



2025/1765

3.9.2025

ROZHODNUTÍ KOMISE 2025/1765

ze dne 11. dubna 2025

o opatření státní podpory SA.53630 (2020/C) – (ex 2019/FC) – Belgie

Údajná podpora poskytnutá podniku Ladbrokes v souvislosti s virtuálními sázkami

(oznámeno pod číslem C(2025) 2174)

(Pouze anglické znění je závazné)

(Text s významem pro EHP)

EVROPSKÁ KOMISE,

s ohledem na Smlouvu fungování Evropské unie, a zejména na čl. 108 odst. 2 první pododstavec této smlouvy,

s ohledem na Dohodu o Evropském hospodářském prostoru, a zejména na čl. 62 odst. 1 písm. a) této dohody,

poté, co v souladu s výše uvedenými ustanoveními vyzvala zúčastněné strany k podání připomínek, a s ohledem na tyto připomínky,

vzhledem k těmto důvodům:

1. POSTUP

- (1) Dopisem ze dne 1. března 2019 obdržely útvary Komise stížnost, kterou podaly podniky Rocoluc NV a European Amusement Company NV (dále jen „Rocoluc“ a „EAC“), belgické sesterské společnosti působící v odvětví hazardních her a sázek, a dne 23. února 2024 byla obdržena další stížnost, kterou podala sesterská společnost uvedených podniků, V.D.B. Faculty NV (dále jen „The Faculty“), která rovněž působí v odvětví hazardních her s licencií třídy II (všechny tři sesterské společnosti jsou označovány také jako „stěžovatelé“).
- (2) Stěžovatelé tvrdí, že belgické orgány poskytly státní podporu, a to prostřednictvím *ad hoc* „povolení“ k provozování virtuálních sázek v Belgii vydaného belgickému podniku Ladbrokes (zapsanému pod názvem Derby S.A.), které bylo podniku uděleno bez přiměřené náhrady (dále jen „sporné opatření“). Ladbrokes, držitel licence třídy IV, je (mezinárodní) obchodní značka, pod kterou působí belgická společnost Derby S.A., která se specializuje na herní a sázkové činnosti a je dceřinou společností nadnárodní sázkové a herní společnosti Entain Holdings PLC (dále pro účely tohoto rozhodnutí jsou všechny společně označovány názvem „Ladbrokes“).
- (3) Dopisem ze dne 2. září 2020 Komise sdělila belgickým orgánům, že se ve věci sporného opatření rozhodla zahájit řízení podle čl. 108 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „rozhodnutí o zahájení řízení“) ⁽¹⁾.
- (4) Rozhodnutí Komise o zahájení řízení bylo zveřejněno v *Úředním věstníku Evropské unie*. Komise vyzvala zúčastněné strany k předložení připomínek.
- (5) Belgické orgány předložily připomínky k rozhodnutí o zahájení řízení dne 9. října 2020. Podniky Rocoluc a EAC předložily připomínky k rozhodnutí o zahájení řízení dne 18. listopadu 2020. Dne 18. prosince 2020 Komise obdržela od podniku Ladbrokes připomínky k rozhodnutí o zahájení řízení. Belgické orgány předložily vyjádření k připomínkám třetích stran dne 10. února 2021.

⁽¹⁾ Rozhodnutí Komise ze dne 2. září 2020 ve věci státní podpory SA.53630 (2019/FC) – Belgie – Údajná podpora poskytnutá podniku Ladbrokes v souvislosti s virtuálními sázkami (Úř. věst. C 355, 23.10.2020, s. 6).

- (6) Dne 26. května 2021, v návaznosti na zrušení bez zachování účinků (s účinky *ex tunc* ode dne přijetí) královského nařízení o „hazardních hrách souvisejících s virtuálními sportovními akcemi ve stálých hernách třídy IV“ ze dne 4. května 2018 (dále jen „královské nařízení z roku 2018“) ⁽²⁾, stěžovatelé požádali Komisi o přijetí opravného rozhodnutí o zahájení řízení s cílem prodloužit období údajné šetřené podpory.
- (7) Dne 9. září 2021 předložil podnik Ladbrokes další vyjádření.
- (8) Dne 28. října 2021 zaslala Komise belgickým orgánům podání stěžovatelů a podniku Ladbrokes spolu s žádostí o informace, na kterou belgické orgány odpověděly dne 30. listopadu 2021.
- (9) Dne 7. února 2022 Komise zaslala belgickým orgánům další žádost o informace, na kterou belgické orgány odpověděly dne 9. března 2022 a 5. března a 22. dubna 2022.
- (10) Dne 23. února 2023 se útvary Komise sešly se stěžovateli. Dne 9. března 2023 obdržela Komise od stěžovatelů další podání týkající se selektivní povahy údajné podpory. Dne 23. února 2024 obdržela Komise podání společnosti The Faculty, belgického podniku působícího v odvětví hazardních her, které se týkalo téhož sporného opatření.
- (11) Dne 8. března 2024 zaslala Komise belgickým orgánům žádost o informace, v níž mimo jiné požádala o dodatečné vysvětlení skutkové a právní situace v oblasti virtuálních sázek offline a online po zrušení královského nařízení z roku 2018 se zpětnou účinností.
- (12) Dne 8. března 2024 Komise informovala podnik The Faculty, že jeho podání zaevidovala jako obecnou informaci o trhu. Dne 14. března 2024 zaslal podnik The Faculty další dopis, v němž žádal, aby mu bylo přiznáno postavení formálního stěžovatele. Dne 20. března 2024 zaslala Komise podniku The Faculty druhý dopis, v němž jej požádala o doplňující informace ke stížnosti.
- (13) Dne 29. dubna 2024 podali stěžovatelé Rocoluc a EAC dopis, v němž požádali Komisi, aby jednala ve smyslu čl. 265 odst. 2 SFEU.
- (14) Dne 21. května 2024 předložily belgické orgány odpověď na žádost o informace, kterou Komise zaslala dne 8. března 2024 po upomínce ze dne 3. května 2024.
- (15) Dne 14. června 2024 zaslala Komise belgickým orgánům další otázky, na které belgické orgány odpověděly dne 19. června 2024. Dne 20. června 2024 si Komise vyžádala dodatečná vysvětlení e-mailem, na který belgické orgány odpověděly dne 28. června 2024.
- (16) Dne 31. července 2024 se Komise v návaznosti na výše uvedené informace obdržené od stěžovatelů, údajného příjemce, podniku Ladbrokes, a belgických orgánů rozhodla rozšířit rozsah svého hloubkového šetření a přijala doplňující rozhodnutí o zahájení řízení ⁽³⁾ (dále jen „doplňující rozhodnutí o zahájení řízení“).
- (17) Komise vyzvala zúčastněné strany, aby předložily své připomínky ke zjištěním uvedeným v doplňujícím rozhodnutí o zahájení řízení. Zúčastněné strany je předložily dne 25. listopadu 2024, přičemž belgické orgány žádné připomínky neposkytly.
- (18) Dne 12. listopadu 2024 si útvary Komise vyžádaly od podniku Ladbrokes další informace a dne 22. listopadu 2024, 9. prosince 2024 a 21. ledna 2025 podnik Ladbrokes poskytl své připomínky k doplňujícímu rozhodnutí o zahájení řízení a dodatečné informace.

⁽²⁾ „Arrêté royal relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV“. Zveřejněno v belgickém úředním věstníku dne 9. května 2018.

⁽³⁾ Státní podpora – Belgie – Státní podpora SA.53630 (2019/FC) – Belgie – Údajná podpora poskytnutá podniku Ladbrokes v souvislosti s virtuálními sázkami – Výzva k podání připomínek podle čl. 108 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. C/2024/6307, 23.10.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/6307/oj>).

- (19) Dne 23. ledna 2025 předala Komise belgickým orgánům připomínky třetích stran k doplňujícímu rozhodnutí o zahájení řízení. Belgické orgány odpověděly dne 4. února 2025 bez připomínek.
- (20) Belgické orgány výjimečně souhlasily se vzdáním se svých práv podle článku 342 SFEU ve spojení s článkem 3 nařízení Rady č. 1/1958 ⁽⁴⁾ a s přijetím a oznámením tohoto rozhodnutí podle článku 297 SFEU v angličtině.

2. POPIS SPORNÉHO OPATŘENÍ

2.1 Předmět stížnosti

- (21) Stěžovatelé napadají preferenční zacházení a „výlučné povolení“, které belgické orgány údajně udělily podniku Ladbrokes k nabízení virtuálních sázek online a offline v Belgii (dále jen „sporné opatření“). Podle stěžovatelů vedlo toto „povolení“ k tomu, že podnik Ladbrokes získal od roku 2014 *de facto* výlučné právo provozovat virtuální sázky v Belgii, a to bez přiměřené náhrady.
- (22) Stěžovatelé rovněž tvrdí, že královské nařízení z roku 2018, vydané dne 4. května 2018, a rozsudek Státní rady („Conseil d'État“, což je belgický Nejvyšší správní soud) ze dne 7. května 2021 poskytují podniku Ladbrokes výhodu, která představuje protiprávní státní podporu ze strany belgického státu, neboť tolerují činnosti podniku Ladbrokes v oblasti virtuálních sázek, zatímco podle belgického práva byly tyto činnosti protiprávní.
- (23) Před popisem právního rámce pro virtuální sázky a jeho vývoje v Belgii bude nejprve rozebrán širší kontext právního rámce pro odvětví hazardních her.

2.2 Právní rámec pro hazardní hry v Belgii

- (24) Hazardní hry („jeux d'hasard“) jsou širokým pojmem, který zahrnuje hazardní hry i sázky („*paris*“).
- (25) Odvětví hazardních her je v Belgii upraveno a organizováno zákonem ze dne 7. května 1999 o hazardních hrách, sázkách, hernách a ochraně hráčů ⁽⁵⁾, ve znění zákona ze dne 10. ledna 2010 ⁽⁶⁾ (dále jen „zákon o hazardních hrách“). Kromě toho jsou ustanovení zákona o hazardních hrách prováděna četnými prováděcími akty, královskými nařízeními (k dnešnímu dni jich je více než 100).
- (26) V Belgii platí podle čl. 4 § 1 zákona o hazardních hrách zákaz provozování hazardních her, pokud není udělena licence k jejich provozování nebo pokud není stanovena výjimka z požadavku na licenci. Komise pro hazardní hry uděluje různé typy licencí k provozování hazardních her.

2.2.1 Definice „hazardních her“ v Belgii

- (27) Činnosti zahrnující „automatické hazardní hry“ jsou definovány takto: „Jakákoli hra nebo sázka, v níž jde o vklad jakéhokoli druhu a dochází buď ke ztrátě vkladu alespoň jednoho z hráčů nebo sázejících, nebo k výhře jakéhokoli druhu pro alespoň jednoho z hráčů, sázejících nebo organizátorů hry nebo sázky a v níž je náhoda dokonce vedlejším prvkem v průběhu hry, určení výherce nebo stanovení výše výhry“ ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Nařízení Rady č. 1 ze dne 15. dubna 1958 o užívání jazyků v Evropském hospodářském společenství (Úř. věst. 17, 6.10.1958, s. 385/58, ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj)).

⁽⁵⁾ Zákon ze dne 7. května 1999 o hazardních hrách, sázkách, hernách a ochraně hráčů („*Loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs*“). Zveřejněn v belgickém úředním věstníku dne 30. prosince 1999.

⁽⁶⁾ Zákon ze dne 10. ledna 2010, kterým se mění zákon ze dne 7. května 1999, pokud jde o Komisi pro hazardní hry („*Loi du 10 janvier 2010 modifiant la loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs, en ce qui concerne la Commission des jeux de hasard*“). Zveřejněn v belgickém úředním věstníku dne 1. února 2010.

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

- (28) Definice hazardních her (*jeux d'hasard*) zahrnuje širokou škálu činností. Jinými slovy, v hazardních hrách hráč sází na výsledek hry nebo událost, jež má nejistý, náhodně určený výsledek, který závisí na pravděpodobnosti (např. hrací automaty). Hazardní hry jsou specifickou podmnožinou obecné kategorie hazardních her, kde je výsledek zcela nebo částečně určen náhodou. Tyto hry nevyžadují dovednosti a zahrnují náhodný výsledek (například házení kostkou, tažení karet nebo roztočení kola).
- (29) Sázky lze oproti tomu považovat za kategorii hazardních her, která spočívá v předvídání výsledku budoucí skutečné události na základě určitých kritérií (např. sázka na výsledek fotbalového zápasu na základě poměrné síly týmů). Na rozdíl od hazardních her může sázení zahrnovat prvek dovednosti, neboť je založeno na znalosti a analýze události, na kterou se sází.

	Hazardní hry	Sázky
Definice	Hry, jejichž výsledky jsou určeny náhodou.	Předpovídání výsledků událostí a peněžní sázky.
Determinanty výsledků	Čistě nebo převážně náhodné.	Převážně ovlivněné náhodou, mohou se však uplatnit i dovednosti.
Příklady	Ruleta, hrací automaty, loterie.	Sportovní sázky, sázky na dostihy, kurzové sázky.
Regulace	Prísne regulované jako hazardní hry.	Regulované jako forma hazardní hry, vyžadují licenci k provozování sázek.

- (30) Pokud jde o virtuální sázky, belgický právní rámec se vyvíjel. Za prvé se regulační a legislativní rámec v průběhu času měnil a významným prvkem bylo zejména královské nařízení z roku 2018. To vedlo k soudním sporům u vnitrostátních soudů, jejichž důsledkem byla pozastavení a zrušení platnosti královského nařízení z roku 2018, jakož i rámcových oznámení Komise pro hazardní hry z let 2012 a 2015 (viz 59. bod odůvodnění). Za druhé se vyvíjel přístup Komise pro hazardní hry, která považuje virtuální sázky za činnost spadající do kategorie sázek nebo automatických hazardních her. Tento vyvíjející se výklad virtuálních sázek v různých obdobích odráží jejich složitou povahu v kontextu belgických právních předpisů v oblasti hazardních her. Je třeba upozornit, že diskuse o definování a kvalifikaci virtuálních sázek v Belgii stále probíhá.

2.2.2 Licence pro hazardní hry a sázky

- (31) Zákon o hazardních hrách stanoví omezený počet druhů licencí, které umožňují provozování určitých hazardních her a heren stanovených zákonem. Podle článku 25 zákona o hazardních hrách („*Kapitola III – Licence*“) existuje devět kategorií licencí (A, B, C, D, E, F1, F2, G1 a G2) a dodatečné licence (A+, B+, C+ a F+).
- (32) V Belgii existují čtyři třídy heren:
- Třída I: pro kasina. Kasino je herna, kde je povoleno provozovat hazardní hry, ať už automatické, nebo neautomatické. Na belgickém území je povoleno pouze devět kasin. Zákon o hazardních hrách uvádí výčet území obcí/měst, kde lze provozovat kasino. Provozovatel kasina musí být držitelem licence třídy A.
 - Třída II: pro herní arkády. Herní arkády jsou herny, kde se provozují pouze hazardní hry povolené belgickým králem. Provozní pravidla pro automatické hazardní hry, které mohou být nabízeny v hernách třídy II, jsou stanovena v královském nařízení ze dne 8. dubna 2003. Provozovatel herních arkád musí být držitelem licence třídy B a může nabízet automatické hazardní hry, které mohou nabízet především herny třídy II s licencí kategorie B.

- iii. Třída III: restaurační zařízení, která nabízejí hazardní hry a automatické hazardní hry se sníženým vkladem. Restaurace, jako jsou kavárny, musí být držitelem licence třídy C.
- iv. Třída IV: pro sázkové kanceláře. Herny třídy IV jsou místa, kde provozovatelé s licenci F2 mohou přijímat sázky výhradně jménem držitele licence F1 (pořadatele sázkových činností). Herny třídy IV mohou za určitých podmínek nabízet také automatické hazardní hry. Je zakázáno přijímat sázky mimo herny třídy IV. Z tohoto zákazu však existuje omezený počet výjimek. Herny třídy IV mohou být stálé nebo mobilní. Stálou hernou třídy IV je jasně vymezená stálá provozovna, kde se nabízejí sázky. Mobilní hernou třídy IV je dočasná provozovna, rovněž jasně vymezená, kde se sázky nabízejí během a na místě události, sportovní hry nebo sportovní soutěže. Licence F2 mohou být uděleny také prodejnám denního tisku, které mohou nabízet sázky jako doplňkovou činnost. Sázky nabízejí především herny třídy IV a je k nim zapotřebí licence F1 nebo F2 ⁽⁸⁾.

