



2025/1765

3.9.2025

DECIZIA (UE) 2025/1765 A COMISIEI

din 11 aprilie 2025

privind măsura de ajutor de stat SA.53630 (2020/C) – (ex 2019/FC) – Belgia

Presupus ajutor acordat Ladbroke's în legătură cu pariurile virtuale

[notificată cu numărul C(2025) 2174]

(Numai textul în limba engleză este autentic)

(Text cu relevanță pentru SEE)

COMISIA EUROPEANĂ,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 108 alineatul (2) primul paragraf,

având în vedere Acordul privind Spațiul Economic European, în special articolul 62 alineatul (1) litera (a),

după ce părțile interesate au fost invitate să își prezinte observațiile în conformitate cu dispozițiile menționate anterior și având în vedere observațiile acestora,

întrucât:

1. PROCEDURA

- (1) Prin scrisoarea din 1 martie 2019, serviciile Comisiei au primit o plângere depusă de întreprinderile Rocoluc NV și European Amusement Company NV (denumite în continuare „Rocoluc” și, respectiv, „EAC”), societăți-soră belgiene care își desfășoară activitatea în sectorul jocurilor de noroc și al pariurilor, iar la 23 februarie 2024, o altă plângere din partea societății-soră V.D.B. Faculty NV („The Faculty”), care își desfășoară activitatea, de asemenea, în sectorul jocurilor de noroc cu o licență din clasa II (toate cele trei societăți-soră fiind denumite și „reclamanții”).
- (2) Reclamanții susțin că autoritățile belgiene au acordat ajutor de stat prin intermediul unei „autorizații” ad-hoc acordate societății belgiene Ladbroke's (înregistrată ca Derby S.A.) pentru a desfășura activitatea de pariuri virtuale în Belgia, care i-ar fi fost acordată fără o remunerație adecvată (denumită în continuare „măsura contestată”). Ladbroke's, care deține o licență din clasa IV, este denumirea comercială (internațională) sub care își desfășoară activitatea Derby S.A., o societate belgiană specializată în activități de jocuri de noroc și pariuri și o filială a societății multinaționale de jocuri Entain Holdings PLC (denumite în continuare, împreună, în sensul prezentei decizii, „Ladbroke's”).
- (3) Prin scrisoarea din 2 septembrie 2020, Comisia a informat autoritățile belgiene cu privire la decizia sa de a iniția procedura prevăzută la articolul 108 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene în legătură cu măsura contestată (denumită în continuare „decizia de inițiere a procedurii”) ⁽¹⁾.
- (4) Decizia Comisiei de inițiere a procedurii a fost publicată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. Comisia a invitat părțile interesate să prezinte observații.
- (5) Autoritățile belgiene și-au prezentat observațiile cu privire la decizia de inițiere a procedurii la 9 octombrie 2020. Rocoluc și EAC și-au prezentat observațiile cu privire la decizia de inițiere a procedurii la 18 noiembrie 2020. La 18 decembrie 2020, Comisia a primit observații cu privire la decizia de inițiere a procedurii din partea Ladbroke's. Autoritățile belgiene și-au prezentat observațiile cu privire la observațiile părților terțe la 10 februarie 2021.

⁽¹⁾ Decizia Comisiei din 2 septembrie 2020 privind ajutorul de stat SA.53630 (2019/FC) – Belgia – Presupus ajutor acordat Ladbroke's în legătură cu pariurile virtuale (JO C 355, 23.10.2020, p. 6).

- (6) La 26 mai 2021, în urma anulării fără menținerea efectelor (cu efecte *ex tunc* la data adoptării) a Decretului regal privind „jocurile de noroc legate de evenimente sportive virtuale în unitățile fixe de jocuri de noroc din clasa IV” din 4 mai 2018 (denumit în continuare „Decretul regal din 2018”) ⁽²⁾, reclamanții au solicitat Comisiei să adopte o decizie corectivă de inițiere a procedurii pentru a prelungi perioada presupusului ajutor investigat.
- (7) La 9 septembrie 2021, Ladbrokes a transmis o comunicare suplimentară.
- (8) La 28 octombrie 2021, Comisia a transmis autorităților belgiene comunicările primite din partea reclamanților și a Ladbrokes împreună cu o solicitare de informații, la care autoritățile belgiene au răspuns la 30 noiembrie 2021.
- (9) La 7 februarie 2022, Comisia a adresat o nouă solicitare de informații autorităților belgiene, la care acestea au răspuns la 9 martie 2022, la 5 martie 2022 și la 22 aprilie 2022.
- (10) La 23 februarie 2023, serviciile Comisiei au avut o reuniune cu reclamanții. La 9 martie 2023, Comisia a primit o comunicare suplimentară din partea reclamanților cu privire la caracterul selectiv al presupusului ajutor. La 23 februarie 2024, Comisia a primit o comunicare din partea Facultății, o societate belgiană care își desfășoară activitatea în sectorul jocurilor de noroc, cu privire la aceeași măsură contestată.
- (11) La 8 martie 2024, Comisia a adresat autorităților belgiene o solicitare de informații prin care solicita, printre altele, clarificări suplimentare cu privire la situația de fapt și de drept a pariurilor virtuale offline și online în urma anulării retroactive a Decretului regal din 2018.
- (12) La 8 martie 2024, Comisia a informat The Faculty că a înregistrat comunicarea acesteia drept informații generale privind piața. La 14 martie 2024, The Faculty a trimis o altă scrisoare prin care solicita calificarea drept reclamant oficial. La 20 martie 2024, Comisia a trimis The Faculty o a doua scrisoare prin care solicita informații suplimentare cu privire la plângere.
- (13) La 29 aprilie 2024, reclamanții Rocoluc și EAC au prezentat o scrisoare prin care solicitau Comisiei să acționeze în sensul articolului 265 alineatul (2) din TFUE.
- (14) La 21 mai 2024, autoritățile belgiene au transmis un răspuns la solicitarea de informații trimisă de Comisie la 8 martie 2024, în urma unei atenționări din 3 mai 2024.
- (15) La 14 iunie 2024, Comisia a adresat întrebări suplimentare autorităților belgiene, la care acestea au răspuns la 19 iunie 2024. La 20 iunie 2024, Comisia a solicitat clarificări suplimentare prin e-mail, la care autoritățile belgiene au răspuns la 28 iunie 2024.
- (16) La 31 iulie 2024, în urma informațiilor enumerate mai sus primite de la reclamanți, de la presupusul beneficiar Ladbrokes și de la autoritățile belgiene, Comisia a decis să extindă domeniul de aplicare al investigației sale aprofundate și a adoptat o decizie suplimentară de inițiere a procedurii ⁽³⁾ (denumită în continuare „decizia suplimentară de inițiere a procedurii”).
- (17) Comisia a invitat părțile interesate să își prezinte observațiile cu privire la constatările din decizia suplimentară de inițiere a procedurii, pe care acestea le-au furnizat la 25 noiembrie 2024, iar autoritățile belgiene nu au prezentat observații.
- (18) La 12 noiembrie 2024, serviciile Comisiei au solicitat informații suplimentare din partea Ladbrokes, iar la 22 noiembrie 2024, 9 decembrie 2024 și 21 ianuarie 2025, Ladbrokes a furnizat observații cu privire la decizia suplimentară de inițiere a procedurii și, respectiv, informații suplimentare.

⁽²⁾ «Arrêté royal relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV». Publicat în Monitorul Oficial al Belgiei la 9 mai 2018.

⁽³⁾ Ajutor de stat – Belgia – Ajutor de stat SA.53630 (2019/FC) – Belgia – Presupus ajutor acordat Ladbrokes în legătură cu pariurile virtuale – Invitație de a prezenta observații în temeiul articolului 108 alineatul (2) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO C, C/2024/6307, 23.10.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/6307/oj>).

- (19) La 23 ianuarie 2025, Comisia a transmis autorităților belgiene observațiile părților terțe cu privire la decizia suplimentară de inițiere a procedurii. Autoritățile belgiene au răspuns la 4 februarie 2025 fără observații.
- (20) Autoritățile belgiene au fost de acord, în mod excepțional, să renunțe la drepturile enumerate la articolul 342 din TFUE coroborat cu articolul 3 din Regulamentul nr. 1/1958 al Consiliului ⁽⁴⁾ și să adopte și să notifice prezenta decizie în limba engleză, în temeiul articolului 297 din TFUE.

2. DESCRIEREA MĂSURII CONTESTATE

2.1. Obiectul plângerii

- (21) Reclamanții contestă un tratament preferențial și o „autorizație exclusivă” care ar fi fost acordată de autoritățile belgiene în favoarea Ladbroke's pentru a oferi pariuri virtuale online și offline în Belgia (măsura contestată). Potrivit reclamanților, ca urmare a acestei „autorizații”, Ladbroke's a beneficiat (începând din 2014) de un drept exclusiv *de facto* de a desfășura activitatea de pariuri virtuale în Belgia fără o remunerație adecvată.
- (22) Reclamanții susțin, de asemenea, că Decretul regal din 4 mai 2018 și Hotărârea Consiliului de Stat („Conseil d'État”, care este Curtea Administrativă Supremă a Belgiei) din 7 mai 2021 conferă Ladbroke's un avantaj care constituie ajutor de stat ilegal din partea statului belgian, prin tolerarea activităților de pariuri virtuale ale Ladbroke's, deși aceste activități ar fi fost ilegale în temeiul dreptului belgian.
- (23) Înainte de a descrie cadrul juridic al pariurilor virtuale și evoluția acestuia în Belgia, se abordează mai întâi contextul mai larg al cadrului juridic al sectorului jocurilor de noroc.

2.2. Cadrul juridic al jocurilor de noroc din Belgia

- (24) Jocurile de noroc („*jeux de hasard*”) sunt un concept larg care acoperă atât jocurile de noroc, cât și pariurile („*paris*”).
- (25) Sectorul jocurilor de noroc din Belgia a fost reglementat și organizat prin Legea din 7 mai 1999 privind jocurile de noroc, pariurile, unitățile de jocuri de noroc și protecția jucătorilor ⁽⁵⁾, care a fost modificată printr-o lege din 10 ianuarie 2010 ⁽⁶⁾ (denumită în continuare „Legea privind jocurile de noroc”). În plus, numeroase acte de punere în aplicare, decrete regale (peste 100 până în prezent), pun în aplicare dispozițiile Legii privind jocurile de noroc.
- (26) În conformitate cu articolul 4 alineatul (1) din Legea privind jocurile de noroc, în Belgia există o interdicție privind jocurile de noroc, cu excepția cazului în care se acordă o autorizație de desfășurare a acestei activități sau este prevăzută o excepție de la cerința de autorizare. Comisia privind jocurile de noroc acordă diferite tipuri de licențe pentru desfășurarea activității de jocuri de noroc.

2.2.1. Definiții ale „jocurilor de noroc” în Belgia

- (27) Activitățile care implică „jocuri de noroc automate” sunt definite după cum urmează: „Orice joc sau pariu în care o miză de orice fel, fie pierderea mizei respective de către cel puțin unul dintre jucători sau pariori, fie un profit de orice fel pentru cel puțin unul dintre jucători, pariori sau organizatori ai jocului sau ai pariului și în care norocul este chiar și un element accesoriu în cursul jocului, în desemnarea câștigătorului sau în stabilirea dimensiunii câștigului” ⁽⁷⁾.

⁽⁴⁾ Regulamentul nr. 1 al Consiliului din 15 aprilie 1958 de stabilire a regimului lingvistic al Comunității Economice Europene [JO L 7, 6.10.1958, p. 385/58, ELI: [http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/reg/1958/1(1)/oj)].

⁽⁵⁾ Legea din 7 mai 1999 privind jocurile de noroc, pariurile, unitățile de jocuri de noroc și protecția jucătorilor („*Loi du 7 mai 1999 sur les jeux de hasard, les paris, les établissements de jeux de hasard et la protection des joueurs*”). Publicată în Monitorul Oficial al Belgiei la 30 decembrie 1999.

⁽⁶⁾ Legea din 10 ianuarie 2010 de modificare a Legii din 7 mai 1999 în ceea ce privește Comisia privind jocurile de noroc („*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*”). Publicată în Monitorul Oficial al Belgiei la 1 februarie 2010.

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

- (28) Definiția jocurilor de noroc (*jeux de hasard*) acoperă o gamă largă de activități. Cu alte cuvinte, în jocurile de noroc, jucătorul pariază pe rezultatul unui joc sau al unui eveniment care are un rezultat incert, determinat aleatoriu, care depinde de probabilități (de exemplu aparatele de tip slot machine). Jocurile de noroc reprezintă o subcategorie specifică de jocuri în cadrul cărora rezultatul este determinat integral sau parțial de noroc. Aceste jocuri nu necesită îndemănare și implică un rezultat aleatoriu (cum ar fi aruncarea zarurilor, extragerea de cărți de joc sau învârtirea unei rulete).
- (29) Pe de altă parte, pariurile pot fi considerate o categorie de jocuri de noroc care constă în anticiparea rezultatului unui eveniment viitor real pe baza anumitor criterii (de exemplu pariarea pe rezultatul unui meci de fotbal pe baza forței relative a echipelor). Spre deosebire de jocurile de noroc, pariurile pot implica un element de îndemănare, deoarece se bazează pe cunoașterea și analiza evenimentului pe care se pariază.

	Jocuri de noroc	Pariuri
Definiție	Jocuri în care rezultatele sunt determinate de noroc.	Anticiparea rezultatelor unor evenimente și mizarea unor sume de bani.
Determinanți ai rezultatului	Noroc în întregime sau în principal aleatoriu.	Influențat în principal de noroc, dar poate implica îndemănare.
Exemple	Ruletă, aparate de tip slot machine, loterii.	Pariuri sportive, curse hipice, pariuri cu șanse fixe.
Reglementare	Reglementate strict ca jocuri de noroc.	Reglementate ca formă de jocuri de noroc, necesitând o licență de pariuri.

- (30) În ceea ce privește pariurile virtuale, cadrul juridic belgian a evoluat. În primul rând, cadrul normativ și legislativ s-a schimbat de-a lungul timpului, fiind marcat în special de Decretul regal din 2018. Acest lucru a condus la litigii în fața instanțelor naționale, ceea ce s-a soldat cu suspendarea și anularea Decretului regal din 2018, precum și a notelor-cadru ale Comisiei privind jocurile de noroc din 2012 și 2015 (a se vedea considerentul 59 de mai jos). În al doilea rând, abordarea Comisiei privind jocurile de noroc a evoluat, considerându-se că pariurile virtuale se încadrează în categoria pariurilor sau a jocurilor de noroc automate. Această evoluție a interpretării pariurilor virtuale în diferite perioade reflectă natura complexă a acestora în contextul legislației belgiene privind jocurile de noroc. Trebuie remarcat faptul că discuția privind modul de definire și calificare a pariurilor virtuale este încă în desfășurare în Belgia.

2.2.2. Licențele pentru jocuri de noroc și pariuri

- (31) Legea privind jocurile de noroc prevede un număr limitat de tipuri de licențe, care permit operarea anumitor jocuri de noroc și exploatarea anumitor unități de jocuri de noroc prevăzute de lege. Conform articolului 25 din Legea privind jocurile de noroc („Capitolul III – Licențe”), există nouă categorii de licențe (A, B, C, D, E, F1, F2, G1 și G2) și licențe suplimentare (A+, B+, C+ și F+).
- (32) În Belgia există patru clase de unități de jocuri de noroc:
- (i) Clasa I: pentru cazinouri. Un cazinou este o unitate de jocuri de noroc în care este autorizată desfășurarea de jocuri de noroc, indiferent dacă acestea sunt sau nu automate. Numai nouă cazinouri sunt permise pe teritoriul belgian. Legea privind jocurile de noroc enumeră teritoriile comunelor/orașelor în care poate fi operat un cazinou. Operatorul unui cazinou trebuie să dețină o licență pentru clasa A.
 - (ii) Clasa II: pentru săli de jocuri. Sălile de jocuri sunt unități care desfășoară numai activități de jocuri de noroc autorizate de Regele Belgiei. Normele de funcționare pentru jocurile de noroc automate care pot fi oferite în unitățile de jocuri de noroc din clasa II sunt stabilite printr-un Decret regal din 8 aprilie 2003. Operatorul unei săli de jocuri trebuie să dețină o licență pentru clasa B și poate oferi jocuri de noroc automate care pot fi oferite în principal de unități din clasa II care dețin o licență B.

- (iii) Clasa III: pentru unități de servire a băuturilor, care oferă jocuri de noroc și jocuri de noroc automate cu mize reduse. Unitățile de servire a băuturilor, cum ar fi cafenelele, trebuie să dețină o licență pentru clasa C.
 - (iv) Clasa IV: pentru case de pariuri. Unitățile de jocuri de noroc din clasa IV sunt locuri în care operatorii care dețin o licență F2 sunt autorizați exclusiv să accepte pariuri în numele unui titular de licență F1 (organizatorul de activități de pariuri). Unitățile din clasa IV pot oferi și jocuri de noroc automate în anumite condiții. Este interzisă acceptarea de pariuri în afara unei unități de jocuri de noroc din clasa IV. Există totuși un număr limitat de excepții de la această interdicție. O unitate de jocuri de noroc din clasa IV poate fi fixă sau mobilă. O unitate fixă de jocuri de noroc din clasa IV este o unitate permanentă clar delimitată în care sunt oferite pariuri. O unitate mobilă de jocuri de noroc din clasa IV este o unitate temporară, de asemenea clar delimitată, în care sunt oferite pariuri în timpul și în cadrul unui eveniment, al unui joc sportiv sau al unei competiții sportive. Licențele F2 pot fi acordate și magazinelor de ziare, care pot oferi pariuri ca activitate auxiliară. Pariurile sunt oferite în principal de unitățile de jocuri de noroc din clasa IV și necesită o licență F1 sau F2 ⁽⁸⁾.
- (33) Legiuitorul belgian a instituit un sistem de autorizare închis. Oferirea de jocuri de noroc și pariuri online necesită o licență online (licență A+ pentru cazinouri online, licență B+ pentru săli de jocuri online și licență F1+ pentru pariuri online).
- (34) În plus, o licență online necesită o legătură fizică obligatorie cu teritoriul belgian. Numai operatorii autorizați să opereze în lumea reală (și care dețin o licență principală A, B sau F1) pot obține o licență pentru a oferi aceleași jocuri de noroc și pariuri online (o licență online A+, B+ sau F1+ „suplimentară”).

