



2025/1765

3.9.2025

DECYZJA KOMISJI (UE) 2025/1765

z dnia 11 kwietnia 2025 r.

w sprawie środka pomocy państwa SA.53630 (2020/C) – (ex 2019/FC) – Belgia

Domniemana pomoc przyznana przedsiębiorstwu Ladbrokes w związku z wirtualnymi zakładami

(notyfikowana jako dokument nr C(2025) 2174)

(Jedynie tekst w języku angielskim 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 i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) Pismem z dnia 1 marca 2019 r. służby Komisji otrzymały skargę złożoną przez przedsiębiorstwa Rocoluc NV i European Amusement Company NV (zwane dalej odpowiednio „Rocoluc” i „EAC”), belgijskie spółki-siostry prowadzące działalność w sektorach gier i zakładów, a w dniu 23 lutego 2024 r. kolejną skargę złożyła ich spółka-siostra V.D.B. Spółka Faculty NV („The Faculty”), również prowadząca działalność w sektorze gier na podstawie licencji klasy II (wszystkie trzy spółki-siostry zwane są także dalej „skarżącymi”).
- (2) Skarżący twierdzą, że władze belgijskie przyznały pomoc państwa na rzecz belgijskiej spółki Ladbrokes (zarejestrowanej jako Derby S.A.) w formie „zezwoleń” *ad hoc* na prowadzenie wirtualnych zakładów w Belgii, którego to zezwolenia rzekomo udzielono bez uiszczania odpowiednich opłat (zwane dalej „kwestionowanym środkiem”). Przedsiębiorstwo Ladbrokes, posiadacz licencji klasy IV, jest (międzynarodową) marką, pod którą działa Derby S.A., belgijska spółka specjalizująca się w grach i zakładach, oraz spółka zależna wielonarodowej spółki zajmującej się zakładami i grami Entain Holdings PLC (do celów niniejszej decyzji wszystkie te podmioty zwane są dalej łącznie „Ladbrokes”).
- (3) Pismem z dnia 2 września 2020 r. Komisja powiadomiła władze belgijskie o swojej decyzji o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w odniesieniu do kwestionowanego środka (zwanej dalej „decyzją o wszczęciu postępowania”) ⁽¹⁾.
- (4) Decyzja Komisji o wszczęciu postępowania została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag.
- (5) Władze belgijskie przekazały swoje uwagi dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania w dniu 9 października 2020 r. Przedsiębiorstwa Rocoluc i EAC przekazały swoje uwagi dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania w dniu 18 listopada 2020 r. W dniu 18 grudnia 2020 r. Komisja otrzymała uwagi dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania od przedsiębiorstwa Ladbrokes. W dniu 10 lutego 2021 r. władze belgijskie przedstawiły swoje komentarze do uwag osób trzecich.

⁽¹⁾ Decyzja Komisji z dnia 2 września 2020 r. w sprawie pomocy państwa SA.53630 (2019/FC) – Belgia – Domniemana pomoc przyznana przedsiębiorstwu Ladbrokes w związku z wirtualnymi zakładami (Dz.U. C 355 z 23.10.2020, s. 6).

- (6) W dniu 26 maja 2021 r., po stwierdzeniu nieważności bez utrzymania w mocy skutków (ze skutkiem *ex tunc* w odniesieniu do daty przyjęcia) dekretu królewskiego z dnia 4 maja 2018 r. w sprawie gier losowych na wirtualnych wydarzeniach sportowych w stacjonarnych zakładach gier klasy IV (zwanego dalej „dekretem królewskim z 2018 r.”) ⁽⁷⁾, skarżący zwrócili się do Komisji o przyjęcie poprawionej decyzji o wszczęciu postępowania w celu przedłużenia okresu domniemanej pomocy objętej dochodzeniem.
- (7) W dniu 9 września 2021 r. przedsiębiorstwo Ladbrokes przedstawiło kolejne uwagi.
- (8) W dniu 28 października 2021 r. Komisja przekazała władzom belgijskim uwagi skarżących i przedsiębiorstwa Ladbrokes wraz z wezwaniem do udzielenia informacji, na które władze belgijskie odpowiedziały w dniu 30 listopada 2021 r.
- (9) W dniu 7 lutego 2022 r. Komisja skierowała do władz belgijskich kolejne wezwanie do udzielenia informacji, na które władze belgijskie odpowiedziały w dniach 5 i 9 marca oraz 22 kwietnia 2022 r.
- (10) W dniu 23 lutego 2023 r. odbyło się spotkanie służb Komisji ze skarżącymi. W dniu 9 marca 2023 r. Komisja otrzymała od skarżących dodatkowe uwagi dotyczące selektywnego charakteru domniemanej pomocy. W dniu 23 lutego 2024 r. Komisja otrzymała od The Faculty, belgijskiej spółki działającej w sektorze gier, uwagi dotyczące tego samego kwestionowanego środka pomocy.
- (11) W dniu 8 marca 2024 r. Komisja skierowała do władz belgijskich wezwanie do udzielenia informacji, w którym zwróciła się m.in. o dodatkowe wyjaśnienia dotyczące sytuacji faktycznej i prawnej wirtualnych zakładów stacjonarnych i online w następstwie stwierdzenia nieważności dekretu królewskiego z 2018 r. z mocą wsteczną.
- (12) W dniu 8 marca 2024 r. Komisja poinformowała spółkę The Faculty, że zarejestrowała jej uwagi jako ogólne informacje o rynku. W dniu 14 marca 2024 r. spółka The Faculty wysłała kolejne pismo, w którym zwróciła się o zakwalifikowanie jej jako formalnego skarżącego. W dniu 20 marca 2024 r. Komisja wysłała drugie pismo do spółki The Faculty z prośbą o dodatkowe informacje na temat skargi.
- (13) W dniu 29 kwietnia 2024 r. skarżący Rocoluc i EAC przedłożyli pismo, w którym zwrócili się do Komisji o podjęcie działań w rozumieniu art. 265 ust. 2 TFUE.
- (14) W dniu 21 maja 2024 r. władze belgijskie udzieliły odpowiedzi na wezwanie do udzielenia informacji przesłane przez Komisję w dniu 8 marca 2024 r., po upomnieniu z dnia 3 maja 2024 r.
- (15) W dniu 14 czerwca 2024 r. Komisja skierowała do władz belgijskich dodatkowe pytania, na które władze belgijskie odpowiedziały w dniu 19 czerwca 2024 r. W dniu 20 czerwca 2024 r. Komisja zwróciła się o dodatkowe wyjaśnienia w wiadomości e-mail, a władze belgijskie udzieliły odpowiedzi w dniu 28 czerwca 2024 r.
- (16) W dniu 31 lipca 2024 r., po otrzymaniu od skarżących – domniemanego beneficjenta przedsiębiorstwa Ladbrokes i władz belgijskich – informacji wymienionych powyżej, Komisja podjęła decyzję o rozszerzeniu zakresu postępowania szczegółowego i przyjęła uzupełniającą decyzję o wszczęciu postępowania ⁽⁸⁾ (zwaną dalej „uzupełniającą decyzją o wszczęciu postępowania”).
- (17) Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag na temat ustaleń zawartych w uzupełniającej decyzji o wszczęciu postępowania; zainteresowane strony przedstawiły swojego uwagi w dniu 25 listopada 2024 r., natomiast władze belgijskie nie przedstawiły żadnych uwag.
- (18) W dniu 12 listopada 2024 r. służby Komisji zwróciły się do przedsiębiorstwa Ladbrokes o dodatkowe informacje, a w dniach 22 listopada 2024 r., 9 grudnia 2024 r. i 21 stycznia 2025 r. przedsiębiorstwo Ladbrokes przedstawiło, odpowiednio, swoje uwagi dotyczące uzupełniającej decyzji o wszczęciu postępowania oraz dodatkowe informacje.

⁽⁷⁾ „Arrêté royal relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV”. Opublikowano w belgijskim dzienniku urzędowym w dniu 9 maja 2018 r.

⁽⁸⁾ Pomoc państwa – Belgia – Pomoc państwa SA.53630 (2019/FC) – Belgia – Domniemana pomoc przyznana przedsiębiorstwu Ladbrokes w związku z wirtualnymi zakładami – Zaproszenie do zgłaszania uwag zgodnie z art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. C, C/2024/6307, 23.10.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/6307/oj>).

- (19) W dniu 23 stycznia 2025 r. Komisja przekazała władzom belgijskim uwagi osób trzecich dotyczące uzupełniającej decyzji o wszczęciu postępowania. Władze belgijskie udzieliły odpowiedzi w dniu 4 lutego 2025 r. bez żadnych uwag.
- (20) Władze belgijskie wyjątkowo zgodziły się zrzec się praw wynikających z art. 342 TFUE w związku z art. 3 rozporządzenia Rady nr 1/1958 ⁽⁴⁾ oraz zgodziły się na przyjęcie i notyfikowanie niniejszej decyzji zgodnie z art. 297 TFUE w języku angielskim.

2. OPIS KWESTIONOWANEGO ŚRODKA POMOCY

2.1. Przedmiot skargi

- (21) Skarżący kwestionują preferencyjne traktowanie oraz „wyłączne zezwolenie”, które zostało rzekomo udzielone przez władze belgijskie przedsiębiorstwu Ladbrokes na oferowanie w Belgii wirtualnych zakładów online i wirtualnych zakładów stacjonarnych (kwestionowany środek pomocy). Skarżący twierdzą, że przedmiotowe „zezwolenie” skutkowało *de facto* przyznaniem przedsiębiorstwu Ladbrokes prawa wyłącznego do prowadzenia (od 2014 r.) wirtualnych zakładów w Belgii bez uiszczania za to opłat.
- (22) Skarżący twierdzą również, że na mocy dekretu królewskiego z 2018 r. z dnia 4 maja 2018 r. oraz wyroku Rady Stanu (Conseil d'État, która jest belgijskim Najwyższym Sądem Administracyjnym) z dnia 7 maja 2021 r. przyznano przedsiębiorstwu Ladbrokes korzyść, która stanowi niezgodną z prawem pomoc państwa belgijskiego, poprzez tolerowanie działalności przedsiębiorstwa Ladbrokes w zakresie wirtualnych zakładów, podczas gdy działalność ta była rzekomo niezgodna z prawem belgijskim.
- (23) Przed przedstawieniem ram prawnych dotyczących wirtualnych zakładów oraz ich zmian w Belgii najpierw omówiono szerszy kontekst ram prawnych w odniesieniu do sektora gier.

2.2. Ramy prawne dotyczące gier losowych w Belgii

- (24) Gry losowe (fr. *jeux d'hasard*) są szerokim pojęciem obejmującym zarówno gry, jak i zakłady (fr. *paris*).
- (25) Sektor gier losowych w Belgii został uregulowany i zorganizowany na mocy ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o grach losowych, zakładach, zakładach gier i ochronie graczy ⁽⁵⁾, zmienionej ustawą z dnia 10 stycznia 2010 r. ⁽⁶⁾ (zwanej dalej „ustawą o grach”). Ponadto liczne akty wykonawcze i dekrety królewskie (do tej pory ponad 100) wdrażają przepisy ustawy o grach.
- (26) W Belgii zgodnie z art. 4 §1 ustawy o grach obowiązuje zakaz gier losowych, chyba że przyznano licencję na prowadzenie działalności lub przewidziano wyjątek od wymogu posiadania licencji. Komisja ds. Gier Hazardowych udziela różnego rodzaju licencji na prowadzenie gier losowych.

2.2.1. Definicje „gier losowych” w Belgii

- (27) Działalność związaną z „automatycznymi grami losowymi” zdefiniowano w następujący sposób: „[w]szelkie gry lub zakłady, w których stawką jest jakiegokolwiek wartość, utrata tej wartości przez co najmniej jednego z graczy lub zawierających zakład albo zysk jakiegokolwiek rodzaju dla co najmniej jednego z graczy, zawierających zakład lub organizatorów gry lub zakładu, i w których przypadek jest choćby marginalnym elementem przebiegu gry, wyłonienia zwycięzcy lub ustalenia wysokości wygranej” ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Rady nr 1 z dnia 15 kwietnia 1958 r. w sprawie określenia systemu językowego Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (Dz.U. L 7 z 10.10.1958, s. 385/58, ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj)).

⁽⁵⁾ Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o grach losowych, zakładach, zakładach gier i ochronie graczy („Loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs”). Ustawę opublikowano w belgijskim dzienniku urzędowym dnia 30 grudnia 1999 r.

⁽⁶⁾ Ustawa z dnia 10 stycznia 2010 r. zmieniająca ustawę z dnia 7 maja 1999 r. o Komisji ds. Gier Hazardowych („Loi du 10 janvier 2010 modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, en ce qui concerne la Commission des jeux de hasard”). Ustawę opublikowano w belgijskim dzienniku urzędowym dnia 1 lutego 2010 r.

⁽⁷⁾ <https://www.commissiondesjeuxdehasard.be/en/node/409>.

- (28) Definicja gier losowych (fr. *jeux d'hasard*) obejmuje szeroki zakres działań. Innymi słowy, w grach losowych gracz obstawia wynik gry lub wydarzenia, których wynik jest niepewny, losowy i zależy od prawdopodobieństwa (np. automaty do gier). Gry losowe stanowią szczególny podzbiór gier losowych, w przypadku których wynik jest w całości lub w części określany losowo. Gry te nie wymagają umiejętności i wiążą się z wynikiem losowym (np. rzucanie kostką, losowanie kart lub kręcenie kołem).
- (29) Zakłady można natomiast uznać za kategorię gier losowych, która polega na przewidywaniu wyniku przyszłego, rzeczywistego wydarzenia w oparciu o określone kryteria (np. obstawianie wyniku meczu piłki nożnej na podstawie względnej siły drużyn). W przeciwieństwie do gier losowych zakłady mogą obejmować element umiejętności, ponieważ opierają się na wiedzy i analizie danego wydarzenia.

	Gry losowe	Zakłady
Definicja	Gry, w których wyniki są ustalane losowo.	Przewidywanie wyników wydarzeń i obstawianie pieniędzy
Czynniki wpływające na wynik	Wyłącznie lub głównie losowe	Zależy głównie na przypadku, ale może wymagać umiejętności.
Przykłady	Ruletka, automaty do gier, loterie	Zakłady sportowe, wyścigi konne, zakłady o stałej stawce
Regulacje	Ścisłe regulowane jako gry losowe.	Uregulowane jako forma gry losowej wymagająca licencji na zakłady.

- (30) Jeżeli chodzi o wirtualne zakłady, belgijskie ramy prawne zmieniły się. Po pierwsze, z biegiem czasu zmieniły się ramy regulacyjne i legislacyjne, co znalazło odzwierciedlenie w szczególności w dekreście królewskim z 2018 r. Spowodowało to spory przed sądami krajowymi, co doprowadziło do zawieszenia i stwierdzenia nieważności dekretu królewskiego z 2018 r., a także not ramowych Komisji ds. Gier Hazardowych z lat 2012 i 2015 (zob. motyw 59 poniżej). Po drugie, zmieniło się podejście przyjęte przez Komisję ds. Gier Hazardowych, ponieważ uznała ona, że wirtualne zakłady należą do kategorii zakładów lub automatycznych gier losowych. Ta zmieniająca się interpretacja wirtualnych zakładów w różnych okresach odzwierciedla ich złożony charakter w kontekście belgijskich przepisów dotyczących gier. Warto zauważyć, że w Belgii nadal trwają dyskusje na temat sposobu definiowania i kwalifikowania wirtualnych zakładów.

2.2.2. Licencje na gry losowe i zakłady

- (31) W ustawie o grach przewidziano ograniczoną liczbę rodzajów licencji, które umożliwiają prowadzenie określonych w ustawie gier losowych i zakładów gier. Zgodnie z art. 25 ustawy o grach („rozdział III – Licencje”) istnieje dziewięć kategorii licencji (A, B, C, D, E, F1, F2, G1 i G2) oraz licencje dodatkowe (A+, B+, C+ i F+).
- (32) W Belgii istnieją cztery klasy zakładów gier:
- (i) klasa I: kasyna. Kasyno to zakład gier, w którym dozwolone jest prowadzenie gier losowych, automatycznych lub nie. Na terytorium Belgii dozwolone jest prowadzenie tylko dziewięciu kasyn. Ustawa o grach zawiera wykaz terytoriów gmin/miast, na których można prowadzić kasyno. Operator kasyna musi posiadać licencję klasy A;
 - (ii) klasa II: salony gier. Salony gier to zakłady, które prowadzą wyłącznie gry losowe zatwierdzone przez króla Belgii. Zasady prowadzenia automatycznych gier losowych, które mogą być oferowane w zakładach gier klasy II, określono w dekreście królewskim z dnia 8 kwietnia 2003 r. Operator salonu gier musi posiadać licencję klasy B i może oferować automatyczne gry losowe głównie w zakładach klasy II posiadających licencję klasy B;

- (iii) klasa III: zakłady serwujące napoje oferujące gry losowe i automatyczne gry losowe o obniżonej stawce. Zakłady serwujące napoje, takie jak kawiarnie, muszą posiadać licencję klasy C;
 - (iv) klasa IV: punkty przyjmowania zakładów. Zakłady gier klasy IV to miejsca, w których operatorzy posiadający licencję klasy F2 są uprawnieni wyłącznie do przyjmowania zakładów w imieniu posiadacza licencji klasy F1 (organizator zakładów). Zakłady klasy IV mogą również pod pewnymi warunkami oferować automatyczne gry losowe. Zabrania się przyjmowania zakładów poza zakładem gier klasy IV. Istnieje jednak ograniczona liczba wyjątków od tego zakazu. Zakład gier klasy IV może być stacjonarny lub mobilny. Stacjonarny zakład gier klasy IV jest wyraźnie wyznaczonym stałym punktem, w którym oferowane są zakłady. Mobilny zakład gier klasy IV jest zakładem tymczasowym, również wyraźnie wyznaczonym, w którym zakłady są oferowane podczas wydarzeń, meczów sportowych lub zawodów sportowych. Licencje klasy F2 mogą być również udzielane sklepom prasowym, które mogą oferować zakłady w ramach działalności pomocniczej. Zakłady są oferowane głównie przez zakłady gier klasy IV i wymagają licencji klasy F1 lub F2 ⁽⁸⁾.
- (33) Belgijski ustawodawca ustanowił zamknięty system wydawania licencji. Oferowanie gier losowych i zakładów online wymaga posiadania licencji online (licencja A+ dla kasyn internetowych, licencja B+ dla salonów gier online oraz licencja F1+ dla organizowania zakładów online).
- (34) Ponadto licencja online wymaga obowiązkowego fizycznego połączenia z terytorium Belgii. Tylko ci operatorzy, którym udzielono licencji na prowadzenie działalności w świecie rzeczywistym (i którzy posiadają podstawową licencję A, B lub F1), mogą uzyskać licencję na oferowanie tych samych gier losowych i zakładów online („dodatkowe” licencje online A+, B+ lub F1+).

2.2.3. Rola Komisji ds. Gier Hazardowych

- (35) Komisja ds. Gier Hazardowych ⁽⁹⁾ została ustanowiona ustawą o grach z dnia 7 maja 1999 r. jako federalny organ nadzoru w federalnej służbie publicznej ds. wymiaru sprawiedliwości (dawniej Ministerstwu Sprawiedliwości). Jej głównym zadaniem jest kierowanie graczy do legalnych form hazardu, a nadrzędnym celem – ochrona graczy. Do głównych zadań Komisji ds. Gier Hazardowych należą:
- doradzanie rządowi i parlamentowi we wszystkich sprawach związanych z ustawą o grach;
 - udzielanie licencji niezbędnych do prowadzenia gier losowych i zakładów, jak również zapewnianie aktywnego zarządzania nimi;
 - monitorowanie przestrzegania ustawy o grach i wykonywanie uprawnień do nakładania kar, które obejmują nakładanie kar administracyjnych (ostrzeżenie, zawieszenie lub cofnięcie licencji) oraz administracyjnych kar pieniężnych.

