2025/892

15.5.2025

KOMISSION PÄÄTÖS (EU) 2025/892,

annettu 31 päivänä lokakuuta 2024,

Ranskan Française des Jeux'n hyväksi toteuttamista toimenpiteistä SA.56399 ja SA.56634 (2021/C) (ex 2020/FC)

(tiedoksiannettu numerolla C(2024) 7735)

(Ainoastaan ranskankielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 108 artiklan 2 kohdan ensimmäisen alakohdan,

ottaa huomioon sopimuksen Euroopan talousalueesta ja erityisesti sen 62 artiklan 1 kohdan a alakohdan,

on mainittujen artiklojen mukaisesti kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa ([1]) ja ottanut huomioon nämä huomautukset,

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

(1) Euroopan komissio vastaanotti 31 päivänä tammikuuta 2020 kantelun, jonka oli esittänyt *l'Association Française du Jeu en Ligne*, jäljempänä 'AFJEL' ([2]), ja joka koski väitettyä sääntöjenvastaista valtiontukea Française des Jeux'lle, jäljempänä 'FDJ'.

(2) Euroopan komissio vastaanotti 5 päivänä maaliskuuta 2020 toisen samaa asiaa koskevan kantelun, jonka oli esittänyt *Betting and Gaming Council*, jäljempänä 'BCG' ([3]).

(3) Komissio päätti 26 päivänä heinäkuuta 2021 aloittaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn, joka koskee väitettyä tukitoimenpidettä, jolla myönnettiin 25 vuoden ajaksi varmistetut yksinoikeudet riittämätöntä korvausta vastaan, jäljempänä 'aloittamispäätös' tai 'menettelyn aloittaminen'. Komissio antoi päätöksen tiedoksi Ranskalle 27 päivänä heinäkuuta 2021.

(4) Menettelyn aloittamista koskeva komission päätös julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* 3 päivänä joulukuuta 2021. Komissio on kehottanut asianomaisia esittämään huomautuksensa kyseisestä väitetystä tukitoimenpiteestä.

(5) Ranska esitti huomautuksensa 3 päivänä marraskuuta 2021. Komissio vastaanotti FDJ:n kirjalliset huomautukset 3 päivänä tammikuuta 2022. Komissio sai 3 päivänä tammikuuta 2022 kirjallisia huomautuksia myös seuraavilta tahoilta: BETCLIC entreprises limited, jäljempänä 'BETCLIC',, Union des blessés de la face et de la tête, jäljempänä 'UBFT', ja Fédération Nationale André Maginot, jäljempänä 'FNAM'. Komissio vastaanotti kirjallisia huomautuksia AFJEL:ltä 12 päivänä tammikuuta 2022 ja BCG:ltä 18 päivänä tammikuuta 2022. Komissio vastaanotti European Gaming and Betting Association -yhdistyksen, jäljempänä 'EGBA', kommentit 20 päivänä tammikuuta 2022.

(6) Komissio toimitti 31 päivänä tammikuuta 2022 ja 15 päivänä helmikuuta 2022 päivätyillä kirjeillä Ranskalle huomautukset, joita asianomaiset olivat esittäneet menettelyn aloittamista koskevasta päätöksestä, ja antoi samalla Ranskalle mahdollisuuden kommentoida niitä. Komissio sai Ranskan kommentit 19 päivänä huhtikuuta 2022 päivätyllä kirjeellä.

([1]) EUVL C 487, 3.12.2021, s. 13 – Octroi supposé d'aide d'État illégale à la Française des Jeux – Kehotus huomautusten esittämiseen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 108 artiklan 2 kohdan mukaisesti.

([2]) AFJEL on toimialajärjestö, ja siihen kuuluu suurin osa urheiluvedonlyöntipalveluja internetissä tarjoavista toimijoista, joilla on lupa toimia Ranskassa.

([3]) BCG edustaa 90:tä prosenttia Yhdistyneen kuningaskunnan vedonlyönti- ja pelitoimialasta. Se edustaa erityisesti sähköisen rahapelitoiminnan harjoittajia, joilla on toimilupa Yhdistyneessä kuningaskunnassa.

(7) AFJEL:n ja BCG:n edustaja toimitti lisätietoja sähköpostitse 23 päivänä helmikuuta, 2 päivänä toukokuuta, 8 päivänä heinäkuuta sekä 10 ja 17 päivänä marraskuuta 2022 ja 6 päivänä tammikuuta, 8, 13 ja 20 päivänä maaliskuuta, 28 päivänä huhtikuuta, 23 päivänä kesäkuuta, 13 ja 29 päivänä syyskuuta, 26 päivänä lokakuuta ja 14 päivänä joulukuuta 2023 sekä 22 ja 23 päivänä tammikuuta, 2 päivänä helmikuuta, 12 päivänä maaliskuuta, 22 ja 28 päivänä huhtikuuta, 16 päivänä toukokuuta, 17 päivänä kesäkuuta, 18 päivänä syyskuuta ja 21 päivänä lokakuuta 2024. Lisäksi edustaja keskusteli komission kanssa 9 päivänä kesäkuuta ja 27 päivänä syyskuuta 2022.

(8) Komission yksiköt saivat lisätietoja Ranskan viranomaisilta 17 päivänä heinäkuuta ja 23 päivänä lokakuuta 2024.

(9) Komission yksiköt keskustelivat 27 päivänä lokakuuta 2022 rahapelialasta vastaavan Ranskan viranomaisen, jäljempänä 'rahapeliviranomainen', kanssa. Rahapeliviranomaiselle esitettiin 12 päivänä marraskuuta 2022 lisäkysymyksiä, joihin viranomainen vastasi 27 päivänä helmikuuta 2023.

2. FDJ JA RANSKAN RAHAPELIMARKKINAT

2.1 Väitetyn tuen edunsaaja FDJ

(10) FDJ on Ranskan suurin pelialan toimija ja Euroopan toiseksi suurin arpajaispalveluja tarjoava toimija. FDJ:llä on yli 29 000 myyntipisteen verkko yli 11 000 kunnassa ja lähes 3 000 työntekijää ([4]).

(11) Vuonna 2023 FDJ:n liikevaihto oli 2 621 miljoonaa euroa, käyttökate oli 656,8 miljoonaa euroa ja nettotulos oli 425,1 miljoonaa euroa. Sen peleistä saama bruttotuotto oli 6 710,4 miljoonaa euroa ([5]).

(12) FDJ on rahapelien alalla Ranskassa perinteikäs toimija. Valtio antoi 9 päivänä marraskuuta 1978 Société de la Loterie nationale et du Loto national -yhtiölle yksinoikeuden järjestää ja hyödyntää kansallisia arpajaisia ([6]). Yhtiöstä tuli FDJ vuonna 1991. Yhtiö sai 1 päivänä huhtikuuta 1985 yksinoikeuden hyödyntää urheiluvedonlyöntipelejä (hevoskilpailuja lukuun ottamatta) ([7]).

(13) Ranska avasi sähköisesti välitettävien rahapelien toimialan kilpailulle 12 päivänä toukokuuta 2010 antamalla lain nro 2010–476. Tuosta päivästä lähtien seuraavien palveluiden markkinat ovat avoinna kilpailulle: hevosurheilua koskeva vedonlyönti, sähköisesti välitettävä urheiluvedonlyönti ja sähköisesti välitettävä pokeripeli. FDJ toimii yhä monopolina arpajaisten (arpapelit ja pika-arpajaiset) ja urheiluvedonlyöntipalvelujen markkinoilla fyysisissä pelipaikoissa (hevoskilpailuja lukuun ottamatta) ([8]).

(14) Rahapelimarkkinat uudistettiin Ranskassa 22 päivänä toukokuuta 2019 (ks. 2.2 kohta).

(15) Säädökset, joihin johdanto-osan 12 kappaleessa mainitut yksinoikeudet perustuvat, kumottiin 23 päivänä kesäkuuta 2020 ([9]).

([4]) Tiedot annetaan FDJ:n integroidussa toimintakertomuksessa vuodelta 2023: https://www.fdjunited.com/2024/03/discover-the-2023-edition-of-the-fdj-groups-annual-integrated-report/.

([5]) FDJ:n vuoden 2023 konsernitilinpäätöksen esittely: https://www.groupefdj.com/publications-et-resultats/.

([6]) Nämä yksinoikeudet annettiin Loterie nationale- ja Loto national -pelien järjestämisestä ja hyödyntämisestä 9 päivänä marraskuuta 1978 annetulla asetuksella nro 78–1067. Oikeuksien käyttötavat ja -ehdot täsmennettiin valtion ja Société de la Loterie nationale et du Loto national -yhtiön välillä 29 päivänä joulukuuta 1978 allekirjoitetussa sopimuksessa.

([7]) Nämä yksinoikeudet annettiin Loto sportif -pelin järjestämisestä ja toiminnasta 1 päivänä huhtikuuta 1985 annetulla asetuksella nro 85–390. Myönnettyjen yksinoikeuksien kattavuuden laajentaminen otettiin huomioon muuttamalla vastaavasti myös 29 päivänä joulukuuta 1978 tehtyä sopimusta (ks. edellinen alaviite). Sopimusta muutettiin uudelleen lisäsopimuksilla, joissa määrättiin muun muassa seuraavaa: i) myönnettyjen yksinoikeuksien kattavuutta laajennettiin; ii) sopimuksen voimassaoloaikaa muutettiin (sopimus oli alun perin tehty 30 vuodeksi, mutta viimeisen, 9 päivänä maaliskuuta 2006 tehdyn muutoksen mukaan "sopimus on voimassa toistaiseksi"); iii) yhtiön likvidaatiota koskevia ehtoja muutettiin. Tämä koski muun muassa korvauksiin sovellettavia ehtoja siinä tapauksessa, että asetusta pelien järjestämisestä ja hyödyntämisestä yksinoikeuksin ei enää sovellettaisi yhtiöön.

([8]) Ks. aloittamispäätöksen 2.2 kohta. Siinä annetaan yksityiskohtaiset tiedot oikeudellisesta kehyksestä, jota on sovellettu ennen 22 päivänä toukokuuta 2019 toteutettua uudistusta.

([9]) Asetus nro 78–1067, annettu 9 päivänä marraskuuta 1978, ja asetus nro 85–390, annettu 1 päivänä huhtikuuta 1985, on kumottu 23 päivänä kesäkuuta 2020. Sopimus, joka perustui 9 päivänä marraskuuta 1978 annettuun asetukseen nro 78–1067 ja 1 päivänä huhtikuuta 1985 annettuun asetukseen nro 85–390, on purettu.

2.2 **Rahapeliuudistus Ranskassa**

(16) Ranskan viranomaiset antoivat 22 päivänä toukokuuta 2019 lain nro 2019–486 yritysten kasvusta ja muuntautumisesta, jäljempänä 'PACTE-laki', ja 2 päivänä lokakuuta 2019 määräyksen nro 2019–1015 rahapelien sääntelyn uudistamisesta, jäljempänä 'vuoden 2019 määräys'. Näitä kahta säädöstä täydentämään on annettu useita asetuksia ([10]).

(17) Ranska on näillä säädöksillä yksityistänyt FDJ:n ja uudistanut rahapelien sääntelyä.

(18) Rahapelien sääntelyuudistus, jäljempänä 'PACTE-lakiuudistus', koski kahta päätekijää: i) yksinoikeuksien antamista FDJ:lle 25 vuodeksi 380 miljoonan euron korvausta vastaan ([11]) toisaalta arpajaisten kaupalliseen järjestämiseen fyysisissä pelipaikoissa ja internetissä ja toisaalta urheiluvedonlyönnin kaupalliseen järjestämiseen fyysisissä pelipaikoissa; ii) urheiluvedonlyönnin verotusta ([12]).

