2025/892

15.5.2025

KOMMISSIONENS AFGØRELSE (EU) 2025/892

af 31. oktober 2024

om foranstaltning SA.56399 og SA.56634 (2021/C) (ex 2020/FC) gennemført af Frankrig til fordel for Française des Jeux

(meddelt under nummer C(2024) 7735)

(Kun den franske udgave har retsgyldighed)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger i overensstemmelse med disse artikler ([1]) og under hensyntagen til disse bemærkninger,

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

(1) Den 31. januar 2020 modtog Kommissionen en klage indgivet af »*Association Française du Jeu en Ligne*« (»AFJEL«) ([2]) vedrørende påstået ulovlig statsstøtte til Française des Jeux (herefter »FDJ«).

(2) Den 5. marts 2020 modtog Kommissionen endnu en klage om samme emne indgivet af »*Betting and Gaming Council*« (herefter »BCG«) ([3]).

(3) Den 26. juli 2021 besluttede Kommissionen at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (»TEUF«) med hensyn til den påståede støtteforanstaltning, hvorved der skulle være blevet indrømmet eksklusive rettigheder i 25 år mod utilstrækkeligt vederlag (»åbningsafgørelsen« eller »indledningen af proceduren«). Kommissionen meddelte Frankrig denne beslutning den 27. juli 2021.

(4) Kommissionens beslutning om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende* den 3. december 2021. Kommissionen har opfordret interesserede parter til at fremsætte deres bemærkninger om den påståede støtteforanstaltning.

(5) Frankrig fremsatte sine kommentarer den 3. november 2021. Kommissionen modtog FDJ's skriftlige bemærkninger den 3. januar 2022. Den 3. januar 2022 modtog den ligeledes skriftlige bemærkninger fra BETCLIC entreprises limited (herefter »BETCLIC«) og fra l'Union des blessés de la face et de la tête (herefter »UBFT«) og fra Fédération Nationale André Maginot (herefter »FNAM«). Den 12. januar 2022 modtog Kommissionen skriftlige bemærkninger fra AFJEL og den 18. januar 2022 fra BCG. Den 20. januar 2022 modtog Kommissionen bemærkninger fra European Gaming and Betting Association (»EGBA«).

(6) Kommissionen sendte ved brev af 31. januar 2022 og 15. februar 2022 de interesserede parters bemærkninger til indledningen af proceduren, idet man gav Frankrig lejlighed til at fremsætte bemærkninger hertil. Disse bemærkninger modtoges ved brev af 19. april 2022.

([1]) EUT C 487 af 3.12.2021, s. 13 — Påstået ulovlig statsstøtte til Française des Jeux — Opfordring til at fremsætte bemærkninger i henhold til artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.
([2]) AFJEL er en brancheforening, der omfatter størstedelen af udbydere af onlinesportsvæddemål med licens i Frankrig.
([3]) BCG er en organisation, der tegner sig for 90 % af spillebranchen i Det Forenede Kongerige. BCG repræsenterer navnlig udbydere af onlinespil med licens i Det Forenede Kongerige.

(7) Ved e-mail af 23. februar 2022, 2. maj 2022, 8. juli 2022, 10. november 2022, 17. november 2022, 6. januar 2023, 8. marts 2023, 13. marts 2023, 20. marts 2023, 28. april 2023, 23. juni 2023, 13. september 2023, 29. september 2023, 26. oktober 2023, 14. december 2023, 22. januar 2024, 23. januar 2024, 2. februar 2024, 12. marts 2024, 22. april 2024, 28. april 2024, 16. maj 2024, 17. juni 2024, 18. september 2024 og 21. oktober 2024 fremlagde repræsentanten for AFJEL og BCG yderligere oplysninger og mødtes med Kommissionen den 9. juni 2022 og den 27. september 2022.

(8) Kommissionens tjenestegrene modtog yderligere oplysninger fra de franske myndigheder den 17. juli og den 23. oktober 2024.

(9) Kommissionens tjenestegrene afholdt drøftelser med den nationale spillemyndighed (herefter »ANJ«) den 27. oktober 2022. Der blev stillet yderligere spørgsmål til ANJ den 12. november 2022, som blev besvarede den 27. februar 2023.

2. BESKRIVELSE AF FDJ OG SPILMARKEDET I FRANKRIG

2.1. FDJ, modtager af den påståede støtte

(10) FDJ er den største franske spiludbyder og den næststørste lotteriudbyder i Europa. FDJ har et netværk på mere end 29 000 salgssteder i mere end 11 000 kommuner og har næsten 3 000 ansatte ([4]).

(11) I 2023 havde FDJ en omsætning på 2 621 mio. EUR, og EBITDA en omsætning på 656,8 mio. EUR og et nettoresultat på 425,1 mio. EUR. Selskabet havde en bruttoomsætning af spilprodukter på 6 710,4 mio. EUR ([5]).

(12) FDJ er den historisk etablerede udbyder af hasardspil i Frankrig. Den 9. november 1978 tildelte staten Société de la Loterie nationale og du Loto national, som blev til FDJ i 1991, eksklusive rettigheder til organisering og drift af det nationale lotteri ([6]). Den 1. april 1985 fik selskabet eksklusive rettigheder til at drive sportsvæddemål (med undtagelse af hestevæddeløb) ([7]).

(13) Den 12. maj 2010 åbnede Frankrig sektoren for pengespil og hasardspil online for konkurrence ved lov nr. 2010-476. Siden denne dato har markedet for hestevæddemål, onlinesportsvæddemål og onlinepokerspil således været åbent for konkurrence. FDJ har stadig monopol på lotterimarkedet (lodtrækningsspil og straksspil) og på markedet for fysiske distributionsnet for sportsvæddemål (med undtagelse af hestevæddeløb) ([8]).

(14) Markedet for pengespil og hasardspil i Frankrig blev reformeret den 22. maj 2019 (se afsnit 2.2).

(15) De retsakter, der gav anledning til tildelingen af de i betragtning (12) omhandlede eksklusive rettigheder, blev ophævet den 23. juni 2020 ([9]).

([4]) Disse oplysninger findes i FDJ's integrerede aktivitetsrapport for 2023: https://www.fdjunited.com/2024/03/discover-the-2023-edition-of-the-fdj-groups-annual-integrated-report/.

([5]) Offentliggørelse af FDJ's konsoliderede regnskab for 2023: https://www.groupefdj.com/publications-et-resultats/.

([6]) Disse eksklusive rettigheder blev tildelt ved dekret nr. 78-1067 af 9. november 1978 om organisation og drift af Loterie nationale og Loto national. Vilkårene og betingelserne for udøvelsen af disse rettigheder blev præciseret i en aftale indgået den 29. december 1978 mellem staten og Société de la Loterie Nationale et du Loto National.

([7]) Disse eksklusive rettigheder blev tildelt ved dekret nr. 85-390 af 1. april 1985 om organisering og drift af Loto Sportif. Aftalen af 29. december 1978 (se ovenfor) blev ændret for at afspejle udvidelsen af anvendelsesområdet for de tildelte eksklusive rettigheder. Den blev efterfølgende ændret igen ved hjælp af tillægsaftaler, der bl.a. fastsætter: i) udvidelse af anvendelsesområdet for de tildelte eksklusive rettigheder ii) ændring af aftalens anvendelsesperiode (oprindelig planlagt for en periode på 30 år, den seneste ændring af 9. marts 2006 fastsætter, at »aftalen indgås på ubestemt tid«) iii) ændringer vedrørende vilkårene for selskabets opløsning, navnlig betingelserne for kompensation i tilfælde af, at selskabet ved dekret ophører med at være betroet organisationen og driften af de spil, der er tildelt eksklusive rettigheder til.

([8]) Se afsnit 2.2 i åbningsafgørelsen for en detaljeret beskrivelse af den retlige ramme, der var gældende før reformen af 22. maj 2019.

([9]) Dekret nr. 78-1067 af 9. november 1978 og nr. 85-390 af 1. april 1985 blev ophævet den 23. juni 2020. Aftalen baseret på dekret nr. 78-1067 af 9. november 1978 og nr. 85-390 af 1. april 1985 ophæves.

2.2. **Reform af pengespil og hasardspil i Frankrig**

(16) Den 22. maj 2019 vedtog de franske myndigheder lov nr. 2019-486 om vækst og omstilling af virksomheder (herefter »PACTE-loven«), og den 2. oktober 2019 vedtog man bekendtgørelse nr. 2019-1015 om ændring af reguleringen af pengespil og hasardspil (herefter »bekendtgørelsen af 2019«). Der er vedtaget flere dekreter som supplement til disse to normative retsakter ([10]).

(17) Med disse love privatiserede Frankrig FDJ og ændrede reguleringen af pengespil og hasardspil.

(18) Reformen af reguleringen af pengespil og hasardspil (»reformen ved PACTE-loven«) fokuserede på to hovedelementer: i) tildeling af eksklusive rettigheder til FDJ for en periode på 25 år til dels drift af lotterispil, der markedsføres via et fysisk distributionsnet og online, dels drift af sportsvæddemål, der markedsføres i et fysisk distributionsnet, mod et vederlag på 380 mio. EUR ([11]) og ii) beskatning af sportsvæddemål ([12]).

3. **INDLEDNING AF DEN FORMELLE UNDERSØGELSESPROCEDURE**

(19) Som anført i betragtning (1) og (2) modtog Kommissionen to klager vedrørende den påståede tildeling af ulovlig statsstøtte til FDJ: Den ene blev indgivet den 31. januar 2020 af AFJEL og den anden den 5. marts 2020 af BCG. Begge klagepunkter har samme genstand ([13]).

3.1. **Beskrivelse af den foranstaltning, der er genstand for den formelle undersøgelsesprocedure**

(20) Som følge af de ændringer, der blev foretaget ved PACTE-loven, skulle FDJ betale staten en afgift på 380 mio. EUR for på den ene side driften af lotterispil, der markedsføres i et fysisk distributionsnet og online, og på den anden side driften af sportsvæddemål, der markedsføres via et fysisk distributionsnet. Princippet om et sådant vederlag er fastsat i PACTE-lovens artikel 137, nr. IV (1), som præciseret i artikel 17 i bekendtgørelsen af 2019 (som bestemmer, at »størrelsen af denne betaling fastsættes efter samstemmende udtalelse fra kommissionen for medejerskab og overførsler inden for de rammer, der er fastsat i artikel 16«).

