francuskie argumentowały, że ustawa PACTE nie spowodowała cofnięcia praw i nie przenosiła nowych praw, lecz zmieniła ramy prawne dotyczące praw, które znajdowały się już w posiadaniu przedsiębiorstwa FDJ. Ich zdaniem (i) podmiot uprawniony (przedsiębiorstwo FDJ), charakter prawny praw wyłącznych i ich zakres pozostały niezmienione; (ii) skrócono jedynie okres obowiązywania praw (uprzednio na czas nieokreślony, obecnie na okres 25 lat) oraz (iii) zacieśniono ramy prawne, w szczególności w odniesieniu do systemu podatkowego i utworzenia organu regulacyjnego, a zakres praw doprecyzowano w ustawie PACTE. Władze francuskie oparły się na ogólnej analizie ustawy PACTE, która bazuje na dokumentach parlamentarnych ⁽³²⁾ i stanowiskach rady stanu ⁽³³⁾, harmonogramie wejścia w życie różnych zmian praw wyłącznych wprowadzonych w różnych terminach oraz na interpretacji zgody komisji udziałów i przeniesień na wynagrodzenie finansowe należne od przedsiębiorstwa FDJ na podstawie ustawy PACTE ⁽³⁴⁾.
- (60) Po drugie, jeśli chodzi o odpłatność za prawa wyłączne, władze francuskie uznały, że nie zaniżono jej przy obliczaniu korzyści finansowej przedsiębiorstwa FDJ za pomocą metody dyferencyjnej.
- (61) Zauważyły one, że metody szacowania wynagrodzenia nie można porównywać z metodą wskazaną w precedensie OPAP, ponieważ przed wprowadzeniem ustawy PACTE przedsiębiorstwo FDJ korzystało z praw wyłącznych na czas nieokreślony. Przedsiębiorstwu FDJ nie przyznano ponadto nowych praw wyłącznych, ale zabezpieczono i ograniczono w czasie istniejące prawa. Co więcej, uznały one, że wartość zabezpieczonych praw wyłącznych przedsiębiorstwa FDJ uwzględniono przy obliczaniu wynagrodzenia finansowego.
- (62) Po trzecie, władze francuskie utrzymywały, że zgodnie z metodą dyferencyjną wartość godziwa praw przed wprowadzeniem ustawy PACTE nie była niedoszacowana, ponieważ ustawa nie umożliwiła przedsiębiorstwu FDJ tworzenia nowych gier.
- (63) Władze francuskie utrzymywały, że komisja udziałów i przeniesień oszacowała opłatę niezależnie, zgodnie z podejściem opartym na wielu kryteriach, przy użyciu obiektywnych metod, na podstawie sprawozdań sporządzonych przez banki doradzające państwu francuskiemu.
- (64) Po czwarte, władze francuskie wskazały, że chociaż żadnej odpłatności nie uiszczone formalnie na podstawie przepisów dotyczących pomocy państwa przed wprowadzaniem ustawy PACTE, przedsiębiorstwo FDJ, od momentu utworzenia, dokonywało znacznych wypłat na rzecz państwa w formie opłaty od kwot będących przedmiotem zakładów.
- (65) Twierdziły one również, że sprawy przedsiębiorstwa FDJ nie można porównać ze sprawą OPAP, która obejmowała przyznanie nowych praw i przedłużenie praw, które wkrótce wygasną, podczas gdy w sprawie przedsiębiorstwa FDJ Francja wykorzystała jedynie ustawę PACTE do zmiany praw o charakterze ciągłym przyznanych przedsiębiorstwu FDJ. Podniosły one również, że odpłatność w wysokości 380 mln EUR jest porównywalna z odpłatnością, którą Komisja zaakceptowała w precedensie OPAP. Władze francuskie obliczyły, że w stosunku do odpowiednich przychodów z gier brutto przedsiębiorstwa FDJ ⁽³⁵⁾ i OPAP, opłaty pobierane od każdego podmiotu były podobne, a nawet bardzo podobne.
- (66) Po piąte, władze francuskie utrzymywały, że przedmiotowy środek nie miał wpływu na konkurencję, ponieważ przedsiębiorstwo FDJ, jako podmiot posiadający prawa wyłączne, miało monopol prawny, co oznaczało brak konkurencji na rynku lub w odniesieniu do rynku. Władze francuskie argumentowały ponadto, że korzyść finansowa dla przedsiębiorstwa FDJ wynikająca z przyznania praw wyłącznych prawdopodobnie nie utrudniła podmiotom z innych państw członkowskich wejścia na rynek francuski, ponieważ nie konkurowały one z grami oferowanymi przez przedsiębiorstwo FDJ na podstawie praw wyłącznych.

⁽³²⁾ Zob. sprawozdania parlamentarne nr 1088 z dnia 15 września 2018 r. w imieniu specjalnej komisji parlamentarnej, której powierzono przegląd projektu ustawy PACTE, oraz nr 254 w imieniu specjalnej komisji Senatu, której powierzono przegląd projektu ustawy PACTE.

⁽³³⁾ Opinie rady stanu nr 394599 i 395021 z dnia 14 czerwca 2018 r.

⁽³⁴⁾ Zob. opinia komisji udziałów i przeniesień nr 2019-A.C.-1 z dnia 7 października 2019 r.

⁽³⁵⁾ Władze francuskie obliczyły, że prawa wyłączne OPAP faktycznie wyceniono jedynie na 75 mln EUR, co stanowiło około 4,8 % jego przychodów z gier brutto w 2018 r. lub 0,48 % za rok obowiązywania koncesji, podczas gdy kwota 380 mln EUR przeznaczona na zabezpieczenie praw wyłącznych przedsiębiorstwa FDJ odpowiadała 7,4 % jego przychodów z gier brutto w 2018 r. lub 0,3 % za rok obowiązywania koncesji.