3. **MUODOLLISEN TUTKINTAMENETTELYN ALOITTAMINEN**

(19) Kuten johdanto-osan 1 ja 2 kappaleessa todetaan, komissio on ottanut vastaan kaksi kantelua, jotka koskevat väitettyä sääntöjenvastaista valtiontukea FDJ:lle: toisen niistä jätti AFJEL 31 päivänä tammikuuta 2020 ja toisen BCG 5 päivänä maaliskuuta 2020. Molemmilla kanteluilla on sama kohde ([13]).

3.1 **Muodollisen tutkintamenettelyn kohteena olevan toimenpiteen kuvaus**

(20) PACTE-lailla toteutettujen muutosten takia FDJ joutui maksamaan valtiolle 380 miljoonan euron korvauksen toisaalta arpajaisten kaupallisesta järjestämisestä fyysisissä pelipaikoissa ja internetissä ja toisaalta urheiluvedonlyönnin kaupallisesta järjestämisestä fyysisissä pelipaikoissa. Tällaisen korvauksen periaate on säädetty PACTE-lain 137 §:n IV momentin 1 kohdassa, ja sitä on täsmennetty vuoden 2019 määräyksen 17 §:ssä (jonka mukaan maksun määrä vahvistetaan määräyksen 16 §:ssä tarkoitetussa toimitusehdot sisältävässä asiakirjassa (*cahier des charges*) sen jälkeen, kun *Commission des participations et des transferts* (valtion omistusten hinnoittelulautakunta, jäljempänä 'CPT') on antanut sitä puoltavan lausunnon).

(21) Ranskan viranomaiset ovat käyttäneet FDJ:n maksettavaksi määrätyn 380 miljoonan euron korvauksen, jäljempänä 'korvaus' tai 'rahavastike', määrittämisessä erotusmenetelmää: ne vertasivat FDJ:n tulevien yksinoikeuksien laskennallista arvoa (vuodesta 2019 eteenpäin) kahdessa tilanteessa, ennen PACTE-lailla toteutettua uudistusta (vaihtoehtoinen tilanne ennen PACTE-lain antamista) ja uudistuksen jälkeen (ottamalla huomioon PACTE-lain vaikutus tosiallisessa tilanteessa).

([10]) Erityisesti menettelytavoista, joilla valtio valvoo FDJ-yhtiötä, 17 päivänä lokakuuta 2019 annettu asetus nro 2019–1060.

([11]) Ks. aloittamispäätöksen 2.3.1 kohta. PACTE-lain 137 §:n mukaan yksinoikeudet annetaan FDJ:lle määräajaksi, ja vuoden 2019 määräyksessä täsmennetään yksinoikeuksien kattavuutta (määräyksen 7 ja 8 §), määritetään edellytykset, joissa yksinoikeuksia käytetään, ja täsmennetään yksinoikeuksien voimassaoloaika, joka on 25 vuotta PACTE-lain julkaisemisesta (määräyksen 15 §). Menettelytavoista, joilla valtio tiukasti valvoo FDJ-yhtiötä, 17 päivänä lokakuuta 2019 annetun määräyksen nro 2019–1060 3 §:ssä vahvistetaan, että FDJ:n on maksettava 380 miljoonan euron korvaus vastineeksi sille annetuista yksinoikeuksista. Valtion ja FDJ:n välillä 17 päivänä lokakuuta 2019 tehdyssä sopimuksessa täsmennetään menettelyt, joilla yksinoikeuksia käytetään.

([12]) Ks. aloittamispäätöksen 2.3.2 kohta. PACTE-lain 138 §:n I, III ja IV momentissa muutetaan niiden kolmen erityisveron perustetta (peleistä saatava bruttotuotto eikä enää pelipanokset) ja sovellettavaa verokantaa, joita Ranskassa urheiluvedonlyöntipalveluja tarjoavat toimijat joutuvat maksamaan.

([13]) Paitsi sitä, että yksinoikeudet on annettu 25 vuoden ajaksi riittämätöntä korvausta (380 miljoonaa euroa) vastaan, kantelut koskevat myös seuraavia seikkoja: i) FDJ:lle on annettu nimenomainen ja rajoittamaton takuu, ettei se voi menettää yksinoikeuksiaan eikä yhtään toimilupaa edes vakavan laiminlyönnin vuoksi. ii) Verokohtelussa suositaan fyysisten myyntipisteiden kautta urheiluvedonlyöntiä harjoittavaa FDJ:tä nettitoimijoihin verrattuna. Nämä kaksi toimenpidettä (väitetty takuu ja väitetty veroetu) eivät kuulu aloittamispäätöksen soveltamisalaan. Väitetystä takuusta komissio toteaa aloittamispäätöksessä, että se merkitsee FDJ:lle annettujen yksinoikeuksien lisävarmistusta. FDJ saa varmistuksesta etua, koska se lisää yksinoikeuksien arvoa, mikä on otettava huomioon laskettaessa yksinoikeuksista maksettavaa korvausta. Komissio katsoo siksi, että on välttämätöntä analysoida oikeuksien varmistamista yhdessä rahavastikkeen arvioinnin kanssa. Väitetystä veroetuuskohtelusta komissio toteaa, että FDJ:n verotus on otettu välillisesti huomioon rahavastikkeen arvioinnissa, koska yksinoikeuksista maksettavan korvauksen tason tarkistamisessa on otettu huomioon kaikki FDJ:lle annetut taloudelliset edut.

(22) Ranskan viranomaisten 13 päivänä syyskuuta 2019 päivätyn yksityiskohtaisen talousasiain asiantuntijalausunnon mukaan FDJ:n yksinoikeuksien laskennallisen arvon arvioitiin olevan *[…]** miljoonan ja *[…]* miljoonan euron välillä, ennen kuin oikeudet uudistettiin PACTE-lailla. Ranskan viranomaisten mukaan uudistus vaikutti laskennalliseen arvoon seuraavasti:

a) Kielteinen vaikutus liittyi yksinoikeuksien voimassaolon rajoittamiseen 25 vuoteen, kun niihin ei aikaisemmin ollut kohdistunut mitään erityistä voimassaoloajan rajoitusta. Se merkitsi arvonalennusta, jonka arvioitiin talousasiain asiantuntijalausunnossa olevan *[…]* miljoonan ja *[…]* miljoonan euron välillä.

b) Myönteinen vaikutus liittyi yksinoikeuksien varmistamiseen ([14]) ja verotusjärjestelmän vakauttamiseen ([15]), jolloin liiketoimintasuunnitelma ei ollut yhtä riskialtis kuin aiempien säännösten vallitessa. Se merkitsi arvonnousua, jonka arvioitiin talousasiain asiantuntijalausunnossa olevan *[…]* miljoonan ja *[…]* miljoonan euron välillä.

c) Kielteinen vaikutus liittyi yhdistettyihin vaikutuksiin, joita aiheutui verotuksen muuttumisesta liiketoiminta-suunnitelman aikajänteellä ja muista PACTE-lain seurauksena FDJ:n maksettaviksi jäävistä ylimääräisistä kustannuksista, kuten vastapuoliriskin vakuuttamiskustannuksista ja markkinointikustannuksista. Se merkitsi arvonalennusta, jonka arvioitiin talousasiain asiantuntijalausunnossa olevan *[…]* miljoonaa euroa.

(23) FDJ:n yksinoikeuksien laskennallisen arvon arvioitiin PACTE-lakiuudistuksen jälkeen olevan *[…]* euroa. Arvo voi vaihdella *[…]* eurosta *[…]* euroon painotetun keskimääräisen pääomakustannuksen ja yksinoikeuksista saatavien tulojen mukaan.

(24) Ranskan viranomaiset arvioivat siis, että korvaus, joka FDJ:n oli maksettava yksinoikeuksista ja joka vastasi PACTE-lain taloudellista vaikutusta, oli 121–748 miljoonaa euroa ([16]).

(25) CPT:n lausunnon saatuaan Ranskan viranomaiset totesivat, että FDJ:n olisi maksettava 380 miljoonan korvaus, joka vastaa tarkkaa arviota erotuksesta FDJ:n yksinoikeuksien laskennallisessa arvossa ennen PACTE-lailla toteutettua uudistusta ja uudistuksen jälkeen.

3.2 **Aloittamispäätös**

(26) Komissio ilmaisee aloittamispäätöksessä epäilyksiä Ranskan viranomaisten valitsemasta menettelytavasta (erotusmenetelmä) ja siitä, vastaako rahavastike markkinahintaa. Jos näin ei olisi, FDJ saisi kilpailuedun.

(27) Komissio toteaa, että kreikkalaista toiminnanharjoittajaa OPAP:tä koskevassa päätöksessä, jäljempänä ’ennakkotapaus OPAP’ ([17]), komissio katsoi, että tuki vastasi markkinahintaa edellyttäen, että valtio jättäisi oikeuden haltijalle vain kohtuullisen tuoton ([18]). Komissio totesi kyseisessä päätöksessä, että diskontatun kassavirran menetelmä ([19]) soveltui kohtuullisen voiton määrittämiseen.

(28) Komissio korostaa aloittamispäätöksessä, että Ranskan viranomaiset ovat tosin käyttäneet FDJ:n maksettavaksi määrätyn korvauksen määrittämisessä kassavirtamenetelmää, mutta ne eivät ole noudattaneet Kreikan viranomaisten toimintamallia ennakkotapauksessa OPAP. Erotusmenetelmän käytön vuoksi Ranskan viranomaiset perustivat ratkaisunsa vertailuun, joka koski FDJ:n yksinoikeuksien laskennallista arvoa ennen PACTE-lakiuudistusta ja sen jälkeen. OPAP-asiassa noudatettiin toimintatapaa, jossa otettiin huomioon lisenssin voimassaoloaikana syntyvät tulevat tuotot.

(*) *Luottamuksellisia tietoja.*

([14]) Aiemmassa sääntelykehyksessä sääntelyvaltaa omaava viranomainen voi milloin tahansa ottaa FDJ:ltä pois kyseisistä oikeuksista koituvan hyödyn, kun taas vastedes oikeudet on annettu FDJ:lle lailla, niin että ainoastaan lainsäätäjä voi peruuttaa oikeudet.

([15]) Aiemmin julkiset maksut vahvistettiin vuosittain. Näin ollen valtio muutti FDJ:hin sovellettavia maksuja usein, joten yrityksen kannattavuus oli epävarma.

([16]) FDJ:n liiketoimintasuunnitelman diskonttaukseen perustuva alustava vaihteluväli.

([17]) Ks. komission päätös, annettu 4 päivänä tammikuuta 2013, asiassa SA.33988 (EUVL C 1, 4.1.2013, s. 7), johdanto-osan 28, 29 ja 32 kappale, vahvistettu unionin yleisen tuomioistuimen tuomiossa, 8.1.2015, Club Hotel Loutraki ym. v. komissio, T-58/13, EU:T:2015:1, ja unionin tuomioistuimen tuomiossa, 21.12.2016, Club Hotel Loutraki ym. v. komissio, C-131/15 P, EU:C:2016:989.

([18]) Vähimmäistuotto, joka tarvitaan oikeuksien käytöstä aiheutuvien toiminta- ja investointikustannusten kattamiseen ja johon lisätään kohtuullinen voitto.

([19]) Diskontattu kassavirta on arvostusmenetelmä, jota käytetään arvioitaessa omaisuuserän tai yrityksen arvoa diskonttaamalla odotettu tuleva kassavirta nykyarvoon. Siinä otetaan huomioon aika ja tulevaan kassavirtaan liittyvä riski.

(29) Komissio on ilmaissut epäilevänsä sitä, että FDJ saisi vain kohtuullisen tuoton PACTE-lakiuudistuksen jälkeen, sillä Ranskan esittämässä laskentamenetelmässä uudistusta edeltävä tuotto säilyy, eikä mitään viittaa siihen, että tuotto olisi tuolloin ollut kohtuullinen.