2.3. Ramy prawne dotyczące wirtualnych zakładów w Belgii

2.3.1. Interpretacja wirtualnych zakładów jako „zakładów” przez Komisję ds. Gier Hazardowych

- (36) Wirtualne zakłady to gra losowa, która pojawiła się w Belgii w 2011 r., w której gracze mogą obstawiać wyniki fikcyjnych wydarzeń sportowych (np. fikcyjnych wyścigów konnych), a wyniki są ustalane przez generator liczb losowych.
- (37) Wirtualne zakłady łączą cechy zarówno automatycznych gier losowych, jak i zakładów. Chociaż wyniki zależą od przypadku (gry losowe), ich przewidywanie może również wymagać pewnego stopnia umiejętności (zakłady).
- (38) Ustawa o grach nie zawiera definicji wirtualnych zakładów ani nie przewiduje w związku z tym (specjalnej) licencji na takie zakłady. Komisja ds. Gier Hazardowych po raz pierwszy przedstawiła interpretację klasyfikacji wirtualnych zakładów dopiero po ich pojawieniu się w Belgii w 2011 r., ale interpretacja ta została później unieważniona przez Radę Stanu ⁽¹⁰⁾ na podstawie tego, że Komisja ds. Gier Hazardowych działała w ten sposób *ultra vires*.

⁽⁸⁾ Operatorzy posiadający licencję klasy F2 mogą również pod pewnymi warunkami oferować zakłady poza zakładem gier klasy IV.

⁽⁹⁾ <https://www.gamingcommission.be/en>.

⁽¹⁰⁾ Decyzja nr 245.497 z dnia 19 września 2019 r.

- (39) Komisja ds. Gier Hazardowych oceniła pojęcie wirtualnych zakładów w trzech „notach ramowych” lub „protokołach” („omkaderingsnota” i „nota”) z dnia 12 stycznia 2012 r.⁽¹¹⁾, 17 kwietnia 2013 r.⁽¹²⁾ i 1 lipca 2015 r.⁽¹³⁾ Uznała ona wirtualne zakłady za zakłady dotyczące (wirtualnych) wydarzeń⁽¹⁴⁾. Ponadto wszystkie obowiązki prawne i regulacyjne mające zastosowanie do zakładów miały również zastosowanie do wirtualnych zakładów (sportowych) (np. obowiązek rejestracji w wysokości 1 000 EUR, protokół komputerowy itp.)⁽¹⁵⁾. W związku z tym wirtualne zakłady uznano za „zakłady”, które mogły być prowadzone przez posiadaczy licencji F1, F2 i F1+. Wynika z tego, że posiadacze licencji klasy F1 i klasy F1+ mogli prowadzić wirtualne zakłady online i wirtualne zakłady stacjonarne wyłącznie za pośrednictwem zakładów gier klasy IV.
- (40) Stanowisko Komisji ds. Gier Hazardowych na temat wirtualnych zakładów stacjonarnych i online.
- W odniesieniu do organizowania wirtualnych zakładów stacjonarnych w dniu 12 stycznia 2012 r. Komisja ds. Gier Hazardowych zbadała w swojej „Nocie ramowej w sprawie możliwości zawierania zakładów dotyczących wirtualnych wydarzeń”, „czy zmieniona ustawa o grach lub jej przepisy wykonawcze zawierają zastrzeżenia prawne wobec organizowania zakładów dotyczących wirtualnych wydarzeń (sportowych)”. Komisja ds. Gier Hazardowych stwierdziła, że „organizowanie/oferowanie zakładów dotyczących wirtualnych wydarzeń (sportowych) jest zgodne z przepisami ustawy o grach, o ile takie zakłady są uznawane za zakłady dotyczące wydarzeń”. Komisja ds. Gier Hazardowych stwierdziła m.in., że „aby móc ściśle monitorować tę zmianę, która przynosi sektorowi dodatkową rentowność w zakresie rekompensaty za inwestycje wymagane na mocy ustawy o grach losowych, jej dekretoów wykonawczych i protokołów technicznych, [...] każdy [posiadacz licencji] F1, który zamierza zorganizować takie zakłady, powinien w tym celu przesłać do sekretariatu [Komisji ds. Gier Hazardowych] uprzedni wniosek o udzielenie zezwolenia [„goedkeuring”] [...]”.
 - Jeżeli chodzi o wirtualne zakłady online, w 2012 r. Komisja ds. Gier Hazardowych wydała wytyczne na ten temat za pośrednictwem swojej strony internetowej grupy. Aby oferować wirtualne zakłady online, wystarczyło jedynie powiadomienie Komisji ds. Gier Hazardowych przez posiadacza licencji klasy F1+.
- (41) W dniu 1 lipca 2015 r. Komisja ds. Gier Hazardowych potwierdziła w swojej „Nocie ramowej w sprawie możliwości zawierania zakładów dotyczących wirtualnych wydarzeń”, że nie ma zastrzeżeń prawnych do oferowania zakładów dotyczących wirtualnych wydarzeń, które Komisja ds. Gier Hazardowych nadal uznaje za zakłady. W dniu 9 września 2015 r. Komisja ds. Gier Hazardowych potwierdziła stanowisko wyrażone w nodzie ramowej z dnia 1 lipca 2015 r. Zauważyła, że wirtualne zakłady przynoszą korzyści „operatorom” i postanowiła powołać podkomitet w celu „dalszej analizy” kwestii wirtualnych zakładów.
- (42) W odniesieniu do regulacji wirtualnych zakładów online podkomisja zauważyła, że „po pierwsze, żadna ze stron nie zgłosiła zasadniczych zastrzeżeń do obecnych regulacji dotyczących wirtualnych zakładów online zawartych w wytycznych grupy ds. internetu w tej sprawie, co pozwala na ograniczenie niniejszej opinii do obecnych regulacji dotyczących zakładów stacjonarnych zawartych w nodzie z dnia 1 lipca 2015 r.”. W odniesieniu do regulacji dotyczących wirtualnych zakładów stacjonarnych podkomisja, kierując się względami politycznymi, zaleciła, aby wirtualne zakłady stacjonarne były regulowane dekretem królewskim jako automatyczna gra losowa, a już nie jako zakłady, i zaproponowała zawieszenie noty ramowej z dnia 1 lipca 2015 r.

⁽¹¹⁾ „Omkaperingsnota aangaande de mogeljkheid tot het inrichten van weddenschappen op virtuele evenementen”. Władze belgijskie uważają, że jest bardzo prawdopodobne, aby przedmiotowa nota ramowa została opublikowana na następującej stronie: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Nie jest ona jednak (już) publicznie dostępna.

⁽¹²⁾ „Omkaperingsnota aangaande de mogeljkheid tot het inrichten van weddenschappen op virtuele evenementen”. Władze belgijskie uważają, że jest bardzo prawdopodobne, aby przedmiotowa nota ramowa została opublikowana na następującej stronie: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Nie jest ona jednak (już) publicznie dostępna.

⁽¹³⁾ „Nota: Weddenschappen op virtuele evenementen”. Według władz belgijskich nota ta została opublikowana na następującej stronie internetowej: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Nie jest ona jednak (już) publicznie dostępna.

⁽¹⁴⁾ Nota ramowa z dnia 12 stycznia 2012 r.

⁽¹⁵⁾ Nota ramowa z dnia 1 lipca 2015 r.

2.3.2. Przyjęcie pierwszych ram prawnych regulujących virtualne zakłady stacjonarne jako „automatyczną grę losową”

- (43) W dniu 4 maja 2018 r. przyjęto dekret królewski w sprawie gier losowych na wirtualnych wydarzeniach sportowych w stacjonarnych zakładach gier klasy IV ⁽¹⁶⁾ (zwany dalej „dekretem królewskim z 2018 r.”). W dekrete królewskim zaklasyfikowano wirtualne zakłady jako „automatyczną grę losową” i umożliwiono oferowanie wirtualnych zakładów w Belgii jedynie istniejącym operatorom klasy IV. Zgodnie z art. 2 dekretu królewskiego z 2018 r. „[g]ry losowe na wirtualnych wydarzeniach sportowych są bowiem automatycznymi grami losowymi, w których zakłady jednego lub kilku graczy w różnych miejscach mogą być przyjmowane jednocześnie na wirtualną imprezę sportową, której istnienie, stawki związane z tą imprezą oraz szanse na wygraną są określane przez serwer zdalny”. Art. 3 stanowił, że „[g]ry losowe na wirtualnych wydarzeniach sportowych są automatycznymi grami losowymi dopuszczonymi w stacjonarnych zakładach gier klasy IV”. W art. 4 doprecyzowano, że liczba automatów do gier na wirtualnych wydarzeniach sportowych w stacjonarnych zakładach gier klasy IV jest ograniczona do dwóch automatów. W świetle ustawy o grach ⁽¹⁷⁾ w dekrete królewskim z 2018 r. wprowadzono bowiem warunki, zgodnie z którymi w stacjonarnym zakładzie gier klasy IV prowadzone mogą być maksymalnie dwie automatyczne gry losowe oferujące zakłady dotyczące „działalności podobnej do działalności agencji zakładów wzajemnych” (tj. wirtualne gry hazardowe) ⁽¹⁸⁾. Zgodnie z dekretem królewskim z 2018 r. – przez wyraźne zakwalifikowanie gier losowych na wirtualnych wydarzeniach sportowych jako automatycznych gier losowych w stacjonarnych zakładach gier klasy IV – zagwarantowana jest podstawowa ochrona graczy. Wynika z tego, że do prowadzenia wirtualnych zakładów nie było wymagane żadne zezwolenie. W zakresie, w jakim operator ma ważną licencję klasy F1 lub F2 oraz stacjonarny zakład gier klasy IV, operator gier może prowadzić maksymalnie dwie wirtualne gry hazardowe w stacjonarnych zakładach gier klasy IV.
- (44) W przypadku wirtualnych zakładów, jak opisano w dekrete królewskim z 2018 r. (art. 2), wymagane są wieloosobowe automaty do gier, które umożliwiają wielu graczom obstawianie zakładów w różnych punktach przyjmowania zakładów jednocześnie na tym samym wirtualnym wydarzeniu sportowym. Na dzień 30 stycznia 2020 r. w Belgii istniało co najmniej pięciu operatorów oferujących wirtualne zakłady stacjonarne, w tym przedsiębiorstwo Ladbrokes.
- (45) W dniu 7 maja 2021 r. belgijska Rada Stanu stwierdziła nieważność dekretu królewskiego z 2018 r. z mocą wsteczną.

2.4. Klasyfikacja licencji będących w posiadaniu skarżących

- (46) Rocoluc, EAC i The Faculty są powiązanymi belgijskimi przedsiębiorstwami, które mają również tego samego większościowego właściciela i tę samą siedzibę. Od 2005 r. Rocoluc należy w 50 % do osoby fizycznej, a w 50 % do innych podmiotów. EAC należy w połowie (50 %) do Rocoluc, a w połowie do innych podmiotów. Spółką The Faculty również kieruje ta sama osoba fizyczna, która od dnia 15 kwietnia 2020 r. pełni funkcję dyrektora zarządzającego. Ta sama osoba fizyczna posiada również 99,92 % udziałów w spółce The Faculty.
- (47) Rocoluc i EAC to zakłady gier klasy II, które w momencie składania skargi posiadały licencję B na prowadzenie stacjonarnych zakładów gier i licencję B+ na prowadzenie zakładów gier online.

⁽¹⁶⁾ „Arrêté royal relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV”. Opublikowano w belgijskim dzienniku urzędowym w dniu 9 maja 2018 r.

⁽¹⁷⁾ Art. 43/4 §2 zdanie trzecie tiret trzecie ustawy o grach.

⁽¹⁸⁾ Zgodnie z art. 43/4 §2 zdanie trzecie tiret trzecie ustawy o grach „Les établissements de jeux de hasard de classe IV sont des lieux exclusivement destinés à engager des paris autorisés conformément à la présente loi pour le compte de titulaires de la licence de classe F1.

L'engagement de paris requiert une licence de classe F2.

Hormis les exceptions prévues au § 5, il est interdit d'engager des paris en dehors d'un établissement de jeux de hasard de classe IV.

[...]

§ 2. Les établissements de jeux de hasard de classe IV sont fixes ou mobiles.

Un établissement de jeux de hasard fixe est un établissement permanent, clairement délimité dans l'espace, dans lequel les paris sont exploités.

Un établissement de jeux de hasard fixe a pour destination exclusive l'engagement de paris à l'exception de:

- La vente de journaux spécialisés, de magazines de sport et de gadgets;
- La vente de boissons non alcoolisées;
- L'exploitation de maximum deux jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris. Le Roi fixe les conditions auxquelles ces jeux de hasard peuvent être exploités”.

- (48) Wyrokiem z dnia 25 czerwca 2024 r. Rada Stanu uznała za niezgodne z prawem licencje przedsiębiorstwa Rocoluc, a mianowicie licencje B3892 (stacjonarne zakłady gier) i B3892+ (zakłady gier online). Spór dotyczący ważności tych licencji jest nadal w toku ⁽¹⁹⁾.
- (49) Spółka The Faculty jest zakładem gier klasy III, który posiada licencję klasy C umożliwiającą prowadzenie maksymalnie dwóch automatów do gier i maksymalnie dwóch automatów o obniżonych stawkach w zakładzie klasy III lub lokalu serwującym napoje.

2.5. Klasyfikacja licencji będących w posiadaniu przedsiębiorstwa Ladbrokes

- (50) Przedsiębiorstwo Ladbrokes jest zakładem gier klasy IV i posiada następujące licencje:
- Licencja klasy F1 o numerze FA116428, nadana przez Komisję ds. Gier Hazardowych w dniu 2 lutego 2011 r., umożliwiającą prowadzenie zakładów bukmacherskich klasy IV.
 - Licencja klasy F2 umożliwiająca przyjmowanie zakładów w imieniu licencjobiorcy klasy F1 w stacjonarnym lub mobilnym zakładzie gier klasy IV. Licencja ta umożliwia również przyjmowanie zakładów poza zakładem gier klasy IV w przypadkach, o których mowa w art. 43/4 §1, §2 i §5 ustawy o grach.
 - Dodatkowa licencja klasy F1+ o numerze FA+116482 umożliwiająca wykorzystywanie zakładów za pośrednictwem narzędzi społeczeństwa informacyjnego („online”), przyznana przez Komisję ds. Gier Hazardowych w dniu 2 kwietnia 2014 r.

2.6. „Zezwolenia” *ad hoc* na wirtualne zakłady

- (51) W dniu 9 lutego 2014 r. przedsiębiorstwo Ladbrokes zwróciło się za pośrednictwem poczty elektronicznej do Komisji ds. Gier Hazardowych o przedstawienie opinii na temat planów wprowadzenia nowego produktu – zakładów dotyczących wirtualnych wydarzeń (sportowych) (w odniesieniu do wirtualnych zakładów w punktach naziemnych lub wirtualnych zakładów stacjonarnych, czyli w punktach przyjmowania zakładów).
- (52) W dniu 10 lutego 2014 r. urzędnik Komisji ds. Gier Hazardowych bez uprawnień do reprezentowania jej za pośrednictwem poczty elektronicznej udzielił przedsiębiorstwu Ladbrokes następującej odpowiedzi: „[p] o przeprowadzeniu wewnętrznych konsultacji mogę powiedzieć, że Państwa projekt jest zgodny z notą Komisji ds. Gier Hazardowych w sprawie wirtualnych zakładów stacjonarnych. W związku z tym mogę udzielić Państwu odpowiedniej zgody”.
- (53) Po kolejnym zapytaniu przesłanym pocztą elektroniczną przez przedsiębiorstwo Ladbrokes w dniu 5 marca 2015 r. (w odniesieniu do wirtualnych zakładów online) Komisja ds. Gier Hazardowych potwierdziła w tym samym dniu pocztą elektroniczną, że przedsiębiorstwo Ladbrokes może prowadzić wirtualne zakłady online.
- (54) W dniu 9 września 2015 r., w następstwie uwag otrzymanych od sektora, Komisja ds. Gier Hazardowych doszła do „nowych wniosków” na temat klasyfikacji wirtualnych zakładów i powołała podkomisję w celu zbadania, czy konieczne jest podjęcie działań prawnych w celu uregulowania wirtualnych zakładów.
- (55) Ponadto w latach 2015 i 2016 przedsiębiorstwo Ladbrokes oraz dwaj inni operatorzy klasy IV, Stanleybet ⁽²⁰⁾ i Sagevas ⁽²¹⁾, złożyli do Komisji ds. Gier Hazardowych wnioski o zezwolenie na oferowanie wirtualnych zakładów.

⁽¹⁹⁾ W wyroku nie uchylono formalnie licencji, ponieważ w pkt 4 sentencji Rada Stanu postanowiła ponownie rozpatrzyć sprawę, aby umożliwić rzecznikowi generalnemu (Auditeur Général) zajęcie stanowiska w sprawie wniosku Komisji ds. Gier Hazardowych o uchylenie licencji. Pismem z dnia 16 lipca 2024 r. Komisja ds. Gier Hazardowych wycofała jednak ten wniosek, ale Rada Stanu nie unieważniła formalnie licencji przedsiębiorstwa Rocoluc, jednak wyżej wymieniony wyrok ma wpływ na nieważność licencji przedsiębiorstwa Rocoluc.

⁽²⁰⁾ Stanleybet Belgium S.A. („Stanleybet”), spółka belgijska, została założona jako międzynarodowy oddział Stanley Leisure plc, specjalizująca się w prowadzeniu zakładów sportowych, utworzona w 1958 r. w Belfście w Irlandii Północnej. W 2005 r. spółka Stanleybet rozpoczęła działalność w Belgii, oferując swoje produkty w agencjach zakładów wzajemnych i księgarniach. Stanleybet posiada licencję Komisji ds. Gier Hazardowych na oferowanie zakładów stacjonarnych. W niektórych agencjach Belgijscy gracze mogą również korzystać z zakładów „na żywo”, obstawiając na żywo różne wydarzenia. Zob. https://urldefense.com/v3/_https://shops.stanleybet.be/About_us.

⁽²¹⁾ Sagevas S.A. („Sagevas”) jest spółką zarejestrowaną w Belgii pod numerem BE 832 457 166 i licencjonowaną przez belgijską Komisję ds. Gier Hazardowych pod numerem FA1 16764. Jest ona operatorem klasy IV oferującym zakłady sportowe online i prowadzi działalność w Belgii pod znakiem towarowym betFIRST, zob. <https://betfirst.dhnet.be/en/support/about-us/>.