- (67) Po szóste, w piśmie z dnia 15 kwietnia 2022 r. władze francuskie wskazały, że zabezpieczenie praw wyłącznych przedsiębiorstwa FDJ na mocy ustawy PACTE nie sprawiło, że prawa te stały się nieodwołalne, ponieważ ustawodawca zachował uprawnienie do tego, aby je cofnąć przed ich wygaśnięciem. W ustawie nr 2010-476 z dnia 12 maja 2010 r., zmienionej zarządzeniem z 2019 r., przewidziano już ponadto mechanizm zawieszania lub cofania licencji przedsiębiorstwa FDJ na organizowanie gier przez organ regulacyjny w związku z nieprzestrzeganiem zatwierdzonych warunków prowadzenia gier oraz mechanizm zawieszania lub zakazywania przez ministra właściwego do spraw budżetu prowadzenia gier ze względów porządku publicznego. Mechanizmy te miały zastosowanie do wszystkich gier prowadzonych przez przedsiębiorstwo FDJ na podstawie praw wyłącznych. Pozytywny wpływ zabezpieczenia praw na podstawie ustawy PACTE polegał na przejściu od praw wyłącznych przyznanych wcześniej na mocy dekretu na czas nieokreślony do praw wyłącznych przewidzianych w ustawie na maksymalny okres 25 lat (co skutkuje zmniejszeniem premii z tytułu ryzyka w ramach kosztów kapitałowych przedsiębiorstwa FDJ) oraz na ustanowieniu bardziej stabilnych ram podatkowych. Wpływ ten uwzględniono w szacunkach komisji udziałów i przeniesień dotyczących opłaty należnej od przedsiębiorstwa FDJ. Władze francuskie wskazały ponadto, że w ich opinii istniejące kontrole gier oferowanych przez przedsiębiorstwo FDJ znacznie zaostrzono w wyniku reformy oraz że zakres jego praw wyłącznych ściślej określono w wyniku wprowadzenia ustawy PACTE ⁽³⁶⁾.
- (68) Ponadto władze francuskie poinformowały Komisję o decyzjach rady stanu nr 436434, 436450, 436814, 436822, 436866, 436439, 436441 i 436449 z dnia 14 kwietnia 2023 r., w których oddalono wszystkie wnioski skarżących ⁽³⁷⁾ i potwierdzono w szczególności ciągłość praw wyłącznych FDJ przed i po wprowadzeniu ustawy PACTE. Zdaniem władz francuskich potwierdziło to ich podejście polegające na obliczeniu odpłatności z tytułu praw wyłącznych za pomocą metody dyferencyjnej.

6. OCENA ŚRODKA

- (69) Zgodnie z art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej („TFUE”) „wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.
- (70) W związku z powyższym, aby środek mógł kwalifikować się jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, musi on spełniać następujące łączne warunki:
- a) przedmiotowy środek jest finansowany przy użyciu zasobów państwowych i można go przypisać państwu,
 - b) środek przynosi korzyść gospodarczą beneficjentowi lub beneficjentom,
 - c) korzyść ta musi być selektywna oraz
 - d) przedmiotowy środek zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem oraz może wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

6.1. Istnienie pomocy państwa

6.1.1. Pojęcie przedsiębiorstwa i działalności gospodarczej

- (71) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pojęcie „przedsiębiorstwa” obejmuje każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, niezależnie od jego statusu prawnego i sposobu jego finansowania ⁽³⁸⁾. Klasyfikacja indywidualnego podmiotu zależy w związku z tym wyłącznie od charakteru jego działalności. Trybunał Sprawiedliwości utrzymuje, że wszelka działalność polegająca na oferowaniu towarów i usług na rynku stanowi działalność gospodarczą ⁽³⁹⁾.

⁽³⁶⁾ Według władz francuskich regulacje obowiązujące przed ustawą PACTE nie zawierały żadnych przepisów dotyczących maksymalnej liczby loterii, które mogło obsługiwać przedsiębiorstwo FDJ, podczas gdy w ustawie PACTE określono: łącznie 140 loterii z pułapem 40 gier offline i 100 gier online (zob. art. D.322-14 kodeksu bezpieczeństwa wewnętrznego).

⁽³⁷⁾ Z wyjątkiem wniosku dotyczącego wysokości opłaty, w odniesieniu do którego rada stanu postanowiła zawiesić postępowanie do czasu wydania decyzji przez Komisję.

⁽³⁸⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 września 2000 r., Pavlov i in., sprawy połączone od C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, pkt 74.

⁽³⁹⁾ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 czerwca 1987 r., Komisja/Włochy, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, pkt 7; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 18 czerwca 1998 r., Komisja/Włochy, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, pkt 36; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 września 2000 r., Pavlov i in., sprawy połączone od C-180/98 do C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, pkt 75.

- (72) Przedsiębiorstwo FDJ prowadzi odpłatnie gry losowe (konkursy z nagrodami i gry o natychmiastowym rezultacie) oraz zakłady sportowe (z wyłączeniem wyścigów konnych) na rynku gier hazardowych (zob. sekcja 2.1 niniejszej decyzji).
- (73) FDJ jest zatem przedsiębiorstwem prowadzącym działalność gospodarczą w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

6.1.2. *Wykorzystanie zasobów państwowych i możliwość przypisania środków państwu*

- (74) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE wyłącznie środki przyznane przez państwa lub przy użyciu zasobów państwowych mogą stanowić pomoc państwa. Przyznanie korzyści bezpośrednio lub pośrednio przy użyciu zasobów państwowych i możliwość przypisania takiego środka państwu stanowią dwa odrębne i kumulatywne warunki istnienia pomocy państwa ⁽⁴⁰⁾.
- (75) Jeżeli chodzi o kryterium dotyczące możliwości przypisania środka państwu, Komisja zauważa, że reformę praw wyłącznych wprowadzono za pomocą ustawy PACTE, zarządzenia z 2019 r. i dekretu wykonawczego nr 2019-1060 z dnia 17 października 2019 r. ⁽⁴¹⁾. W związku z tym środek można przypisać państwu, ponieważ wprowadzono w nim właściwe akty prawne.
- (76) W odniesieniu do kryterium dotyczącego zasobów państwowych należy zauważyć, że przyznając specjalne prawa państwo może działać jako organ regulacyjny i zgodnie z prawem podjąć decyzję o tym, aby nie dążyć do osiągnięcia jak największych przychodów, które w przeciwnym razie mogłyby zostać osiągnięte, bez objęcia ich zasadami pomocy państwa, z zastrzeżeniem, że wszystkie zainteresowane podmioty gospodarcze są traktowane zgodnie z zasadą niedyskryminacji oraz że istnieje nieodłączny związek między osiągnięciem celu regulacyjnego a rezygnacją z przychodów ⁽⁴²⁾. W takich przypadkach proces wyboru powinien podlegać kryteriom ustalonym w wyprzedzeniu w przejrzysty i niedyskryminujący sposób ⁽⁴³⁾. W takim scenariuszu podmioty uprawnione nie otrzymywałyby pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Oczywiście jest jednak, że warunki te nie wystąpiły w przedmiotowej sprawie. Ponadto przyznanie prawa wyłącznego jest ze swej natury dyskryminacyjne, w związku z czym wyżej wymienione warunki nie mogą zostać spełnione. Przekazanie środków nie jest konieczne, aby stwierdzić, że zaangażowane są zasoby państwowe. Rezygnacja z przychodów, które w przeciwnym razie wpłynęłyby na rzecz państwa, stanowi przekazanie zasobów państwowych ⁽⁴⁴⁾.
- (77) W związku z tym przedmiotowy środek można przypisać państwu francuskiemu i przyznano go przy użyciu zasobów państwowych.