(30) Komissio on myös kiistänyt Ranskan viranomaisten kannan, jonka mukaan johtuen olosuhteiden jatkuvuudesta ennen PACTE-lain antamista ja sen jälkeen PACTE-lakiin sisältyvien vähäisten muutosten vaikutusta yksinoikeuksien arvoon voidaan arvioida erotusmenetelmän avulla. Komissio sitä vastoin katsoi alustavasti, että ennen PACTE-lain antamista FDJ:n yksinoikeudet vaikuttivat olevan erittäin epävarmoja ja peruutettavissa, ja katsoi tältä pohjalta, että erotusmenetelmän käyttö ei vaikuttanut olevan perusteltua. Lisäksi komissio on todennut epäilevänsä sitä, kuinka todennäköisesti FDJ:llä olisi ollut oikeus hyvitykseen valtion ankaran vastuun perusteella siinä tapauksessa, että tulevat yksinoikeudet olisi peruutettu.

(31) Vaikka erotusmenetelmän käyttö olisikin ollut perusteltua, komissio on myös todennut epäilevänsä Ranskan kyseistä laskelmaa varten esittämää arviota yksinoikeuksien arvosta ennen PACTE-lain antamista ja sen jälkeen.

(32) Komissio on edelleen yleisellä tasolla huomauttanut, että 380 miljoonan euron korvaus vaikutti mitättömältä verrattuna OPAP:n maksamaan korvaukseen, vaikka OPAP toimi pienehköillä kreikkalaisilla markkinoilla ja sen oikeudet olivat rajoitetummat kuin FDJ:llä.

(33) Edun käsitettä koskevien epäilysten lisäksi komissio toteaa aloittamispäätöksessä, että kaikki muut valtiontuen käsitettä koskevat kriteerit ilmeisesti täyttyvät. Jos kilpailuetu vahvistetaan ja toimenpide luokitellaan valtiontueksi, komissio toteaa, ettei sillä ole hallussaan seikkoja, joiden perusteella tuen voisi katsoa soveltuvan sisämarkkinoille.

4. **ASIANOMAISTEN OSAPUOLTEN HUOMAUTUKSET**

(34) Kaksi asianomaista osapuolta (FDJ ja UBFT/FNAM) ovat aloittamispäätöstä koskevissa kommenteissaan tukeneet Ranskan viranomaisia. Sen sijaan neljä asianomaista osapuolta ovat aloittamispäätöstä koskevissa kommenteissaan vahvistaneet aloittamispäätöksessä esitetyt komission epäilykset (EGBA, BCG, AFJEL ja BETCLIC).

4.1 **Ranskan viranomaisia tukevat osapuolet**

4.1.1 *FDJ*

(35) Aluksi FDJ kiistää komission väitteen, jonka mukaan PACTE-lailla on perustettu uusia oikeuksia. Sen näkemyksen mukaan PACTE-lain antamisen jälkeen voimassa olevat oikeudet muodostavat jatkumon ennen PACTE-lain antamista voimassa olleille oikeuksille.

(36) FDJ väittää ensinnäkin, ettei PACTE-lailla peruutettu FDJ:lle ennen PACTE-lain antamista annettuja oikeuksia, jotta ne olisi voitu myöntää uudelleen. FDJ katsoo, että PACTE-lain antamisen jälkeen voimassa olevat oikeudet muodostavat jatkumon ennen PACTE-lain antamista voimassa olleille oikeuksille ja että tämä seikka on vahvistettu PACTE-lakia valmistelevassa parlamentin kertomuksessa, jossa mainitaan, että yksinoikeudet säilytetään ([20]). FDJ:n mukaan lakiesitystä koskevasta 18 päivänä kesäkuuta 2018 päivätystä vaikutusten arvioinnista ([21]) käy ilmi, että uudistuksen tavoitteena oli ainoastaan varmistaa, että yksityistetty yhtiö säilyy valtion tiukassa valvonnassa, ja selventää tiettyjä menettelytapoja oikeuksien hyödyntämisessä.

(37) Toiseksi FDJ väittää, että PACTE-lain mukaisten oikeuksien kattavuus ei ole muuttunut aiempaan tilanteeseen verrattuna, mikä ilmenee FDJ:n mukaan lakiesitystä koskevista parlamentin asiakirjoista ([22]). FDJ väittää, että vuoden 2019 uudistuksella määritetyssä uudessa sääntelykehyksessä on vain selkeytetty ja täsmennetty olemassa olevia säännöksiä määrittämällä täsmällisesti pelit, joita se on oikeutettu hyödyntämään. Oikeuksien kattavuutta ei FDJ:n mukaan ole muutettu.

(38) Kolmanneksi FDJ vakuuttaa kommenttina aloittamispäätöksen johdanto-osan 101 kappaleeseen, että PACTE-lain mukaisilla yksinoikeuksilla ei ole uusia piirteitä.

([20]) PACTE-lakiesityksen tarkastelusta vastaavan Ranskan kansalliskokouksen erityisvaliokunnan puolesta 15 päivänä syyskuuta 2018 annettu kertomus nro 1088, laatijat Jean-Noël Barrot, Coralie Dubost, Marie Lebec ja Denis Sommer, s. 799.

([21]) Vaikutusten arviointi yritysten kasvua ja muuntautumista koskevasta lakiesityksestä, 18.6.2018, s. 440.

([22]) Ks. talousasiain valiokunnan tiedonanto yritysten kasvusta ja muuntautumisesta 22 päivänä toukokuuta 2019 annetun lain nro 2019–486 soveltamisesta: https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cion-eco/l15b2619_rapport-information.

(39) Neljänneksi FDJ väittää, että PACTE-lailla muutetaan ainoastaan yksinoikeuksien hyödyntämisen juridista ulottuvuutta FDJ:n yksityistämisen yhteydessä eli aiemmin sääntelyteksteistä juontuvat yksinoikeudet perustuvat vastedes lainsäädäntöön.

(40) Seuraavaksi FDJ huomauttaa, että PACTE-lakia edeltävät oikeudet eivät olleet epävarmoja.

(41) Se toteaa ensinnäkin, että Ranskan oikeudessa tunnustetaan periaate, jonka mukaan, kun toimella on peruutettavissa olevan oikeuden luova vaikutus, oikeuden peruuttaminen johtaa oikeuteen saada hyvitys.

(42) Toiseksi FDJ väittää, että sen oikeudet, joita sovellettiin ennen PACTE-lain voimaantuloa, kuuluivat tämän sääntelykehyksen piiriin ja että niiden peruuttaminen olisi johtanut FDJ:lle maksettavaan hyvitykseen.

(43) Kolmanneksi FDJ väittää, että sen oikeudet PACTE-lain antamisen jälkeen eivät ole luovuttamattomia vaan että FDJ:n yksinoikeudet on mahdollista peruuttaa myös PACTE-lain antamisen jälkeen.

(44) Sen jälkeen FDJ väittää, että PACTE-lain mukainen yksinoikeuksista maksettavan korvauksen määrä ei ole vähäisempi kuin OPAP:n tilanteessa yksinoikeuksista maksettu korvaus.

(45) FDJ väittää ensinnäkin, että OPAP:n tapauksessa 375 miljoonan euron korvaukseen sisältyi tosiasiassa OPAP:n vuonna 2011 ennakkona vuosien 2020–2030 julkisista maksuista maksama 300 miljoonan euron määrä, ja ainoastaan 75 miljoonan euron lisäkorvaus voidaan katsoa rahavastikkeeksi yksinoikeuksista.

(46) Toiseksi FDJ väittää, että se on joutunut maksamaan julkisia erityismaksuja ([23]) enemmän kuin OPAP (vuosina 2011–2020 FDJ:n maksut olivat 2,5 kertaa suuremmat) ja että FDJ:n nettotulos oli samalla ajanjaksolla selkeästi heikompi kuin OPAP:n (FDJ 1,3 miljardia euroa, OPAP 2,4 miljardia euroa).

(47) Lopuksi FDJ väittää, että ennen PACTE-lain antamista sen oikeuksia ei ollut vuodesta 2006 alkaen rajoitettu ajallisesti ja että oikeuksien poistaminen ennen PACTE-lain antamista ei olisi ollut mahdollista muutoin kuin niin, että valtio olisi maksanut FDJ:lle hyvitystä.

4.1.2 *UBFT/FNAM*

(48) Nämä kaksi yhdistystä kiistävät komission väitteen, jonka mukaan FDJ:n oikeudet olisivat ennen PACTE-lain antamista olleet peruutettavissa ja epävarmoja ([24]). Ne toteavat, että FDJ:llä oli ennen PACTE-lain voimaantuloa oikeuksia, joita ei voinut yhtäkkiä asettaa kyseenalaiseksi ilman hyvitystä. Niiden mukaan yksinoikeudet oli useaan otteeseen vahvistettu sekä hallituksessa (vuoden 2010 markkinoiden vapauttamisen yhteydessä) että Ranskan tuomioistuimissa (*Conseil d'État* (ylin hallintotuomioistuin) ja kassaatiotuomioistuin (*Cour de cassation*) vuosina 2000 ([25]), 2007 ([26]), 2009 ([27]), 2011 ([28]) ja 2013 ([29])). Ne korostavat myös, että Euroopan komissio lopetti vuonna 2017 eri rikkomus- ja kantelumenettelyt rahapelien alalla.

(49) Nämä kaksi yhdistystä kiistävät myös komission väitteen, jonka mukaan FDJ:llä ei olisi ollut oikeutta minkäänlaiseen hyvitykseen siinä tapauksessa, että oikeudet peruutetaan. Niiden mukaan oikeuksien peruuttamista olisi Ranskan tuomioistuimissa pidetty luonteeltaan vakavana erityistoimena, joka olisi oikeuttanut hyvitykseen. Ne toteavat, että on olemassa ennakkotapaus, jossa valtio on peruuttanut arpajaisiin liittyvät yksinoikeudet ja joutunut maksamaan hyvitystä ([30]).

([23]) Muun muassa sosiaaliturvamaksut, urheiluvedonlyöntipeleistä kannettavat verot ja sosiaalivakuutusmaksut, urheilun kehittämiseksi kannettava maksu, arvonlisävero ja leimavero.
([24]) Ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 109 kappale.
([25]) Conseil d'État, 15.5.2000, Confédération française des professionnels en jeux automatiques, nro 202666.
([26]) Conseil d'État, 12.3.2007, Syndicat des casinos modernes de France, nro 295882.
([27]) Kassaatiotuomioistuin, rikosasian kassaatio, 3.6.2009, nro 08–82.941.
([28]) Conseil d'État, 30.12.2011, Société Stanley International Betting Limited, nro 330604.
([29]) Conseil d'État, 10.7.2013, Société Stanley International Betting Limited, nro 357359.
([30]) GIE Prelo, johon UBFT ja FNAM kuuluivat, oli vuonna 1975 saanut kymmeneksi vuodeksi yksinoikeuden tarjota lottopelipalvelua (Loto). Vuonna 1978 valtio kuitenkin päätti peruuttaa oikeuden GIE Prelolta ja antaa Société de la Loterie Nationale et du Loto national -yhtiölle, jäljempänä 'SLNLN', samalla kertaa oikeuden järjestää sekä Loto national- että Loterie Nationale -pelejä. Oikeuksien peruuttamisen takia GIE Prelon jäsenet saivat hyvitystä: niille annettiin i) 49 prosenttia pääomasta nimellisarvoltaan *[…]* miljoonan euron pääomanlisäyksestä ja ii) provisio Loton pelipanoksista. UBFT:n ja FNAM:n mukaan GIE Prolon entiset jäsenet saivat ajanjaksolla 1979–2008 omalta osaltaan *[…]* miljoonaa euroa korvauksina Loton järjestämisen yksinoikeuden menetyksestä.

(50) Lisäksi ne katsovat, että FDJ on maksanut valtiolle korvausta yksinoikeuksistaan vuodesta 1978 lähtien sekä veroina että muina maksuina, toisin kuin komissio aloittamispäätöksessä väittää ([31]). Niiden mukaan FDJ olisi vuosina 1978–2019 maksanut valtiolle useita miljardeja peleistä perittävien erityismaksujen muodossa. Valtio olisi yksipuolisesti veloittanut *[…]* miljoonaa frangia vuonna 1983 ja *[…]* miljoonaa frangia vuonna 1985, ja vuodesta 1988 vuoteen 2017 FDJ olisi maksanut jakokelpoisesta tuloksestaan osakkaille *[…]*, josta valtio siis sai noin 72 prosenttia.