- (56) W szczególności w dniu 28 października 2015 r. spółka Stanleybet zwróciła się do komisji ds. gier o wydanie „zezwoleń” na prowadzenie wirtualnych zakładów. Komisja ds. Gier Hazardowych odpowiedziała, że biorąc pod uwagę niedawne utworzenie podkomisji, rozpatrzy wniosek dopiero po zapoznaniu się z wynikami działań podkomisji. Spółka Stanleybet złożyła drugi wniosek w dniu 17 czerwca 2016 r. Komisja ds. Gier Hazardowych odpowiedziała początkowo, że przedłożona dokumentacja jest niekompletna. Następnie, w związku z planowanym spotkaniem w sprawie wirtualnych zakładów zapowiedzianym na następny miesiąc, w dniu 3 listopada 2016 r. komisja odpowiedziała, że trwają dyskusje nad inicjatywą regulacyjną dotyczącą wirtualnych zakładów.
- (57) W 2016 r. w dniu 23 sierpnia 2016 r. inny operator – Sagevas – również skierował pismo do Komisji ds. Gier Hazardowych. Jego wniosek został uznany przez Komisję ds. Gier Hazardowych za niekompletny. Następnie, w dniu 3 listopada 2016 r., tego samego dnia, w którym odpowiadano spółce Stanleybet, Komisja ds. Gier Hazardowych udzieliła podmiotowi Sagevas odpowiedzi podobnej do odpowiedzi udzielonej spółce Stanleybet, informując, że trwają dyskusje nad inicjatywą regulacyjną dotyczącą wirtualnych zakładów.
- (58) W sprawozdaniu ze stycznia 2016 r. ⁽²³⁾ podkomisja zaleciła stworzenie specjalnych ram prawnych dotyczących wirtualnych zakładów stacjonarnych oraz zawieszenie stosowania noty ramowej z dnia 1 lipca 2015 r. Zaleciła również zawieszenie „zezwoleń” udzielonego przedsiębiorstwu Ladbrokes ze skutkiem od dnia 1 kwietnia 2016 r., aby zapewnić okres przejściowy zgodny ze zwykłą praktyką administracyjną ⁽²³⁾.
- (59) W dniu 13 stycznia 2016 r., zgodnie z opinią podkomisji dotyczącą konieczności dostosowania ram regulacyjnych, Komisja ds. Gier Hazardowych przyjęła pierwszą decyzję przejściową ⁽²⁴⁾, w której od dnia 1 czerwca 2016 r. zawiesiła skutecznie notę ramową z 2015 r., zgodnie z interpretacją obowiązujących przepisów ustawy o grach przekazaną przedsiębiorstwu Ladbrokes (tzw. „zezwoleń”). W swojej decyzji Komisja ds. Gier Hazardowych stwierdziła, że „obecne przepisy w sprawie wirtualnych zakładów stacjonarnych, zawarte w nocy z dnia 1 lipca 2015 r., nie zapewniają odpowiednich ram dla takich gier”.
- (60) W dniach 1 czerwca 2016 r. ⁽²⁵⁾ i 2 stycznia 2017 r. ⁽²⁶⁾ Komisja ds. Gier Hazardowych przyjęła dwie inne decyzje przejściowe opóźniające zawieszenie noty ramowej i prawa przedsiębiorstwa Ladbrokes do prowadzenia wirtualnych zakładów do dnia 30 czerwca 2017 r. „ze względu na pewność prawa”.

2.7. Zawieszenie „zezwoleń” na wirtualne zakłady

- (61) W dniu 31 maja 2017 r. niderlandzkojęzyczny sąd pierwszej instancji w Brukseli ⁽²⁷⁾ wydał na wniosek skarżących wyrok wstępny przeciwko państwu belgijskiemu. Sąd uznał, że wirtualne zakłady mają na pierwszy rzut oka cechy zarówno zakładów, jak i automatycznych gier losowych, nie określając jednak z całą pewnością, że wirtualne zakłady należą do jednej z tych dwóch kategorii. Z zastrzeżeniem rozstrzygnięcia sprawy co do istoty lub ustanowienia ram regulacyjnych dla wirtualnych zakładów sąd nakazał państwu belgijskiemu zawieszenie „zezwoleń” udzielonego przedsiębiorstwu Ladbrokes. Państwo belgijskie złożyło od tego wyroku odwołanie, które nie miało skutku zawieszającego. W celu wykonania tego wyroku Komisja ds. Gier Hazardowych postanowiła wstrzymać odraczanie zawieszenia noty z dnia 1 lipca 2015 r., która w związku z tym została zawieszona w dniu 1 lipca 2017 r.

⁽²²⁾ „Avis de la Sous-commission concernant la réglementation souhaitée des »paris virtuels« tant en ligne que hors ligne”.

⁽²³⁾ Fragment sprawozdania: „Le Sous-commission conseille de prévoir une période transitoire raisonnable avant de suspendre la note compte tenu de l'approbation d'exploitation de ces jeux accordée précédemment aux agences de paris. Le terme habituel de 60 jours prévu pour les actes juridiques administratifs semble également approprié comme période de transition minimale dans ce cadre. La Sous-commission recommande donc de suspendre la note du 1er juillet 2015 en ce qui concerne l'exploitation des paris virtuels dans les agences de paris et l'approbation délivrée à Ladbrokes, à compter du 1er avril 2016 jusqu'à ce que les modifications nécessaires aient été apportées aux arrêtés royaux et protocoles techniques correspondants pour les différentes catégories d'établissements de jeux”.

⁽²⁴⁾ „Nota: Beslissing van de Kansspelcommissie betreffende »virtuele weddenschappen« (13 januari 2016)”.

⁽²⁵⁾ „Beslissing van de Kansspelcommissie betreffende »virtuele weddenschappen« de dato 1 juni 2016”.

⁽²⁶⁾ Odniesienie to pochodzi z protokołu posiedzenia Komisji ds. Gier Hazardowych z dnia 2 stycznia 2017 r., w którym wskazano: „Décision: La décision du 13 janvier 2016 est suspendue jusqu'au 30/06/2017 et aucune nouvelle autorisation d'exploiter ne sera mise à l'agenda: il n'y a pas d'objections”. Na stronie internetowej Komisji ds. Gier Hazardowych wskazano również, co następuje: „2.1.2017: „Note paris virtuels – Au cours de la réunion extraordinaire de la Commission des jeux de hasard d.d. 2 janvier 2017 on a décidé de prolonger la note d.d. 13/01/2016 concernant les paris virtuels jusqu'à 30/06/2017”.

⁽²⁷⁾ Nederlandstalige rechtbank van eerste aanleg Brussel, kamer 26, AR 2017/1272/A., 1/Rocoluc 2/ European Amusement Company tegen de Belgische Staat.

- (62) W związku z tym żaden operator, w tym przedsiębiorstwo Ladbrokes, nie mógł świadczyć usług wirtualnych zakładów w Belgii.
- (63) Pomimo tego zawieszenia przedsiębiorstwo Ladbrokes nie zaprzestało oferowania wirtualnych zakładów w swoich punktach przyjmowania zakładów. W związku z tym kilku operatorów gier wniosło przeciwko Ladbrokes powództwo o zaprzestanie prowadzenia automatów do przyjmowania wirtualnych zakładów ⁽²⁸⁾.
- (64) W wyroku z dnia 19 września 2019 r. Rada Stanu orzekła, że w nocy ramowej z dnia 1 lipca 2015 r. Komisja ds. Gier Hazardowych „zezwoiła, nie będąc do tego uprawniona, na organizację [wirtualnych zakładów], podczas gdy ustawa z dnia 7 maja 1999 r. nie dopuszczała takiej możliwości”. W związku z tym Rada Stanu stwierdziła nieważność trzech not ramowych z dni 12 stycznia 2012 r., 17 kwietnia 2013 r. i 1 lipca 2015 r. oraz decyzji przejściowej z dnia 2 stycznia 2017 r., która według Rady przedłużyła skutki noty z dnia 1 lipca 2015 r. i w której wyraźnie wskazano, że wniosek o wydanie zezwolenia na przyjmowanie wirtualnych zakładów nie może zostać wpisany do porządku obrad Komisji ds. Gier Hazardowych.

2.8. Wstępne ustalenia zawarte w decyzji o wszczęciu postępowania i w uzupełniającej decyzji o wszczęciu postępowania

2.8.1. Wstępne ustalenia zawarte w decyzji o wszczęciu postępowania

- (65) Na podstawie informacji dostarczonych przez skarżących, przedsiębiorstwo Ladbrokes i władze belgijskie Komisja w decyzji o wszczęciu postępowania oceniła zarzuty dotyczące ewentualnej pomocy na rzecz przedsiębiorstwa Ladbrokes w związku z domniemanym prawem wyłącznym do świadczenia usług w zakresie wirtualnych zakładów w Belgii.
- (66) Decyzja o wszczęciu postępowania opierała się na informacjach, którymi Komisja dysponowała w momencie jej przyjęcia, dostarczonych przez władze belgijskie i osoby trzecie. Komisja wstępnie uznała, że kwestionowany środek może stanowić pomoc państwa, ponieważ może:
- przyznawać przedsiębiorstwu Ladbrokes korzyść z zasobów państwowych w postaci faktycznego prawa wyłącznego do świadczenia usług wirtualnych zakładów w Belgii bez uiszczania odpowiednich opłat za korzystanie z tego prawa;
 - mieć charakter selektywny, ponieważ kwestionowany środek miał zastosowanie wyłącznie do przedsiębiorstwa Ladbrokes;
 - zostać przypisany Belgii, ponieważ zezwolenie udzielone przedsiębiorstwu Ladbrokes, a także nota ramowa, na podstawie której zostało ono wydane, zostały przyjęte przez organ publiczny – Komisję ds. Gier Hazardowych;
 - może zakłócać konkurencję i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi, ponieważ przedmiotowa pomoc stanowi pomoc operacyjną, która wzmacnia pozycję przedsiębiorstwa Ladbrokes w porównaniu z jego konkurentami, a gry są zliberalizowanym, konkurencyjnym rynkiem, na którym w Belgii oprócz przedsiębiorstwa Ladbrokes działa kilku innych operatorów, takich jak skarżący, a przedsiębiorstwo Ladbrokes prowadzi działalność w kilku innych państwach członkowskich.
- (67) Na tej podstawie Komisja wstępnie stwierdziła, że przedsiębiorstwu Ladbrokes przysługiwałoby *de facto* prawo wyłączne bez uiszczania specjalnej opłaty (licencyjnej) na świadczenie usług wirtualnych zakładów w Belgii przez pewien okres między dniem 10 lutego 2014 r. (tj. od dnia otrzymania wiadomości e-mail zezwalającej na prowadzenie działalności przez przedsiębiorstwo Ladbrokes) a dniem 4 maja 2018 r. (tj. datą przyjęcia dekretu królewskiego z 2018 r. regulującego wirtualne zakłady stacjonarne oraz zakłady gier uprawnione do prowadzenia działalności).

⁽²⁸⁾ Postępowanie wszczęto w dniu 7 sierpnia 2017 r. przed sądem gospodarczym w Brukseli. W wyroku z dnia 28 marca 2018 r. (A/17/03428) sąd nakazał przedsiębiorstwu Ladbrokes zaprzestanie obsługi automatów do przyjmowania wirtualnych zakładów począwszy od trzeciego dnia następującego po doręczeniu wyroku, pod rygorem okresowej kary pieniężnej w wysokości 10 000 EUR za każdy dzień opóźnienia.

- (68) Warto zauważyć, że niektóre fakty opisane w decyzji o wszczęciu postępowania zmieniły się po przyjęciu tej decyzji. W następstwie postępowań wszczętych na szczeblu krajowym przez skarżących belgijska Rada Stanu w dniu 7 maja 2021 r. stwierdziła nieważność dekretu królewskiego z 2018 r. z mocą wsteczną⁽²⁹⁾. Orzekła ona, że:
- warunki prowadzenia automatycznych gier losowych na wirtualnych wydarzeniach sportowych określone w dekrete królewskim z 2018 r. były niekompletne. W związku z tym, zezwalając, na mocy przepisów przejściowych ustanowionych w art. 19 i 20 dekretu królewskiego z 2018 r.⁽³⁰⁾, na prowadzenie gier na wirtualnych wydarzeniach sportowych, podczas gdy nie określono jeszcze wszystkich warunków ich funkcjonowania, dekret królewski z 2018 r. naruszył art. 43/4 §2 akapit trzeci ustawy o grach;
 - brak wystarczającej podstawy prawnej pozwala królowi na przekazanie Komisji ds. Gier Hazardowych uprawnienia do przyjęcia protokołu (przewidzianego w art. 15 dekretu królewskiego z 2018 r.)⁽³¹⁾ zawierającego standardy regulacyjne, niezależnie od tego, czy dotyczą one kwestii szczegółowych, czy technicznych. Jako że stwierdzenie nieważności samego art. 15 skutkowałoby zmianą dekretu królewskiego z 2018 r., ponieważ dekret pozostałby w mocy bez wymogu spełnienia wszystkich warunków prowadzenia działalności, które król uznał za niezbędne, konieczne było stwierdzenie nieważności całego dekretu królewskiego z 2018 r.

2.8.2. Wstępne ustalenia zawarte w uzupełniającej decyzji o wszczęciu postępowania

- (69) Po stwierdzeniu nieważności dekretu królewskiego z 2018 r. skarżący i władze belgijskie przedstawili dalsze uwagi i informacje opisane w rozdziałach 3 i 4 poniżej. Na tej podstawie Komisja przyjęła uzupełniającą decyzję o wszczęciu postępowania.
- (70) W opinii wstępnej Komisja stwierdziła, że przedsiębiorstwo Ladbrokes mogło skorzystać z faktycznego prawa wyłącznego, a tym samym z pomocy najwcześniej od dnia 10 lutego 2014 r., a najpóźniej do dnia 4 maja 2018 r. Komisja zmieniła tę opinię wstępną, przedłużając ewentualny okres obowiązywania środka w uzupełniającej decyzji o wszczęciu postępowania do chwili obecnej.
- (71) Komisja stwierdziła, że będzie musiała zbadać, czy skutki środka przejściowego zawartego w art. 19 i 20 dekretu królewskiego z 2018 r. przyznawały przedsiębiorstwu Ladbrokes preferencyjne korzyści, ponieważ było ono jedynym operatorem, który mógł nadal wykorzystywać terminale do wirtualnych zakładów, które obsługiwał przed przyjęciem dekretu królewskiego z 2018 r., bez konieczności dostosowania tych gier do protokołu, który miał zostać przyjęty przez Komisję ds. Gier Hazardowych na podstawie art. 15 dekretu królewskiego z 2018 r. (motyw 39 uzupełniającej decyzji o wszczęciu postępowania).
- (72) W związku z tym zmieniony tymczasowy wniosek Komisji był taki, że przedsiębiorstwu Ladbrokes mogło przysługiwać faktyczne prawo wyłączne do świadczenia usług wirtualnych zakładów w Belgii w okresie rozpoczynającym się najwcześniej w dniu 10 lutego 2014 r. (motyw 49 uzupełniającej decyzji o wszczęciu postępowania).

⁽²⁹⁾ Belgijska Rada Stanu, wyrok nr 250.535 z dnia 7 maja 2021 r.

⁽³⁰⁾ Art. 19 dekretu królewskiego z 2018 r. stanowi: „Dans un délai de deux mois à compter de l'entrée en vigueur du présent arrêté, le titulaire de licence de classe F2 communique à la Commission des jeux de hasard le nombre d'appareils automatiques de jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels qu'il exploite”.

Art. 20 dekretu królewskiego z 2018 r. stanowi: „Après l'adoption, par la Commission des jeux de hasard, du protocole visé à l'article 15, alinéa 2, le titulaire de licence de classe F2 dispose d'un délai de trois mois pour se conformer audit protocole”.

Według belgijskiej Rady Stanu celem tych dwóch przepisów jest umożliwienie posiadaczowi licencji klasy F2 wznowienia eksploatacji automatów do gier na wirtualnych wydarzeniach sportowych, którą prowadził, gdy tylko dekret królewski z 2018 r. wejdzie w życie, oraz nałożenie na niego jedynie obowiązku dostosowania swoich automatów do gier do protokołu (na mocy art. 15), który ma zostać przyjęty przez Komisję ds. Gier Hazardowych w ciągu trzech miesięcy od przyjęcia dekretu.

⁽³¹⁾ Art. 15 dekretu królewskiego z 2018 r. stanowi, co następuje: „Les protocoles de contrôle technique des jeux de hasard automatiques destinés à l'exploitation des établissements de jeux de hasard de classe IV et les protocoles en matière de règles de surveillance et de contrôle des jeux de hasard dans les établissements de jeux de hasard de classe IV, et les sites où des paris sont acceptés au sens de l'article 43/4, § 5, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, en particulier moyennant un système informatique approprié, s'appliquent aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels.

La Commission des jeux de hasard émet un protocole concernant les spécifications techniques nécessaires pour les jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels.

Le protocole contient les informations suivantes: [...]”.

- (73) Warto zauważyć, że zarówno w decyzji o wszczęciu postępowania (motyw 60), jak i w uzupełniającej decyzji o wszczęciu postępowania (motyw 42) Komisja stwierdziła, że władze belgijskie nie przedstawiły żadnych podstaw do stwierdzenia, że kwestionowany środek może być zgodny z rynkiem wewnętrznym. Komisja nie miała również żadnych wskazówek, że środek ten, gdyby stanowił pomoc państwa, mógłby zostać uznany za zgodny z rynkiem wewnętrznym.

3. UWAGI OSÓB TRZECICH DOTYCZĄCE DECYZJI O WSZCZĘCIU POSTĘPOWANIA I UZUPEŁNIAJĄCEJ DECYZJI O WSZCZĘCIU POSTĘPOWANIA

3.1. Uwagi skarżących

- (74) Skarżący Rocoluc i EAC przedstawili swoje uwagi dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania w dniu 18 listopada 2020 r., natomiast ich spółka-siostra The Faculty przesłała skargę 23 lutego 2024 r. Poniżej przedstawiono streszczenie wszystkich trzech skarg, a także późniejsze dodatkowe uwagi i informacje przekazane w toku dochodzenia.

3.1.1. Uwagi dotyczące wyłączności przedsiębiorstwa Ladbrokes

- (75) W piśmie z dnia 18 listopada 2020 r. skarżący Rocoluc i EAC stwierdzili, że zarówno przedsiębiorstwo Ladbrokes, jak i państwo belgijskie działają w celu zachowania bezprawnego prawa przedsiębiorstwa Ladbrokes do prowadzenia wirtualnych zakładów oraz w celu zniechęcenia Rocoluc i EAC do podjęcia działań przeciwko tej bezprawnej sytuacji.
- (76) Rocoluc i EAC twierdzą, że dekret królewski z 2018 r. nie zezwala operatorom klasy IV na zgodne z prawem oferowanie wirtualnych zakładów w Belgii. W związku z tym nie można uznać, że dekret królewski z 2018 r. położył kres niezgodnej z prawem pomocy państwa. Rocoluc i EAC dostarczają również dodatkowych informacji dotyczących kwoty niezgodnej z prawem pomocy państwa, której odzyskanie od przedsiębiorstwa Ladbrokes Komisja powinna nakazać władzom belgijskim.
- (77) W skardze z dnia 23 lutego 2024 r. spółka The Faculty podkreśla jednak, że w przeciwieństwie do skargi złożonej przez Rocoluc i EAC jej skarga dotyczy konkretnie pomocy związanej z oferowaniem w punktach przyjmowania zakładów przedsiębiorstwa Ladbrokes tzw. wirtualnych gier hazardowych „stacjonarnych” lub „w punktach naziemnych”. Ponadto spółka The Faculty zauważa, że jako operator zakładu gier klasy III nie może prowadzić działalności online, a zatem nie ucierpiała na skutek oferowania wirtualnych gier hazardowych za pośrednictwem stron internetowych przedsiębiorstwa Ladbrokes.
- (78) Według skarżących przedsiębiorstwo Ladbrokes uzyskało zezwolenie *ad hoc* wykraczające poza ramy prawne na podstawie dwóch wiadomości e-mail od Komisji ds. Gier Hazardowych – z dnia 10 lutego 2014 r. (w odniesieniu do wirtualnych zakładów stacjonarnych w punktach przyjmowania zakładów należących do przedsiębiorstwa Ladbrokes) oraz z dnia 5 marca 2015 r. (w odniesieniu do wirtualnych zakładów online na stronie internetowej przedsiębiorstwa Ladbrokes).
- (79) Zdaniem skarżących domniemana pomoc, o której mowa, wiąże się z wykorzystaniem zasobów państwowych, ponieważ zezwolenie *ad hoc* na rzecz przedsiębiorstwa Ladbrokes zostało udzielone nieodpłatnie. W związku z tym władze belgijskie rzekły się prawa do znacznej części dochodów budżetu państwa i przyznały przedsiębiorstwu Ladbrokes korzyść gospodarczą. Jeżeli chodzi o możliwość przypisania domniemanej pomocy, skarżący podkreślają, że Komisja ds. Gier Hazardowych jest administracyjnym organem publicznym ustanowionym w ramach federalnej służby publicznej wymiaru sprawiedliwości, a zatem podlega kompetencji ministra sprawiedliwości.
- (80) Skarżący twierdzą, że prawo wyłączne i odpowiadająca mu domniemana pomoc państwa w odniesieniu do stacjonarnych wirtualnych gier hazardowych zostały przyznane w dniu 10 lutego 2014 r., ponieważ niezgodne z prawem noty ramowe Komisji ds. Gier Hazardowych miały na celu umożliwienie przedsiębiorstwu Ladbrokes prowadzenia wyłącznie wirtualnych zakładów. W związku z tym podstawowym błędem Komisji ds. Gier Hazardowych nie była odmowa cofnięcia zezwolenia *ad hoc* przedsiębiorstwa Ladbrokes w styczniu 2016 r., lecz pierwotne udzielenie zezwolenia w lutym 2014 r.
- (81) Ponadto w odniesieniu do daty zakończenia pomocy skarżący podkreślają, że po stwierdzeniu nieważności dekretu królewskiego z 2018 r. wyrokiem Rady Stanu z dnia 7 maja 2021 r. dekret królewski z 2018 r. należy uznać za nieistniejący i nie można uważać go za akt umożliwiający korzystanie z wirtualnych zakładów w Belgii. Oznacza to również, że dzień 4 maja 2018 r., w którym przyjęto dekret królewski z 2018 r. (uznany później za nieważny), nie ma już znaczenia dla oceny czasu trwania domniemanej pomocy państwa przyznanej przedsiębiorstwu Ladbrokes.