- (33) Belgičtí zákonodárci zavedli uzavřený systém udělování licencí. Nabízení hazardních her a sázek online vyžaduje online licenci (licence A+ pro online kasina, licence B+ pro online herny a licence F1+ pro online sázky).
- (34) Kromě toho je u online licence povinné fyzické spojení s belgickým územím. Licenci k provozování hazardních her a sázek online („dodatečná“ licence A+, B+ nebo F1+) mohou získat pouze provozovatelé, kteří jsou držiteli licence k provozování těchto hazardních her a sázek v reálném prostředí (a jsou držiteli základní licence A, B nebo F1).

2.2.3 Úloha Komise pro hazardní hry

- (35) Komise pro hazardní hry ⁽⁹⁾ byla zřízena zákonem o hazardních hrách ze dne 7. května 1999 jako federální orgán dohledu v rámci Federální veřejné služby pro spravedlnost (dříve ministerstvo spravedlnosti). Jejím hlavním úkolem je směřovat účastníky k legálním hrám, přičemž hlavním cílem je ochrana hráčů. K hlavním povinnostem Komise pro hazardní hry patří:
 - poskytovat poradenství vládě a parlamentu ve všech záležitostech souvisejících se zákonem o hazardních hrách,
 - udělovat licence nezbytné k provozování hazardních her a sázek a zajišťovat jejich proaktivní správu,
 - sledovat dodržování zákona o hazardních hrách a vykonávat sankční pravomoc, která zahrnuje ukládání správních sankcí (výstrahy, pozastavení platnosti nebo odnětí licence) a správních pokut.

2.3 Právní rámec virtuálních sázek v Belgii

2.3.1 Výklad virtuálních sázek jakožto „sázek“ ze strany Komise pro hazardní hry

- (36) Virtuální sázky jsou hazardní hra, která se v Belgii rozvíjí od roku 2011, při níž mohou hráči sázet na výsledek fiktivní sportovní události (např. fiktivního dostihu), přičemž výsledky určuje generátor náhodných čísel.
- (37) Virtuální sázky kombinují vlastnosti automatických hazardních her i sázek. Jakkoli jsou výsledky jsou určeny náhodou (hazardní hry), predikce těchto výsledků může vyžadovat i určitou míru dovednosti (sázky).
- (38) Zákon o hazardních hrách nestanoví definici virtuálních sázek, ani pro ně následně nepředpokládá (zvláštní) licenci. Komise pro hazardní hry poskytla první výklad ke kategorizaci virtuálních sázek poté, co se v roce 2011 objevily v Belgii, její výklad však později zrušila Státní rada ⁽¹⁰⁾ s odůvodněním, že Komise pro hazardní hry tím jednala *ultra vires* (nad rámec svých pravomocí).

⁽⁸⁾ Provozovatelé s licenci F2 mohou za určitých podmínek nabízet sázky i mimo herny třídy IV.

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

⁽¹⁰⁾ Rozhodnutí 245.497 ze dne 19. září 2019.

- (39) Koncept virtuálních sázek posoudila Komise pro hazardní hry ve třech „rámcových oznámeních“ nebo „memorandech“ („omkaderingsnota“ a „nota“) ze dne 12. ledna 2012 ⁽¹¹⁾, 17. dubna 2013 ⁽¹²⁾ a 1. července 2015 ⁽¹³⁾. Za virtuální sázky považovala sázení na (virtuální) události ⁽¹⁴⁾. Kromě toho se všechny právní a regulační povinnosti vztahující se na sázky vztahovaly i na virtuální (sportovní) sázky (např. záznamová povinnost od částky 1 000 EUR, počítačový protokol atd.) ⁽¹⁵⁾. Virtuální sázení bylo proto považováno za „sázky“, které mohli využívat držitelé licencí F1, F2 a F1+. Z toho vyplývá, že držitelé licencí třídy F1 a F1+ mohli provozovat virtuální sázky online i offline pouze prostřednictvím heren třídy IV.
- (40) Stanoviska Komise pro hazardní hry k virtuálním sázkám offline a online.
- Pokud jde o provozování virtuálních sázek offline, Komise pro hazardní hry se dne 12. ledna 2012 ve svém „Rámcovém oznámení k možnosti sázek na virtuální události“ zabývala otázkou, „zda novelizovaný zákon o hazardních hrách nebo jeho prováděcí předpisy obsahují právní námitky proti pořádání sázek na virtuální (sportovní) události“. Komise pro hazardní hry dospěla k závěru, že „pořádání/nabídka sázek na virtuální (sportovní) události je v souladu s ustanoveními zákona o hazardních hrách, neboť takové sázení je považováno za sázky na události“. Komise pro hazardní hry mimo jiné uvedla, že „aby bylo možné pečlivě sledovat tento vývoj, který přináší do odvětví dodatečnou ziskovost jako kompenzaci za investice, jež si vyžádal zákon o hazardních hrách, jeho prováděcí nařízení a technické protokoly, [...] měl by každý [držitel licence] F1, který chce takové sázky organizovat, předem zaslat sekretariátu [Komise pro hazardní hry] žádost o povolení [„goedkeuring“] [...]“.
 - Pokud jde o virtuální sázky online, vydala Komise pro hazardní hry v roce 2012 prostřednictvím svých skupinových internetových stránek k tomuto tématu pokyny. Pro nabídku virtuálních sázek online Komisi pro hazardní hry stačilo pouhé oznámení držitele licence třídy F1+.
- (41) Dne 1. července 2015 Komise pro hazardní hry ve svém „Rámcovém oznámení k možnosti uzavírání sázek na virtuální události“ potvrdila, že neexistují žádné právní námitky proti nabízení sázek na virtuální události, které Komise pro hazardní hry stále považuje za sázky. Dne 9. září 2015 potvrdila Komise pro hazardní hry postoj zaujatý v rámcovém oznámení ze dne 1. července 2015. Konstatovala, že virtuální sázky jsou pro „provozovatele“ výhodné, a rozhodla se zřídit podvýbor, jehož cílem bude „dále analyzovat“ problematiku virtuálních sázek.
- (42) Pokud jde o regulaci virtuálních sázek online, podvýbor konstatoval, že „především žádná ze stran nevznesla zásadní námitky proti současné regulaci virtuálních sázek online prostřednictvím pokynů internetové skupiny k tomuto tématu, což umožňuje, aby se toto doporučení dále omezovalo na současnou regulaci offline sázek formou oznámení ze dne 1. července 2015“. Pokud jde o regulaci virtuálních sázek offline, podvýbor v rámci politických úvah doporučil, aby byly virtuální sázky offline regulovány královským nařízením jako automatická hazardní hra, a již nikoli jako sázky, a navrhl pozastavit platnost rámcového oznámení ze dne 1. července 2015.

⁽¹¹⁾ „Omkaperingsnota aangaande de mogelijkheid tot het inrichten van weddenschappen op virtuele evenementen“. Belgické orgány mají za to, že je velmi pravděpodobné, že toto rámcové oznámení bylo zveřejněno na této stránce: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhkswb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Na této adrese se však již oznámení nenachází nebo není veřejně přístupné.

⁽¹²⁾ „Omkaperingsnota aangaande de mogelijkheid tot het inrichten van weddenschappen op virtuele evenementen“. Belgické orgány mají za to, že je velmi pravděpodobné, že toto rámcové oznámení bylo zveřejněno na této stránce: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhkswb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Na této adrese se však již oznámení nenachází nebo není veřejně přístupné.

⁽¹³⁾ „Nota: Weddenschappen op virtuele evenementen“. Podle belgických úřadů bylo toto oznámení zveřejněno na této stránce: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhkswb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Na této adrese se však již oznámení nenachází nebo není veřejně přístupné.

⁽¹⁴⁾ Rámcové oznámení ze dne 12. ledna 2012.

⁽¹⁵⁾ Rámcové oznámení ze dne 1. července 2015.

2.3.2 Přijetí prvního právního rámce regulujícího virtuální sázky offline jako „automatickou hazardní hru“

- (43) Dne 4. května 2018 bylo přijato královské nařízení o „hazardních hrách týkajících se virtuálních sportovních událostí ve stálých hernách třídy IV“⁽¹⁶⁾ (dále jen „královské nařízení z roku 2018“). To kvalifikovalo virtuální sázky jako „automatickou hazardní hru“ a umožnilo všem provozovatelům heren třídy IV nabízet virtuální sázky v Belgii. Podle článku 2 královského nařízení z roku 2018 totiž „[h]azardní hry týkající se virtuálních sportovních událostí představují automatické hazardní hry, při nichž mohou být současně přijaty sázky hráče nebo několika hráčů na více místech na virtuální sportovní událost, jejíž existenci, s událostí související kurzy a šance na výhru určuje vzdálený server“. Článek 3 stanovil, že „[h]azardní hry týkající se virtuálních sportovních událostí jsou automatické hazardní hry povolené ve stálých hernách třídy IV“. Článek 4 upřesnil, že počet automatických hracích přístrojů pro virtuální sportovní události ve stálých hernách třídy IV je omezen na dva. S ohledem na zákon o hazardních hrách⁽¹⁷⁾ totiž královské nařízení z roku 2018 zavedlo podmínky, podle nichž mohou být ve stálých hernách třídy IV provozovány nejvýše dvě automatické hazardní hry nabízející sázky na „činnosti podobné činnostem sázkové kanceláře“ (tj. virtuální sázkové hry)⁽¹⁸⁾. Podle královského nařízení z roku 2018 je výslovnou klasifikací hazardních her týkajících se virtuálních sportovních událostí jako automatických hazardních her ve stálých hernách třídy IV zaručena nezbytná ochrana hráčů. Z toho vyplývá, že k provozování virtuálních sázek nebylo vyžadováno povolení. Pokud je provozovatel držitelem platné licence F1 nebo F2 a má stálé herny třídy IV, může v těchto stálých hernách třídy IV provozovat nejvýše dvě virtuální sázkové hry.
- (44) Virtuální sázky ve smyslu královského nařízení z roku 2018 (článku 2) vyžadují hrací přístroje „pro více hráčů“, které umožňují, aby více hráčů v různých sázkových kancelářích současně sázelo na stejnou virtuální sportovní událost. K 30. lednu 2020 poskytovalo v Belgii virtuální sázky offline nejméně pět provozovatelů, včetně podniku Ladbrokes.
- (45) Belgická Státní rada se zpětnou účinností zrušila královské nařízení z roku 2018 dne 7. května 2021.

2.4 Klasifikace licencí držení stěžovateli

- (46) Rocoluc, EAC a The Faculty jsou propojené belgické podniky, které mají stejného většinového vlastníka i sídlo. Podnik Rocoluc od roku 2005 vlastní z 50 % fyzická osoba a z 50 % jiné osoby. Podnik EAC z poloviny (50 %) vlastní společnost Rocoluc a z poloviny jiné subjekty. Také v čele podniku The Faculty stojí od 15. dubna 2020 tatáž fyzická osoba jako jednatel. Stejná fyzická osoba opět vlastní 99,92 % akcií podniku The Faculty.
- (47) Společnosti Rocoluc a EAC jsou podniky třídy II a v době podání stížnosti byly držiteli licencí B pro offline činnost a B+ pro online činnost.

⁽¹⁶⁾ „Arrêté royal relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV“. Zveřejněno v belgickém úředním věstníku dne 9. května 2018.

⁽¹⁷⁾ Čl. 43/4 odst. 2 třetí věta třetí odrážka zákona o hazardních hrách.

⁽¹⁸⁾ Podle čl. 43/4 odst. 2 třetí věty třetí odrážky zákona o hazardních hrách „Les établissements de jeux de hasard de classe IV sont des lieux exclusivement destinés à engager des paris autorisés conformément à la présente loi pour le compte de titulaires de la licence de classe F1. L'engagement de paris requiert une licence de classe F2.“

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

[...]

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

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

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

— La vente de journaux spécialisés, de magazines de sport et de gadgets ;

— La vente de boissons non alcoolisées ;

— L'exploitation de maximum deux jeux de hasard automatiques qui proposent des paris sur des activités similaires à celles engagées dans l'agence de paris. Le Roi fixe les conditions auxquelles ces jeux de hasard peuvent être exploités“.

- (48) Rozsudkem ze dne 25. června 2024 prohlásila Státní rada licence podniku Rocoluc, konkrétně licence B3892 (offline) a B3892+ (online), za protiprávní. Soudní spor ve věci platnosti těchto licencí stále probíhá ⁽¹⁹⁾.
- (49) Společnost The Faculty je podnikem třídy III, který je držitelem licence C, jež umožňuje provozovat nejvýše dva automatické hrací přístroje a nejvýše dva přístroje se sníženou sázkou v provozovně třídy III nebo v restauračním zařízení.

2.5 Klasifikace licencí držených podnikem Ladbrokes

- (50) Podnik Ladbrokes je zařízením třídy IV a je držitelem následujících licencí:
- Licence třídy F1 s číslem FA116428, kterou Komise pro hazardní hry udělila dne 2. února 2011 a která umožňuje provozování sázkové kanceláře třídy IV.
 - Licence třídy F2, která umožňuje přijímat sázky jménem držitele licence třídy F1 ve stálých nebo mobilních hernách třídy IV. Tato licence rovněž umožňuje přijímat sázky mimo herny třídy IV v případech uvedených v čl. 43/4 odst. 1, 5 a 2 zákona o hazardních hrách.
 - Další licence třídy F1+ umožňující provozování sázek prostřednictvím nástrojů informační společnosti („online“) s číslem FA+116482, kterou Komise pro hazardní hry udělila dne 2. dubna 2014.

2.6 „Povolení“ ad hoc pro virtuální sázky

- (51) Dne 9. února 2014 požádal podnik Ladbrokes e-mailem Komisi pro hazardní hry o vyjádření k záměru zavést nový produkt, a to sázky na virtuální sportovní události (týkající se virtuálních sázek v kamenných nebo „offline“ sázkových kancelářích).
- (52) Dne 10. února 2014 odpověděl podniku Ladbrokes e-mailem úředník Komise pro hazardní hry, který nebyl zmocněn k zastupování: „Po interní konzultaci Vám mohu sdělit, že Váš projekt je v souladu s poznámkou Komise pro hazardní hry k virtuálním sázkám offline. Z toho důvodu Vám mohu k této činnosti vyslovit souhlas“.
- (53) Po dalším e-mailem zaslaném dotazu podniku Ladbrokes ze dne 5. března 2015 (týkající se virtuálních sázek online) Komise pro hazardní hry téhož dne e-mailem potvrdila, že podnik Ladbrokes může provozovat virtuální sázky online.
- (54) Dne 9. září 2015 dospěla Komise pro hazardní hry v návaznosti na reakce obdržené z odvětví k „novým poznatkům“ ohledně klasifikace virtuálních sázek a zřídila subkomisi, která měla prošetřit, zda je k regulaci virtuálních sázek zapotřebí právních kroků.
- (55) Kromě podniku Ladbrokes podali v letech 2015 a 2016 Komisi pro hazardní hry žádosti o povolení nabízet virtuální sázky také dva další provozovatelé heren třídy IV, Stanleybet ⁽²⁰⁾ a Sagevas ⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ Rozsudek licence formálně nezrušil, neboť v bodě 4 výroku se Státní rada rozhodla otázku znovu otevřít, aby generální advokát mohl zaujmout stanovisko k žádosti Komise pro hazardní hry o zrušení licence. Dopisem ze dne 16. července 2024 sice Komise pro hazardní hry tuto žádost stáhla, avšak Státní rada licence podniku Rocoluc formálně nezrušila, výše citovaný rozsudek má nicméně účinky v podobě neplatnosti licencí podniku Rocoluc.

⁽²⁰⁾ Belgický podnik Stanleybet Belgium S.A. (dále jen „Stanleybet“) byl zřízen jako mezinárodní pobočka společnosti Stanley Leisure plc, která se zabývala sportovními sázkami a byla založena v roce 1958 v Belfastu v Severním Irsku. V roce 2005 zahájil podnik Stanleybet činnost v Belgii a nabízel své produkty v sázkových kancelářích a knihkupectvích. Podnik Stanleybet je na základě licence Komise pro hazardní hry oprávněn nabízet sázky offline. Belgičtí hráči mohou v některých kancelářích využít také „živé sázky“ a sázet na různé události v reálném čase.
Viz https://urldefense.com/v3/_https://shops.stanleybet.be/About_us.

⁽²¹⁾ Podnik Sagevas S.A. (dále jen „Sagevas“) je společnost zapsaná v obchodním rejstříku v Belgii pod číslem BE 832 457 166, které belgická Komise pro hazardní hry udělila licenci číslo FA1 16764. Jedná se o provozovatele herny třídy IV, který nabízí online sportovní sázky a v Belgii působí pod obchodní značkou betFIRST, viz <https://betfirst.dhnet.be/en/support/about-us/>.

