

ROZHODNUTÍ

ROZHODNUTÍ KOMISE

ze dne 20. září 2011

o opatření C 35/10 (ex N 302/10), které Dánsko zamýšlí provést v podobě danění hazardních her poskytovaných on-line v rámci dánského zákona o danění hazardních her

(oznámeno pod číslem C(2011) 6499)

(Pouze dánské znění je závazné)

(Text s významem pro EHP)

(2012/140/EU)

EVROPSKÁ KOMISE,

předloženy dánským orgánům k vyjádření. Dánské orgány předložily své připomínky dopisem ze dne 20. října 2010.

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

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

poté, co vyzvala zúčastněné strany k podání připomínek v souladu s výše uvedenými ustanoveními⁽¹⁾, a s ohledem na tyto připomínky,

vzhledem k těmto důvodům:

1. POSTUP

(1) Dne 6. července 2010 dánské orgány oznámily podle čl. 108 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) z důvodu právní jistoty legislativní návrh L 203 o danění hazardních her („zákon o danění hazardních her“⁽²⁾), přijatý dne 25. června 2010. Dopisy ze dne 11. srpna 2010 a 22. září 2010 si Komise vyžádala další informace. Dánské orgány požadované informace poskytly dopisem ze dne 20. října 2010.

(2) Komise rovněž obdržela dvě samostatné stížnosti týkající se navrhovaného zákona o danění hazardních her. První předložila Dánská asociace průmyslu zábavních přístrojů („DAB“) dne 23. července 2010. Druhou stížnost předložil provozovatel kamenného kasina „Royal Casino“ dne 6. srpna 2010. Dne 23. září 2010 byly obě stížnosti

(3) Dne 10. listopadu 2010 se v Bruselu uskutečnilo setkání s dánskými orgány s cílem projednat oznámení a obě výše uvedené stížnosti. Během tohoto setkání dánské orgány předložily sdělení „Dilema vyvolané otevřeným případem státní podpory“, ve kterém také oznámily svůj záměr odložit vstup oznámeného zákona v platnost, dokud Komise nepřijme rozhodnutí⁽³⁾.

(4) Rozhodnutím ze dne 14. prosince 2010 Komise informovala Dánsko o svém rozhodnutí zahájit ve věci oznámeného opatření řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU. Rozhodnutí Komise o zahájení řízení (dále jen „rozhodnutí o zahájení řízení“) bylo zveřejněno v Úředním věstníku Evropské unie⁽⁴⁾. Komise vyzvala zúčastněné strany k podání připomínek.

(5) Dánské orgány předložily své připomínky k rozhodnutí o zahájení řízení dopisem ze dne 14. ledna 2011.

(6) V období od 11. února do 22. února 2011 předložilo připomínky celkem sedmnáct zúčastněných třetích stran⁽⁵⁾. Dne 16. března 2011 byly tyto připomínky předloženy Dánsku, které mělo příležitost reagovat. Komise obdržela připomínky Dánska dopisem ze dne 14. dubna 2011.

⁽¹⁾ Úř. věst. C 22, 22.1.2011, s. 9.

⁽²⁾ Zákon č. 698 o danění hazardních her („Lov om afgifter af spil“).

⁽³⁾ Ačkoli mělo oznámené opatření původně vstoupit v platnost dne 1. ledna 2011, aby byla splněna ustanovení o státní podpoře, čl. 35 odst. 1 zákona o danění hazardních her stanoví, že datum vstupu uvedeného zákona v platnost stanoví ministr daní.

⁽⁴⁾ Viz poznámka pod čarou 1.

⁽⁵⁾ Viz níže, oddíl 5.

2. POPIS OPATŘENÍ

- (7) Poté, co bylo zahájeno řízení pro porušení Smlouvy a dne 23. března 2007 zasláno odůvodněné stanovisko týkající se překážek volného pohybu služeb sportovního sázení v Dánsku ⁽⁶⁾, rozhodla se dánská vláda provést reformu vnitrostátních právních předpisů v oblasti služeb hazardních her a sázení a stávající monopolní režim nahradit režimem regulovaným a částečně liberalizovaným. Liberalizace byla považována za nezbytnou mimo jiné z důvodu dodržování právních předpisů EU a reakce na hrozbu, kterou představují nelegální on-line služby hazardních her poskytované provozovateli služeb hazardních her usazených v jiných jurisdikcích.
- (8) Oznámený zákon o danění hazardních her je součástí souboru zákonů zavedených k liberalizaci odvětví hazardních her ⁽⁷⁾. Podle ustanovení článku 1 zákona o hazardních hrách je celkovým cílem této nové reformy právních předpisů pro služby hazardních her:
- udržovat hraní hazardních her na rozumné úrovni,
 - chránit mládež a jiné zranitelné osoby před zneužíváním nebo před vznikem závislosti na hazardních hrách,
 - chránit hráče tak, že bude zajištěn přiměřený, spolehlivý a transparentní způsob poskytování hazardních her a
 - zajistit veřejný pořádek a předcházet využívání hazardních her k trestné činnosti.
- (9) Podle zákona o hazardních hrách „poskytování nebo organizování hazardních her vyžaduje licenci, nestanoví-li tento zákon nebo jiné právní předpisy jinak“. Poskytování nebo organizování hazardních her dále podléhá dani (článek 1 zákona o danění hazardních her).
- (10) Článek 5 zákona o hazardních hrách definuje hazardní hry jako činnosti zahrnující: i) loterie, ii) dovednostní hazardní hry a iii) sázení.
- (11) Pojem dovednostní hazardní hry se rozumí „činnosti, kdy má účastník šanci získat výhru a kdy pravděpodobnost výhry závisí na kombinaci dovedností a náhody“. Dovednostní hazardní hry tedy zahrnují hry, které jsou často nabízeny v kasínech, jako například ruleta, poker, baccarat, blackjack, a hrací automaty nabízející peněžitě výhry.

- (12) Článek 5 zákona o hazardních hrách definuje on-line hazardní hry jako „hazardní hry, kterých se účastní hráč a poskytovatel hazardních her za pomoci dálkové komunikace“. Totéž ustanovení definuje hazardní hry poskytované v kamenných provozovnách jako „hazardní hry, jichž se účastní hráč a poskytovatel hazardních her nebo jeho zástupce, kteří se fyzicky setkávají“. Sázkové služby jsou definované jako „činnosti, kdy má účastník šanci získat výhru a kdy se sázky uzavírají na výsledek budoucí události nebo na vznik budoucí události“.
- (13) Podle článků 2 až 17 zákona o danění hazardních her zahrnují hry podléhající zdanění i) loterie včetně třídních a neziskových loterií, ii) sázení včetně totalizátorového sázení, iii) kamenná kasína, iv) on-line kasína, v) hrací automaty nabízející peněžitě výhry v herních prostorách a restauračních zařízeních, barech atd. a vi) hry bez vkladů.
- (14) Zákon o danění hazardních her stanoví různé daňové sazby v závislosti na tom, zda jsou hry poskytovány v on-line nebo kamenných kasínech.
- (15) Podle článku 10 zákona o danění hazardních her podléhají držitelé licence na poskytování herních služeb v kamenných kasínech základní sazbě ve výši 45 % hrubého zisku z hazardu („hrubý zisk z hazardu“ – částka po odečtu výher od sázek), po odečtení hodnoty žetonů za spropitné, a dále pak sazbě ve výši 30 % z hrubého zisku z hazardu (po odečtení hodnoty žetonů za spropitné), který přesahuje částku 4 miliony DKK (počítáno měsíčně) ⁽⁸⁾.
- (16) Podle článku 11 zákona o danění hazardních her podléhají držitelé licence na poskytování herních služeb v on-line kasínech sazbě ve výši 20 % hrubého zisku z hazardu.
- (17) Držitelé licence na provozování hracích automatů nabízejících peněžitě výhry (výherní automaty) v herních prostorách a restauračních zařízeních, barech atd. podléhají sazbě ve výši 41 % hrubého zisku z hazardu. Další 30 % se platí z hrubého zisku z hazardu převyšujícího 30 000 DKK v případě hracích automatů v restauračních zařízeních, barech atd. a z hrubého zisku z hazardu převyšujícího 250 000 DKK v případě hracích automatů v herních prostorách ⁽⁹⁾.
- (18) Pokud jde o licenční poplatky, zákon o hazardních hrách stanoví, že každý žadatel o licenci na poskytování sázkových služeb nebo hazardních her v on-line kasínech musí uhradit poplatek ve výši 250 000 DKK (350 000 DKK, pokud žádá o licenci jak na sázkové služby, tak na hazardní hry v on-line kasínech) a roční licenční poplatek ve výši od 50 000 DKK do 1 500 000 DKK v závislosti na zisku z hazardu.