(21) For at fastsætte størrelsen af den godtgørelse på 380 mio. EUR, som FDJ skal betale (herefter »godtgørelsen« eller »vederlaget«), anvendte de franske myndigheder differentieringsmetoden: Man sammenlignede den teoretiske værdi af FDJ's fremtidige eksklusive rettigheder (fra 2019 og fremefter) i to situationer, før PACTE-lovens reform (kontrafaktisk situation før PACTE-loven) og efter denne reform (under hensyntagen til PACTE-lovens indvirkning på den faktiske situation).

([10]) Navnlig dekret nr. 2019-1060 af 17. oktober 2019 om gennemførelsesbestemmelser for statens kontrol med FDJ.

([11]) Jf. afsnit 2.3.1 i åbningsafgørelsen: I artikel 137 i PACTE-loven er det fastsat, at de eksklusive rettigheder tildeles i en begrænset periode til FDJ, og i bekendtgørelsen fra 2019 præciseres omfanget af de eksklusive rettigheder (bekendtgørelsens artikel 7 og 8), betingelserne for udøvelsen af disse rettigheder fastsættes, og varigheden af udøvelsen af rettighederne præciseres, dvs. 25 år fra offentliggørelsen af PACTE-loven (bekendtgørelsens artikel 15). I artikel 3 i dekret nr. 2019-1060 af 17. oktober 2019 om de nærmere regler for anvendelsen af den tætte statslige kontrol med FDJ er det vederlag, som FDJ skal betale for de tildelte eksklusive rettigheder, fastsat til 380 mio. EUR.
I den aftale, der blev indgået den 17. oktober 2019 mellem staten og FDJ, er ordningerne for udnyttelse af de eksklusive rettigheder fastlagt.

([12]) Jf. afsnit 2.3.2 i åbningsafgørelsen: Artikel 138, punkt I, III og IV i PACTE-loven ændrer beregningsgrundlaget (bruttoindtægter fra spil og ikke længere fra indsatser) og de satser, der gælder for de tre særlige afgifter, der pålægges udbydere af sportsvæddemål i Frankrig.

([13]) Ud over tildelingen af eksklusive rettigheder for en periode på 25 år mod utilstrækkeligt vederlag (380 mio. EUR) vedrørte klagerne også i) en udtrykkelig og ubegrænset garanti for, at FDJ ikke kunne miste sine eksklusive rettigheder eller endog nogen licens, selv ikke i tilfælde af alvorlige forseelser, og ii) skattemæssig fortrinsbehandling, der ligestiller FDJ med onlineudbydere, selv om man driver sportsvæddemål via et fysisk distributionsnet. Ingen af de to foranstaltninger (den påståede garanti og den påståede skattefordel) falder ind under det område, der er omfattet af åbningsafgørelsen. Med hensyn til den påståede garanti bemærker Kommissionen i åbningsafgørelsen, at denne resulterer i en yderligere beskyttelse af de eksklusive rettigheder, der er tildelt FDJ. Denne sikkerhed giver FDJ en fordel ved at øge værdien af de eksklusive rettigheder, som skal vurderes og tages i betragtning ved beregningen af vederlaget for disse eksklusive rettigheder. Den finder det derfor nødvendigt at analysere rettighedernes sikkerhed sammen med vurderingen af vederlaget. Med hensyn til den påståede skattefordel bemærker Kommissionen, at der indirekte blev taget hensyn til FDJ's skattemæssige situation ved vurderingen af vederlaget, eftersom der ved kontrollen af niveauet af vederlaget for de eksklusive rettigheder blev taget hensyn til alle de finansielle fordele, der var indrømmet FDJ.

(22) Ifølge de franske myndigheders detaljerede finansielle rapport af 13. september 2019 blev den teoretiske værdi af FDJ's eksklusive rettigheder forud for reformen af disse rettigheder ved PACTE-loven vurderet til mellem *[…]* * mio. EUR og *[…]* mio. EUR. Ifølge de franske myndigheder vil denne teoretiske værdi imidlertid blive påvirket af reformen i form af:

a) en negativ virkning i forbindelse med begrænsningen af varigheden af de eksklusive rettigheder til 25 år, når de tidligere blev tildelt uden en specifik tidsbegrænsning (svarende til et fald i værdien vurderet af den finansielle ekspertise til mellem *[…]* mio. EUR og *[…]* mio. EUR)

b) en positiv virkning i forbindelse med sikringen af de eksklusive rettigheder ([14]) og stabiliseringen af skattereglerne ([15]), hvilket resulterer i en mindre risikabel forretningsplan end under de tidligere bestemmelser (svarende til en anslået gevinst i værdien vurderet af den finansielle ekspertise til mellem *[…]* mio. EUR og *[…]* mio. EUR).

c) en negativ virkning i forbindelse med de kombinerede påvirkninger som følge af ændringen af beskatningen på forretningsplanens tidshorisont og andre yderligere omkostninger for FDJ som følge af PACTE-loven, f.eks. omkostninger til forsikring mod modpartsrisici og markedsføringsomkostninger (svarende til et fald i værdien vurderet af den finansielle ekspertise til *[…]* mio. EUR).

(23) Den teoretiske værdi af FDJ's eksklusive rettigheder efter PACTE-lovens reform blev således vurderet til *[…]* EUR (en værdi, der kan variere mellem *[…]* EUR og *[…]* EUR afhængigt af de vægtede gennemsnitlige kapitalomkostninger og indtægterne fra de eksklusive rettigheder).

(24) De franske myndigheder anslog således, at det vederlag, som FDJ skulle betale for sine eksklusive rettigheder, udgjorde mellem 121 og 748 mio. EUR ([16]) svarende til den finansielle virkning af PACTE-loven.

(25) Efter udtalelse fra kommissionen for medejerskab og overførsler (herefter »CPT«) konkluderede de franske myndigheder, at FDJ skulle betale et vederlag på 380 mio. EUR, hvilket ville afspejle et rimeligt skøn over forskellen mellem den teoretiske værdi af FDJ's eksklusive rettigheder forud for den reform, der blev gennemført med PACTE-loven, og den teoretiske værdi af disse rettigheder efter reformen.

3.2. **Åbningsafgørelsen**

(26) I åbningsafgørelsen udtrykker Kommissionen tvivl om de franske myndigheders fremgangsmåde (differentieringsmetoden) og om, hvorvidt vederlagets størrelse er i overensstemmelse med markedsprisen. Hvis dette ikke var tilfældet, ville FDJ få en konkurrencefordel.

(27) Kommissionen bemærker, at den i forbindelse med afgørelsen vedrørende den græske operatør OPAP (»præcedenstilfældet OPAP«) ([17]) fandt, at støtten var i overensstemmelse med markedsprisen, forudsat at staten kun efterlod rettighedshaveren en rimelig fortjeneste ([18]). I denne afgørelse bemærkede Kommissionen, at metoden med tilbagediskontering af fremtidig indtjening ([19]) var egnet til at fastsætte denne rimelige fortjeneste.

(28) Kommissionen påpeger imidlertid i åbningsafgørelsen, at de franske myndigheder ved fastsættelsen af det vederlag, der skulle betales af FDJ, anvendte pengestrømsmetoden, men afveg fra den fremgangsmåde, som de græske myndigheder fulgte i forbindelse med OPAP-afgørelsen, som fastlægger retspraksis. Med anvendelse af differentieringsmetoden baserede de deres afgørelse på en sammenligning mellem den teoretiske værdi af FDJ's eksklusive rettigheder forud for reformen med PACTE-loven og den teoretiske værdi af disse rettigheder efter reformen, mens den tilgang, der blev fulgt i OPAP-sagen, tog hensyn til det fremtidige overskud, der fremkom i licensens løbetid.

(*) *Fortrolige oplysninger.*

([14]) Inden for den tidligere ramme kunne den myndighed, der har den regulerende beføjelse, til enhver tid fratage FDJ fordelene ved disse rettigheder, mens rettighederne nu tildeles FDJ ved lov, således at det kun er lovgiver, der kan tilbagekalde disse rettigheder.

([15]) De offentlige afgifter blev tidligere fastsat årligt. Som følge heraf ændrede staten ofte de offentlige afgifter, der gjaldt for FDJ, hvilket skabte usikkerhed med hensyn til FDJ's rentabilitet.

([16]) Vejledende interval efter ajourføringen af FDJ's forretningsplan.

([17]) Se Kommissionens afgørelse af 4. januar 2013, SA.33988 (EUT C 1 af 4.1.2013, s. 7), betragtning 28-29 og 32, bekræftet ved Rettens dom af 8. januar 2015, Club Hotel Loutraki m.fl. mod Kommissionen, T-58/13, EU:T:2015-1, og ved Domstolens dom af 21. december 2016, Club Hotel Loutraki m.fl. mod Kommissionen, sag C-131/15 P, EU:C:2016-989.

([18]) Den minimumsfortjeneste, der er nødvendig for at dække drifts- og investeringsomkostninger som følge af udøvelsen af rettigheder, plus en rimelig fortjeneste.

([19]) Tilbagediskonteret pengestrøm er en værdiansættelsesmetode, der anvendes til at skønne værdien af et aktiv eller en virksomhed ved at tilbagediskontere forventede fremtidige pengestrømme til deres nutidsværdi. Den tager hensyn til den tid og den risiko, der er forbundet med disse fremtidige pengestrømme.

(29) Kommissionen udtrykte tvivl om, hvorvidt FDJ kun bevarede en rimelig fortjeneste efter reformen af PACTE-loven, fordi den beregningsmetode, som Frankrig havde fremlagt, stadig var baseret på fortjenesten forud for reformen, som der ikke var belæg for i sig selv var rimelig.

(30) Kommissionen var heller ikke enig i de franske myndigheders synspunkt om, at PACTE-loven på grund af kontinuiteten mellem situationen før og efter PACTE-loven var begrænset til en række ændringer, hvis indvirkning på værdien af eksklusive rettigheder kan vurderes ved hjælp af differentieringsmetoden. Kommissionen fandt således foreløbigt, at FDJ's eksklusive rettigheder forud for PACTE-loven forekom usikre og kunne inddrages, hvorfor man fandt, at differentieringsmetoden ikke synes at være berettiget. Kommissionen udtrykte også tvivl om rimeligheden af en ret til erstatning til FDJ på grundlag af statens objektive ansvar i tilfælde af ophævelse af eneretten en gang i fremtiden.