4.2 **Osapuolet, jotka pitävät aloittamispäätöksessä esitettyjä epäilyksiä perusteltuina**

4.2.1 *EGBA*

(51) EGBA vetoaa OPAP:tä koskevaan ennakkotapaukseen ja väittää, että FDJ:n yksinoikeuksista maksama korvaus oli riittämätön.

(52) EGBA toteaa, että FDJ:n maksettavaksi määrätty korvaus on merkittävästi pienempi kuin yksinoikeuksien nettonykyarvo, minkä takia FDJ:n saama hyöty on kohtuuton. EGBA:n mukaan menetelmä, jota Ranskan viranomaiset ovat käyttäneet maksettavan korvauksen määrittämiseen (erotusmenetelmä), on virheellinen, samoin niiden esittämät arviot (oikeuksien arvo ennen PACTE-lain antamista ja sen jälkeen).

(53) EGBA katsoo, että kaikki epäilykset, jotka komissio on aloittamispäätöksessä esittänyt ja jotka on toistettu tämän päätöksen johdanto-osan 26–32 kappaleessa, ovat perusteltuja.

4.2.2 *AFJEL ja BCG*

(54) AFJEL ja BCG väittävät, että yksinoikeuksista 25 vuoden ajalta (2019–2044) FDJ:n maksettavaksi määrätty 380 miljoonaa euroa on liian vähän.

(55) AFJEL ja BCG pitävät edelleen kiinni siitä näkemyksestä, että 380 miljoonaa euroa ei vastaa markkinahintaa. Ne väittävät ensinnäkin, että rahavastikkeen määrittämisessä käytetty laskentamenetelmä on virheellinen, koska se ei vastaa ennakkotapausta OPAP. Ne kiistävät Ranskan viranomaisten väitteen, jonka mukaan PACTE-lain antamisen jälkeiset FDJ:n oikeudet ovat jatkumoa ennen PACTE-lain antamista voimassa olleille oikeuksille, joten ne eivät ole uusia oikeuksia. AFJEL:n ja BCG:n mukaan PACTE-lailla käyttöön otettu uusi oikeudellinen kehys merkitsi erittäin suuria muutoksia ennen PACTE-lain antamista voimassa olleeseen järjestelmään. Ne väittävät lisäksi, että korvauksen laskennassa on otettava huomioon kaikki vuosina 2010–2019 saadut laittomat tuet. Toiseksi ne väittävät, ettei FDJ:llä olisi mitään oikeutta hyvitykseen, jos yksinoikeudet peruutettaisiin. Kolmanneksi ne vetoavat korvauksen arvioinnin olevan virheellinen, koska Ranskan viranomaiset ovat väärin katsoneet uudistuksen voivan vaikuttaa FDJ:hin kielteisesti, vaikka FDJ:n hyödyntämät yksinoikeudet ja niiden avulla saatava tuotto samaan aikaan varmistetaan ja yksinoikeuksia vahvistetaan, niiden kattavuutta laajennetaan ja FDJ saa aiempaa suotuisamman verojärjestelmän. Neljänneksi ne väittävät, että Ranska ei ole arvioinut rahamääräisesti sitä, että FDJ:n yksinoikeuksien puitteissa sen käytettävissä olevien pelien kirjo on PACTE-lain antamisen myötä laajentunut.

4.2.3 *BETCLIC*

(56) BETCLIC ilmoitti huomautuksissaan komissiolle Conseil d'État'ssa (Ranskan ylin hallintotuomioistuin) nostetuista kanteista, joilla pyritään kumoamaan vuoden 2019 määräyksen perusteella annetut asetukset (ks. tämän päätöksen johdanto-osan 16 kappale).

(57) BETCLIC toimitti komissiolle kanteet, jotka se oli jättänyt Conseil d'État'han ja joissa se väittää ennakkotapaukseen OPAP vedoten, että FDJ:n yksinoikeuksista maksama korvaus oli riittämätön.

([31]) Ks. aloittamispäätöksen johdanto-osan 98 kappale.

5. **RANSKAN VIRANOMAISTEN HUOMAUTUKSET**

(58) Ranskan viranomaiset ovat osana tiedonvaihtoaan komission kanssa vastanneet 26 päivänä toukokuuta 2020 komission kirjeisiin, jotka oli päivätty 25 päivänä helmikuuta ja 13 päivänä maaliskuuta 2020. Ne toimittivat 3 päivänä marraskuuta 2021 huomautuksia, jotka koskivat 26 päivänä heinäkuuta 2021 tehtyä aloittamispäätöstä, ja täydensivät huomautuksiaan 22 päivänä huhtikuuta 2022.

(59) Ranskan viranomaiset väittävät ensinnäkin, että PACTE-lailla ei ole peruutettu oikeuksia ja myönnetty uusia, vaan sillä vain muutettiin niiden oikeuksien oikeudellista kehystä, joiden haltija FDJ jo oli. Viranomaisten mukaan i) oikeuksien haltija (FDJ) sekä yksinoikeuksien oikeudellinen muoto ja kattavuus pysyivät ennallaan; ii) ainoastaan oikeuksien voimassaoloaikaa oli lyhennetty (rajoittamattomasta kestosta siirryttiin 25 vuoden voimassaoloaikaan); ja iii) PACTE-lailla oli muun muassa verotuksen osalta varmistettu oikeudellinen järjestelmä, perustettu sääntelyviranomainen ja täsmennetty oikeuksien kattavuutta. Ranskan viranomaiset perustavat kantansa PACTE-lain yleiseen analyysiin, jota on selitetty parlamentin teksteissä ([32]) ja Conseil d'État'n kannanotoissa ([33]). Ne vetoavat myös siihen, että yksinoikeuksiin tehdyt muutokset ovat tulleet voimaan eri ajankohtina. Viranomaiset tukeutuivat myös FDJ:n maksettavaksi PACTE-lain nojalla määrätystä taloudellisesta korvauksesta annettua CPT:n puoltavaa lausuntoa ([34]) koskevaan tulkintaan.

(60) Toiseksi Ranskan viranomaiset katsovat, että erotusmenetelmän käyttö FDJ:n maksettavaksi määrätyn taloudellisen korvauksen laskennassa ei ole johtanut yksinoikeuksia koskevan korvauksen aliarviointiin.

(61) Ranskan viranomaiset toteavat, että korvauksen arviointimenetelmää ei voi verrata ennakkotapaukseen OPAP siltä osin, kuin FDJ:llä oli ennen PACTE-lain antamista ajallisesti rajoittamattomat yksinoikeudet eikä sille ole annettu uusia yksinoikeuksia. Sen sijaan kyseiset oikeudet varmistettiin ja niiden voimassaololle asetettiin määräaika. Lisäksi ne katsovat, että FDJ:n yksinoikeuksien varmistamisen arvo on otettu huomioon taloudellisen korvauksen laskennassa.

(62) Kolmanneksi Ranskan viranomaiset väittävät, että oikeuksien laskennallista arvoa PACTE-lain antamisen jälkeen ei ole erotusmenetelmän mukaisesti aliarvioitu, koska PACTE-laissa ei ole annettu FDJ:lle mahdollisuutta kehittää uusia pelejä.

(63) Ranskan viranomaisten mukaan CPT on itsenäisesti arvioinut rahavastikkeen määrän noudattamalla moneen kriteeriin perustuvaa lähestymistapaa, jossa käytetään objektiivisia menetelmiä Ranskan valtion neuvonantaja-pankkien laatimien kertomusten perusteella.

(64) Neljänneksi Ranskan viranomaiset huomauttavat, että vaikka mitään suorituksia ei ole virallisesti tehty myönnettyjen valtiontukien nojalla ennen PACTE-lain antamista, FDJ on perustamisestaan lähtien maksanut valtiolle huomattavia maksuja, joita on kannettu pelipanoksista saatavan voiton rajoittamiseksi.

(65) Ne väittävät myös, että FDJ:n tapausta ei voida verrata tapaukseen OPAP, jossa annettiin uusia oikeuksia ja jatkettiin päättymässä olevien oikeuksien voimassaoloa. FDJ:n tapauksessa sen sijaan Ranska ainoastaan muutti PACTE-lain avulla oikeuksia, jotka jatkossakin annettiin FDJ:lle. Lisäksi ne väittävät, että 380 miljoonan euron korvaus on vertailukelpoinen komission hyväksymän korvauksen kanssa ennakkotapauksessa OPAP. Ranskan viranomaisten laskelman mukaan näiden kahden toimijan maksettaviksi määrätyt rahavastikkeet yhdistettyinä toisaalta FDJ:n ja toisaalta OPAP:n pelien bruttotuottoon ([35]) ovat lähellä tai jopa erittäin lähellä toisiaan.

(66) Viidenneksi Ranskan viranomaiset väittävät, että tutkinnan alainen toimenpide ei vaikuta kilpailuun millään lailla, koska FDJ on yksinoikeuksista nauttivana toimijana tilanteessa, jossa monopoli on laillinen, mikä merkitsee, että markkinoilla ei ole kilpailua eikä markkinoista kilpailla. Lisäksi Ranskan viranomaiset vetoavat siihen, että yksinoikeuksien antamisesta FDJ:lle koituva taloudellinen hyöty ei ole omiaan vaikeuttamaan muiden jäsenvaltioiden toimijoiden pääsyä Ranskan markkinoille, koska ne eivät kilpailisi niiden pelien alalla, joita FDJ tarjoaa yksinoikeudella.

([32]) Ks. PACTE-lakiesityksen tarkastelusta vastaavan Ranskan kansalliskokouksen erityisvaliokunnan puolesta 15 päivänä syyskuuta 2018 annettu parlamentin kertomus nro 1088 ja PACTE-lakiesityksen tarkastelusta vastaavan senaatin erityisvaliokunnan puolesta annettu parlamentin kertomus nro 254.

([33]) Conseil d'État'n lausunnot nro 394599 ja 395021, annettu 14 päivänä kesäkuuta 2018.

([34]) Ks. CPT:n lausunto nro 2019-A.C.-1, annettu 7 päivänä lokakuuta 2019.

([35]) Ranskan viranomaisten laskelman mukaan ainoastaan 75 miljoonaa euroa OPAP-yhtiön arvostuksesta vastaa yksinoikeuksien myöntämistä, ja määrä vastaa suunnilleen 4,8:aa prosenttia sen pelien bruttotuotosta vuonna 2018 eli 0,48:aa prosenttia toimilupavuotta kohden, kun taas FDJ:n yksinoikeuksien varmistamisesta maksettava 380 miljoonan euron korvaus vastaa 7,4:ää prosenttia sen pelien bruttotuotosta vuonna 2018 eli 0,3:a prosenttia toimilupavuotta kohden.

(67) Kuudenneksi Ranskan viranomaiset huomauttavat 15 päivänä huhtikuuta 2022 päivätyssä muistiossa, että FDJ:n yksinoikeuksien varmistaminen PACTE-lain avulla ei merkinnyt sitä, että oikeuksista olisi tullut peruuttamattomia, koska lainsäätäjällä on edelleen toimivalta peruuttaa ne ennen niiden voimassaolon päättymistä. Sitä paitsi 12 päivänä toukokuuta 2010 annetussa laissa nro 2010–476, sellaisena kuin se on muutettuna vuoden 2019 määräyksellä, säädettiin jo mekanismi, jolla sääntelyviranomainen voisi keskeyttää tai peruuttaa FDJ:n pelilupia siinä tapauksessa, että pelitoiminnan harjoittamista koskevan toimiluvan ehtoja ei olisi noudatettu. Jo tuolloin säädettiin myös mekanismi, jolla budjettiministeri voi keskeyttää tai kieltää jonkin pelin hyödyntämisen yleisen järjestyksen turvaamiseen liittyvistä syistä. Näitä mekanismeja voidaan soveltaa kaikkiin FDJ:n yksinoikeudella järjestämiin peleihin. PACTE-laista johtuvan oikeuksien varmistamisen myönteinen vaikutus muodostui toisaalta siitä, että aiemmin asetuksella ilman aikarajoitusta annetut yksinoikeudet rajattiin lailla olemaan voimassa enintään 25 vuotta (mikä näkyi FDJ:n pääomakustannuksissa pienentyneenä riskipreemiona), ja toisaalta siitä, että otettiin käyttöön vakaa verotusjärjestelmä. Tämä vaikutus on Ranskan viranomaisten mukaan otettu huomioon, kun CPT on arvioinut FDJ:n maksettavaksi määrätyn korvauksen. Lisäksi Ranskan viranomaiset palauttavat mieleen, että niiden mukaan FDJ:n pelitarjontaa koskevaa valvontaa on vahvistettu uudistuksessa merkittävästi ja että PACTE-lain seurauksena FDJ:n yksinoikeuksien kattavuus on rajattu aiempaa tiukemmin ([36]).