⁽⁶⁾ Řízení pro porušení Smlouvy č. 2003/4365. Viz také IP/07/360.

⁽⁷⁾ Zákon o hazardních hrách (č. 848 ze dne 1. července 2010); zákon o rozdělování zisků pocházejících z loterií a koňských a psích dostihů (č. 696 ze dne 25. června 2010); zákon, kterým se stanoví statut společnosti Danske Spil A/S (zákon č. 695 ze dne 25. června 2010).

⁽⁸⁾ 1 dánská koruna (DKK) ≈ 0,13 EUR.

⁽⁹⁾ Podle článku 12 zákona o danění hazardních her se dále platí tyto měsíční poplatky: 3 000 DKK/automat do 50 automatů a 1 500 DKK/automat nad uvedený počet automatů.

- (19) Zákon o hazardních hrách vyžaduje, aby byli poskytovatelé on-line hazardních her buď usazení v Dánsku, nebo pokud jsou občany jiného členského státu EU nebo EHP, aby jmenovali schváleného zástupce (článek 27).

3. DŮVODY PRO ZAHÁJENÍ ŘÍZENÍ

- (20) Komise zahájila formální vyšetřovací řízení podle čl. 108 odst. 2 SFEU ve věci předmětného opatření, neboť by mohlo představovat státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

- (21) Komise se zejména domnívala, že opatření by mohlo být na základě judikatury považováno za selektivní. Připomněla, že v rámci jakéhokoli hodnocení selektivity daňového opatření by se mělo také přezkoumat, zda uvedené opatření zvýhodňuje určité podniky vůči ostatním, které se nacházejí s ohledem na cíl sledovaný uvedeným režimem ve srovnatelné skutkové a právní situaci⁽¹⁰⁾.

- (22) Vzhledem k povaze her nabízených on-line a v kamenných provozovnách, sociální zkušenosti obou těchto typů her a socio-ekonomickému profilu spotřebitelů měla Komise pochybnosti, zda jsou rozdíly mezi hazardními hrami poskytovanými on-line a v kamenných provozovnách takové, aby mohly být pro účely zdanění podle zákona o danění hazardních her považovány za právně a skutkově nesrovnatelné.

- (23) V této fázi řízení Komise také zastávala názor, že pokud by opatření mělo být považováno za zjevně selektivní, dánské orgány neprokázaly, že by opatření mohlo být odůvodněno logikou daňového systému.

- (24) V tomto ohledu dánské orgány argumentovaly tím, že daňová sazba pro on-line hazardní hry odráží nezbytnou rovnováhu mezi plněním cílů dánských právních předpisů týkajících se hazardních her, aby byli chráněni hráči, na jedné straně a schopností čelit konkurenci provozovatelů on-line služeb usazených v jiných zemích s nižšími daňovými sazbami na straně druhé.

- (25) Navíc pokud jde o celkové cíle sledované zákonem o hazardních hrách zmíněné dánskými orgány (viz odstavce 8), tyto cíle jsou podle názoru Komise obecné a nesouvisí s daňovým systémem. Jelikož podle ustálené judikatury jsou relevantní pouze vnitřní cíle daňového systému, měla Komise za to, že dánské orgány dostatečně

nezdůvodnily své tvrzení, že selektivita předmětného daňového opatření byla vyžadována logikou daňového systému.

- (26) Komise také zastávala názor, že oznámený zákon zahrnuje daňové zvýhodnění poskytnuté ze státních prostředků, neboť výše uvedené daňové příjmy zvýhodňovaly provozovatele on-line hazardních her v podobě podstatně nižší daňové sazby. Jelikož toto opatření poskytuje selektivní hospodářské zvýhodnění provozovatelům on-line služeb působícím v Dánsku, mohlo by ovlivnit obchod na vnitřním trhu a narušit hospodářskou soutěž.

- (27) Nakonec Komise vyjádřila své pochybnosti ohledně toho, zda by se na oznámené opatření mohla vztahovat některá z výjimek uvedených v čl. 107 odst. 2 a čl. 107 odst. 3 SFEU.

4. PŘIPOMÍNKY DÁNSKÝCH ORGÁNŮ

- (28) Dopisem ze dne 14. ledna 2011 dánské orgány předložily své připomínky k rozhodnutí Komise o zahájení řízení.

Připomínky týkající se srovnatelnosti on-line a kamenných kasin

- (29) Dánské orgány na základě seznamu faktických a hospodářských rozdílů mezi hazardními hrami poskytovanými on-line a v kamenných provozovnách uvedených v jejich oznámení znovu zopakovaly názor, že hazardní hry poskytované on-line by měly být považovány za činnost, která se liší od hazardních her poskytovaných v kamenných kasinech.

- (30) Podle dánských orgánů není software používaný v některých elektronických hrách nabízených v kamenných kasinech totožný se softwarem používaným v on-line kasinech. Kromě skutečnosti, že platformy a dodavatelé nejsou totožní, dánské orgány rovněž argumentovaly tím, že jsou mezi těmito elektronickými hrami velké rozdíly, neboť v kamenných kasinech jejich hraní vyžaduje fyzickou přítomnost hráčů. Fyzická přítomnost s sebou přináší různé náklady (např. na dopravu, vstupné, poplatky za šatnu, občerstvení), které při on-line hazardních hrách nevznikají.

- (31) Skutečnost, že řada členských států zakazuje on-line hazardní hry, zatímco povoluje služby hazardních her poskytované v kamenných kasinech, podle dánských orgánů odráží rozdíly spojené s poskytováním těchto dvou typů hazardních her.

⁽¹⁰⁾ Viz odstavce 73 a násl. rozhodnutí o zahájení řízení.

(32) Dánské orgány dále tvrdily, že Komise nepřihlédla k závěrům své „Studie o službách hazardních her na vnitřním trhu Evropské unie“ z roku 2006⁽¹¹⁾, podle které by on-line a kamenná kasina měla být považována za odlišné trhy.