- (56) Konkrétně dne 28. října 2015 požádal podnik Stanleybet o „povolení“ k provozování virtuálních sázek. Komise pro hazardní hry odpověděla, že vzhledem k nedávnému zřízení subkomise se bude žádostí zabývat až poté, co budou známy výsledky její činnosti. Podnik Stanleybet podal druhou žádost dne 17. června 2016. Komise pro hazardní hry původně odpověděla, že podaná dokumentace je neúplná. Poté, vzhledem k plánované schůzce na téma virtuálních sázek ohlášené na příští měsíc, dne 3. listopadu 2016 odpověděla, že se projednává regulační podnět týkající se virtuálních sázek.
- (57) V roce 2016 napsal Komisi pro hazardní hry dne 23. srpna 2016 také další provozovatel, podnik Sagevas. Komise pro hazardní hry považovala jeho žádost za neúplnou. Později, dne 3. listopadu 2016, tedy ve stejný den jako podniku Stanleybet, odpověděla Komise pro hazardní hry podniku Sagevas ve stejném duchu jako podniku Stanleybet, že se projednává regulační podnět týkající se virtuálních sázek.
- (58) Ve zprávě z ledna 2016 ⁽²²⁾ subkomise doporučila vytvořit zvláštní právní rámec pro virtuální sázky offline a pozastavit platnost rámcového oznámení ze dne 1. července 2015. Doporučila rovněž pozastavit platnost „povolení“ uděleného podniku Ladbroke, a to s účinností ode dne 1. dubna 2016, aby bylo zajištěno přechodné období v souladu s obvyklou správní praxí ⁽²³⁾.
- (59) Dne 13. ledna 2016 přijala Komise pro hazardní hry na základě doporučení subkomise k nutnosti přizpůsobit regulační rámec první přechodné rozhodnutí ⁽²⁴⁾, kterým pozastavila platnost rámcového oznámení z roku 2015 s účinností ode dne 1. června 2016, spolu s výkladem stávajících pravidel zákona o hazardních hrách poskytnutým podniku Ladbroke (tzv. „povolení“). Komise pro hazardní hry ve svém rozhodnutí uvedla, že „současná právní úprava virtuálních sázek offline v podobě oznámení ze dne 1. července 2015 nestanoví pro tyto hry odpovídající rámec“.
- (60) Dne 1. června 2016 ⁽²⁵⁾ a 2. ledna 2017 ⁽²⁶⁾ přijala Komise pro hazardní hry další dvě přechodná rozhodnutí, kterými se pozastavuje platnost rámcového oznámení a právo podniku Ladbroke provozovat virtuální sázky do 30. června 2017 „z důvodu právní jistoty“.

2.7 Pozastavení platnosti „povolení“ pro virtuální sázky

- (61) Dne 31. května 2017 vydal nizozemskojazyčný soud prvního stupně v Bruselu ⁽²⁷⁾ na návrh stěžovatelů mezitímní rozsudek proti belgickému státu. Soud měl za to, že virtuální sázky mají na první pohled znaky jak sázkových, tak automatických hazardních her, aniž by však virtuální sázky s jistotou zařadil do jedné z uvedených dvou kategorií. Soud nařídil belgickému státu, aby pozastavil platnost „povolení“ uděleného podniku Ladbroke s výhradou rozhodnutí ve věci samé nebo vytvoření regulačního rámce pro virtuální sázky. Belgický stát podal proti tomuto rozsudku opravné prostředek, který neměl odkladný účinek. Aby vyhověla tomuto rozsudku, rozhodla se Komise pro hazardní hry ukončit odklad pozastavení platnosti oznámení ze dne 1. července 2015, jehož platnost tak byla pozastavena dne 1. července 2017.

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

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

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

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

⁽²⁶⁾ Odkaz pochází ze zápisu ze zasedání Komise pro hazardní hry ze dne 2. ledna 2017, kde se uvádí: „Décision: La décision du 13 janvier 2016 est suspendue jusqu'au 30/06/2017 et aucune nouvelle autorisation d'exploiter ne sera mise à l'agenda: il n'y a pas d'objections.“ Uváděly to i internetové stránky Komise pro hazardní hry: „2.1.2017: Note paris virtuels - Au cours de la réunion extraordinaire de la Commission des jeux de hasard d.d. 2 janvier 2017 on a décidé de prolonger la note d.d. 13/01/2016 concernant les paris virtuels jusqu'à 30/06/2017.“

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

- (62) V důsledku toho nebylo žádnému provozovateli, včetně podniku Ladbrokes, povoleno poskytovat virtuální sázky v Belgii.
- (63) Navzdory tomuto pozastavení platnosti podnik Ladbrokes nepřestal ve svých sázkových kancelářích nabízet virtuální sázky. V důsledku toho několik provozovatelů hazardních her zahájilo proti podniku Ladbrokes soudní řízení, aby zajistili, že se tento podnik zdrží provozování přístrojů pro virtuální sázky ⁽²⁸⁾.
- (64) V rozsudku ze dne 19. září 2019 Státní rada rozhodla, že prostřednictvím rámcového oznámení ze dne 1. července 2015 Komise pro hazardní hry „umožnila, aniž by k tomu byla zmocněna, pořádání [virtuálních sázek], zatímco zákon ze dne 7. května 1999 to neumožňoval“. Státní rada proto zrušila platnost tří rámcových oznámení ze dne 12. ledna 2012, 17. dubna 2013 a 1. července 2015 a přechodného rozhodnutí ze dne 2. ledna 2017, které podle Rady prodloužilo účinnost oznámení ze dne 1. července 2015 a v němž se výslovně odkazuje na skutečnost, že žádost o provozování virtuálních sázek nelze zařadit na pořad jednání Komise pro hazardní hry.

2.8 Předběžná zjištění v rozhodnutí o zahájení řízení a doplňujícím rozhodnutí o zahájení řízení

2.8.1 Předběžná zjištění uvedená v rozhodnutí o zahájení řízení

- (65) Na základě informací, které poskytli stěžovatelé, podnik Ladbrokes a belgické orgány, Komise v rozhodnutí o zahájení řízení posoudila tvrzení o možné podpoře podniku Ladbrokes za údajné výlučné právo provozovat virtuální sázkové služby v Belgii.
- (66) Rozhodnutí o zahájení řízení vycházelo z informací, které měla Komise k dispozici v okamžiku jeho přijetí a které jí poskytly belgické orgány a třetí strany. Komise zaujala předběžné stanovisko, že sporné opatření může být státní podporou, neboť může:
- udělovat podniku Ladbrokes výhodu poskytnutou ze státních prostředků v podobě *de facto* výlučného práva poskytovat virtuální sázky v Belgii, aniž by za toto právo zaplatila odpovídající náhradu,
 - být selektivní, neboť sporné opatření se vztahovalo pouze na podnik Ladbrokes,
 - být přičitatelné Belgii, neboť povolení udělené podniku Ladbrokes, jakož i rámcové oznámení, na jehož základě bylo toto povolení uděleno, přijala Komise pro hazardní hry, která je veřejným orgánem,
 - narušovat hospodářskou soutěž a ovlivňovat obchod mezi členskými státy, neboť dotyčná podpora je provozní podporou, která posiluje postavení podniku Ladbrokes ve srovnání s jeho konkurenty, a oblast hazardních her je liberalizovaným, konkurenčním trhem, na němž kromě podniku Ladbrokes působí v Belgii několik subjektů, jako jsou stěžovatelé, a podnik Ladbrokes působí v několika dalších členských státech.
- (67) Na tomto základě Komise předběžně dospěla k závěru, že podnik Ladbrokes měl v určitém období mezi 10. únorem 2014 (e-mail o udělení povolení k činnosti podniku Ladbrokes) a 4. květnem 2018 (přijetí královského nařízení z roku 2018, které upravuje virtuální sázky offline a provozovny s povolením k činnosti) *de facto* výlučné právo poskytovat virtuální sázky v Belgii, aniž by platil zvláštní (licenční) poplatek.

⁽²⁸⁾ Řízení zahájené dne 7. srpna 2017 u Obchodního soudu v Bruselu. V rozsudku ze dne 28. března 2018 (A/17/03428) soud nařídil podniku Ladbrokes, aby se od třetího dne po oznámení rozsudku zdržel provozování přístrojů pro virtuální sázky pod sankcí penále ve výši 10 000 EUR za každý den prodlení.

- (68) Je třeba poznamenat, že některé skutečnosti a okolnosti popsané v rozhodnutí o zahájení řízení se po přijetí uvedeného rozhodnutí změnily. V návaznosti na řízení zahájená stěžovateli na vnitrostátní úrovni belgická Státní rada dne 7. května 2021 se zpětnou účinností zrušila královské nařízení z roku 2018 ⁽²⁹⁾. Konstatovala, že:
- podmínky pro provozování automatických hazardních her pro virtuální sportovní události stanovené v královském nařízení z roku 2018 byly neúplné. Tím, že prostřednictvím přechodného režimu stanoveného v člancích 19 a 20 královského nařízení z roku 2018 ⁽³⁰⁾ umožnilo provozování hazardních her pro virtuální sportovní události v době, kdy ještě nebyly stanoveny všechny podmínky pro jejich provozování, tudíž královské nařízení z roku 2018 porušilo článek 43/4 § 2 odst. 3 zákona o hazardních hrách,
 - žádný dostatečný právní základ neumožňuje králi přenést na Komisi pro hazardní hry pravomoc přijmout protokol (podle článku 15 královského nařízení z roku 2018) ⁽³¹⁾ obsahující regulační normy, ať už se týkají podrobných nebo technických záležitostí. Vzhledem k tomu, že samotné zrušení článku 15 by vedlo k revizi královského nařízení z roku 2018, neboť by je ponechalo v účinnosti, aniž by byly vyžadovány všechny provozní podmínky, které král považuje za nezbytné, bylo nutné zrušit královské nařízení z roku 2018 v plném rozsahu.

2.8.2 Předběžná zjištění uvedená v doplňujícím rozhodnutí o zahájení řízení

- (69) Po zrušení královského nařízení z roku 2018 předložili stěžovatelé a belgické orgány další připomínky a informace popsané v kapitolách 3 a 4 níže. Na tomto základě přijala Komise doplňující rozhodnutí o zahájení řízení.
- (70) Podle původního předběžného stanoviska Komise podnik Ladbrokes pravděpodobně požíval *de facto* výlučného práva, a tudíž i podpory nejdříve od 10. února 2014 a nejpozději do 4. května 2018. Komise toto předběžné stanovisko změnila tím, že v doplňujícím rozhodnutí o zahájení řízení prodloužila možnou dobu trvání opatření až do dnešního dne.
- (71) Komise konstatovala, že bude muset prozkoumat, zda důsledky přechodného opatření obsaženého v člancích 19 a 20 královského nařízení z roku 2018 zvýhodňují podnik Ladbrokes, neboť je jediným provozovatelem, který může nadále využívat virtuální sázkové terminály, které provozoval před přijetím královského nařízení z roku 2018, aniž by musel tyto hry uvést do souladu s protokolem, který má přijmout Komise pro hazardní hry podle článku 15 královského nařízení z roku 2018 (39. bod odůvodnění doplňujícího rozhodnutí o zahájení řízení).
- (72) Komise proto dospěla k pozměněnému předběžnému závěru, že podnik Ladbrokes měl pravděpodobně *de facto* výlučné právo poskytovat virtuální sázky v Belgii nejdříve od 10. února 2014 (49. bod odůvodnění doplňujícího rozhodnutí o zahájení řízení).

⁽²⁹⁾ Belgická státní rada, rozsudek č. 250.535 ze dne 7. května 2021.

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

Článek 20 královského nařízení z roku 2018 stanoví: „Après l'adoption, par la Commission des jeux de hasard, du protocole visé à l'article 15, alinéa 2, le titulaire de licence de classe F2 dispose d'un délai de trois mois pour se conformer audit protocole“.

Podle belgické Státní rady je účelem těchto dvou ustanovení umožnit držiteli licence třídy F2 obnovit provozování hracích přístrojů pro virtuální sportovní události, které provozoval, jakmile vstoupí v platnost královské nařízení z roku 2018, a požadovat po něm pouze to, aby své hrací přístroje uvedl do souladu s protokolem (podle článku 15), který přijme Komise pro hazardní hry tři měsíce po přijetí nařízení.

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

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

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

- (73) Je třeba poznamenat, že jak v rozhodnutí o zahájení řízení (60. bod odůvodnění), tak v doplňujícím rozhodnutí o zahájení řízení (42. bod odůvodnění) Komise shledala, že belgické orgány nepředložily žádné důvody na podporu tvrzení, že sporné opatření může být slučitelné s vnitřním trhem. Komise rovněž neměla žádné indicie, že by toto opatření, pokud by představovalo státní podporu, mohlo být považováno za slučitelné s vnitřním trhem.

3. PŘIPOMÍNKY TŘETÍCH STRAN K ROZHODNUTÍ O ZAHÁJENÍ A DOPLŇUJÍCÍMU ROZHODNUTÍ O ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ

3.1 Připomínky stěžovatelů

- (74) Stěžovatelé Rocoluc a EAC předložili své připomínky k rozhodnutí o zahájení řízení dne 18. listopadu 2020, zatímco jejich sesterská společnost The Faculty zaslala stížnost dne 23. února 2024. Shrnutí všech tří stížností, jakož i jejich následné doplňující připomínky a informace poskytnuté během šetření jsou uvedeny níže.

3.1.1 Připomínky k vylučnosti podniku Ladbrokes

- (75) Ve svém podání ze dne 18. listopadu 2020 stěžovatelé Rocoluc a EAC uvedli, že jak podnik Ladbrokes, tak belgický stát jednaly s cílem zachovat protiprávní právo podniku Ladbrokes provozovat virtuální sázky a odradit podniky Rocoluc a EAC od kroků směřujících proti tomuto protiprávnímu stavu.
- (76) Podniky Rocoluc a EAC tvrdí, že královské nařízení z roku 2018 neumožňuje provozovatelům heren třídy IV legálně nabízet virtuální sázky v Belgii. Nelze proto mít za to, že královské nařízení z roku 2018 ukončilo protiprávní státní podporu. Podniky Rocoluc a EAC rovněž poskytují dodatečné informace o výši protiprávní státní podpory, jejíž zpětné získání od podniku Ladbrokes by Komise měla belgickým orgánům nařídit.
- (77) Podnik The Faculty ve své stížnosti ze dne 23. února 2024 nicméně upozorňuje, že na rozdíl od stížnosti podané podniky Rocoluc a EAC je jeho stížnost zaměřena konkrétně na podporu spojenou s nabídkou tzv. „offline“ nebo „kamenných“ virtuálních sázkových her v sázkových kancelářích podniku Ladbrokes. Podnik The Faculty dále konstatuje, že jako provozovatel herny třídy III nemůže být aktivní na internetu, a proto jej nabídka virtuálních sázkových her prostřednictvím internetových stránek podniku Ladbrokes nijak negativně neovlivnila.
- (78) Podle stěžovatelů podnik Ladbrokes získal povolení *ad hoc* mimo právní rámec prostřednictvím dvou e-mailů ze strany Komise pro hazardní hry ze dne 10. února 2014 (pro virtuální sázky offline v sázkových kancelářích podniku Ladbrokes) a 5. března 2015 (pro virtuální sázky online na internetových stránkách podniku Ladbrokes).
- (79) Podle názoru stěžovatelů údajná podpora zahrnuje státní prostředky, protože povolení *ad hoc* ve prospěch podniku Ladbrokes bylo uděleno bezplatně. Belgické orgány se tedy vzdaly svého práva na významnou část příjmů státu a poskytly podniku Ladbrokes hospodářskou výhodu. Pokud jde o přičitatelnost údajné podpory, stěžovatelé zdůrazňují, že Komise pro hazardní hry je správním orgánem zřízeným v rámci Federální veřejné služby pro spravedlnost, a spadá tedy do působnosti ministra spravedlnosti.
- (80) Stěžovatelé uvádějí, že výlučné právo a odpovídající údajná státní podpora v souvislosti s virtuálními sázkovými hrami offline byly uděleny dne 10. února 2014, protože protiprávní rámcová oznámení Komise pro hazardní hry byla výslovně koncipována tak, aby podniku Ladbrokes umožnila výlučné provozování virtuálních sázek. Základní chybou Komise pro hazardní hry tedy nebylo odmítnutí odejmout podniku Ladbrokes povolení *ad hoc* z ledna 2016, ale zrušit původní udělení povolení z února 2014.
- (81) Pokud jde o datum ukončení podpory, stěžovatelé navíc zdůrazňují, že po zrušení královského nařízení z roku 2018 rozsudkem Státní rady ze dne 7. května 2021 je třeba královské nařízení z roku 2018 považovat za neexistující a nelze je považovat za akt umožňující využívání virtuálních sázek v Belgii. To rovněž znamená, že datum 4. května 2018, kdy bylo přijato zrušené královské nařízení z roku 2018, již není relevantní pro posouzení doby trvání údajné státní podpory poskytnuté podniku Ladbrokes.