⁽⁴⁰⁾ Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 maja 2002 r., Francja/Komisja (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, pkt 24; wyrok Sądu z dnia 5 kwietnia 2006 r., Deutsche Bahn AG/Komisja, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, pkt 103.

⁽⁴¹⁾ W związku z tym zob. motywy 16–18 niniejszej decyzji.

⁽⁴²⁾ Zob. decyzja Komisji z dnia 20 lipca 2004 r. w sprawie pomocy państwa NN 42/2004 – Francja – zmiana opłat należnych od Orange i SFR z tytułu udzielenia licencji na UMTS (Dz.U. C 275 z 8.11.2005, s. 3), pkt 28, 29 i 30, utrzymana w mocy przez sądy unijne (wyrok Sądu z dnia 4 lipca 2007 r., Bouygues SA/Komisja, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, pkt 108–111 i 123, oraz wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 kwietnia 2009 r., Bouygues i Bouygues Télécom/Komisja, C-431/07 P, ECLI:EU:C:2009:223, pkt 94–98 i 125). W tej sprawie, jeśli chodzi o udzielenie licencji na widmo radiowe UMTS, państwo pełniło jednocześnie rolę regulatora telekomunikacji i zarządcy takich zasobów publicznych oraz dążyło do osiągnięcia celów regulacyjnych określonych w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 97/13/WE z dnia 10 kwietnia 1997 r. w sprawie wspólnych ram udzielania ogólnych zezwoleń i pojedynczych licencji w dziedzinie usług telekomunikacyjnych (Dz.U. L 117 z 7.5.1997, s. 15). Sądy unijne potwierdziły, że w takiej sytuacji udzielanie licencji bez maksymalizacji przychodów, które można byłoby uzyskać, nie stanowi przyznania pomocy państwa, ponieważ przedmiotowe środki są uzasadnione celami regulacyjnymi określonymi w dyrektywie 97/13/WE i są zgodne z zasadą niedyskryminacji. Z kolei w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 września 2011 r., Komisja/Niderlandy, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, pkt 88 i nast., Trybunał nie zidentyfikował powodów o charakterze regulacyjnym, które uzasadniałyby przyznanie pomocy bez uwzględnienia podlegających swobodnej wymianie handlowej uprawnień do emisji. Zob. także wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, pkt 46 i nast.

⁽⁴³⁾ Zob. wyrok Sądu z dnia 4 lipca 2007 r., Bouygues SA/Komisja, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, pkt 104.

⁽⁴⁴⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 maja 2000 r., Francja/Ladbroke Racing Ltd i Komisja, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, pkt 48–51.

6.1.3. *Selektywność*

- (78) Aby środek można było uznać za pomoc państwa, musi on być selektywny, tzn. sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (79) Środek objęty niniejszą decyzją (przyznanie przedsiębiorstwu FDJ praw wyłącznych na 25 lat pod warunkiem uiszczenia odpłatności w wysokości 380 mln EUR) dotyczy wyłącznie przedsiębiorstwa FDJ.
- (80) Ponieważ jest to pomoc indywidualna, zakłada się, że ma ona charakter selektywny. W każdym razie przedsiębiorstwo FDJ jest jedynym beneficjentem praw wyłącznych do prowadzenia loterii offline i online oraz zakładów sportowych sprzedawanych w punktach stacjonarnych.

6.1.4. *Zakłócenie konkurencji oraz wpływ na wymianę handlową*

- (81) Uznaje się, że środek przyznany przez państwo zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, jeżeli może on powodować poprawę pozycji konkurencyjnej beneficjenta w porównaniu z pozycją innych przedsiębiorstw, z którymi beneficjent konkuruje⁽⁴⁵⁾. Ze względów praktycznych zasadniczo uznaje się istnienie zakłócenia konkurencji w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jeżeli państwo przyzna korzyść finansową przedsiębiorstwu w sektorze liberalizowanym, gdzie istnieje lub mogłaby istnieć konkurencja⁽⁴⁶⁾.
- (82) Komisja zauważa, że sektor gier hazardowych online (zakłady na wyścigi konne online, zakłady sportowe i gry pokerowe) jest otwarty na konkurencję od wejścia w życie ustawy nr 2010-476 z dnia 12 maja 2010 r. Przedsiębiorstwo FDJ konkuruje na rynku zakładów sportowych online (z wyłączeniem wyścigów konnych). W związku z tym wszelkie korzyści finansowe związane z przyznaniem praw wyłącznych może wzmocnić pozycję konkurencyjną FDJ w stosunku do innych przedsiębiorstw konkurujących, w szczególności na rynku zakładów sportowych online.
- (83) W tym względzie władze francuskie twierdziły, że środek nie mógł wzmocnić pozycji konkurencyjnej przedsiębiorstwa FDJ w stosunku do innych przedsiębiorstw konkurujących.
- (84) Władze francuskie utrzymują, że (i) przedsiębiorstwo FDJ posiada monopol prawny na analizowaną działalność, co oznacza, że nie ma konkurencji na rynku ani o rynek, oraz (ii) że przedsiębiorstwo FDJ prowadzi działalność w oparciu o prawa wyłączne na rynkach właściwych niezależnych od innych rodzajów działalności w zakresie gier hazardowych, które podlegają konkurencji (zakładów na wyścigi konne online, zakładów sportowych i gier pokerowych).
- (85) Jednocześnie, od momentu powstania przedsiębiorstwa FDJ, nic nie stało na przeszkodzie temu, by przedsiębiorstwo to działało w innych państwach członkowskich UE na rynkach otwartych na konkurencję lub konkurowało z innymi podmiotami gospodarczymi o prawa wyłączne w innych państwach członkowskich. Istotnie, przedsiębiorstwo FDJ prowadzi działalność w kilku państwach poza Francją (na przykład w 2023 r. nabyło spółkę Premier Lotteries Ireland, która posiada prawa wyłączne do prowadzenia irlandzkiej loterii narodowej do 2034 r.). Przedsiębiorstwo FDJ prowadzi również działalność na kilku rynkach usług poza tymi, które są objęte prawami wyłącznymi, takich jak rynek zakładów sportowych online.
- (86) Środek ten może zatem zakłócać konkurencję w sektorze gier hazardowych, w szczególności na rynku loterii i zakładów sportowych.
- (87) W odniesieniu do kryterium wpływu na wymianę handlową, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem nie jest konieczne ustalenie, czy pomoc ma rzeczywisty wpływ na wymianę handlową między państwami członkowskimi; należy raczej zbadać potencjalny wpływ pomocy na taką wymianę handlową⁽⁴⁷⁾. W niniejszej sprawie ustawa nr 2010-476 z dnia 12 maja 2010 r. poprzez liberalizację sektora gier hazardowych online zezwalała podmiotom gospodarczym z innych państw członkowskich na wejście na rynek francuski. W związku z tym korzyść finansowa, z której przedsiębiorstwo FDJ korzysta z uwagi na przyznane mu prawa wyłączne, może utrudnić tym podmiotom gospodarczym wejście na rynek i wpłynąć na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

⁽⁴⁵⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 września 1980 r., Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, pkt 11. Wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2000 r., Alzetta, sprawy połączone T-298/97, T-312/97 itd., ECLI:EU:T:2000:151, pkt 80.