- (82) W tym kontekście skarżący twierdzą, że wyrok Rady Stanu potwierdza, że przedsiębiorstwo Ladbrokes faktycznie korzystało z selektywnego środka pomocy w odniesieniu do wirtualnych zakładów stacjonarnych co najmniej do dnia 7 maja 2021 r. Ich zdaniem Rada Stanu wskazała, że jedynym celem środka przejściowego przewidzianego w art. 19 dekretu królewskiego z 2018 r. było umożliwienie posiadaczowi licencji F2, czyli przedsiębiorstwu Ladbrokes, wznowienia eksploatacji terminali do wirtualnych zakładów, które obsługiwało przed przyjęciem dekretu królewskiego z 2018 r., i uniknięcie konieczności dostosowania tych gier do protokołu, który miał zostać przyjęty przez Komisję ds. Gier Hazardowych na podstawie art. 15 dekretu królewskiego z 2018 r.
- (83) W związku z tym, z wyjątkiem przedsiębiorstwa Ladbrokes, które skorzystało ze wspomnianego środka przejściowego, w dekrete królewskim z 2018 r. stwierdzono, że do czasu przyjęcia protokołu nie można oferować żadnych wirtualnych zakładów. W związku z tym, zdaniem skarżących, dekret królewski z 2018 r. jedynie sformalizował faktyczny monopol przedsiębiorstwa Ladbrokes. Skarżący poinformowali jednak, że stanowisko to nie zostałoby zaakceptowane przez belgijską Radę Stanu. Rada uznała, że środek przejściowy umożliwiający przedsiębiorstwu Ladbrokes oferowanie wirtualnych gier hazardowych, zanim wirtualne zakłady zostały ostatecznie uregulowane prawnie wraz z przyjęciem aktu prawnego, który określi niezbędne warunki wirtualnych zakładów (m.in. miejsca, gdzie można je oferować), nie byłby zgodny z ustawą o grach.
- (84) Spółka The Faculty podnosi również, że kilku operatorów gier skutecznie wszczęło postępowanie przeciwko państwu belgijskiemu lub przedsiębiorstwu Ladbrokes. Powołuje się ona na wyrok z dnia 28 marca 2018 r., w którym sąd gospodarczy w Brukseli orzekł na korzyść belgijskiej federacji zawodowej właścicieli pubów (La Fédération des cafés de Belgique, ASBL) i nakazał przedsiębiorstwu Ladbrokes zaprzestanie działalności dotyczącej organizowania wirtualnych zakładów stacjonarnych. Według spółki The Faculty wyrok ten został następnie potwierdzony przez sąd apelacyjny wyrokiem z dnia 9 sierpnia 2019 r.

3.1.2. Uwagi na temat obowiązujących ram dotyczących wirtualnych zakładów w Belgii

- (85) Po pierwsze, jeśli chodzi o obowiązujące ramy prawne, przedsiębiorstwa Rocoluc i EAC podkreślają, że wirtualne zakłady są „hybrydową” grą losową, która stanowi połączenie zakładów i automatycznych gier losowych. W tym kontekście powołują się one na oświadczenie władz belgijskich, zgodnie z którym „niełatwo jest zaklasyfikować [ten produkt hybrydowy] w istniejących ramach prawnych ustawy o grach”.
- (86) Przedsiębiorstwa te przypominają, że rzekome prawo wyłączne przyznane przedsiębiorstwu Ladbrokes było w sposób oczywisty niezgodne z prawem belgijskim, ponieważ opierało się na błędnej kwalifikacji wirtualnych zakładów.
- (87) Po drugie, wspomniane przedsiębiorstwa twierdzą, że wątpliwości władz belgijskich co do wartości prawnej not ramowych przyjętych przez Komisję ds. Gier Hazardowych (motyw 49 decyzji o wszczęciu postępowania) są szczególnie uzasadnione. Podkreślają one w szczególności, że w kontekście toczącego się przed sądami krajowymi postępowania władze belgijskie jednoznacznie potwierdziły, że zezwolenie udzielone przedsiębiorstwu Ladbrokes na prowadzenie wirtualnych zakładów w Belgii nie jest „tradycyjną” licencją na prowadzenie gier, lecz zezwoleniem *ad hoc* oraz że wirtualne zakłady są działalnością „nieregulowaną ustawą o grach”. Ich zdaniem stwierdzenie to wyraźnie podważa argumentację, zgodnie z którą udzielone przedsiębiorstwu Ladbrokes zezwolenie na oferowanie wirtualnych zakładów opierało się na krajowym systemie odniesienia w zakresie zakładów i stanowiło jego część. Ponadto przedsiębiorstwa podkreślają, że wątpliwości wyrażonych przez władze belgijskie nie da się pogodzić z faktem, że Komisja ds. Gier Hazardowych tymczasowo zawiesiła licencję przedsiębiorstwa Ladbrokes z powodu niezaprzestania świadczenia usług wirtualnych zakładów po dniu 1 lipca 2017 r. Twierdzą one również, że w wyroku z dnia 19 września 2019 r. Rada Stanu orzekła, że ustawa o grach nie zezwala na organizowanie wirtualnych zakładów, i w związku z tym stwierdziła nieważność not ramowych.
- (88) Po trzecie, przedsiębiorstwa zauważają, że kwestie dotyczące jawności not ramowych, o których mowa w decyzji o wszczęciu postępowania, w przypisach 5–7 i motywie 49, zostały już rozstrzygnięte w postępowaniu o stwierdzenie nieważności tych not ramowych przed belgijską Radą Stanu. W toku tego postępowania przedsiębiorstwo Rocoluc wykazało, że pierwotne noty ramowe z dnia 12 stycznia 2012 r. i 17 kwietnia 2013 r. nie zostały podane do wiadomości publicznej, a przedsiębiorstwu Rocoluc przekazane zostały dopiero w dniu 14 kwietnia 2017 r. w ramach postępowania sądowego przeciwko państwu belgijskiemu. Komisja ds. Gier Hazardowych rzekomo nie zakwestionowała tych ustaleń. W związku z tym Rada Stanu postanowiła, że przedsiębiorstwo Rocoluc może rozszerzyć swoje powództwo na wspomniane noty ramowe.

- (89) Po czwarte, przedsiębiorstwa podnoszą, że chociaż dekret królewski z 2018 r. został przyjęty w celu zaradzenia nielegalnemu charakterowi wirtualnych zakładów, Komisja ds. Gier Hazardowych nadal nie przyjęła protokołu zawierającego „niezbędne wymogi techniczne dotyczące gier losowych na wirtualnych wydarzeniach sportowych” przewidziane w art. 15 dekretu królewskiego z 2018 r.

3.1.3. Uwagi dotyczące krajowego postępowania sądowego w związku z wirtualnymi zakładami

- (90) W tym kontekście przedsiębiorstwa Rocoluc i EAC twierdzą, że wbrew temu, co wydaje się sugerować Komisja (motyw 21 decyzji o wszczęciu postępowania), krajowe postępowania sądowe w sprawie zgodności z prawem not ramowych nie były związane ze skutecznym zawieszeniem not ramowych i zezwolenia *ad hoc* przyznanego przedsiębiorstwu Ladbrokes na prowadzenie wirtualnych zakładów w dniu 1 lipca 2017 r. Informują one również o pozwie o odszkodowanie wniesionym przez spółkę Stanleybet przeciwko państwu belgijskiemu w dniu 14 grudnia 2016 r., w wyniku którego sąd zasądził od państwa belgijskiego wypłacenie na rzecz spółki Stanleybet odszkodowania za poniesione szkody.
- (91) Skarżący poinformowali również służby Komisji, że w dniu 28 marca 2017 r. przedsiębiorstwa Rocoluc i EAC wniosły również powództwo o odszkodowanie przeciwko władzom belgijskim. Postępowanie to nadal toczy się z powodu zaległości w sądzie apelacyjnym w Brukseli.
- (92) Ponadto wyjaśniają oni, że przed sądem apelacyjnym w Brukseli nadal toczy się postępowanie w przedmiocie wniesionego przez przedsiębiorstwo Ladbrokes odwołania od nakazu zaniechania naruszenia z dnia 15 lutego 2018 r. Sąd apelacyjny w Brukseli wydał jednak wyrok w przedmiocie wniesionego przez Ladbrokes odwołania od orzeczenia sądu gospodarczego w Brukseli z dnia 28 marca 2018 r. Wyrokiem z dnia 9 sierpnia 2019 r. sąd apelacyjny odrzucił odwołanie przedsiębiorstwa Ladbrokes i utrzymał w mocy wcześniejsze orzeczenie wydane wobec przedsiębiorstwa Ladbrokes o zaprzestaniu działalności w zakresie wirtualnych zakładów. Przedsiębiorstwa Rocoluc i EAC zostały jednak poinformowane, że Fédération des Cafés de Belgique ASBL ⁽³²⁾ (zwana dalej „FedCaf”) i władze belgijskie zawarły porozumienie, na mocy którego władze belgijskie powstrzymają się od podejmowania dalszych działań przeciwko przedsiębiorstwu Ladbrokes.
- (93) Ponadto przedsiębiorstwo Rocoluc podtrzymuje swoje stanowisko, zgodnie z którym dekret królewski z 2018 r. pomija hybrydowy charakter wirtualnych zakładów, a przepis przejściowy przewidziany w art. 19 dekretu królewskiego z 2018 r. w sposób niezgodny z prawem przyznaje przedsiębiorstwu Ladbrokes korzyści za niezaprzestanie nielegalnego wykorzystywania wirtualnych zakładów w odpowiednim czasie i gwarantuje przedsiębiorstwu Ladbrokes możliwość dalszego korzystania z zezwolenia *ad hoc*.

3.1.4. Uwagi dotyczące czasu trwania domniemanej pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstwa Ladbrokes

- (94) Przedsiębiorstwa Rocoluc i EAC uważają, że prawo wyłączne i odpowiadająca mu domniemana pomoc państwa przyznana przedsiębiorstwu Ladbrokes zostały przyznane w dniu 10 lutego 2014 r. Przypominają one, że od samego początku noty ramowe, które ich zdaniem są niezgodne z prawem, miały na celu umożliwienie przedsiębiorstwu Ladbrokes prowadzenia wirtualnych zakładów w Belgii na zasadzie wyłączności. Noty ramowe z lat 2012 i 2013 zostały przyjęte na wniosek przedsiębiorstwa Ladbrokes i nie zostały podane do wiadomości publicznej. Dopiero wraz z ogłoszeniem we wrześniu 2015 r. utworzenia specjalnej podkomisji inni operatorzy gier zostali poinformowani o niezgodnych z prawem ramach dotyczących wirtualnych zakładów.
- (95) Zdaniem skarżących po poinformowaniu pozostałych operatorów o możliwościach oferowania wirtualnych zakładów Komisja ds. Gier Hazardowych odmówiła innym operatorom prowadzenia wirtualnych zakładów. W szczególności, zdaniem skarżących, wniosek o zezwolenie złożony przez przedsiębiorstwo Stanleybet w dniu 28 października 2015 r. pozostał bez odpowiedzi, podczas gdy w dniach 10 lutego 2014 r. i 5 marca 2015 r. przedsiębiorstwo Ladbrokes otrzymało potwierdzenie możliwości świadczenia usług wirtualnych zakładów w punktach naziemnych oraz online w okresie krótszym niż jeden dzień. Twierdzą oni, że nie ma obiektywnego uzasadnienia dla tego odmiennego traktowania.
- (96) W odpowiedzi na ustalenie Komisji, że prawo wyłączne wygasło najpóźniej w dniu 4 maja 2018 r. lub najwcześniej w dniu 1 lipca 2017 r. (motyw 55 decyzji o wszczęciu postępowania), przedsiębiorstwa Rocoluc i EAC uważają, że data 4 maja 2018 r. (tj. data przyjęcia dekretu królewskiego z 2018 r.) nie położyła kresu preferencyjnemu traktowaniu przedsiębiorstwa Ladbrokes i w związku z tym nie może być uznana za datę, w której przedsiębiorstwo Ladbrokes nie korzystało już z niezgodnej z prawem pomocy państwa.

⁽³²⁾ FedCaf Belgium jest organizacją nienastawioną na zysk, założoną w dniu 1 czerwca 2011 r. FedCaf Belgium jest organizacją broniącą interesów belgijskich właścicieli kawiarni. Zob. <http://www.fedcaf.be>.

- (97) Ponadto przypominają one, że Komisja ds. Gier Hazardowych nie przyjęła protokołu przewidzianego w art. 15 dekretu królewskiego z 2018 r. zawierającego „niezbędne wymogi techniczne dotyczące gier losowych na wirtualnych wydarzeniach sportowych”, co oznacza, że wszelka działalność w zakresie wirtualnych zakładów była do tego czasu uznawana za niezgodną z prawem. Wobec braku ogólnych, jasnych i przejrzystych kryteriów władze belgijskie muszą dysponować szerokim zakresem uznania przy wydawaniu zezwoleń na organizowanie wirtualnych zakładów i kontrolowaniu ich w Belgii. W związku z tym, nawet jeśli przedsiębiorstwo Ladbrokes nie jest już obecnie jedynym operatorem oferującym wirtualne zakłady w Belgii, to tolerancja państwa belgijskiego wobec usług w zakresie wirtualnych zakładów oferowanych przez jednego operatora (lub kilku operatorów) nadal stanowiłaby selektywną pomoc państwa przyznaną temu operatorowi (tym operatorom).

3.1.5. Uwagi dotyczące kwoty pomocy

- (98) Przedsiębiorstwa Rocoluc i EAC uważają, że Komisja powinna być w stanie dokładnie określić kwotę pomocy otrzymanej przez przedsiębiorstwo Ladbrokes, i w związku z tym zwracają się do Komisji o samodzielne określenie kwoty pomocy i odsetek, które powinny zostać odzyskane przez władze belgijskie.
- (99) Skarżący przedstawiają tabelę zawierającą szacunki dotyczące pomocy, którą przedsiębiorstwo Ladbrokes rzekomo otrzymało, na podstawie przychodów z gier brutto w 2017 r. w punktach przyjmowania zakładów przedsiębiorstwa Ladbrokes. Skarżący twierdzą, że można odnieść się do opłat uiszczanych przez loterię narodową w zamian za prawo wyłączne do prowadzenia loterii.

3.1.6. Uwagi dotyczące stwierdzenia nieważności dekretu królewskiego z 2018 r. z mocą wsteczną w 2021 r.

- (100) Po przyjęciu decyzji o wszczęciu postępowania w dniu 26 maja 2021 r. Komisja otrzymała dalsze uwagi od skarżących, w których to uwagach poinformowała Komisję, że w dniu 7 maja 2021 r. stwierdzono nieważność dekretu królewskiego z 2018 r. z mocą wsteczną (co oznacza, że należy go uznać za nieistniejący) i nie można uznać, że położył on kres domniemanej pomocy przyznanej przedsiębiorstwu Ladbrokes.
- (101) Jeżeli chodzi o czas trwania domniemanej pomocy, skarżący uważają, że w następstwie wyroku Rady Stanu z dnia 7 maja 2021 r. dekret królewski z 2018 r. zostanie uznany za nieistniejący w prawie belgijskim i w związku z tym nie może być uznany za akt zezwalający na korzystanie z wirtualnych zakładów w Belgii. Oznacza to również, że dzień 4 maja 2018 r., w którym przyjęto dekret królewski z 2018 r. (uznany później za nieważny), nie ma już znaczenia dla oceny czasu trwania domniemanej pomocy państwa przyznanej przedsiębiorstwu Ladbrokes.
- (102) Ponadto skarżący twierdzą, że wyżej wymieniony wyrok Rady Stanu potwierdza, iż przedsiębiorstwo Ladbrokes korzystało z selektywnego środka pomocy co najmniej do dnia 7 maja 2021 r. Ich zdaniem władze belgijskie nadal tolerują działalność przedsiębiorstwa Ladbrokes w zakresie wirtualnych zakładów, podczas gdy działalność ta jest niezgodna z prawem belgijskim.
- (103) Skarżący uważają, że wyrok Rady Stanu z dnia 7 maja 2021 r. potwierdza, iż jedynym celem środka przejściowego przewidzianego w art. 19 dekretu królewskiego z 2018 r. było umożliwienie „posiadaczowi licencji F2”⁽³³⁾, czyli przedsiębiorstwu Ladbrokes, wznowienia eksploatacji terminali do wirtualnych zakładów, które obsługiwało przed przyjęciem dekretu królewskiego z 2018 r., i uniknięcie konieczności dostosowania tych gier do protokołu, który miał zostać przyjęty przez Komisję ds. Gier Hazardowych na podstawie art. 15 dekretu królewskiego z 2018 r.

3.1.7. Argumenty skarżących dotyczące przedłużenia okresu obowiązywania decyzji o wszczęciu postępowania

- (104) Na spotkaniu ze służbami Komisji w dniu 23 lutego 2023 r. skarżący EAC i Rocoluc ponowili wniosek o wydanie poprawionej decyzji o wszczęciu postępowania przedłużającej czas trwania domniemanej pomocy. W szczególności twierdzili oni, że stwierdzenie nieważności dekretu królewskiego z 2018 r. z mocą wsteczną stanowi istotną zmianę. W związku z tym należy wydłużyć odpowiedni okres objęty dochodzeniem: (i) do dnia 7 maja 2021 r. w przypadku wirtualnych zakładów stacjonarnych, ponieważ po tej dacie żaden operator nie może prowadzić ani faktycznie nie prowadzi wirtualnych zakładów stacjonarnych, oraz (ii) bezterminowo w przypadku wirtualnych zakładów online, ponieważ mimo że obecnie nie jest to dozwolone, przedsiębiorstwo Ladbrokes nadal oferuje wirtualne zakłady online.

⁽³³⁾ Skarżący uważają, że dzięki zastosowaniu środków o charakterze jednorazowym przedsiębiorstwo Ladbrokes było jedynym adresatem środka przejściowego.

- (105) Zdaniem skarżących stwierdzenie nieważności dekretu królewskiego z 2018 r., który reguluje jedynie wirtualne zakłady stacjonarne, należy uznać za mające takie same konsekwencje dla wirtualnych zakładów online. Pomimo stwierdzenia nieważności dekretu królewskiego z 2018 r. przedsiębiorstwo Ladbrokes nadal oferowało jednak wirtualne zakłady online.
- (106) W dniu 23 lutego 2024 r. Komisja otrzymała uwagi od spółki The Faculty, które posiada klasę III z licencją C. Uwagi te dotyczą tego samego kwestionowanego środka pomocy, ale odnoszą się wyłącznie do domniemanej pomocy związanej z oferowaniem stacjonarnych wirtualnych gier hazardowych w punktach przyjmowania zakładów w przedsiębiorstwa Ladbrokes. Spółka The Faculty argumentowała, że jako operator zakładu gier klasy III nie może prowadzić działalności online, a zatem nie ucierpiała na skutek oferowania wirtualnych gier hazardowych za pośrednictwem stron internetowych przedsiębiorstwa Ladbrokes.