(31) Selv om differentieringsmetoden var begrundet, udtrykte Kommissionen også tvivl om værdien af de eksklusive rettigheder før og efter PACTE-loven, som Frankrig havde anslået i forbindelse med denne beregning.

(32) Endelig bemærkede Kommissionen mere generelt, at vederlaget på 380 mio. EUR syntes at være lavt i forhold til OPAP's vederlag, selv om OPAP var et tilsvarende firma på et mindre græsk marked og med færre rettigheder.

(33) Ud over tvivlen med hensyn til begrebet fordel bemærker Kommissionen i åbningsafgørelsen, at alle de øvrige kriterier vedrørende begrebet statsstøtte synes at være opfyldt. Hvis konkurrencefordelen bekræftes, og foranstaltningen betragtes som statsstøtte, anfører Kommissionen, at den ikke har noget belæg for at konkludere, at den er forenelig med det indre marked.

4. **BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER**

(34) To interesserede parter har fremsat bemærkninger til åbningsafgørelsen til støtte for de franske myndigheder (FDJ og UBFT/FNAM), mens fire interesserede parter har kommenteret beslutningen om at indlede proceduren på en måde, som bekræfter den tvivl, som Kommissionen gav udtryk for i åbningsafgørelsen (EGBA, BCG, AFJEL, Betclic).

4.1. **Parter, der udtrykker støtte til de franske myndigheder**

4.1.1. *FDJ*

(35) For det første bestrider FDJ Kommissionens påstand om, at de rettigheder, der følger af PACTE-loven, udgør nye rettigheder, og er af den opfattelse, at rettighederne efter PACTE-loven er en fortsættelse af rettighederne før PACTE-loven.

(36) De har for det første anført, at PACTE-loven ikke ophævede de rettigheder, der var tildelt FDJ før PACTE-loven, med henblik på at omfordele dem. De er af den opfattelse, at rettighederne i medfør af PACTE-loven udgør en fortsættelse af rettighederne fra før PACTE-loven, hvilket bekræftes af den parlamentariske rapport til forberedelse af PACTE-loven: I loven anføres det, at eksklusive rettigheder opretholdes ([20]). FDJ har anført, at det fremgår af konsekvensanalysen af lovforslaget af 18. juni 2018 ([21]), at reformen udelukkende har til formål at sikre opretholdelsen af en tæt statslig kontrol med et privatiseret selskab og at præcisere bestemte ordninger med hensyn til udnyttelsen af rettighederne.

(37) For det andet gør man gældende, at rækkevidden af rettighederne i medfør af PACTE-loven, forbliver uændret. Dette skulle fremgå af det parlamentariske arbejde ([22]). Man gør endvidere gældende, at den nye lovramme, der blev fastlagt ved 2019-reformen, blot har tydeliggjort og præciseret den allerede eksisterende ordning ved at indføre præcise definitioner af de spil, man tilbyder, uden at ændre anvendelsesområdet.

(38) For det tredje gør man som svar på betragtning 101 i åbningsafgørelsen gældende, at de eksklusive rettigheder i medfør af PACTE-loven, ikke har ændret karakter.

([20]) Rapport nr. 1088 af 15. september 2018 udarbejdet på vegne af nationalforsamlingens særlige udvalg til behandling af udkastet til PACTE-loven af Barrot, Dubost, Lebec og Sommer, s. 799.

([21]) Konsekvensanalyse af lovforslaget om virksomheders vækst og omstilling, 18. juni 2018, s. 440.

([22]) Se Økonomiudvalgets informationsrapport om gennemførelsen af lov nr. 2019-486 af 22. maj 2019 om vækst og omstilling af virksomheder: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/l15b2619_rapport-information.

(39) For det fjerde gør man gældende, at PACTE-loven blot ændrer den »retlige vektor« for udnyttelsen af eksklusive rettigheder i forbindelse med privatiseringen af FDJ, dvs. de eksklusive rettigheder, der tidligere fulgte af administrative forskrifter, nu følger af lovbestemmelser.

(40) For det andet gør FDJ gældende, at rettighederne forud for PACTE-loven ikke var usikre.

(41) For det første bemærker man, at fransk ret anerkender princippet om retsakter, der skaber genkaldelige rettigheder, hvis ophævelse giver ret til erstatning.

(42) For det andet gør man gældende, at rettigheder fra før PACTE-lovens ikrafttræden var omfattet af denne bestemmelse, og at ophævelsen af disse rettigheder ville have medført, at FDJ blev tilkendt erstatning.

(43) For det tredje gør man gældende, at rettighederne efter PACTE-lovens ikrafttræden ikke er umistelige, og at der efter PACTE-loven er mulighed for at tilbagekalde FDJ's eksklusive rettigheder.

(44) For det tredje gør man gældende, at vederlaget for eksklusive rettigheder efter PACTE-loven ikke er lavere end vederlaget for de eksklusive rettigheder i OPAP's situation.

(45) I den forbindelse gør man for det første gældende, at vederlaget på 375 mio. EUR i OPAP-sagen faktisk består af 300 mio. EUR svarende til betalingen af et beløb, som OPAP betalte i 2011 som forudbetaling af en del af de afgifter til det offentlige, som OPAP skulle betale fra 2020 til 2030, og at kun det yderligere vederlag på 75 mio. EUR skal betragtes som vederlag for de eksklusive rettigheder.

(46) For det andet gør man gældende, at FDJ skulle betale mere specifikke ([23]) afgifter til det offentlige end OPAP (2,5 gange flere afgifter for FDJ mellem 2011 og 2020), og at FDJ's nettoresultat er meget lavere end OPAP's i denne periode (1,3 mia. EUR for FDJ sammenlignet med 2,4 mia. EUR for OPAP).

(47) For det fjerde gør man gældende, at FDJ's rettigheder før PACTE-loven havde været af ubegrænset varighed siden 2006, og at muligheden for tilbagekaldelse af rettighederne før PACTE-loven kun var mulig med kompensation fra staten.

4.1.2. *UBFT/FNAM*

(48) Disse to sammenslutninger bestrider Kommissionens påstand om, at FDJ's rettigheder før PACTE-loven var genkaldelige og usikre ([24]). De hævder, at FDJ inden PACTE-loven var indehaver af rettigheder, som ikke pludselig og uden erstatning kunne drages i tvivl. De gør gældende, at de eksklusive rettigheder ved flere lejligheder er blevet bekræftet af regeringen (på tidspunktet for liberaliseringen i 2010) og af de franske domstole (Conseil d'État og kassationsdomstolen i 2000 ([25]), 2007 ([26]), 2009 ([27]), 2011 ([28]) og 2013 ([29])) og understreger, at Kommissionen i 2017 afsluttede de forskellige procedurer vedrørende traktatbrud og klager i forbindelse med penge- og hasardspil.

(49) Disse to sammenslutninger bestrider ligeledes Kommissionens påstand om, at FDJ i tilfælde af bortfald af rettigheder ikke ville have været i stand til at kræve erstatning. Ifølge dem ville de franske domstole have anset ophævelsen af rettighederne for at have en alvorlig og særlig karakter, der ville have givet FDJ ret til erstatning. De bemærker, at det er retspraksis, at statens ophævelse af eksklusive lotterirettigheder fører til erstatning ([30]).

([23]) CSG, CRDS, skatter og sociale afgifter på sportsvæddemål, afgifter til udvikling af sport, moms og stempelafgift.
([24]) Jf. betragtning 109 i åbningsafgørelsen.
([25]) Conseil d'État, 15. maj 2000, Confédération française des professionnels en amusement machines, nr. 202666.
([26]) Conseil d'État, 12. marts 2007, Syndicat des casinos modernes de France, nr. 295882.
([27]) Kassationsdomstolen, Cass. crim., 3. juni 2009, nr. 08-82.941.
([28]) Conseil d'État, 30. december 2011, Stanley International Betting Limited, nr. 330604.
([29]) Conseil d'État, 10. juli 2013, Stanley International Betting Limited, nr. 357359.
([30]) I 1975 fik GIE Prelo, som UBFT og FNAM var medlemmer af, en eksklusiv ret til at drive lotto i 10 år. I 1978 besluttede staten imidlertid at overtage GIE Prelos rettigheder og overlade driften af både Loto national og Loterie nationale til Société de la Loterie Nationale et du Loto national (i det følgende benævnt »SLNLN«). Tilbagekaldelsen af rettighederne resulterede i kompensation til medlemmerne af GIE Prelo: De blev tildelt i) 49 % af kapitalen til et nominelt indskud på *[…]* mio. EUR og ii) en provision på lottoindsatser. I perioden 1979-2008 modtog de tidligere medlemmer af GIE Prolo Ifølge UBFT og FNAM justeret for inflation et beløb på ca. *[…]* mio. EUR som kompensation for det delvise tab af deres eksklusive rettigheder til lottospil.

(50) Endelig vurderer de, i modsætning til hvad Kommissionen anfører i åbningsafgørelsen ([31]), at FDJ har betalt staten vederlag for sine eksklusive rettigheder i form af skattemæssige og ikkeskattemæssige afgifter siden 1978. FDJ skulle rent faktisk have betalt flere tocifrede milliardbeløb til staten i perioden 1978-2019 i form af specifikke afgifter på spil. Staten skulle angiveligt have foretaget ensidige opkrævninger på *[…]* mio. FRF i 1983 og *[…]* mio. FRF i 1985. Fra 1988 til 2017 betalte FDJ *[…]* af det overskud, der kunne udloddes til virksomhedens aktionærer, og dermed i størrelsesordenen 72 % til staten.

4.2. **Parter, som er af den opfattelse, at den tvivl, der blev givet udtryk for i åbningsafgørelsen, er begrundet**

4.2.1. *EGBA*

(51) EGBA gør under henvisning til retspraksis i forbindelse med OPAP-sagen gældende, at det vederlag, som FDJ har betalt for de eksklusive rettigheder, er utilstrækkeligt.