⁽⁴⁶⁾ Wyrok Sądu z dnia 15 czerwca 2000 r., Alzetta, sprawy połączone T-298/97, T-312/97 itd., ECLI:EU:T:2000:151, pkt 141–147; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 24 lipca 2003 r., Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

⁽⁴⁷⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 2015 r., Eventech/The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, pkt 65; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2013 r., Libert i inni, sprawy połączone C-197/11 i C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, pkt 76.

- (88) Podsumowując, Komisja uważa, że środek zakłóca lub może zakłócać konkurencję i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

6.1.5. Istnienie korzyści gospodarczej

- (89) W celu dokonania oceny, czy dany środek państwowy stanowi pomoc państwa dla przedsiębiorstwa zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE, należy określić, czy dane przedsiębiorstwo odnosi korzyść gospodarczą pozwalającą mu uniknąć konieczności ponoszenia kosztów, które normalnie musiałoby ponieść z własnych zasobów finansowych, lub czy odnosi korzyść, której by nie uzyskało w normalnych warunkach rynkowych, tj. bez interwencji państwa ⁽⁴⁸⁾.
- (90) W odniesieniu do przyznawania praw wyłącznych korzyść występuje, jeżeli odpłatność uiszczana przez beneficjenta jest niewystarczająca, aby można ją było uznać za zgodną z ceną rynkową ⁽⁴⁹⁾.
- (91) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja zakwestionowała podejście przyjęte przez władze francuskie, aby określić wysokość odpłatności (metoda dyferencyjna), i wyraziła wątpliwości co do zgodności kwoty 380 mln EUR z ceną rynkową ⁽⁵⁰⁾. Tym samym w przedmiotowej decyzji Komisja zauważyła, że odpłatność uiszczona z tytułu przyznanych praw wyłącznych wydaje się znacznie niższa niż ta, którą można uznać za cenę rynkową, dzięki czemu przedsiębiorstwo FDJ odniosło korzyść.

6.1.5.1. Metodyka obliczania odpłatności

6.1.5.1.1. Uzasadnienie zastosowania metody dyferencyjnej do obliczenia odszkodowania za lata 2019–2044

- (92) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja przyjęła wstępne stanowisko, że prawa przyznane przedsiębiorstwu FDJ na mocy ustawy PACTE były nowymi prawami ze względu na zmianę ram prawnych i nowe cechy praw wyłącznych wynikających z reformy (w szczególności okres obowiązywania praw, należna odpłatność i zabezpieczenie praw ⁽⁵¹⁾).
- (93) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja uznała argumentację przedstawioną przez władze francuskie, opartą na twierdzeniu, że prawa stanowią kontynuację istniejących praw, za niezasadną. Komisja stwierdziła, że ustawa PACTE miała istotny wpływ na system praw wyłącznych sprzed ustawy PACTE, który został przez nią znacznie zmieniony, w związku z czym system praw wyłącznych po wprowadzeniu ustawy PACTE stanowi nową pomoc.
- (94) Komisja zauważyła, że – jak wskazały władze francuskie po wszczęciu formalnego postępowania – prawa wyłączne przedsiębiorstwa FDJ istniały przed wprowadzeniem ustawy PACTE. Prawa te wynikają z aktów prawnych sprzed ustawy PACTE, w szczególności z dekretów z dnia 9 listopada 1978 r. i 1 kwietnia 1985 r. Chociaż dekrety te uchylono po przyjęciu ustawy PACTE (a zatem w czasie, gdy ustawa PACTE była już prawnym instrumentem w odniesieniu do praw), same prawa wyłączne jedynie zmieniono, a nie cofnięto. Władze francuskie wskazały również, że wcześniejsze prawa mają „prawdziwy ekonomiczny charakter”, ponieważ przedsiębiorstwo FDJ co do zasady byłoby uprawnione do odszkodowania w przypadku cofnięcia tych praw. W związku z tym Komisja zauważyła, że zarówno w starych ramach prawnych (obowiązujących przed wprowadzeniem ustawy PACTE), jak i w nowych ramach prawnych (wynikających z ustawy PACTE) prawa wyłączne przedsiębiorstwa FDJ mogły i nadal

⁽⁴⁸⁾ Wyrok z dnia 11 lipca 1996 r., Syndicat français de l'Express international (SFEI) i in./La Poste i in., C-39/94, ECLI:EU:C:1996:285, pkt 60 i 61; wyrok z dnia 29 kwietnia 1999 r., Królestwo Hiszpanii/Komisja Wspólnot Europejskich, C-342/96, ECLI:EU:C:1999:210, pkt 41.

⁽⁴⁹⁾ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 maja 2003 r. w sprawie C-462/99, Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH/Telekom-Control-Kommission i Mobilkom Austria AG, ECLI:EU:C:2003:297, pkt 92 i 93; wyrok Sądu z dnia 4 lipca 2007 r. w sprawie T-475/04, Bouygues oraz Bouygues Télécom SA przeciwko Komisji, ECLI:EU:T:2007:196, pkt 101, 104, 105 i 111.