2.2.3. Rolul Comisiei privind jocurile de noroc

- (35) Comisia privind jocurile de noroc ⁽⁹⁾ a fost înființată prin Legea privind jocurile de noroc din 7 mai 1999 ca autoritate de supraveghere federală în cadrul Serviciului Public Federal de Justiție (anterior Ministerul Justiției). Sarcina sa principală este de a asigura canalizarea către jocurile de noroc legale, cu scopul principal de a proteja jucătorii. Printre principalele responsabilități ale Comisiei privind jocurile de noroc se numără:
- furnizarea de consiliere guvernului și parlamentului cu privire la toate aspectele legate de Legea privind jocurile de noroc;
 - acordarea autorizațiilor necesare pentru desfășurarea activităților de jocuri de noroc și pariuri, precum și asigurarea gestionării proactive a acestora;
 - monitorizarea respectării Legii privind jocurile de noroc și exercitarea competenței de sancționare, care include aplicarea de sancțiuni administrative (avertisment, suspendarea sau revocarea licenței) și de amenzi administrative.

2.3. Cadrul juridic al pariurilor virtuale din Belgia

2.3.1. Interpretarea pariurilor virtuale drept „pariuri” de către Comisia privind jocurile de noroc

- (36) Pariurile virtuale reprezintă un joc de noroc care a prins contur în Belgia începând cu anul 2011, prin care jucătorii pot paria pe rezultatul unui eveniment sportiv fictiv (de exemplu, o cursă hipică fictivă) și în care rezultatele sunt determinate de un generator de numere aleatorii.
- (37) Pariurile virtuale combină atât caracteristici ale jocurilor de noroc automate, cât și ale pariurilor. Deși rezultatele sunt determinate de noroc (jocuri de noroc), anticiparea acestor rezultate poate necesita și un anumit grad de îndemânare (pariuri).
- (38) Legea privind jocurile de noroc nu oferă o definiție a pariurilor virtuale și, prin urmare, nu prevede nici o licență (specială) pentru acestea. Comisia privind jocurile de noroc a furnizat pentru prima dată o interpretare cu privire la modul de clasificare a pariurilor virtuale după apariția acestora în Belgia în 2011, însă interpretarea respectivă a fost ulterior anulată de Consiliul de Stat ⁽¹⁰⁾ pe motiv că astfel Comisia privind jocurile de noroc a acționat *ultra vires*.

⁽⁸⁾ Operatorii care dețin o licență F2 pot oferi pariuri și în afara unei unități de jocuri de noroc din clasa IV în anumite condiții.

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

⁽¹⁰⁾ Decizia 245.497 din 19 septembrie 2019.

- (39) Conceptul de pariuri virtuale a fost evaluat de Comisia privind jocurile de noroc în trei „note-cadru” sau „memorandumuri” („omkaderingsnota” și „nota”) din 12 ianuarie 2012 ⁽¹¹⁾, 17 aprilie 2013 ⁽¹²⁾ și 1 iulie 2015 ⁽¹³⁾. Comisia respectivă a considerat că pariurile virtuale sunt pariuri pe evenimente (virtuale) ⁽¹⁴⁾. În plus, toate obligațiile legale și de reglementare aplicabile pariurilor se aplicau și pariurilor virtuale (sportive) (de exemplu, obligația de înregistrare începând cu 1 000 EUR, protocolul informatic etc.) ⁽¹⁵⁾. Prin urmare, pariurile virtuale au fost considerate „pariuri” care puteau fi exploatate de titularii licențelor F1, F2 și F1+. Rezultă că titularii de licențe pentru clasa F1 și pentru clasa F1+ erau autorizați să opereze pariuri virtuale online și offline numai prin intermediul unităților de jocuri de noroc din clasa IV.
- (40) Punctul de vedere al Comisiei privind jocurile de noroc cu privire la pariurile virtuale offline și online.
- În ceea ce privește operarea offline a pariurilor virtuale, la 12 ianuarie 2012, Comisia privind jocurile de noroc a analizat, în „Nota-cadru privind posibilitatea parierii pe evenimente virtuale”, „dacă Legea modificată privind jocurile de noroc sau reglementările sale de punere în aplicare conțin obiecții juridice față de organizarea de pariuri pe evenimente (sportive) virtuale”. Comisia privind jocurile de noroc a concluzionat că „organizarea/oferirea de pariuri pe evenimente (sportive) virtuale respectă dispozițiile Legii privind jocurile de noroc în măsura în care aceste pariuri sunt considerate pariuri pe evenimente”. Comisia privind jocurile de noroc a afirmat, printre altele, că „pentru a putea monitoriza îndeaproape această evoluție – care aduce o profitabilitate suplimentară sectorului în compensarea investițiilor necesare ca urmare a legii privind jocurile de noroc, a decretelor sale de punere în aplicare și a protocoalelor tehnice – [...] fiecare [titular al unei licențe] F1 care dorește să organizeze astfel de pariuri ar trebui să trimită o cerere prealabilă de autorizare [„goedkeuring”] în acest scop secretariatului [Comisiei privind jocurile de noroc] [...]”.
 - În ceea ce privește pariurile virtuale online, Comisia privind jocurile de noroc a emis orientări în acest sens prin intermediul site-ului său de grup de internet în 2012. Pentru a oferi pariuri virtuale online, era suficientă o simplă comunicare către Comisia privind jocurile de noroc din partea titularului licenței pentru clasa F1+.
- (41) La 1 iulie 2015, Comisia privind jocurile de noroc a reafirmat, în „Nota-cadru privind posibilitatea de a organiza pariuri pe evenimente virtuale”, că nu există obiecții juridice în privința oferirii de pariuri pe evenimente virtuale, pe care Comisia privind jocurile de noroc le considera în continuare pariuri. La 9 septembrie 2015, Comisia privind jocurile de noroc a confirmat poziția adoptată în nota-cadru din 1 iulie 2015. Aceasta a remarcat că pariurile virtuale sunt avantajoase pentru „operatori” și a decis să înființeze un subcomitet cu scopul de a „analiza în continuare” chestiunea pariurilor virtuale.
- (42) În ceea ce privește reglementarea pariurilor virtuale online, subcomitetul a remarcat „în primul rând că niciuna dintre părți nu s-a opus în mod fundamental reglementării actuale a pariurilor virtuale online prin intermediul orientărilor grupului de internet pe această temă, ceea ce permite ca prezentul aviz să fie limitat în continuare la reglementarea actuală a pariurilor offline prin nota din 1 iulie 2015.” În ceea ce privește reglementarea pariurilor virtuale offline, subcomitetul a recomandat, ca aspect de politică, ca pariurile virtuale offline să fie reglementate printr-un decret regal ca jocuri de noroc automate, și nu ca pariuri, și a propus suspendarea notei-cadru din 1 iulie 2015.

⁽¹¹⁾ „Omkaperingsnota aangaande de mogelijkheid tot het inrichten van weddenschappen op virtuele evenementen”. Autoritățile belgiene consideră că este foarte probabil ca această notă-cadru să fi fost publicată pe următoarea pagină: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Însă ea nu este sau nu mai este disponibilă publicului pe pagina respectivă.

⁽¹²⁾ „Omkaperingsnota aangaande de mogelijkheid tot het inrichten van weddenschappen op virtuele evenementen”. Autoritățile belgiene consideră că este foarte probabil ca această notă-cadru să fi fost publicată pe următoarea pagină: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Însă ea nu este sau nu mai este disponibilă publicului pe pagina respectivă.

⁽¹³⁾ „Nota: Weddenschappen op virtuele evenementen”. Potrivit autorităților belgiene, această notă a fost publicată pe următoarea pagină: www.gamingcommission.be/opencms/opencms/jhksweb_nl/gamingcommission/besl/wdsch/. Însă ea nu este sau nu mai este disponibilă publicului pe pagina respectivă.

⁽¹⁴⁾ Nota-cadru din 12 ianuarie 2012.

⁽¹⁵⁾ Nota-cadru din 1 iulie 2015.

2.3.2. Adoptarea primului cadru juridic care reglementează pariurile virtuale offline ca „jocuri de noroc automate”

- (43) La 4 mai 2018, a fost adoptat Decretul regal privind „jocurile de noroc legate de evenimente sportive virtuale în unitățile fixe de jocuri de noroc din clasa IV”⁽¹⁶⁾ („Decretul regal din 2018”). Acesta a calificat pariurile virtuale drept „jocuri de noroc automate” și a permis numai operatorilor existenți din clasa IV să ofere pariuri virtuale în Belgia. Într-adevăr, conform articolului 2 din Decretul regal din 2018, „[j]ocurile de noroc legate de evenimente sportive virtuale sunt jocuri de noroc automate în care mizele unui jucător sau ale mai multor jucători din mai multe locuri pot fi acceptate în același timp pentru un eveniment sportiv virtual, a cărui existență, cotele asociate evenimentului și șansele de câștig sunt determinate de un server la distanță”. Articolul 3 prevedea că „[j]ocurile de noroc legate de evenimente sportive virtuale sunt jocuri de noroc automate autorizate în unitățile fixe de jocuri de noroc din clasa IV”. Articolul 4 prevedea că numărul de aparate automate de jocuri de noroc pentru evenimente sportive virtuale în unitățile fixe de jocuri de noroc din clasa IV este limitat la două. Într-adevăr, având în vedere Legea privind jocurile de noroc⁽¹⁷⁾, Decretul regal din 2018 pune în aplicare condițiile în care într-o unitate fixă de jocuri de noroc din clasa IV pot fi operate cel mult două aparate automate de jocuri de noroc care oferă pariuri pe „activități similare celor derulate în agenția de pariuri” (adică pariuri virtuale)⁽¹⁸⁾. Potrivit Decretului regal din 2018, prin calificarea explicită a jocurilor de noroc legate de evenimente sportive virtuale drept jocuri de noroc automate în unitățile fixe de jocuri de noroc din clasa IV, protecția esențială a jucătorilor este garantată. Rezultă că nu era necesară nicio autorizație pentru operarea pariurilor virtuale. În măsura în care un operator deține o licență F1 sau F2 valabilă și dispune de unități fixe de jocuri de noroc din clasa IV, respectivul operator de jocuri de noroc poate opera cel mult două aparate de pariuri virtuale în unitatea fixă de jocuri de noroc din clasa IV.
- (44) Pariurile virtuale, astfel cum sunt descrise în Decretul regal din 2018 (articolul 2), necesită aparate de jocuri de noroc de tip „multiplayer”, care permit mai multor jucători să parieze din agenții de pariuri diferite în același timp pe același eveniment sportiv virtual. La 30 ianuarie 2020 existau cel puțin cinci operatori care furnizau pariuri virtuale offline în Belgia, printre care și Ladbrokes.
- (45) Consiliul de Stat al Belgiei a anulat retroactiv Decretul regal din 2018 la 7 mai 2021.

2.4. Clasificarea licențelor deținute de reclamanți

- (46) Rocoluc, EAC și The Faculty sunt societăți belgiene afiliate care au, de asemenea, același proprietar majoritar și același sediu central. Începând din 2005, Rocoluc este deținută în proporție de 50 % de o persoană fizică și în proporție de 50 % de alte persoane. Jumătate (50 %) din EAC este deținută de Rocoluc și jumătate de alții. De asemenea, The Faculty este condusă de aceeași persoană fizică în calitate de director general de la 15 aprilie 2020. Aceeași persoană fizică deține și 99,92 % din acțiunile The Faculty.
- (47) Rocoluc și EAC sunt toate unități din clasa II și dețineau licențe B offline și B+ online la momentul depunerii plângerii.

⁽¹⁶⁾ „Arrêté royal relatif aux jeux de hasard sur des événements sportifs virtuels dans les établissements de jeux de hasard fixes de classe IV”. Publicat în Monitorul Oficial al Belgiei la 9 mai 2018.

⁽¹⁷⁾ Articolul 43/4 alineatul (2) a treia teză a treia liniuță din Legea privind jocurile de noroc.

⁽¹⁸⁾ Conform articolului 43/4 alineatul (2) a treia teză a treia liniuță din Legea privind jocurile de noroc, „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) Prin hotărârea din 25 iunie 2024, Consiliul de Stat a declarat ilegale licențele Rocoluc, și anume licențele B3892 (offline) și B3892+ (online). Litigiul privind valabilitatea acestor licențe este încă în curs ⁽¹⁹⁾.
- (49) The Faculty este o unitate din clasa III care deține o licență C care îi permite să opereze cel mult două aparate automate de jocuri de noroc și cel mult două aparate cu mize reduse într-o unitate de servire a băuturilor din clasa III.

2.5. Clasificarea licențelor deținute de Ladbrokes

- (50) Ladbrokes este o unitate din clasa IV și deține următoarele licențe:
- o licență pentru clasa F1, cu numărul FA116428, care a fost acordată de Comisia privind jocurile de noroc la 2 februarie 2011 și care permite operarea unei unități de pariuri din clasa IV;
 - o licență pentru clasa F2, care permite preluarea de pariuri în numele deținătorului licenței pentru clasa F1, într-o unitate de jocuri de noroc fixă sau mobilă din clasa IV. Această licență permite să se preia pariuri și în afara unei unități de jocuri de noroc din clasa IV în cazurile prevăzute la articolul 43/4 alineatele (1), (5) și (2) din Legea privind jocurile de noroc;
 - o licență F1+ suplimentară care permite exploatarea pariurilor prin intermediul unor instrumente ale societății informaționale („online”), cu numărul FA+116482, acordată de Comisia privind jocurile de noroc la 2 aprilie 2014.

2.6. „Autorizații” ad-hoc pentru pariuri virtuale

- (51) La 9 februarie 2014, Ladbrokes a solicitat prin e-mail punctul de vedere al Comisiei privind jocurile de noroc referitor la planurile sale de a lansa un nou produs, pariurile pe evenimente sportive virtuale (în ceea ce privește pariurile virtuale clasice sau „offline”, adică în puncte de vânzare a pariurilor).
- (52) La 10 februarie 2014, un funcționar fără competență de reprezentare al Comisiei privind jocurile de noroc a răspuns următoarele printr-un e-mail adresat Ladbrokes: „După o consultare internă, vă pot spune că proiectul dumneavoastră respectă nota Comisiei privind jocurile de noroc referitoare la pariurile virtuale offline. Prin urmare, vă pot da undă verde în acest sens”.
- (53) În urma unei alte întrebări primite prin e-mail din partea Ladbrokes la 5 martie 2015 (referitoare la pariurile virtuale online), Comisia privind jocurile de noroc a confirmat prin e-mail în aceeași zi că Ladbrokes putea opera pariuri virtuale online.
- (54) La 9 septembrie 2015, în urma reacțiilor primite din partea sectorului, Comisia privind jocurile de noroc a ajuns la „noi concluzii” cu privire la clasificarea pariurilor virtuale și a înființat o subcomisie care să investigheze dacă era necesară o acțiune în justiție pentru reglementarea pariurilor virtuale.
- (55) În plus, în 2015 și 2016, Ladbrokes și alți doi operatori din clasa IV, Stanleybet ⁽²⁰⁾ și Sagevas ⁽²¹⁾, au depus la Comisia privind jocurile de noroc cereri de autorizare pentru oferirea de pariuri virtuale.

⁽¹⁹⁾ Hotărârea nu a abrogat în mod formal licențele, întrucât, la punctul 4 din dispozitiv, Consiliul de Stat a decis să redeschidă chestiunea pentru a permite avocatului general (Auditeur Général) să adopte o poziție cu privire la cererea Comisiei privind jocurile de noroc de abrogare a licenței. Totuși, prin scrisoarea din 16 iulie 2024, Comisia privind jocurile de noroc a retras această cerere, iar Consiliul de Stat nu a anulat în mod formal licențele Rocoluc, însă hotărârea menționată anterior are efecte asupra invalidității licențelor Rocoluc.

⁽²⁰⁾ Stanleybet Belgium S.A. (denumită în continuare „Stanleybet”), societatea belgiană, a fost înființată ca sucursala internațională a Stanley Leisure plc, o societate de pariuri sportive înființată în 1958 la Belfast, în Irlanda de Nord. În anul 2005, Stanleybet și-a început activitatea în Belgia oferindu-și produsele în cadrul agențiilor de pariuri și al librăriilor. Stanleybet deține licența Comisiei privind jocurile de noroc pentru a oferi pariuri offline. Jucătorii belgieni pot să profite și de „pariurile live” în anumite agenții pentru a paria în timp real pe diferitele evenimente.