(52) EGBA bemærker, at det vederlag, som FDJ skal betale, er betydelig lavere end nettonutidsværdien af de eksklusive rettigheder, hvilket efterlader FDJ en fortjeneste, der overstiger den rimelige fortjeneste. EGBA gør gældende, at den metode, som de franske myndigheder har anvendt til fastsættelse af størrelsen af det skyldige vederlag (differentieringsmetoden) og deres skøn (værdien af rettighederne før og efter PACTE), er ukorrekt.

(53) Man mener, at alle de tvivlsspørgsmål, som Kommissionen har givet udtryk for i åbningsafgørelsen, og som der henvises til i betragtning (26) til (32) i denne afgørelse, er velbegrundede.

4.2.2. *AFJEL/BCG*

(54) AFJEL og BCG gør gældende, at det vederlag på 380 mio. EUR, som FDJ skal betale for tildeling af eksklusive rettigheder for en periode på 25 år (2019-2044), er utilstrækkeligt.

(55) AFJEL og BCG hævder fortsat, at vederlaget på 380 mio. EUR ikke er i overensstemmelse med markedsprisen. For det første gør de gældende, at den beregningsmetode, der er anvendt til at fastsætte størrelsen af vederlaget, er ukorrekt, da den ville være i strid med den retspraksis, der er fastlagt ved OPAP-afgørelsen. De anfægter de franske myndigheders argument om, at FDJ's rettigheder efter PACTE-loven blot er en fortsættelse af rettighederne fra før PACTE-loven, og at der ikke er tale om nye rettigheder: Efter deres opfattelse indfører PACTE-loven en ny retlig ramme, som indfører større ændringer af ordningen forud for PACTE-loven. De gør ligeledes gældende, at der ved beregningen af godtgørelsen skal tages hensyn til al ulovlig støtte, der er modtaget i perioden 2010-2019. For det andet hævder de, at FDJ ikke har ret til erstatning i tilfælde af tilbagekaldelse af de eksklusive rettigheder. For det tredje gør de gældende, at vurderingen af vederlaget er fejlagtig, eftersom de franske myndigheder med urette har fastslået, at reformen kan have en negativ indvirkning på FDJ, selv om FDJ er beskyttet, bekræftet og udvidet, for så vidt angår selskabets arbejdsområde, de eksklusive rettigheder, der kan udnyttes, og det vederlag, FDJ kan opnå herved, og at man indrømmes en mere fordelagtig skatteordning. For det fjerde hævder de, at Frankrig ikke har vurderet værdien af udvidelsen af omfanget af de spilmuligheder, der tilbydes FDJ i henhold til de eksklusive rettigheder efter PACTE-loven.

4.2.3. *BETCLIC*

(56) I forbindelse med sine bemærkninger underrettede BETCLIC Kommissionen om igangværende sager ved Conseil d'État (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) med henblik på at anfægte de dekreter, der blev vedtaget på grundlag af 2019-bekendtgørelsen (se betragtning (16) i denne afgørelse).

(57) BETCLIC fremsendte de til Conseil d'État indgivne begæringer til Kommissionen, hvori selskabet under henvisning til retspraksis i henhold til OPAP-afgørelsen gjorde gældende, at det vederlag, som FDJ betaler for de eksklusive rettigheder, er utilstrækkeligt.

([31]) Jf. betragtning 98 i åbningsafgørelsen.

5. KOMMENTARER FRA DE FRANSKE MYNDIGHEDER

(58) I deres korrespondance med Kommissionen besvarede de franske myndigheder den 26. maj 2020 Kommissionens skrivelser af 25. februar 2020 og 13. marts 2020. De fremsendte den 3. november 2021 bemærkninger til åbningsafgørelsen af 26. juli 2021 og fremsendte yderligere bemærkninger den 22. april 2022.

(59) For det første gør de franske myndigheder gældende, at PACTE-loven ikke ophævede eksisterende rettigheder og tildelte nye, men ændrede de retlige rammer for de rettigheder, som FDJ allerede var indehaver af. Efter deres opfattelse er i) rettighedshaveren (FDJ), de eksklusive rettigheders retlige karakter og deres rækkevidde uændrede, (ii) kun rettighedernes varighed blevet reduceret (fra en ubegrænset varighed til 25 år), og iii) de retlige rammer, navnlig de skattemæssige rammer og oprettelsen af en tilsynsmyndighed, blevet sikret og omfanget af rettighederne præciseret i PACTE-loven. De franske myndigheder støtter sig til den generelle analyse af PACTE-loven, som belyst gennem det parlamentariske arbejde ([32]) og Conseil d'État holdninger ([33]), på tidsplanen for ikrafttrædelsen af de forskellige ændringer af de eksklusive rettigheder, som fandt sted på forskellige datoer, og på fortolkningen af CPT's samstemmende udtalelse om FDJ's finansielle modydelse i henhold til PACTE-loven ([34]).

(60) For det andet mener de franske myndigheder med hensyn til vederlaget for de eksklusive rettigheder, at beregningen af FDJ's finansielle modydelse i henhold til differentieringsmetoden ikke har undervurderet vederlaget.

(61) De franske myndigheder bemærker, at metoden til vurdering af modydelsen ikke kan sammenlignes med retspraksis fra OPAP-afgørelsen, eftersom FDJ før PACTE-loven havde de eksklusive rettigheder for en ubegrænset periode og ikke fik tildelt nye tidsubegrænsede eksklusive rettigheder, men fik sikret og tidsbegrænset sine rettigheder. De er desuden af den opfattelse, at værdien af at sikre FDJ's eksklusive rettigheder er blevet taget i betragtning ved beregningen af den finansielle modydelse.

(62) For det tredje gør de franske myndigheder gældende, at den teoretiske værdi af rettighederne efter PACTE-lovens ikrafttræden udregnet i henhold til differentieringsmetoden ikke er blevet undervurderet, eftersom PACTE-loven ikke gav FDJ mulighed for at udvikle nye spil.

(63) De franske myndigheder gør gældende, at vurderingen af vederlagets størrelse blev foretaget af CPT uafhængigt og efter en tilgang med flere kriterier ved hjælp af objektive metoder og på grundlag af rapporter udarbejdet af de banker, der rådgiver den franske stat.

(64) For det fjerde bemærker de franske myndigheder, at selv om der ikke formelt blev betalt nogen godtgørelse i henhold til statsstøttereglerne før PACTE-loven, har FDJ siden sin oprettelse indbetalt store beløb til staten gennem et udligningssystem baseret på indsatsernes størrelse.

(65) De gør endvidere gældende, at FDJ-sagen ikke kan sammenlignes med OPAP-sagen, som vedrørte tildeling af nye rettigheder og forlængelse af rettigheder, der var ved at udløbe, mens Frankrig i FDJ-sagen ved PACTE-loven blot ændrede de vedvarende rettigheder, der var tildelt FDJ. De gør ligeledes gældende, at vederlaget på 380 mio. EUR kan sammenlignes med det vederlag, som Kommissionen accepterede i OPAP-sagen, der fastlægger retspraksis. De franske myndigheder har beregnet, at det vederlag, der opkræves af disse to operatører, i forhold til FDJ's og OPAP's bruttoindtægt ved spil (PBJ) ([35]) ligger tæt på hinanden, endog meget tæt.

(66) For det femte har de franske myndigheder anført, at den undersøgte foranstaltning ikke har nogen indvirkning på konkurrencen, eftersom FDJ som operatør med eksklusive rettigheder befinder sig i en situation med et lovbestemt monopol, hvilket indebærer manglende konkurrence på markedet og om markedet. De franske myndigheder anfører endvidere, at den økonomiske fordel for FDJ som følge af tildelingen af eksklusive rettigheder ikke kan gøre det vanskeligere for operatører fra andre medlemsstater at indtræde på det franske marked, da de ikke konkurrerer med de spil, som FDJ udbyder i henhold til sine eksklusive rettigheder.

([32]) Se parlamentets rapport nr. 1088 af 15. september 2018 på vegne af nationalforsamlingens særlige udvalg til behandling af udkastet til PACTE-loven og nr. 254 på vegne af Senatets særlige udvalg til gennemgang af udkastet til PACTE-loven.

([33]) Udtalelse fra statsrådet nr. 394599 og nr. 395021 af 14. juni 2018.

([34]) Se udtalelse nr. 2019-A.C.-1 af 7. oktober 2019 fra den franske regerings kommission for medejerskab og overdragelser.

([35]) De franske myndigheder har beregnet, at værdien af OPAP's tildeling af eksklusive rettigheder kun udgør 75 mio. EUR svarende til ca. 4,8 % af OPAP's PBJ i 2018, dvs. 0,48 % pr. koncessionsår, mens de 380 mio. EUR til sikring af FDJ's eksklusive rettigheder svarer til 7,4 % af selskabets PBJ i 2018, dvs. 0,3 % pr. koncessionsår.

(67) For det sjette bemærker de franske myndigheder i et notat af 15. april 2022, at beskyttelsen af FDJ's eksklusive rettigheder ved hjælp af PACTE-loven ikke bestod i at gøre rettighederne uigenkaldelige, eftersom lovgiver fortsat har kompetence til at ophæve dem, inden de udløber. Desuden indeholdt lov nr. 2010-476 af 12. maj 2010, som ændret ved bekendtgørelsen af 2019, allerede en mekanisme, som gjorde det muligt for tilsynsmyndigheden at suspendere eller tilbagekalde FDJ's tilladelser til hasardspil i tilfælde af manglende overholdelse af betingelserne for tilladelsen til at udbyde spil og en mekanisme, der gjorde det muligt for finansministeren at suspendere eller forbyde afholdelse af et spil af hensyn til beskyttelsen af den offentlige orden. Disse mekanismer finder anvendelse på alle de spil, som FDJ udbyder på grundlag af dets eksklusive rettigheder. Den positive indvirkning på sikkerheden som følge af PACTE-loven, består dels i at gå fra eksklusive rettigheder, der tidligere var tildelt ved dekret af ubegrænset varighed, til eksklusive rettigheder, der er fastsat ved lov, for en periode på højst 25 år (hvilket vil resultere i en lavere risikopræmie med hensyn til FDJ's kapitalomkostninger), dels i indførelsen af en stabil skatteramme. Denne indvirkning formodes at være blevet taget i betragtning i CPT's vurdering af det vederlag, som FDJ skal betale. Desuden påpeger de franske myndigheder, at den eksisterende kontrol med FDJ's udbud af spil efter deres opfattelse er blevet væsentligt styrket af reformen, og at rækkevidden af FDJ's eksklusive rettigheder er blevet strammere afgrænset som følge af PACTE-loven ([36]).