(68) Ranskan viranomaiset ovat lisäksi antaneet komissiolle tiedoksi Conseil d'État'n 14 päivänä huhtikuuta 2023 tekemät päätökset nro 436434, 436450, 436814, 436822, 436866, 436439, 436441 ja 436449, joissa hylätään kaikki kantelijoiden esittämät kanteet ([37]). Niissä vahvistetaan muun muassa, että FDJ:n yksinoikeudet olivat jatkuvasti voimassa sekä ennen PACTE-lain antamista että sen jälkeen, mikä Ranskan viranomaisten mukaan osoittaa, että erotusmenetelmän käyttö yksinoikeuksista maksettavan korvauksen laskennassa oli perusteltua.

6. **TOIMENPITEEN ARVIOINTI**

(69) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti "jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan".

(70) Jotta toimenpide voidaan luokitella SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuksi valtiontueksi, sen on täytettävä seuraavat kumulatiiviset edellytykset:

a) toimenpide rahoitetaan valtion varoista ja se on valtion toteuttama;

b) toimenpiteellä annetaan saajalle taloudellinen etu;

c) etu on valikoiva; ja

d) toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua ja vaikuttaa todennäköisesti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

6.1 **Valtiontuen olemassaolo**

6.1.1 *Yrityksen ja taloudellisen toiminnan käsitteet*

(71) Oikeuskäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että "käsite 'yritys' tarkoittaa jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa, riippumatta kyseisen yksikön oikeudellisesta muodosta ja rahoitustavasta" ([38]). Tietyn yksikön luokittelu yritykseksi riippuu näin ollen täysin sen toimintojen luonteesta. Unionin tuomioistuimen mukaan "taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla" ([39]).

([36]) Ennen PACTE-lain antamista voimassa olleessa sääntelyssä ei Ranskan viranomaisten mukaan ollut mitään määräyksiä niiden arpajaisten enimmäismäärästä, joita FDJ voisi järjestää, kun taas PACTE-laissa oli vahvistettu FDJ:n järjestämien arpajaisten enimmäismäärä seuraavasti: yhteensä 140 arpajaiset niin, että enimmäismäärä on fyysisissä pelipaikoissa 40 peliä ja internetissä 100 peliä (ks. sisäisestä turvallisuudesta annetun lain D.322–14 §).

([37]) Lukuun ottamatta kannetta, joka liittyy rahavastikkeen määrään ja jonka käsittelyä Conseil d'État päätti lykätä ja odottaa komission päätöstä.

([38]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.9.2000, Pavlov ym., yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, 74 kohta.

([39]) Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.6.1987, komissio v. Italia, 118/85, ECLI:EU:C:1987:283, 7 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 18.6.1998, komissio v. Italia, C-35/96, ECLI:EU:C:1998:303, 36 kohta; ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 12.9.2000, Pavlov ym., yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, ECLI:EU:C:2000:428, 75 kohta.

(72) FDJ tarjoaa korvausta vastaan arpajaisia (arpapelejä ja pika-arpajaisia) ja urheiluvedonlyöntipalveluja (hevoskilpailuja lukuun ottamatta) rahapelimarkkinoilla (ks. tältä osin tämän päätöksen 2.1 kohta).

(73) FDJ on näin ollen yritys, joka harjoittaa SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua taloudellista toimintaa.

6.1.2 *Valtion varojen käyttäminen ja toimenpiteiden johtuminen valtiosta*

(74) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan ainoastaan valtioiden myöntämät taikka valtion varoista rahoitetut toimenpiteet voidaan katsoa valtiontuiksi. Edun myöntäminen suoraan tai välillisesti valtion varoista ja toimenpiteen katsominen valtiosta johtuvaksi ovat kaksi erillistä ja yhteisesti vaikuttavaa ehtoa valtiontuen olemassaololle ([40]).

(75) Komissio toteaa perusteesta, joka koskee toimenpiteen johtumista valtiosta, että yksinoikeuksien uudistus on toteutettu PACTE-lailla, vuoden 2019 määräyksellä ja 17 päivänä lokakuuta 2019 annetulla täytäntöönpanoasetuksella nro 2019–1060 ([41]). Toimenpide siis johtuu valtiosta, joka on antanut nämä säädökset.

(76) Valtion varoja koskevan perusteen osalta on syytä palauttaa mieliin, että kun valtio myöntää erikoisoikeuksia, se voi toimia sääntelijänä, joka voi päättää laillisesti olla maksimoimatta tuloja, jotka muutoin olisi voitu saavuttaa, ilman, että valtiontukisääntöjä sovellettaisiin, jos kaikkia asianomaisia toimijoita kohdellaan syrjinnän kieltävän periaatteen mukaisesti ja jos sääntelytavoitteen saavuttamisen ja tulojen menetyksen välillä on olennainen yhteys ([42]). Tällaisissa tapauksissa valintamenettelyyn olisi sovellettava perusteita, jotka on vahvistettu etukäteen avoimella ja syrjimättömällä tavalla ([43]). Jos näin on tehty, oikeuksien haltijat eivät saa SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtion tukea. On kuitenkin ilmeistä, että nämä edellytykset eivät nyt käsiteltävänä olevassa asiassa täyty. Sitä paitsi yksinoikeuden antaminen on jo luonteeltaan syrjivää, niin että edellä mainitut edellytykset eivät voi täyttyä. On syytä täsmentää, että valtion varojen käytön osoittamiseksi ei ole tarpeen, että varoja olisi konkreettisesti siirretty. Myös luopuminen maksuista, jotka valtio olisi muutoin saanut tuloina, merkitsee valtion varojen siirtoa ([44]).

(77) Nyt kyseessä oleva toimenpide johtuu siis Ranskan valtiosta ja se on myönnetty valtion varoista.

([40]) Ks. esim. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.5.2002, Ranska v. komissio (Stardust), C-482/99, ECLI:EU:C:2002:294, 24 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 5.4.2006, Deutsche Bahn v. komissio, T-351/02, ECLI:EU:T:2006:104, 103 kohta.

([41]) Ks. tältä osin tämän päätöksen johdanto-osan 16–18 kappale.

([42]) Katso tämän osalta valtiontuesta NN 42/2004 – Ranska – Orangen ja SFR:n Universal Mobile Telecommunications System (UMTS) -toimiluvista suoritettavaksi määrättyjen toimilupamaksujen muuttaminen 20 päivänä heinäkuuta 2004 tehty komission päätös (EUVL C 275, 8.11.2005, s. 3), johdanto-osan 28, 29 ja 30 kappale; unionin tuomioistuimet ovat vahvistaneet päätöksen (yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomio 4.7.2007, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, 108–111 ja 123 kohta, ja yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 2.4.2009, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio, C-431/07 P, ECLI:EU:C:2009:223, 94–98 ja 125 kohta). Asia koski UMTS-radiotaajuustoimilupien myöntämistä, ja valtio toimi samanaikaisesti sekä televiestintäalan sääntelijänä että julkisen omaisuuden hallinnoijana ja pyrki telepalvelualan yleisten valtuutusten ja yksittäisten toimilupien yhteisistä puitteista 10 päivänä huhtikuuta 1997 annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 97/13/EY (EYVL L 117, 7.5.1997, s. 15) vahvistettuihin sääntelytavoitteisiin. Unionin tuomioistuimet vahvistivat, että tällaisessa tapauksessa toimilupien myöntämiseen maksimoimatta tuloja, jotka olisi voitu saavuttaa, ei liittynyt valtiontukea, sillä kyseiset toimenpiteet olivat perusteltuja direktiivissä 97/13/EY vahvistettujen sääntelytavoitteiden perusteella ja ne olivat syrjinnän kieltävän periaatteen mukaisia. Sen sijaan unionin tuomioistuimen tuomiossa 8.9.2011, komissio v. Alankomaat, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, 88 kohta ja sitä seuraavat kohdat, tuomioistuin ei löytänyt sellaisia sääntelyyn liittyviä syitä, joiden perusteella olisi ollut perusteltua myöntää vapaasti myytäviä päästöoikeuksia ilman vastiketta. Ks. myös unionin tuomioistuimen tuomio 14.1.2015, Eventech v. The Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, 46 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

([43]) Ks. yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 4.7.2007, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, 104 kohta.

([44]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 16.5.2000, Ranska v. Ladbroke Racing ja komissio, C-83/98 P, ECLI:EU:C:2000:248, 48–51 kohta.

6.1.3 *Tuen valikoivuus*

(78) Jotta toimenpidettä voidaan pitää valtiontukena, sen on oltava valikoiva, mikä tarkoittaa, että sen on SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla suosittava ”jotakin yritystä tai tuotannonalaa”.

(79) Päätöksessä FDJ:lle annettiin yksinoikeudet 25 vuoden ajaksi 380 miljoonan euron korvausta vastaan, joten päätöksen kohteena oleva toimenpide koskee yksinomaan FDJ:tä.

(80) Koska kyse on yksilöllisestä tuesta, on oletettavaa, että tuki on valikoivaa. FDJ on joka tapauksessa ainoa edunsaaja, kun on kyse yksinoikeuksista järjestää kaupallisia arpajaispelejä fyysisissä pelipaikoissa ja internetissä ja kaupallisia urheiluvedonlyöntipalveluja fyysisissä pelipaikoissa.

6.1.4 *Kilpailun vääristyminen ja vaikutus kauppaan*

(81) Valtion toimenpiteen katsotaan vääristävän tai uhkaavan vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee ([45]). Käytännössä kilpailun katsotaan yleensä vääristyvän SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetulla tavalla, jos valtio myöntää taloudellista etua yritykselle kilpailulle vapautetulla alalla, jolla on tai voisi olla kilpailua ([46]).

(82) Komissio toteaa, että sen jälkeen, kun laki nro 2010–476 annettiin 12 päivänä toukokuuta 2010, rahapelien ala on internetissä ollut avoin kilpailulle (hevos- ym. urheiluvedonlyönti ja pokeripelit internetissä). FDJ kilpailee urheiluvedonlyöntipalvelujen markkinoilla internetissä (hevoskilpailuja lukuun ottamatta). Näin ollen yksinoikeuksiin liittyvä taloudellinen etu on omiaan vahvistamaan FDJ:n kilpailuasemaa suhteessa sen kanssa kilpaileviin muihin yrityksiin muun muassa urheiluvedonlyöntipalvelujen markkinoilla internetissä.

(83) Ranskan viranomaiset väittävät tältä osin, että toimenpide ei ole omiaan vahvistamaan FDJ:n kilpailuasemaa suhteessa sen kanssa kilpaileviin muihin yrityksiin.

(84) Ranskan viranomaiset väittävät, että i) FDJ:llä on nyt tarkasteltavissa toiminnoissa laillinen monopoli, jolla kilpailu suljetaan kokonaan pois markkinoilta ja markkinoista, ja ii) FDJ:n yksinoikeuksiin perustuva toiminta muodostaa merkitykselliset erilliset markkinat muista, kilpailulle avoimista rahapelitoiminnoista (hevos- ja muu urheiluvedonlyönti sekä pokeripelit verkossa).