- (82) V této souvislosti stěžovatelé tvrdí, že rozsudek Státní rady by potvrdil, že podnik Ladbrokes ve skutečnosti využíval selektivní opatření podpory pro virtuální sázky offline nejméně do 7. května 2021. Státní rada ve svém stanovisku uvedla, že jediným účelem přechodného opatření stanoveného v článku 19 královského nařízení z roku 2018 bylo umožnit držiteli licence F2, tedy podniku Ladbrokes, aby obnovil provozování virtuálních sázkových terminálů, které provozoval před přijetím královského nařízení z roku 2018, a nemusel tyto hry uvést do souladu s protokolem, který má přijmout Komise pro hazardní hry podle článku 15 královského nařízení z roku 2018.
- (83) Královské nařízení z roku 2018 proto stanovilo, že s výjimkou podniku Ladbrokes, na který se vztahuje výše uvedené přechodné opatření, nelze virtuální sázky nabízet, dokud nebude přijat uvedený protokol. Podle názoru stěžovatelů proto královské nařízení z roku 2018 pouze formalizovalo faktický monopol podniku Ladbrokes. Uvádějí však, že na toto stanovisko by belgická Státní rada nepřistoupila. Rada dospěla k názoru, že přechodné opatření, které by podniku Ladbrokes umožnilo nabízet virtuální sázkové hry předtím, než budou virtuální sázky s konečnou platností právně upraveny přijetím právního aktu, který stanoví nezbytné podmínky virtuálních sázek (mimo jiné místo, kde je lze nabízet), nebylo v souladu se zákonem o hazardních hrách.
- (84) Podnik The Faculty rovněž tvrdí, že několik provozovatelů hazardních her s úspěchem podalo žalobu proti belgickému státu a/nebo podniku Ladbrokes. Odvolává se na rozsudek ze dne 28. března 2018, v němž Obchodní soud v Bruselu rozhodl ve prospěch belgického profesní federace majitelů pohostinských zařízení (*La Fédération des cafés de Belgique* ASBL) a nařídil podniku Ladbrokes, aby ukončil svou činnost v oblasti virtuálních sázek offline. Podle podniku The Faculty byl tento rozsudek později potvrzen odvolacím soudem v rozsudku ze dne 9. srpna 2019.

3.1.2 Připomínky k použitelnému rámci pro virtuální sázky v Belgii

- (85) Za prvé, pokud jde o použitelný právní rámec, podniky Rocoluc a EAC zdůrazňují, že virtuální sázky jsou „hybridní“ hazardní hra, která se nachází na pomezí sázek a automatických hazardních her. V této souvislosti citují vyjádření belgických orgánů, podle něhož „není snadné [tento hybridní produkt] klasifikovat ve stávajícím právním rámci daném zákonem o hazardních hrách“.
- (86) Znovu zdůrazňují, že údajné výlučné právo udělené podniku Ladbrokes bylo podle belgického práva zjevně protiprávní, neboť bylo založeno na nesprávné kvalifikaci virtuálních sázek.
- (87) Za druhé tvrdí, že pochybnosti belgických orgánů o právní hodnotě rámcových oznámení přijatých Komisí pro hazardní hry (49. bod odůvodnění rozhodnutí o zahájení řízení) jsou mimořádně patřičné. Zejména poukazují na to, že v rámci probíhajícího řízení před vnitrostátními soudy belgické orgány jednoznačně potvrdily, že povolení udělené podniku Ladbrokes k provozování virtuálních sázek v Belgii nebylo „tradiční“ licencí k provozování hazardních her, ale povolením „*ad hoc*“, a že virtuální sázky jsou činností, která „není upravena zákonem o hazardních hrách“. Podle jejich názoru toto prohlášení jasně vyvrací argumentaci, že povolení podniku Ladbrokes nabízet virtuální sázky bylo založeno na národním referenčním systému pro sázení a bylo jeho součástí. Kromě toho zdůrazňují, že pochybnosti vyjádřené belgickými orgány nelze vypořádat na základě skutečnosti, že Komise pro hazardní hry uložila podniku Ladbrokes dočasné pozastavení licence za to, že po 1. červenci 2017 nepřestal poskytovat virtuální sázky. Argumentují také tím, že Státní rada v rozsudku ze dne 19. září 2019 rozhodla, že zákon o hazardních hrách neumožňuje pořádání virtuálních sázek, a proto zrušila rámcová oznámení.
- (88) Za třetí připomínají, že otázky týkající se zveřejnění rámcových oznámení uvedených v rozhodnutí o zahájení řízení v poznámkách pod čarou č. 5 až 7 a ve 49. bodě odůvodnění již byly vyřešeny v rámci řízení o zrušení těchto rámcových oznámení před belgickou Státní radou. V rámci tohoto řízení podnik Rocoluc prokázal, že původní rámcová oznámení ze dne 12. ledna 2012 a 17. dubna 2013 nebyla zveřejněna, ale byla podniku Rocoluc sdělena až dne 14. dubna 2017 v rámci soudního řízení proti belgickému státu. Komise pro hazardní hry údajně tato zjištění nezpochybnila. Státní rada proto rozhodla, že podnik Rocoluc může rozšířit svou žalobu o tato rámcová oznámení.

- (89) Za čtvrté uvedli, že ačkoli bylo královské nařízení z roku 2018 přijato ve snaze napravit protiprávní povahu virtuálních sázek, Komise pro hazardní hry stále nepřijala protokol s „nezbytnými technickými požadavky na hazardní hry týkající se virtuálních sportovních událostí“, který je uveden v článku 15 královského nařízení z roku 2018.

3.1.3 Připomínky k vnitrostátním právním řízením v souvislosti s virtuálními sázkami

- (90) V této souvislosti podniky Rocoluc a EAC tvrdí, že v rozporu s tím, co Komise patrně naznačuje (21. bod odůvodnění rozhodnutí o zahájení řízení), vnitrostátní soudní řízení o zákonnosti rámcových oznámení nesouviselo se skutečným pozastavením účinnosti rámcových oznámení a *ad hoc* povolení podniku Ladbroke k provozování virtuálních sázek ke dni 1. července 2017. Informují rovněž o žalobě podniku Stanleybet na náhradu škody podané proti belgickému státu dne 14. prosince 2016, po níž Soudní dvůr nařídil belgickému státu nahradit podniku Stanleybet vzniklou škodu.
- (91) Stěžovatelé rovněž informovali útvary Komise, že dne 28. března 2017 podaly také podniky Rocoluc a EAC žalobu na náhradu škody proti belgickým orgánům. Řízení dosud probíhá z důvodu prodloužení ve věcech projednávaných u Odvolacího soudu v Bruselu.
- (92) Dále vysvětlují, že odvolání podané podnikem Ladbroke proti příkazu k ukončení a zdržení se jednání ze dne 15. února 2018 stále projednává Odvolací soud v Bruselu. Odvolací soud v Bruselu však vydal rozsudek ve věci odvolání podniku Ladbroke proti rozhodnutí Obchodního soudu v Bruselu ze dne 28. března 2018. Odvolací soud ve svém rozsudku ze dne 9. srpna 2019 zamítl odvolání podniku Ladbroke a potvrdil předchozí příkaz vydaný vůči podniku Ladbroke k ukončení virtuálních sázek. Podniky Rocoluc a EAC však byly informovány, že Fédération des Cafés de Belgique ASBL⁽³²⁾ (dále jen „FedCaf“) a belgické orgány uzavřely dohodu, podle níž se federace zdrží dalších kroků proti podniku Ladbroke.
- (93) A konečně také podnik Rocoluc opakuje své stanovisko, že královské nařízení z roku 2018 přehlíží hybridní povahu virtuálních sázek a že přechodné ustanovení článku 19 královského nařízení z roku 2018 protiprávně odměňuje podnik Ladbroke za to, že včas nezastavil protiprávní využívání virtuálních sázek, a zaručuje, aby mohl podnik Ladbroke nadále využívat svého povolení *ad hoc*.

3.1.4 Připomínky k době trvání údajné státní podpory podniku Ladbroke

- (94) Podniky Rocoluc a EAC mají za to, že výlučné právo a odpovídající údajná státní podpora poskytnuté podniku Ladbroke byly uděleny dne 10. února 2014. Připomínají, že rámcová oznámení, která považují za protiprávní, byla od samého počátku koncipována tak, aby podniku Ladbroke umožnila výlučně provozovat v Belgii virtuální sázky. Rámcová oznámení z let 2012 a 2013 byla přijata na základě žádosti podniku Ladbroke a nebyla zveřejněna. Teprve po oznámení v září 2015 v souvislosti se zřízením zvláštní subkomise byli ostatní provozovatelé hazardních her informováni o protiprávním rámci pro virtuální sázky.
- (95) Podle názoru stěžovatelů Komise pro hazardní hry poté, co byli ostatní provozovatelé informováni o možnostech nabízet virtuální sázky, ostatním provozovatelům provozování virtuálních sázek odešla. Podle stěžovatelů zůstala konkrétně žádost podniku Stanleybet o povolení podaná dne 28. října 2015 bez odpovědi, zatímco podnik Ladbroke obdržel dne 10. února 2014 a 5. března 2015 potvrzení k poskytování virtuálních sázek v kamenných a online hernách za méně než jeden den. Tvrdí, že pro toto rozdílné zacházení neexistuje žádné objektivní opodstatnění.
- (96) V reakci na zjištění Komise, že výlučné právo skončilo nejpozději dne 4. května 2018 nebo nejdříve dne 1. července 2017 (55. bod odůvodnění rozhodnutí o zahájení řízení), zastávají podniky Rocoluc a EAC názor, že k datu 4. května 2018 (tj. datum přijetí královského nařízení z roku 2018) nebylo preferenční zacházení s podnikem Ladbroke ukončeno, a toto datum tudíž nelze považovat za datum, od něhož již podnik Ladbroke neměl prospěch z protiprávní státní podpory.

⁽³²⁾ FedCaf Belgium je nezisková organizace založená 1. června 2011. FedCaf Belgium je organizace, která hájí zájmy belgických majitelů kaváren. Viz: <http://www.fedcaf.be>.

- (97) Kromě toho opakují, že Komise pro hazardní hry nepřijala protokol stanovený v článku 15 královského nařízení z roku 2018 s „nezbytnými technickými požadavky na hazardní hry týkající se virtuálních sportovních událostí“, což znamená, že do té doby bylo jakékoli provozování virtuálních sázek považováno za protiprávní. Při neexistenci obecných, jasných a transparentních kritérií belgické orgány nutně měly při povolování a kontrole virtuálních sázek v Belgii široký prostor pro uvážení. Jakkoli tedy podnik Ladbroke v současné době již není jediným provozovatelem, který v Belgii nabízí virtuální sázky, tolerance belgického státu vůči službám virtuálních sázek nabízeným jedním provozovatelem (nebo několika provozovateli) by tudíž stále zakládala selektivní státní podporu poskytnutou tomuto provozovateli (těmto provozovatelům).

3.1.5 Připomínky k výši podpory

- (98) Podniky Rocoluc a EAC mají za to, že Komise bude schopna přesně určit výši podpory, kterou podnik Ladbroke obdržel, a proto vyzývají Komisi, aby sama určila výši podpory a úroků, které mají belgické orgány získat zpět.
- (99) Stěžovatelé předkládají tabulku s odhadem podpory, kterou podnik Ladbroke údajně obdržel, a to na základě hrubých příjmů ze sázek v sázkových kancelářích Ladbroke v roce 2017. Stěžovatelé tvrdí, že referenčně lze využít úplatu, kterou Národní loterie zaplatila výměnou za výlučné právo provozovat loterijní hry.

3.1.6 Připomínky ke zrušení královského nařízení z roku 2018 v roce 2021 se zpětnou účinností

- (100) Po přijetí rozhodnutí o zahájení řízení obdržela Komise dne 26. května 2021 od stěžovatelů další podání, v nichž Komisi informovali, že dne 7. května 2021 bylo královské nařízení z roku 2018 zrušeno se zpětnou účinností (což znamená, že by mělo být považováno za neexistující) a nelze mít za to, že ukončilo údajnou podporu poskytnutou podniku Ladbroke.
- (101) Pokud jde o dobu trvání údajné podpory, stěžovatelé zastávají názor, že v návaznosti na rozsudek Státní rady ze dne 7. května 2021 bude královské nařízení z roku 2018 v belgickém právu považováno za neexistující, a nelze je tedy považovat za akt umožňující využívání virtuálních sázek v Belgii. To rovněž znamená, že datum 4. května 2018, kdy bylo přijato zrušení královského nařízení z roku 2018, již není relevantní pro posouzení doby trvání údajné státní podpory poskytnuté podniku Ladbroke.
- (102) Kromě toho stěžovatelé uvedli, že výše uvedený rozsudek Státní rady potvrzuje, že podnik Ladbroke využíval selektivní opatření podpory nejméně do 7. května 2021. Podle jejich názoru by belgické orgány nadále tolerovaly činnosti podniku Ladbroke v oblasti virtuálních sázek, přestože jsou tyto činnosti podle belgických zákonů protiprávní.
- (103) Stěžovatelé mají za to, že rozsudek Státní rady ze dne 7. května 2021 potvrdil, že jediným účelem přechodného opatření stanoveného v článku 19 královského nařízení z roku 2018 bylo umožnit „držiteli licence F2“⁽³³⁾, tedy podniku Ladbroke, aby obnovil provozování virtuálních sázkových terminálů, které provozoval před přijetím královského nařízení z roku 2018, a nemusel tyto hry uvést do souladu s protokolem, který má přijmout Komise pro hazardní hry podle článku 15 královského nařízení z roku 2018.

3.1.7 Argumenty stěžovatelů pro rozšíření rozhodnutí o zahájení řízení

- (104) Na schůzce s útvary Komise dne 23. února 2023 stěžovatelé EAC a Rocoluc zopakovali žádost o vydání opravného rozhodnutí o zahájení řízení, kterým by se prodloužila doba trvání údajné podpory. Zejména tvrdili, že zrušení královského nařízení z roku 2018 se zpětnou účinností představuje podstatnou změnu. Příslušné období šetření by proto mělo být prodlouženo: i) do 7. května 2021 pro virtuální sázky offline, protože po tomto datu nesmí žádný provozovatel provozovat ani skutečně provozovat virtuální sázky offline, a ii) na dobu neurčitou pro virtuální sázky online, protože jakkoli to v současné době není povoleno, podnik Ladbroke stále nabízí virtuální sázky online.

⁽³³⁾ Stěžovatelé se domnívají, že podle použití jednotného čísla byl podnik Ladbroke jediným adresátem přechodného opatření.

- (105) Podle stěžovatelů je třeba mít za to, že zrušení královského nařízení z roku 2018, které upravovalo pouze virtuální sázky offline, má stejné důsledky i pro virtuální sázky online. Navzdory zrušení královského nařízení z roku 2018 však podnik Ladbrokes stále nabízel virtuální sázky online.
- (106) Dne 23. února 2024 obdržela Komise podání od podniku The Faculty, který je držitelem třídy III s licencí kategorie C. Podání se týká téhož sporného opatření, ale výhradně v souvislosti s údajnou podporou spojenou s nabídkou virtuálních sázkových her offline v sázkových kancelářích podniku Ladbrokes. Podnik The Faculty tvrdil, že jako provozovatel herny třídy III nemůže být činný online, a proto nebyl nabídkou virtuálních sázkových her prostřednictvím webových stránek podniku Ladbrokes negativně ovlivněn.