3.1.8. Uwagi dotyczące uzupełniającej decyzji o wszczęciu postępowania

- (107) Na wstępie przedsiębiorstwa Rocoluc i EAC wskazują na istotny błąd w motywach 8 i 24 uzupełniającej decyzji Komisji o wszczęciu postępowania, w których błędnie stwierdzono, że skarżący i Komisja odbyli spotkanie w dniu 23 lutego 2023 r., a nie w dniu 16 lutego 2023 r.
- (108) Po drugie, jeżeli chodzi o definicję wirtualnych zakładów, przedsiębiorstwa Rocoluc i EAC odwołują się do skargi z dnia 1 marca 2019 r., w której wyjaśniono, że wirtualne zakłady dotyczą produktu „hybrydowego”, który istnieje na granicy między rzeczywistymi zakładami a automatycznymi grami losowymi. Chociaż władze belgijskie miały wyraźnie potwierdzić, że wirtualne zakłady są rzeczywiście produktem hybrydowym, to w rzeczywistości zawsze zaprzeczały hybrydowemu charakterowi wirtualnych zakładów.
- (109) Według skarżących w kontekście not ramowych Komisji ds. Gier Hazardowych wirtualne zakłady zostały niesłusznie zrównane z prawdziwymi zakładami, podczas gdy w dekrete królewskim z 2018 r. zostały one (ponownie) zakwalifikowane jako automatyczna gra losowa.
- (110) Po trzecie, przedsiębiorstwa Rocoluc i EAC powtarzają swoje uwagi dotyczące oceny czasu trwania niezgodnej z prawem pomocy państwa przyznanej przedsiębiorstwu Ladbrokes, odwołując się do swoich uwag z dnia 18 listopada 2020 r.
- (111) W tym kontekście przedsiębiorstwa Rocoluc i EAC podkreśliły, że domniemana „niepewność” w odniesieniu do ram prawnych mających zastosowanie do wirtualnych zakładów jest podsycana wyłącznie przez państwo belgijskie (zob. motywy 58–60).
- (112) Jeżeli chodzi o wirtualne zakłady online, przedsiębiorstwa Rocoluc i EAC przypominają, że zgodnie z art. 43/8 ustawy o grach tzw. dodatkowe licencje A+, B+ lub F1+ na gry losowe online mogą być przyznawane wyłącznie na prowadzenie gier tego samego rodzaju co gry oferowane w świecie rzeczywistym. Twierdzą one, że w świetle tego przepisu państwo belgijskie orzekło już, iż zezwolenie *ad hoc* przyznane przedsiębiorstwu Ladbrokes na oferowanie wirtualnych zakładów online było powiązane z zezwoleniem przyznanym temu przedsiębiorstwu na oferowanie wirtualnych zakładów stacjonarnych. W związku z tym, o ile przedsiębiorstwo Ladbrokes byłoby jedynym operatorem, który uzyskał od władz belgijskich zezwolenie *ad hoc* na oferowanie wirtualnych zakładów w swoich punktach przyjmowania zakładów, byłoby również jedynym operatorem, który mógłby oferować wirtualne zakłady online, oraz jedynym operatorem, który faktycznie otrzymałby niezgodne z prawem zezwolenie *ad hoc* na oferowanie wirtualnych zakładów online w wiadomości e-mail z dnia 5 marca 2015 r. To preferencyjne traktowanie miałoby logicznie zostać utrzymane na mocy dekretu królewskiego z 2018 r. Następnie, pomimo stwierdzenia nieważności dekretu królewskiego z 2018 r., przedsiębiorstwo Ladbrokes nadal oferuje wirtualne zakłady online. W związku z tym przedsiębiorstwo Ladbrokes nadal korzysta z niezgodnej z prawem pomocy państwa w odniesieniu do wirtualnych zakładów online.

3.2. Uwagi przedsiębiorstwa Ladbrokes

- (113) W piśmie z dnia 18 grudnia 2020 r. przedsiębiorstwo Ladbrokes przedstawiło uwagi dotyczące decyzji o wszczęciu postępowania. W dodatkowych pismach z dnia 22 listopada 2024 r., 9 grudnia 2024 r. i 21 stycznia 2025 r. Komisja przedstawiła dalsze uwagi.

3.2.1. Uwagi dotyczące skarżących, którzy nie mają statusu zainteresowanych stron

- (114) Przedsiębiorstwo Ladbrokes informuje, że wyrokiem z dnia 25 czerwca 2024 r. ⁽³⁴⁾ Rada Stanu uznała za niezgodne z prawem licencje przedsiębiorstwa Rocoluc, a mianowicie licencje B3892 (stacjonarne zakłady gier) i B3892+ (zakłady gier online). Jego zdaniem Rada Stanu mogła jedynie stwierdzić nieważność wyżej wymienionych licencji z mocą wsteczną.
- (115) W związku z tym, zdaniem przedsiębiorstwa Ladbrokes przedsiębiorstwo Rocoluc nie ma już interesu w niniejszym postępowaniu, ponieważ zgodnie z prawem belgijskim nie prowadzi i nie może prowadzić działalności w sektorze gier. Przedsiębiorstwa Rocoluc nie można zatem uznać za skarżącego prowadzącego działalność w sektorze gier lub przynajmniej za autentycznego konkurenta przedsiębiorstwa Ladbrokes. W związku z tym przedsiębiorstwo to nie jest „zainteresowaną stroną” w rozumieniu art. 24 ust. 2 rozporządzenia Rady (UE) 2015/1589 ⁽³⁵⁾.

3.2.2. Uwagi dotyczące licencji będących w posiadaniu przedsiębiorstwa Ladbrokes

- (116) Przedsiębiorstwo Ladbrokes podkreśla, że posiadało i nadal posiada wszystkie wymagane klasy licencji udzielanych przez Komisję ds. Gier Hazardowych, tj. licencje F1, F1+ i szereg licencji klasy F2, umożliwiające mu przyjmowanie zakładów oraz organizowanie i oferowanie zakładów w Belgii, zarówno online, jak i stacjonarnych. Ponadto przedsiębiorstwo Ladbrokes informuje, że w tym czasie w Belgii było trzydziestu pięciu posiadaczy licencji F1.

3.2.3. Uwagi na temat ram prawnych dotyczących wirtualnych zakładów w Belgii

- (117) Jeśli chodzi o wirtualne zakłady online, zdaniem przedsiębiorstwa Ladbrokes wystarczające było powiadomienie Komisji ds. Gier Hazardowych przez posiadacza licencji klasy F1+. Przedsiębiorstwo Ladbrokes twierdzi, że wyjaśnia to, dlaczego w lutym 2014 r. Komisja ds. Gier Hazardowych, urzędnik nieposiadający uprawnień do jej reprezentowania, potwierdził w krótkiej wiadomości e-mail, że przedsiębiorstwo Ladbrokes może rozpocząć przyjmowanie stacjonarnych zakładów dotyczących wirtualnych wydarzeń, i poprosił o dalsze informacje na temat tych działań.
- (118) Przedsiębiorstwo Ladbrokes wskazuje również, że z tego samego powodu w dniu 5 marca 2015 r. urzędnik Komisji ds. Gier Hazardowych bez uprawnień do jej reprezentowania ponownie potwierdził przedsiębiorstwu Ladbrokes, za pośrednictwem krótkiej wiadomości e-mail, możliwość oferowania wirtualnych zakładów online za pośrednictwem strony internetowej przedsiębiorstwa.
- (119) Przedsiębiorstwo Ladbrokes twierdzi, że Komisja ds. Gier Hazardowych nie była uprawniona do zmiany obowiązujących przepisów w drodze dekretu królewskiego, który może zostać zaproponowany i podpisany wyłącznie przez właściwego ministra.
- (120) Przedsiębiorstwo Ladbrokes wyjaśniło, że w dniu 1 czerwca 2016 r. Komisja ds. Gier Hazardowych zmieniła swoje stanowisko. Komisja ds. Gier Hazardowych (i) potwierdziła, że posiadacze licencji klasy F1 mogą złożyć nowy wniosek o oferowanie wirtualnych zakładów, z zastrzeżeniem warunków określonych we wcześniejszej nocy z dnia 1 lipca 2015 r.; (ii) podjęła decyzję o zawieszeniu noty ramowej z dnia 1 lipca 2015 r. i udzielonych zatwierdzeń od dnia wejścia w życie dekretu królewskiego z 2018 r. oraz (iii) o ile wejście w życie to miało nastąpić w dniu 1 stycznia 2017 r., postanowiła odroczyć termin zawieszenia wspomnianej noty do dnia 1 stycznia 2017 r.
- (121) W dniu 2 stycznia 2017 r. Komisja ds. Gier Hazardowych ponownie odroczyła wejście w życie zawieszenia noty z dnia 1 lipca 2015 r., tym razem do dnia 30 czerwca 2017 r.
- (122) Komisja ds. Gier Hazardowych postanowiła również, że „w porządku obrad nie zostanie umieszczone żadne nowe zezwolenie na prowadzenie działalności”. Przedsiębiorstwo Ladbrokes informuje, że w dniu 27 lipca 2018 r. Komisja ds. Gier Hazardowych nałożyła na nie karę decyzją, na mocy której na jeden dzień, w dniu 3 września 2018 r., zawieszono licencję FA116428 oraz licencję FA+ 116428 przedsiębiorstwa Ladbrokes.
- (123) Przedsiębiorstwo Ladbrokes twierdzi ponadto, że kwestia zgodności z prawem prowadzenia wirtualnych zakładów jako „zakładów” pozostaje otwarta. Jego zdaniem argument, że rzeczywiście chodzi o „zakłady”, których prowadzenie jest objęte licencjami F1, F2 i F1+, zachowuje całą swoją zasadność. Kwestia ta pozostaje jednak nadal nierozstrzygnięta przed sądem krajowym, który nie wydał jeszcze orzeczenia w tej sprawie.

⁽³⁴⁾ Wyrok nr 260.246.

⁽³⁵⁾ Rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz.U. L 248 z 24.9.2015, s. 9, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj>).

3.2.4. Uwagi dotyczące braku „zezwożenia” przy posiadaniu ważnych licencji wymaganych do prowadzenia wirtualnych zakładów

- (124) Na wstępie przedsiębiorstwo Ladbrokes odnosi się do decyzji o wszczęciu postępowania, w której Komisja stwierdza, że „wykonywanie *de facto* prawa wyłącznego spółki Ladbrokes rozpoczęło się: nie wcześniej niż w dniu 10 lutego 2014 r., kiedy to belgijska Komisja ds. Gier Hazardowych [...] przyznała przedsiębiorstwu Ladbrokes, za pośrednictwem wiadomości e-mail, prawo do prowadzenia wirtualnych zakładów stacjonarnych (motyw 53 decyzji o wszczęciu postępowania) [...]”.
- (125) Ladbrokes podnosi, że zdanie to jest błędne pod dwoma względami. Po pierwsze, Komisja ds. Gier Hazardowych nie przyznała przedsiębiorstwu Ladbrokes żadnych praw. Potwierdziła ona jedynie, że licencje już posiadane przez przedsiębiorstwo Ladbrokes umożliwiają prowadzenie wirtualnych zakładów. Po drugie, wiadomość e-mail Komisji ds. Gier Hazardowych z dnia 10 lutego 2014 r. nie zawiera odniesienia do wyłączności. Podczas gdy przedsiębiorstwo Ladbrokes, jako posiadacz licencji F1, F1+ i F2, miało możliwość oferowania wirtualnych zakładów, to samo dotyczyło pozostałych posiadaczy takich ważnych licencji. Fakt, że żaden inny licencjobiorca F1 nie zwrócił się do Komisji ds. Gier Hazardowych o zezwolenie na prowadzenie wirtualnych zakładów, nie daje przedsiębiorstwu Ladbrokes praw wyłącznych.
- (126) Ponadto przedsiębiorstwo Ladbrokes zauważa, że Komisja ds. Gier Hazardowych jest uprawniona jedynie do wydawania określonych klas licencji na prowadzenie gier losowych/zakładów zgodnie z ustawą o grach. Ustawa o grach nie zezwala Komisji ds. Gier Hazardowych na wydawanie wytycznych o wiążącym skutku ogólnym. Przedsiębiorstwo Ladbrokes wyjaśniło, że już w 2011 r. zwróciło się do Komisji ds. Gier Hazardowych o wytyczne dotyczące planowanej nowej działalności, zakładów dotyczących wydarzeń wirtualnych, ponieważ jest to dobra praktyka w sektorze regulowanym.
- (127) Z uwagi na fakt, że wirtualne zakłady uznano za zakłady wzajemne, a wszystkie obowiązki prawne i regulacyjne mające zastosowanie do zakładów wzajemnych uznaje się za mające zastosowanie do wirtualnych zakładów, nie była wymagana żadna specjalna licencja ani zezwolenie na ich prowadzenie. Prowadzenie wirtualnych zakładów było już objęte licencjami F1, F2 i F1+. Komisja ds. Gier Hazardowych nie udzieliła zatem przedsiębiorstwu Ladbrokes licencji na prowadzenie wirtualnych zakładów.
- (128) Wiadomości e-mail przesłane przez Komisję ds. Gier Hazardowych w dniach 10 lutego 2014 r. i 5 marca 2015 r. stanowiły potwierdzenie, że przedsiębiorstwo Ladbrokes może prowadzić działalność, ponieważ posiada odpowiednie licencje. W każdym razie wiadomości e-mail wysłane przez urzędnika Komisji ds. Gier Hazardowych nieposiadającego uprawnień do jej reprezentowania nie mogły zostać uznane za formalne zezwolenie, ponieważ nie są przewidziane w ustawie o grach ani nie mają innej podstawy prawnej. Co najwyżej można je postrzegać jako zwykłe uznanie przez Komisję ds. Gier Hazardowych, że planowana działalność była objęta licencją F1, którą przedsiębiorstwo Ladbrokes już posiadało, a zatem działalność ta była zgodna z prawem.

3.2.5. Uwagi dotyczące braku zamiaru przyznania wyłączności przedsiębiorstwu Ladbrokes

- (129) Przedsiębiorstwo Ladbrokes twierdzi, że w wyżej wymienionych potwierdzających wiadomościach e-mail Komisja ds. Gier Hazardowych nie zamierzała przyznać przedsiębiorstwu Ladbrokes żadnego rodzaju wyłączności. Jej zdaniem wyłączność byłaby sprzeczna z realizowanym przez władze belgijskie celem politycznym polegającym na „ukierunkowywaniu hazardu”. Z wyjątkiem Loterie Nationale (spółki należącej w całości do państwa belgijskiego) władze belgijskie dążą do zaspokojenia potrzeb klientów poprzez zapewnienie konkurencji wielu regulowanych operatorów ubiegających się o ten popyt. Ponadto przedsiębiorstwo Ladbrokes powołuje się na noty ramowe Komisji ds. Gier Hazardowych z dnia 12 stycznia 2012 r., 17 kwietnia 2013 r. i 1 lipca 2015 r., w których potwierdzono zgodność z prawem zakładów dotyczących wydarzeń wirtualnych w przypadku każdego posiadacza licencji F1. Wszyscy ci operatorzy mogli rozpocząć działalność w zakresie wirtualnych zakładów, przy czym żaden z nich nie podjął wówczas działalności, prawdopodobnie ze względu na wielkość inwestycji i ryzyko biznesowe.
- (130) Ponadto od dnia 13 stycznia 2016 r. (data decyzji o zawieszeniu noty ramowej z dnia 1 lipca 2015 r.) zawieszono „zezwożenie” przedsiębiorstwa Ladbrokes. W związku z tym przedsiębiorstwo Ladbrokes miało faktycznie zaprzestać oferowania wirtualnych zakładów od dnia 1 czerwca 2016 r., przy czym data ta została później zmieniona na 30 czerwca 2017 r. Przedsiębiorstwo Ladbrokes argumentuje w tym kontekście, że musiało działać w niepewności, czy w dowolnej chwili nie będzie musiało zaprzestać działalności. Nie było zatem wyraźniejszego potwierdzenia, że przedsiębiorstwu Ladbrokes nie przyznano wyłączności.

- (131) Przedsiębiorstwo Ladbrokes wskazało, że w latach 2015 i 2016 dwóch konkurentów, tj. Stanleybet i Sagevas, zdecydowało się wystąpić o takie „zezwolenie”, tj. ogłosiło, że będą oferować wirtualne zakłady. Zdaniem przedsiębiorstwa Ladbrokes wniosek złożony przez przedsiębiorstwo Stanleybet został uznany przez Komisję ds. Gier Hazardowych za niekompletny. Jeżeli chodzi o przedsiębiorstwo Sagevas, podało ono do wiadomości publicznej, że będzie prowadzić wirtualne zakłady bez „zezwolenia” ze strony Komisji ds. Gier Hazardowych, wiedząc, że nie będzie żadnej kontroli. W opinii przedsiębiorstwa Ladbrokes Komisja ds. Gier Hazardowych wyraźnie poinformowała o tym oświadczeniu w swojej nocie z dnia 2 stycznia 2017 r., przy czym nie ogłosiła, że nie zostaną podjęte żadne działania egzekucyjne. Sam fakt złożenia tych wniosków świadczył o tym, że wszyscy posiadacze licencji klasy F1 w pełni zrozumieli, że prowadzenie wirtualnych zakładów było otwarte dla wszystkich posiadaczy licencji klasy F1 i że żaden operator nie uznał, że przedsiębiorstwu Ladbrokes przyznano prawa wyłączne.
- (132) Ponadto Tiercé Ladbrokes SA, jednostka zależna przedsiębiorstwa Entain w Belgii, podobnie jak Ladbrokes, zaczęła również oferować wirtualne zakłady w punktach przyjmujących zakłady, które prowadziła w tym samym czasie co przedsiębiorstwo Ladbrokes. Spółka Tiercé Ladbrokes nie otrzymała żadnego „zezwolenia” od Komisji ds. Gier Hazardowych. Spółka Tiercé Ladbrokes jest innym podmiotem prawnym i biorąc pod uwagę formalność charakteryzującą regulacje sektorowe (jeżeli przyznaje się „zezwolenie” lub licencję, zawsze dotyczą one konkretnego podmiotu prawnego), fakt ten świadczy również o tym, że przedsiębiorstwu Ladbrokes nie przyznano wyłączności.
- (133) Przedsiębiorstwo Ladbrokes wyjaśnia ponadto, że wbrew wstępnym ustaleniom Komisji (motyw 54 decyzji o wszczęciu postępowania) dopiero w styczniu 2017 r. Komisja ds. Gier Hazardowych odwróciła swoją politykę i postanowiła nie udzielać żadnego nowego „zezwolenia”, ponieważ rząd przygotowywał dekret królewski ustanawiający warunki dotyczące wirtualnych zakładów.
- (134) Przedsiębiorstwo Ladbrokes utrzymuje, że z prawnego punktu widzenia decyzja Komisji ds. Gier Hazardowych o zaprzestaniu udzielania „zezwoleń” na wirtualne zakłady nie miała skutków prawnych. Mianowicie „zezwolenia”, które zostały zawieszone przez Komisję ds. Gier Hazardowych, były przewidziane jedynie w wytycznych interpretacyjnych Komisji ds. Gier Hazardowych, ale nie miały one mocy wiążącej, ponieważ w każdym razie Komisja ds. Gier Hazardowych nie może przyjąć obowiązkowych i egzekwowalnych przepisów o zasięgu ogólnym.
- (135) W związku z tym, pomimo tej zmiany polityki, posiadacze licencji klasy F1 mogli zaproponować swoim klientom wirtualne zakłady w ramach takich licencji. Mogli oni odeprzeć ewentualne zastrzeżenia prawne argumentem, że byli uprawnieni do proponowania zakładów dotyczących wydarzeń wirtualnych, zgodnie z opinią samej Komisji ds. Gier Hazardowych do 2016 r., na podstawie samego połączenia posiadanej licencji i art. 4 ustawy o grach. Tak właśnie postępowało przedsiębiorstwo Ladbrokes od dnia 1 lipca 2017 r. Prowadziło ono działalność w zakresie wirtualnych zakładów wyłącznie na podstawie swoich licencji klasy F. W latach 2016–2017 przedsiębiorstwo Sagevas zadeklarowało, że będzie również prowadzić wirtualne zakłady bez zezwolenia Komisji ds. Gier Hazardowych. Przedsiębiorstwo Ladbrokes nie zna dokładnego powodu, dla którego przedsiębiorstwo Sagevas ostatecznie tego nie uczyniło.
- (136) Również w tym przypadku fakt, że konkurenci nie rozpoczęli działalności w zakresie wirtualnych zakładów po styczniu 2017 r., jest konsekwencją:
- decyzji Komisji ds. Gier Hazardowych o nieoceniu żadnego nowego wniosku o „zezwolenie” do czasu przyjęcia dekretu królewskiego z 2018 r. (wszyscy uznali, że jest to nieuchronne, co ostatecznie okazało się błędne) oraz
 - decyzji tych dwóch operatorów o niekwestionowaniu tej zmiany polityki lub o prowadzeniu działalności wyłącznie na podstawie ich licencji.