A se vedea https://urldefense.com/v3/_https://shops.stanleybet.be/About_us.

⁽²¹⁾ Sagevas S.A. („Sagevas”) este o societate înregistrată în Belgia cu numărul BE 832 457 166 și autorizată de Comisia privind jocurile de noroc din Belgia cu numărul FA1 16764. Este un operator din clasa IV care oferă pariuri sportive online și își desfășoară activitatea în Belgia sub marca betFIRST, a se <https://betfirst.dhnet.be/en/support/about-us/>.

- (56) Mai precis, la 28 octombrie 2015, Stanleybet a solicitat „autorizația” de operare a pariurilor virtuale. Comisia privind jocurile de noroc a răspuns că, având în vedere înființarea recentă a subcomisiei, va trata cererea numai după ce vor fi cunoscute rezultatele activităților subcomisiei. Stanleybet a depus o a doua cerere la 17 iunie 2016. Comisia privind jocurile de noroc a răspuns inițial că dosarul prezentat este incomplet. Ulterior, ca urmare a unei reuniuni planificate privind pariurile virtuale anunțată pentru luna următoare, aceasta a răspuns, la 3 noiembrie 2016, că este în discuție o inițiativă de reglementare privind pariurile virtuale.
- (57) În 2016, un alt operator, Sagevas, s-a adresat de asemenea Comisiei privind jocurile de noroc, la 23 august 2016. Cererea sa a fost considerată incompletă de către Comisia privind jocurile de noroc. Ulterior, la 3 noiembrie 2016, în aceeași zi cu răspunsul către Stanleybet, Comisia privind jocurile de noroc a răspuns Sagevas în același mod ca și în cazul Stanleybet, că este în discuție o inițiativă de reglementare privind pariurile virtuale.
- (58) Într-un raport din ianuarie 2016 ⁽²²⁾, subcomisia a recomandat crearea unui cadru juridic specific pentru pariurile virtuale offline și suspendarea notei-cadru din 1 iulie 2015. De asemenea, subcomisia a recomandat suspendarea „autorizației” acordate Ladbrokes, care să intre în vigoare la 1 aprilie 2016, pentru a acorda o perioadă de tranziție în conformitate cu practicile administrative obișnuite ⁽²³⁾.
- (59) La 13 ianuarie 2016, în urma avizului subcomisiei privind necesitatea de a adapta cadrul de reglementare, Comisia privind jocurile de noroc a adoptat o primă decizie tranzitorie ⁽²⁴⁾, prin care a suspendat în mod efectiv nota-cadru din 2015 începând cu 1 iunie 2016, împreună cu interpretarea normelor existente din Legea privind jocurile de noroc care a fost oferită Ladbrokes (așa-numita „autorizație”). În decizia sa în acest sens, Comisia privind jocurile de noroc a afirmat că „actuala reglementare privind pariurile virtuale offline, prin nota din 1 iulie 2015, nu oferă un cadru adecvat pentru astfel de jocuri.”
- (60) La 1 iunie 2016 ⁽²⁵⁾ și la 2 ianuarie 2017 ⁽²⁶⁾, Comisia privind jocurile de noroc a adoptat alte două decizii tranzitorii de amânare a suspendării notei-cadru și a dreptului Ladbrokes de a opera pariuri virtuale până la 30 iunie 2017 „din motive de securitate juridică”.

2.7. Suspendarea „autorizațiilor” pentru pariurile virtuale

- (61) La 31 mai 2017, Tribunalul de Primă Instanță neerlandofon din Bruxelles ⁽²⁷⁾ a pronunțat o hotărâre interlocutorie împotriva statului belgian, la cererea reclamantilor. Tribunalul a considerat că pariurile virtuale prezintă, la prima vedere, atât caracteristicile pariurilor, cât și pe cele ale jocurilor de noroc automate, fără a defini totuși pariurile virtuale ca încadrându-se cu certitudine în una dintre aceste două categorii. Sub rezerva unei decizii pe fond sau a instituirii unui cadru de reglementare pentru pariurile virtuale, tribunalul a obligat statul belgian să suspende „autorizația” acordată Ladbrokes. Statul belgian a formulat recurs împotriva acestei hotărâri, care nu a avut efect suspensiv. Pentru a se conforma acestei hotărâri, Comisia privind jocurile de noroc a decis să nu mai amâne suspendarea notei din 1 iulie 2015, care a fost astfel suspendată la 1 iulie 2017.

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

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

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

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

⁽²⁶⁾ Referința provine din procesul-verbal al unei reuniuni a Comisiei privind jocurile de noroc din 2 ianuarie 2017, care indică următoarele: „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.” Acest lucru a fost indicat și pe site-ul Comisiei privind jocurile de noroc: „2.1.2017: Note paris virtuels – Au cours de la réunion extraordinaire de la Commission des jeux de hasard d.d. 2 janvier 2017 on a décidé de prolonger la note d.d. 13/01/2016 concernant les paris virtuels jusqu'à 30/06/2017.”

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

- (62) În consecință, niciun operator, inclusiv Ladbrokes, nu era autorizat să furnizeze pariuri virtuale în Belgia.
- (63) În pofida acestei suspendări, Ladbrokes nu a încetat să ofere pariuri virtuale în punctele sale de vânzare de pariuri. Ca urmare, mai mulți operatori de jocuri de noroc au introdus o acțiune în justiție împotriva sa, pentru a se asigura că Ladbrokes se va abține de la operarea aparatelor de pariuri virtuale ⁽²⁸⁾.
- (64) Într-o hotărâre din 19 septembrie 2019, Consiliul de Stat a statuat că, prin nota-cadru din 1 iulie 2015, Comisia privind jocurile de noroc „a permis, fără a fi abilitată, organizarea [de pariuri virtuale], deși Legea din 7 mai 1999 nu permitea acest lucru.” Prin urmare, Consiliul de Stat a anulat cele trei note-cadru din 12 ianuarie 2012, 17 aprilie 2013 și 1 iulie 2015, precum și decizia tranzitorie din 2 ianuarie 2017, care, potrivit Consiliului, a prelungit efectele notei din 1 iulie 2015 și în care se face referire explicită la faptul că pe ordinea de zi a Comisiei privind jocurile de noroc nu poate fi introdusă nicio cerere de operare a pariurilor virtuale.

2.8. Constatările preliminare din decizia de inițiere a procedurii și din decizia suplimentară de inițiere a procedurii

2.8.1. Constatările preliminare din decizia de inițiere a procedurii

- (65) Pe baza informațiilor furnizate de reclamant, de Ladbrokes și de autoritățile belgiene, în decizia de inițiere a procedurii, Comisia a evaluat afirmațiile cu privire la un posibil ajutor acordat Ladbrokes pentru presupusul drept exclusiv de a opera pariuri virtuale în Belgia.
- (66) Decizia de inițiere a procedurii s-a bazat pe informațiile aflate la dispoziția Comisiei la momentul adoptării sale, astfel cum au fost furnizate de autoritățile belgiene și de terți. Comisia a considerat, cu titlu preliminar, că măsura contestată poate constitui ajutor de stat, deoarece poate:
- să confere Ladbrokes un avantaj acordat din resurse de stat sub forma unui drept exclusiv *de facto* de a furniza pariuri virtuale în Belgia fără a plăti o contraprestație adecvată pentru acest drept,
 - să fie selectivă, întrucât măsura contestată s-ar aplica numai pentru Ladbrokes,
 - să fie imputabilă Belgiei, întrucât autorizația acordată Ladbrokes, precum și nota-cadru în temeiul căreia a fost acordată această autorizație au fost adoptate de Comisia privind jocurile de noroc, un organism public,
 - să fie de natură să denatureze concurența și să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre, întrucât ajutorul în cauză este un ajutor de exploatare care consolidează poziția Ladbrokes în raport cu concurenții săi, iar jocurile de noroc reprezintă o piață liberalizată, concurențială, pe care mai sunt prezenți câțiva alți operatori în afară de Ladbrokes, precum reclamantii, care desfășoară activități în Belgia, în timp ce Ladbrokes desfășoară activități și în alte câteva state membre.
- (67) Pe această bază, Comisia a concluzionat cu titlu preliminar că Ladbrokes ar fi beneficiat de un drept exclusiv *de facto* fără a plăti vreo taxă (de licență) specifică pentru a oferi pariuri virtuale în Belgia într-o anumită perioadă cuprinsă între 10 februarie 2014 (data e-mailului prin care se acordă Ladbrokes autorizația de operare) și 4 mai 2018 (data adoptării Decretului regal din 2018 care reglementează pariurile virtuale offline și unitățile autorizate să le opereze).

⁽²⁸⁾ Acțiune introdusă la 7 august 2017 la Tribunalul Comercial din Bruxelles. În hotărârea sa din 28 martie 2018 (A/17/03428), Tribunalul a obligat Ladbrokes să se abțină de la operarea aparatelor de pariuri virtuale începând cu a treia zi de la notificarea hotărârii, sub rezerva unei penalități cu titlu cominatoriu de 10 000 EUR pe zi de întârziere.

- (68) Trebuie remarcat faptul că unele dintre elementele descrise în decizia de inițiere a procedurii s-au modificat după adoptarea deciziei respective. În urma acțiunii introduse de reclamantii la nivel național, la 7 mai 2021, Consiliul de Stat al Belgiei a anulat retroactiv Decretul regal din 2018 ⁽²⁹⁾. Acesta a constatat că:
- condițiile de operare a jocurilor de noroc automate legate de evenimente sportive virtuale prevăzute în Decretul regal din 2018 erau incomplete. În consecință, prin faptul că a permis, prin regimul tranzitoriu instituit prin articolele 19 și 20 din Decretul regal din 2018 ⁽³⁰⁾, operarea de jocuri de noroc legate de evenimente sportive virtuale, deși nu fuseseră încă stabilite toate condițiile pentru operarea acestora, Decretul regal din 2018 a încălcat articolul 43/4 alineatul (2) paragraful 3 din Legea privind jocurile de noroc;
 - nu există un temei juridic suficient care să permită Regelui să delege Comisiei privind jocurile de noroc competența de a adopta un protocol (prevăzut la articolul 15 din Decretul regal din 2018) ⁽³¹⁾ care să conțină standarde de reglementare, indiferent dacă acestea se referă la aspecte detaliate sau tehnice. Având în vedere că anularea doar a articolului 15 ar conduce la o revizuire a Decretului regal din 2018, întrucât l-ar lăsa în vigoare fără a impune toate condițiile de operare pe care Regele le consideră necesare, a fost necesar să se anuleze întregul Decret regal din 2018.

2.8.2. Constatările preliminare din decizia suplimentară de inițiere a procedurii

- (69) În urma anulării Decretului regal din 2018, reclamantii și autoritățile belgiene au prezentat observații și informații suplimentare descrise în capitolele 3 și 4 de mai jos. Pe această bază, Comisia a adoptat o decizie suplimentară de inițiere a procedurii.
- (70) Opinia preliminară inițială a Comisiei a fost că este posibil ca Ladbrokes să fi beneficiat de un drept exclusiv *de facto* și, prin urmare, de ajutor cel mai devreme de la 10 februarie 2014 și cel târziu până la 4 mai 2018. În decizia suplimentară de inițiere a procedurii, Comisia a modificat această opinie preliminară, prelungind durata posibilă a măsurii până în prezent.
- (71) Comisia a concluzionat că ar trebui să investigheze dacă implicațiile măsurii tranzitorii incluse la articolele 19 și 20 din Decretul regal din 2018 au avantajat în mod preferențial Ladbrokes, întrucât era singurul operator care putea continua să exploateze terminalele de pariuri virtuale pe care le opera înainte de adoptarea Decretului regal din 2018, fără a trebui să aducă aceste jocuri în conformitate cu protocolul care urma să fie adoptat de Comisia privind jocurile de noroc în temeiul articolului 15 din Decretul regal din 2018 (considerentul 39 din decizia suplimentară de inițiere a procedurii).
- (72) Prin urmare, concluzia provizorie modificată a Comisiei a fost că Ladbrokes ar fi putut beneficia de un drept exclusiv *de facto* de a furniza pariuri virtuale în Belgia în cursul unei perioade care a început cel mai devreme la 10 februarie 2014 (considerentul 49 din decizia suplimentară de inițiere a procedurii).

⁽²⁹⁾ Consiliul de Stat al Belgiei, Hotărârea nr. 250.535 din 7 mai 2021.

⁽³⁰⁾ Articolul 19 din Decretul regal din 2018 prevede următoarele: „*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*”.

Articolul 20 din Decretul regal din 2018 prevede următoarele: „*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*”.

Potrivit Consiliului de Stat al Belgiei, scopul acestor două dispoziții este de a permite titularului unei licențe pentru clasa F2 să reia operarea aparatelor de jocuri de noroc legate de evenimente sportive virtuale pe care le opera încă de la intrarea în vigoare a Decretului regal din 2018 și de a-l obliga să asigure conformitatea aparatelor sale de jocuri de noroc cu protocolul (în temeiul articolului 15) care urma să fie adoptat de Comisia privind jocurile de noroc la trei luni de la adoptarea decretului.

⁽³¹⁾ Articolul 15 din Decretul regal din 2018 prevede următoarele: „*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) Trebuie remarcat faptul că, atât în decizia de inițiere a procedurii (considerentul 60), cât și în decizia suplimentară de inițiere a procedurii (considerentul 42), Comisia a constatat că autoritățile belgiene nu au oferit niciun motiv pentru a declara că măsura contestată ar putea fi compatibilă cu piața internă. De asemenea, Comisia nu a avut niciun indiciu conform căruia măsura, în cazul în care ar constitui un ajutor de stat, ar putea fi considerată compatibilă cu piața internă.

3. OBSERVAȚIILE PĂRȚILOR TERȚE CU PRIVIRE LA DECIZIA DE ÎNȚIERE A PROCEDURII ȘI LA DECIZIA SUPLIMENTARĂ DE ÎNȚIERE A PROCEDURII

3.1. Observațiile prezentate de reclamanți

- (74) Reclamanții Rocoluc și EAC și-au prezentat observațiile cu privire la decizia de inițiere a procedurii la 18 noiembrie 2020, în timp ce societatea-soră a acestora, The Faculty, și-a transmis plângerea la 23 februarie 2024. Rezumatul tuturor celor trei plângeri, precum și observațiile și informațiile suplimentare ulterioare furnizate în cadrul investigației sunt prezentate mai jos.

3.1.1. Observații privind exclusivitatea prezentate de Ladbrokes

- (75) În comunicarea lor din 18 noiembrie 2020, reclamanții Rocoluc și EAC au susținut că atât Ladbrokes, cât și statul belgian au acționat pentru a menține dreptul ilegal al Ladbrokes de a opera pariuri virtuale și pentru a descuraja Rocoluc și EAC să acționeze împotriva acestei situații ilegale.
- (76) Rocoluc și EAC susțin că Decretul regal din 2018 nu permite operatorilor din clasa IV să ofere în mod legal pariuri virtuale în Belgia. În consecință, nu se poate considera că Decretul regal din 2018 a pus capăt ajutorului de stat ilegal. Rocoluc și EAC furnizează, de asemenea, informații suplimentare cu privire la valoarea ajutorului de stat ilegal pe care Comisia ar trebui să solicite autorităților belgiene să îl recupereze de la Ladbrokes.
- (77) În plângerea sa din 23 februarie 2024, The Faculty subliniază totuși că, spre deosebire de plângerea depusă de Rocoluc și EAC, plângerea sa vizează în mod specific ajutorul legat de oferirea așa-numitelor pariuri virtuale „offline” sau „clasice” în casele de pariuri ale Ladbrokes. În plus, The Faculty constată că, în calitate de operator al unei unități de jocuri de noroc din clasa III, ea nu poate desfășura o activitate online, prin urmare nu a fost afectată în mod negativ de oferta de pariuri virtuale prin intermediul site-ului (site-urilor) Ladbrokes.
- (78) Potrivit reclamanților, Ladbrokes a obținut o autorizație ad-hoc în afara cadrului juridic prin intermediul a două e-mailuri din partea Comisiei privind jocurile de noroc, din 10 februarie 2014 (pentru pariurile virtuale offline în casele de pariuri ale Ladbrokes) și din 5 martie 2015 (pentru pariurile virtuale online pe site-ul Ladbrokes).
- (79) În opinia reclamanților, presupusul ajutor în cauză implică resurse de stat, deoarece autorizația ad-hoc în favoarea Ladbrokes a fost acordată cu titlu gratuit. Prin urmare, autoritățile belgiene au renunțat la dreptul la o parte semnificativă din veniturile statului și au acordat un avantaj economic în favoarea Ladbrokes. În ceea ce privește imputabilitatea presupusului ajutor, reclamanții subliniază că Comisia privind jocurile de noroc este o autoritate publică administrativă înființată în cadrul Serviciului Public Federal pentru Justiție, prin urmare intră în responsabilitatea ministrului justiției.
- (80) Reclamanții susțin că dreptul exclusiv și presupusul ajutor de stat corespunzător în legătură cu pariurile virtuale offline au fost acordate la 10 februarie 2014, deoarece notele-cadru ilegale ale Comisiei privind jocurile de noroc au fost concepute special pentru a permite Ladbrokes să opereze în mod exclusiv pariuri virtuale. Ca atare, eroarea fundamentală a Comisiei privind jocurile de noroc nu a fost refuzul de a retrage autorizația ad-hoc a Ladbrokes în ianuarie 2016, ci acordarea inițială a autorizației în februarie 2014.
- (81) În plus, în ceea ce privește data de încetare a ajutorului, reclamanții subliniază că, în urma anulării Decretului regal din 2018 prin hotărârea Consiliului de Stat din 7 mai 2021, Decretul regal din 2018 trebuie interpretat ca fiind inexistent și nu poate fi considerat un act care permite exploatarea pariurilor virtuale în Belgia. Aceasta înseamnă, de asemenea, că data de 4 mai 2018, la care a fost adoptat Decretul regal din 2018 anulat, nu mai este relevantă pentru a evalua durata presupusului ajutor de stat acordat Ladbrokes.