(85) Sitä paitsi FDJ:n perustamisesta lähtien mikään ei ole estänyt sitä toimimasta aktiivisesti muissa unionin jäsenvaltioissa kilpailulle avoimilla markkinoilla eikä kilpailemasta muiden toimijoiden kanssa yksinoikeuksista muissa jäsenvaltioissa. FDJ on aktiivinen useissa muissakin maissa kuin Ranskassa. Esimerkiksi vuonna 2023 se osti Premier Lotteries Ireland -yrityksen, jolla on yksinoikeus järjestää Irlannin kansallisia arpajaisia vuoteen 2034 asti. Lisäksi FDJ harjoittaa toimintaa muillakin markkinoilla kuin yksinoikeuksiin perustuvien palvelujen markkinoilla, esimerkiksi tarjoaa urheiluvedonlyöntipalveluja verkossa.

(86) Toimenpide on siis omiaan vääristämään kilpailua rahapelien järjestämisen alalla, muun muassa arpajaisten ja urheiluvedonlyöntipalvelujen markkinoilla.

(87) Jäsenvaltioiden väliseen kauppaan vaikuttamista koskevan kriteerin osalta ei vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan ole tarpeen osoittaa, että tuki todella vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vaan on tutkittava, onko tuki omiaan vaikuttamaan kauppaan ([47]). Tässä tapauksessa 12 päivänä toukokuuta 2010 annetussa laissa nro 2010–476 sallitaan muista jäsenvaltioista tulevien toimijoiden pääsy Ranskan markkinoille avaamalla kilpailulle sähköisesti välitettävien rahapelien ala. Näin ollen yksinoikeuksien antamisesta FDJ:lle koituva taloudellinen etu lienee omiaan vaikeuttamaan kyseisten toimijoiden pääsyä markkinoille ja vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

([45]) Yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 17.9.1980, Philip Morris v. komissio, 730/79, ECLI:EU:C:1980:209, 11 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 15.6.2000, Alzetta ym. v. komissio, yhdistetyt asiat T-298/97, T-312/97 jne., ECLI:EU:T:2000:151, 80 kohta.

([46]) Yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 15.6.2000, Alzetta ym. v. komissio, yhdistetyt asiat T-298/97, T-312/97 jne., ECLI:EU:T:2000:151, 141–147 kohta; yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 24.7.2003, Altmark Trans ja Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, ECLI:EU:C:2003:415.

([47]) Ks. unionin tuomioistuimen tuomio 14.1.2015, Eventech v. Parking Adjudicator, C-518/13, ECLI:EU:C:2015:9, 65 kohta; unionin tuomioistuimen tuomio 8.5.2013, Libert ym., yhdistetyt asiat C-197/11 ja C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, 76 kohta.

(88) Komissio päättelee, että toimenpide vääristää tai on omiaan vääristämään kilpailua ja vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

6.1.5 *Taloudellisen edun olemassaolo*

(89) Jotta voitaisiin SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaisesti arvioida, onko valtion toimenpide tuki, on siis määritettävä se, saako edunsaajayritys taloudellista etua, joka vapauttaa yrityksen kustannuksista, jotka olisivat muuten kuluttaneet tämän yrityksen varoja, tai saako yritys etua, jota se ei olisi saanut tavanomaisten markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaan, toisin sanoen ilman valtion toimenpidettä ([48]).

(90) Yksinoikeuksia jaettaessa etu on olemassa, jos oikeuksien edunsaaja ei suorita oikeuksista sellaista riittävän suurta korvausta, jota voitaisiin pitää markkinahintana ([49]).

(91) Komissio ilmaisi aloittamispäätöksessä epäilyksiä menettelytavasta (erotusmenetelmä), jonka Ranskan viranomaiset olivat valinneet korvauksen arviointiin, ja siitä, vastaako 380 miljoonan euron korvaus markkinahintaa ([50]). Komissio siis totesi aloittamispäätöksessä, että korvaus myönnetyistä yksinoikeuksista tuntui olevan merkittävästi alhaisempi kuin hinta, jota olisi voitu pitää markkinahintana, mikä merkitsi etua FDJ:lle.

6.1.5.1 Korvauksen laskentamenetelmä

6.1.5.1.1 Perustelut erotusmenetelmän käyttämiseen korvauksen laskemisessa vuosille 2019–2044

(92) Komissio katsoi aloittamispäätöksessä alustavasti, että PACTE-laissa FDJ:lle annetut oikeudet olivat uusia oikeuksia, koska oikeudellinen kehys oli muuttunut ja koska yksinoikeuksilla oli uudistuksen takia uusia ominaisuuksia (muun muassa kesto, maksettava korvaus ja oikeuksien varmistaminen ([51])).

(93) Komissio ilmoitti aloittamispäätöksessä, että Ranskan viranomaisten oikeuksien jatkuvuuteen perustuvat väitteet vaikuttivat tehottomilta, ja päätteli siitä, että ennen PACTE-lain antamista olemassa ollutta yksinoikeuksien järjestelmää oli PACTE-lain ansiosta merkittävästi muutettu niin, että PACTE-lain antamisen jälkeinen yksinoikeuksien järjestelmä muodosti uuden tukijärjestelmän.

(94) Komissio toteaa, että FDJ:n yksinoikeudet olivat olemassa jo ennen PACTE-lain antamista, kuten Ranskan viranomaiset ilmoittivat muodollisen tutkintamenettelyn aloittamisen jälkeen: oikeudet ovat peräisin PACTE-lakia edeltävistä teksteistä, erityisesti 9 päivänä marraskuuta 1978 ja 1 päivänä huhtikuuta 1985 annetuista asetuksista. Vaikka asetukset kumottiin PACTE-lain antamisen jälkeen (eli ajankohtana, jolloin PACTE-laki toimi jo kyseisten oikeuksien juridisena välittäjänä), yksinoikeuksia sinällään ei peruutettu vaan niitä ainoastaan muutettiin. Ranskan viranomaiset ilmoittavat myös, että aikaisemmilla oikeuksilla oli ”todellista taloudellista merkitystä” sikäli, että FDJ:llä olisi periaatteessa ollut oikeus hyvitykseen, jos kyseiset oikeudet olisi peruutettu. Komissio toteaa tältä osin, että sekä ennen PACTE-lain antamista voimassa olleessa aiemmassa oikeudellisessa kehyksessä että PACTE-

([48]) Tuomio 11.7.1996, C-39/94, Syndicat français de l'Express international (SFEI) ym. v. La Poste ym., EU:C:1996:285, 60 ja 61 kohta; tuomio 29.4.1999, C-342/96, Espanja v. komissio, EU:C:1999:210, 41 kohta.

([49]) Ks. yhteisöjen tuomioistuimen tuomio 22.5.2003, Connect Austria Gesellschaft für Telekommunikation GmbH v. Telekom-Control-Kommission, Mobilkom Austria AG:n osallistuessa asian käsittelyyn, C-462/99, ECLI:EU:C:2003:297, 92 ja 93 kohta; yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tuomio 4.7.2007, Bouygues ja Bouygues Télécom v. komissio, T-475/04, ECLI:EU:T:2007:196, 101, 104, 105 ja 111 kohta.

([50]) Komissio viittaa aloittamispäätöksen johdanto-osan 98–113 kappaleessa annettuun yksityiskohtaiseen selvitykseen.

([51]) Uudet ominaisuudet on määritetty seuraavasti: i) oikeuksien voimassaoloaika (aiemmin oikeuksien voimassaoloaikaa ei ollut täsmennetty, nyt ne oli myönnetty 25 vuodeksi); ii) valtiolle maksettava korvaus (aiemmin oikeudet myönnettiin korvauksetta, mutta nyt 17 päivänä lokakuuta 2019 annetussa asetuksessa nro 2019–1060 säädettiin, että yksinoikeuksista oli maksettava 380 miljoonan euron korvaus); iii) riski siitä, että valtio muuttaisi verotusjärjestelmää ja myönnettyjen oikeuksien kattavuutta, oli aiempaa pienempi edeltäviin säännöksiin verrattuna (uudistuksessa yksinoikeudet ja verotusjärjestelmä on varmistettu).

laista johtuvassa uudessa oikeudellisessa kehyksessä oli ja on edelleen oikeudellisesti mahdollista (eri menettelyin) peruuttaa FDJ:n yksinoikeudet: oikeuksien varmistaminen PACTE-laissa ei siis tältä osin merkitse oikeuksien luonteen muuttumista. Kuten Ranskan viranomaiset ilmoittavat, myöskään oikeuksien pääpiirteitä ei ole PACTE-laissa muutettu. Lailla on muutettu ainoastaan kyseisten oikeuksien käyttöedellytyksiä FDJ:n yksityistämisen yhteydessä muuttamalla verotusjärjestelmää, määrittämällä oikeuksien voimassaoloaika, rajaamalla aiempaa yksityiskohtaisemmin yksinoikeuksilla järjestettävien pelien kattavuus ja perustamalla sääntelyviranomainen ([52]).

(95) Komissio toteaa, että Conseil d'État on vahvistanut tämän analyysin 14 päivänä huhtikuuta 2023 tekemissään päätöksissä (ks. johdanto-osan 68 kappale) ([53]). Conseil d'État katsoo myös, että PACTE-laissa sallitut FDJ:n yksinoikeudella järjestämät pelit on määritelty selkeästi ja yksityiskohtaisesti, eikä FDJ saa lain mukaisesti kehittää monopolinsa nojalla pelejä, jotka kuuluisivat kilpailulle avoimiin pelien ja vedonlyönnin segmentteihin ([54]). CPT katsoo, että lähestymistapa, jonka mukaan "FDJ:n ajallisesti rajoittamattomat yksinoikeudet olisi lopetettu ja sille olisi annettu uusi toimilupa" on "teoreettinen skenaario, jota PACTE-laissa ei ole noudatettu". CPT vahvistaa myös, että PACTE-laissa on ainoastaan muutettu FDJ:n yksinoikeuksia.

6.1.5.1.2 Erotusmenetelmän soveltaminen FDJ:n maksettavaksi määrätyn korvauksen laskennassa

(96) Vaikka erotusmenetelmän käyttöä pidetään oikeutettuna, on vielä selvitettävä, ovatko Ranskan viranomaiset soveltaneet menetelmää niin, että FDJ ei saisi etua, kun otetaan huomioon aloittamispäätöksessä esitetyt komission epäilykset (ks. johdanto-osan 26–32 kappale).

(97) Komissio esitti aloittamispäätöksessä seuraavia epäilyksiä Ranskan viranomaisten erotusmenetelmällä suorittamista laskelmista: i) tulevien oikeuksien laskennallinen arvo PACTE-lain voimaantulon jälkeen (tosiasioihin perustuva skenaario) ([55]), ii) tulevien oikeuksien laskennallinen arvo ilman PACTE-lain vaikutusta (vaihtoehtoinen skenaario – menetelmät 1 ja 2) ([56]), ja iii) FDJ:n mahdollisuus saada hyvitys valtion ankaran vastuun perusteella (toinen vaihtoehtoinen skenaario – menetelmä 3).

(98) Toisaalta Ranskan viranomaiset ovat arvioineet liiketoimintasuunnitelman arvon PACTE-lain voimaantulon jälkeen (tosiasioihin perustuva skenaario) laskemalla tulevien yksinoikeuksien nettonykyarvon saadakseen laskelman rahavastikkeesta PACTE-lain antamisajankohtana. Laskelma perustuu viimeisimpään yksinoikeuksia hyödyntävään liiketoimintasuunnitelmaan, jota on käytetty FDJ:n arviointimenettelyyn pörssiin listautumishankkeen yhteydessä. Komissio toteaa, että PACTE-lain voimaantulon jälkeinen liiketoimintasuunnitelma on laadittu realistisesti ja markkinoiden realiteetteja vastaavasti, koska se perustuu talousennusteisiin, jotka on laadittu kahdeksan rahalaitoksen ([57]) FDJ:n toiminnasta laatimien analyysien pohjalta. Suunnitelmassa on myös käytetty parametrejä, jotka johtuvat yksinoikeuksien voimassaoloaikana sovellettavista sääntelystä ja lainsäädännöstä, muun muassa suoraan PACTE-laista johtuvaa pelien erityisverotusta.