3.1.8 Připomínky k doplňujícímu rozhodnutí o zahájení řízení

- (107) Úvodem podniky Rocoluc a EAC poukazují na podstatnou chybu v 8. a 24. bodě odůvodnění doplňujícího rozhodnutí o zahájení řízení, v němž se nesprávně uvádí, že stěžovatelé a Komise se sešli dne 23. února 2023 namísto dne 16. února 2023.
- (108) Za druhé, pokud jde o definici virtuálních sázek, podniky Rocoluc a EAC odkazují na svou stížnost ze dne 1. března 2019, v níž vysvětlují, že virtuální sázky se týkají „hybridního“ produktu, který se uskutečňuje na rozhraní mezi reálným sázením a automatickými hazardními hrami. Ačkoli belgické orgány výslovně potvrdily, že virtuální sázky skutečně jsou hybridním produktem, ve skutečnosti vždy popíraly hybridní charakter virtuálních sázek.
- (109) Podle stěžovatelů byly virtuální sázky v kontextu rámcových oznámení Komise pro hazardní hry neoprávněně ztotožněny s reálnými sázkami, zatímco v královském nařízení z roku 2018 byly (nově) kvalifikovány jako automatická hazardní hra.
- (110) Za třetí, podniky Rocoluc a EAC opakují své připomínky týkající se posouzení doby trvání protiprávní státní podpory poskytnuté podniku Ladbrokes s odkazem na své podání ze dne 18. listopadu 2020.
- (111) V této souvislosti podniky Rocoluc a EAC zdůraznily, že údajnou „nejistotu“ v souvislosti s právním rámcem použitelným na virtuální sázky podporuje výhradně belgický stát (viz 58. až 60. bod odůvodnění).
- (112) Pokud jde o virtuální sázky online, podniky Rocoluc a EAC připomínají, že podle článku 43/8 zákona o hazardních hrách mohou být tzv. doplňkové licence A+, B+ nebo F1+ pro hazardní hry online uděleny pouze pro provozování her stejné povahy, jako jsou hry nabízené v reálném prostředí. Tvrdí, že s ohledem na toto ustanovení belgický stát již dříve rozhodl, že ad hoc povolení podniku Ladbrokes pro virtuální sázky online bylo spojeno s jeho povolením pro virtuální sázky offline. Pokud tedy podnik Ladbrokes byl jediným provozovatelem, který od belgických orgánů získal povolení *ad hoc* k provozování virtuálních sázek ve svých sázkových kancelářích, byl také jediným provozovatelem, který by mohl poskytovat virtuální sázky online, a jediným provozovatelem, který skutečně obdržel protiprávní povolení *ad hoc* k provozování virtuálních sázek online e-mailem ze dne 5. března 2015. Toto preferenční zacházení logicky přetrvalo i po vydání královského nařízení z roku 2018. Přestože bylo královské nařízení z roku 2018 zrušeno, podnik Ladbrokes nadále nabízí virtuální sázky online. Podnik Ladbrokes tedy stále využívá protiprávní státní podporu, pokud jde o virtuální sázky online.

3.2 Připomínky podniku Ladbrokes

- (113) Podnik Ladbrokes ve svém podání ze dne 18. prosince 2020 předkládá připomínky k rozhodnutí o zahájení řízení. V dodatečných podáních ze dne 22. listopadu 2024, 9. prosince 2024 a 21. ledna 2025 poskytl další připomínky.

3.2.1 Připomínky k žadatelům, kteří nemají postavení zúčastněných stran

- (114) Podnik Ladbrokes uvádí, že Státní rada rozsudkem ze dne 25. června 2024 ⁽³⁴⁾ prohlásila licence podniku Rocoluc, konkrétně licence B3892 (offline) a B3892+ (online), za protiprávní. Podle jeho názoru mohla Státní rada zrušit výše uvedené licence pouze se zpětnou účinností.
- (115) Podle podniku Ladbrokes tedy podnik Rocoluc již nemá zájem na probíhajícím řízení, neboť podle belgického práva není a nemůže být činný v odvětví hazardních her. Podnik Rocoluc proto nelze považovat za stěžovatele působícího v odvětví hazardních her nebo alespoň za legitimního konkurenta podniku Ladbrokes. Nebyl by tedy „zúčastněnou stranou“ ve smyslu čl. 24 odst. 2 nařízení Rady (EU) 2015/1589 ⁽³⁵⁾.

3.2.2 Připomínky k licencím v držení podniku Ladbrokes

- (116) Podnik Ladbrokes zdůrazňuje, že byl a stále je držitelem všech požadovaných tříd licencí udělených Komisí pro hazardní hry, tedy licencí F1, F1+ a několika licencí třídy F2, které mu umožňují přijímat sázky a organizovat a nabízet sázky v Belgii, a to jak online, tak offline. Podnik Ladbrokes dále uvádí, že v dané době bylo v Belgii třicet pět držitelů licence F1.

3.2.3 Připomínky k právnímu rámci virtuálních sázek v Belgii

- (117) Pokud jde o virtuální sázky online, podle názoru podniku Ladbrokes stačilo, aby držitel licence třídy F1+ zaslal Komisi pro hazardní hry oznámení. Podnik Ladbrokes uvádí, že tím se vysvětluje, proč v únoru 2014 úředník Komise pro hazardní hry bez pravomocí k zastupování stručným e-mailem potvrdil, že podnik Ladbrokes může zahájit offline sázky na virtuální události, a požádal o další zprávy o této činnosti.
- (118) Podnik Ladbrokes dále uvádí, že ze stejného důvodu mu dne 5. března 2015 opět úředník Komise pro hazardní hry bez pravomocí k zastupování stručným e-mailem potvrdil, že může prostřednictvím svých internetových stránek nabízet virtuální sázky online.
- (119) Podnik Ladbrokes tvrdí, že Komise pro hazardní hry nemá pravomoc měnit platné nařízení královským nařízením, které může navrhnout a spolupodepsat pouze příslušný ministr.
- (120) Podnik Ladbrokes vysvětlil, že dne 1. června 2016 Komise pro hazardní hry změnila své stanovisko. Komise pro hazardní hry i) potvrdila, že držitelé licence třídy F1 mohou podat novou žádost týkající se nabízení virtuálních sázek za podmínek stanovených v dřívějším oznámení ze dne 1. července 2015; ii) rozhodla pozastavit platnost rámcového oznámení ze dne 1. července 2015 a povolení udělených od vstupu královského nařízení z roku 2018 v platnost a iii) vzhledem k tomu, že se tento vstup v platnost očekával ke dni 1. ledna 2017, rozhodla se odložit datum pozastavení platnosti uvedeného oznámení na 1. ledna 2017.
- (121) Dne 2. ledna 2017 Komise pro hazardní hry opět odložila vstup pozastavení platnosti oznámení ze dne 1. července 2015 v platnost, tentokrát na 30. června 2017.
- (122) Komise pro hazardní hry rovněž rozhodla, že „nebude projednáváno žádné nové povolení k činnosti“. Podnik Ladbrokes uvádí, že dne 27. července 2018 uložila Komise pro hazardní hry podniku Ladbrokes sankci rozhodnutím, kterým byla podniku Ladbrokes pozastavena platnost licence FA116428 a licence FA+ 116428 na dobu jednoho dne, a to dne 3. září 2018.
- (123) Podnik Ladbrokes dále tvrdí, že otázka zákonnosti provozování virtuálních sázek jako „sázení“ zůstává otevřená. Podle jeho názoru by si argument, že by se skutečně jednalo o „sázení“, na jehož využívání se vztahují licence F1, F2 a F1+, zachoval veškeré opodstatnění. Tato otázka však stále bude předmětem jednání vnitrostátního soudu, který o ní dosud nerozhodl.

⁽³⁴⁾ Rozsudek č. 260.246.

⁽³⁵⁾ Nařízení Rady (EU) 2015/1589 ze dne 13. července 2015, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 108 Smlouvy o fungování Evropské unie (Úř. věst. L 248, 24.9.2015, s. 9, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj>).

3.2.4 Připomínky k neexistenci „povolení“ s platnými licencemi vyžadovanými k provozování virtuálních sázek

- (124) Podnik Ladbrokes předběžně odkazuje na rozhodnutí o zahájení řízení, v němž Komise uvádí, že „výkon *de facto* výlučného práva podniku Ladbrokes začal: „ne dříve než dne 10. února 2014, kdy belgická Komise pro hazardní hry (...) udělila podniku Ladbrokes e-mailem právo provozovat virtuální sázky offline (53. bod odůvodnění rozhodnutí o zahájení řízení) (...)“.
- (125) Podnik Ladbrokes tvrdí, že tato věta je věcně nesprávná, a to ve dvou ohledech. Za prvé, Komise pro hazardní hry podniku Ladbrokes neudělila žádná práva. Potvrdila pouze, že licence, které již podnik Ladbrokes drží, umožňují provozování virtuálních sázek. Za druhé, e-mail Komise pro hazardní hry ze dne 10. února 2014 nezmiňuje výlučnost. Podnik Ladbrokes jako držitel licencí F1, F1+ a F2 měl možnost nabízet virtuální sázky, totéž však platilo i pro ostatní držitele takových platných licencí. Skutečnost, že žádný jiný držitel licence F1 nepožádal Komisi pro hazardní hry o provozování virtuálních sázek, nezakládá výlučná práva podniku Ladbrokes.
- (126) Podnik Ladbrokes dále upozorňuje, že Komise pro hazardní hry je oprávněna vydávat pouze určité třídy licencí k provozování hazardních her / sázek v souladu se zákonem o hazardních hrách. Zákon o hazardních hrách neumožňuje Komisi pro hazardní hry vydávat obecně závazné pokyny. Podnik Ladbrokes vysvětlil, že si od Komise pro hazardní hry vyžádal pokyny k plánované nové činnosti, a to sázkám na virtuální události, již v roce 2011, neboť takový je osvědčený postup v regulovaném odvětví.
- (127) Vzhledem k tomu, že virtuální sázky byly považovány za sázení a všechny právní a regulační povinnosti vztahující se na sázení jsou prohlášeny za platné i pro virtuální sázky, nebylo třeba pro jejich provozování vydávat žádnou zvláštní licenci nebo povolení. Využívání virtuálních sázek již bylo zahrnuto v licencích F1, F2 a F1+. Komise pro hazardní hry proto podniku Ladbrokes neudělila licenci pro virtuální sázky.
- (128) E-maily zaslané Komisí pro hazardní hry ve dnech 10. února 2014 a 5. března 2015 byly potvrzením, že podnik Ladbrokes může provozovat činnost, protože je držitelem příslušných licencí. Tyto e-maily zaslané úředníkem Komise pro hazardní hry bez pravomocí k zastupování nelze v žádném případě považovat za formální povolení, protože je nestanoví zákon o hazardních hrách, ani nemají žádný jiný právní základ. Mohly by být považovány ze strany Komise pro hazardní hry nanejvýš za pouhé uznání toho, že zamýšlená činnost spadá do rozsahu licence F1, kterou podnik Ladbrokes již drží, a je tudíž legální.

3.2.5 Připomínky k neexistenci záměru udělit podniku Ladbrokes výlučné právo

- (129) Podnik Ladbrokes tvrdí, že Komise pro hazardní hry neměla v úmyslu výše uvedenými potvrzujícími e-maily udělit podniku Ladbrokes jakékoli výlučné právo. Podle jeho názoru by výlučnost byla v rozporu s politickým cílem belgických orgánů, kterým je „usměrňování“. S výjimkou *Loterie Nationale* (společnosti, která je zcela v rukou belgického státu) se belgické orgány snažily uspokojit poptávku zákazníků tím, že o ni nechávaly soutěžit více regulovaných subjektů. Podnik Ladbrokes navíc odkazuje na rámcová oznámení Komise pro hazardní hry, která potvrzují legálnost sázek na virtuální události pro každého držitele licence F1, ze dne 12. ledna 2012, 17. dubna 2013 a 1. července 2015. Všichni tito provozovatelé mohli zahájit virtuální sázky, ale žádný z nich to v dané době neučinil, pravděpodobně kvůli výši investic a podnikatelskému riziku.
- (130) Kromě toho byla ode dne 13. ledna 2016 (datum rozhodnutí o pozastavení platnosti rámcového oznámení z 1. července 2015) pozastavena platnost „povolení“ podniku Ladbrokes. Podnik Ladbrokes proto měl ode dne 1. června 2016 skutečně přestat nabízet virtuální sázky a toto datum bylo později změněno na 30. června 2017. Podnik Ladbrokes v této souvislosti tvrdí, že musel působit v nejistotě, že bude muset kdykoli činnost ukončit. Nelze tedy jednoznačněji potvrdit, že podniku Ladbrokes nebylo uděleno výlučné právo.

- (131) Podnik Ladbrokes upozornil, že v roce 2015 a 2016 se dva konkurenti, tj. podniky Stanleybet a Sagevas, rozhodli požádat o takové „povolení“, tj. oznámili, že budou nabízet virtuální sázky. Podle podniku Ladbrokes považovala Komise pro hazardní hry žádost podanou podnikem Stanleybet za neúplnou. Pokud jde o podnik Sagevas, ten zveřejnil, že bude provozovat virtuální sázky bez jakéhokoli „povolení“ od Komise pro hazardní hry, neboť si byl vědom, že nebude existovat žádná kontrola. Podle názoru podniku Ladbrokes Komise pro hazardní hry o tomto prohlášení výslovně informovala ve svém oznámení ze dne 2. ledna 2017, aniž by zmínila jakékoli kroky k vymáhání práva. Samotná skutečnost, že tyto žádosti byly podány, ukazuje, že všichni držitelé licence třídy F1 měli v plném rozsahu za to, že provozování virtuálních sázek je otevřeno všem držitelům licence třídy F1 a že žádný z provozovatelů se nedomníval, že podniku Ladbrokes byla udělena výlučná práva.
- (132) Kromě toho podnik Tiercé Ladbrokes SA, dceřiná společnost společnosti Entain v Belgii stejně jako Ladbrokes, také začal ve stejné době jako podnik Ladbrokes nabízet ve svých sázkových kancelářích virtuální sázky. Podnik Tiercé Ladbrokes neobdržel od Komise pro hazardní hry žádné „povolení“. Podnik Tiercé Ladbrokes je jiný právní subjekt a vzhledem k formálnosti, kterou se vyznačuje odvětvová regulace (pokud je uděleno „povolení“ nebo licence, je vždy udělena konkrétnímu právnímu subjektu), tato skutečnost rovněž ukazuje, že podniku Ladbrokes nebyla udělena žádná výlučnost.
- (133) Podnik Ladbrokes dále objasňuje, že v rozporu s předběžnými zjištěními Komise (54. bod odůvodnění rozhodnutí o zahájení řízení) Komise pro hazardní hry změnila svou politiku a rozhodla se neudělovat nová „povolení“ teprve v lednu 2017, protože vláda připravovala královské nařízení, kterým se stanoví podmínky pro virtuální sázky.
- (134) Podnik Ladbrokes tvrdí, že z právního hlediska nemělo rozhodnutí Komise pro hazardní hry o zastavení udělování „povolení“ pro virtuální sázky žádné právní důsledky. Konkrétně „povolení“, jejichž platnost Komise pro hazardní hry pozastavila, byla Komisí pro hazardní hry vydána pouze jako výkladové pokyny, ale neměla žádnou závaznou hodnotu, protože Komise pro hazardní hry v žádném případě nemůže přijímat závazná a vymahatelná obecně platná pravidla.
- (135) Proto i přes tuto změnu politiky mohli držitelé licencí třídy F1 nabízet svým zákazníkům virtuální sázky v rámci působnosti těchto licencí. Případným právním námitkám se mohli bránit argumentem, že jsou oprávněni nabízet sázky na virtuální události, jak se do roku 2016 domnívala sama Komise pro hazardní hry, a to na základě pouhého spojení stávající licence a článku 4 zákona o hazardních hrách. Práce to podnik Ladbrokes činil ode dne 1. července 2017. Virtuální sázky provozoval pouze na základě svých licencí kategorie F. Podnik Sagevas v letech 2016–2017 prohlašoval, že bude provozovat virtuální sázky i bez povolení Komise pro hazardní hry. Přesný důvod, proč se tak nakonec nestalo, není podniku Ladbrokes znám.
- (136) I v tomto případě je skutečnost, že konkurenti nezahájili virtuální sázky po lednu 2017, důsledkem:
- rozhodnutí Komise pro hazardní hry neposuzovat žádné nové žádosti o „povolení“, dokud nebude přijato královské nařízení z roku 2018 (což podle všech mělo nastat ve velmi krátké době, ale nakonec se tento předpoklad ukázal jako mylný), a,
 - rozhodnutí uvedených dvou provozovatelů nenapadnout tuto změnu politiky nebo provozovat tuto činnost pouze na základě své licence.

3.2.6 Důkazy o hospodářské soutěži na trhu virtuálních sázek

- (137) Podnik Ladbrokes tvrdí, že skutečně čelil hospodářské soutěži. Poskytl informace o virtuálních sázkových službách, které získal z písemných podání a vyhledávání na internetu.
- a) Virtuální sázky online
- (138) Podnik Ladbrokes tvrdí, že online činnosti představují významnou konkurenci pro offline aktivity podniku Ladbrokes, což Komise uznala ve svém rozhodnutí o online hrách v dánském zákoně o daněch her⁽³⁶⁾, v němž dospěla k závěru, že „on-line a kamenná kasina by měla být vnímána jako právně a skutkově srovnatelná. Jelikož hazardní hry poskytované on-line i v kamenných provozovnách představují totéž riziko, oznámené opatření se týká hazardních her poskytovaných jak on-line, tak v kamenných provozovnách“.