(33) Dánské orgány také zdůraznily, že hodnocení Komise se zaměřilo pouze na kamenná kasina a nevzalo v úvahu hrací automaty (tj. výherní automaty, nikoliv však ruletu, blackjack, poker atd.) umístěné v kamenných restauracích, barech atd. nebo v herních prostorách a hracích halách.

Připomínky týkající se zjevné selektivity odůvodňované logikou daňového systému

(34) Pokud jde o odůvodnění opatření z titulu logiky daňového systému, dánské orgány tvrdí, že Komise možná nesprávně interpretovala cíl oznámeného opatření. Cílem tohoto opatření není zachovat mezinárodní konkurenceschopnost dánského odvětví hazardních her, ale spíše naplňovat čtyři cíle stanovené v právních předpisech (udržovat hraní hazardních her na rozumné úrovni; chránit mládež a jiné zranitelné osoby před zneužíváním prostřednictvím hazardních her nebo před vznikem závislosti na hazardních hrách; chránit hráče tak, že bude zajištěn přiměřený, spolehlivý a transparentní způsob nabízení hazardních her; zajistit veřejný pořádek a předcházet využívání hazardních her k trestné činnosti).

(35) Pokud jde o různé daňové sazby pro hazardní hry poskytované on-line a v kamenných kasinech, dánské orgány vysvětlily, že jsou postaveny před legislativní a regulační dilema. Na jedné straně již nemohly udržovat stávající monopolní situaci a oddalovat liberalizaci trhu s on-line hazardními hrami. Na druhé straně by stanovení jednotné daňové sazby pro činnosti hazardních her poskytovaných on-line a v kamenných kasinech ohrozilo politické cíle, které vláda v této oblasti sleduje.

(36) Dánské orgány zejména tvrdily, že stanovení jednotné daňové sazby pro všechny činnosti hazardních her by vedlo k nesourodným řešením bez ohledu na zvolený daňový model. Volba modelu založeného na nižší, jednotné 20 % daňové sazbě by silně motivovala k hazardním hrám v kamenných kasinech, což by bylo v rozporu s obecným zájmem ochrany spotřebitele.

(37) Naopak model založený na vyšší daňové sazbě blížící se sazbě platné pro hazardní hry poskytované v kamenných

provozovnách by odrazoval provozovatele on-line služeb od získání licence na poskytování služeb v Dánsku, což by mařilo liberalizační cíle právních předpisů. To by bylo v rozporu s obecným zájmem ochrany spotřebitele, neboť by nebyla možná žádná účinná kontrola on-line hazardních her.

(38) Na podporu svého postoje předložily dánské orgány memorandum Ministerstva daní ze dne 6. března 2010 politickému mluvčímu politických stran dánského parlamentu týkající se úrovně daně, která má být stanovena⁽¹²⁾. Memorandum ukazuje, že stávající odlišné zdanění by mělo být považováno za výsledek snahy dosáhnout rovnováhy, jejímž cílem bylo na jedné straně zajistit dodržování právních předpisů, a na druhé straně maximalizovat daňové příjmy a udržovat hraní hazardních her na rozumné úrovni.

(39) V této souvislosti měly dánské orgány za to, že by se mělo přihlédnout také k mezinárodní hospodářské soutěži a globální povaze odvětví on-line hazardních her. V tomto ohledu se dánské orgány odvolávaly na „Studii o službách hazardních her na vnitřním trhu Evropské unie“, podle které by náklady poskytovatelů služeb na *on-shore* podnikání neměly překračovat náklady na *off-shore* podnikání, aby bylo pro spotřebitele i poskytovatele služeb lákavější působit v rámci svých jurisdikcí než v jiných zemích⁽¹³⁾.

(40) Dánské orgány dále tvrdily, že zásada stanovená Soudním dvorem ve věci *Salzgitter*, podle které by Komise neměla porovnávat oznámenou úroveň zdanění s úrovněmi použitelnými v jiných členských státech při rozhodování o tom, zda oznámené opatření představuje státní podporu⁽¹⁴⁾, se na oznámený zákon nevztahuje,

⁽¹²⁾ Anglická verze memoranda je k dispozici v příloze B připomínek dánských orgánů k rozhodnutí o zahájení řízení ze dne 14. ledna 2011. Dánskou verzi memoranda lze nalézt v příloze 20 oznámení dánských orgánů ze dne 6. července 2010.

⁽¹³⁾ Švýcarský institut srovnávacího práva (Swiss Institute of Comparative Law), Studie o službách hazardních her na vnitřním trhu Evropské unie (Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union), Evropská komise, 2006, kapitola 7, s. 1402.

⁽¹⁴⁾ Věc T-308/00 *Salzgitter v. Komisi Evropských společenství*, Sb. rozh. 2004, s. II-1933, bod 81. Tento bod zní takto: „V důsledku toho pro určení, co tvoří zvýhodnění ve smyslu judikatury týkající se pojmu ‚státní podpora‘, je nutné určit referenční bod v rámci dané právní úpravy, vzhledem k němuž je tato výhoda srovnávána. V projednávané věci za účelem určení, co je ‚obvyklou‘ daňovou zátěží ve smyslu této judikatury, nemůže být provedeno srovnávací zkoumání daňových pravidel použitelných ve všech členských státech, ba i pouze v některých z nich, aniž by bylo zkruseno poslání ustanovení týkající se kontroly státních podpor. V případě neexistence harmonizace daňových ustanovení členských států na úrovni Společenství by tento přezkum znamenal srovnání různých faktických a právních situací, které vyplývají z právních a správních rozdílů mezi členskými státy. Údaje poskytnuté žalobkyní v rámci této žaloby krom toho ukazují rozdíly, které existují mezi členskými státy, zejména pokud jde o základ daně a daňové sazby investičního majetku.“ Rozhodnutí Komise C2/09 *MoRaKG*, Podmínky pro kapitálové účasti, (Úř. věst. C 60, 14.3.2009, s. 9), bod 25.

⁽¹¹⁾ Švýcarský institut srovnávacího práva (Swiss Institute of Comparative Law), Studie o službách hazardních her na vnitřním trhu Evropské unie (Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union), Závěrečná zpráva, Evropská komise, 2006. http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/gambling/study1_en.pdf

neboť odlišné zdanění mezi činnostmi hazardních her poskytovaných v kamenných provozovnách a on-line vychází výlučně z vnitřních daňových faktorů. Dánská vláda zejména nevzala v úvahu daňové sazby použitelné v ostatních členských státech, aby se zvýšila konkurenceschopnost dánského odvětví hazardních her, ale pouze se pokusila nalézt vhodnou rovnováhu se čtyřmi výše uvedenými politickými cíli oznámeného zákona.

- (41) Dánské orgány také tvrdily, že Komise nesprávně interpretovala věc *Salzgitter*, neboť z ní vycházela nikoli pro účely posouzení selektivní povahy oznámeného opatření, ale za účelem přezkoumání toho, zda lze selektivitu oznámeného opatření považovat za odůvodněnou.
- (42) Z výše uvedených důvodů mají dánské orgány za to, že pokud by bylo oznámené daňové opatření shledáno selektivním, mělo by být považováno za odůvodněné logikou daňového systému.

5. PŘIPOMÍNKY TŘETÍCH STRAN

- (43) Komise obdržela připomínky sedmnácti zúčastněných třetích stran včetně stěžovatelů: zahrnovaly sedm asociací⁽¹⁵⁾, sedm podniků⁽¹⁶⁾ a tři členské státy⁽¹⁷⁾.