(68) Endelig har de franske myndigheder underrettet Kommissionen om Conseil d'États afgørelser af 14. april 2023 nr. 436434, nr. 436450, nr. 436814, nr. 436822, nr. 436866, nr. 436439, nr. 436441 og nr. 436449, hvorved det afviste alle klagernes ([37]) andragender og navnlig bekræftede, at FDJ's eksklusive rettigheder var kontinuerligt eksisterende før og efter PACTE-loven, hvilket ifølge de franske myndigheder bekræfter, at en beregning af vederlaget for de eksklusive rettigheder på grundlag af differentieringsmetoden er berettiget.

6. **VURDERING AF FORANSTALTNINGEN**

(69) Artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) har følgende ordlyd: »er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne«.

(70) Det følger heraf, at en foranstaltning for at kunne kvalificeres som statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF skal opfylde følgende kumulative betingelser:

a) Den omhandlede foranstaltning er iværksat med statsmidler og kan tilregnes staten.

b) Den omhandlede foranstaltning skal give modtageren eller modtagerne en økonomisk fordel.

c) Denne fordel skal være selektiv.

d) Den pågældende foranstaltning skal fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene og kunne påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

6.1. **Forekomsten af statsstøtte**

6.1.1. *Begreberne virksomhed og økonomisk aktivitet*

(71) Ifølge fast retspraksis omfatter »begrebet virksomhed enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde« ([38]). Hvorvidt en given enhed således skal betragtes som en virksomhed eller ej, vil udelukkende afhænge af, hvilke aktiviteter den udøver. Ifølge Domstolen er »enhver virksomhed, der består i at udbyde varer eller tjenesteydelser på et bestemt marked, en økonomisk virksomhed« ([39]).

([36]) Ifølge de franske myndigheder indeholdt de regler, der gjaldt inden PACTE-lovens ikrafttræden ingen bestemmelser om det maksimale antal lotterispil, der kunne udbydes af FDJ, mens det maksimale antal lotterispil, FDJ kan udbyde, nu er fastsat i PACTE-loven: 140 lotterispil i alt med et loft på 40 fysiske netværksspil og 100 for onlinespil (se artikel D.322-14 i lov om den indre sikkerhed).

([37]) Med undtagelse af påstanden med hensyn til vederlagets størrelse, hvis fastsættelse Conseil d'État har besluttet at udsætte, indtil Kommissionen har truffet afgørelse.

([38]) Domstolens dom af 12. september 2000, Pavlov m.fl., forenede sager C-180/98-C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, præmis 74.

([39]) Se Domstolens dom af 16. juni 1987, Kommissionen mod Italien, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, præmis 7; Domstolens dom af 18. juni 1998, Kommissionen mod Italien, C 35/96, ECLI:EU:C:1998:303, præmis 36; Domstolens dom af 12. september 2000, Pavlov m.fl., forenede sager C 180/98 til C 184/98, ECLI:EU:C:2000:428, præmis 75.

(72) FDJ udbyder mod betaling lotterispil (lodtrækningsspil og straksspil) og sportsvæddemål (bortset fra hestevæddeløb) på markedet for hasardspil (jf. herom afsnit 2.1 i nærværende afgørelse).

(73) FDJ er derfor en virksomhed, der udøver en økonomisk aktivitet i henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF.

6.1.2. *Anvendelse af statsmidler og tilregnelse af foranstaltningen til staten*

(74) I henhold til artikel 107, stk. 1, i TEUF kan kun foranstaltninger, der ydes af en medlemsstat eller ved hjælp af statsmidler, udgøre statsstøtte. At der ydes en direkte eller indirekte fordel med statsmidler, og at en sådan foranstaltning kan tilregnes staten, er to forskellige og kumulative betingelser for, at der er tale om statsstøtte ([40]).

(75) Med hensyn til kriteriet om, hvorvidt foranstaltningen kan tilregnes staten, bemærker Kommissionen, at reformen af eksklusive rettigheder blev indført ved PACTE-loven, bekendtgørelsen fra 2019 og gennemførelsesdekret nr. 2019-1060 af 17. oktober 2019 ([41]). Foranstaltningen kan derfor tilregnes staten, som er kilden til disse normative retsakter.

(76) For så vidt angår kriteriet om statsmidler, skal det bemærkes, at når staten indrømmer særlige rettigheder, kan den handle som regulerende myndighed og lovligt beslutte ikke at maksimere de indtægter, der ellers ville være blevet opkrævet uden at være omfattet af statsstøttereglerne, forudsat at alle de berørte operatører behandles i overensstemmelse med princippet om forbud mod forskelsbehandling, og at der er en klar forbindelse mellem opfyldelsen af det lovgivningsmæssige formål og tabet af indtægter ([42]). I sådanne tilfælde skal udvælgelsesprocessen være baseret på kriterier, der er fastlagt på forhånd på en gennemsigtig og ikkediskriminerende måde ([43]). Hvis dette er tilfældet, modtager rettighedshaverne ikke statsstøtte i henhold til TEUF, artikel 107, stk. 1. Det er imidlertid klart, at disse betingelser ikke er opfyldt i den foreliggende sag. Tildelingen af en eksklusiv rettighed er i øvrigt i sagens natur diskriminerende, hvorfor de ovennævnte betingelser ikke kan opfyldes. Det bør præciseres, at der for at karakterisere anvendelsen af statsmidler ikke er behov for en positiv overførsel af økonomiske midler. Afkald på indtægter, som ellers skulle være blevet indbetalt til staten, udgør en overførsel af statsmidler ([44]).

(77) Den omhandlede foranstaltning kan derfor tilregnes den franske stat og ydes ved hjælp af statsmidler.

([40]) Se f.eks. Domstolens dom af 16. maj 2002, Frankrig mod Kommissionen (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, præmis 24, og Rettens dom af 5. april 2006, Deutsche Bahn mod Kommissionen, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, præmis 103.

([41]) Se betragtningerne (16) - (18) i nærværende afgørelse.

([42]) Se i den forbindelse Kommissionens beslutning af 20. juli 2004 i statsstøttesag NN 42/2004 — Frankrig — Ændring med tilbagevirkende kraft af Oranges og SFR's skyldige afgifter for UMTS-licenser (EUT C 275 af 8.11.2005, s. 3, punkt 28-30), stadfæstet af Unionens retsinstansen (Rettens dom af 4. juli 2007, Bouygues SA mod Kommissionen, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, præmis 108-111 og 123, og Domstolens dom af 2. april 2009, Bouygues og Bouygues Télécom mod Kommissionen, C-431/07 P, ECLI:EU:C:2009:223, præmis 94-98 og 125). I det foreliggende tilfælde har staten med hensyn til tildeling af tilladelser til UMTS-frekvenser udøvet både sin rolle som tilsynsmyndighed for telekommunikation og sin rolle som forvalter af disse offentlige ressourcer og har forfulgt de reguleringsmæssige mål, der er fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/13/EF af 10. april 1997 om ensartede principper for generelle tilladelser og individuelle tilladelser inden for sektoren for teletjenester (EFT L 117 af 7.5.1997, s. 15). Unionens retsinstanser har bekræftet, at sådanne situationer med tildeling af licenser, hvor der ikke opnås de maksimalt mulige indtægter, ikke indebærer statsstøtte, eftersom den pågældende foranstaltning er baseret på de reguleringsmæssige mål, der er fastsat i direktiv 97/13/EF, og overholder princippet om forbud mod forskelsbehandling. På den anden side fandt Domstolen ikke i sin dom af 8. september 2011, Kommissionen mod Nederlandene, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, præmis 88 ff., at der var nogen reguleringsmæssig årsag, der retfærdiggjorde tildelingen af frit omsættelige emissionsrettigheder uden nogen modydelse. Se også Domstolens dom af 14. januar 2015, Eventech mod Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, præmis 46 ff.

([43]) Jf. Rettens dom af 4. juli 2007, AlzChem SA mod Kommissionen, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, præmis 104.

([44]) Domstolens dom af 16. maj 2000, Frankrig mod Ladbroke Racing Ltd og Kommissionen, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, præmis 48-51.

6.1.3. *Selektivitet*

(78) For at blive betegnet som statsstøtte skal en foranstaltning være selektiv, dvs. den skal begunstige *»visse virksomheder eller visse produktioner«*, jf. artikel 107, stk. 1, i TEUF.

(79) Den foranstaltning, der er genstand for beslutningen (tildeling af eksklusive rettigheder til FDJ for en periode på 25 år mod et vederlag på 380 mio. EUR), vedrører kun FDJ.

(80) I tilfælde af individuel støtte formodes foranstaltningen at være selektiv. Under alle omstændigheder er FDJ den eneste, der nyder godt af eksklusive rettigheder til drift af lotterispil, der markedsføres i et fysisk distributionsnet og online, og til drift af sportsvæddemål, som markedsføres i et fysisk distributionsnet.

6.1.4. *Konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen*

(81) En foranstaltning, der ydes af en medlemsstat, anses for at fordreje eller true med at fordreje konkurrencen, hvis det er sandsynligt, at den vil forbedre modtagerens stilling i konkurrencen i forhold til andre virksomheder, som den konkurrerer med ([45]). I praksis betyder det, at konkurrencen jf. artikel 107, stk. 1, i TEUF generelt anses for at blive fordrejet, så snart en stat tildeler en økonomisk fordel til en virksomhed i en liberaliseret sektor, hvor der er eller kunne være konkurrence ([46]).

(82) Kommissionen bemærker, at sektoren for pengespil og hasardspil online siden lov nr. 2010-476 af 12. maj 2010 har været åben for konkurrence (hestevæddemål, sportsvæddemål og onlinepokerspil). FDJ konkurrerer på markedet for onlinesportsvæddemål (undtagen hestevæddeløb). Enhver økonomisk fordel i forbindelse med tildeling af eksklusive rettigheder kan derfor styrke FDJ's konkurrencemæssige stilling i forhold til andre konkurrerende virksomheder, navnlig på markedet for onlinesportsvæddemål.