⁽⁵⁰⁾ Szczegółowe wyjaśnienie znajduje się w motywach 98–113 decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽⁵¹⁾ Ustalono, że stwierdzono istnienie nowych cech: (i) okresu obowiązywania praw (uprzednio przyznanych na czas nieokreślony, które obecnie przyznano na okres 25 lat); (ii) istnienia odpłatności, która ma zostać wypłacona państwu (choć wcześniej przyznano je bez opłaty, w dekrete nr 2019-1060 z dnia 17 października 2019 r. ustalono opłatę za prawa wyłączne w kwocie 380 mln EUR); (iii) mniejszego ryzyka zmiany przez państwo ram podatkowych i zakresu przyznanych praw (w porównaniu z poprzednią sytuacją reforma zabezpieczyła prawa wyłączne i ustabilizowała ramy podatkowe).

mogą zostać zgodnie z prawem cofnięte (z zastrzeżeniem odmiennych ustaleń). W związku z tym fakt, że ustawa PACTE zabezpieczała prawa przedsiębiorstwa FDJ, nie stanowi zmiany charakteru tych praw. Podobnie, jak wskazały władze francuskie, ustawa PACTE nie zmieniała głównych cech praw. Ustawa ta jedynie zmieniła warunki wykonywania tych praw w ramach prywatyzacji przedsiębiorstwa FDJ poprzez zmianę ram podatkowych, określenie czasu obowiązywania praw, bardziej precyzyjne określenie, które gry wchodzą w zakres praw wyłącznych, oraz ustanowienie organu regulacyjnego ⁽⁵²⁾.

- (95) Komisja zauważa, że ocenę tę potwierdziła rada stanu w decyzjach z 14 kwietnia 2023 r. (zob. motyw 68) ⁽⁵³⁾. Rada stanu uznała również, że gry, które przedsiębiorstwo FDJ mogło prowadzić na podstawie praw wyłącznych zgodnie z ustawą PACTE, określono w sposób jasny i szczegółowy, co oznacza, że przedsiębiorstwo FDJ nie byłoby w stanie rozwijać, w ramach monopolu, gier w segmentach gier hazardowych i zakładów, które były otwarte na konkurencję ⁽⁵⁴⁾. Koncepcję, zgodnie z którą „wypowiedziano prawa wyłączne przyznane przedsiębiorstwu FDJ na czas nieokreślony i udzielono mu nową licencję”, komisja udziałów i przeniesień uznała za „scenariusz teoretyczny, a nie ten przewidziany w ustawie PACTE”. Komisja udziałów i przeniesień potwierdziła również, że ustawa PACTE jedynie zmieniła prawa wyłączne przedsiębiorstwa FDJ.

6.1.5.1.2. Zastosowanie metody dyferencyjnej do obliczenia odpłatności uiszczanej przez przedsiębiorstwo FDJ

- (96) Chociaż Komisja uważa, że metoda dyferencyjna jest uzasadniona w świetle wątpliwości wyrażonych w decyzji o wszczęciu postępowania (zob. motyw 26–32), nadal nie jest jasne, czy zastosowanie tej metody przez władze francuskie wyklucza istnienie korzyści dla przedsiębiorstwa FDJ.
- (97) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja wyraziła wątpliwości co do obliczeń przeprowadzonych przez władze francuskie przy zastosowaniu metody dyferencyjnej. Wątpliwości te dotyczyły: (i) wartości godziwej przyszłych praw z uwzględnieniem wpływu ustawy PACTE (scenariusz faktyczny) ⁽⁵⁵⁾; (ii) wartości godziwej przyszłych praw bez uwzględnienia wpływu ustawy PACTE (scenariusz kontrfaktyczny – metody 1 i 2) ⁽⁵⁶⁾; oraz (iii) możliwości uzyskania przez przedsiębiorstwo FDJ odszkodowania z tytułu odpowiedzialności obiektywnej państwa (alternatywny scenariusz kontrfaktyczny – metoda 3).
- (98) Aby obliczyć opłatę w momencie przyjęcia ustawy PACTE, władze francuskie oszacowały najpierw wartość biznesplanu po wprowadzeniu ustawy PACTE (scenariusz faktyczny), wykorzystując obliczoną wartość bieżącą netto przyszłych praw wyłącznych. Te ostatnie obliczenia oparto na najnowszym biznesplanie dotyczącym działalności prowadzonej na podstawie praw wyłącznych, który wykorzystano do tego, aby wycenić FDJ w kontekście planowanej pierwszej oferty publicznej. Komisja zauważa, że biznesplan po wprowadzeniu ustawy PACTE opracowano w sposób realistyczny i jest on zgodny z rzeczywistością rynkową, ponieważ opiera się na prognozach finansowych sporządzonych na podstawie ocen działalności przedsiębiorstwa FDJ, które przeprowadziło osiem instytucji finansowych ⁽⁵⁷⁾. Parametry regulacyjne i prawne leżące u podstaw planu mają ponadto zastosowanie przez cały okres obowiązywania praw wyłącznych, w tym szczególnie system opodatkowania gier wynikający z samej ustawy PACTE.

⁽⁵²⁾ W związku z tym Komisja zauważyła również, że wydaje się wiarygodne założenie, iż przedsiębiorstwo FDJ otrzyma odszkodowanie w przypadku cofnięcia tych praw, w szczególności w świetle precedensu dotyczącego Loto wskazanego przez UBFT w motywie 49. Chociaż niezwykle trudno jest oszacować wysokość takiego odszkodowania, Komisja zgadza się, że mogłoby ono przekroczyć konkretną kwotę odszkodowania z tytułu przeniesienia aktywów wymaganą do tego, aby skorzystać z tych praw, którą przewidziano w umowie z dnia 29 grudnia 1978 r., a do której Komisja odniosła się w decyzji o wszczęciu postępowania.

⁽⁵³⁾ Zob. decyzje rady stanu z dnia 14 kwietnia 2023 r., nr 436434 i 436439. Rada stanu nie wypowiedziała się w przedmiocie ewentualnego istnienia pomocy państwa i zawiesiła postępowanie do czasu wydania przez Komisję ostatecznej decyzji w tej kwestii. Tymczasem sprawozdawca publiczny rady stanu uznał, że metoda zastosowana do obliczenia opłaty jest uzasadniona i nie dopatrywał się żadnych oczywistych błędów w ocenie w odniesieniu do obliczeń.

⁽⁵⁴⁾ Pkt 21 decyzji nr 436439. „W art. L.322-8–L.322-9-3 kodeksu bezpieczeństwa wewnętrznego, w brzmieniu zaczerpniętym z zarządzenia, opisano w sposób jasny i szczegółowy sposób poszczególnych gier, a także ich kategorie i zakresy, które wchodzą w zakres praw wyłącznych przyznanych przedsiębiorstwu LFDJ; ponadto powyższe odpowiada zakresowi gier, na których prowadzenie przedsiębiorstwu LFDJ zezwolono już na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy z dnia 22 maja 2019 r.”.

⁽⁵⁵⁾ Wartość praw po wprowadzeniu ustawy PACTE oszacowano na [...]–[...] EUR, w zależności od średniego ważonego kosztu kapitału i przychodów z tytułu praw wyłącznych.

⁽⁵⁶⁾ Wartość praw przyszłych sprzed ustawy PACTE oszacowano na [...]–[...] EUR.