- (82) În acest context, reclamantul susține că hotărârea Consiliului de Stat ar confirma că Ladbrokes a beneficiat, de fapt, de o măsură de ajutor selectivă cel puțin până la 7 mai 2021 pentru pariurile virtuale offline. În opinia acestora, Consiliul de Stat a arătat că măsura tranzitorie prevăzută la articolul 19 din Decretul regal din 2018 a avut ca unic scop să permită titularului autorizației F2, și anume Ladbrokes, să reia exploatarea terminalelor de pariuri virtuale pe care le opera înainte de adoptarea Decretului regal din 2018 și să nu fie obligat să asigure conformitatea acestor jocuri cu protocolul care urma să fie adoptat de Comisia privind jocurile de noroc în temeiul articolului 15 din Decretul regal din 2018.
- (83) În consecință, cu excepția Ladbrokes, care a beneficiat de măsura tranzitorie menționată mai sus, Decretul regal din 2018 a stabilit că nu se puteau oferi pariuri virtuale, până la adoptarea protocolului. Prin urmare, în opinia reclamantilor, Decretul regal din 2018 doar a formalizat monopolul *de facto* al Ladbrokes. Totuși, reclamantul informează că această poziție nu ar fi fost acceptată de Consiliul de Stat al Belgiei. Consiliul a considerat că măsura tranzitorie care a permis Ladbrokes să ofere pariuri virtuale înainte ca acestea să fie reglementate în mod definitiv din punct de vedere juridic prin adoptarea actului juridic care urma să stabilească condițiile necesare pentru pariurile virtuale (printre altele, locurile în care acestea puteau fi oferite) nu ar fi în conformitate cu Legea privind jocurile de noroc.
- (84) De asemenea, The Faculty susține că mai mulți operatori de jocuri de noroc au introdus cu succes o acțiune împotriva statului belgian și/sau a Ladbrokes. Aceasta citează o hotărâre din 28 martie 2018 în care Tribunalul Comercial din Bruxelles s-a pronunțat în favoarea federației profesionale belgiene a proprietarilor de baruri (*La Fédération des cafés de Belgique* ASBL) și a obligat Ladbrokes să își înceteze activitățile de pariuri virtuale offline. Potrivit Facultății, această hotărâre a fost ulterior confirmată de Curtea de Apel printr-o hotărâre din 9 august 2019.

3.1.2. Observații privind cadrul aplicabil pariurilor virtuale în Belgia

- (85) În primul rând, în ceea ce privește cadrul juridic aplicabil, Rocoluc și EAC subliniază că pariurile virtuale reprezintă un joc de noroc „hibrid”, aflat la intersecția dintre pariuri și jocurile de noroc automate. În acest context, Rocoluc și EAC citează declarația din comunicarea autorităților belgiene potrivit căreia „*nu este ușor să se clasifice [acest produs hibrid] în cadrul juridic existent al Legii privind jocurile de noroc*”.
- (86) Acestea reiterează faptul că pretinsul drept exclusiv acordat Ladbrokes era vădit ilegal conform dreptului belgian, întrucât se întemeia pe o calificare eronată a pariurilor virtuale.
- (87) În al doilea rând, Rocoluc și EAC susțin că îndoielile exprimate de autoritățile belgiene cu privire la valoarea juridică a notelor-cadru adoptate de Comisia privind jocurile de noroc (considerentul 49 din decizia de inițiere a procedurii) sunt deosebit de oportune. În special, acestea subliniază că, în contextul acțiunilor în curs în fața instanțelor naționale, autoritățile belgiene au confirmat fără echivoc că autorizația acordată Ladbrokes de a opera pariuri virtuale în Belgia nu era o licență „tradițională” pentru jocuri de noroc, ci o autorizație „ad-hoc” și că pariurile virtuale sunt o activitate „nereglementată de Legea privind jocurile de noroc”. În opinia lor, această afirmație contrazice în mod clar raționamentul potrivit căruia autorizația acordată Ladbrokes pentru oferirea de pariuri virtuale se întemeie pe sistemul național de referință privind pariurile și făcea parte din acesta. În plus, Rocoluc și EAC subliniază că îndoielile exprimate de autoritățile belgiene nu pot fi reconciliate cu faptul că Comisia privind jocurile de noroc a impus o suspendare temporară a licenței Ladbrokes pentru că nu a încetat furnizarea de pariuri virtuale după 1 iulie 2017. Acestea susțin, de asemenea, că, într-o hotărâre din 19 septembrie 2019, Consiliul de Stat a statuat că Legea privind jocurile de noroc nu ar permite organizarea de pariuri virtuale și, prin urmare, a anulat notele-cadru.
- (88) În al treilea rând, Rocoluc și EAC observă că întrebările referitoare la publicitatea notelor-cadru menționate în decizia de inițiere a procedurii, în notele de subsol 5-7 și în considerentul 49 au fost deja soluționate în contextul procedurii de anulare derulate împotriva acestor note-cadru în fața Consiliului de Stat al Belgiei. În cadrul acestei proceduri, Rocoluc ar fi demonstrat că notele-cadru inițiale din 12 ianuarie 2012 și 17 aprilie 2013 nu au fost făcute publice, ci au fost comunicate Rocoluc abia la 14 aprilie 2017, în cadrul acțiunii judiciare împotriva statului belgian. Comisia privind jocurile de noroc nu ar fi contestat aceste constatări. În consecință, Consiliul de Stat a decis că Rocoluc își poate extinde acțiunea la aceste note-cadru.

- (89) În al patrulea rând, Rocoluc și EAC au susținut că, deși Decretul regal din 2018 a fost adoptat în încercarea de a remedia caracterul ilegal al pariurilor virtuale, Comisia privind jocurile de noroc nu adoptase încă protocolul cu „cerințele tehnice necesare privind jocurile de noroc legate de evenimente sportive virtuale” prevăzut la articolul 15 din Decretul regal din 2018.

3.1.3. *Observații privind acțiunea judiciară națională referitoare la pariurile virtuale*

- (90) În acest context, Rocoluc și EAC susțin că, contrar a ceea ce pare să sugereze Comisia (considerentul 21 din decizia de inițiere a procedurii), acțiunea judiciară națională referitoare la legalitatea notelor-cadru nu a fost legată de suspendarea efectivă a notelor-cadru și a autorizației ad-hoc a Ladbrokes de a opera pariuri virtuale la 1 iulie 2017. Acestea informează, de asemenea, cu privire la cererea de despăgubire formulată de Stanleybet împotriva statului belgian la 14 decembrie 2016, în urma căreia Curtea a obligat statul belgian să despăgubească Stanleybet pentru daunele suferite.
- (91) Totodată, reclamanții au informat serviciile Comisiei că, la 28 martie 2017, Rocoluc și EAC au inițiat, de asemenea, o acțiune în despăgubire împotriva autorităților belgiene. Acțiunea ar fi încă pendinte din cauza acumulării de dosare restante la Curtea de Apel din Bruxelles.
- (92) În plus, Rocoluc și EAC explică faptul că recursul formulat de Ladbrokes împotriva ordinului de încetare din 15 februarie 2018 este încă pendinte la Curtea de Apel din Bruxelles. Cu toate acestea, Curtea de Apel din Bruxelles a pronunțat o hotărâre cu privire la recursul formulat de Ladbrokes împotriva deciziei Tribunalului Comercial din Bruxelles din 28 martie 2018. Prin hotărârea din 9 august 2019, Curtea de Apel a respins recursul formulat de Ladbrokes și a confirmat ordinul anterior emis împotriva Ladbrokes de a înceta activitățile de pariuri virtuale. Cu toate acestea, Rocoluc și EAC au fost informate că Fédération des Cafés de Belgique ASBL ⁽³²⁾ (denumită în continuare „FedCaf”) și autoritățile belgiene ar fi încheiat un acord prin care acestea din urmă s-ar fi abținut să ia măsuri suplimentare împotriva Ladbrokes.
- (93) În cele din urmă, Rocoluc își reiterează poziția potrivit căreia Decretul regal din 2018 ignoră caracterul hibrid al pariurilor virtuale, iar dispoziția tranzitorie prevăzută la articolul 19 din Decretul regal din 2018 recompensează în mod nelegitim Ladbrokes pentru că nu a stopat exploatarea ilegală a pariurilor virtuale în timp util și garantează că Ladbrokes poate beneficia în continuare de autorizația sa ad-hoc.

3.1.4. *Observații privind durata presupusului ajutor de stat acordat Ladbrokes*

- (94) Rocoluc și EAC consideră că dreptul exclusiv și presupusul ajutor de stat corespunzător acordat Ladbrokes ar fi fost acordate la 10 februarie 2014. Acestea reamintesc că, încă de la început, notele-cadru, pe care le consideră ilegale, au fost concepute pentru a permite Ladbrokes să opereze în mod exclusiv pariuri virtuale în Belgia. Notele-cadru din 2012 și 2013 ar fi fost adoptate în urma unei cereri din partea Ladbrokes și nu ar fi fost făcute publice. Alți operatori de jocuri de noroc au fost informați cu privire la cadrul ilegal privind pariurile virtuale numai odată cu anunțul din septembrie 2015 referitor la înființarea unei subcomisii speciale.
- (95) În opinia reclamanților, după ce ceilalți operatori au fost informați cu privire la posibilitățile de a oferi pariuri virtuale, Comisia privind jocurile de noroc a refuzat altor operatori operarea de pariuri virtuale. În special, potrivit reclamanților, cererea de autorizare prezentată de Stanleybet la 28 octombrie 2015 a rămas fără răspuns, în timp ce, la 10 februarie 2014 și la 5 martie 2015, Ladbrokes primise confirmarea pentru oferirea de pariuri virtuale clasice și online în mai puțin de o zi. Reclamanții susțin că nu există nicio justificare obiectivă pentru acest tratament diferit.
- (96) Ca răspuns la constatarea Comisiei potrivit căreia dreptul exclusiv s-a încheiat cel târziu la 4 mai 2018 sau cel mai devreme la 1 iulie 2017 (considerentul 55 din decizia de inițiere a procedurii), Rocoluc și EAC consideră că data de 4 mai 2018 (data adoptării Decretului regal din 2018) nu a pus capăt tratamentului preferențial al Ladbrokes și, prin urmare, nu poate fi considerată ca fiind data la care Ladbrokes nu ar mai fi beneficiat de ajutor de stat ilegal.

⁽³²⁾ FedCaf Belgium este o organizație non-profit, înființată la 1 iunie 2011. FedCaf Belgium este o organizație care apără interesele proprietarilor belgieni de cafenele. A se vedea: <http://www.fedcaf.be>.

- (97) În plus, Rocoluc și EAC reiterează faptul că Comisia privind jocurile de noroc nu a adoptat protocolul prevăzut la articolul 15 din Decretul regal din 2018 cu „cerințele tehnice necesare privind jocurile de noroc legate de evenimente sportive virtuale”, ceea ce înseamnă că orice operare a pariurilor virtuale trebuia considerată ilegală până la acel moment. În lipsa unor criterii generale, clare și transparente, autoritățile belgiene ar dispune în mod necesar de o marjă largă de apreciere în ceea ce privește autorizarea și controlul pariurilor virtuale în Belgia. În consecință, chiar dacă Ladbrokes nu mai este în prezent singurul operator care oferă pariuri virtuale în Belgia, toleranța statului belgian față de serviciile de pariuri virtuale oferite de un operator (sau mai mulți) ar constitui în continuare un ajutor de stat selectiv acordat operatorului (operatorilor) respectiv(i).

3.1.5. *Observații privind valoarea ajutorului*

- (98) Rocoluc și EAC consideră că Comisia ar fi în măsură să identifice cu precizie valoarea ajutorului primit de Ladbrokes și, prin urmare, invită Comisia să stabilească ea însăși valoarea ajutorului și dobânda care trebuie recuperate de autoritățile belgiene.
- (99) Reclamanții prezintă un tabel cu estimări privind ajutorul pe care Ladbrokes l-ar fi primit pe baza veniturilor brute din jocurile de noroc din 2017 înregistrate în casele de pariuri ale Ladbrokes. Reclamanții susțin că se poate face referire la contraprestația plătită de Loteria Națională în schimbul dreptului exclusiv de a opera jocuri de loterie.

3.1.6. *Observații privind anularea retroactivă a Decretului regal din 2018 în 2021*

- (100) După adoptarea deciziei de inițiere a procedurii, la 26 mai 2021, Comisia a primit comunicări suplimentare din partea reclamanților, prin care Comisia era informată că, la 7 mai 2021, Decretul regal din 2018 a fost anulat retroactiv (ceea ce înseamnă că ar trebui considerat inexistent) și nu se poate considera că acesta a pus capăt presupusului ajutor acordat Ladbrokes.
- (101) În ceea ce privește durata presupusului ajutor, reclamanții consideră că, în urma hotărârii Consiliului de Stat din 7 mai 2021, Decretul regal din 2018 ar fi considerat inexistent în dreptul belgian, prin urmare nu poate fi considerat un act care permite exploatarea pariurilor virtuale în Belgia. Aceasta înseamnă, de asemenea, că data de 4 mai 2018, la care a fost adoptat Decretul regal din 2018 anulat, nu mai este relevantă pentru a evalua durata presupusului ajutor de stat acordat Ladbrokes.
- (102) În plus, reclamanții au susținut că hotărârea Consiliului de Stat menționată anterior ar confirma că Ladbrokes a beneficiat de o măsură de ajutor selectivă cel puțin până la 7 mai 2021. În opinia lor, autoritățile belgiene ar continua să tolereze activitățile de pariuri virtuale ale Ladbrokes, deși aceste activități sunt ilegale în temeiul dreptului belgian.
- (103) Reclamanții consideră că hotărârea Consiliului de Stat din 7 mai 2021 ar confirma că măsura tranzitorie prevăzută la articolul 19 din Decretul regal din 2018 a avut ca unic scop să permită „titularului autorizației F2”⁽³³⁾, și anume Ladbrokes, să reia exploatarea terminalelor de pariuri virtuale pe care le opera înainte de adoptarea Decretului regal din 2018 și să nu fie obligat să asigure conformitatea acestor jocuri cu protocolul care urma să fie adoptat de Comisia privind jocurile de noroc în temeiul articolului 15 din Decretul regal din 2018.

3.1.7. *Argumentele reclamanților pentru prelungirea deciziei de inițiere a procedurii*

- (104) În cadrul reuniunii cu serviciile Comisiei din 23 februarie 2023, reclamanții EAC și Rocoluc au reiterat solicitarea de adoptare a unei decizii corective de inițiere a procedurii care să prelungească durata presupusului ajutor. În special, aceștia au susținut că anularea retroactivă a Decretului regal din 2018 constituie o modificare substanțială. Ca atare, perioada de investigație relevantă ar trebui prelungită: (i) până la 7 mai 2021 pentru pariurile virtuale offline, întrucât niciun operator nu este autorizat să opereze sau să exploateze efectiv pariuri virtuale offline după această dată și (ii) pe termen nelimitat pentru pariurile virtuale online, deoarece, deși în prezent nu sunt permise, Ladbrokes oferă în continuare astfel de activități.

⁽³³⁾ Reclamanții consideră că, prin utilizarea unor mijloace singulare, Ladbrokes a fost singurul destinat al măsurii tranzitorii.

- (105) Potrivit reclamanților, anularea Decretului regal din 2018, care reglementa numai pariurile virtuale offline, trebuie considerată ca având aceleași implicații și pentru pariurile virtuale online. Totuși, în pofida anulării Decretului regal din 2018, Ladbrokes oferea în continuare pariuri virtuale online.
- (106) La 23 februarie 2024, Comisia a primit o comunicare din partea Facultății, care este un operator din clasa III cu o licență C. Această comunicare vizează aceeași măsură contestată, dar se referă exclusiv la presupusul ajutor legat de oferirea de pariuri virtuale offline în casele de pariuri ale Ladbrokes. Într-adevăr, The Faculty susținea că, în calitate de operator al unei unități de jocuri de noroc din clasa III, ea nu poate desfășura o activitate online, prin urmare nu a fost afectată în mod negativ de oferta de pariuri virtuale prin intermediul site-ului (site-urilor) Ladbrokes.