(83) De franske myndigheder har i den forbindelse gjort gældende, at foranstaltningen ikke styrker FDJ's konkurrencemæssige stilling i forhold til andre konkurrerende virksomheder.

(84) De franske myndigheder anfører, at i) FDJ befinder sig i en situation med et lovbestemt monopol på de undersøgte aktiviteter, der udelukker al konkurrence på markedet og til markedet, og ii) at FDJ's aktiviteter på grundlag af FDJ's eksklusive rettigheder udgør væsentlige markeder, der adskiller sig fra de øvrige spilaktiviteter, som er udsat for konkurrence (hestevæddemål, sportsvæddemål og onlinepokerspil).

(85) Desuden har FDJ siden oprettelsen ikke været forhindret i at være aktiv i andre EU-medlemsstater på markeder, der er åbne for konkurrence, eller i at konkurrere med andre operatører om tildeling af eksklusive rettigheder i andre medlemsstater. Det ser ud til, at FDJ er aktiv i flere andre lande end Frankrig (i 2023 erhvervede FDJ f.eks. Premier Lotteries Ireland, som har eneret til at drive det irske nationale lotteri indtil 2034) og opererer på andre markeder end tjenester underlagt eksklusive rettigheder såsom onlinesportsvæddemål.

(86) Foranstaltningen kan således fordreje konkurrencen på spilområdet, navnlig på markedet for lotterier og sportsvæddemål.

(87) Hvad angår kriteriet om påvirkning af samhandelen fremgår det af fast retspraksis, at det ikke er nødvendigt at godtgøre, at støtten reelt påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne, men at undersøge, om støtten kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne ([47]). I den foreliggende sag gav lov nr. 2010-476 af 12. maj 2010 erhvervsdrivende fra andre medlemsstater mulighed for at komme ind på det franske marked ved at åbne sektoren for onlinespil for konkurrence. Den økonomiske fordel for FDJ som følge af tildelingen af eksklusive rettigheder kan således gøre det vanskeligere for disse erhvervsdrivende at indtræde på markedet og derved påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

([45]) Domstolens dom af 17. september 1980, Philip Morris, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, præmis 11. Rettens dom af 15. juni 2000, Alzetta, forenede sager T-298/97, T-312/97 osv., ECLI:EU:T:2000:151 præmis 80.

([46]) Rettens dom af 15. juni 2000, Alzetta, forenede sager T-298/97, T-312/97 osv., ECLI:EU:T:2000:151, præmis 141-147; Domstolens dom af 24. juli 2003, Altmark Trans, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

([47]) Se Domstolens dom af 14. januar 2015, Eventech mod Parking Adjudicator, C 518/13, ECLI:EU:C:2015:9, præmis 65; Domstolens dom af 8. maj 2013, Libert m.fl., forenede sager C-197/11 og C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, præmis 76.

(88) Kommissionen konkluderer, at foranstaltningen fordrejer eller kan fordreje konkurrencen og påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne.

6.1.5. *Forekomsten af en økonomisk fordel*

(89) I henhold til artikel 107, stk. 1, TEUF, skal det for at vurdere, om en statslig foranstaltning udgør støtte til en virksomhed, afgøres, om den pågældende virksomhed har en økonomisk fordel, hvorved den undgår at bære omkostninger, som normalt skulle have været afholdt af dens egne finansielle midler, eller om den opnår en fordel, som den ikke ville have opnået under normale markedsvilkår, dvs. uden statslig indgriben ([48]).

(90) I forbindelse med tildeling af eksklusive rettigheder er der tale om en fordel, hvis modtageren af rettighederne ikke betaler et tilstrækkeligt vederlag, som kan anses for at være i overensstemmelse med en markedspris ([49]).

(91) I åbningsafgørelsen udtrykte Kommissionen tvivl om den metode, som de franske myndigheder havde anvendt til at vurdere størrelsen af dette vederlag (differentieringsmetoden), og om, hvorvidt godtgørelsen på 380 mio. EUR var i overensstemmelse med markedsprisen ([50]). Kommissionen bemærkede således i denne afgørelse, at vederlaget for tildelingen af de eksklusive rettigheder syntes at være væsentligt lavere end en pris, der kunne anses for en markedspris, hvilket ville give FDJ en fordel.

6.1.5.1. Metode til beregning af vederlag

6.1.5.1.1. Begrundelse for den differentierede metode til beregning af kompensationen for perioden 2019-2044

(92) I åbningsafgørelsen fandt Kommissionen foreløbigt, at de rettigheder, der blev indrømmet FDJ ved PACTE-loven, var nye rettigheder som følge af ændringen af de retlige rammer og de nye karakteristika ved de eksklusive rettigheder, der fulgte af reformen (navnlig varighed, skyldige vederlag og sikring af rettigheder ([51])).

(93) Kommissionen anførte i åbningsafgørelsen, at de franske myndigheders argumenter om kontinuitet i rettighederne forekom irrelevante, og konkluderede, at den ordning med eksklusive rettigheder, der eksisterede forud for PACTE-loven, som følge af PACTE-loven var blevet væsentligt påvirket og ændret, således at ordningen med eksklusive rettigheder efter PACTE-loven udgjorde ny støtte.

(94) Kommissionen fastslår, som anført af de franske myndigheder efter indledningen af den formelle procedure, at FDJ's eksklusive rettigheder eksisterede før PACTE-loven: Disse rettigheder følger af tekster, der er vedtaget før PACTE-loven, navnlig dekreterne af 9. november 1978 og 1. april 1985. Selv om disse dekreter blev ophævet efter vedtagelsen af PACTE-loven (og dermed på et tidspunkt, hvor PACTE-loven allerede var det juridiske instrument for disse rettigheder), blev de eksklusive rettigheder ikke ophævet, men kun ændret. De franske myndigheder anfører også, at de ældre rettigheder havde et »reelt økonomisk indhold«, for så vidt som FDJ i princippet ville have haft ret til erstatning, hvis disse rettigheder blev tilbagekaldt. I den forbindelse bemærker Kommissionen, at FDJ's eksklusive rettigheder både inden for den tidligere retlige ramme forud for PACTE-loven og inden for den nye retlige ramme,

([48]) Dom af 11. juli 1996, sag C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) m.fl. mod La Poste m.fl., EU:C:1996:285, præmis 60 og 61; dom af 29. april 1999, sag C-342/96, Kongeriget Spanien mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, EU:C:1999:210, præmis 41.

([49]) Se Domstolens dom af 22. maj 2003, Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH mod Telekom-Control-Kommission, og Mobilkom Austria AG, C-462/99, ECLI:EU:C:2003:297, præmis 92 og 93; dom afsagt af Retten den 4. juli 2007, Bouygues og Bouygues Télécom SA mod Kommissionen, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, præmis 101, 104, 105 og 111.

([50]) Kommissionen henviser til betragtning 98-113 i åbningsafgørelsen for en detaljeret forklaring.

([51]) De nye karakteristika blev fastlagt som følge af: i) rettighedernes varighed (tidligere tildelt uden en præcis varighed, de tildeles nu for en periode på 25 år) ii) vederlag til staten (tidligere ydet uden vederlag, dekret nr. 2019-1060 af 17. oktober 2019 fastsætter nu et vederlag på 380 mio. EUR for tildeling af eksklusive rettigheder) iii) den ringe risiko for, at staten ændrer de skattemæssige rammer og omfanget af de tildelte rettigheder (reformen sikrer eksklusive rettigheder og skatteregler i forhold til de tidligere bestemmelser).

der følger af PACTE-loven, kunne og kan trækkes tilbage fra selskabet (på forskellige betingelser). Beskyttelsen af rettigheder i henhold til PACTE-loven udgør derfor ikke en ændring af rettighedernes karakter i denne henseende. Som anført af de franske myndigheder er de vigtigste kendetegn ved rettighederne heller ikke blevet ændret ved PACTE-loven. Denne lov begrænsede sig til at ændre betingelserne for udøvelsen af disse rettigheder i forbindelse med privatiseringen af FDJ ved at ændre afgiftsrammen, præcisere varigheden af disse rettigheder, fastsætte en mere detaljeret ramme for spil med eksklusive rettigheder og oprette en tilsynsmyndighed ([52]).

(95) Kommissionen bemærker, at denne analyse bekræftes af Conseil d'État i dens afgørelser af 14. april 2023 (se betragtning (68)) ([53]). Sidstnævnte er ligeledes af den opfattelse, at de FDJ-spil, der er omfattet af eksklusive rettigheder i henhold til PACTE-loven, er klart definerede og detaljerede og ikke gør det muligt for FDJ som en del af sit monopol at udvikle spil, der henhører under de segmenter af spil og væddemål, der kan udsættes for konkurrence ([54]). Når CPT vurderer, at den tilgang, hvor »tildelingen af eksklusive rettigheder til FDJ uden tidsbegrænsning ville være blevet ophævet og en ny licens tildelt«, er et »teoretisk scenarie, som ikke er det, der er vedtaget i PACTE-loven«, bekræfter CPT også, at PACTE-loven blot ændrede FDJ's eksklusive rettigheder.

6.1.5.1.2. Anvendelse af den differentierede metode til beregning af FDJ's vederlag

(96) Selv om det vurderes, at differentieringsmetoden er berettiget, er det fortsat et spørgsmål, om de franske myndigheders gennemførelse heraf forhindrer, at der opstår en fordel for FDJ set i lyset af den tvivl, som Kommissionen gav udtryk for i åbningsafgørelsen (se betragtning (26) - (32)).

(97) I åbningsafgørelsen udtrykte Kommissionen tvivl om de beregninger, som de franske myndigheder havde foretaget i forbindelse med gennemførelsen af differentieringsmetoden vedrørende: i) den teoretiske værdi af fremtidige rettigheder efter virkningen af PACTE-loven (faktuelt scenarie) ([55]) ii) den teoretiske værdi af fremtidige rettigheder uden virkningen af PACTE-loven (kontrafaktisk scenarie — metode 1 og 2) ([56]) og iii) FDJ's mulighed for at opnå kompensation på grundlag af statens objektive ansvar (alternativt kontrafaktisk scenario — metode 3).