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

- (99) Po drugie, władze francuskie obliczyły wartość bieżącą netto przyszłych praw wyłącznych na podstawie biznesplanu sprzed ustawy PACTE przy użyciu trzech metod i 11 różnych scenariuszy, z których każdy różnił się zgodnie z założeniami dotyczącymi stawki prowizji, tj. udziału zakładów należnych przedsiębiorstwu FDJ po odliczeniu szczególnych danin publicznych od gier hazardowych – a tym samym opłaty przedsiębiorstwa FDJ – (metoda 1), średniego ważonego kosztu kapitału („WACC”) (metoda 2) oraz odszkodowania należnego od państwa, gdyby prawa wyłączne cofnięto w 2019 r. (metoda 3). Chociaż komisja udziałów i przeniesień wyraźnie tego zażądała, metodę 3 zastosowano jedynie po to, aby uzupełnić metody 1 i 2.
- (100) Poprzez zastosowanie metody zdyskontowanych przepływów pieniężnych przy średnim ważonym koszcie kapitału (WACC), szacowanym na około 7 %, za pomocą metody 1 (metody „z wykorzystaniem biznesplanu”) oceniono różnicę w wartości praw wyłącznych przedsiębiorstwa FDJ w oparciu o biznesplan⁽⁵⁸⁾ sprzed i po wprowadzeniu ustawy PACTE, na które wpływ miało kilka negatywnych scenariuszy spowodowanych potencjalnymi niekorzystnymi zmianami ram prawnych i podatkowych w przypadku braku ustawy PACTE.
- (101) Drugi biznesplan (sprzed ustawy PACTE, kontrfaktyczny biznesplan) sporządzono w dwóch etapach.
- Początkowo opierał się on na biznesplanie przedsiębiorstwa FDJ (z uwzględnieniem zmian wprowadzonych ustawą PACTE). Zostało to następnie skorygowane, aby zniwelować poszczególne skutki ustawy PACTE (w szczególności skutki dotyczących opodatkowania i czasu obowiązywania) w celu powrotu do pierwotnych ram podatkowych i prawnych.
 - Następnie ten biznesplan wykorzystano jako podstawę różnych scenariuszy odzwierciedlających negatywny wpływ szeregu decyzji, które państwo mogłoby potencjalnie podjąć w odniesieniu do zmian w daninach publicznych lub polityce udzielania licencji na gry hazardowe.
- (102) Trzy scenariusze stanowią kontynuację decyzji, które faktycznie miały wpływ na przedsiębiorstwo w przeszłości, takich jak decyzje o obniżeniu opłaty przedsiębiorstwa lub o nieudzielaniu zezwolenia na nowe formy gier hazardowych. Na podstawie statystyk opracowano kolejne trzy scenariusze, aby określić, które scenariusze są najbardziej prawdopodobne. W poniższej tabeli podsumowano sześć różnych scenariuszy.

Tabela 1

Metoda 1 – Opis sześciu scenariuszy

Scenariusze	Opis
1a)	Rozważono różne scenariusze obejmujące spadek stawki prowizji przedsiębiorstwa w zależności od zakresu zwrotu dla gracza. W każdym scenariuszu podwyższono podatki do różnych poziomów zgodnie ze zmianami, które miały wpływ na przedsiębiorstwo w przeszłości, aby stymulować środki, które państwo mogło wprowadzić w ramach obowiązujących przed wprowadzeniem ustawy PACTE.
1b)	
1c)	
2a)	Dla każdego scenariusza przeprowadzono losowo 500 symulacji pokazujących, w jaki sposób stawka prowizji przedsiębiorstwa FDJ może zmieniać się w oparciu o trzy hipotezy dotyczące rocznego prawdopodobieństwa spadku opłaty przedsiębiorstwa FDJ.
2b)	
2c)	

- (103) Komisja zgadza się, że te sześć scenariuszy oparto na metodach szacowania, które są istotne dla obliczenia opłaty w niniejszej sprawie.
- (104) Komisja przyznaje ponadto, że z natury rzeczy trudno jest przewidzieć, w jaki sposób stawka prowizji przedsiębiorstwa FDJ zmieniałyby się w długim okresie⁽⁵⁹⁾, ponieważ jest to zmienna regulacyjna, która jest zależna od decyzji politycznych.

⁽⁵⁸⁾ Ocena biznesplanu sprzed ustawy PACTE obejmowała czas nieokreślony, aby uwzględnić fakt, że zgodnie z poprzednimi ramami prawnymi prawa wyłączne teoretycznie przyznawano bezterminowo.

⁽⁵⁹⁾ Chociaż dane historyczne wskazują na spadek stawki prowizji w latach 2016–2019 i 1997–2006, trudno jest dokonać jakichkolwiek porównań w drugim okresie ze względu na reformę.