⁽³⁶⁾ Rozhodnutí Komise 2012/140/EU ze dne 20. září 2011 o opatření C 35/10 (ex N 302/10), které Dánsko zamýšlí provést v podobě daně hazardních her poskytovaných on-line v rámci dánského zákona o daněch hazardních her (Úř. věst. L 68 ze dne 7.3.2012, s. 3, ELI: [http://data.europa.eu/eli/dec/2012/140\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/dec/2012/140(1)/oj)).

- (139) Podnik Ladbrokes předkládá věcné důkazy o existenci několika provozovatelů nabízejících virtuální sázky online. Jeho podání obsahuje zejména snímky obrazovek internetových stránek několika provozovatelů sázkových her v Belgii. V prosinci 2014 se objevila nabídka provozovatele BetFirst.be, který poskytoval různé druhy virtuálních sázek na sportovní a jiné události. Další důkazy ukazují snímky obrazovky online nabídky sázek na virtuální události několika dalších provozovatelů:
- webové stránky Circus ⁽³⁷⁾ nabízely „virtuální sportovní události“ s jasným označením virtuálních sázek v rámci „sportovních sázek“ jako jasného protějšku „živých sázek“,
 - webové stránky Golden Vegas ⁽³⁸⁾ nabízely virtuální sázky,
 - webové stránky Bingoal ⁽³⁹⁾ nabízely také „virtueel“ v nizozemštině v podobě „virtuálního fotbalu“, „virtuálních dostihů“, „virtuálního tenisu“ a „virtuálních psích dostihů“,
 - webové stránky 36win ⁽⁴⁰⁾ nabízely „virtuální události“.

b) Virtuální sázky offline

- (140) Podnik Ladbrokes předkládá kopie několika tiketů na virtuální sportovní sázky, které byly zakoupeny za různé částky a vyhrály různé částky ve fyzických pobočkách jiného provozovatele, podniku Stanleybet, v dubnu, září a říjnu 2019. Z kopií je patrné, že tikety byly vydány podnikem Stanleybet v Belgii a mají různá sériová čísla, přičemž všechny jsou vydány pro virtuální sporty (sázky).
- (141) Podnik Ladbrokes rovněž poskytl fotografie různých obrazovek pořízené v kancelářích podniku Stanleybet. Na obrazovkách je vidět, že sázky se v dubnu 2019 konaly v jedné z kanceláří podniku Stanleybet v Belgii. Jasně také ukazují, že se jednalo o virtuální sportovní sázky.

3.2.7 Podpůrné argumenty týkající se „de facto“ výlučnosti z hlediska doby trvání údajné podpory

- (142) Podnik Ladbrokes podpůrně tvrdí, že za předpokladu, že mu bylo uděleno výlučné právo (*quod non*), byla doba, po kterou je mohl využívat, kratší, než uvádí Komise, neboť podnik Ladbrokes čelil několika právním námitkám proti své činnosti. Komise pro hazardní hry se totiž rozhodla pozastavit analýzu žádostí konkurentů o „povolení“ až 2. ledna 2017
- (143) Vzhledem k tomu, že platnost „povolení“ uděleného podniku Ladbrokes byla rovněž pozastavena s účinností od 1. července 2017, nemohou belgické orgány podniku Ladbrokes po tomto datu udělit žádnou „výlučnost“. Skutečnost, že belgický stát po 1. červenci 2017 nezažádal proti podniku Ladbrokes soudní řízení s cílem zastavit tuto činnost, neznamená udělení „výlučnosti“ s tržní hodnotou.
- (144) Podnik Ladbrokes uvádí, že dne 30. března 2018 přestal nabízet virtuální sázky, aby vyhověl doručenému soudnímu příkazu bruselského obchodního soudu, který si vyžádal svaz *Fédération des cafés de Belgique*.
- (145) Podnik Ladbrokes konečně rovněž tvrdí, že není důvod prodlužovat dobu trvání údajných opatření podpory (viz 38. až 40. bod odůvodnění doplňujícího rozhodnutí o zahájení řízení).

⁽³⁷⁾ www.circus.be.

⁽³⁸⁾ www.goldenvegas.be.

⁽³⁹⁾ www.bingoal.be.

⁽⁴⁰⁾ www.36win.be.

3.2.8 Podpůrné argumenty týkající se „de facto“ výlučnosti z hlediska výše údajné podpory

- (146) Podpůrně, i za předpokladu, že by podniku Ladbrokes byla udělena výlučnost (*quod non*), zisk z ní plynoucí by byl podstatně nižší, než uvádí Komise v rozhodnutí o zahájení řízení (oznámení pod čarou č. 26). Podnik Ladbrokes uvádí následující údaje o hrubém zisku z virtuálních sázek offline a online za období leden až červen 2017:

- a) údaje o hrubém zisku podniku Ladbrokes SA z virtuálních sázek offline za období od ledna do června 2017:

LADBROKES	LEDEN – ČERVEN 2017	leden	únor	březen	duben	květen	červen
hrubý zisk z hazardu	10 391 808	1 771 459	1 664 138	1 820 429	1 358 982	1 733 687	2 043 114
Daň	- 1 558 771	- 265 719	- 249 621	- 273 064	- 203 847	- 260 053	- 306 467
Příjmy Podíl	- 556 384	- 91 688	- 86 095	- 94 288	- 70 394	- 89 536	- 124 383
Komise	- 1 141 556	- 172 630	- 162 831	- 171 484	- 207 163	- 233 776	- 193 672
Hrubý zisk	7 135 096	1 241 423	1 165 591	1 281 592	877 578	1 150 321	1 418 592

- b) údaje o hrubém zisku z virtuálních sázek online na internetových stránkách Ladbrokes.be za období od ledna do června 2017:

	LEDEN – ČERVEN 2017	leden	únor	březen	duben	květen	červen
hrubý zisk z hazardu	182 539	33 875	21 435	18 199	38 204	35 075	35 750
Daň	- 20 079	- 3 726	- 2 358	- 2 002	- 4 202	- 3 858	- 3 932
Komise	- 11 044	- 2 049	- 1 297	- 1 101	- 2 311	- 2 122	- 2 163
Hrubý zisk	151 416	28 099	17 781	15 096	31 691	29 095	29 654

- (147) Podnik Ladbrokes tvrdí, že tyto skutečné údaje jsou výrazně nižší než 34 600 000 EUR uvedených v poznámce pod čarou 26 rozhodnutí o zahájení řízení. Podle jeho názoru by i za předpokladu, že by podnik Ladbrokes měl i) výlučné právo; ii) vyplývající odměnu (žádný z prvků nebyl prokázán), bylo právně a skutkově nesprávné předpokládat, že tržní hodnota tohoto výlučného práva byla vyšší než dosažené zisky. Taková úvaha by jinak znamenala, že hospodářský subjekt by hodlal vykonávat činnost s (velmi výraznou) ztrátou.
- (148) Co se týče použití sazby přerozdělování u *Loterie Nationale*, je neodůvodněné, neboť *Loterie Nationale* je veřejná instituce, jejímž cílem je sdílet veškeré své zisky s belgickým státem.

4. PŘIPOMÍNKY BELGICKÝCH ORGÁNŮ

- (149) Belgické orgány předložily připomínky týkající se právního rámce upravujícího virtuální sázky v Belgii a neposkytnutí státní podpory. Belgické orgány ve svých vyjádřeních tvrdí, že podniku Ladbrokes nebyla poskytnuta žádná státní podpora, pokud jde o virtuální sázky, protože neexistoval ani právní rámec, který by vyžadoval zvláštní licenci pro virtuální sázky, a Komise pro hazardní hry nevydala nebo neměla mandát vydat právně závazné povolení pro virtuální sázky.

4.1 Přípomínky k právnímu rámci pro hazardní hry v Belgii

- (150) Belgické orgány vysvětlují, že druhy licencí k provozování hazardních her definuje zákon o hazardních hrách. Pravidla jsou dále rozpracována v různých královských nařízeních. Komise pro hazardní hry provádí tato pravidla v rámci svých pravomocí. Komise pro hazardní hry může kontrolovat dodržování zákona a rozhodnout například o zahájení sankčního řízení proti držiteli licence, pouze však v rámci zákona a jeho prováděcích vyhlášek. Komise pro hazardní hry nemůže vytvářet nové licence ani zavádět nové podmínky pro získání licence ⁽⁴¹⁾. Mohla by však zúčastněným stranám poskytnout poradenství při výkladu zákona.
- (151) Pokud jde o licenci potřebnou pro provozování sázkové kanceláře, belgické orgány upřesňují, že k provozování herny třídy IV je zapotřebí licence F1 i F2.
- (152) Podle belgických orgánů může existovat vertikální integrace mezi sázkovou kanceláří a provozovatelem sázkových her, což znamená, že podnik nebo skupina podniků může být držitelem licence F1 i licence F2. Držitel licence F2 však může být také zcela nezávislý na provozovateli sázek s licenci F1, jehož sázkové produkty prodává. Kromě řádných sázkových kanceláří (tj. heren třídy IV) mohou licenci F2 získat i prodejny denního tisku, které mohou ve svých provozovnách prodávat určité sázkové produkty (i když podle jiných pravidel).
- (153) Belgické orgány dále uvádějí, že belgický zákon o hazardních hrách neobsahuje definici slova „hraní“. Hraní lze jinak formulovat jako účast na hazardních hrách. Zákon však obsahuje definici „hazardní hry“, kterou se rozumí jakákoli hra, při níž se hraje o vklad, ať už je jeho povaha jakákoli, která vede ke ztrátě tohoto vkladu alespoň jedním z hráčů nebo k jakémukoli druhu zisku alespoň jednoho z hráčů nebo organizátorů hry a při níž náhoda ovlivňuje hru, vítěze hry nebo rozsah hry, jakkoli jen druhotně.
- (154) Belgické orgány dále upřesňují, že „sázka“ je definována jako hazardní hra, do níž každý hráč vloží vklad a při níž zisk nebo ztráta nevyplyvá z jednání hráčů, ale z výsledku nejisté události, která nastane bez zásahu hráčů.
- (155) Belgické orgány uvádějí, že neexistuje jeden celkový (automatický) „herní“ trh. Je třeba rozlišovat mezi různými třídami provozoven. Za prvé, pojem „automatické hazardní hry“ se používá pro hazardní hry hrané na přístrojích, které se nejčastěji provozují v hernách třídy I (kasína) a třídy II (herní sály), ale v omezenější míře také na jiných místech, tj. v provozovnách třídy III (bary) a třídy IV (sázkové kanceláře). Automatické herní produkty nabízené v hernách třídy I (např. hrací automaty) se liší od produktů nabízených v hernách třídy II (např. hry v kostky na přístroji) a podléhají odlišným předpisům. Tento rozdíl je ještě výraznější při porovnání přístrojů v provozovnách třídy I nebo II a v provozovnách třídy III nebo IV.
- (156) A konečně, vzhledem k významným morálním, náboženským a kulturním rozdílům mezi jednotlivými členskými státy a k tomu, že v odvětví hazardních her neexistuje evropská harmonizace, může každý členský stát svobodně stanovit vlastní politiku v oblasti hazardních her a omezení, která považuje za nezbytná k ochraně svého veřejného zájmu. Jediným požadavkem práva EU je, aby tato omezení i) byla proporcionální v tom smyslu, že jsou způsobilá zaručit uskutečnění cíle nebo cílů, jichž se dotčený členský stát dovolává, a nepřekračují meze toho, co je nezbytné k jejich dosažení, a ii) byla uplatňována bez diskriminace. Omezení by obvykle splňovala kritérium proporcionality, pokud by zapadala do ucelené a systematické politiky v oblasti her.

⁽⁴¹⁾ Podle článků 6 a 7 zákona o hazardních hrách je pouze král oprávněn nařízením Rady ministrů stanovit druhy licencí a s nimi související požadavky na provozování hazardních her.

4.2 Připomínky k neexistenci výlučných práv udělených podniku Ladbrokes

- (157) Podle belgických orgánů nejsou rámcová oznámení vydaná Komisí pro hazardní hry závazná. Slouží ke sledování vývoje virtuálních sázek na belgickém trhu. Toto stanovisko bylo obsaženo ve druhém rámcové oznámení ze 17. dubna 2013, které uznalo virtuální sázky jako hazardní hru povolenou podle zákona o hazardních hrách, když uvedlo: „Aby bylo možné pečlivě sledovat tento vývoj [...], bylo by vhodnější, aby každý [držitel licence] F1, který hodlá tyto sázky nabízet, podal Komisi pro hazardní hry předběžnou žádost o povolení“.
- (158) Tzv. „povolením“ Komise pro hazardní hry přislíbila podniku Ladbrokes, že nebude jeho produkt virtuálních sázek považovat za produkt v rozporu se zákonem o hazardních hrách a nebude prosazovat zákon ve smyslu zákazu virtuálních sázek. Dotyčná „povolení“ udělená podniku Ladbrokes Komisí pro hazardní hry je třeba považovat za potvrzení výkladu produktu, který podnik Ladbrokes předložil Komisi pro hazardní hry podle platných zákonů. Belgické orgány rovněž uvádějí, že „povolení“ jako takové nebylo zapotřebí. Poukazují na to, že v příslušném právním rámci jednoduše neexistuje.
- (159) Belgické orgány poukázaly na neformální povahu „povolení“, které bylo pouhou e-mailovou zprávou od osoby ze sekretariátu, která neměla pravomoc zastupovat Komisi pro hazardní hry. Z toho vyplývá, že takové „povolení“ nelze v žádném případě považovat za formální požadavek nebo formální rozhodnutí přijaté Komisí pro hazardní hry.
- (160) Vzhledem k tomu, že toto „povolení“ nezakládá žádné právo podniku Ladbrokes, ale pouze jej informuje o tom, že virtuální sázky, které hodlá nabízet, jsou hazardní hrou, jejíž nabízení na belgickém trhu umožňuje belgický zákon každému držiteli licence F1, nebyla podniku Ladbrokes poskytnuta žádná výhoda. Kterýkoli provozovatel mohl v době, kdy tak učinil podnik Ladbrokes, zaslat Komisi pro hazardní hry žádost o „povolení“ a obdržel by stejný neformální výklad.
- (161) Belgické orgány dále poskytují informace o stanoviscích, která Komise pro hazardní hry zaujala ke dvěma dalším žádostem obdrženým od provozovatelů heren třídy IV. Pokud jde o žádost podniku Stanleybet ze dne 28. října 2015, Komise pro hazardní hry informovala podnik Stanleybet o nově zřízené subkomisi a o tom, že se žádostí bude zabývat až poté, co budou známy výsledky její činnosti. Další žádost podniku Stanleybet ze dne 17. června 2016 byla nejprve zamítnuta z důvodu neúplné dokumentace a později z důvodu probíhajících jednání o regulační iniciativě týkající se virtuálních sázek. Pokud jde o další žádost podniku Sagevas ze dne 23. srpna 2016, Komise pro hazardní hry se touto žádostí nezabývala ze stejných důvodů jako v případě podniku Stanleybet, nejprve z důvodu neúplné dokumentace a poté dne 3. listopadu 2016 z důvodu probíhající legislativní iniciativy týkající se virtuálních sázek.
- (162) Belgické orgány se domnívají, že stěžovatelé věděli, že rámcová oznámení o virtuálních sázkách nemohou právně vytvořit rámec, podle kterého by Komise pro hazardní hry udělila jednomu držiteli licence řádné povolení a druhému by je odepřela, pokud by se oba tyto provozovatelé nacházeli ve stejné situaci.
- (163) Obecněji řečeno, žádný provozovatel se nemohl důvodně domnívat, že rámcová oznámení zakládají řádný a vymahatelný právní požadavek na získání jakési „licence na virtuální sázky“ *ad hoc*.
- (164) Belgické orgány rovněž vysvětlují, že pro jiné subjekty nebylo oproti podniku Ladbrokes obtížnější začít provozovat virtuální sázkové produkty stejné povahy ve svých hernách třídy IV s příslušnými licencemi F1 a F2. Podle jejich názoru nelze tvrdit, že by Komise pro hazardní hry uplatňovala vůči podniku Ladbrokes jinou politiku prosazování práva než vůči jiným provozovatelům virtuálních sázek. Nelze proto mít za to, že Komise pro hazardní hry postupovala při prosazování zákona o hazardních hrách selektivně, protože pouze podnik Ladbrokes se rozhodl k provozování virtuálních sázek podle obecných pravidel zákona o hazardních hrách.
- (165) Belgické orgány dále připomínají, že Státní rada zrušila rámcová oznámení Komise pro hazardní hry, protože nesouhlasila s výkladem zákona o hazardních hrách, který Komise pro hazardní hry v těchto oznámeních podala. Státní rada zastávala názor, že „[Komise pro hazardní hry] nevytvořila rámec pro pořádání sázek na virtuální události povolených zákonem, ale spíše umožnila, aniž by k tomu měla příslušnou pravomoc, pořádání tohoto druhu sázek, zatímco podle zákona ze dne 7. května 1999 [o hazardních hrách] není pořádání těchto sázek povoleno“.