Připomínky třetích stran podporující postoj dánských orgánů

- (44) Pokud jde o selektivitu opatření, některé zúčastněné strany tvrdí, že on-line a kamenná kasina se nenacházejí ve srovnatelné právní a skutkové situaci, protože podniky nepůsobí na stejném trhu, a daňové opatření se tedy neodchyluje od obecně použitelného daňového systému. Daňové opatření by proto nemělo být považováno za selektivní.
- (45) Na podporu tohoto postoje zúčastněné třetí strany tvrdí, že produkty nabízené kamennými a on-line kasiny se podstatným způsobem liší. Činnosti nabízené kamennými kasiny představují sociální zkušenost, kdy rozhovory, fyzická přítomnost a fyzické prostředí jsou na

rozdíl od on-line hazardních her ústřední součástí herní zkušenosti. Kamenná kasina by také měla být považována za součást celkové zábavní zkušenosti, kterou doplňují další činnosti, například služby nabízené restauracemi, bary, kongresovými zařízeními nebo hotelové služby.

- (46) Tyto zúčastněné strany navíc tvrdily, že činnosti hazardních her poskytované on-line a v kamenných provozovnách nepředstavují stejná rizika závislosti. Oporu tohoto postoje lze nalézt v judikatuře Soudního dvora Evropské unie, který dospěl k závěru, že „nabídka hazardních her prostřednictvím internetu se může ukázat jako zdroj odlišných a zvýšených rizik v oblasti ochrany spotřebitele“⁽¹⁸⁾. Odkazuje se také na studii o hazardních hrách, kterou zveřejnil *Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale*⁽¹⁹⁾, podle níž on-line hazardní hry představují skutečné riziko závislosti, které je však nutné řešit regulací trhu s on-line hazardními hrami.

- (47) Některé zúčastněné strany navíc tvrdily, že trh hazardních her je rozčleněn podle různých distribučních kanálů, což by představovalo rozhodný faktor pro rozlišování různých relevantních trhů. V tomto ohledu se odvolávají na stanovisko francouzského úřadu pro hospodářskou soutěž ze dne 20. ledna 2011, v němž se uvádí, že on-line hazardní hry by měly být odlišovány od hazardních her poskytovaných v klubech nebo jiných provozovnách⁽²⁰⁾.

- (48) Některé ze zúčastněných stran také zdůraznily, že provozovatelé hazardních her v kamenných provozovnách jsou vystaveni omezenému konkurenčnímu tlaku v konkrétní zeměpisné oblasti, ve které své hry nabízejí. Oproti tomu provozovatelé on-line služeb čelí silné konkurenci jiných provozovatelů on-line služeb. Jelikož produkty v odvětví hazardních her poskytované v kamenných kasinech jsou spojeny s fyzicky existujícím místem, zákazníci se především musí fyzicky do příslušného místa dostavit. Například v Dánsku existuje pouze šest míst, ve kterých lze provozovat kamenná kasina. Oproti tomu hazardní činnosti poskytované on-line umožňují hráčům přístup k velkému množství sestav hráčů nabízených různými mezinárodními provozovateli. Navíc již tak silnou konkurenci pro on-line kasina stále více posiluje existence specializovaných internetových stránek, které porovnávají nabídku různých poskytovatelů on-line hazardních her, a mnoho blogů a fór, které hráčům umožňují porovnávat produkty, ceny a služby nabízené provozovateli on-line služeb.

⁽¹⁵⁾ Evropská asociace provozovatelů her a sázek (European Gaming and Betting Association, EGBA), Asociace provozovatelů on-line hazardních her (Remote Gambling Association, RGA), Automatenverband, Eupportunity, Van Speelautomaten, Dánská obchodní komora a Evropská asociace kasin (European Casino Association, ECA).

⁽¹⁶⁾ PokerStars, Betfair, Club Hotel Casino Loutraki, Royal Casino (společně s DAB), BWin, Compu-Game, devět kasin v Řecku (Club Hotel Casino Loutraki, Regency Casino Parnes, Regency Casino Thessaloniki, Casino Xanthi (Vivere Entertainment S.A.), Casino Rio (Theros International gaming INC.), Casino Corfu (Greek Casino Corfu), Casino Rodos, Porto Carras Grand Resort 20 a Casino Syrou).

⁽¹⁷⁾ Estonsko, Francie a Španělsko.

⁽¹⁸⁾ Věc C-46/08 *Carmen Media Group*, (2009), dosud nezveřejněno, bod 103.

⁽¹⁹⁾ Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale, *Jeux de hasard et d'argent – Contextes et addictions*, červenec 2008, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000697/0000.pdf>

⁽²⁰⁾ Autorité de la Concurrence Française, Avis 11-A-02 du 20 janvier 2011.