3.2.6. Dowody dotyczące konkurencji na rynku wirtualnych zakładów

- (137) Przedsiębiorstwo Ladbrokes twierdzi, że w rzeczywistości zmagало się z konkurencją. Dostarczyło ono informacji zebranych na podstawie pism procesowych i wyszukiwań internetowych dotyczących usług w zakresie wirtualnych zakładów.
- a) Wirtualne zakłady online
- (138) Przedsiębiorstwo Ladbrokes twierdzi, że działalność online stanowi znaczącą konkurencję dla jego działalności stacjonarnej, co Komisja przyznała w swojej decyzji w sprawie gier oferowanych w internecie w ramach duńskiej ustawy w sprawie podatków od gier hazardowych⁽³⁶⁾, w której Komisja stwierdziła, że „kasyna internetowe i stacjonarne należy postrzegać jako prawnie i faktycznie porównywalne. Internetowe i stacjonarne gry [...] stwarzają te same zagrożenia, a zgłoszony środek dotyczy zarówno internetowych, jak i stacjonarnych gier [...]”.

⁽³⁶⁾ Decyzja Komisji 2012/140/UE z dnia 20 września 2011 r. w sprawie środka C 35/10 (ex N 302/10), który Dania zamierza wdrożyć w formie podatków od gier hazardowych oferowanych w internecie w ramach duńskiej ustawy w sprawie podatków od gier hazardowych (Dz.U. L 68 z 7.3.2012, s. 3, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec/2012/140\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/dec/2012/140(1)/oj)).

- (139) Przedsiębiorstwo Ladbrokes przedstawiło dowody faktyczne dotyczące istnienia kilku operatorów oferujących wirtualne zakłady online. W szczególności przedłożyło ono zrzuty ekranu ze stron internetowych kilku operatorów punktów przyjmujących zakłady w Belgii. W grudniu 2014 r. operator BetFirst.be oferował różne rodzaje wirtualnych zakładów dotyczących wydarzeń takich jak m.in. wydarzenia sportowe. Inne dowody obejmują zrzuty ekranu oferty internetowej dotyczącej wirtualnych zakładów kilku innych operatorów:
- na stronie internetowej Circus ⁽³⁷⁾ oferowano „wirtualne wydarzenia sportowe”, z wyraźnym wskazaniem wirtualnych zakładów w ramach „zakupów sportowych” jako jasnego odpowiednika „zakupów sportowych na żywo”;
 - na stronie internetowej Golden Vegas ⁽³⁸⁾ oferowano wirtualne zakłady;
 - na stronie internetowej Bingoal! ⁽³⁹⁾ oferowano również „virtueel” w języku niderlandzkim w formie „wirtualnej piłki nożnej”, „wirtualnych wyścigów konnych”, „wirtualnego tenisa” i „wirtualnych wyścigów psów”;
 - na stronie internetowej 36win ⁽⁴⁰⁾ oferowano zakłady „wirtualne”.

b) Wirtualne zakłady stacjonarne

- (140) Przedsiębiorstwo Ladbrokes dostarczyło kopie kilku kuponów na wirtualne zakłady sportowe, które zostały zakupione za różne kwoty i które zapewniły różne wygrane w fizycznych punktach innego operatora, Stanleybet, w kwietniu, wrześniu i październiku 2019 r. Z kopii wynika, że kupony zostały wystawione przez Stanleybet w Belgii i mają różne numery seryjne, a wszystkie zostały wydane na wirtualne zakłady sportowe (zakłady).
- (141) Przedsiębiorstwo Ladbrokes dostarczyło również zdjęcia różnych ekranów wykonanych w punktach spółki Stanleybet. Z ekranów wynika, że zakłady miały miejsce w kwietniu 2019 r. w jednym z punktów Stanleybet w Belgii. Pokazują one również wyraźnie, że gra polegała na wirtualnych zakładach sportowych.

3.2.7. Argumenty uzupełniające dotyczące „faktycznej” wyłączności w odniesieniu do czasu trwania domniemanej pomocy

- (142) Przedsiębiorstwo Ladbrokes podnosi ponadto – zakładając, że przyznano mu wyłączność (*quod non*) – że okres, w którym mogło ono korzystać z tego prawa, był krótszy, niż twierdzi Komisja, ponieważ przedsiębiorstwo Ladbrokes borykało się z szeregiem problemów prawnych związanych ze swoją działalnością. Wynika to z faktu, że Komisja ds. Gier Hazardowych zdecydowała o zawieszeniu analizy wniosków o „zezwoenie” złożonych przez konkurentów dopiero w dniu 2 stycznia 2017 r.
- (143) Ponieważ „zezwoenie” udzielone samemu przedsiębiorstwu Ladbrokes również zostało zawieszone ze skutkiem od dnia 1 lipca 2017 r., nie można również mówić o „wyłączności” przyznanej przedsiębiorstwu Ladbrokes przez władze belgijskie po tej dacie. Fakt, że państwo belgijskie nie wszczęło po dniu 1 lipca 2017 r. postępowania sądowego przeciwko przedsiębiorstwu Ladbrokes w celu zaprzestania tej działalności, nie oznacza przyznania „wyłączności” o wartości rynkowej.
- (144) Przedsiębiorstwo Ladbrokes informuje, że w dniu 30 marca 2018 r. zaprzestało oferowania wirtualnych zakładów w celu zastosowania się do nakazu wydanego przez sąd gospodarczy w Brukseli na wniosek Fédération des cafés de Belgique, który to nakaz został doręczony.
- (145) Ponadto przedsiębiorstwo Ladbrokes twierdzi również, że nie ma powodu, aby przedłużyć okres stosowania domniemanych środków pomocy (zob. motywy 38–40 uzupełniającej decyzji o wszczęciu postępowania).

⁽³⁷⁾ www.circus.be.

⁽³⁸⁾ www.goldenvegas.be.

⁽³⁹⁾ www.bingoal.be.

⁽⁴⁰⁾ www.36win.be.

3.2.8. Argumenty uzupełniające dotyczące „faktycznej” wyłączności w odniesieniu do domniemanej kwoty pomocy

- (146) Ewentualnie, nawet przy założeniu, że przedsiębiorstwu Ladbrokes przyznano wyłączność (*quod non*), zysk z tego tytułu byłby znacznie niższy niż ten, który Komisja podała w decyzji o wszczęciu postępowania (przypis 26). Przedsiębiorstwo Ladbrokes przedstawia następujące dane dotyczące zysku brutto z wirtualnych zakładów stacjonarnych i online za okres od stycznia do czerwca 2017 r.:

- a) dane dotyczące zysku brutto z działalności dotyczącej wirtualnych zakładów stacjonarnych prowadzonej przez Ladbrokes SA w okresie od stycznia do czerwca 2017 r.:

LADBROKES	STYCZEŃ– CZERWIEC 2017	STYCZEŃ	LUTY	MARZEC	KWIECIEŃ	MAJ	CZERWIEC
Przychody z gier brutto	10 391 808	1 771 459	1 664 138	1 820 429	1 358 982	1 733 687	2 043 114
Podatek	- 1 558 771	- 265 719	- 249 621	- 273 064	- 203 847	- 260 053	- 306 467
Przychody Udział	- 556 384	- 91 688	- 86 095	- 94 288	- 70 394	- 89 536	- 124 383
Komisja	- 1 141 556	- 172 630	- 162 831	- 171 484	- 207 163	- 233 776	- 193 672
Zysk brutto	7 135 096	1 241 423	1 165 591	1 281 592	877 578	1 150 321	1 418 592

- b) dane dotyczące zysku brutto z tytułu wirtualnych zakładów online na stronie internetowej Ladbrokes.be w okresie od stycznia do czerwca 2017 r.:

	STYCZEŃ– CZERWIEC 2017	STYCZEŃ	LUTY	MARZEC	KWIECIEŃ	MAJ	CZERWIEC
Przychody z gier brutto	182 539	33 875	21 435	18 199	38 204	35 075	35 750
Podatek	- 20 079	- 3 726	- 2 358	- 2 002	- 4 202	- 3 858	- 3 932
Komisja	- 11 044	- 2 049	- 1 297	- 1 101	- 2 311	- 2 122	- 2 163
Zysk brutto	151 416	28 099	17 781	15 096	31 691	29 095	29 654

- (147) Przedsiębiorstwo Ladbrokes twierdzi, że te rzeczywiste dane liczbowe są znacznie niższe niż kwota 34 600 000 EUR podana w przypisie 26 decyzji o wszczęciu postępowania. Jego zdaniem nawet przy założeniu, że przedsiębiorstwo Ladbrokes korzystało z (i) wyłączności (ii) wartej rekompensaty (oba elementy nie zostały ustalone), błędem prawnym i faktycznym byłoby założenie, że wartość rynkowa takiej wyłączności byłaby wyższa od wygenerowanych zysków. Takie rozumowanie oznaczałoby w przeciwnym razie, że operator byłby gotowy do prowadzenia działalności z (bardzo istotnej) stratą.
- (148) Jeśli chodzi o zastosowanie wskaźnika redystrybucji Loterie Nationale, jest ono nieuzasadnione, ponieważ Loterie Nationale jest instytucją publiczną, której celem jest dzielenie się wszystkimi zyskami z państwem belgijskim.

4. UWAGI WŁADZ BELGIJSKICH

- (149) Władze belgijskie przedstawiły uwagi dotyczące ram prawnych regulujących wirtualne zakłady w Belgii oraz braku pomocy państwa. W swoich uwagach władze belgijskie utrzymują, że na rzecz przedsiębiorstwa Ladbrokes nie została przyznana żadna pomoc państwa w odniesieniu do wirtualnych zakładów, ponieważ nie istniały ramy prawne, które wymagałyby specjalnej licencji na wirtualne zakłady, ani też Komisja ds. Gier Hazardowych nie wydała ani nie posiadała upoważnienia do wydania prawnie wiążącego zezwolenia.

4.1. Uwagi na temat ram prawnych dotyczących gier w Belgii

- (150) Władze belgijskie wyjaśniają, że to ustawa o grach określa rodzaje licencji na prowadzenie gier losowych. Zasady te doprecyzowano w różnych dekreтах królewskich. Komisja ds. Gier Hazardowych wdraża te przepisy w ramach swoich kompetencji. Komisja ds. Gier Hazardowych może kontrolować zgodność z prawem i na przykład podjąć decyzję o wszczęciu postępowania w sprawie kar przeciwko posiadaczowi licencji, ale wyłącznie w ramach ustawy i rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy. Komisja ds. Gier Hazardowych nie może tworzyć nowych licencji ani wprowadzać nowych warunków uzyskania licencji⁽⁴¹⁾. Może jednak doradzać zainteresowanym stronom w kwestii wykładni prawa.
- (151) Jeżeli chodzi o licencję, którą muszą posiadać punkty przyjmowania zakładów, władze belgijskie wyjaśniają, że prowadzenie zakładu gier klasy IV wymaga zarówno licencji F1, jak i F2.
- (152) Zdaniem władz belgijskich może istnieć integracja pionowa między punktem przyjmowania zakładów a operatorem zakładów, co oznacza, że przedsiębiorstwo lub grupa przedsiębiorstw może posiadać zarówno licencję F1, jak i licencję F2. Jednak posiadacz licencji F2 może również nie mieć żadnego związku z operatorem zakładów F1, którego usługi w zakresie zakładów sprzedaje. Oprócz odpowiednich punktów przyjmowania zakładów (tj. zakładów gier klasy IV) punkty prasowe mogą również uzyskać licencję F2 i sprzedawać niektóre produkty (choć na różnych zasadach) w swoich punktach prasowych.
- (153) Ponadto władze belgijskie twierdzą, że zgodnie w prawie dotyczącym gier losowych w Belgii nie istnieje definicja terminu „gra”. Grę można przeformułować jako udział w grach losowych. Ustawa zawiera jednak definicję „gier losowych”, oznaczających każdą grę, w której stawką jest wnoszenie zakładu, niezależnie od jego charakteru, co prowadzi do utraty tej stawki przez co najmniej jednego z graczy lub do jakiegokolwiek rodzaju wygranej dla co najmniej jednego z graczy lub organizatorów gry, oraz w której przypadek ma wpływ na przebieg gry, wyłonienie zwycięzców lub wysokość wygranej, nawet jeśli ma to charakter drugorzędny.
- (154) Ponadto władze belgijskie wyjaśniają, że „zakład” definiuje się jako grę losową, w której każdy gracz wnosi stawkę, a wygrana lub przegrana nie wynika z działania graczy, lecz z wyniku niepewnego zdarzenia, które następuje bez udziału graczy.
- (155) Władze belgijskie twierdzą, że nie istnieje żaden ogólny (automatyczny) rynek gier. Należy dokonać rozróżnienia między różnymi klasami zakładów. Po pierwsze, pojęcie „automatyczne gry losowe” odnosi się do gier losowych rozgrywanych na automatach, co w szczególności odbywa się w zakładach gier klasy I (kasyna) i klasy II (salony gier), ale również, w bardziej ograniczonym zakresie, w innych miejscach, tj. w zakładach gier klasy III (bary) i klasy IV (punkty przyjmowania zakładów). Produkty do gier automatycznych oferowane w zakładach klasy I (np. automaty do gier) różnią się od tych oferowanych w zakładach klasy II (np. automaty do gier w kości) i podlegają innym przepisom. Różnica ta jest jeszcze większa w przypadku porównywania automatów w zakładach klasy I lub klasy II z automatami w zakładach klasy III lub klasy IV.
- (156) Wreszcie, biorąc pod uwagę znaczne różnice moralne, religijne i kulturowe między poszczególnymi państwami członkowskimi oraz brak harmonizacji w sektorze gier na szczeblu europejskim, każde państwo członkowskie zachowuje swobodę w określaniu własnej polityki w zakresie gier i ograniczeń, które uważa za konieczne dla ochrony własnego interesu publicznego. Jedynym wymogiem nałożonym przez prawo Unii byłoby, aby takie ograniczenia były (i) proporcjonalne, ponieważ są odpowiednie do osiągnięcia celu lub celów, na które powołuje się dane państwo członkowskie, i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów, oraz były (ii) stosowane bez dyskryminacji. Ograniczenia zazwyczaj spełniają kryterium proporcjonalności, jeżeli wpisują się w spójną i systematyczną politykę w zakresie gier.

⁽⁴¹⁾ Zgodnie z art. 6 i 7 ustawy o grach tylko król jest uprawniony, na mocy dekretu wydanego przez radę ministrów, do ustalania rodzajów licencji i związanych z nimi wymogów dotyczących prowadzenia gier losowych.

4.2. Uwagi dotyczące braku praw wyłącznych przyznanych przedsiębiorstwu Ladbrokes

- (157) Według władz belgijskich noty ramowe wydane przez Komisję ds. Gier Hazardowych nie mają charakteru wiążącego. Służą one monitorowaniu rozwoju wirtualnych zakładów na rynku belgijskim. Pogląd ten został zawarty w drugiej nodzie ramowej z dnia 17 kwietnia 2013 r., w której uznano wirtualne zakłady za gry losowe dozwolone na mocy ustawy o grach, stwierdzając, co następuje: „[a]by móc ściśle monitorować tę zmianę – [...] – lepiej byłoby, gdyby każdy [posiadacz licencji] F1, który chce oferować te zakłady, skierował do Komisji ds. Gier Hazardowych wstępny wniosek o wydanie zezwolenia”.
- (158) Dzięki tzw. „zezwoleń” Komisja ds. Gier Hazardowych zobowiązała się wobec przedsiębiorstwa Ladbrokes, że nie uzna swoich usług w zakresie wirtualnych zakładów za sprzeczne z ustawą o grach i nie będzie egzekwowała prawa jako zakazującego wirtualnych zakładów. Przedmiotowe „zezwoleń” udzielone przez Komisję ds. Gier Hazardowych przedsiębiorstwu Ladbrokes należy uznać za potwierdzenia interpretacji produktu przedstawionego Komisji ds. Gier Hazardowych przez przedsiębiorstwo Ladbrokes na podstawie obowiązujących przepisów. Władze belgijskie twierdzą również, że „zezwoleń” jako takie nie było wymagane. Wskazują one, że nie istnieje ono nawet w odpowiednich ramach prawnych.
- (159) Władze belgijskie zwróciły uwagę na nieformalny charakter „zezwoleń”, czyli zwykłą wiadomość e-mail osoby z sekretariatu, która nie była uprawniona do reprezentowania Komisji ds. Gier Hazardowych. Świadczy to o tym, że takiego „zezwoleń” w żadnym wypadku nie można uznać za wymóg formalny lub formalną decyzję przyjętą przez Komisję ds. Gier Hazardowych.
- (160) Ponieważ takie „zezwoleń” nie przyznaje przedsiębiorstwu Ladbrokes żadnych praw, a jedynie informuje je, że wirtualne zakłady, które zamierza oferować, są grą losową, którą zgodnie z belgijskim prawem każdy posiadacz licencji F1 może oferować na rynku belgijskim, przedsiębiorstwo Ladbrokes nie uzyskało żadnej korzyści. Każdy operator mógł skierować do Komisji ds. Gier Hazardowych wniosek o wydanie „zezwoleń” w tym samym czasie co przedsiębiorstwo Ladbrokes i otrzymałby taką samą nieformalną interpretację.
- (161) Władze belgijskie przekazują ponadto informacje na temat opinii przyjętych przez Komisję ds. Gier Hazardowych w sprawie dwóch innych wniosków otrzymanych od operatorów klasy IV. W odniesieniu do wniosku spółki Stanleybet z dnia 28 października 2015 r. Komisja ds. Gier Hazardowych poinformowała spółkę Stanleybet o nowo utworzonej podkomisji oraz o tym, że rozpatrzy wniosek dopiero po poznaniu wyników działalności podkomisji. Kolejny wniosek spółki Stanleybet z dnia 17 czerwca 2016 r. został początkowo odrzucony z powodu niekompletności dokumentacji, a następnie ze względu na toczące się dyskusje na temat inicjatywy regulacyjnej dotyczącej wirtualnych zakładów. Jeżeli chodzi o wniosek złożony przez spółkę Sagevas w dniu 23 sierpnia 2016 r., Komisja ds. Gier Hazardowych nie rozpatrzyła go z tych samych powodów co w przypadku spółki Stanleybet – początkowo ze względu na niekompletną dokumentację, a następnie w dniu 3 listopada 2016 r. z powodu trwającej inicjatywy ustawodawczej w sprawie wirtualnych zakładów.
- (162) Władze belgijskie uważają, że skarżący wiedzieli, iż noty ramowe dotyczące wirtualnych zakładów nie mogą zgodnie z prawem stworzyć ram, na podstawie których Komisja ds. Gier Hazardowych mogłaby udzielić odpowiedniego zezwolenia jednemu posiadaczowi licencji i odmówić go innemu posiadaczowi, gdyby obaj operatorzy znajdowali się w takiej samej sytuacji.
- (163) Ogólnie rzecz biorąc, żaden operator nie mógł zasadnie uznać, że noty ramowe stworzyły odpowiedni i możliwy do wyegzekwowania wymóg prawny uzyskania pewnego rodzaju „licencji na wirtualne zakłady” *ad hoc*.
- (164) Władze belgijskie wyjaśniają również, że innym podmiotom nie było trudniej niż przedsiębiorstwu Ladbrokes rozpocząć oferowanie produktów wirtualnych zakładów o tym samym charakterze w swoich zakładach gier klasy IV na podstawie odpowiednich licencji F1 i F2. Ich zdaniem nie można twierdzić, że Komisja ds. Gier Hazardowych wprowadziłaby wobec przedsiębiorstwa Ladbrokes odmienną politykę egzekwowania przepisów niż wobec innych operatorów wirtualnych zakładów. Komisja ds. Gier Hazardowych nie mogła zatem zostać uznana za selektywną w egzekwowaniu ustawy o grach, ponieważ jedynie przedsiębiorstwo Ladbrokes kontynuowało działalność w zakresie wirtualnych zakładów zgodnie z ogólnymi zasadami ustawy o grach.
- (165) Ponadto władze belgijskie zauważają, że Rada Stanu stwierdziła nieważność not ramowych Komisji ds. Gier Hazardowych, ponieważ nie zgodziła się z przedstawioną w tych notach przez Komisję ds. Gier Hazardowych interpretacją ustawy o grach. Rada Stanu uznała, że „[Komisja ds. Gier Hazardowych] nie tylko stworzyła ramy dla organizacji zakładów dotyczących wirtualnych wydarzeń dozwolonych przez prawo, lecz raczej zezwoliła, bez posiadania odpowiednich kompetencji, na organizowanie tego rodzaju zakładów, podczas gdy ustawa z dnia 7 maja 1999 r. [o grach losowych] nie dopuszcza takiej możliwości”.