3.1.8. *Observații privind decizia suplimentară de inițiere a procedurii*

- (107) Ca observație preliminară, Rocoluc și EAC indică o eroare semnificativă în considerentele 8 și 24 din decizia suplimentară a Comisiei de inițiere a procedurii, în care se afirmă în mod eronat că reclamanții și Comisia ar fi organizat o reuniune la 23 februarie 2023, în loc de 16 februarie 2023.
- (108) În al doilea rând, în ceea ce privește definiția pariurilor virtuale, Rocoluc și EAC fac referire la plângerea lor din 1 martie 2019, în care au explicat că pariurile virtuale reprezintă un produs „hibrid” care are loc la interfața dintre pariurile reale și jocurile de noroc automate. Deși autoritățile belgiene ar fi confirmat în mod explicit că pariurile virtuale sunt într-adevăr un produs hibrid, de fapt ele ar fi negat întotdeauna caracterul hibrid al pariurilor virtuale.
- (109) Potrivit reclamanților, în contextul notelor-cadru ale Comisiei privind jocurile de noroc, pariurile virtuale au fost asimilate în mod eronat cu pariurile reale, deși în Decretul regal din 2018 erau (re)calificate drept jocuri de noroc automate.
- (110) În al treilea rând, Rocoluc și EAC își reiterează observațiile cu privire la evaluarea duratei ajutorului de stat ilegal acordat Ladbrokes făcând referire la observațiile lor din 18 noiembrie 2020.
- (111) În acest context, Rocoluc și EAC au subliniat că presupusa „incertitudine” în ceea ce privește cadrul juridic aplicabil pariurilor virtuale este alimentată exclusiv de statul belgian (a se vedea considerentele 58-60).
- (112) În ceea ce privește pariurile virtuale online, Rocoluc și EAC reamintesc că, în temeiul articolului 43/8 din Legea privind jocurile de noroc, așa-numitele licențe A+, B+ sau F1+ suplimentare pentru jocurile de noroc online pot fi acordate numai pentru operarea jocurilor de aceeași natură cu cele oferite în lumea reală. Rocoluc și EAC susțin că, având în vedere această dispoziție, statul belgian a statuat anterior că autorizația ad-hoc a Ladbrokes pentru pariurile virtuale online era legată de autorizarea sa pentru pariurile virtuale offline. Ca atare, în măsura în care Ladbrokes ar fi fost singurul operator care ar fi obținut de la autoritățile belgiene o autorizație ad-hoc pentru operarea pariurilor virtuale în casele sale de pariuri, acesta ar fi și singurul care ar fi putut furniza pariuri virtuale online și singurul operator care ar fi primit efectiv o autorizație ad-hoc ilegală pentru pariurile virtuale online prin e-mailul din 5 martie 2015. Acest tratament preferențial ar fi persistat în mod logic în temeiul Decretului regal din 2018. Ulterior, în pofida anulării Decretului regal din 2018, Ladbrokes oferă în continuare pariuri virtuale online. În consecință, Ladbrokes ar beneficia în continuare de un ajutor de stat ilegal în ceea ce privește pariurile virtuale online.

3.2. **Observațiile prezentate de Ladbrokes**

- (113) În comunicarea sa din 18 decembrie 2020, Ladbrokes prezintă observații cu privire la decizia de inițiere a procedurii. În comunicările suplimentare din 22 noiembrie 2024, 9 decembrie 2024 și 21 ianuarie 2025, Ladbrokes a prezentat observații suplimentare.

3.2.1. *Observații privind faptul că reclamanții nu au statut de părți interesate*

- (114) Ladbrokes raportează că, prin hotărârea din 25 iunie 2024 ⁽³⁴⁾, Consiliul de Stat a declarat ilegale licențele Rocoluc, și anume licențele B3892 (offline) și B3892+ (online). În opinia sa, Consiliul de Stat nu putea anula licențele menționate decât cu efect retroactiv.
- (115) Prin urmare, potrivit Ladbrokes, Rocoluc nu ar mai avea un interes în prezenta procedură, întrucât nu desfășoară și nu poate desfășura activități în sectorul jocurilor de noroc în temeiul dreptului belgian. Prin urmare, nu se poate considera că Rocoluc ar fi un reclamant care își desfășoară activitatea în sectorul jocurilor de noroc sau, cel puțin, un concurent legitim al Ladbrokes. Ca atare, Rocoluc nu ar fi o „parte interesată” în sensul articolului 24 alineatul (2) din Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului ⁽³⁵⁾.

3.2.2. *Observații privind licențele deținute de Ladbrokes*

- (116) Ladbrokes subliniază că deține și deține în continuare toate clasele necesare de licențe acordate de Comisia privind jocurile de noroc, și anume F1, F1+ și mai multe licențe pentru clasa F2, care îi permit să accepte pariuri și să organizeze și să ofere pariuri în Belgia, atât online, cât și offline. În plus, Ladbrokes informează că, la momentul respectiv, în Belgia existau treizeci și cinci de titulari de licențe F1.

3.2.3. *Observații privind cadrul juridic al pariurilor virtuale din Belgia*

- (117) În ceea ce privește pariurile virtuale online, în opinia Ladbrokes, era suficientă o notificare către Comisia privind jocurile de noroc din partea titularului licenței pentru clasa F1+. Ladbrokes afirmă că acest lucru explică de ce, în februarie 2014, un funcționar fără putere de reprezentare al Comisiei privind jocurile de noroc a confirmat printr-un scurt e-mail că Ladbrokes putea începe activitatea de pariuri offline legate de evenimente virtuale și a solicitat să se raporteze suplimentar cu privire la această activitate.
- (118) De asemenea, Ladbrokes arată că, din același motiv, la 5 martie 2015, un funcționar fără putere de reprezentare al Comisiei privind jocurile de noroc a confirmat printr-un scurt e-mail că Ladbrokes putea oferi pariuri virtuale online prin intermediul site-ului său.
- (119) Ladbrokes susține că Comisia privind jocurile de noroc nu ar avea competența de a modifica reglementarea aplicabilă printr-un decret regal, care poate fi propus și contrasemnat doar de ministrul de resort.
- (120) Ladbrokes a explicat că, la 1 iunie 2016, Comisia privind jocurile de noroc și-a schimbat poziția. Comisia privind jocurile de noroc (i) a confirmat că titularii de licențe pentru clasa F1 pot depune o nouă cerere pentru oferirea de pariuri virtuale, sub rezerva condițiilor prevăzute în nota anterioară din 1 iulie 2015; (ii) a decis să suspende nota-cadru din 1 iulie 2015 și aprobările acordate de la intrarea în vigoare a Decretului regal din 2018 și (iii) având în vedere că această intrare în vigoare era prevăzută pentru 1 ianuarie 2017, a decis să amâne data suspendării notei respective până la 1 ianuarie 2017.
- (121) La 2 ianuarie 2017, Comisia privind jocurile de noroc a amânat din nou intrarea în vigoare a suspendării notei din 1 iulie 2015, de această dată până la 30 iunie 2017.
- (122) Comisia privind jocurile de noroc a decis, de asemenea, că „nu va fi inclusă pe ordinea de zi nicio nouă autorizație de operare”. Ladbrokes informează că, la 27 iulie 2018, Comisia privind jocurile de noroc a sancționat Ladbrokes printr-o decizie care a suspendat licențele FA116428 și FA+ 116428 ale Ladbrokes pentru o zi, la 3 septembrie 2018.
- (123) Ladbrokes susține, de asemenea, că problema legalității operării pariurilor virtuale ca „pariuri” rămâne deschisă. În opinia sa, argumentul potrivit căruia acestea ar fi într-adevăr „pariuri”, a căror exploatare este acoperită de licențele F1, F2 și F1+, ar rămâne în întregime valabil. Totuși, problema ar fi încă pendinte în fața instanței naționale, care nu s-a pronunțat încă în această privință.

⁽³⁴⁾ Hotărârea nr. 260.246.

⁽³⁵⁾ Regulamentul (UE) 2015/1589 al Consiliului din 13 iulie 2015 de stabilire a normelor de aplicare a articolului 108 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (JO L 248, 24.9.2015, p. 9, ELI <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj>).

3.2.4. Observații privind absența unei „autorizații” cu licențe valabile necesare pentru operarea pariurilor virtuale

- (124) Ca observație preliminară, Ladbrokes face referire la decizia de inițiere a procedurii, în care Comisia afirmă că „exercitarea dreptului exclusiv *de facto* al Ladbrokes a început: «nu mai devreme de 10 februarie 2014, data la care Comisia privind jocurile de noroc din Belgia (...) a acordat Ladbrokes, prin e-mail, dreptul de a opera pariuri virtuale offline» (considerentul 53 din decizia de inițiere a procedurii) (...)”.
- (125) Ladbrokes susține că această teză este eronată din punct de vedere factual în două privințe. În primul rând, Comisia privind jocurile de noroc nu ar fi acordat Ladbrokes niciun drept. Aceasta a confirmat doar că licențele deja deținute de Ladbrokes permiteau exploatarea pariurilor virtuale. În al doilea rând, mesajul prin e-mail al Comisiei privind jocurile de noroc din 10 februarie 2014 nu menționează exclusivitatea. În calitate de titular al licențelor F1, F1+ și F2, Ladbrokes avea posibilitatea de a oferi pariuri virtuale, însă același lucru era valabil și pentru ceilalți titulari ai unor astfel de licențe valabile. Faptul că niciun alt titular de licență F1 nu a solicitat Comisiei privind jocurile de noroc să opereze pariuri virtuale nu înseamnă acordarea de drepturi exclusive pentru Ladbrokes.
- (126) În plus, Ladbrokes observă că Comisia privind jocurile de noroc este autorizată să acorde numai clase specifice de licențe pentru operarea jocurilor de noroc/pariurilor în conformitate cu Legea privind jocurile de noroc. Comisia privind jocurile de noroc nu este autorizată prin Legea privind jocurile de noroc să adopte orientări obligatorii cu aplicabilitate generală. Ladbrokes a explicat că a solicitat orientări din partea Comisiei privind jocurile de noroc cu privire la o activitate nouă planificată, pariurile pe evenimente virtuale, încă din 2011, deoarece aceasta este o bună practică într-un sector reglementat.
- (127) Întrucât pariurile virtuale au fost considerate pariuri, iar toate obligațiile legale și de reglementare aplicabile pariurilor sunt declarate aplicabile și pariurilor virtuale, nu a fost necesară acordarea unei licențe sau a unei autorizații specifice pentru exploatarea acestora. Exploatarea pariurilor virtuale era deja acoperită de licențele F1, F2 și F1+. Prin urmare, Comisia privind jocurile de noroc nu a acordat Ladbrokes o licență pentru pariuri virtuale.
- (128) E-mailurile trimise de Comisia privind jocurile de noroc la 10 februarie 2014 și la 5 martie 2015 au fost o confirmare a faptului că Ladbrokes putea funcționa ca urmare a deținerii licențelor în cauză. În orice caz, aceste e-mailuri, trimise de un funcționar fără putere de reprezentare al Comisiei privind jocurile de noroc, nu ar putea fi considerate o autorizație formală, deoarece nu sunt prevăzute în cadrul Legii privind jocurile de noroc și nici nu au vreun alt temei juridic. Cel mult, ele ar putea fi considerate o simplă recunoaștere de către Comisia privind jocurile de noroc a faptului că activitatea avută în vedere intra în domeniul de aplicare al licenței F1 deja deținută de Ladbrokes și, prin urmare, era legală.

3.2.5. Observații privind lipsa intenției de a acorda exclusivitate pentru Ladbrokes

- (129) Ladbrokes susține că, prin e-mailurile de confirmare menționate, Comisia privind jocurile de noroc nu a avut nicio intenție de a acorda Ladbrokes o exclusivitate de vreun fel. În opinia sa, exclusivitatea ar fi contrară obiectivului politicii de „canalizare” a autorităților belgiene. Exceptând *Loterie Nationale* (societate deținută integral de statul belgian), autoritățile belgiene s-ar strădui să satisfacă cererile clienților asigurând existența unei multitudini de operatori reglementați care concurează pentru această cerere. În plus, Ladbrokes face referire la notele-cadru ale Comisiei privind jocurile de noroc din 12 ianuarie 2012, 17 aprilie 2013 și 1 iulie 2015, care confirmă legalitatea pariurilor pe evenimente virtuale pentru fiecare titular al unei licențe F1. Toți acești operatori ar fi putut începe o activitate de pariuri virtuale, dar niciunul nu a făcut acest lucru la momentul respectiv, probabil din cauza volumului investițiilor și a riscului comercial.
- (130) În plus, începând cu 13 ianuarie 2016 (data deciziei de suspendare a notei-cadru din 1 iulie 2015), „autorizația” Ladbrokes a fost suspendată. În consecință, Ladbrokes trebuia să înceteze efectiv oferirea de pariuri virtuale începând cu 1 iunie 2016, dată care a fost modificată ulterior în 30 iunie 2017. În acest context, Ladbrokes susține că a trebuit să își desfășoare activitatea în condițiile incertitudinii de a fi nevoită să se oprească în orice moment. Prin urmare, nu putea exista o confirmare mai clară a faptului că Ladbrokes nu a beneficiat de exclusivitate.

- (131) Ladbrokes a subliniat că, în 2015 și în 2016, doi concurenți, și anume Stanleybet și Sagevas, au ales să solicite o astfel de „autorizație”, adică au anunțat că vor oferi pariuri virtuale. Potrivit Ladbrokes, cererea formulată de Stanleybet a fost considerată incompletă de Comisia privind jocurile de noroc. În ceea ce privește Sagevas, aceasta a făcut public faptul că va opera pariuri virtuale fără nicio „autorizație” din partea Comisiei privind jocurile de noroc, știind că nu va exista niciun control. În opinia Ladbroke, Comisia privind jocurile de noroc a raportat în mod expres această declarație în nota sa din 2 ianuarie 2017, fără a anunța că nu vor exista măsuri de asigurare a respectării legislației. Simplul fapt că aceste cereri au fost depuse ar demonstra că toți titularii de licențe pentru clasa F1 au înțeles pe deplin că operarea pariurilor virtuale era deschisă tuturor titularilor de licențe pentru clasa F1 și că niciun operator nu a considerat că Ladbrokes a primit drepturi exclusive.
- (132) În plus, și Tiercé Ladbrokes SA, filială a Entain din Belgia, la fel ca Ladbrokes, a început să ofere pariuri virtuale în agențiile de pariuri pe care le opera în același timp cu Ladbrokes. Tiercé Ladbrokes nu a primit nicio „autorizație” din partea Comisiei privind jocurile de noroc. Tiercé Ladbrokes este o entitate juridică diferită și, având în vedere formalitatea care caracterizează reglementarea sectorială (dacă se acordă o „autorizație” sau o licență, ea este întotdeauna acordată unei anumite entități juridice), acest fapt arată, de asemenea, că Ladbrokes nu a primit nicio exclusivitate.
- (133) În plus, Ladbrokes precizează că, contrar constatărilor preliminare ale Comisiei (considerentul 54 din decizia de inițiere a procedurii), abia în ianuarie 2017 Comisia privind jocurile de noroc și-a inversat politica și a decis să nu acorde nicio nouă „autorizație”, deoarece guvernul pregătea un decret regal de stabilire a condițiilor care să reglementeze pariurile virtuale.
- (134) Ladbrokes susține că, din punct de vedere juridic, decizia Comisiei privind jocurile de noroc de a înceta acordarea de „autorizații” pentru pariurile virtuale nu a avut nicio consecință juridică. Mai precis, „autorizațiile” suspendate de Comisia privind jocurile de noroc au fost prevăzute de comisia respectivă doar ca orientare interpretativă, dar nu aveau nicio valoare obligatorie, deoarece, în orice caz, Comisia privind jocurile de noroc nu poate adopta norme obligatorii și executorii cu aplicabilitate generală.
- (135) Prin urmare, în pofida acestei schimbări de politică, titularii de licențe pentru clasa F1 ar fi putut propune clienților lor pariuri virtuale în cadrul domeniului de aplicare al licențelor respective. Aceștia ar fi putut respinge eventualele contestații juridice cu argumentul că aveau dreptul de a propune pariuri legate de evenimente virtuale, astfel cum a considerat Comisia privind jocurile de noroc până în 2016, prin simpla combinație dintre licența lor existentă și articolul 4 din Legea privind jocurile de noroc. Astfel a procedat Ladbrokes începând cu 1 iulie 2017. Aceasta a continuat operarea pariurilor virtuale numai în baza licențelor sale F. Sagevas a declarat în 2016-2017 că va opera, de asemenea, pariuri virtuale fără vreo autorizație din partea Comisiei privind jocurile de noroc. Motivul exact pentru care nu a făcut acest lucru în cele din urmă nu este cunoscut de Ladbrokes.
- (136) Și în acest caz, faptul că concurenții nu au început operațiuni de pariuri virtuale după ianuarie 2017 este o consecință:
- a deciziei Comisiei privind jocurile de noroc de a nu evalua nicio nouă cerere de „autorizare” până la adoptarea Decretului regal din 2018 (pe care toată lumea îl considera iminent, impresie care s-a dovedit, în cele din urmă, a fi greșită) și
 - a deciziei celor doi operatori de a nu contesta această schimbare de politică sau de a desfășura activitatea exclusiv în baza licenței lor.

3.2.6. Elemente de probă privind concurența pe piața pariurilor virtuale

- (137) Ladbrokes susține că s-a confruntat efectiv cu concurența și a furnizat informații, culese din pledoarii scrise și căutări pe internet, cu privire la serviciile de pariuri virtuale.
- (a) Pariuri virtuale online
- (138) Ladbrokes susține că activitatea online reprezintă o concurență semnificativă pentru activitatea offline a Ladbrokes, recunoscută de Comisie în decizia sa privind jocurile de noroc online din cadrul Legii daneze privind taxele pentru jocurile de noroc ⁽³⁶⁾, în care Comisia a concluzionat că „cazinourile online și clasice ar trebui să fie considerate comparabile de fapt și de drept. Având în vedere faptul că jocurile de noroc online și cele clasice presupun aceleași riscuri, măsura notificată vizează atât jocurile de noroc online, cât și jocurile de noroc clasice”.