- (49) Tyto zúčastněné strany zároveň zdůrazňují, že vzhledem k silné konkurenci mezi provozovateli on-line služeb a neexistenci takovéto konkurence mezi kamennými kasiny jsou ziskové marže spojené s hazardními hrami poskytovanými on-line výrazně nižší než marže spojené s hazardními hrami poskytovanými v kamenných provozovnách. On-line kasina by tedy měla výrazně nižší marže, pokud jde o výplatní poměr, tj. procento vložených částek, které se vrací zpět k zákazníkům. Kamenná kasina mohou navíc nabídnout jiné vedlejší produkty a profitovat tak z vedlejších příjmů, jako jsou například hotely, bary nebo restaurace v kasinech, které v on-line prostředí chybí. Jelikož by tedy provozovatelé hazardních her v kamenných provozovnách mohli vytvářet vyšší zisky z hazardních her než provozovatelé on-line služeb, rozdíl v daňových sazbách by byl odůvodněn zásadou „finanční schopnosti platit“, podle níž by ti, kteří mohou nést vyšší daňovou zátěž, měli platit vyšší daň.
- (50) Kromě výše uvedených argumentů některé zúčastněné strany rovněž tvrdily, že i kdyby bylo dánské opatření shledáno selektivním, kritérium selektivity by bylo odůvodněné povahou a vnitřním uspořádáním daňového systému. Cílem dánského rozlišení daňových sazeb bylo zajistit, aby provozovatelé on-line služeb v budoucnu žádali o dánskou licenci, a platili tak dánské daně, a zároveň zaručit dosažení cílů ochrany spotřebitele stanovených dánskými právními předpisy týkajícími se hazardních her.
- (51) V této souvislosti některé zúčastněné strany odkazovaly na sdělení Komise o použití předpisů o státní podpoře v případě opatření týkajících se zdanění podnikatelské činnosti z roku 1998⁽²¹⁾, podle kterého je hlavním smyslem daňového systému shromáždit příjmy určené k financování státních výdajů. Zastávají proto názor, že cíle optimalizace daňových příjmů z poskytování on-line hazardních her dánským občanům by s daňovou sazbou vyšší, než je sazba stanovená pro on-line hazardní hry podle oznámeného zákona, jinak nebylo možné dosáhnout.
- Připomínky třetích stran proti postoji dánských orgánů
- (52) Na rozdíl od výše uvedených argumentů předložily jiné třetí strany – zejména provozovatelé kamenných provozoven – připomínky proti postoji přijatému dánskými orgány.
- (53) Tyto zúčastněné strany v podstatě tvrdily, že dánský daňový režim by měl být považován za selektivní, protože zavádí odlišné zdanění dvou skupin podniků, které se nacházejí s ohledem na cíle opatření ve srovnatelné právní a skutkové situaci. Tyto strany uvádějí, že on-line a kamenná kasina provádějí konkurenční činnosti na jednom a totéž trhu, a nacházejí se proto ve srovnatelné situaci.
- (54) Na podporu tohoto postoje zúčastněné třetí strany prohlašují, že hry poskytované on-line a kamennými kasiny jsou obdobné. Pravidla her v kasinech by měla být považována za totožná a virtuální interakce s krupiéry nebo jinými hráči on-line jsou srovnatelné s reálnými interakcemi v kamenných kasinech. Výrobci hracích automatů pro kamenné provozovny vyrábějí stejné modely pro on-line použití jako pro použití v kamenných provozovnách. Z technického pohledu jsou tedy hry v kasinech nabízené on-line a off-line co do technologických platform, typů, vlastností, formátů a parametrů totožné.
- (55) Zúčastněné strany dále uvádějí, že profily spotřebitelů jsou v případě on-line a kamenných kasin srovnatelné. Spotřebitelský aspekt by tedy neměl být používán jako relevantní argument k rozlišování hazardních her poskytovaných on-line a v kamenných provozovnách.
- (56) Některé zúčastněné strany se nedomnívaly, že by hazardní hry poskytované on-line měly být považovány za činnost odlišnou od hazardních her poskytovaných v kamenných provozovnách, ale jednoduše za jiný kanál, jehož prostřednictvím se hry nabízejí hráčům.
- (57) Kromě výše uvedených argumentů zúčastněné také zastávají názor, že stávající trh s hazardními hrami by měl být vnímán jako jednotný trh, který prochází velkou změnou vyznačující se významným přechodem hráčů od kamenných k on-line kasinům. Existuje několik možných příčin tohoto současného vývoje, včetně stále se rozšiřujícího používání internetu, nízkých provozních nákladů on-line kasin na všech úrovních (zařízení, zaměstnanci a fixní náklady) a skutečnosti, že on-line kasina mohou vzhledem k průběžnému vývoji nových technologií poskytovat neomezený přístup k on-line hazardním hrám dvacet čtyři hodin denně a kdekoliv.
- (58) Zúčastněné strany předpokládají, že tento posun tržního podílu od hazardních her poskytovaných v kamenných provozovnách směrem k on-line hazardním hrám se v budoucnu s ohledem na vysoké tempo technologického pokroku, obchodní iniciativy a pronikání na trh příznivé pro elektronické obchodování, které toto odvětví hazardních her výrazně dynamizovalo a transformovalo, zvýší. V tomto ohledu se také odvolávají na stanovisko generálního advokáta Bota ve věci *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*⁽²²⁾, podle kterého je dopad nových komunikačních prostředků takový, že hazardní a peněžní hry, které se nabízely pouze na konkrétních místech, lze nyní s ohledem na vývoj nových technologií, jako jsou například telefony, interaktivní televize a Internet, hrát kdykoliv a kdekoliv.

⁽²¹⁾ Sdělení Komise o použití předpisů o státní podpoře v případě opatření týkajících se přímého zdanění podnikatelské činnosti, Úř. věst. C 384, 10.12.1998, bod 26.

⁽²²⁾ Stanovisko generálního advokáta Bota (14. října 2008), věc C-42/07 *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, Sb. rozh. 2009, s. I-10447, bod 41 a násled.

(59) Odkazuje se rovněž na studii Komise o službách hazardních her na vnitřním trhu z roku 2006 ⁽²³⁾. „Budoucnost hazardních her v kasinech bude tedy stále více spočívat v serverech, neboť hrací automaty mají stále častěji podobu stahovatelného herního softwaru“ ⁽²⁴⁾. Tento vývoj se bude vyznačovat vývojem nových hybridních heren.

(60) Na základě předchozího argumentu dospěly zúčastněné strany k závěru, že opatření je selektivní, neboť on-line a kamenná kasina provozují právně a skutkově srovnatelné činnosti. Tuto selektivitu nelze odůvodnit ani logikou daňového systému. Navíc mají za to, že stanovení vyšší daňové sazby by on-line poskytovatele služeb od podání žádosti o licenci v Dánsku neodradilo.

(61) Dánský odkaz na vnitrostátní daňové systémy jiných členských států k odůvodnění potřeby přilákat provozovatele on-line kasin rovněž není relevantní, neboť podle ustálené judikatury by jakékoli odůvodnění mělo vycházet výlučně z vnitrostátního daňového systému ⁽²⁵⁾. Navíc argument dánských orgánů, že snížení daňové sazby použitelné pro některé podniky je nezbytné ke zvýšení konkurenceschopnosti trhu, soudy důsledně odmítají.

6. PŘIPOMÍNKY DÁNSKA K PŘIPOMÍNKÁM TŘETÍCH STRAN

(62) Dánské orgány znovu opakují svůj názor, že oznámené opatření není selektivní a nepředstavuje státní podporu, a zároveň zdůrazňují, že všechny zúčastněné vlády podporují jejich postoj, podle něž je z regulačního hlediska zapotřebí rozlišovat mezi on-line a kamennými kasiny.

(63) Rovněž zdůrazňují, že metodologie používaná k vymezení relevantního trhu pro účely článků 101 a 102 SFEU je určena pro soukromé podniky a vychází z hodnocení nahraditelnosti produktu z pohledu poptávky a nabídky, a proto by se neměla použít pro účely hodnocení státní podpory. Použití této metodologie by překročilo hranice pravidel pro státní podporu, která se v tomto případě použijí na svrchované daňové pravomoci členského státu.

(64) Podle jejich názoru by měly být hazardní hry poskytované on-line a v kamenných provozovnách odděleny. V tomto ohledu se také odvolávají na postoj Komise přijatý v řízení týkajícím se spojení podniků, podle

kterého hrací automaty (jackpotové systémy, žetonové automaty a výherní automaty (all-cash) nebo zábavní automaty s výhrou (AWP) představují samostatný produktový trh ⁽²⁶⁾. Mimo jiné také uvádějí rozhodnutí přijaté francouzským úřadem pro hospodářskou soutěž, podle kterého poker v kamenných provozovnách není součástí téhož trhu jako on-line poker, neboť poker v kamenných provozovnách vyžaduje osobní sebeovládání, sledování ostatních hráčů, často vyšší náklady a omezení z geografického hlediska ⁽²⁷⁾. Odkazuje se také na rozhodnutí týkající se spojení podniků přijaté britským úřadem pro hospodářskou soutěž, které rozlišuje mezi sázkovými kanceláři s licenci na jedné straně a sázením prostřednictvím telefonu nebo internetu na straně druhé ⁽²⁸⁾.

(65) Pokud jde o rozdíly v produktových trzích, dánské orgány zdůrazňují, že podle mnoha zúčastněných stran se v hernách nabízejí další – a podstatně dražší – služby. Ze sociologického hlediska dánské orgány znovu zopakovaly svůj názor, že hráči on-line a v kamenných provozovnách představují různé typy spotřebitelů, jak je také uvedeno v aktuální zelené knize Komise o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu ze dne 24. března 2011, v níž se uvádí, že profil on-line hráčů se zdá být odlišný od profilu zákazníků tradičních kasin a sázkových kanceláří ⁽²⁹⁾.