([52]) Komissio toteaa myös, että olettama FDJ:lle maksettavasta hyvityksestä oikeuksien peruuttamisen yhteydessä on uskottava muun muassa UBFT:n johdanto-osan 49 kappaleessa esittämän lottoa (Loto) koskevan ennakkotapauksen takia. Vaikka tällaisen hyvityksen mahdollista tasoa on erityisen vaikea arvioida, komissio katsoo, että hyvitys voisi olla suurempi kuin oikeuksien käytössä tarvittavien tavaroiden luovutuksesta maksettava erityiskorvaus. Siitä määrätään 29 päivänä joulukuuta 1978 tehdyssä sopimuksessa, johon komissio aloittamispäätöksessä viittaa.

([53]) Ks. Conseil d'État'n päätökset nro 436434 ja nro 436439, 14.4.2023. Conseil d'État ei ole ottanut kantaa mahdollisen valtiontuen olemassaoloon, vaan se on päättänyt lykätä asian käsittelyä, kunnes komissio on tehnyt asiaa koskevan lopullisen päätöksen. Conseil d'État'n julkisasiamies on puolestaan katsonut, että rahavastikkeen määrittämistä varten valittu menetelmä oli perusteltu, eikä hän ole havainnut laskelmassa mitään ilmeisiä virheitä.

([54]) Päätös nro 436439, 21 kohta: "Sisäisestä turvallisuudesta annetun lain L.322–8–L.322–9-3 §:ssä siinä muodossa, kuin ne ovat määräyksellä muutettuina, määritellään selkeästi ja yksityiskohtaisesti eri pelit, peliluokat ja pelien valikoimat, jotka LFDJ-yhtiölle on annettu ja jotka sitä paitsi vastaavat pelivalikoimaa, jota kyseisen yhtiön oli ollut lupa hyödyntää jo ennen 22 päivänä toukokuuta 2019 annetun lain voimaantuloa aiempien säädöstekstien ollessa voimassa."

([55]) Oikeuksien arvoksi on PACTE-lain voimaantulon jälkeen arvioitu *[…]–[…]* euroa painotetun keskimääräisen pääomakustannuksen ja yksinoikeuksista saatujen tulojen perusteella.

([56]) Tulevien oikeuksien arvoksi ilman PACTE-lakia on arvioitu *[…]–[…]* euroa.

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

(99) Toisaalta Ranskan viranomaiset ovat laskeneet tulevien yksinoikeuksien nettonykyarvon tilanteeseen ennen PACTE-lain antamista pohjautuvan liiketoimintasuunnitelman perusteella kolmella eri menetelmällä ja 11 eri skenaarion pohjalta. Niistä jokaisessa on erilainen provisio-olettama: kuinka suuri osa pelipanoksista jää FDJ:lle pelejä koskevien julkisten erityismaksujen kantamisen jälkeen – toisin sanoen yksinoikeuksien arvo perustuu FDJ:n saamaan korvaukseen (menetelmässä 1), painotettuun keskimääräiseen pääomakustannukseen (menetelmässä 2) tai hyvitykseen, joka valtion olisi pitänyt maksaa, jos yksinoikeudet olisi peruutettu vuonna 2019 (menetelmässä 3). CPT oli nimenomaan pyytänyt kolmatta menetelmää, mutta sitä käytettiin vain täydentävänä menetelmänä.

(100) Liiketoimintasuunnitelmaan perustuvassa menetelmässä 1 arvioitiin eroa FDJ:n yksinoikeuksien arvossa toisaalta tilanteeseen PACTE-lain voimaantulon jälkeen ja toisaalta tilanteeseen ennen sen antamista pohjautuvan liiketoimintasuunnitelman ([58]) perusteella käyttämällä kassavirtojen diskonttaustekniikkaa ja noin 7 prosentiksi arvioitua diskonttauskorkoa (painotettua keskimääräistä pääomakustannusta). Tilanteeseen ennen PACTE-lain antamista pohjautuvaan liiketoimintasuunnitelmaan kohdistui useita tilannetta heikentäviä olettamia, jotka johtuivat sääntely- ja verotusjärjestelmien mahdollisesta epäsuotuisasta kehityksestä ilman PACTE-lakia.

(101) Viimeksi mainittu liiketoimintasuunnitelma (ennen PACTE-lain antamista, vaihtoehtoinen liiketoimintasuunnitelma) muotoutuu kahdessa vaiheessa:

a) Se perustuu ensin FDJ:n liiketoimintasuunnitelmaan, jossa PACTE-lain aiheuttamat muutokset on otettu huomioon ja jota korjataan poistamalla (muun muassa verotukseen ja voimassaoloon kohdistuvat) PACTE-lain vaikutukset alkuperäisen verotus- ja sääntelyjärjestelmän palauttamiseksi.

b) Seuraavaksi tämän liiketoimintasuunnitelman perusteella laaditaan erilaisia skenaarioita, jotka kuvastavat useiden sellaisten päätösten kielteistä vaikutusta, joita valtio olisi mahdollisesti voinut tehdä julkisten maksujen kehittämisessä tai pelien lupapolitiikassa.

(102) Skenaarioista kolmessa jatketaan käytäntöä tehdä samankaltaisia päätöksiä kuin jo tosiasiassa oli aiemmin tehty ja jotka olivat yhtiölle haitallisia, kuten yhtiön tuoton pienentäminen tai kieltäytyminen myöntämästä lupia uusille peleille. Lisäksi oli laadittu tilastojen pohjalta kolme skenaariota, joilla oli suurin todennäköisyys toteutua. Nämä kuusi eri skenaariota on esitetty tiivistetysti seuraavassa taulukossa.

Taulukko 1

Menetelmä 1. Kuuden skenaarion kuvaus

Skenaariot	Kuvaus
1.a	Erilaisia yrityksen provisiota heikentäviä skenaarioita on harkittu pelivalikoimaa kohden pelaajille pelipanoksista palautuvan osuuden osalta. Jokaisessa skenaariossa ennakoidaan verotuksen kiristyvän eri asteisesti, mikä vastaa yhtiöön aiemmin vaikuttaneita muutoksia. Näin on voitu simuloida toimenpiteitä, joita valtio olisi voinut toteuttaa oikeudellisessa kehyksessä, joka oli voimassa ennen PACTE-lakia.
1.b	
1.c	
2.a	FDJ:n provision kehityspolusta on laadittu kutakin skenaariota kohden satunnaisesti 500 simulaatiota, jotka perustuvat kolmeen olettamaan FDJ:n saaman korvauksen vuotuisen pienenemisen todennäköisyydestä.
2.b	
2.c	

(103) Komissio myöntää näiden kuuden skenaarion perustuvan nyt käsiteltävänä olevassa asiassa rahavastikkeen laskennan kannalta asiaankuuluviin arviointiperiaatteisiin.

(104) Lisäksi komissio toteaa olevan äärimmäisen vaikeaa ennustaa FDJ:n provision tulevaa kehitystä pitkällä tähtäimellä ([59]) siitä syystä, että kyseessä on sääntelyyn perustuva muuttuja, joka riippuu poliittisista päätöksistä.

([58]) Tilanteeseen ennen PACTE-lain antamista pohjautuvan liiketoimintasuunnitelman arviointi toteutettiin oletuksella jatkuu toistaiseksi, koska edellisessä oikeudellisessa kehyksessä ei ollut teoriassa säädetty yksinoikeuksien käytön päättymisaikaa.

([59]) Tosin historiatiedot osoittavat provision pienentyneen ajanjaksoilla 2016–2019 ja 1997–2006, kun taas viimeistä ajanjaksoa on vaikea verrata uudistuksen takia.

(105) Painotettuun keskimääräiseen pääomakustannukseen perustuvassa menetelmässä 2 on pyritty määrittämään diskonttokorkoerosta johtuva likimääräinen arvon erotus (liiketoimintasuunnitelman pysyessä muuttumattomana). Samoin kuin menetelmässä 1, tavoitteena on mitata FDJ:n yksinoikeuksien varmistamisen ja sitä koskevan verotusjärjestelmän vaikutusta, mutta lähestymistapa on toisenlainen (korkeampi pääomakustannus heijastaa suurempaa riskitasoa, joka vastaa epävakaampaa ja vaikeammin ennakoitavaa verotus- ja sääntelyjärjestelmää). Diskonttauskorkoero arvostetaan vertaamalla sellaisten yritysten painotettua keskimääräistä pääomakustannusta, jotka toimivat samalla alalla mutta joiden sääntelykehyksessä oikeuksien varmistamisen taso on erilainen. Tilanteeseen ennen PACTE-lain antamista pohjautuva liiketoimintasuunnitelma ([60]) muutetaan nykyarvoon käyttämällä painotettua keskimääräistä pääomakustannusta, joka heijastaa riskipreemiota suhteessa painotettuun keskimääräiseen pääomakustannukseen, jota käytetään tilanteeseen PACTE-lain antamisen jälkeen pohjautuvan liiketoimintasuunnitelman muuttamiseksi nykyarvoon. Riskipreemio on arvioitu kahdella tavalla: Skenaariossa 1 verrataan erotusta arpajaispalveluja tarjoavien yritysten beetan (*[…]*) ja toisaalta nettipeli- ja urheiluvedonlyöntipalveluita tarjoavien toimijoiden beetan (*[…]*) kanssa, ottaen huomioon, että viimeksi mainituilla oletetaan olevan korkeampi riskiprofiili (kilpailtu ala) kuin ensin mainituilla toimijoilla (osittain monopoleja). Skenaarioissa 2 ja 3 verrataan erotusta painotetussa keskimääräisessä pääomakustannuksessa niiden tietojen pohjalta, joita tutkimusanalyytikot ovat julkaisseet energiaa tai yleishyödyllisiä palveluja toimittavista eurooppalaisista yrityksistä, niin että tarkastellaan toisaalta sääntelemättömiä palveluntarjoajia (*[…]*) ja toisaalta yrityksiä, joita pidetään säänneltyinä ja jotka toimivat etupäässä energian jakelun ja siirron alalla, ottaen huomioon, että viimeksi mainituilla oletetaan olevan selvästi matalampi riskiprofiili. Liiketoimintasuunnitelmaan perustuvan menetelmän eri skenaarioista saatujen arvojen kokonaisuus tuottaa arvion rahavastikkeen määrästä.

(106) Komissio katsoo, että myös menetelmä 2 on tarkoituksenmukainen likimääräisen rahavastikkeen arvon tuottamiseksi ja että jos painotettua keskimääräistä pääomakustannusta koskevia eri olettamia (ks. johdanto-osan 105 kappale) on tarkasteltu, Ranskan viranomaisten ratkaisua korostaa *[…]* vertailukohtina FDJ:n painotetun keskimääräisen pääomakustannuksen laskemiseksi voidaan pitää järkevänä, kun otetaan huomioon niiden samankaltaisuudet FDJ:n kanssa. Myös vertaaminen energia-alalla toimiviin yrityksiin on tarkoituksenmukaista siinä mielessä, että ero energian toimittajien ja pääasiassa energian jakelun ja siirron alalla toimivien yritysten välillä on riskiprofiilin kannalta samankaltainen kuin nettipeli- ja urheiluvedonlyöntipalveluja tarjoavien toimijoiden ja arpajaisyritysten välinen ero.