⁽³⁶⁾ Decizia 2012/140/UE a Comisiei din 20 septembrie 2011 privind măsura C 35/10 (ex N 302/10) pe care Danemarca intenționează să o pună în aplicare sub forma taxelor pentru jocurile de noroc online în cadrul Legii daneze privind taxele pentru jocurile de noroc [JO L 68, 7.3.2012, p. 3, ELI [http://data.europa.eu/eli/dec/2012/140\(1\)/oj](http://data.europa.eu/eli/dec/2012/140(1)/oj)].

(139) Ladbrokes prezintă elemente de fapt cu privire la existența mai multor operatori care oferă pariuri virtuale online. În special, comunicarea sa cuprinde capturi de ecran ale site-urilor utilizate de mai mulți operatori de pariuri din Belgia. A existat o ofertă din partea operatorului BetFirst.be, care a furnizat diferite tipuri de pariuri virtuale pentru evenimente sportive și de altă natură în decembrie 2014. Alte elemente de probă prezintă capturile de ecran ale ofertei online de evenimente de pariuri virtuale a mai multor operatori:

- site-ul Circus ⁽³⁷⁾ oferea „evenimente sportive virtuale”, indicând în mod clar pariurile virtuale în cadrul „pariurilor sportive”, ca o alternativă clară a „pariurilor live”;
- site-ul Golden Vegas ⁽³⁸⁾ oferea pariuri virtuale;
- site-ul Bingoal! ⁽³⁹⁾ oferea și „virtueel” în limba neerlandeză sub formă de „fotbal virtual”, „curse hipice virtuale”, „tenis virtual” și „curse de câini virtuale”;
- site-ul 36win ⁽⁴⁰⁾ avea o ofertă „virtuală”.

(b) Pariuri virtuale offline

(140) Ladbrokes furnizează copii ale mai multor bilete pentru pariuri sportive virtuale cumpărate cu sume diferite și care au câștigat sume diferite la birourile fizice ale unui alt operator, Stanleybet, în aprilie, septembrie și octombrie 2019. Din copiile respective reiese că biletele au fost emise de Stanleybet în Belgia și au numere de serie diferite, toate fiind emise pentru sporturi virtuale (pariuri).

(141) De asemenea, Ladbrokes a furnizat fotografii cu diferite ecrane realizate în birourile Stanleybet. Ecranele arată că pariurile au avut loc în aprilie 2019 în unul dintre birourile Stanleybet din Belgia. De asemenea, ele arată în mod clar că era vorba de pariuri sportive virtuale.

3.2.7. Argumente subsidiare privind exclusivitatea „de facto” în ceea ce privește durata presupusului ajutor

(142) Ladbrokes susține cu titlu subsidiar, presupunând că a beneficiat de exclusivitate (*quod non*), că perioada în care Ladbrokes putea beneficia de aceasta a fost mai scurtă decât afirmă Comisia, întrucât Ladbrokes s-a confruntat cu mai multe contestații juridice ale activității sale. Motivul constă în faptul că Comisia privind jocurile de noroc a decis să suspende analiza cererilor de „autorizare” ale concurenților abia la 2 ianuarie 2017.

(143) Întrucât „autorizația” acordată Ladbrokes a fost, de asemenea, suspendată de la 1 iulie 2017, nu poate exista nicio „exclusivitate” acordată de autoritățile belgiene în favoarea Ladbrokes după această dată. Faptul că statul belgian nu a inițiat o acțiune judiciară împotriva Ladbrokes după 1 iulie 2017 pentru încetarea activității nu echivalează cu acordarea unei „exclusivități” cu valoare de piață.

(144) Ladbrokes informează că a încetat să mai ofere pariuri virtuale la 30 martie 2018, pentru a se conforma unui ordin al Tribunalului Comercial din Bruxelles, solicitată de *Fédération des cafés de Belgique*, care i-a fost notificat.

(145) În cele din urmă, Ladbrokes susține, de asemenea, că nu ar exista niciun motiv pentru a prelungi perioada presupuselor măsuri de ajutor (a se vedea considerentele 38-40 din decizia suplimentară de inițiere a procedurii).

⁽³⁷⁾ www.circus.be.

⁽³⁸⁾ www.goldenvegas.be.

⁽³⁹⁾ www.bingoal.be.

⁽⁴⁰⁾ www.36win.be.

3.2.8. Argumente subsidiare privind exclusivitatea „de facto” în ceea ce privește valoarea presupusului ajutor

- (146) În subsidiar, chiar presupunând că Ladbrokes a beneficiat de exclusivitate (*quod non*), profitul generat de aceasta ar fi semnificativ mai mic decât cel indicat de Comisie în decizia de inițiere a procedurii (nota de subsol 26). Ladbrokes furnizează următoarele cifre privind profitul brut aferent pariurilor virtuale offline și online pentru perioada ianuarie-iunie 2017:

- (a) cifrele privind profitul brut al activității de pariuri virtuale offline a Ladbrokes SA din perioada ianuarie-iunie 2017:

LADBROKES	IAN.-IUN. 2017	IAN.	FEBR.	MART.	APR.	MAI	IUN.
VBJ	10 391 808	1 771 459	1 664 138	1 820 429	1 358 982	1 733 687	2 043 114
Impozit	- 1 558 771	- 265 719	- 249 621	- 273 064	- 203 847	- 260 053	- 306 467
Cotă Venituri	- 556 384	- 91 688	- 86 095	- 94 288	- 70 394	- 89 536	- 124 383
Comisia	- 1 141 556	- 172 630	- 162 831	- 171 484	- 207 163	- 233 776	- 193 672
Profit brut	7 135 096	1 241 423	1 165 591	1 281 592	877 578	1 150 321	1 418 592

- (b) cifrele privind profitul brut pentru pariurile virtuale online de pe site-ul Ladbrokes.be, în perioada ianuarie-iunie 2017:

	IAN.-IUN. 2017	IAN.	FEBR.	MART.	APR.	MAI	IUN.
VBJ	182 539	33 875	21 435	18 199	38 204	35 075	35 750
Impozit	- 20 079	- 3 726	- 2 358	- 2 002	- 4 202	- 3 858	- 3 932
Comisia	- 11 044	- 2 049	- 1 297	- 1 101	- 2 311	- 2 122	- 2 163
Profit brut	151 416	28 099	17 781	15 096	31 691	29 095	29 654

- (147) Ladbrokes susține că aceste cifre reale sunt semnificativ mai mici decât cea de 34 600 000 EUR menționată în nota de subsol 26 din decizia de inițiere a procedurii. În opinia sa, chiar presupunând că Ladbrokes beneficia (i) de o exclusivitate (ii) care merita să fie compensată (niciunul dintre cele două elemente nefiind stabilit), ar fi incorect în drept și în fapt să se presupună că valoarea de piață a unei astfel de exclusivități ar fi superioară profiturilor generate. În caz contrar, acest raționament ar implica faptul că un operator ar fi dispus să desfășoare activitatea cu pierderi (foarte semnificative).
- (148) În ceea ce privește aplicarea ratei de redistribuire a *Loterie Nationale*, aceasta nu este justificată, întrucât *Loterie Nationale* este o instituție publică al cărei scop este împărțirea tuturor profiturilor sale cu statul belgian.

4. OBSERVAȚIILE AUTORITĂȚILOR BELGIENE

- (149) Autoritățile belgiene au prezentat observații cu privire la cadrul juridic care reglementează pariurile virtuale în Belgia și la absența ajutorului de stat. În comunicările lor, autoritățile belgiene susțin că nu a existat niciun ajutor de stat acordat Ladbrokes în ceea ce privește pariurile virtuale, deoarece nu exista un cadru juridic care să necesite o licență specială pentru pariurile virtuale și, în plus, Comisia privind jocurile de noroc nu ar fi emis și nici nu ar fi fost mandatată să emită o autorizație obligatorie din punct de vedere juridic pentru acestea.

4.1. Observații privind cadrul juridic al jocurilor de noroc din Belgia

- (150) Autoritățile belgiene explică faptul că Legea privind jocurile de noroc este cea care definește tipurile de licențe pentru operarea jocurilor de noroc. Normele sunt detaliate în diferite decrete regale. Comisia privind jocurile de noroc pune în aplicare aceste norme în limitele competențelor sale. Comisia privind jocurile de noroc poate controla respectarea legii și poate decide, de exemplu, să inițieze proceduri de sancționare împotriva unui titular de licență, dar numai în cadrul legii și al decretelor de punere în aplicare a acesteia. Comisia privind jocurile de noroc nu poate crea licențe noi și nici nu poate introduce noi condiții pentru obținerea unei licențe ⁽⁴¹⁾. Totuși, aceasta ar putea consilia părțile interesate cu privire la interpretarea legii.
- (151) În ceea ce privește licența necesară pentru o agenție de pariuri, autoritățile belgiene precizează că operarea unei unități de jocuri din clasa IV necesită atât o licență F1, cât și o licență F2.
- (152) Potrivit autorităților belgiene, poate exista o integrare verticală între agenția de pariuri și operatorul de pariuri, ceea ce înseamnă că o întreprindere sau un grup de întreprinderi poate deține atât licențe F1, cât și licențe F2. Cu toate acestea, este posibilă și situația în care nu există nicio legătură între titularul unei licențe F2 și operatorul de pariuri F1 ale cărui produse de pariuri le vinde. Pe lângă agențiile de pariuri propriu-zise (adică unitățile de jocuri de noroc din clasa IV), magazinele de presă pot, de asemenea, să achiziționeze o licență F2 și să vândă anumite produse de pariuri (deși în baza altor norme) în spațiile lor.
- (153) În plus, autoritățile belgiene afirmă că în legislația privind jocurile de noroc din Belgia nu există o definiție ca atare pentru termenul „jocuri de noroc”. Jocurile de noroc pot fi reformulate ca însemnând participarea la jocuri bazate pe noroc. Cu toate acestea, legea prevede o definiție a „jocurilor de noroc”, care înseamnă orice joc prin care se joacă o miză, indiferent de natura sa, care conduce la pierderea acestei mize de către cel puțin unul dintre jucători sau la orice tip de câștig pentru cel puțin unul dintre jucători sau organizatorii jocului și în care norocul influențează jocul, câștigătorii jocului sau dimensiunea jocului, chiar dacă numai în mod secundar.
- (154) În plus, autoritățile belgiene precizează că un „pariu” este definit ca un joc de noroc prin care fiecare jucător depune o miză și în care câștigul sau pierderea nu decurge dintr-o acțiune a jucătorilor, ci din rezultatul unui eveniment incert care se materializează fără intervenția jucătorilor.
- (155) Autoritățile belgiene afirmă că nu există o singură piață generală a „jocurilor de noroc” (automate). Trebuie să se facă distincție între diferitele clase de unități. În primul rând, noțiunea de „jocuri de noroc automate” este utilizată pentru a desemna jocurile de noroc jucate pe un aparat, acțiune care are loc în special în unitățile de jocuri de noroc din clasele I (cazinouri) și II (săli de jocuri), dar și, într-o măsură mai mică, în alte locuri, cum ar fi unitățile din clasele III (baruri) și IV (agenții de pariuri). Produsele de jocuri de noroc automate oferite în unitățile din clasa I (de exemplu, aparatele de tip „slot machine”) sunt diferite de cele oferite în unitățile din clasa II (de exemplu, jocurile automate cu zaruri) și fac obiectul altor reglementări. Această diferență este și mai substanțială atunci când se compară aparatele din unitățile din clasa I sau II cu cele din unitățile din clasa III sau IV.
- (156) În cele din urmă, având în vedere diferențele semnificative de ordin moral, religios și cultural dintre diferitele state membre și lipsa unei armonizări europene în sectorul jocurilor de noroc, fiecare stat membru rămâne liber să își stabilească propria politică în materie de jocuri de noroc și restricțiile pe care le consideră necesare pentru a-și proteja propriul interes public. Singurele cerințe impuse de dreptul Uniunii ar fi ca aceste restricții (i) să fie proporționale în sensul de a fi adecvate pentru realizarea obiectivului sau a obiectivelor invocate de statul membru în cauză și să nu depășească ceea ce este necesar pentru atingerea acestor obiective și (ii) să fie aplicate fără discriminare. Restricțiile ar îndeplini în mod normal criteriul proporționalității dacă s-ar încadra într-o politică coerentă și sistematică privind jocurile de noroc.

⁽⁴¹⁾ Potrivit articolelor 6 și 7 din Legea privind jocurile de noroc, numai Regele are dreptul, printr-un decret adoptat în cadrul Consiliului de Miniștri, să stabilească tipurile de licențe și cerințele aferente pentru operarea jocurilor de noroc.

4.2. Observații privind absența unor drepturi exclusive acordate Ladbrokes

- (157) Potrivit autorității belgiene, notele-cadru emise de Comisia privind jocurile de noroc nu au un caracter obligatoriu. Ele servesc la monitorizarea evoluției pariurilor virtuale pe piața belgiană. Acest punct de vedere a fost integrat în cea de a doua notă-cadru din 17 aprilie 2013, care a recunoscut pariurile virtuale drept jocuri de noroc permise în temeiul Legii privind jocurile de noroc, precizând: „Pentru a putea monitoriza îndeaproape această evoluție [...], ar fi de preferat ca fiecare [titular de licență] F1 care dorește să ofere aceste pariuri să adreseze o cerere preliminară de autorizare Comisiei privind jocurile de noroc”.
- (158) Prin așa-numita „autorizare”, Comisia privind jocurile de noroc s-a angajat față de Ladbrokes să nu considere produsul său de pariuri virtuale ca fiind contrar Legii privind jocurile de noroc și să nu aplice legea ca interzicând pariurile virtuale. „Autorizațiile” în cauză acordate de Comisia privind jocurile de noroc în favoarea Ladbrokes trebuie considerate confirmări ale interpretării produsului prezentat de Ladbrokes Comisiei privind jocurile de noroc în temeiul legislației aplicabile. Autoritățile belgiene afirmă, de asemenea, că „autorizația” ca atare nu era necesară, subliniind că aceasta pur și simplu nu există nici măcar în cadrul juridic relevant.
- (159) Autoritățile belgiene au subliniat caracterul informal al „autorizației”, un simplu e-mail din partea unei persoane din cadrul secretariatului care nu avea competența de a reprezenta Comisia privind jocurile de noroc. Aceasta demonstrează că o astfel de „autorizație” nu poate, în orice caz, să fie considerată o cerință formală sau o decizie formală adoptată de Comisia privind jocurile de noroc.
- (160) Întrucât o astfel de „autorizație” nu conferă niciun drept pentru Ladbrokes, ci doar informează Ladbrokes că pariurile virtuale pe care intenționează să le ofere reprezintă un joc de noroc pe care legea belgiană permite oricărui deținător de licență F1 să îl ofere pe piața belgiană, nu a fost acordat niciun avantaj Ladbrokes. Orice operator ar fi putut trimite o cerere de „autorizare” Comisiei privind jocurile de noroc la momentul respectiv și ar fi primit aceeași interpretare informală.
- (161) Autoritățile belgiene furnizează, de asemenea, informații referitoare la opiniile exprimate de Comisia privind jocurile de noroc cu privire la alte două cereri primite de la operatori din clasa IV. În ceea ce privește cererea transmisă de Stanleybet la 28 octombrie 2015, Comisia privind jocurile de noroc a informat Stanleybet că a fost înființată recent o subcomisie și că nu va trata cererea decât după ce vor fi cunoscute rezultatele activităților subcomisiei. O altă cerere transmisă de Stanleybet la 17 iunie 2016 a fost inițial respinsă pe motivul unui dosar incomplet și, ulterior, pe motivul existenței unor discuții în curs cu privire la o inițiativă de reglementare privind pariurile virtuale. În ceea ce privește o altă cerere transmisă de Sagevas la 23 august 2016, cererea sa nu a fost tratată de Comisia privind jocurile de noroc din aceleași motive ca în cazul Stanleybet, inițial din cauza unui dosar incomplet, apoi, la 3 noiembrie 2016, deoarece era în curs o inițiativă legislativă privind pariurile virtuale.
- (162) Autoritățile belgiene consideră că reclamanții știau că notele-cadru privind pariurile virtuale nu puteau crea din punct de vedere juridic un cadru în care Comisia privind jocurile de noroc să acorde o autorizație adecvată unui titular de licență și să o refuze altuia, dacă ambii operatori s-ar fi aflat în aceeași situație.
- (163) La un nivel mai general, niciun operator nu ar fi putut considera în mod rezonabil că notele-cadru creau o cerință legală adecvată și executorie de a obține un fel de „licență pentru pariuri virtuale” ad-hoc.
- (164) Autoritățile belgiene explică, de asemenea, că nu era mai dificil pentru alții decât pentru Ladbrokes să înceapă să opereze produse de pariuri virtuale de aceeași natură în unitățile lor de jocuri de noroc din clasa IV cu licențele F1 și F2 relevante. În opinia acestora, nu se poate afirma că Comisia privind jocurile de noroc ar fi aplicat o politică diferită față de Ladbrokes decât față de alți operatori de pariuri virtuale. Prin urmare, nu se poate considera că Comisia privind jocurile de noroc a fost selectivă în aplicarea Legii privind jocurile de noroc deoarece numai Ladbrokes a procedat la operarea de pariuri virtuale în temeiul normelor generale ale legii respective.
- (165) În plus, autoritățile belgiene observă că Consiliul de Stat a anulat notele-cadru ale Comisiei privind jocurile de noroc pentru că nu a fost de acord cu interpretarea dată de comisia respectivă în notele în cauză. Consiliul de Stat a considerat că „[Comisia privind jocurile de noroc] nu doar că nu a creat un cadru pentru organizarea de pariuri legate de evenimente virtuale autorizate de lege, ci a permis, fără a avea competența corespunzătoare în acest sens, organizarea acestui tip de pariuri, care nu este permis de Legea din 7 mai 1999 [privind jocurile de noroc]”.