(66) Dánské orgány také znovu opakují, že výplatní poměr je u provozovatelů on-line služeb s ohledem na jejich nižší provozní náklady významně vyšší. Dále zdůrazňují, že nerovnosti mezi on-line a kamennými kasiny lze najít i v technických aspektech používaného softwaru, odlišných předpisech pro udělování licencí a v místní převaze kamenných kasin.

(67) Dánské orgány také namítají proti výkladu výše uvedeného stanoviska generálního advokáta Bota ve věci *Liga Portuguesa* některými zúčastněnými stranami. Upozorňují, že toto stanovisko, které bylo vydáno v souvislosti s volným pohybem služeb, je v souladu s myšlenkou, že právní a skutková situace, v níž se nacházejí provozovatelé hazardních her on-line a v kamenných provozovnách, by měla být považována za odlišnou.

(68) Dánské orgány však uznávají, že některé typy on-line služeb hazardních her by mohly představovat další formu prodeje, jako v případě sázkových služeb.

⁽²³⁾ Švýcarský institut srovnávacího práva (Swiss Institute of Comparative Law), Studie o službách hazardních her na vnitřním trhu Evropské unie (Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union), Evropská komise, 2006.

⁽²⁴⁾ Tamtéž, s. 1403.

⁽²⁵⁾ Věc T-308/00 *Salzgitter v. Komisi Evropských společenství*, Sb. rozh. 2004, s. II-1933, bod 81.

⁽²⁶⁾ Rozhodnutí Komise ze dne 14. března 2003, COMP/M.3109, *Candover/Cinven/Gala*, bod 16.

⁽²⁷⁾ Autorité de la Concurrence Avis n° 11-A-02 du 20 janvier 2011 relatif au secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

⁽²⁸⁾ Úřad pro hospodářskou soutěž (Office of Fair Trading), rozhodnutí ME/1716-05 ze dne 15. srpna 2005 týkající se akvizice sázkových kanceláří Stanley Plc s licenci společností William Hill.

⁽²⁹⁾ Evropská komise, zelená kniha o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu, KOM(2011) 128 v konečném znění, s. 3.

- (69) Pokud jde o cíle oznámeného zákona, dánské orgány odmítají argument některých zúčastněných stran, že cílem oznámeného zákona je přilákat zahraniční poskytovatele hazardních her. Vláda spíše sleduje cíle uvedené v zákoně o hazardních hrách. Obecný cíl nového zákona by navíc zůstal nezměněn, tj. vytvářet příjmy z hazardních her jako každý jiný systém shromažďování příjmů určených k financování státního rozpočtu.
- (70) Dánské orgány také souhlasí s názorem vyjádřeným některými zúčastněnými stranami, že schopnost osoby povinné k dani platit by mohla být považována za platné odůvodnění. V tomto případě by finanční schopnost provozovatelů on-line hazardních her byla skutečně výrazně nižší.
- (71) Závěrem dánské orgány zdůrazňují, že jejich daňový systém pro on-line hazardní hry je nastaven tak, aby zajišťoval nejvyšší možný výnos. Nižší daňová sazba pro on-line hazardní hry by tak zohledňovala nutnost dosáhnout rovnováhy mezi čtyřmi cíli stanovenými v oznámeném zákoně a potřebou maximalizovat daňové příjmy.

7. HODNOCENÍ OPATŘENÍ

7.1 Existence státní podpory podle čl. 107 odst. 1 SFEU

- (72) Podle čl. 107 odst. 1 SFEU podpory poskytované v jakékoli formě státem nebo ze státních prostředků, které narušují nebo mohou narušit hospodářskou soutěž tím, že zvýhodňují určité podniky nebo určitá odvětví výroby, jsou, pokud ovlivňují obchod mezi členskými státy, neslučitelné s vnitřním trhem.

7.1.1 Státní prostředky

- (73) Ustanovení čl. 107 odst. 1 SFEU vyžaduje, aby podpora byla poskytnuta členským státem nebo ze státních prostředků. Ztráta daňových příjmů se rovná spotřebě státních prostředků ve formě daňových výdajů.
- (74) V posuzovaném případě nebyla přítomnost státních prostředků rozporována žádnou ze stran, ani dánskými orgány, ani stěžovateli, ani třetími stranami.
- (75) Bude-li provozovatelům on-line hazardních her umožněno platit daň v relativně nízké sazbě ve výši 20 % jejich hrubého zisku z hazardu⁽³⁰⁾, dánské orgány se tak zřeknou příjmu, který představuje státní prostředky. Komise proto zastává názor, že předmětná podpora zahrnuje ztrátu státních prostředků, a je tedy poskytována ze státních prostředků.

7.1.2 Zvýhodnění

- (76) Opatření také musí příjemci poskytovat finanční zvýhodnění. Pojem zvýhodnění zahrnuje nejen pozitivní přínos, ale také opatření, která v různé formě snižují zátěž, jež by podnik musel za obvyklých okolností nést⁽³¹⁾.
- (77) V této věci nebyla existence zvýhodnění zpochybněna žádnou ze stran, ani dánskými orgány, ani stěžovateli, ani třetími stranami.
- (78) Podle zákona o danění hazardních her se na podniky provozující on-line herny vztahuje daň ve výši 20 % jejich hrubého zisku z hazardu. Tato sazba je podstatně nižší než sazba použitelná pro provozovatele hazardních her v kamenných provozovnách. Podniky provozující on-line herny jsou tedy zvýhodněny formou nižší daňové zátěže. Z toho vyplývá, že posuzované opatření zahrnuje zvýhodnění pro podniky poskytující on-line služby hazardních her.

7.1.3 Narušení hospodářské soutěže a vliv na obchod

- (79) Podle ustanovení čl. 107 odst. 1 SFEU opatření musí ovlivňovat obchod uvnitř EU a narušuje nebo může narušovat hospodářskou soutěž. V tomto případě budou poskytovatelé on-line hazardních her, kteří se usadí v Dánsku, vystaveni hospodářské soutěži a budou zapojeni do obchodu uvnitř Společenství. Zákon o danění hazardních her, který stanoví zvýhodněné zdanění dánských podniků poskytujících on-line služby hazardních her, tedy nutně ovlivňuje obchod uvnitř Společenství a narušuje nebo může narušovat hospodářskou soutěž.

7.1.4 Selektivita

- (80) Aby mohlo být opatření považováno za státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU, mělo by být shledáno selektivním do té míry, že zvýhodňuje určité podniky nebo určitá odvětví výroby.
- (81) Podle ustáleného výkladu selektivity v judikatuře je opatření selektivní, pokud je „určeno k částečnému osvobození podniků od peněžitých nákladů vyplývajících z běžného použití obecného systému povinných příspěvků stanovených zákonem“⁽³²⁾. Z toho vyplývá, že opatření je selektivní, pokud se odchyluje od použití

⁽³⁰⁾ Viz body 15 a 16 výše.

⁽³¹⁾ Věc 30/59 *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. Vysokému úřadu Evropského společenství uhlí a oceli*, Recueil 1961, s. 3, bod 19.

⁽³²⁾ Věc 173/73 *Italská republika v. Komisi Evropských společenství*, Recueil 1974, s. 709, shrnutí č. 3.

obecného daňového rámce. Podle stávající judikatury se musí posoudit, zda dané opatření zvýhodňuje určité podniky vůči ostatním, které se nacházejí s ohledem na cíl sledovaný uvedeným režimem ve srovnatelné právní a skutkové situaci⁽³³⁾.