- (166) Belgické orgány dále nesouhlasí s tím, že by „povolení“ udělené podniku Ladbrokes mohlo být pozastaveno, protože v první řadě nevyvolalo žádné právní účinky. Nicméně dne 13. ledna 2016 přijala Komise pro hazardní hry rozhodnutí pozastavit uplatňování svého rámcového oznámení z roku 2015 a „povolení“ uděleného podniku Ladbrokes s účinností ode dne 1. června 2016. V důsledku toho bylo podniku Ladbrokes povoleno pětiměsíční přechodné období na ukončení činnosti v oblasti virtuálních sázek. Komise pro hazardní hry u tohoto avizovaného minimálního přechodného období rozhodla o prodloužení přechodného období o dva měsíce do doby, než vstoupí v platnost pozastavení „povolení“ podniku Ladbrokes. Za tímto účelem vycházela ze skutečnosti, že podnik Ladbrokes nabízel virtuální sázky již od roku 2014. Proto je třeba vzít v úvahu investice podniku Ladbrokes do virtuálních sázek a období, kdy podnik Ladbrokes již virtuální sázky nabízel.
- (167) V každém případě dne 4. května 2018 vstoupilo v platnost královské nařízení. V podání ze dne 21. února 2021 belgické orgány výslovně potvrdily, že v Belgii bude více držitelů licence F1 nabízet virtuální sázky ve svých stálých hernách třídy IV za podmínek stanovených královským nařízením ze dne 4. května 2018. Patřily k nim podniky SRL Bingo Bet, Derby (Ladbrokes), Stanleybet a Wedwinkel-bettica.
- (168) Pokud jde o zrušení královského nařízení z roku 2018 se zpětnou účinností, belgické orgány se domnívají, že nemá dopad na trvání údajného opatření. Jakkoli by se mělo mít za to, že královské nařízení z roku 2018 v belgickém právu nikdy neexistovalo, neznámá to, že by byly naplněny podmínky protiprávní státní podpory. Kritéria uvedená v nyní zrušeném královském nařízení z roku 2018 se bez rozdílu vztahovala na všechny držitele platných licencí F1 a F2, kteří chtěli nabízet virtuální sázky. Nepřinášela selektivní výhody některým podnikům ve srovnání s jinými.
- (169) Belgické orgány předložily jasné formulovaná stanoviska ke královskému nařízení z roku 2018 a jeho zrušení se zpětnou účinností. Uvedly, že virtuální sázky bude nyní na belgickém trhu nabízet více provozovatelů za podmínek stanovených královským nařízením z roku 2018. Belgické orgány dále uvedly, že herny třídy IV (sázkové kanceláře) mohou nyní nabízet virtuální sázky. Virtuální sázky ve smyslu královského nařízení z roku 2018 (článku 2) totiž vyžadují hrací přístroje „pro více hráčů“, které umožňují, aby více hráčů v různých sázkových kancelářích současně sázelo na stejnou virtuální sportovní událost. Má se za to, že virtuální sázky jsou dostatečně podobné sázkovým přístrojům „pro jednoho hráče“, a proto jsou v rámci licence F1 a F1+ povoleny. Jinými slovy, virtuální sázky se považují za více podobné hraní na přístrojích než skutečnému sázení na sportovní události, a je proto logické, že držitelé licence F1+, kteří v kamenných provozovnách nabízejí hrací přístroje „pro jednoho hráče“, mohou provozovat virtuální sázky online.

4.3 Podpůrné připomínky k výpočtu možné výše podpory

- (170) Pokud jde o podpůrné kritérium pro výpočet možné výše podpory, belgické orgány se domnívají, že zacházení se společností *Loterie Nationale*, na které se odkazuje v rozhodnutí o zahájení řízení⁽⁴²⁾, není srovnatelné se zacházením s podnikem Ladbrokes. Podle vnitrostátních právních předpisů je společnost *Loterie Nationale* odpovědná za organizování veřejných loterií ve veřejném zájmu a podléhá kontrole příslušného ministra, přičemž je povinna aktivně informovat veřejnost o závislosti na hazardních hrách a sázkách a aktivně spolupracovat s orgány státní správy a dalšími subjekty na zajištění aktivní a koordinované preventivní politiky, zejména pokud jde o závislost. Veškerý zisk je určen na tento účel a další humanitární projekty. Zisky nejsou převáděny do belgického státního rozpočtu, ale znovu se investují se do společnosti *Loterie Nationale*, aby mohla nadále plnit své závazky veřejné služby. Cena, kterou společnost *Loterie Nationale* platí za svůj zákonný monopol, představuje zcela jinou situaci než případ, kdy členský stát udělí výlučná práva a rozhodne se nemaximalizovat příjmy, kterých by jinak mohl dosáhnout z tohoto udělení práv.
- (171) Výlučné právo společnosti *Loterie Nationale* navíc existovalo již před vznikem Evropské unie. Národní loterie má několik závazků veřejné služby a nemá nárok na žádný zisk, protože veškerý zisk náleží belgickému státu. Belgické orgány dále poznamenávají, že stát maximalizuje možné příjmy z monopolu Národní loterie, tj. celý zisk *Loterie Nationale*. I kdyby byla společnost *Loterie Nationale* vhodným srovnávacím měřítkem, což není, skutečný příjem státu z poskytnutí takového výlučného práva by představoval celkový zisk *Loterie Nationale*.

⁽⁴²⁾ Poznámka pod čarou 26.

5. POSOUZENÍ OPATŘENÍ

- (172) Předmětem tohoto rozhodnutí je podle stěžovatelů údajná protiprávní podpora podle čl. 24 odst. 2 nařízení (EU) 2015/1589. Aby bylo opatření považováno za protiprávní státní podporu, mělo by být poskytnuto bez souhlasu Komise.
- (173) Kromě toho, aby bylo opatření klasifikováno jako státní podpora ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, musí být splněny všechny podmínky uvedené v tomto ustanovení. Za prvé, opatření musí být přičitatelné státu a financováno ze státních prostředků. Za druhé, příjemcům musí být poskytnuta výhoda. Za třetí, opatření musí být selektivní v tom smyslu, že zvýhodňuje „určité podniky nebo určitá odvětví výroby“. Za čtvrté, opatření musí narušovat nebo může narušit hospodářskou soutěž a ovlivnit obchod mezi členskými státy. Pokud není splněno alespoň jedno ze čtyř kumulativních kritérií, opatření nepředstavuje státní podporu.

5.1 Podniky Rocoluc, EAC a The Faculty jako zúčastněné strany

- (174) Komise má za to, že údajným opatřením mohou být potenciálně dotčeny zájmy podniku The Faculty, neboť působí na stejných nebo podobných trzích hazardních her jako podniky Rocoluc a EAC, jejichž zájmy mohou být údajným opatřením rovněž dotčeny, jak je rovněž uvedeno v rozhodnutí o zahájení řízení. Komise proto považuje podniky The Faculty, Rocoluc a EAC za zúčastněné strany ve smyslu čl. 1 písm. h) a za stěžovatele ve smyslu čl. 24 odst. 2 nařízení (EU) 2015/1589. Argument předložený podnikem Ladbrokes, že stěžovatel Rocoluc nemá postavení zúčastněné strany (114. až 115. bod odůvodnění), tento závěr nijak nenarušuje ⁽⁴³⁾.

5.2 Neexistence opatření, které by přiznávalo zákonné právo

- (175) Podle stěžovatelů spočívá opatření v právech udělených podniku Ladbrokes na poskytování služeb virtuálních sázek na belgickém trhu. Stěžovatelé se domnívají, že tato práva představují protiprávní státní podporu poskytnutou Komisí pro hazardní hry prostřednictvím e-mailů úředníka, který neměl potřebné oprávnění, ze dne 9. února 2014 a 5. března 2015.
- (176) Nařízení (EU) 2015/1589 definuje „protiprávní podporu“ jako „novou podporu uskutečňovanou v rozporu s čl. 108 odst. 3 Smlouvy o fungování EU“. Aby bylo možné opatření považovat za protiprávní podporu, musí být členským státem uskutečňováno. Rámcová oznámení (oddíl 2.3.1) ani výše uvedené e-maily zaslané podniku Ladbrokes (oddíl 2.6) však nelze považovat za akt poskytnutí výlučných práv podniku Ladbrokes.

5.2.1 Rámcová oznámení k virtuálním sázkám přijatá Komisí pro hazardní hry

- (177) Podnik Ladbrokes byl prvním provozovatelem, který v roce 2011 předložil belgickým orgánům plán na provozování virtuálních sázek (126. bod odůvodnění). Když se podnik Ladbrokes rozhodl nabízet v Belgii službu virtuálních sázek, zákon o hazardních hrách neobsahoval konkrétní odkaz na virtuální sázky online ani offline v rámci systému licencí na hazardní hry.
- (178) Komise pro hazardní hry proto dospěla k závěru, že je zapotřebí výklad kategorizace virtuálních sázek. Dne 12. ledna 2012 vydala své první rámcové oznámení s názvem „Sázky na virtuální události“ (39. bod odůvodnění). Toto rámcové oznámení výslovně nerozlišuje mezi virtuálními sázkami online a offline, belgické orgány však potvrdily, že se skutečně týká virtuálních sázek offline (169. bod odůvodnění).
- (179) Účelem rámcového oznámení z roku 2012 bylo prověřit, zda zákon o hazardních hrách v platném znění nebo jeho prováděcí nařízení obsahují právní námitky proti pořádání sázek na virtuální (sportovní) události. Komise pro hazardní hry dospěla k tomuto závěru: „Z právního hlediska je pořádání/nabízení sázek na virtuální (sportovní) události v souladu s ustanoveními zákona o hazardních hrách, neboť tento typ sázení je považován za sázky na události. Výsledek totiž není znám a událost se díky „generátoru náhodných čísel“ týká nejisté skutečnosti. Vzhledem k tomu, že sázky na virtuální (sportovní) události jsou sázkami na události, lze tento typ sázek provozovat pouze ve stálých hernách třídy IV. [...]“.

⁽⁴³⁾ V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. září 2015, Mory a další v. Komise, C-33/14 P, ECLI:EU:C:2015:609, bod 77.

5.2.2 Licence relevantní pro virtuální sázky v Belgii

- (180) Pokud jde o pravidla virtuálních sázek, jak je vysvětleno v 28. bodě odůvodnění, Komise předběžně uvádí, že pojem „automatické hazardní hry“ se používá pro hazardní hry hrané na přístrojích, které se nejčastěji provozují v hernách třídy I (kasina) a třídy II (herní sály), ale také, i když v omezenější míře, na jiných místech, tj. v provozovnách třídy III (bary) a třídy IV (sázkové kanceláře).
- (181) Jak potvrdily belgické orgány (169. bod odůvodnění), herny třídy IV (provozované s licencemi F1, F1+ a F2) si vždy zachovávaly možnost nabízet svým zákazníkům hrací přístroje *pro jednoho hráče*. Stanovilo to již královské nařízení ze dne 22. prosince 2010 o pravidlech provozování automatických hazardních her povolených v hernách třídy IV ⁽⁴⁴⁾.
- (182) Zákon o hazardních hrách stanoví různé typy licencí a to, jaké druhy her lze v rámci těchto licencí nabízet a za jakých podmínek. Pravidla byla dále rozpracována prostřednictvím různých královských nařízení.
- (183) Podle článku 25 zákona o hazardních hrách jsou k provozování sázkové kanceláře, která je hernou třídy IV, zapotřebí licence F1 i F2. Licence F1 je nutná k pořádání sázek (tj. k vytváření sázkových produktů určených k prodeji hráčům), zatímco licence F2 je nutná k přijímání sázek od hráčů (tj. k přímému prodeji sázkových produktů spotřebitelům). Sázková kancelář (provozovna třídy IV) musí mít licenci F2, aby mohla přijímat sázky jménem provozovatele sázkových her (s licencí F1).
- (184) Po ověření licencí podniku Ladbrokes Komise zjistila, že podnik Ladbrokes je držitelem licence třídy F1, která umožňuje provozování sázkové kanceláře, a licence třídy F2, která umožňuje přijímat sázky jménem držitele licence třídy F1, v kamenných nebo mobilních sázkových kancelářích třídy IV a rovněž umožňuje podniku Ladbrokes přijímat sázky mimo herny třídy IV v případech uvedených v čl. 43/4 odst. 1, 5 a 2 zákona o hazardních hrách, a další licence třídy F1+, která umožňuje provozování sázek prostřednictvím nástrojů informační společnosti, tedy online. Pokud jde o argument stěžovatelů ohledně diskriminace provozovatelů heren třídy II, pokud jde o virtuální sázky, Komise bere na vědomí postoj Komise pro hazardní hry, která omezila činnost virtuálních sázek pouze na provozovatele heren třídy IV. Toto omezení je v souladu s odůvodněním královského nařízení z roku 2018, které zdůrazňuje, že pro ochranu hráčů bude nezbytné, aby tuto novou hazardní hru mohli nabízet pouze provozovny třídy IV (43. bod odůvodnění).
- (185) Komise rovněž bere na vědomí informace poskytnuté belgickými orgány, že podnik Ladbrokes nebyl jediným provozovatelem na belgickém trhu, který byl držitelem příslušných licencí F1 a F1+ k provozování virtuálních sázek (167. bod odůvodnění). Přesto je převaha podniku Ladbrokes zřejmá, což lze přičíst skutečnosti, že podnik Ladbrokes byl prvním provozovatelem, který v Belgii zavedl a začal nabízet služby virtuálních sázek (126. až 128. bod odůvodnění). To, že podnik Ladbrokes začal tak brzy a byl první svého druhu, mu přineslo výhodu „prvního tahu“. Ostatní provozovatelé pomalu následovali jeho příkladu a v letech 2015 a 2016 projevíli zájem o virtuální sázky. Trh s virtuálními sázkami se pak rozrostl, za tímto vývojem však stojí regulační prostředí, které musel zajistit stát (59. bod odůvodnění).

5.2.3 Neexistence aktu poskytnutí podpory prostřednictvím „povolení“ pro virtuální sázky

- (186) Podle soudů Unie musí být státní podpory považovány za „poskytnuté“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU ke dni, ke kterému je právo na jejich získání přiznáno příjemci na základě použitelné vnitrostátní právní úpravy ⁽⁴⁵⁾, tj. aby byl takový akt vymahatelný podle vnitrostátního práva, musí vnitrostátní právo předpokládat účinky.

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

⁽⁴⁵⁾ Rozsudek ze dne 28. února 2024, Scandlines Danmark a Scandlines Deutschland v. Komise, T-390/20, ECLI:EU:T:2024:126, bod 45; rozsudek ze dne 25. ledna 2022, Komise v. European Food a další, C-638/19 P, EU:C:2022:50, bod 115.