- (166) În plus, autoritățile belgiene nu sunt de acord cu faptul că „autorizația” acordată Ladbrokes putea fi suspendată, deoarece ea nu a produs, în primul rând, niciun efect juridic. Cu toate acestea, la 13 ianuarie 2016, Comisia privind jocurile de noroc a adoptat decizia de suspendare a aplicării notei-cadru din 2015 și a „autorizației” acordate Ladbrokes, care a intrat în vigoare la 1 iunie 2016. În consecință, Ladbrokes beneficia de o perioadă de tranziție de cinci luni pentru a-și închide treptat operațiunile de pariuri virtuale. Comisia privind jocurile de noroc a reținut această perioadă de tranziție minimă recomandată și a decis o perioadă de tranziție mai lungă cu două luni până la intrarea în vigoare a suspendării „autorizației” Ladbrokes. În acest scop, ea s-a bazat pe faptul că Ladbrokes oferea deja pariuri virtuale începând cu anul 2014. Prin urmare, trebuia să se țină seama de investițiile Ladbrokes în pariurile virtuale și de perioada în care Ladbrokes oferise deja pariuri virtuale.
- (167) În orice caz, decretul regal a intrat în vigoare la 4 mai 2018. În comunicarea din 21 februarie 2021, autoritățile belgiene au confirmat în mod explicit că ar exista mai mulți titulari de licențe F1 în Belgia care oferă pariuri virtuale în unitățile lor fixe de jocuri de noroc din clasa IV, în condițiile Decretului regal din 4 mai 2018. Unii dintre aceștia erau SRL Bingo Bet, Derby (Ladbrokes), Stanleybet și Wedwinkel-Bettica.
- (168) În ceea ce privește anularea retroactivă a Decretului regal din 2018, autoritățile belgiene consideră că aceasta nu are niciun impact asupra duratei presupusei măsuri. În pofida faptului că ar trebui să se considere că Decretul regal din 2018 nu a existat niciodată în dreptul belgian, acest lucru nu înseamnă că ar fi îndeplinite condițiile pentru un ajutor de stat ilegal. Criteriile din Decretul regal din 2018, anulat în prezent, se aplicau fără discriminare tuturor titularilor de licențe F1 și F2 valabile care intenționau să ofere pariuri virtuale. Ele nu au avantajat în mod selectiv anumite întreprinderi în comparație cu altele.
- (169) Autoritățile belgiene au prezentat poziții diferite cu privire la Decretul regal din 2018 și la anularea retroactivă a acestuia. Ele au susținut că mai mulți operatori de pe piața belgiană ar oferi în prezent pariuri virtuale în condițiile prevăzute de Decretul regal din 2018. În plus, autoritățile belgiene au susținut că unitățile de jocuri de noroc din clasa IV (agențiile de pariuri) sunt în prezent autorizate să ofere pariuri virtuale. Într-adevăr, pariurile virtuale, astfel cum au fost descrise în Decretul regal din 2018 (articolul 2), necesită aparate de jocuri de noroc de tip „multiplayer”, care permit mai multor jucători să parieze din agenții de pariuri diferite în același timp pe același eveniment sportiv virtual. Se consideră că pariurile virtuale sunt suficient de similare cu aparatele de pariuri de tip „monoplayer” și, prin urmare, sunt permise în baza licențelor F1 și F1+. Cu alte cuvinte, pariurile virtuale sunt considerate a fi mai asemănătoare cu aparatele de jocuri de noroc decât cu pariurile sportive reale, așadar este logic ca titularii de licențe F1+ care oferă aparate de tip „monoplayer” clasice să poată opera pariuri virtuale online.

4.3. Observații subsidiare privind calcularea valorii posibile a ajutorului

- (170) Ca argument subsidiar, în ceea ce privește valoarea de referință pentru calcularea valorii posibile a ajutorului, autoritățile belgiene consideră că tratamentul acordat *Loterie Nationale*, menționat în decizia de inițiere a procedurii ⁽⁴³⁾, nu este comparabil cu cel aplicabil în cazul Ladbrokes. Potrivit dreptului național, *Loterie Nationale* este responsabilă de organizarea loteriilor publice în interes public și sub controlul ministrului său, fiind totodată obligată să informeze în mod activ publicul cu privire la dependența de jocurile de noroc și de pariuri și să coopereze în mod activ cu guvernele și cu alți actori pentru a oferi o politică de prevenire activă și coordonată, în special în ceea ce privește dependența. Toate profiturile sunt dedicate acestui scop și altor proiecte umanitare. Profiturile nu sunt alocate bugetului național belgian, ci sunt reinvestite în *Loterie Nationale* pentru ca aceasta să continue să își îndeplinească obligațiile de serviciu public. Prețul plătit de *Loterie Nationale* pentru monopolul său legal reprezintă o situație complet diferită de cea în care un stat membru acordă drepturi exclusive și decide să nu maximizeze veniturile care ar fi putut fi obținute altfel din granturile respective.
- (171) În plus, dreptul exclusiv al *Loterie Nationale* exista chiar înainte de crearea Uniunii Europene. Loteria Națională are mai multe obligații de serviciu public și nu are dreptul la niciun profit, întrucât statul belgian este îndreptățit să primească toate profiturile. Autoritățile belgiene observă, de asemenea, că statul maximizează eventualele venituri obținute ca urmare a monopolului Loteriei Naționale, și anume întregul profit al *Loterie Nationale*. Chiar dacă *Loterie Nationale* ar reprezenta o valoare de referință adecvată, ceea ce nu este cazul, venitul efectiv al statului din acordarea unui astfel de drept exclusiv ar fi totalitatea profiturilor *Loterie Nationale*.

⁽⁴³⁾ Nota de subsol 26.

5. EVALUAREA MĂSURII

- (172) Obiectul prezentei decizii este ajutorul presupus ilegal de reclamant în temeiul articolului 24 alineatul (2) din Regulamentul (UE) 2015/1589. Pentru a se califica drept ajutor de stat ilegal, măsura ar trebui să fie acordată fără aprobarea Comisiei.
- (173) În plus, pentru ca o măsură să fie calificată drept ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE, trebuie să fie îndeplinite toate condițiile prevăzute de dispoziția respectivă. În primul rând, măsura trebuie să fie imputabilă statului și să fie finanțată prin intermediul resurselor de stat. În al doilea rând, măsura trebuie să confere un avantaj beneficiarilor săi. În al treilea rând, măsura trebuie să fie selectivă, în sensul că favorizează anumite întreprinderi sau producerea anumitor bunuri. În al patrulea rând, măsura trebuie să denatureze concurența sau să amenințe să denatureze concurența și să afecteze schimburile comerciale dintre statele membre. Dacă cel puțin unul dintre cele patru criterii cumulative nu este îndeplinit, măsura nu constituie ajutor de stat.

5.1. Rocoluc, EAC și The Faculty, în calitate de părți interesate

- (174) Comisia consideră că interesul The Faculty ar putea fi afectat de presupusa măsură, deoarece aceasta își desfășoară activitatea pe aceleași piețe sau pe piețe similare ale jocurilor de noroc ca și Rocoluc și EAC, ale căror interese ar putea fi, de asemenea, afectate de presupusa măsură, astfel cum se indică și în decizia de inițiere a procedurii. Prin urmare, Comisia consideră că The Faculty, Rocoluc și EAC sunt părți interesate în sensul articolului 1 litera (h) și reclamant în sensul articolului 24 alineatul (2) din Regulamentul (UE) 2015/1589. Argumentul prezentat de Ladbrokes potrivit căruia reclamantul Rocoluc nu ar avea statutul de parte interesată (considerentele 114-115) nu aduce atingere acestei concluzii ⁽⁴³⁾.

5.2. Lipsa unei măsuri care să confere un drept legal

- (175) Potrivit reclamantilor, măsura constă în drepturile acordate Ladbrokes pentru furnizarea de servicii de pariuri virtuale pe piața belgiană. Reclamantii consideră că aceste drepturi ar constitui ajutor de stat ilegal acordat de Comisia privind jocurile de noroc prin e-mailurile transmise de un funcționar neautorizat la 9 februarie 2014 și 5 martie 2015.
- (176) Regulamentul (UE) 2015/1589 definește „ajutorul ilegal” ca fiind „un ajutor de stat nou, pus în aplicare cu încălcarea condițiilor prevăzute la articolul 108 alineatul (3) din TFUE”. Această definiție presupune ca o măsură să fie pusă în aplicare de statul membru pentru a fi considerată ajutor ilegal. Însă nici notele-cadru (secțiunea 2.3.1), nici e-mailurile menționate anterior, trimise către Ladbrokes (secțiunea 2.6), nu pot fi considerate un act de acordare a unor drepturi exclusive pentru Ladbrokes.

5.2.1. Notele-cadru privind pariurile virtuale adoptate de Comisia privind jocurile de noroc

- (177) Ladbrokes a fost primul operator care a planificat o activitate de pariuri virtuale în fața autorităților belgiene în 2011 (considerentul 126). Atunci când Ladbrokes a decis să ofere serviciul de pariuri virtuale în Belgia, Legea privind jocurile de noroc nu includea o referire specifică la pariurile virtuale online sau offline în cadrul sistemului de licențe pentru jocurile de noroc.
- (178) Prin urmare, Comisia privind jocurile de noroc a identificat necesitatea unei interpretări a modului de clasificare a pariurilor virtuale. La 12 ianuarie 2012, aceasta a emis prima sa notă-cadru intitulată „Parierea pe evenimente virtuale” (considerentul 39). Această notă-cadru nu făcea distincție în mod expres între pariurile virtuale online și offline, dar autoritățile belgiene au confirmat că ea se referea efectiv la pariurile virtuale offline (considerentul 169).
- (179) Scopul notei-cadru din 2012 a fost de a analiza dacă Legea modificată privind jocurile de noroc sau ordinele de punere în aplicare ale acesteia conțineau obiecții juridice față de organizarea de pariuri pe evenimente (sportive) virtuale. Comisia privind jocurile de noroc a concluzionat următoarele: „Din punct de vedere juridic, organizarea/ oferirea de pariuri pe evenimente (sportive) virtuale este în conformitate cu dispozițiile Legii privind jocurile de noroc, în măsura în care se consideră că acest tip de pariuri reprezintă pariuri pe evenimente. Într-adevăr, rezultatul nu este cunoscut, iar evenimentul se referă la un fapt incert, datorită «generatorului de numere aleatorii». Având în vedere că pariurile pe evenimente (sportive) virtuale sunt pariuri pe evenimente, acest tip de pariuri poate avea loc numai în unități fixe de jocuri de noroc din clasa IV [...]”.

⁽⁴³⁾ A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 septembrie 2015, Mory și alții/Comisia, C-33/14 P, ECLI:EU:C:2015:609, punctul 77.

5.2.2. Licențele relevante pentru pariurile virtuale în Belgia

- (180) Ca observație preliminară, în ceea ce privește normele privind pariurile virtuale, astfel cum se explică în considerentul 28, Comisia observă că noțiunea de „jocuri de noroc automate” este utilizată pentru a desemna jocurile de noroc jucate pe un aparat, acțiune care are loc în special în unitățile de jocuri de noroc din clasele I (cazinouri) și II (săli de jocuri), dar și, într-o măsură mai mică, în alte locuri, cum ar fi unitățile din clasele III (baruri) și IV (agenții de pariuri).
- (181) După cum au confirmat autoritățile belgiene (considerentul 169), unitățile de jocuri de noroc din clasa IV (operate cu licențe F1, F1+ și F2) și-au păstrat întotdeauna posibilitatea de a oferi aparate de jocuri de noroc de tip *monoplayer* clienților lor. Acest lucru era deja prevăzut în Decretul regal din 22 decembrie 2010 privind normele de funcționare a jocurilor de noroc automate autorizate în unitățile de jocuri de noroc din clasa IV ⁽⁴⁴⁾.
- (182) Legea privind jocurile de noroc prevede diferitele tipuri de licențe și tipurile de jocuri de noroc care pot fi oferite în baza acestor licențe și în ce condiții. Normele au fost detaliate în diferite decrete regale.
- (183) Potrivit articolului 25 din Legea privind jocurile de noroc, operarea unei agenții de pariuri, care este o unitate de jocuri de noroc din clasa IV, necesită atât o licență F1, cât și o licență F2. Licența F1 este necesară pentru a organiza pariuri (adică pentru a crea produse de pariuri destinate vânzării către jucători), în timp ce licența F2 este necesară pentru a prelua pariuri de la jucători (adică pentru a vinde în mod direct produsele de pariuri consumatorilor). O agenție de pariuri (unitate din clasa IV) trebuie să dețină o licență F2 pentru a prelua pariuri în numele unui operator de pariuri (cu licența F1).
- (184) În urma verificării licențelor deținute de Ladbrokes, Comisia observă că Ladbrokes deținea o licență pentru clasa F1, care permite operarea unei unități de pariuri, o licență pentru clasa F2, care permite preluarea de pariuri în numele titularului licenței pentru clasa F1 într-o unitate fixă sau mobilă de pariuri din clasa IV și, de asemenea, permite Ladbrokes să preia pariuri în afara unei unități de jocuri de noroc din clasa IV în cazurile menționate la articolul 43/4 alineatele (1), (5) și (2) din Legea privind jocurile de noroc, precum și o licență pentru clasa F1+ suplimentară, care permite exploatarea pariurilor prin intermediul instrumentelor societății informaționale, și anume online. În ceea ce privește argumentul reclamanților referitor la discriminarea operatorilor din clasa II în legătură cu pariurile virtuale, Comisia observă poziția adoptată de Comisia privind jocurile de noroc de a limita activitatea de pariuri virtuale numai la operatorii din clasa IV. Această restricție este în conformitate cu raționamentul prezentat de Decretul regal din 2018, care subliniază că ar fi indispensabil pentru protecția jucătorilor să se permită ca acest nou joc de noroc să fie oferit numai de unitățile din clasa IV (considerentul 43).
- (185) Comisia observă, de asemenea, informațiile furnizate de autoritățile belgiene potrivit cărora Ladbrokes nu era singurul operator de pe piața belgiană care deținea licențele F1 și F1+ relevante pentru a opera pariuri virtuale (considerentul 167). Cu toate acestea, predominanța Ladbrokes este evidentă și poate fi atribuită faptului că Ladbrokes a fost primul operator care a introdus și a început să ofere servicii de pariuri virtuale în Belgia (considerentele 126-128). Acest început timpuriu și faptul că era o premieră au adus Ladbrokes avantajul primului venit. Încet, și alți operatori i-au urmat exemplul și și-au manifestat interesul pentru pariurile virtuale în 2015 și 2016. Ulterior, piața pariurilor virtuale a crescut, însă cadrul de reglementare care trebuia să fie pus la dispoziție de stat a rămas în urma acestei evoluții (considerentul 59).

5.2.3. Absența unui act de acordare prin intermediul „autorizațiilor” pentru pariurile virtuale

- (186) Potrivit instanțelor Uniunii, ajutoarele de stat trebuie considerate „acordate” în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE la data la care dreptul de a le percepe este conferit beneficiarului în temeiul reglementării naționale aplicabile ⁽⁴⁵⁾, adică legislația națională trebuie să prevadă efecte pentru ca un astfel de act să fie executoriu în temeiul legislației naționale.

⁽⁴⁴⁾ Articolul 1 din Decretul regal din 22 decembrie 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⁾ Hotărârea din 28 februarie 2024, Scandlines Danmark și Scandlines Deutschland/Comisia, T-390/20, ECLI:EU:T:2024:126, punctul 45; Hotărârea din 25 ianuarie 2022, Comisia/European Food și alții, C-638/19 P, ECLI:EU:C:2022:50, punctul 115.