- (82) Podle ustálené judikatury platí, že pokud se má za to, že se opatření odchyluje od obecného daňového systému, je nutné opatření přezkoumat a určit, zda dané rozlišení vyplývá z povahy nebo systematiky daňové soustavy, do níž toto opatření patří.⁽³⁴⁾ Jinými slovy je otázkou, zda je dotčené opatření, které se zdá být zjevně selektivní, odůvodněné logikou daňového systému.⁽³⁵⁾

Referenční systém

- (83) V tomto případě by měl být referenční systém definován jako systém zdanění pro dánské činnosti hazardních her. Cílem zákona o danění hazardních her je regulovat placení daní ze všech činností hazardních her poskytovaných nebo organizovaných v Dánsku, a to jak on-line, tak v kamenných provozovnách. Je to tedy tento referenční daňový systém, na jehož základě by mělo být předmětné opatření (tj. odlišné zdanění ve prospěch činností on-line hazardních her) posuzováno.

Odchýlení od obecného daňového systému

- (84) Jelikož oznámený zákon stanoví, že držitelé licence na poskytování herních služeb v on-line kasinech podléhají daňové sazbě ve výši 20 % hrubého zisku z hazardu, zatímco držitelé licence na poskytování herních služeb v kamenných kasinech podléhají základní sazbě ve výši 45 % hrubého zisku z hazardu a další daní ve výši až 30 % hrubého zisku z hazardu, vyvstává otázka, zda by provozovatelé hazardních her on-line a v kamenných provozovnách, kteří podléhají odlišným daňovým povinnostem, měli být považováni za právně a skutkově srovnatelné.
- (85) V tomto ohledu dánské orgány soustavně tvrdí, že činnosti hazardních her poskytované on-line a v kamenných provozovnách nejsou právně a skutkově srovnatelné, pokud jde o platformy, náklady, finanční marže, sociální zkušenost, dodavatele nebo produkty.

⁽³³⁾ Věc C-88/03 *Portugalská republika v. Komisi Evropských společenství*, Sb. rozh. 2006, s. I-7115, shrnutí č. 54; věc C-172/03 *Wolfgang Heiser v. Finanzamt Innsbruck*, Sb. rozh. 2005, s. I-1627, bod 40; věc C-169/08 *Presidente del Consiglio dei Ministri v. Regione Sardegna*, Sb. rozh. 2009, s. I-10821, bod 61.

⁽³⁴⁾ Věc C-487/06 *P British Aggregates Association v. Komise*, Sb. rozh. 2008, s. I-10515, bod 83.

⁽³⁵⁾ Věc 173/73 *Italská republika v. Komisi Evropských společenství*, Recueil 1974, s. 709, bod 15; sdělení Komise o použití předpisů o státní podpoře v případě opatření týkajících se přímého zdanění podnikatelské činnosti, Úř. věst. C 384, 10.12.1998, bod 23.

- (86) Dánské orgány stejně jako ostatní zúčastněné strany dále zdůraznily podstatný rozdíl mezi oběma kategoriemi provozovatelů s odvoláním na silnou konkurenci, které na rozdíl od provozovatelů kamenných kasin čelí on-line kasina.

- (87) Navzdory řadě objektivních rozdílů mezi provozovateli hazardních her on-line a v kamenných kasinech (např. fyzická versus on-line přítomnost) má Komise za to, že výše uvedené rozdíly mezi on-line a kamennými kasiny k určení podstatného a rozhodujícího právního a skutkového rozlišení mezi těmito dvěma typy podniků nestačí.

- (88) V tomto ohledu Komise uvádí, že hry nabízené provozovateli hazardních her v kamenných kasinech a on-line jsou rovnocenné. Hry nabízené jak provozovateli on-line služeb, tak kamenných kasin – ruleta, baccarat, punto banco, blackjack, poker a hraní her na hracích automatech – jsou součástí téže činnosti hazardních her bez ohledu na to, zda se jedná o on-line prostředí nebo kamenné provozovny. Navíc z technického hlediska se hry nabízené v on-line kasinech a v kamenných provozovnách zdají být z pohledu technologických platform, formátů a parametrů srovnatelné.

- (89) V tomto ohledu má Komise za to, že pokud jde o zdanění činností hazardních her, on-line hazardní hry se stávají dalším distribučním kanálem herních činností podobného typu. Na podporu tohoto stanoviska Komise uvádí velké úsilí, které vyvíjejí on-line kasina pro navození atmosféry kamenného kasina, aby se on-line hráči cítili, jakoby hráli v prostředí kamenného kasina a ne ve virtuálním prostředí.

- (90) Svůj názor, že hazardní hry poskytované on-line a v kamenných provozovnách nejsou právně a skutkově srovnatelnými činnostmi, podpořily dánské orgány tím, že se mimo jiné odvolávaly na rozhodnutí britského úřadu pro hospodářskou soutěž, které rozlišuje mezi sázkovými kanceláři s licencí na jedné straně a sazením prostřednictvím telefonu nebo internetu na straně druhé⁽³⁶⁾. Tento odkaz je však v rozporu se stanoviskem dánských orgánů, že on-line a off-line sázení jsou totožné služby⁽³⁷⁾. V tomto ohledu si také odporuje to, že dánské orgány považují off-line a on-line sázkové služby za obdobné činnosti, které podléhají stejnému zdanění, zatímco ostatní typy činností hazardních her poskytovaných on-line a v kamenných provozovnách považují za odlišné činnosti, které podléhají různým daňovým sazbám.

⁽³⁶⁾ Viz poznámka pod čarou 28.

⁽³⁷⁾ Článek 6 zákona o danění hazardních her.

(91) Dánské orgány se také opírají o rozhodnutí Candover-Cinven-Gala⁽³⁸⁾, které dospělo k závěru, že hrací automaty (jackpotové systémy, žetonové automaty a výherní automaty (all-cash) nebo zábavní automaty s výhrou (AWP)) představují samostatný produktový trh⁽³⁹⁾. Avšak kromě skutečnosti, že toto rozhodnutí se netýkalo použití pravidel pro státní podporu ani otázky selektivity, je nutné poznamenat, že ačkoli rozhodnutí uvádí, že „hrací automaty (jackpotové systémy, žetonové automaty a výherní automaty (all-cash) nebo zábavní automaty s výhrou (AWP)) představují samostatný produktový trh, rovněž uvádí, že lze považovat za součást souboru hazardních her na příslušných místech, v nichž se nacházejí, tj. v kasinech, bingo klubech, hernách, restauračních zařízeních, sázkových kancelářích atd.“⁽⁴⁰⁾.

(92) Údajné rozdíly v socio-ekonomických profilech spotřebitelů, rizicích závislosti nebo vývoji na trhu taktéž nemohou prokázat, že hazardní hry poskytované on-line a v kamenných provozovnách představují dva odlišné typy činností, které nejsou právně a skutkově srovnatelné. Zdá se, že některé ze studií, o něž se dánské orgány a stejně tak stěžovatelé opírají, obsahují dostatek zjištění podporujících protichůdné závěry. Pokud tedy jde o studii Komise o službách hazardních her na vnitřním trhu z roku 2006⁽⁴¹⁾, dánské orgány tvrdí, že tato studie naznačuje, že on-line služby a kamenné provozovny představují oddělené trhy⁽⁴²⁾. Oproti tomu tutéž zprávu citují některé zúčastněné strany⁽⁴³⁾ na důkaz toho, že trh s on-line hazardními hrami by neměl být považován za nový trh, ale spíše za vývoj téhož trhu s hazardními hrami, který se vyznačuje vznikem nových hybridních heren⁽⁴⁴⁾.