(98) For at beregne vederlaget på tidspunktet for vedtagelsen af PACTE-loven anslog de franske myndigheder på den ene side værdien af forretningsplanen efter PACTE-loven (faktuelt scenarie) på grundlag af en beregning af nettonutidsværdien (NNV) af de fremtidige eksklusive rettigheder. Denne beregning er baseret på den seneste forretningsplan for aktiviteter i henhold til de eksklusive rettigheder som anvendt ved værdiansættelsen af FDJ i forbindelse med børsintroduktionsprojektet. Kommissionen bemærker, at forretningsplanen efter PACTE-loven er realistisk udformet og er i overensstemmelse med markedsforholdene, fordi den er baseret på finansielle prognoser, som er udarbejdet på grundlag af otte finansielle institutioners ([57]) analyser af FDJ's aktiviteter og baseret på de lovgivningsmæssige og retlige parametre, der gælder for de eksklusive rettigheders varighed, herunder den specifikke beskatning af spil, der følger af selve PACTE-loven.

([52]) Kommissionen bemærker i denne forbindelse også, at antagelsen om kompensation til FDJ i tilfælde af tilbagetrækning af rettighederne forekommer troværdig, navnlig i lyset af den retlige praksis, der er skabt af Loto, som UBFT fremlagde i betragtning (49). Selv om det er særlig vanskeligt at vurdere størrelsen af en sådan kompensation, accepterer Kommissionen, at den kan gå ud over den specifikke kompensation for overførsel af aktiver, der er nødvendige for udnyttelsen af de rettigheder, der er fastsat i aftalen af 29. december 1978, som den henviste til i åbningsafgørelsen.

([53]) Jf. Conseil d'États afgørelser af 14. april 2023, nr. 436434 og nr. 436439. Conseil d'État tog ikke stilling til, om der eventuelt forelå statsstøtte, og udsatte sagen med henblik på afventning af Kommissionens endelige afgørelse på dette punkt. Den offentlige rapportør fandt, at den metode, der blev anvendt til at fastsætte vederlaget, var berettiget, og fandt ikke, at beregningen heraf hviler på et åbenbart urigtigt skøn.

([54]) Afgørelse nr. 436439, punkt 21: »Artikel L. 322-8 til L. 322-9-3 i lov om den indre sikkerhed i den affattelse, der følger af bekendtgørelsen, indeholder en klar og detaljeret definition af de forskellige spil, kategorier af spil og spilserier, der er tildelt LFDJ, og som i øvrigt svarer til omfanget af de spil, som dette selskab allerede havde tilladelse til at drive i henhold til lovgivningen forud for loven af 22. maj 2019.«

([55]) Værdien af rettighederne efter PACTE-loven er blevet anslået til mellem *[…]* EUR og *[…]* EUR på grundlag af de vægtede gennemsnitlige kapitalomkostninger og indtægter fra de eksklusive rettigheder.

([56]) Værdien af de fremtidige rettigheder udregnet på baggrund af den anslåede værdi forud for PACTE-loven er blevet vurderet til *[…]* EUR til *[…]* EUR.

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

(99) På den anden side beregnede de franske myndigheder nettonutidsværdien af fremtidige eksklusive rettigheder på grundlag af forretningsplanen før PACTE-loven i henhold til 3 metoder og med 11 forskellige scenarier, som hver især varierer i henhold til antagelserne vedrørende provisionssatsen, dvs. den andel af indsatserne, der tilfalder FDJ efter de specifikke offentlige afgifter på spil — og dermed i sidste ende FDJ's vederlag — (metode 1), de vægtede gennemsnitlige kapitalomkostninger (»WACC«) (metode 2) eller den kompensation, som staten skulle betale i tilfælde af ophævelse af de eksklusive rettigheder i 2019 (metode 3). CPT anmodede udtrykkeligt om anvendelse af den tredje metode, men den blev kun anvendt som en supplerende metode.

(100) Ved hjælp af DCF-teknikken (discounted cash flow) og med en skønnet diskonteringsfaktor (WACC) på ca. 7 % vurderedes forskellen i værdien af FDJ's eksklusive rettigheder på grundlag af forretningsplanen efter PACTE-loven og forretningsplanen før PACTE-loven ([58]), som var påvirket af flere antagelser om nedjusteringer som følge af potentielle ugunstige ændringer i de lovgivningsmæssige og skattemæssige rammer uden PACTE-loven, idet man anvendte metode 1, kendt som »forretningsplansmetoden«.

(101) Denne anden forretningsplan (før PACTE-loven, kontrafaktisk forretningsplan) er udarbejdet i to faser:

a) Den er først og fremmest baseret på FDJ's forretningsplan (under hensyntagen til de ændringer, der er en følge af PACTE-loven), som man har korrigeret for de virkninger, PACTE-loven har medført (navnlig med hensyn til beskatning og varighed) for at vende tilbage til de oprindelige skatte- og lovgivningsmæssige rammer.

b) Denne forretningsplan danner således grundlag for forskellige scenarier, der afspejler den negative indvirkning af en række beslutninger, som staten potentielt kunne have truffet med hensyn til udviklingen af offentlige afgifter eller på politikken for udstedelse af licenser til spil.

(102) 3 scenarier udgør en konsekvensberegning af beslutninger, der faktisk tidligere har påvirket selskabet, såsom nedsættelse af selskabets vederlag eller manglende godkendelse af nye former for spil. 3 yderligere scenarier udvikles på et statistisk grundlag for at bestemme de scenarier, der har den største sandsynlighed for at indtræde. De seks forskellige scenarier er sammenfattet i nedenstående tabel.

Tabel 1

Metode 1 — Beskrivelse af de 6 scenarier

Scenarier	Beskrivelse
1 a)	Der blev overvejet forskellige scenarier for forringelse af virksomhedens provisionssats i forhold til intervaller for afkast til spillerne (TRJ), som hver især omfattede skatteforhøjelser af forskellig størrelse i overensstemmelse med de ændringer, der historisk set har påvirket virksomheden, for at simulere de foranstaltninger, som staten kunne have truffet inden for de rammer, der var gældende før PACTE-loven.
1 b)	
1 c)	
2 a)	Der foretoges tilfældigt 500 simuleringer af udviklingen i FDJ's provisionssats for hvert scenarie baseret på 3 antagelser om den årlige sandsynlighed for et fald i FDJ's vederlag.
2 b)	
2 c)	

(103) Kommissionen accepterer, at disse seks scenarier er baseret på metoder for skøn, der er relevante for beregningen af vederlaget i den foreliggende sag.

(104) Kommissionen anerkender endvidere, at det i sagens natur er vanskeligt at forudsige den fremtidige udvikling i FDJ's provisionssats over en lang periode ([59]), da der er tale om en lovgivningsmæssig variabel, som er underlagt politiske beslutninger.

([58]) Vurderingen af forretningsplanen forud for PACTE-loven er gennemført ud fra en forudsætning om uophørlighed, idet den tidligere lovramme i teorien ikke indeholdt en tidsbegrænsning for udnyttelse af de eksklusive rettigheder.

([59]) Selv om historiske data viser et fald i provisionssatsen i perioderne 2016-2019 og 1997-2006, er det vanskeligt at sammenligne den sidste periode på grund af reformen.

(105) Metode 2, kendt som »WACC-metoden«, forsøger at tilnærme sig forskellen i værdi som følge af en forskel i diskonteringssats (under forudsætning af en konstant forretningsplan). Den har i lighed med metode 1 til formål at måle virkningen af at sikre FDJ's eksklusive rettigheder og skattemæssige rammer, men med en anden tilgang (en højere WACC afspejler et højere risikoniveau svarende til en mindre stabil og forudsigelig skatte- og lovgivningsmæssig ramme). Forskellen i diskonteringssats vurderes ved at sammenligne WACC for virksomheder, der opererer i samme sektor, men med et forskelligt sikkerhedsniveau inden for deres lovgivningsmæssige ramme. Ajourføringen af forretningsplanen før PACTE-loven ([60]) foretages med en WACC, der afspejler en risikopræmie svarende til den WACC, der anvendes til at ajourføre forretningsplanen efter PACTE-loven. Risikopræmien blev vurderet på to måder: (scenarie 1) ved på den ene side at sammenligne forskellen på beta for lotteriselskaber (*[…]*) og på den anden side forskellen på beta for aktører inden for onlinespil og sportsvæddemål (*[…]*), idet sidstnævnte antages at repræsentere en højere risikoprofil (sektor åben for konkurrence) end førstnævnte (delvist monopol) og (scenarie 2 og 3) ved at sammenligne de WACC'er, der er offentliggjort af forskningsanalytikere om europæiske energiforsyningsselskaber eller »forsyningsvirksomheder«, idet der på den ene side ses på »uregulerede« forsyningsvirksomheder (*[…]*) og på den anden side på selskaber, der betragtes som »regulerede«, og som primært opererer inden for energidistribution og -transport, da sidstnævnte antages at have en meget lavere nettorisikoprofil. Alle de værdier, der er opnået for de forskellige scenarier i denne metode for forretningsplaner, giver et skøn over vederlagets størrelse.

(106) Kommissionen mener, at metode 2 også er relevant for at komme værdien af vederlaget nærmere, og at selv om man har undersøgt forskellige hypoteser for WACC (se betragtning (105)), kan de franske myndigheders fokus på *[…]* som sammenligningsgrundlag for beregningen af FDJ's WACC anses for at være rimelig i betragtning af deres ligheder med FDJ. Sammenligningen med virksomheder, der er aktive inden for energisektoren, er også relevant, da sondringen mellem energileverandører og selskaber, der primært beskæftiger sig med distribution og transmission, med hensyn til risikoprofil svarer til sammenligningen mellem udbydere af onlinespil og sportsvæddemål og lotteriselskaber.