- (187) În cazul de față, astfel cum se explică în considerentul 35, rolul Comisiei privind jocurile de noroc este de a controla respectarea legislației în cadrul legii belgiene și al decretelor de punere în aplicare a acesteia. Deși face parte din administrația publică belgiană, Comisia privind jocurile de noroc are rol consultativ și sarcina de a pune în aplicare reglementările existente în sectorul jocurilor de noroc adoptate de legiuitorul belgian.
- (188) Astfel cum se menționează în Legea privind jocurile de noroc, care definește competențele Comisiei privind jocurile de noroc (a se vedea considerentul 35), comisia respectivă nu are competența de a crea noi drepturi pentru operatori în ceea ce privește operațiunile de jocuri de noroc și pariuri. Atunci când emite licențe, aceasta trebuie să se mențină în limitele competențelor care i-au fost conferite prin Legea privind jocurile de noroc și nu poate crea noi categorii de licențe (considerentul 150). Notele-cadru emise de Comisia privind jocurile de noroc (a se vedea considerentul 39) nu pot fi considerate temeuri juridice pentru autorizarea legală a unei activități de jocuri de noroc sau de pariuri. În plus, aceste note-cadru au fost anulate de Consiliul de Stat în 2019 (considerentul 64).
- (189) În plus, astfel cum se menționează în considerentul 40, Comisia privind jocurile de noroc a explicat în nota-cadru din 2012 că, „pentru a putea monitoriza îndeaproape această evoluție [...], este de preferat ca fiecare [operator] F1 care dorește să organizeze astfel de pariuri să trimită o cerere prealabilă de autorizare în acest scop secretariatului Comisiei privind jocurile de noroc”.
- (190) În ceea ce privește sensul unei „autorizații”, formularea din nota-cadru din 2012 indică faptul că operatorii nu au fost obligați și nu li s-a impus, ci mai degrabă au fost încurajați („este de preferat”) să solicite o autorizație specifică pentru a opera pariuri virtuale offline. Mai precis, Comisia privind jocurile de noroc nu a făcut referire la nicio dispoziție din Legea privind jocurile de noroc ca bază pentru „preferința” sa exprimată în notă („este de preferat”, „pentru a putea monitoriza îndeaproape această evoluție”). De fapt, ulterior, „autorizațiile” au fost anulate de Consiliul de Stat pe baza argumentelor doctrinei *ultra vires* (considerentul 38).
- (191) Comisia consideră că e-mailurile constituiau o simplă confirmare a faptului că se putea considera că Ladbroke's, în calitate de unitate din clasa IV, deținea licențele relevante pentru operarea pariurilor virtuale. Având în vedere interpretarea dată de Comisia privind jocurile de noroc, toate unitățile din clasa IV care dețineau licența relevantă aveau dreptul de a oferi pariuri virtuale, deoarece acestea erau acoperite de licențele respective (a se vedea considerentele 40-41). Prin urmare, Ladbroke's, ca operator din clasa IV cu licențe F1, F2 și F1+, a fost considerat eligibil pentru operarea de pariuri virtuale fără a fi necesară o aprobare suplimentară sau o nouă licență din partea autorităților belgiene.
- (192) Orice operator din clasa IV ar fi putut, în principiu, să trimită o cerere de „autorizare” Comisiei privind jocurile de noroc aproximativ în același timp cu Ladbroke's și, cel mai probabil, ar fi primit aceeași interpretare. Totuși, această posibilitate nu a fost prevăzută pentru alte clase, inclusiv pentru operatorii din clasa II, printre care se numără și reclamanții, deoarece aceștia nu au fost considerați eligibili pentru operarea pariurilor virtuale. Comisia observă că niciunul dintre reclamanți nu era o unitate din clasa IV cu licențele relevante și nu a prezentat o astfel de cerere Comisiei privind jocurile de noroc.
- (193) În plus, Stanleybet și Sagevas au formulat cererea de interpretare abia într-o etapă ulterioară. Totuși, reflecția juridică a evoluat între timp. Mai întâi, Comisia privind jocurile de noroc nu a dorit să trateze cererea din cauza faptului că dosarele erau incomplete. Ulterior, aceasta nu a dorit să ofere o interpretare din cauza unei inițiative de reglementare aflate în curs cu privire la pariurile virtuale (a se vedea considerentul 161). Respingerea acestor două cereri mai recente nu poate fi considerată un refuz de a acorda drepturi operatorului respectiv.
- (194) În acest context, Comisia este de acord cu opinia autorităților belgiene (a se vedea considerentul 162) potrivit căreia niciun operator nu ar fi considerat în mod rezonabil că notele-cadru ar crea un drept executoriu de a obține o licență ad-hoc și specifică pentru pariuri virtuale care ar fi fost acordată numai Ladbroke's.
- (195) Având în vedere considerațiile de mai sus, Comisia concluzionează că, având în vedere că Legea privind jocurile de noroc nu impunea aprobarea unei licențe speciale de către Comisia privind jocurile de noroc pentru pariurile virtuale și că nota-cadru din 2012 nu impunea nicio autorizație specifică, comunicarea administrativă prin care s-au acordat „autorizații” nu a produs un efect juridic în măsura în care un astfel de efect ar echivala cu o licență. Ladbroke's, ca operator din clasa IV cu licențe F1, F2 și F1+, a fost considerat eligibil pentru operarea de pariuri virtuale fără a fi necesară o aprobare suplimentară sau o nouă licență din partea autorităților belgiene. Prin urmare, se poate concluziona că răspunsurile prin e-mail trimise către Ladbroke's de Comisia privind jocurile de noroc nu au conferit Ladbroke's un drept executoriu din punct de vedere juridic. În consecință, e-mailurile nu pot fi calificate drept act de acordare în sensul legislației privind ajutoarele de stat.

5.3. Lipsa unei măsuri care să aibă ca efect acordarea de drepturi exclusive

5.3.1. Lipsa efectelor exclusivității pe piața pariurilor virtuale online

- (196) Potrivit unei jurisprudențe constante, articolul 107 din TFUE definește o măsură de ajutor de stat în funcție de efectele sale. Prin urmare, este relevant să se evalueze efectele presupusei măsuri asupra pieței ⁽⁴⁶⁾.
- (197) În ceea ce privește pariurile virtuale online, situația de fapt demonstrează că e-mailurile trimise de Comisia privind jocurile de noroc nu au produs față de alți operatori efectul de a acorda Ladbrokes drepturi exclusive, care ar putea fi asimilat efectelor unui ajutor de stat.
- (198) Astfel cum s-a menționat în considerentul 192, toți operatorii din clasa IV care dețineau licențe F1, F2 și F1+ aveau permisiunea din partea autorităților belgiene să opereze pariuri virtuale fără nicio aprobare sau licență suplimentară.
- (199) Ladbrokes a prezentat capturi de ecran ale site-urilor operate de diferite societăți de pariuri care ofereau pariuri virtuale online în anumite perioade de timp (considerentul 201). Acest lucru arată că și alți operatori, cum ar fi Circus ⁽⁴⁷⁾, Golden Vegas ⁽⁴⁸⁾ sau Bingoal ⁽⁴⁹⁾, 36win ⁽⁵⁰⁾, alături de Ladbrokes, au furnizat pariuri virtuale online.
- (200) Pe baza informațiilor disponibile, se pare că Comisia privind jocurile de noroc nu a impus o sancțiune și nici nu a întreprins o acțiune de asigurare a respectării legislației împotriva acestor operatori de pariuri virtuale online. De asemenea, aceasta nu a impus o interdicție pentru Ladbrokes, ci i-a suspendat temporar licența pentru o zi (considerentul 122).
- (201) În plus, autoritățile belgiene au confirmat că anularea retroactivă a Decretului regal din 2018 prin hotărârea din 7 mai 2021 a Consiliului de Stat al Belgiei a vizat numai pariurile virtuale offline (unitățile de jocuri de noroc din clasa IV). Anularea nu a avut niciun impact asupra pariurilor virtuale online, având în vedere că mai mulți operatori au continuat să ofere acest serviciu ulterior (considerentul 167).
- (202) Pe baza elementelor de probă disponibile, se poate concluziona că e-mailurile trimise de Comisia privind jocurile de noroc nu au produs față de alți operatori efecte care ar putea fi asimilate ajutorului de stat constând în acordarea de drepturi exclusive asupra pariurilor virtuale online pentru Ladbrokes.

5.3.2. Lipsa efectelor exclusivității pe piața pariurilor virtuale offline

(a) Lipsa unei exclusivități efective întemeiate pe interpretarea dată de Comisia privind jocurile de noroc

- (203) După cum au confirmat în mod expres autoritățile belgiene, între 10 februarie 2014 și 1 iulie 2017, toate unitățile fixe de pariuri din clasa IV cu licențe F1 și F2 erau autorizate legal să opereze pariuri virtuale offline. Autoritățile belgiene au subliniat că numai Ladbrokes a făcut acest lucru, chiar dacă toți operatorii unei unități fixe de pariuri din clasa IV care dețineau licența corespunzătoare valabilă ar fi putut oferi pariuri virtuale offline (a se vedea considerentul 192).
- (204) Operatorul Sagevas a făcut public faptul că va opera pariuri virtuale fără nicio „autorizație” din partea Comisiei privind jocurile de noroc. Comisia privind jocurile de noroc a raportat în mod expres această declarație în nota sa din 2 ianuarie 2017, fără a anunța vreo măsură de asigurare a respectării legislației.
- (205) De asemenea, trebuie remarcat faptul că și Tiercé Ladbrokes SA, care este o filială a Entain și entitatea soră a Ladbrokes din Belgia, a început să ofere pariuri virtuale în agențiile de pariuri pe care le opera în același timp cu Ladbrokes. Tiercé Ladbrokes nu a primit nicio „autorizație”. Tiercé Ladbrokes este o entitate juridică diferită de Ladbrokes. Având în vedere formalitatea care caracterizează reglementarea sectorială, care înseamnă că o „autorizație” sau o licență este acordată unei anumite entități juridice ⁽⁵¹⁾, acest lucru arată că Ladbrokes nu a fost singurul operator care oferea pariuri virtuale.

⁽⁴⁶⁾ A se vedea Hotărârea Curții de Justiție din 22 decembrie 2008, British Aggregates/Comisia, C-487/06 P, ECLI:EU:C:2008:757, punctele 85 și 89 și jurisprudența citată; Hotărârea Curții de Justiție din 8 septembrie 2011, Comisia/Țările de Jos, C-279/08 P, ECLI:EU:C:2011:551, punctul 51; Hotărârea Curții de Justiție din 15 noiembrie 2011, Comisia și Spania/Government of Gibraltar și Regatul Unit, cauzele conexate C-106/09 P și C-107/09 P, ECLI:EU:C:2011:732, punctul 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⁾ Detalii privind formularul de cerere de licență: <https://www.gamingcommission.be/en/operators/licences/betting-licence-f1-f2-f1>.

- (206) Chiar dacă Comisia privind jocurile de noroc și-a schimbat poziția, în sensul că pariurile virtuale nu ar fi o formă de pariuri, prin urmare nu a mai recomandat ca acestea să poată fi oferite în unități de jocuri de noroc din clasa IV (cu licențe F1 și F2), toate unitățile fixe de pariuri din clasa IV care dețineau licența relevantă erau autorizate legal să opereze pariuri virtuale.
- (207) Începând cu 1 iulie 2017, Comisia privind jocurile de noroc a suspendat „autorizația” acordată Ladbrokes în 2014. Cu toate acestea, Ladbrokes a continuat să ofere pariuri virtuale chiar și după 1 iulie 2017, bazându-se pe opinia sa potrivit căreia ar fi legal pentru toți operatorii să facă acest lucru numai pe baza licenței F.
- (208) Autoritățile belgiene nu au inițiat nicio acțiune în justiție pentru a pune în aplicare aceste „suspendări” sau pentru a iniția proceduri judiciare împotriva Ladbrokes după 1 iulie 2017.
- (209) Datele disponibile arată, astfel cum s-a menționat deja în considerentul 31 din decizia suplimentară de inițiere a procedurii ⁽⁵²⁾, că și alți operatori (Bingoal/PMU, Betcenter Stanleybet și Sagevas) au oferit sau intenționau să ofere pariuri virtuale offline.
- (210) Având în vedere aceste elemente, Comisia concluzionează că e-mailurile trimise de Comisia privind jocurile de noroc nu au produs față de alți operatori efectul de a acorda Ladbrokes drepturi exclusive asupra pariurilor virtuale offline, care ar putea fi asimilat efectelor unui ajutor de stat.

(b) Lipsa exclusivității pentru pariurile virtuale offline în temeiul Decretului regal din 2018

- (211) În cele din urmă, Ladbrokes a încetat să mai ofere pariuri virtuale la 28 martie 2018 ca urmare a unui ordin al Tribunalului Comercial din Bruxelles solicitat de FedCaf în vederea suspendării notei-cadru din 1 iulie 2017.
- (212) În orice caz, Decretul regal din 2018 a intrat în vigoare la 4 mai 2018. Potrivit autorităților belgiene, de la adoptarea Decretului regal din 2018 până la anularea tuturor celor trei note-cadru de către Consiliul de Stat în 2019 (considerentul 64), unitățile fixe de pariuri din clasa IV cu licența corespunzătoare valabilă puteau oferi pariuri virtuale offline. În mod efectiv, astfel cum s-a menționat deja mai sus (considerentul 167), mai multe dintre acestea au procedat astfel, în special SRL Bingo Bet, Derby (Ladbrokes), Stanleybet și Wedwinkel-Bettica. Aceiași operatori au oferit pariuri virtuale offline în perioada cuprinsă între aceeași hotărâre a Consiliului de Stat din 19 septembrie 2019, când Consiliul a statuat că pariurile virtuale nu ar fi în conformitate cu Legea privind jocurile de noroc (considerentul 140), și anularea retroactivă a Decretului regal din 2018.
- (213) Prin urmare, Comisia concluzionează că Decretul regal din 2018 nu a conferit un drept exclusiv Ladbrokes.
- (214) În cele din urmă, trebuie remarcat că, de la anularea Decretului regal din 2018 la 7 mai 2021, pariurile virtuale offline nu sunt permise și nu există niciun operator care să ofere acest serviciu în Belgia, după cum au confirmat autoritățile belgiene.

5.4. Lipsa renunțării la resurse de stat în cadrul presupusei măsuri din 2014 până în prezent

- (215) Reclamanții susțin că, prin neimpunerea unei taxe pentru serviciile de pariuri virtuale oferite de Ladbrokes, autoritățile belgiene au favorizat Ladbrokes acordându-i un tratament preferențial și, prin urmare, un avantaj selectiv (a se vedea considerentul 21). Procedând astfel, autoritățile belgiene ar fi renunțat la resurse de stat.
- (216) Totuși, toate unitățile din clasa IV care dețineau licența relevantă erau, în principiu, autorizate să ofere pariuri virtuale atât offline, cât și online (considerentul 192). Comisia observă că nici Comisia privind jocurile de noroc, nici vreo altă autoritate publică belgiană nu a exonerat Ladbrokes de vreo taxă și nu a scutit Ladbrokes de obligația de a plăti o taxă care ar fi fost datorată. În schimb, din interpretarea dată de autoritățile belgiene Legii privind jocurile de noroc reiese că operatorii nu au obligația de a plăti taxe speciale pentru pariurile virtuale.

⁽⁵²⁾ „Într-adevăr, autoritățile belgiene au clarificat situația *de jure* și *de facto* începând cu 10 februarie 2014. În special, acestea au descris că, între 4 mai 2018 și 7 mai 2021, toate unitățile fixe de pariuri din clasa IV au fost autorizate să opereze pariuri virtuale și că Wedwinkel-Bettica, Bingo Bet – bet 90 (până la 12 martie 2020), Derby (Ladbrokes) și Stanleybet operau efectiv pariuri virtuale.”

- (217) De asemenea, trebuie remarcat faptul că nu exista nicio obligație pentru unitățile din clasa IV de a deține, cu atât mai puțin de a plăti o licență specială pentru operarea pariurilor virtuale, astfel încât neimpunerea unei taxe de licență pentru pariurile virtuale este doar consecința inexistenței unor norme speciale privind pariurile virtuale în Legea privind jocurile de noroc.
- (218) În plus, Comisia observă că, odată cu adoptarea Decretului regal din 2018, pariurile virtuale offline au devenit reglementate, dar nu a fost prevăzută nicio taxă specială pentru acestea. De fapt, atunci când a procedat la adoptarea Decretului regal din 2018, autoritatea de reglementare a adoptat o reglementare care prevedea condiții pentru toți operatorii eligibili și nu a renunțat la venituri prin neimpunerea unei taxe speciale pentru operarea pariurilor virtuale de către Ladbrokes.
- (219) În consecință, Comisia concluzionează că statul belgian nu a renunțat și nici nu a pierdut resurse care ar fi trebuit să fie plătite de Ladbrokes pentru operarea pariurilor virtuale începând din 2014. Prin urmare, nu există nicio legătură între presupusul drept exclusiv al Ladbrokes și o sarcină asupra bugetului de stat prin neimpunerea de taxe.

5.5. Concluzie

- (220) În concluzie, Comisia constată următoarele:
- răspunsurile informale trimise prin e-mail de un angajat al Comisiei privind jocurile de noroc către Ladbrokes nu se califică drept act de acordare în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE (a se vedea secțiunea 5.2);
 - e-mailurile trimise de Comisia privind jocurile de noroc nu au produs față de alți operatori efectul de a acorda Ladbrokes drepturi exclusive asupra pariurilor virtuale, care ar putea fi asimilat efectelor unui ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE (a se vedea secțiunea 5.3);
 - statul belgian nu a renunțat și nici nu a pierdut resurse care ar fi trebuit să fie plătite de Ladbrokes pentru operarea pariurilor virtuale începând din 2014 (a se vedea secțiunea 5.4).
- (221) În consecință, Comisia concluzionează că Belgia nu a acordat niciun ajutor de stat ilegal în favoarea Ladbrokes în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE în absența (i) unui act de acordare, (ii) a oricăror drepturi exclusive care ar putea fi asimilate acestuia și (iii) a renunțării la resurse de stat.

6. CONCLUZIE

- (222) Având în vedere cele de mai sus, Comisia concluzionează că măsura nu constituie ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din TFUE,

ADOPTĂ PREZENTA DECIZIE:

Articolul 1

Regatul Belgiei nu a acordat Ladbrokes un ajutor ilegal sub forma unor drepturi exclusive asupra pariurilor virtuale începând cu 10 februarie 2014. Presupusa măsură nu se califică drept ajutor de stat în sensul articolului 107 alineatul (1) din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene.

Articolul 2

Prezenta decizie se adresează Regatului Belgiei.

Adoptată la Bruxelles, 11 aprilie 2025.

Pentru Comisie
Teresa RIBERA
Vicepreședintă executivă