(107) Täydentävässä menetelmässä 3, jota CPT oli pyytänyt, simuloitiin sellaisen teoreettisen skenaarion seurauksia, jossa valtio ja lainsäätäjä olisivat päättäneet lopettaa FDJ:n yksinoikeudet ja maksaa siitä hyvitystä sekä toisessa vaiheessa myöntää FDJ:lle toimiluvan 25 vuodeksi (lainsäätäjä ei valinnut tätä vaihtoehtoa, kun PACTE-laista äänestettiin). Rahavastiketta koskeva laskelma vastaa eroa toimiluvan arvon (joka on yhteenlaskettu diskontattu kassavirta 25 vuoden ajalla arvioituna PACTE-lain antamisen jälkeen laaditun FDJ:n liiketoimintasuunnitelman pohjalta) ja FDJ:lle valtion ankaran vastuun perusteella maksettavan hyvityksen arvon välillä. Viimeksi mainittu arvo vastaa liiketoimintasuunnitelman arvoa ennen PACTE-lain antamista (yhteenlaskettu diskontattu kassavirta samana jatkuvalla noin 7 prosentin painotetulla keskimääräisellä pääomakustannuksella, sisältäen verojärjestelmän sellaisena kuin se oli ennen PACTE-lain antamista, mutta simuloiden verotuksen tiukkenemista verotusta koskevan epävarmuuden kuvastamiseksi) kerrottuna hyvityksen arvonalentumisella.

(108) Komissio korostaa olevan hyvin vaikeaa ottaa kantaa siihen, kuinka luotettava on olettama FDJ:n kärsimästä sille hyvitettävästä tappiosta sille toistaiseksi myönnettyjen yksinoikeuksien peruuttamisen vuoksi. Vaikka Ranskan viranomaiset ovat esittäneet seikkoja, joiden pohjalta voidaan teoriassa katsoa, että FDJ:llä olisi ollut oikeus hyvitykseen, sen määrää olisi ollut erittäin vaikea arvioida muun muassa sen takia, että olisi hankala arvioida, millaista haittaa voitaisiin pitää epänormaalina (aloittamispäätöksen johdanto-osan 108 kappale).

(109) Rahavastikkeen arviointia koskevan analyysin päätteeksi Ranskan viranomaiset ovat päätyneet vaihteluväleihin, joiden keskiarvot ovat menetelmässä 1 *[…]* miljoonaa euroa, menetelmässä 2 *[…]* miljoonaa euroa ja täydentävässä menetelmässä *[…]* miljoonaa euroa.

(110) CPT ilmoitti näiden seikkojen osalta, että se oli tarkastellut Ranskan viranomaisten toimittamia tietoja vaikutuksista ja eri menetelmistä ja että se oli oman arvionsa perusteella päättänyt rahavastikkeen määräksi 380 miljoonaa euroa. Ranskan viranomaiset eivät pystyneet varmuudella täsmentämään, mitä parametrejä CPT oli käyttänyt saadessaan tulokseksi 380 miljoonan euron korvauksen, mutta Ranska on huomauttanut, että arvostusmenetelmien keskiarvojen keskiarvo ([61]) on 377 miljoonaa euroa ja siis lähellä vahvistettua rahavastikkeen määrää.

([60]) Tilanteeseen ennen PACTE-lain antamista pohjautuvan liiketoimintasuunnitelman arviointi toteutettiin oletuksella jatkuu toistaiseksi, koska edellisessä oikeudellisessa kehyksessä ei ollut teoriassa säädetty yksinoikeuksien käytön päättymisaikaa.

([61]) Keskiarvojen keskiarvo lasketaan seuraavasti: *[…]*.

(111) Komissio toivoi, että jäsenvaltio kehittää vaihtoehtoisen menetelmän (menetelmän 4), joka perustuisi teoreettiseen erotusskenaarioon rahavastikkeen laskemiseksi, koska komissiolla oli epäilyksensä yksinoikeuksien voimassaoloajasta ilman PACTE-lakia (vaihtoehtoinen skenaario) menetelmissä 1, 2 ja 3. Komissio ilmaisi aloittamispäätöksessä (johdanto-osan 106 ja 107 kappale) epäilevänsä sen vaihtoehtoisen skenaarion taustalla olevan olettaman järkevyyttä, jonka mukaan FDJ olisi voinut loputtomasti hyödyntää oikeuksiaan samoin ehdoin.

(112) Menetelmä 4 perustuu siihen, että yksinoikeuksien aikahorisontti on vaihtoehtoisessa skenaariossa tarkistettu ja sen seurauksena palkkiotason kehitystä on mukautettu, mitä selvitetään tarkemmin seuraavissa kappaleissa.

(113) Koska yksinoikeuksien voimassaoloaika ilman PACTE-lakia olisi rajoitettu 25 vuoteen, menetelmä 4 olisi varovaisempi kuin kolmessa alkuperäisessä menetelmässä käytetty olettama, jonka mukaan FDJ olisi ilman PACTE-lakia jatkanut kaikkien yksinoikeuksiensa käyttöä samoin ehdoin ilman ajallista rajoitusta.

(114) Komissio katsoo olevan epävarmaa, että FDJ olisi voinut loputtomasti hyödyntää yksinoikeuksiaan aiemmassa, ennen PACTE-lain antamista voimassa olleessa järjestelmässä, vaikka PACTE-lakia ei olisi annettukaan. Tämä johtuu muun muassa siitä, että sääntelyjärjestelmää on mukautettu säännöllisesti aiemminkin ja että PACTE-lain puitteissa Ranska on tosiasiallisesti päättänyt rajoittaa yksinoikeuksien voimassaoloaikaa (25 vuoteen) siinä yhteydessä, kun pääosa FDJ:n pääomasta luovutettiin yksityiselle sektorille. Menetelmässä 4 tämä epävarmuus voidaan ottaa huomioon sisällyttämällä vaihtoehtoiseen skenaarioon, jossa PACTE-lakia ei ole eikä FDJ:tä yksityistetä, olettama, jonka mukaan yksinoikeuksien voimassaolo olisi joka tapauksessa päättynyt 25 vuoden kuluttua. Ottaen huomioon taloudelliset kehityskulut (kuten uusien nettirahapelien tarjoajien ilmestyminen markkinoiden vapauduttua vuonna 2010) komissio katsoo, että 25 vuoden voimassaoloaika on realistisempi kuin voimassaolo ilman aikarajaa. Tällaista voimassaoloaikaa voidaan pitää varovaisena, koska vuoteen 2019 mennessä yksinoikeudet olivat olleet voimassa 1970-luvulta lähtien eli yli 40 vuotta.

(115) Menetelmä 4 sisältää tässä yhteydessä vaihtoehtoisen skenaarion, jonka kestoksi on asetettu 25 vuotta. Se lieventää PACTE-lain ensimmäistä kielteistä vaikutusta yksinoikeuksien arvoon, kuten komissio epäilikin aloittamispäätöksessä (kyseisen päätöksen johdanto-osan 106 ja 107 kappale). Ranskan viranomaiset olivat sisällyttäneet tällaisen vaikutuksen menetelmiin 1, 2 ja 3 (ks. johdanto-osan 22 kappaleen a kohta).

(116) Tällainen skenaario on selvästi varovaisempi kuin CPT:n menetelmien 1, 2 ja 3 perusteella yhdistelemät skenaariot, koska positiiviset kassavirrat keskeytyvät 25 vuoden jälkeen.

(117) Menetelmässä 4 on kuitenkin toinenkin mukautus, eli FDJ:n korvausta (provisiota) koskeva muutos skenaariossa, joka kuvaa tilannetta ennen PACTE-lain antamista. Ranskan viranomaiset toimittivat komission pyynnöstä provisiota koskevat mukautetut parametrit siinä tapauksessa, että yksinoikeuksien laskennallinen voimassaoloaika olisi 25 vuotta.

(118) Voidaan tosiasiassa katsoa, että tilanteessa, jossa yksinoikeuksien voidaan olettaa keskeytyvän aiemmin (25 vuoden kuluttua rajattomasta aikahorisontista poiketen), FDJ:n taloudelliset riskit olisivat suhteessa merkittävämpiä, koska yrityksen käytössä tuoton synnyttämiseen oleva aika olisi lyhyempi. Tällaisessa mallissa voidaan puolustaa näkemystä, jonka mukaan provision (ja siten FDJ:n saaman korvauksen) heikennys olisi maltillisempi kuin tilanteessa, jossa oikeuksia voitaisiin hyödyntää loputtomasti.

(119) Provision kehitys perustuu pelipanosten nousuun rahavastiketta koskevan laskelman pohjana toimivassa liiketoimintasuunnitelmassa ennakoidulla tavalla ([62]). Tätä varten Ranskan viranomaiset viittasivat muissa menetelmissä käytettyihin olettamiin ja mukauttivat sitä, kuinka usein provisiota alennettiin, jotta voitiin ottaa huomioon yksinoikeuksien ilmoitettu päättyminen 25 vuoden jälkeen.

(120) Komissio katsoo, että varovainen lähestymistapa, jolla voidaan varmistua siitä, ettei ole kyse tuesta, on oikeuksien ajallinen rajoittaminen vaihtoehtoisessa skenaariossa ilman PACTE-lakia (ts. olettaa, että FDJ olisi edelleen voinut hyötyä ehdoista, jotka olivat voimassa ennen PACTE-lain antamista, mutta ainoastaan 25 vuoden ajan vuoteen 2044 asti).

([62]) Palautetaan mieliin, että budjetista vastaava ministeri on aiemmin säännöllisesti muuttanut FDJ:n provisiotasoa (vuosina 1997–2016 peliluokittain ja vuodesta 2016 alkaen pelaajille pelipanoksista palautuvan osuuden kautta). Muutokset mukailivat suhdannetekijöiden ohella pelaajien pelipanosten kehitystä.

(121) Komissio arvioi, että kestoltaan rajallisessa skenaariossa voi olla perusteltua alentaa provisiota maltillisemmin, kun otetaan huomioon oikeuksien voimassaoloajan rajoittaminen 25 vuoteen tilanteeseen ennen PACTE-lain antamista pohjautuvassa liiketoimintasuunnitelmassa. Komissio katsoo, että oikeuksien voimassaoloaika ja korvauksen taso ovat käsitteellisesti sidoksissa toisiinsa, mikä vaikuttaa samalla kertaa sekä korvaukseen että FDJ:n kannattavuuteen. Komissio toteaa lisäksi, että Ranska on mukauttanut ainoastaan sitä, kuinka usein provisiota alennetaan, mikä on johdonmukaista suhteessa pelipanosten ennakoituun nousuun ja ennen PACTE-lain antamista aiemmin tehtyihin mukautuksiin.

(122) Menetelmän 4 perustana olevat olettamat johtavat siihen, että vaihtoehtoisessa skenaariossa oikeuksien arvo (ilman PACTE-lakia) on *[…]* euroa.

(123) Kun otetaan huomioon, että oikeuksien arvo on tosiasioihin perustuvassa skenaariossa (PACTE-lain antamisen jälkeen) *[…]* euroa, menetelmällä 4 rahavastikkeen määräksi saadaan 97 miljoona euroa enemmän kuin CPT:n laskelman mukaiset 380 miljoona euroa eli yhteensä 477 miljoona euroa.

6.1.5.1.3 Päätelmä

(124) Yhteenvetona voidaan todeta, että menetelmällä 4 saatava rahavastike on 477 miljoona euroa, mikä on 97 miljoona euroa enemmän kuin CPT:n laskelman mukainen korvaus (380 miljoona euroa).

(125) Komissio toteaa, että Ranska on sitoutunut suurentamaan rahavastiketta 97 miljoonalla eurolla verrattuna CPT:n laskelman mukaiseen korvaukseen vahvistaakseen, ettei kyse ole tuesta.

7. **PÄÄTELMÄT**

(126) Komissio katsoo, että yksinoikeuksien myöntäminen Française des Jeux -yritykselle PACTE-laissa ei ole tuottanut yritykselle taloudellista hyötyä.

(127) Siksi toimenpide ei ole SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Toimenpide, jonka Ranskan tasavalta on toteuttanut Française des Jeux'n hyväksi ja johon lisätään 97 miljoonaa euroa, ei ole Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Ranskan tasavallalle.

Tehty Brysselissä 31 päivänä lokakuuta 2024.

Komission puolesta
Margrethe VESTAGER
Johtava varapuheenjohtaja