- (166) Ponadto władze belgijskie nie zgadzają się co do tego, że „zezwolenie” udzielone przedsiębiorstwu Ladbrokes może zostać zawieszono, ponieważ w pierwszej kolejności nie wywołało ono żadnych skutków prawnych. Niemniej jednak w dniu 13 stycznia 2016 r. Komisja ds. Gier Hazardowych przyjęła decyzję o zawieszeniu stosowania noty ramowej z 2015 r. oraz „zezwolenia” udzielonego przedsiębiorstwu Ladbrokes ze skutkiem od dnia 1 czerwca 2016 r. W związku z tym przedsiębiorstwu Ladbrokes przyznano pięciomiesięczny okres przejściowy na zakończenie działalności w zakresie wirtualnych zakładów. Komisja ds. Gier Hazardowych przyjęła ten minimalny okres przejściowy i podjęła decyzję w sprawie wydłużonego o dwa miesiące okresu przejściowego do czasu wejścia w życie zawieszenia „zezwolenia” przedsiębiorstwa Ladbrokes. W tym celu oparła się ona na fakcie, że przedsiębiorstwo Ladbrokes oferowało wirtualne zakłady już od 2014 r. Należy zatem wziąć pod uwagę inwestycje przedsiębiorstwa Ladbrokes w wirtualne zakłady oraz okres, w którym już oferowało ono wirtualne zakłady.
- (167) W każdym razie w dniu 4 maja 2018 r. wszedł w życie dekret królewski. W piśmie z dnia 21 lutego 2021 r. władze belgijskie wyraźnie potwierdziły, że w Belgii jest wielu posiadaczy licencji F1, którzy w swoich stacjonarnych zakładach gier klasy IV oferują wirtualne zakłady na warunkach określonych w dekrete królewskim z dnia 4 maja 2018 r. Należą do nich m.in. SRL Bingo Bet, Derby (Ladbrokes), Stanleybet i Wedwinkel-Bettica.
- (168) Jeżeli chodzi o stwierdzenie nieważności dekretu królewskiego z 2018 r. z mocą wsteczną, władze belgijskie uważają, że nie ma ono wpływu na czas trwania domniemanego środka pomocy. Pomimo faktu, że dekret królewski z 2018 r. należy uznać za nigdy nieobowiązujący w prawie belgijskim, nie oznacza to, że spełnione zostałyby warunki niezgodnej z prawem pomocy państwa. Kryteria zawarte w unieważnionym obecnie dekrete królewskim z 2018 r. zastosowano w sposób niedyskryminacyjny wobec wszystkich posiadaczy ważnych licencji F1 i F2, którzy zamierzali oferować wirtualne zakłady. Nie przynosiły one selektywnej korzyści niektórym przedsiębiorstwom w porównaniu z innymi.
- (169) Władze belgijskie przedstawiły odrębne stanowiska w sprawie dekretu królewskiego z 2018 r. i stwierdzenia jego nieważności z mocą wsteczną. Władze belgijskie stwierdziły, że wielu operatorów na rynku belgijskim oferuje obecnie wirtualne zakłady na warunkach określonych w dekrete królewskim z 2018 r. Ponadto władze belgijskie stwierdziły, że zakłady gier klasy IV (punkty przyjmowania zakładów) mogą obecnie oferować wirtualne zakłady. W rzeczywistości w przypadku wirtualnych zakładów, jak opisano w dekrete królewskim z 2018 r. (art. 2), wymagane są wieloosobowe automaty do gier, które umożliwiają wielu graczom obstawianie zakładów w różnych punktach przyjmowania zakładów jednocześnie na tym samym wirtualnym wydarzeniu sportowym. Uznaje się, że wirtualne zakłady mają wystarczająco podobny charakter do automatów do gier dla jednego gracza i w związku z tym są dozwolone na podstawie licencji F1 i F1+. Innymi słowy, wirtualne zakłady uważa się za bardziej zbliżone do automatów do gier niż faktyczne zakłady sportowe, w związku z czym logiczne jest, że posiadacze licencji F1+, którzy oferują automaty do gier dla jednego gracza w punktach naziemnych, mogą prowadzić wirtualne zakłady online.

4.3. Uwagi uzupełniające dotyczące obliczania możliwej kwoty pomocy

- (170) Jako argument uzupełniający na temat punktu odniesienia do obliczenia możliwej kwoty pomocy władze belgijskie uważają, że traktowanie Loterie Nationale, o której mowa w decyzji o wszczęciu postępowania ⁽⁴³⁾, nie jest porównywalne z traktowaniem przedsiębiorstwa Ladbrokes. Zgodnie z prawem krajowym Loterie Nationale jest odpowiedzialna za organizację loterii publicznych pożytku publicznego i podlega kontroli ministra, a jednocześnie ma obowiązek aktywnie informować społeczeństwo o uzależnieniu od gier hazardowych i zakładów oraz aktywnie współpracować z podmiotami rządowymi i innymi podmiotami w celu zapewnienia aktywnej i skoordynowanej polityki zapobiegawczej w szczególności w odniesieniu do uzależnienia. Wszystkie zyski przeznacza się na ten cel i na inne projekty humanitarne. Zyski nie są przekazywane do budżetu państwa belgijskiego, lecz reinwestowane w Loterie Nationale w celu dalszego wypełniania jej obowiązków świadczenia usługi publicznej. Cena, jaką Loterie Nationale płaci za swój monopol prawny, stanowi sytuację całkowicie odmienną od sytuacji, w której państwo członkowskie przyznaje prawa wyłączne i decyduje się nie maksymalizować dochodów, które mogłyby zostać osiągnięte dzięki tym prawom.
- (171) Ponadto prawo wyłączne Loterie Nationale istniało jeszcze przed utworzeniem Unii Europejskiej. Loteria narodowa ma szereg obowiązków świadczenia usługi publicznej i nie ma prawa do jakichkolwiek zysków, ponieważ do otrzymywania wszelkich zysków uprawnione jest państwo belgijskie. Władze belgijskie zauważają ponadto, że państwo maksymalizuje ewentualne przychody z monopolu loterii narodowej, tj. całość zysków Loterie Nationale. Nawet przy założeniu, że Loterie Nationale można było uznać za odpowiedni punkt odniesienia, co nie ma miejsca, rzeczywisty dochód państwa z przyznania takiego prawa wyłącznego stanowiłby całość zysków Loterie Nationale.

⁽⁴³⁾ Przypis 26.

5. OCENA ŚRODKA

- (172) Przedmiotem niniejszej decyzji jest domniemana pomoc niezgodna z prawem udzielona przez skarżących zgodnie z art. 24 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2015/1589. Aby środek mógł zostać uznany za pomoc państwa niezgodną z prawem, musi zostać przyznany bez zgody Komisji.
- (173) Ponadto, aby środek mógł kwalifikować się jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, muszą być spełnione wszystkie warunki określone w tym postanowieniu. Po pierwsze, środek można przypisać państwu i musi on być finansowany z zasobów państwowych. Po drugie, musi zapewniać korzyść beneficjentom środka. Po trzecie, korzyść ta musi być selektywna w tym sensie, że sprzyja niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów. Po czwarte, środek musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem oraz wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi. Jeżeli co najmniej jedno z czterech kryteriów łącznych nie jest spełnione, środek nie stanowi pomocy państwa.

5.1. Przedsiębiorstwa Rocoluc, EAC i The Faculty jako zainteresowane strony

- (174) Komisja uważa, że domniemany środek może potencjalnie wpłynąć na interes spółki The Faculty, ponieważ działa ona na tych samych lub podobnych rynkach gier losowych co przedsiębiorstwa Rocoluc i EAC, na których interesy może mieć również wpływ domniemany środek pomocy, jak wskazano również w decyzji o wszczęciu postępowania. Komisja uznaje zatem The Faculty, Rocoluc i EAC za zainteresowane strony w rozumieniu art. 1 lit. h) oraz za skarżących w rozumieniu art. 24 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2015/1589. Argument podniesiony przez przedsiębiorstwo Ladbroke, zgodnie z którym skarżący Rocoluc nie ma statusu zainteresowanej strony (motywy 114–115), nie osłabia tego wniosku ⁽⁴³⁾.

5.2. Brak środka przyznającego tytuł prawny

- (175) Według skarżących środek obejmuje prawa przyznane przedsiębiorstwu Ladbroke w celu świadczenia usług w zakresie wirtualnych zakładów na rynku belgijskim. Skarżący uważają, że prawa te stanowią niezgodną z prawem pomoc państwa przyznaną przez Komisję ds. Gier Hazardowych za pośrednictwem wiadomości e-mail od nieupoważnionego urzędnika z dnia 9 lutego 2014 r. i 5 marca 2015 r.
- (176) W rozporządzeniu (UE) 2015/1589 zdefiniowano „pomoc niezgodną z prawem” jako „nową pomoc, wprowadzoną w życie z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE”. Aby środek został uznany za pomoc niezgodną z prawem, musi zostać wprowadzony w życie przez państwo członkowskie. Ani not ramowych (sekcja 2.3.1), ani wyżej wymienionych wiadomości e-mail wysłanych do przedsiębiorstwa Ladbroke (sekcja 2.6) nie można jednak uznać za akt przyznający prawa wyłączne przedsiębiorstwu Ladbroke.

5.2.1. Noty ramowe w sprawie wirtualnych zakładów przyjęte przez Komisję ds. Gier Hazardowych

- (177) Przedsiębiorstwo Ladbroke było pierwszym operatorem, który w 2011 r. planował działalność w zakresie wirtualnych zakładów w Belgii (motyw 126). Kiedy przedsiębiorstwo Ladbroke zdecydowało się oferować w Belgii usługi wirtualnych zakładów, ustawa o grach nie zawierała konkretnego odniesienia do wirtualnych zakładów online ani wirtualnych zakładów stacjonarnych w ramach systemu licencji na gry losowe.
- (178) W związku z tym Komisja ds. Gier Hazardowych wskazała na potrzebę interpretacji sposobu kategoryzacji wirtualnych zakładów. W dniu 12 stycznia 2012 r. wydała ona pierwszą notę ramową zatytułowaną „Zakłady dotyczące wirtualnych wydarzeń” (motyw 39). W przedmiotowej notce ramowej nie dokonano wyraźnego rozróżnienia między wirtualnymi zakładami online i wirtualnymi zakładami stacjonarnymi, ale władze belgijskie potwierdziły, że faktycznie dotyczyły one wirtualnych zakładów stacjonarnych (motyw 169).
- (179) Celem noty ramowej z 2012 r. było zbadanie, czy zmieniona ustawa o grach lub jej akty wykonawcze zawierały zastrzeżenia prawne wobec organizowania zakładów dotyczących wirtualnych wydarzeń (sportowych). Komisja ds. Gier Hazardowych stwierdziła: „[z] prawnego punktu widzenia organizowanie/oferowanie zakładów dotyczących wirtualnych wydarzeń (sportowych) jest zgodne z przepisami ustawy o grach, o ile tego rodzaju zakłady są uznawane za zakłady dotyczące wydarzeń. Wynik nie jest bowiem znany, a wydarzenie dotyczy niepewnego faktu dzięki »generatorowi liczb losowych«. Biorąc pod uwagę, że zakłady dotyczące wirtualnych wydarzeń (sportowych) są zakładami dotyczącymi wydarzeń, oznacza to, że tego rodzaju zakłady mogą odbywać się wyłącznie w stacjonarnych zakładach gier klasy IV. [...]”.

⁽⁴³⁾ Zob. w tym celu wyrok z dnia 17 września 2015 r., Mory i in./Komisja, C-33/14 P, ECLI:EU:C:2015:609, pkt 77.

5.2.2. Licencje dotyczące wirtualnych zakładów w Belgii

- (180) Wstępnie należy zauważyć, że w odniesieniu do przepisów dotyczących wirtualnych zakładów, jak wyjaśniono w motywie 28, Komisja zauważa, że pojęcie „automatyczne gry losowe” odnosi się do gier losowych rozgrywanych na automatach, co w szczególności odbywa się w zakładach gier klasy I (kasyna) i klasy II (salony gier), ale również, w bardziej ograniczonym zakresie, w innych miejscach, tj. w zakładach gier klasy III (bary) i klasy IV (punkty przyjmowania zakładów).
- (181) Jak potwierdziły władze belgijskie (motyw 169), zakłady gier klasy IV (prowadzone na podstawie licencji F1, F1+ i F2) zawsze utrzymywały możliwość oferowania swoim klientom automatów do gier losowych *dla jednego gracza*. Zostało to już przewidziane w dekrete królewskim z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie zasad prowadzenia automatycznych gier losowych dozwolonych w zakładach gier klasy IV ⁽⁴⁴⁾.
- (182) Ustawa o grach określa poszczególne rodzaje licencji i rodzaje gier, które mogą być oferowane na podstawie tych licencji, oraz warunki, na jakich można je oferować. Zasady te zostały doprecyzowane w różnych dekreтах królewskich.
- (183) Zgodnie z art. 25 ustawy o grach prowadzenie punktu przyjmowania zakładów, który jest zakładem gier klasy IV, wymaga zarówno licencji F1, jak i F2. Licencja F1 jest wymagana do organizowania zakładów (tj. tworzenia produktów opartych na zakładach przeznaczonych do sprzedaży graczom), natomiast licencja F2 jest wymagana do przyjmowania zakładów od graczy (tj. bezpośredniej sprzedaży produktów opartych na zakładach konsumentom). Punkt przyjmowania zakładów (zakład gier klasy IV) musi posiadać licencję F2 na przyjmowanie zakładów w imieniu operatora prowadzącego zakłady (posiadającego licencję F1).
- (184) Po zweryfikowaniu licencji posiadanych przez przedsiębiorstwo Ladbrokes Komisja stwierdza, że przedsiębiorstwo Ladbrokes posiadało licencję klasy F1, która pozwala na prowadzenie zakładów bukmacherskich, licencję klasy F2, która pozwala na przyjmowanie zakładów w imieniu posiadacza licencji klasy F1 w stacjonarnych lub mobilnych zakładach bukmacherskich klasy IV, a także umożliwia przedsiębiorstwu Ladbrokes przyjmowanie zakładów poza zakładami gier klasy IV w przypadkach, o których mowa w art. 43/4 §1, §2 i §5 ustawy o grach, oraz dodatkową licencję klasy F1+ umożliwiającą prowadzenie zakładów za pośrednictwem narzędzi społeczeństwa informacyjnego, czyli online. W odniesieniu do argumentu skarżących dotyczącego dyskryminacji operatorów klasy II w zakresie wirtualnych zakładów Komisja odnotowuje stanowisko Komisji ds. Gier Hazardowych, zgodnie z którym działalność w zakresie wirtualnych zakładów ma być ograniczona wyłącznie do operatorów klasy IV. Ograniczenie to jest zgodne z uzasadnieniem zawartym w dekrete królewskim z 2018 r., w którym podkreślono, że w celu zapewnienia ochrony graczy niezbędne jest, aby ta nowa gra losowa była oferowana wyłącznie przez zakłady klasy IV (motyw 43).
- (185) Komisja odnotowuje również informacje przekazane przez władze belgijskie, zgodnie z którymi przedsiębiorstwo Ladbrokes nie było jedynym operatorem na rynku belgijskim posiadającym odpowiednie licencje F1 i F1+ na prowadzenie wirtualnych zakładów (motyw 167). Przewaga przedsiębiorstwa Ladbrokes wynika jednak z faktu, że było ono pierwszym operatorem, który wprowadził i rozpoczął oferowanie wirtualnych zakładów w Belgii (motywy 126–128). Wczesne rozpoczęcie działalności i bycie pierwszym tego rodzaju podmiotem zapewniło przedsiębiorstwu Ladbrokes przewagę pioniera. Inni operatorzy powoli podążali za tym przykładem i wykazali zainteresowanie wirtualnymi zakładami w latach 2015 i 2016. Następnie rynek wirtualnych zakładów rozrósł się, jednak ramy regulacyjne, które musiały zostać zapewnione przez państwo, pozostawały w tyle (motyw 59).

5.2.3. Brak aktu przyznającego „zezwoenia” na wirtualne zakłady

- (186) Według sądów unijnych pomoc państwa należy uznać za „przyznaną” w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE w dniu, w którym beneficjent uzyskał prawo jej otrzymania na podstawie obowiązującej regulacji krajowej ⁽⁴⁵⁾, tj. prawo krajowe musi przewidywać skutki takiego aktu, aby mógł on być wykonalny na gruncie prawa krajowego.

⁽⁴⁴⁾ Art. 1 dekretu królewskiego z dnia 22 grudnia 2010 r. („Arrêté royal établissant la liste des jeux de hasard automatiques dont l'exploitation est autorisée dans les établissements de jeux de hasard de classe IV”): „Dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV, les seuls jeux de hasard automatiques autorisés en vertu de l'article 43/4, § 2, alinéa 3, de la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs sont ceux permettant au joueur de parier sur la réalisation d'un événement virtuel: il s'agit de machines individuelles, mono-joueur, basées sur le pari à la cote”.

⁽⁴⁵⁾ Wyrok z dnia 28 lutego 2024 r., Scandlines Danmark i Scandlines Deutschland/Komisja, T-390/20, ECLI:EU:T:2024:126, pkt 45; wyrok z dnia 25 stycznia 2022 r., Komisja/European Food i in., C-638/19 P, ECLI:EU:C:2022:50, pkt 115.