- (105) W ramach metody 2 (metoda „z wykorzystaniem WACC”) obliczono przybliżoną różnicę w wartości wynikającej ze spreadu stopy dyskontowej (przy założeniu, że biznesplan pozostał taki sam). Podobnie jak metoda 1, ma ona na celu ilościowe określenie wpływu zabezpieczenia praw wyłącznych przedsiębiorstwa FDJ i ram podatkowych, ale przyjmuje inne podejście (wyższy WACC odzwierciedla wyższy poziom ryzyka odpowiadający mniej stabilnym i przewidywalnym ramom podatkowym i prawnym). Spread stopy dyskontowej oblicza się poprzez zestawienie WACC przedsiębiorstw prowadzących działalność w tym samym sektorze, ale różniących się poziomami bezpieczeństwa w odniesieniu do ram prawnych. Stopę dyskontową zastosowano w odniesieniu do biznesplanu ⁽⁶⁰⁾ sprzed ustawy PACTE z wykorzystaniem WACC odzwierciedlającego premię z tytułu ryzyka w porównaniu z średnim ważonym kosztem kapitału, który wykorzystano przy dyskontowaniu biznesplanu po wprowadzeniu ustawy PACTE. Premię z tytułu ryzyka oszacowano na dwa sposoby. Scenariusz 1 opierał się na różnicy między wartościami beta przedsiębiorstw prowadzących loterie ([...]) a wartościami beta przedsiębiorstw prowadzących gry hazardowe i zakłady sportowe online ([...]), przy czym należy zauważyć, że zakłada się, iż te drugie mają wyższy profil ryzyka (sektor otwarty na konkurencję) niż te pierwsze (niektóre z nich mają monopole). W scenariuszach 2 i 3 wykorzystano różnicę w wartościach WACC opublikowanych przez analityków prowadzących badania nad europejskimi dostawcami energii lub przedsiębiorstwami użyteczności publicznej, biorąc pod uwagę z jednej strony „nieregulowane” przedsiębiorstwa użyteczności publicznej ([...]), a z drugiej strony przedsiębiorstwa uznane za regulowane i prowadzące działalność głównie w dziedzinie dystrybucji i transportu energii, przy czym należy zauważyć, że zakłada się, iż te ostatnie przedsiębiorstwa mają znacznie niższy profil ryzyka. Wszystkie dane liczbowe uzyskane w odniesieniu do poszczególnych scenariuszy, przy zastosowaniu tej metody w odniesieniu do biznesplanów, pozwalają oszacować wysokość opłaty.
- (106) Komisja uważa, że metoda 2 jest również istotna dla obliczenia przybliżonej wysokości opłaty. Co więcej, chociaż uwzględniono różne założenia dotyczące WACC (zob. motyw 105), zdaniem Komisji rozsądne było, aby władze francuskie skupiły się na [...] jako przedsiębiorstwach porównywalnych do celów obliczenia średniego ważonego kosztu kapitału przedsiębiorstwa FDJ, biorąc pod uwagę ich podobieństwa do przedsiębiorstwa FDJ. Istotne jest również porównanie z przedsiębiorstwami działającymi w sektorze energetycznym, ponieważ rozróżnienie między dostawcami energii a przedsiębiorstwami prowadzącymi działalność głównie w dziedzinie dystrybucji i transportu jest podobne, pod względem profilu ryzyka, do porównania między operatorami gier hazardowych online i zakładów sportowych a przedsiębiorstwami oferującymi loterie.
- (107) Metoda 3, czyli metoda „uzupełniająca” wymagana przez komisję udziałów i przeniesień, symulowała skutki teoretycznego scenariusza, w którym państwo i ustawodawca postanowili znieść prawa wyłączne przedsiębiorstwa FDJ, pod warunkiem wypłaty odszkodowania, a następnie przyznać przedsiębiorstwu FDJ licencję na okres 25 lat (czego ustawodawca nie uczynił podczas głosowania nad ustawą PACTE). Wysokość opłaty oblicza się jako różnicę między wartością licencji (łącznie wartością zdyskontowanych przepływów pieniężnych w okresie 25 lat i oszacowaną na podstawie biznesplanu przedsiębiorstwa FDJ po wprowadzeniu ustawy PACTE) a kwotą odszkodowania wypłaconego przedsiębiorstwu FDJ na podstawie odpowiedzialności obiektywnej państwa, która jest równa wartości biznesplanu sprzed ustawy PACTE (łącznie wartością przepływów pieniężnych zdyskontowanych przy tym samym WACC w wysokości około 7 % na czas nieokreślony, uwzględniającej ramy podatkowe sprzed ustawy PACTE i symulującej pogarszający się krajobraz podatkowy, aby odzwierciedlić niepewność podatkową), pomnożoną przez obniżkę wartości odszkodowania.
- (108) Komisja pragnie podkreślić, że bardzo ciężko jest zająć stanowisko w kwestii prawdziwości hipotezy, zgodnie z którą przedsiębiorstwo FDJ poniósłoby stratę i otrzymałoby odszkodowanie z tytułu cofnięcia nieograniczonych w czasie praw wyłącznych. Chociaż władze francuskie przedstawiły dowody wskazujące na to, że teoretycznie przedsiębiorstwo FDJ mogło być uprawnione do odszkodowania, jego kwota byłaby bardzo trudna do oszacowania, w szczególności ze względu na trudności w ocenie, jaką część „szkody” można uznać za „nadzwyczajną” (motyw 108 decyzji o wszczęciu postępowania).
- (109) Po przeanalizowaniu obliczenia opłaty władze francuskie przedstawiły zatem przedziały kwot, których średnie są następujące: w przypadku metody 1, [...] mln EUR; w przypadku metody 2, [...] mln EUR; a w przypadku metody uzupełniającej – [...] mln EUR.
- (110) Z uwagi na powyższe komisja udziałów i przeniesień stwierdziła, że zbadała przedstawione czynniki wpływu oraz różne metody przedstawione przez władze francuskie, i wskazała, iż jej własna ocena doprowadziła do ustalenia opłaty w wysokości 380 mln EUR. Władze francuskie nie były w stanie stwierdzić z całą pewnością, jakie parametry komisja udziałów i przeniesień wykorzystała, aby ustalić wysokość kwoty na 380 mln EUR, ale Francja wskazała, że średnia ze średnich danych ⁽⁶¹⁾ uzyskanych przy zastosowaniu różnych metod wyceny wyniosła 377 mln EUR, a zatem była zbliżona do obliczonej opłaty.

⁽⁶⁰⁾ Ocena biznesplanu sprzed ustawy PACTE obejmowała czas nieokreślony, aby uwzględnić fakt, że zgodnie z poprzednimi ramami prawnymi prawa wyłączne teoretycznie przyznawano bezterminowo.

⁽⁶¹⁾ Średnią ze średnich oblicza się w następujący sposób: [...].