(107) Den såkaldte »supplerende« metode 3, som CPT havde anmodet om, simulerede konsekvenserne af et teoretisk scenarie, hvor staten og lovgiveren ville have besluttet at ophæve FDJ's eksklusive rettigheder mod betaling af kompensation og derefter udstede en driftslicens til FDJ i 25 år (hvilket ikke svarer til det valg, lovgiveren traf i forbindelse med afstemningen om PACTE-loven). Beregningen af vederlaget svarer til forskellen mellem værdien af licensen (svarende til summen af de tilbagediskonterede pengestrømme over en tidshorisont på 25 år og anslået på grundlag af FDJ's forretningsplan efter PACTE-loven) og værdien af den kompensation, der blev udbetalt til FDJ på grundlag af statens objektive ansvar, svarende til værdien af forretningsplanen før PACTE-loven (summen af de tilbagediskonterede pengestrømme ved samme WACC på ca. 7 % i al fremtid under hensyntagen til de skatteregler, der var gældende før PACTE-loven, og simulering af en forringelse af beskatningsreglerne for at afspejle den skattemæssige usikkerhed) ganget med en nedsættelse af kompensationen.

(108) Kommissionen har anført, at det er meget vanskeligt at tage stilling til, om en hypotese om et erstatningsberettiget tab, som FDJ ville lide som følge af tilbagekaldelsen af tildelingen af eksklusive rettigheder uden en begrænset varighed, er velbegrundet. Selv om de franske myndigheder har fremlagt dokumentation for, at det i teorien kunne antages, at FDJ ville have ret til erstatning, ville det have været meget vanskeligt at vurdere størrelsen af en sådan kompensation, navnlig på grund af vanskeligheden ved at vurdere andelen af »skade«, der betragtes som »unormal« (betragtning 108 i åbningsafgørelsen).

(109) Efter en analyse af vurderingen af vederlaget nåede de franske myndigheder derfor frem til følgende intervaller: for metode 1: *[…]* mio. EUR for metode 2: *[…]* mio. EUR og for den supplerende metode *[…]* mio. EUR.

(110) I lyset af disse forhold anførte CPT, at man havde undersøgt de fremlagte oplysninger om indvirkningen og de forskellige metoder, som de franske myndigheder havde fremlagt, og at man havde fastholdt sin egen vurdering gående ud på et vederlag på 380 mio. EUR. De franske myndigheder var ikke i stand til med sikkerhed at præcisere de parametre, som CPT havde valgt for at nå frem til en godtgørelse på 380 mio. EUR, men Frankrig påpegede, at gennemsnittet ([61]) af de forskellige metoder til værdiansættelse var på 377 mio. EUR og dermed tæt på det fastsatte vederlag.

([60]) Vurderingen af forretningsplanen forud for PACTE-loven er gennemført ud fra en forudsætning om uophørlighed, idet den tidligere lovramme i teorien ikke indeholdt en tidsbegrænsning for udnyttelse af de eksklusive rettigheder.

([61]) Gennemsnittet af gennemsnittene er udregnet som følger: *[…]*.

(111) Kommissionen ønskede, at medlemsstaten skulle udvikle en alternativ metode (metode 4) baseret på et teoretisk differentieret scenarie til beregning af vederlaget på grund af dens bekymring over varigheden af eksklusive rettigheder uden PACTE-loven (kontrafaktisk scenario) ved metode 1, 2 og 3. I åbningsafgørelsen (betragtning 106 og 107) udtrykte Kommissionen faktisk tvivl om rimeligheden af den underliggende antagelse om det kontrafaktiske scenarie, at FDJ kunne have udnyttet sine rettigheder på ubestemt tid på samme vilkår.

(112) Metode 4 er baseret på en revideret tidshorisont for eksklusive rettigheder i det kontrafaktiske scenarie og som følge heraf en justeret udvikling i provisionssatserne, justeringer, der er beskrevet i de følgende afsnit.

(113) Med varigheden af betingelserne for udnyttelse af eksklusive rettigheder før PACTE-loven begrænset til 25 år ville metode 4 være mere konservativ end den antagelse, der blev anvendt i de tre oprindelige metoder, dvs. at FDJ uden PACTE-loven ville være fortsat med at udnytte alle sine eksklusive rettigheder uden tidsbegrænsning under identiske betingelser.

(114) Kommissionen er nemlig af den opfattelse, at det er usikkert, om FDJ, selv om PACTE-loven ikke var blevet vedtaget, kunne have udnyttet sine eksklusive rettigheder på ubestemt tid i henhold til ordningen forud for PACTE-loven, navnlig fordi de lovgivningsmæssige rammer tidligere har været genstand for regelmæssige tilpasninger, og Frankrig i henhold til PACTE-loven faktisk har besluttet at begrænse varigheden af eksklusive rettigheder (til 25 år) i forbindelse med overførslen af størstedelen af FDJ's kapital til den private sektor. Metode 4 gør det muligt at tage højde for denne usikkerhed ved at indføre et kontrafaktisk scenarie uden PACTE-loven og privatiseringen af FDJ, hvor det antages, at de eksklusive rettigheder alligevel ville være ophørt efter 25 år. I betragtning af den økonomiske udvikling (f.eks. fremkomsten af udbydere af pengespil og hasardspil online efter liberaliseringen i 2010) mener Kommissionen, at en 25-årig periode er mere realistisk end en periode uden nogen specifik begrænsning. En sådan periode kan anses for konservativ i betragtning af, at de eksklusive rettigheder før 2019 havde været gældende siden 1970'erne, dvs. i mere end 40 år.

(115) I denne sammenhæng er metode 4 baseret på et kontrafaktisk scenarie med en fast varighed på 25 år. Dermed afbødes den første negative indvirkning af PACTE-loven på værdien af eksklusive rettigheder, som de franske myndigheder har overvejet i metode 1, 2 og 3 (se betragtning (22), litra a)), på baggrund af den tvivl, som Kommissionen gav udtryk for i åbningsafgørelsen (betragtning 106 og 107 i åbningsafgørelsen).

(116) Et sådant scenarie er klart mere konservativt end de scenarier, der er sammenfattet af CPT på grundlag af metode 1, 2 og 3, som følge af afbrydelsen af positive pengestrømme efter 25 år.

(117) Metode 4 omfatter imidlertid en anden justering, nemlig en ændring af FDJ's vederlag (provisionssats) i scenariet før PACTE-loven. De franske myndigheder har på Kommissionens anmodning fremsendt justerede parametre for provisionssatserne med henblik på en teoretisk varighed af de eksklusive rettigheder på 25 år.

(118) I en situation, hvor de eksklusive rettigheder kan ophøre tidligere (25 år i stedet for en ubegrænset tidshorisont), kan det antages, at FDJ's finansielle risici ville være forholdsvis større, eftersom den tid, virksomheden havde til rådighed til at generere afkast, ville blive reduceret. I en sådan model kan der så argumenteres for, at nedsættelsen af provisionssatserne (og dermed faldet i FDJ's vederlag) ville være mindre betydelig end i en situation, hvor det kan påregnes, at rettighederne vil kunne udøves vedvarende.

(119) Udviklingen i satserne er baseret på stigningen i indsatserne som forudset i den forretningsplan, som anvendes til at beregne vederlaget ([62]). I den forbindelse henviste de franske myndigheder til hypoteserne i de øvrige metoder, idet de justerede hyppigheden af nedsættelsen af provisionssatserne for at tage hensyn til det annoncerede ophør af eksklusive rettigheder inden for en periode på 25 år.

(120) Kommissionen mener, at det at basere sig på en begrænset varighed af rettighederne i det kontrafaktiske scenarie uden PACTE-loven (med andre ord forudsætte, at FDJ fortsat ville have nydt godt af betingelserne før PACTE-loven, men kun i 25 år indtil 2044) er en konservativ tilgang for at sikre, at der ikke er tale om støtte.

([62]) Tidligere har budgetministeren regelmæssigt ændret FDJ's provisionsniveau (fordelt på spilkategorier mellem 1997 og 2016 og derefter på RTA-intervaller fra 2016). Disse ændringer fulgte som en tendens, ud over konjunkturbestemte begivenheder, udviklingen i spillernes indsatser.

(121) Med hensyn til provisionssatsen i det tidsbegrænsede scenarie mener Kommissionen, at et mindre markant fald i provisionssatserne kan være berettiget i betragtning af begrænsningen af rettighedernes varighed til 25 år i den forretningsplan, der gjaldt uden PACTE-loven. Kommissionen er nemlig af den opfattelse, at rettighedernes varighed og vederlagets størrelse er begrebsmæssigt forbundne, hvilket påvirker både FDJ's vederlag og rentabilitet. Kommissionen bemærker endvidere, at Frankrig kun har tilpasset hyppigheden af nedsættelser af satserne i overensstemmelse med den planlagte forøgelse af indsatserne og de justeringer, der tidligere blev foretaget før PACTE-loven.

(122) De antagelser, der ligger til grund for metode 4, giver sig udslag i en værdi af rettighederne i det kontrafaktiske scenarie (uden PACTE-loven) på *[…]* EUR.

(123) Da værdien af rettighederne i det faktiske scenarie (efter PACTE-loven) er på *[…]* EUR, resulterer metode 4 i et vederlag på 97 mio. EUR mere (sammenlignet med de 380 mio. EUR, som CPT har beregnet) dvs. i alt 477 mio. EUR.

6.1.5.1.3. Konklusion

(124) Det kan konkluderes, at 'vederlaget efter metode 4 er 477 mio. EUR, hvilket er 97 mio. EUR højere end den godtgørelse, som CPT har beregnet (380 mio. EUR).

(125) For at understrege, at der ikke er tale om støtte bemærker Kommissionen, at Frankrig har forpligtet sig til at øge værdien af vederlaget med 97 mio. EUR i forhold til den godtgørelse, som CPT har beregnet.

7. **KONKLUSIONER**

(126) Kommissionen konkluderer, at tildelingen af eksklusive rettigheder til FDJ i medfør af PACTE-loven ikke gav Française des Jeux en økonomisk fordel.

(127) Derfor udgør foranstaltningen heller ikke i den situation statsstøtte, jf. artikel 107, stk. 1, TEUF.

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Den foranstaltning, som Den Franske Republik har iværksat til fordel for Française des Jeux, forhøjet med 97 mio. EUR, udgør ikke støtte efter artikel 107, stk. 1, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Den Franske Republik.

Udfærdiget i Bruxelles, den 31. oktober 2024.

På Kommissionens vegne
Margrethe VESTAGER
Ledende næstformand