- (187) W przedmiotowej sprawie, jak wyjaśniono w motywie 35, rolą Komisji ds. Gier Hazardowych jest kontrolowanie przestrzegania prawa w ramach belgijskiej ustawy i jej dekretoów wykonawczych. Komisja ds. Gier Hazardowych, będąc częścią belgijskiej administracji publicznej, pełni funkcję doradczą i ma za zadanie wdrażać istniejące przepisy dotyczące sektora gier przyjęte przez ustawodawcę belgijskiego.
- (188) Jak stwierdzono w ustawie o grach, w której określono kompetencje Komisji ds. Gier Hazardowych (zob. motyw 35), Komisja ds. Gier Hazardowych nie jest uprawniona do tworzenia nowych praw dla operatorów gier i zakładów. Wydając licencje, musi ona działać w zakresie kompetencji przyznanych jej na mocy ustawy o grach i nie może tworzyć nowych kategorii licencji (motyw 150). Not ramowych wydanych przez Komisję ds. Gier Hazardowych (zob. motyw 39) nie można uznać za podstawy prawne do wydania legalnego zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie gier lub zakładów. Ponadto w 2019 r. Rada Stanu stwierdziła nieważność tych not ramowych (motyw 64).
- (189) Co więcej, jak wspomniano w motywie 40, Komisja ds. Gier Hazardowych wyjaśniła w nocie ramowej z 2012 r., że „aby móc ściśle monitorować tę zmianę, [...] właściwsze jest, aby każdy [operator] posiadający licencję F1, który zamierza zorganizować takie zakłady, przesłał w tym celu do sekretariatu Komisji ds. Gier Hazardowych uprzedni wniosek o udzielenie zezwolenia”.
- (190) Jeżeli chodzi o znaczenie „zezwożenia”, sformułowanie zawarte w nocie ramowej z 2012 r. wskazuje, że operatorzy nie byli zmuszeni ani zobowiązani, lecz raczej zachęceni („właściwsze jest”) do ubiegania się o specjalne zezwolenie na prowadzenie wirtualnych zakładów stacjonarnych. W szczególności Komisja ds. Gier Hazardowych nie odniosła się do żadnego przepisu ustawy o grach jako podstawy jej „preferencji” wyrażonej w nocie („właściwsze jest”, „aby móc ściśle monitorować tę zmianę”). W rzeczywistości „zezwożenia” zostały później unieważnione przez Radę Stanu na podstawie argumentów doktryny *ultra vires* (motyw 38).
- (191) Komisja uważa, że wspomniane wiadomości e-mail stanowiły jedynie potwierdzenie, że można uznać, iż przedsiębiorstwo Ladbrokes, jako zakład gier klasy IV, posiada odpowiednie licencje na prowadzenie wirtualnych zakładów. W świetle interpretacji przedstawionej przez Komisję ds. Gier Hazardowych wszystkie zakłady gier klasy IV posiadające odpowiednią licencję były uprawnione do świadczenia usług wirtualnych zakładów, ponieważ były one objęte tymi licencjami (zob. motywy 40–41). W związku z tym przedsiębiorstwo Ladbrokes, jako operator klasy IV posiadający licencje F1, F2 i F1+, zostało uznane za kwalifikujące się do prowadzenia wirtualnych zakładów bez konieczności dodatkowego zezwolenia lub nowej licencji ze strony władz belgijskich.
- (192) Każdy operator klasy IV mógł co do zasady skierować do Komisji ds. Gier Hazardowych wniosek o wydanie „zezwożenia” w podobnym czasie co przedsiębiorstwo Ladbrokes i wówczas najprawdopodobniej otrzymałby taką samą interpretację. Możliwości tej nie przewidziano jednak dla innych klas, w tym operatorów klasy II, takich jak skarżący, ponieważ nie uznano ich za kwalifikujących się do prowadzenia wirtualnych zakładów. Komisja zauważa, że żaden ze skarżących nie był zakładem klasy IV posiadającym odpowiednie licencje i nie złożył takiego wniosku do Komisji ds. Gier Hazardowych.
- (193) Ponadto dopiero na późniejszym etapie przedsiębiorstwa Stanleybet i Sagevas wystąpiły z wnioskiem o interpretację. W międzyczasie nastąpiła jednak zmiana refleksji prawnej. Komisja ds. Gier Hazardowych najpierw nie chciała rozpatrzyć wniosku z powodu niekompletnej dokumentacji. Następnie nie chciała ona dokonywać wykładni ze względu na trwającą inicjatywę regulacyjną w zakresie wirtualnych zakładów (zob. motyw 161). Odrzucenie tych dwóch nowszych wniosków nie może być traktowane jako odmowa przyznania praw temu operatorowi.
- (194) W tym kontekście Komisja zgadza się z opinią władz belgijskich (zob. motyw 162), zgodnie z którą żaden operator nie mógł racjonalnie oczekiwać, iż noty ramowe stworzą egzekwowalne prawo do uzyskania konkretnej licencji *ad hoc* na wirtualne zakłady, która zostałaby przyznana wyłącznie przedsiębiorstwu Ladbroke.
- (195) W świetle powyższych rozważań Komisja stwierdza, że biorąc pod uwagę, iż ustawa o grach nie zawiera wymogu, aby Komisja ds. Gier Hazardowych zatwierdziła specjalną licencję na wirtualne zakłady, oraz że w nocie ramowej z 2012 r. nie zawarto żadnego wymogu dotyczącego szczególnego zezwolenia, komunikat administracyjny przyznający „zezwożenia” nie wywołał skutku prawnego w zakresie, w jakim taki skutek byłby równoznaczny z licencją. Przedsiębiorstwo Ladbrokes, jako operator klasy IV posiadający licencje F1, F2 i F1+, zostało uznane za kwalifikujące się do prowadzenia wirtualnych zakładów bez konieczności dodatkowego zezwolenia lub nowej licencji ze strony władz belgijskich. W związku z tym można stwierdzić, że odpowiedzi e-mail wysłane przez Komisję ds. Gier Hazardowych do przedsiębiorstwa Ladbrokes nie przyznawały mu prawnie egzekwowalnego prawa. W związku z tym wiadomości e-mail nie można uznać za akt przyznający pomoc w rozumieniu przepisów dotyczących pomocy państwa.

5.3. Brak środka skutkującego przyznaniem praw wyłącznych

5.3.1. Brak skutków wyłączności na rynku wirtualnych zakładów online

- (196) Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 107 TFUE definiuje środek pomocy państwa poprzez odniesienie do jego skutków. W związku z tym istotna jest ocena skutków domniemanego środka dla rynku ⁽⁴⁶⁾.
- (197) W odniesieniu do wirtualnych zakładów online z okoliczności faktycznych wynika, że wiadomości e-mail wysłane przez Komisję ds. Gier Hazardowych nie wywołały skutków wobec innych operatorów w związku z przyznaniem przedsiębiorstwu Ladbrokes praw wyłącznych, które to skutki można by zrównać ze skutkami pomocy państwa.
- (198) Jak wspomniano w motywie 192, wszystkim operatorom klasy IV posiadającym licencje F1, F2 i F1+ zezwolono na prowadzenie wirtualnych zakładów bez dodatkowego zezwolenia lub licencji władz belgijskich.
- (199) Przedsiębiorstwo Ladbrokes przedstawiło zrzuty ekranu stron internetowych prowadzonych przez różne przedsiębiorstwa bukmacherskie oferujące w pewnych okresach wirtualne zakłady online (motyw 201). Pokazuje to, że inni operatorzy, tacy jak Circus ⁽⁴⁷⁾, Golden Vegas ⁽⁴⁸⁾ lub Bingoal ⁽⁴⁹⁾, 36win ⁽⁵⁰⁾, wraz z Ladbrokes, oferowali wirtualne zakłady online.
- (200) Z dostępnych informacji wynika, że Komisja ds. Gier Hazardowych nie nałożyła kary ani nie podjęła działań egzekucyjnych wobec tych operatorów wirtualnych zakładów online. Nie nałożyła ona również zakazu na przedsiębiorstwo Ladbrokes, ale tymczasowo zawiesiła jego licencję na jeden dzień (motyw 122).
- (201) Ponadto władze belgijskie potwierdziły, że stwierdzenie nieważności dekretu królewskiego z 2018 r. z mocą wsteczną orzeczeniem belgijskiej Rady Stanu z dnia 7 maja 2021 r. dotyczyło wyłącznie wirtualnych zakładów stacjonarnych (zakładów gier klasy IV). Stwierdzenie nieważności nie miało wpływu na wirtualne zakłady online, ponieważ kilku operatorów nadal oferowało je po tej dacie (motyw 167).
- (202) Na podstawie dostępnych dowodów można stwierdzić, że wiadomości e-mail wysłane przez Komisję ds. Gier Hazardowych nie wywołały skutków, które można by zrównać z pomocą państwa, wobec innych operatorów w związku z przyznaniem przedsiębiorstwu Ladbrokes praw wyłącznych do wirtualnych zakładów online.

5.3.2. Brak skutków wyłączności na rynku wirtualnych zakładów stacjonarnych

- a) Brak rzeczywistej wyłączności w oparciu o interpretację przedstawioną przez Komisję ds. Gier Hazardowych
- (203) Jak wyraźnie potwierdziły władze belgijskie, w okresie od dnia 10 lutego 2014 r. do dnia 1 lipca 2017 r. wszystkie stacjonarne zakłady bukmacherskie klasy IV posiadające licencje F1 i F2 mogły zgodnie z prawem oferować wirtualne zakłady stacjonarne. Władze belgijskie wskazały, że tylko przedsiębiorstwo Ladbrokes prowadziło taką działalność, mimo że wszyscy operatorzy stacjonarnych zakładów bukmacherskich klasy IV posiadający odpowiednią ważną licencję mogli oferować wirtualne zakłady stacjonarne (zob. motyw 192).
- (204) Operator Sagevas podał do wiadomości publicznej, że będzie prowadzić wirtualne zakłady bez „zezwoenia” ze strony Komisji ds. Gier Hazardowych. Komisja ds. Gier Hazardowych wyraźnie poinformowała o tym oświadczeniu w swojej nocie z dnia 2 stycznia 2017 r., nie zapowiadając jednak żadnych działań egzekucyjnych.
- (205) Warto również zauważyć, że spółka Tiercé Ladbrokes SA – jednostka zależna przedsiębiorstwa Entain i spółka-siostra przedsiębiorstwa Ladbrokes w Belgii – również zaczęła oferować wirtualne zakłady w prowadzonych przez nią zakładach w tym samym czasie co przedsiębiorstwo Ladbrokes. Spółka Tiercé Ladbrokes nie otrzymała żadnego „zezwoenia”. Spółka Tiercé Ladbrokes jest podmiotem prawnym innym niż przedsiębiorstwo Ladbrokes. Biorąc pod uwagę formalność charakteryzującą regulacje sektorowe, która oznacza, że „zezwoenie” lub licencja są przyznawane konkretnemu podmiotowi prawnemu ⁽⁵¹⁾, świadczy to o tym, że przedsiębiorstwo Ladbrokes nie było jedynym podmiotem oferującym wirtualne zakłady.

⁽⁴⁶⁾ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 22 grudnia 2008 r. w sprawie C-487/06 P British Aggregates/Komisja, ECLI:EU:C:2008:757, pkt 85 i 89 oraz cytowane orzecznictwo; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 września 2011 r. w sprawie C-279/08 P Komisja/Niderlandy, ECLI:EU:C:2011:551, pkt 51; wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawach połączonych C-106/09 P i C-107/09 P Komisja i Hiszpania/Rząd Gibraltaru i Zjednoczone Królestwo, ECLI:EU:C:2011:732, pkt 87.

⁽⁴⁷⁾ <https://www.circus-sport.be/en>.

⁽⁴⁸⁾ <https://www.goldenvegas-sport.be/en>.

⁽⁴⁹⁾ <https://www.bingoal.be/fr>.

⁽⁵⁰⁾ <https://www.36win.be/en>.

⁽⁵¹⁾ Szczegółowe informacje na temat wniosku o wydanie licencji: <https://www.gamingcommission.be/en/operators/licences/betting-licence-f1-f2-f1>.

- (206) Nawet jeśli stanowisko Komisji ds. Gier Hazardowych zmieniło się w kierunku uznania wirtualnych zakładów za formę zakładów wzajemnych, w związku z czym nie zalecała już ona oferowania ich w zakładach gier klasy IV (posiadających licencje F1 i F2), wszystkie stacjonarne zakłady bukmacherskie klasy IV, które posiadały odpowiednią licencję, mogły zgodnie z prawem prowadzić wirtualne zakłady.
- (207) Z dniem 1 lipca 2017 r. Komisja ds. Gier Hazardowych zawiesiła „zezwoleń” udzielone przedsiębiorstwu Ladbrokes w 2014 r. Przedsiębiorstwo Ladbrokes nadal oferowało jednak wirtualne zakłady nawet po dniu 1 lipca 2017 r., przyjmując, że jest to zgodne z prawem w odniesieniu do wszystkich operatorów działających wyłącznie na podstawie licencji F.
- (208) Władze belgijskie nie podjęły żadnych działań prawnych w celu wyegzekwowania tych „zawieszon” ani wszczęcia postępowania sądowego przeciwko przedsiębiorstwu Ladbrokes po dniu 1 lipca 2017 r.
- (209) Dostępne fakty, jak stwierdzono już w motywie 31 uzupełniającej decyzji o wszczęciu postępowania⁽⁵²⁾, pokazują, że niektórzy inni operatorzy (Bingoal/PMU, Betcenter Stanleybet i Sagevas) oferowali lub zamierzali oferować wirtualne zakłady stacjonarne.
- (210) W świetle tych faktów Komisja stwierdza, że wiadomości e-mail wysłane przez Komisję ds. Gier Hazardowych nie wywołały skutków wobec innych operatorów w związku z przyznaniem przedsiębiorstwu Ladbrokes praw wyłącznych do wirtualnych zakładów stacjonarnych, które to skutki można by zrównać ze skutkami pomocy państwa.
- b) Brak wyłączności w zakresie wirtualnych zakładów stacjonarnych na podstawie dekretu królewskiego z 2018 r.
- (211) Przedsiębiorstwo Ladbrokes ostatecznie zaprzestało oferowania wirtualnych zakładów w dniu 28 marca 2018 r. ze względu na nakaz wydany przez sąd gospodarczy w Brukseli na wniosek FedCaf w związku z zawieszeniem stosowania noty ramowej w dniu 1 lipca 2017 r.
- (212) W każdym razie w dniu 4 maja 2018 r. wszedł w życie dekret królewski z 2018 r. Według władz belgijskich od przyjęcia dekretu królewskiego z 2018 r. do stwierdzenia nieważności wszystkich trzech not ramowych przez Radę Stanu w 2019 r. (motyw 64) stacjonarne zakłady bukmacherskie klasy IV posiadające odpowiednią ważną licencję mogły oferować wirtualne zakłady stacjonarne. W rzeczywistości, jak już wspomniano powyżej (motyw 167), kilka z nich podjęło takie działania, w szczególności SRL Bingo Bet, Derby (Ladbrokes), Stanleybet i Wedwinkel-Bettica. Ci sami operatorzy oferowali wirtualne zakłady stacjonarne w okresie od tego samego wyroku Rady Stanu z dnia 19 września 2019 r., w którym Rada orzekła, że wirtualne zakłady nie są zgodne z ustawą o grach (motyw 140), do momentu stwierdzenia nieważności dekretu królewskiego z 2018 r. z mocą wsteczną.
- (213) Komisja stwierdza zatem, że dekret królewski z 2018 r. nie przyznał prawa wyłącznego przedsiębiorstwu Ladbrokes.
- (214) Wreszcie warto zauważyć, że po stwierdzeniu nieważności dekretu królewskiego z 2018 r. od dnia 7 maja 2021 r. nie zezwala się na prowadzenie wirtualnych zakładów stacjonarnych i nie oferuje ich żaden operator w Belgii, co potwierdziły władze belgijskie.

5.4. Brak utraconych zasobów państwowych w ramach domniemanego środka od 2014 r. do chwili obecnej

- (215) Skarżący twierdzą, że nie nakładając opłaty za usługi w zakresie wirtualnych zakładów oferowanych przez przedsiębiorstwo Ladbrokes, władze belgijskie faworyzowały przedsiębiorstwo Ladbrokes, przyznając mu preferencyjne traktowanie, a zatem selektywną korzyść (zob. motyw 21). Postępując w ten sposób, władze belgijskie utraciłyby zasoby państwowe.
- (216) Wszystkie zakłady gier klasy IV posiadające odpowiednią licencję mogły jednak co do zasady oferować wirtualne zakłady zarówno stacjonarne, jak i online (motyw 192). Komisja zauważa, że Komisja ds. Gier Hazardowych ani żaden inny belgijski organ publiczny w tej sprawie nie zwolnił przedsiębiorstwa Ladbrokes z opłaty ani z obowiązku uiszczenia opłaty, która byłaby należna. Z dokonanej przez władze belgijskie wykładni ustawy o grach wynika natomiast, że operatorzy nie są zobowiązani do uiszczania specjalnych opłat za wirtualne zakłady.

⁽⁵²⁾ „W rzeczywistości władze belgijskie wyjaśniły sytuację prawną i faktyczną, jaka miała miejsce od dnia 10 lutego 2014 r. W szczególności opisały one, że od dnia 4 maja 2018 r. do dnia 7 maja 2021 r. wszystkie stacjonarne zakłady bukmacherskie klasy IV mogły prowadzić wirtualne zakłady oraz że Wedwinkel-Bettica, Bingo Bet – bet 90 (do dnia 12 marca 2020 r.), Derby (Ladbrokes) i Stanleybet faktycznie prowadziły wirtualne zakłady”.

- (217) Warto również zauważyć, że zakłady gier klasy IV nie były zobowiązane do posiadania specjalnej licencji na prowadzenie wirtualnych zakładów, a tym bardziej do zapłaty za taką licencję, w związku z czym nienakładanie opłaty licencyjnej za wirtualne zakłady jest jedynie konsekwencją nieistnienia w ustawie o grach przepisów szczególnych dotyczących wirtualnych zakładów.
- (218) Komisja zauważa ponadto, że wraz z przyjęciem dekretu królewskiego z 2018 r. wirtualne zakłady stacjonarne zostały uregulowane, ale nie przewidziano żadnej specjalnej opłaty za możliwość prowadzenia takiej działalności. W rzeczywistości organ regulacyjny, przyjmując dekret królewski z 2018 r., przyjął regulacje określające warunki dla wszystkich kwalifikujących się operatorów i nie rezygnował z dochodów z tytułu niepobierania specjalnej opłaty za prowadzenie wirtualnych zakładów przez przedsiębiorstwo Ladbrokes.
- (219) W związku z tym Komisja stwierdza, że państwo belgijskie nie zrzekło się ani nie utraciło żadnych środków, które powinny być zostać wypłacone przez przedsiębiorstwo Ladbrokes na prowadzenie wirtualnych zakładów od 2014 r. W związku z tym nie ma związku między rzekomym prawem wyłącznym przedsiębiorstwa Ladbrokes a obciążeniem budżetu państwa wynikającym z nienakładania opłat.

5.5. Wniosek

- (220) Podsumowując, Komisja uważa, że:
- nieformalne odpowiedzi e-mail wysłane przez pracownika Komisji ds. Gier Hazardowych do przedsiębiorstwa Ladbrokes nie kwalifikują się jako akt przyznający pomoc w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (zob. sekcja 5.2);
 - wiadomości e-mail wysłane przez Komisję ds. Gier Hazardowych nie wywołały wobec innych operatorów skutków w związku z przyznaniem przedsiębiorstwu Ladbrokes praw wyłącznych do wirtualnych zakładów, które to skutki można by zrównać ze skutkami pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE (zob. sekcja 5.3);
 - państwo belgijskie nie zrzekło się ani nie utraciło żadnych środków, które powinny być zostać wypłacone przez przedsiębiorstwo Ladbrokes na prowadzenie wirtualnych zakładów od 2014 r. (zob. sekcja 5.4.).
- (221) Komisja stwierdza zatem, że Belgia nie przyznała przedsiębiorstwu Ladbrokes niezgodnej z prawem pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, biorąc pod uwagę brak (i) aktu przyznającego pomoc, (ii) wszelkich praw wyłącznych, które mogłyby być z nim powiązane, oraz (iii) utracenia zasobów państwowych.

6. WNIOSEK

- (222) W świetle powyższych ustaleń Komisja stwierdza, że środek nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Królestwo Belgii nie przyznało przedsiębiorstwu Ladbrokes pomocy niezgodnej z prawem w postaci praw wyłącznych do wirtualnych zakładów od dnia 10 lutego 2014 r. Domniemany środek nie kwalifikuje się jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Belgii.

Sporządzono w Brukseli dnia 11 kwietnia 2025 r.

W imieniu Komisji
Teresa RIBERA
Wiceprzewodnicząca wykonawcza