- (111) Komisja zwróciła się do Francji o opracowanie alternatywnej metody (metody 4) obliczania opłaty w oparciu o teoretyczny scenariusz alternatywny, biorąc pod uwagę jej obawy dotyczące okresu obowiązywania praw wyłącznych w przypadku braku ustawy PACTE (scenariusz kontrfaktyczny) w ramach metod 1, 2 i 3. W decyzji o wszczęciu postępowania (motywy 106 i 107) Komisja wyraziła wątpliwości co do zasadności założenia leżącego u podstaw scenariusza alternatywnego, zgodnie z którym przedsiębiorstwo FDJ mogłoby bezterminowo korzystać z praw na tych samych warunkach.
- (112) Metodę 4 oparto na zmienionym przedziale czasowym dotyczących praw wyłącznych w scenariuszu alternatywnym i w rezultacie na korekcie stawek prowizji w czasie, których szczegóły podano w poniższych punktach.
- (113) Zgodnie z metodą 4, warunki sprzed ustawy PACTE dotyczące praw wyłącznych obowiązywały przez maksymalnie 25 lat. Jest to podejście bardziej zachowawcze niż hipoteza przyjęta w trzech pierwotnych metodach, które zakładają, że w przypadku braku ustawy PACTE przedsiębiorstwo FDJ nadal korzystałoby ze wszystkich praw wyłącznych bez ograniczeń czasowych i na tych samych warunkach.
- (114) Zdaniem Komisji nie jest pewne, czy nawet gdyby ustawa PACTE nie została przyjęta, przedsiębiorstwo FDJ mogłoby bezterminowo korzystać z praw wyłącznych na podstawie przepisów sprzed ustawy PACTE, w szczególności dlatego, że w przeszłości regularnie dostosowywano ramy prawne, a także dlatego, że wprowadzając ustawę PACTE, Francja rzeczywiście zdecydowała się ograniczyć okres obowiązywania praw wyłącznych (do 25 lat) gdy większość kapitału przedsiębiorstwa FDJ przeniesiono do sektora prywatnego. Metoda 4 pozwala na uwzględnienie tej niepewności poprzez wprowadzenie do scenariusza kontrfaktycznego – w przypadku braku ustawy PACTE i bez sprywatyzowania przedsiębiorstwa FDJ – założenia, że jego prawa wyłączne wygasłyby po 25 latach. W świetle zmian gospodarczych (takich jak pojawienie się podmiotów oferujących gry hazardowe online po liberalizacji w 2010 r.) Komisja uważa, że okres 25 lat jest bardziej realistyczny niż nieokreślony czas trwania. Można uznać ten pogląd za zachowawczy, biorąc pod uwagę, że do 2019 r. prawa wyłączne obowiązywały od lat 70. XX w., czyli przez ponad 40 lat.
- (115) W tym kontekście metoda 4 opiera się na scenariuszu alternatywnym, w którym czas obowiązywania praw ustalono na 25 lat. Łagodzi to pierwszy negatywny wpływ ustawy PACTE na wartość praw wyłącznych, który to wpływ władze francuskie uwzględniły w metodach 1, 2 i 3 (zob. motyw 22 lit. a)), zgodnie z wątpliwościami wyrażonymi przez Komisję w motywach 106 i 107 decyzji o wszczęciu postępowania.
- (116) Scenariusz ten o wiele bardziej zachowawczy niż scenariusze opracowane przez komisję udziałów i przeniesień na podstawie metod 1, 2 i 3, biorąc pod uwagę zaprzestanie dodatnich przepływów pieniężnych po 25 latach.
- (117) Metoda 4 obejmuje jednak dalszą korektę, a mianowicie zmianę odpłatności (stawki prowizji), którą przedsiębiorstwo FDJ otrzymuje w scenariuszu sprzed ustawy PACTE. Na wniosek Komisji władze francuskie przesłały zmienione parametry dotyczące stawki prowizji, biorąc pod uwagę teoretyczny scenariusz, w którym prawa wyłączne obowiązują przez okres 25 lat.
- (118) W sytuacji, w której prawa wyłączne mogły wygasnąć wcześniej (po 25 latach zamiast na czas nieokreślony), przedsiębiorstwo FDJ ponosiłoby stosunkowo większe ryzyko finansowe, ponieważ miałoby mniej czasu na wygenerowanie zysku. W tych okolicznościach można by twierdzić, że stawki prowizji (a tym samym odpłatność przedsiębiorstwa FDJ) spadłyby o mniej, niż miałyby to miejsce w sytuacji, w której prawa miałyby obowiązywać bezterminowo.
- (119) Zmiany stawek opierają się na przewidywanym wzroście kwot będących przedmiotem zakładów, zgodnie z prognozą zawartą w biznesplanie wykorzystanym do obliczenia opłaty⁽⁶²⁾. W tym celu władze francuskie powołały się na założenia przyjęte w innych metodach, dostosowując częstotliwość obniżania stawek prowizji, aby uwzględnić wiedzę, że prawa wyłączne wygasną po upływie 25 lat.
- (120) Komisja uważa, że oparcie scenariusza alternatywnego w przypadku braku ustawy PACTE na założeniu, że prawa będą ograniczone w czasie (innymi słowy, przyjmując, że przedsiębiorstwo FDJ nadal korzystałoby z warunków sprzed ustawy PACTE, ale tylko przez 25 lat, tj. do 2044 r.), jest zachowawczym podejściem do stwierdzenia braku pomocy.

⁽⁶²⁾ W przeszłości minister właściwy do spraw budżetu regularnie zmieniał stawki prowizji przedsiębiorstwa FDJ (według kategorii gier w latach 1997–2016, a następnie według zakresu zwrotu dla gracza od 2016 r.). Oprócz reakcji na szerszy rozwój sytuacji gospodarczej, poprawki te odzwierciedlały również zmiany w wysokości kwot będących przedmiotem zakładów graczy.

- (121) Komisja uważa, że istnieją podstawy, aby zakładać, że stawki prowizji nie zostałyby tak znacząco obniżone w scenariuszu, w którym prawa są ograniczone w czasie, biorąc pod uwagę fakt, iż w biznesplanie sprzed ustawy PACTE okres obowiązywania praw jest ograniczony do 25 lat. Komisja uważa bowiem, że okres obowiązywania praw i poziom odpłatności są ze sobą pojęciowo związane, i czynnik ten wpływa zarówno na wynagrodzenie, jak i na rentowność przedsiębiorstwa FDJ. Komisja zauważa ponadto, że Francja zmieniła jedynie częstotliwość obniżek stawek, co było zgodne z przewidywanym wzrostem kwot będących przedmiotem zakładów i korektami dokonanymi przed wprowadzeniem ustawy PACTE.
- (122) Założenia leżące u podstaw metody 4 dają wartość [...] EUR w odniesieniu do praw w scenariuszu alternatywnym (w przypadku braku ustawy PACTE).
- (123) Ponieważ wartość praw w scenariuszu faktycznym (po wprowadzeniu ustawy PACTE) wynosi [...] EUR, zgodnie z metodą 4 opłata wynosi 477 mln EUR, czyli o 97 mln EUR więcej niż 380 mln EUR wynikające z obliczeń komisji udziałów i przeniesień.

6.1.5.1.3. Wniosek

- (124) Podsumowując, opłata obliczona metodą 4 wynosi 477 mln EUR, czyli o 97 mln EUR więcej niż odpłatność, którą obliczyła komisja udziałów i przeniesień (380 mln EUR).
- (125) Aby zapewnić, że nie udzielono pomocy, Komisja zauważa, iż Francja zobowiązała się do podwyższenia opłaty o 97 mln EUR w porównaniu z odpłatnością obliczoną przez komisję udziałów i przeniesień.

7. WNIOSKI

- (126) Komisja stwierdza, że przyznanie FDJ praw wyłącznych na mocy ustawy PACTE nie przyniosło korzyści gospodarczej La Française des Jeux.
- (127) W związku z tym przedmiotowy środek nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE,

PRZYMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Środek wdrożony przez Republikę Francuską na rzecz La Française des Jeux, zwiększony o 97 mln EUR, nie stanowi pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Francuskiej.

Sporządzono w Brukseli dnia 31 października 2024 r.

W imieniu Komisji
Margrethe VESTAGER
Wiceprzewodnicząca wykonawcza