- (187) V této věci, jak je vysvětleno v 35. bodě odůvodnění, je úkolem Komise pro hazardní hry kontrolovat dodržování právních předpisů v rámci belgického práva a jeho prováděcích nařízení. Komise pro hazardní hry je sice součástí belgické veřejné správy, ale má poradní funkci a úkol provádět stávající předpisy v odvětví hazardních her přijaté belgickým zákonodárcem.
- (188) Jak je uvedeno v zákoně o hazardních hrách, který vymezuje pravomoci Komise pro hazardní hry (viz 35. bod odůvodnění), Komise pro hazardní hry nemá pravomoc zřizovat nová práva pro provozovatele hazardních her a sázek. Při vydávání licencí musí zůstat v mezích pravomocí, které jí byly svěřeny zákonem o hazardních hrách, a nemůže vytvářet nové kategorie licencí (150. bod odůvodnění). Rámcová oznámení vydaná Komisí pro hazardní hry (viz 39. bod odůvodnění) nelze považovat za právní základ pro zákonné povolení herní nebo sázkové činnosti. Tato rámcová oznámení navíc v roce 2019 zrušila Státní rada (64. bod odůvodnění).
- (189) Kromě toho, jak je uvedeno ve 40. bodě odůvodnění, Komise pro hazardní hry v rámcovém oznámení z roku 2012 vysvětlila, že „aby bylo možné pečlivě sledovat tento vývoj (...) měl by každý [držitel licence] F1, který chce takové sázky organizovat, předem zaslat sekretariátu Komise pro hazardní hry žádost o povolení“.
- (190) Pokud jde o význam pojmu „povolení“, z formulace v rámcovém oznámení z roku 2012 vyplývá, že provozovatelé nebyli nuceni ani povinni, ale spíše vyzýváni („měl by“), aby požádali o zvláštní povolení k provozování virtuálních sázek offline. Komise pro hazardní hry konkrétně neodkázala na žádné ustanovení zákona o hazardních hrách jako na základ pro svou „preferenci“ vyjádřenou v oznámení („měl by“, „aby bylo možné pečlivě sledovat tento vývoj“). Ve skutečnosti tato „povolení“ později zrušila Státní rada na základě argumentů doktríny *ultra vires* (38. bod odůvodnění).
- (191) Komise má za to, že e-maily byly pouhým potvrzením toho, že podnik Ladbrokes jako herna třídy IV je držitelem příslušných licencí k provozování virtuálních sázek. S ohledem na výklad Komise pro hazardní hry byly všechny herny třídy IV s příslušnou licencí oprávněny poskytovat virtuální sázky, protože se na ně tyto licence vztahovaly (viz 40.–41. bod odůvodnění). Proto byl podnik Ladbrokes jako provozovatel třídy IV s licencí F1, F2 a F1+ považován za způsobilý k provozování virtuálních sázek, aniž by potřeboval další schválení nebo novou licenci ze strany belgických orgánů.
- (192) Kterýkoli provozovatel herny třídy IV mohl v zásadě zaslat Komisi pro hazardní hry žádost o „povolení“ přibližně ve stejnou dobu jako podnik Ladbrokes a pravděpodobně by se mu dostalo stejného výkladu. Tato možnost se však nepředpokládala u jiných tříd, včetně provozovatelů heren třídy II, kterými jsou stěžovatelé, neboť ti nebyli považováni za způsobilé k provozování virtuálních sázek. Komise konstatuje, že žádný ze stěžovatelů nebyl hernou třídy IV s příslušnou licencí a takovou žádost Komisi pro hazardní hry nepředložil.
- (193) Navíc podniky Stanleybet a Sagevas podaly žádost o výklad až později. Právní reflexe však mezitím prošla určitým vývojem. Komise pro hazardní hry se nejprve nechtěla žádostí zabývat kvůli neúplné dokumentaci. Následně nechtěla poskytnout výklad z důvodu probíhající regulační iniciativy týkající se virtuálních sázek (viz 161. bod odůvodnění). Zamítnutí uvedených dvou novějších žádostí nelze považovat za odmítnutí udělit práva tomuto provozovateli.
- (194) V této souvislosti se Komise ztotožňuje s názorem belgických orgánů (viz 162. bod odůvodnění), že žádný provozovatel se nemohl důvodně domnívat, že rámcová oznámení zakládají vymahatelné právo získat *ad hoc* specifickou licenci pro virtuální sázky, která by byla udělena pouze podniku Ladbrokes.
- (195) S ohledem na výše uvedené úvahy dospěla Komise k závěru, že vzhledem k tomu, že zákon o hazardních hrách nevyžadoval pro virtuální sázky zvláštní povolení, které by schvalovala Komise pro hazardní hry, a že rámcové oznámení z roku 2012 nevyžadovalo žádné zvláštní povolení, nemělo správní sdělení o udělení „povolení“ právní účinek, který by byl rovnocenný povolení. Podnik Ladbrokes jako provozovatel třídy IV s licencí F1, F2 a F1+ byl považován za způsobilý k provozování virtuálních sázek, aniž by potřeboval další schválení nebo novou licenci ze strany belgických orgánů. Lze tedy konstatovat, že e-mailové odpovědi zaslané Komisí pro hazardní hry podniku Ladbrokes nezakládaly právně vymahatelné právo podniku Ladbrokes. E-maily tedy nelze kvalifikovat jako akt poskytnutí podpory ve smyslu zákona o státní podpoře.

5.3 Neexistence opatření, které by znamenalo udělení výlučných práv

5.3.1 Nedošlo k účinkům ve smyslu výlučnosti na trhu virtuálních sázek online

- (196) Podle ustálené judikatury definuje článek 107 SFEU opatření státní podpory na základě jeho účinků. Je proto důležité posoudit účinky údajného opatření na trh ⁽⁴⁶⁾.
- (197) Pokud jde o virtuální sázky online, ze skutkových zjištění vyplývá, že účinkem e-mailů zaslaných Komisí pro hazardní hry ve vztahu k ostatním provozovatelům nebylo udělení výlučných práv podniku Ladbrokes, které by bylo možné přirovnat k účinkům státní podpory.
- (198) Jak je uvedeno v 192. bodě odůvodnění, všichni provozovatelé třídy IV s licencemi F1, F2 a F1+ mohli provozovat virtuální sázky bez jakéhokoli dodatečného schválení nebo licence ze strany belgických orgánů.
- (199) Podnik Ladbrokes předložil snímky obrazovek internetových stránek provozovaných různými sázkovými podniky, které v určitých obdobích nabízely virtuální sázky online (201. bod odůvodnění). Z nich vyplývá, že ostatní provozovatelé, například podniky Circus ⁽⁴⁷⁾, Golden Vegas ⁽⁴⁸⁾ nebo Bingoal ⁽⁴⁹⁾, 36win ⁽⁵⁰⁾, spolu s podnikem Ladbrokes poskytovali virtuální sázky online.
- (200) Podle dostupných informací Komise pro hazardní hry patrně neuložila těmto provozovatelům virtuálních sázek online žádnou sankci ani neprovedla žádné donucovací opatření. Rovněž neuložila podniku Ladbrokes zákaz činnosti, ale dočasně pozastavila platnost jeho licence na jeden den (122. bod odůvodnění).
- (201) Belgické orgány navíc potvrdily, že zrušení královského nařízení z roku 2018 se zpětnou účinností rozhodnutím belgické Státní rady ze dne 7. května 2021 se týkalo pouze virtuálních sázek offline (heren třídy IV). Zrušení nemělo žádný dopad na virtuální sázky online, neboť několik provozovatelů je nabízelo i poté (167. bod odůvodnění).
- (202) Na základě dostupných důkazů lze dospět k závěru, že e-maily zaslané Komisí pro hazardní hry neměly účinky, které by bylo možné ve vztahu k ostatním provozovatelům přirovnat ke státní podpoře v podobě udělení výlučných práv na virtuální sázky online podniku Ladbrokes.

5.3.2 Nedošlo k účinkům ve smyslu výlučnosti na trhu virtuálních sázek offline

a) Žádná skutečná výlučnost podle výkladu Komise pro hazardní hry

- (203) Jak výslovně potvrdily belgické orgány, od 10. února 2014 do 1. července 2017 mohly všechny stálé sázkové kanceláře třídy IV s licencí F1 a F2 legálně provozovat virtuální sázky offline. Belgické orgány poukázaly na to, že tak učinil pouze podnik Ladbrokes, ačkoli virtuální sázky offline mohli nabízet všichni provozovatelé stálých sázkových kanceláří třídy IV s příslušnou platnou licencí (viz 192. bod odůvodnění).
- (204) Provozovatel Sagevas zveřejnil, že bude provozovat virtuální sázky bez jakéhokoli „povolení“ od Komise pro hazardní hry. Komise pro hazardní hry o tomto prohlášení výslovně informovala ve svém oznámení ze dne 2. ledna 2017, aniž by oznámila jakékoli kroky k vymáhání práva.
- (205) Za zmínku dále stojí, že podnik Tiercé Ladbrokes SA, která je dceřinou společností společnosti Entain a sesterskou společností podniku Ladbrokes v Belgii, také začal nabízet virtuální sázky v sázkových kancelářích, které provozoval, a to ve stejné době jako podnik Ladbrokes. Podnik Tiercé Ladbrokes neobdržel žádné „povolení“. Tiercé Ladbrokes je jiný právní subjekt než podnik Ladbrokes. Vzhledem k formálnosti, kterou se odvětvová regulace vyznačuje a která znamená, že „povolení“ nebo licence se uděluje konkrétnímu právnímu subjektu ⁽⁵¹⁾, to ukazuje, že podnik Ladbrokes nenabízel virtuální sázky jako jediný.

⁽⁴⁶⁾ Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 22. prosince 2008, *British Aggregates v. Komise*, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, body 85 a 89 a citovaná judikatura; rozsudek Soudního dvora ze dne 8. září 2011, *Komise v. Nizozemsko*, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, bod 51; rozsudek Soudního dvora ze dne 15. listopadu 2011, *Komise a Španělsko v. Government of Gibraltar a Spojené království*, spojené věci C-106/09 P a C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, bod 87.

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

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

⁽⁴⁹⁾ <https://www.bingoal.be/fr>.

⁽⁵⁰⁾ <https://www.36win.be/en>.

⁽⁵¹⁾ Údaje na formuláři žádosti o licenci: <https://www.gamingcommission.be/en/operators/licences/betting-licence-f1-f2-f1>.

- (206) Přestože se stanovisko Komise pro hazardní hry vyvíjelo směrem k pojetí, podle něhož virtuální sázky nebudou formou sázení, a proto již komise nedoporučovala, aby byly nabízeny v sázkových hernách třídy IV (s licencí F1 a F2), všechny stálé herny třídy IV s příslušnou licencí mohly virtuální sázky legálně provozovat.
- (207) Ode dne 1. července 2017 Komise pro hazardní hry pozastavila platnost svého „povolení“ uděleného podniku Ladbroke v roce 2014. Podnik Ladbroke však pokračoval v nabízení virtuálních sázek i po 1. červenci 2017, a to na základě svého stanoviska, že to je pro všechny provozovatele legální na základě samotné licence kategorie F.
- (208) Belgické orgány nepodnikly žádné právní kroky k vynucení těchto „pozastavení platnosti“ nebo k zahájení soudního řízení proti podniku Ladbroke po 1. červenci 2017.
- (209) Z dostupných skutečností, které již uvádí 31. bod odůvodnění doplňujícího rozhodnutí o zahájení řízení⁽³²⁾, vyplývá, že někteří další provozovatelé (Bingoal/PMU, Betcenter Stanleybet a Sagevas) nabízeli nebo měli v úmyslu nabízet virtuální sázky offline.
- (210) Na základě těchto skutečností dospěla Komise k závěru, že e-maily zaslané Komisí pro hazardní hry neměly ve vztahu k ostatním provozovatelům účinky zakládající poskytnutí výlučných práv na virtuální sázky offline podniku Ladbroke, které by bylo možné přirovnat k účinkům státní podpory.

b) Neexistovala výlučnost pro offline virtuální sázky na základě královského nařízení z roku 2018

- (211) Podnik Ladbroke nakonec přestal nabízet virtuální sázky dne 28. března 2018 kvůli soudnímu příkazu bruselského obchodního soudu, který si vyžádala federace FedCaf s ohledem na pozastavení platnosti rámcové oznámení ke dni 1. července 2017.
- (212) V každém případě dne 4. května 2018 vstoupilo v platnost královské nařízení z roku 2018. Podle belgických orgánů mohly od přijetí královského nařízení z roku 2018 až do zrušení všech tří rámcových oznámení Státní radou v roce 2019 (64. bod odůvodnění) stále sázkové kanceláře třídy IV s příslušnou platnou licencí nabízet virtuální sázky offline. Jak již bylo uvedeno výše (167. bod odůvodnění), několik z nich tak skutečně učinilo, konkrétně podniky SRL Bingo Bet, Derby (Ladbroke), Stanleybet a Wedwinkel-Bettica. Titíž provozovatelé nabízeli virtuální sázky offline v období od stejného rozsudku Státní rady ze dne 19. září 2019, kdy Státní rada rozhodla, že virtuální sázky nejsou v souladu se zákonem o hazardních hrách (140. bod odůvodnění), až do zrušení královského nařízení z roku 2018 se zpětnou účinností.
- (213) Komise proto dospěla k závěru, že královské nařízení z roku 2018 neudělilo podniku Ladbroke výlučné právo.
- (214) Nakonec je třeba poznamenat, že od zrušení královského nařízení z roku 2018 dne 7. května 2021 nejsou virtuální sázky offline povoleny a v Belgii je nenabízí žádný provozovatel, jak potvrdily belgické orgány.

5.4 Žádné ušlé státní prostředky v rámci údajného opatření od roku 2014 do současnosti

- (215) Stěžovatelé tvrdí, že belgické orgány tím, že neuložily poplatek za služby virtuálních sázek nabízené podnikem Ladbroke, zvýhodnily podnik Ladbroke tím, že mu poskytly přednostní zacházení, tedy selektivní výhodu (viz 21. bod odůvodnění). Tím by se belgické orgány vzdaly státních prostředků.
- (216) Všechny herny třídy IV s příslušnou licencí však v zásadě mohly nabízet virtuální sázky offline i online (192. bod odůvodnění). Komise konstatuje, že Komise pro hazardní hry ani žádný jiný belgický veřejný orgán neosvobodil podnik Ladbroke od poplatku a nezbavil jej povinnosti zaplatit poplatek, který by byl splatný. Z výkladu zákona o hazardních hrách belgickými orgány naopak vyplývá, že provozovatelé nejsou povinni platit zvláštní poplatky za virtuální sázky.

⁽³²⁾ „Belgické orgány skutečně vyjasnily právní a skutkový stav ode dne 10. února 2014. Konkrétně popsaly, že od 4. května 2018 do 7. května 2021 mohly všechny stálé herny třídy IV provozovat virtuální sázky a že podniky Wedwinkel – Bettica, Bingo Bet – bet 90 (do 12. března 2020), Derby (Ladbroke) a Stanleybet skutečně provozovaly virtuální sázky.“

- (217) Dále je třeba upozornit, že pro provozovny třídy IV neexistovala povinnost mít zvláštní licenci k provozování virtuálních sázek, natož za ni platit, neuložení poplatku za povolení virtuálních sázek je tudíž pouze důsledkem neexistence zvláštní úpravy virtuálních sázek v zákoně o hazardních hrách.
- (218) Komise dále konstatuje, že přijetím královského nařízení z roku 2018 začaly být virtuální sázky offline regulované, nebyl pro ně však stanoven žádný zvláštní poplatek. Když regulátor přijal opatření v podobě královského nařízení z roku 2018, přijal tím právní úpravu, která předepisovala podmínky pro všechny způsobilé provozovatele a nevzdávala se příjmu tím, že nepožadovala zvláštní poplatek za provozování virtuálních sázek od podniku Ladbroke's.
- (219) Komise proto dospěla k závěru, že belgický stát neprominul žádné platby ani se nevzdal žádných prostředků, které by podnik Ladbroke's měl od roku 2014 platit za provozování virtuálních sázek. Neexistuje tedy žádná souvislost mezi údajným výlučným právem podniku Ladbroke's a zatížením státního rozpočtu neuložením poplatků.

5.5 Závěr

- (220) Komise dospěla k závěru, že:
- neformální e-mailové odpovědi zaslané zaměstnancem Komise pro hazardní hry podniku Ladbroke's nelze považovat za akt poskytnutí podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU (viz oddíl 5.2),
 - e-maily zaslané Komisí pro hazardní hry neměly ve vztahu k ostatním provozovatelům účinky poskytnutí výlučných práv na virtuální sázky podniku Ladbroke's, které by bylo možné přirovnat k účinkům státní podpory ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU (viz oddíl 5.3),
 - belgický stát neprominul žádné platby ani se nevzdal žádných prostředků, které by podnik Ladbroke's měl od roku 2014 platit za provozování virtuálních sázek (viz oddíl 5.4).
- (221) Komise proto dospěla k závěru, že Belgie neposkytla podniku Ladbroke's žádnou protiprávní státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, jelikož neexistoval i) akt poskytnutí podpory; ii) žádná výlučná práva, která by s ním mohla být ztotožněna, a iii) nedošlo k vzdání se státních prostředků.

6. ZÁVĚR

- (222) Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem vyvozuje Komise závěr, že opatření nepředstavuje státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Belgické království neposkytlo podniku Ladbroke's protiprávní podporu v podobě výlučných práv na virtuální sázky ode dne 10. února 2014. Údajné opatření nepředstavuje státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Článek 2

Toto rozhodnutí je určeno Belgickému království.

V Bruselu dne 11. dubna 2025

Za Komisi
Teresa RIBERA
výkonná místopředsedkyně