(93) Stejně tak jsou protichůdná prohlášení obsažená ve studii provedené Dánským národním centrem pro sociální výzkum (Danish National Centre for Social Research)⁽⁴⁵⁾, kterou citují dánské orgány a stěžovatelé. Zatímco dánské orgány tvrdí, že hráči v kamenných kasinech se liší od hráčů v on-line kasinech, co se týče věku, pohlaví a úrovně vzdělání, stěžovatelé opírající se o tutéž studii dospěli k opačnému závěru a tvrdí, že studie prokazuje neexistenci významných rozdílů mezi profily spotřebitelů hrajících v kamenných nebo on-line kasinech. Podle jejich názoru studie prokazuje, že hráči hrající hry jak v kamenných, tak on-line kasinech jsou obvykle tíž mladí muži ve věku 18 až 24 let⁽⁴⁶⁾.

⁽³⁸⁾ Viz bod 64 výše.

⁽³⁹⁾ Viz poznámka pod čarou 26.

⁽⁴⁰⁾ Tamtéž.

⁽⁴¹⁾ Švýcarský institut srovnávacího práva (Swiss Institute of Comparative Law), Studie o službách hazardních her na vnitřním trhu Evropské unie (Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union), 2006.

⁽⁴²⁾ Viz odpovědi na žádost o informace zaslané dánskými orgány, 20. října 2010, bod 2.10; připomínky zaslané dánskými orgány, 14. ledna 2011, s. 9, bod 42.

⁽⁴³⁾ Viz připomínky Dánské asociace průmyslu zábavních přístrojů a Royal Casino, zaslané dne 18. února 2011, s. 1.

⁽⁴⁴⁾ Tamtéž, s. 1403.

⁽⁴⁵⁾ Studie, kterou provedlo Národní centrum pro sociální výzkum (Socialforskningsinstituttet), 2007.

⁽⁴⁶⁾ Viz například připomínky zaslané devíti řeckými kasiny, 21. února 2011, s. 18.

(94) Na základě výše uvedeného Komise dospěla k závěru, že on-line a kamenná kasina by měla být vnímána jako právně a skutkově srovnatelná. Jelikož hazardní hry poskytované on-line i v kamenných provozovnách představují totéž riziko, oznámené opatření se týká hazardních her poskytovaných jak on-line, tak v kamenných provozovnách. Předmětné opatření zavádí odlišné zdanění ve prospěch provozovatelů on-line hazardních her na úkor kamenných kasin. Z toho vyplývá, že posuzované opatření by mělo být považováno za zjevně selektivní ve smyslu článku 107 SFEU, neboť představuje odchýlení od obecného daňového systému.

Odůvodnění logikou daňového systému

(95) To, zda může být opatření, které se jeví jako zjevně selektivní, odůvodněno povahou a vnitřním uspořádáním systému, musí být posouzeno na základě stávající judikatury. Při odůvodňování selektivity opatření lze vycházet z obecných zásad nebo logiky daňového systému.

(96) V tomto ohledu dánské orgány argumentovaly, že s ohledem na zvláštnosti dotčeného odvětví, představuje odlišné zdanění ve prospěch provozovatelů on-line hazardních her jediný způsob zajištění účinnosti jejich daňového režimu. Stanovení vyšší daňové sazby by odrazovalo provozovatele on-line hazardních her od podání žádosti o dánskou licenci, zatímco zavedení nižší daňové zátěže pro všechny dotčené provozovatele by bylo v rozporu s celkovým cílem udržovat hazardní hry na rozumné úrovni.

(97) Dánské orgány také tvrdily, že finanční schopnost provozovatelů on-line hazardních her, která je údajně nižší než finanční schopnost provozovatelů kamenných kasin, odůvodňuje odlišné daňové sazby mezi těmito dvěma kategoriemi provozovatelů.

(98) S ohledem na výše uvedené argumenty Komise připomíná, že podle judikatury⁽⁴⁷⁾ a sdělení Komise o použití předpisů o státní podpoře v případě opatření týkajících se přímého zdanění podnikatelské činnosti⁽⁴⁸⁾ musí členský stát určit, zda zvažované opatření vychází ze základních nebo obecných zásad daného systému. Odůvodnění založené na povaze nebo vnitřním uspořádání předmětného daňového systému představuje výjimku ze zásady, že státní podpora je zakázána. Musí být tedy vykládáno restriktivně⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁷⁾ Věc 173/73 *Italská republika v. Komisi Evropských společenství*, Recueil 1974, s. 709, bod 15.

⁽⁴⁸⁾ Sdělení Komise o použití předpisů o státní podpoře v případě opatření týkajících se přímého zdanění podnikatelské činnosti, Úř. věst. C 384, 10.12.1998, bod 23.

⁽⁴⁹⁾ Spojené věci T-127/99, T-129/99 a T-148/99 *Diputación Foral de Álava a další v. Komisi*, Recueil 2002, s. II-1275, bod 250.

(99) Z toho vyplývá povinnost dánských orgánů prokázat, že předmětné daňové opatření je odůvodněno logikou daňového systému. Dánské orgány však neuvedly dostatečné a přesvědčující důkazy na podporu svého tvrzení, že snížení daňové sazby pro určitý segment (provozovatelé on-line služeb) širší kategorie (provozovatelé hazardních her), aby se zajistilo, že provozovatelé on-line služeb podají žádost o licenci, vychází ze zásad a logiky, o něž se opírá jejich daňový systém. Zejména cíl přilákat zahraniční poskytovatele on-line služeb hazardních her do Dánska a vztáhnout na ně dánská pravidla by měl být považován za veřejný politický cíl, který nespadá do logiky daňového systému.

(100) Pokud jde o údajně nižší schopnost provozovatelů on-line hazardních her platit, dánské orgány rovněž neprokázaly, že existuje rozdíl v ziskovosti on-line a kamenných kasin, který by odůvodňoval odlišné zdanění. Dánské orgány taktéž neprokázaly, že finanční schopnost platit je zásadou zakotvenou v jejich systému přímého zdanění podnikatelské činnosti, kterou by bylo v tomto případě možné odůvodnit odlišné zdanění on-line a kamenných kasin.

(101) Z výše uvedeného vyplývá, že podle Komise není selektivita oznámeného zákona odůvodněna logikou daňového systému.

7.1.5 Závěr

(102) S ohledem na výše uvedené má Komise za to, že kritéria stanová v čl. 107 odst. 1 SFEU jsou splněna a že opatření ukládající nižší daňovou sazbu pro on-line hazardní hry představuje státní podporu poskytovatelům on-line služeb hazardních her usazeným v Dánsku.

7.2 Slučitelnost opatření na základě čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU

(103) Ustanovení čl. 107 odst. 2 a 3 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví pravidla určující, kdy jsou určitá opatření podpory slučitelná s vnitřním trhem a jaké druhy pomoci mohou být považovány za slučitelné s vnitřním trhem.

(104) Komise má za to, že předmětné opatření lze prohlásit za slučitelné s vnitřním trhem podle výjimky uvedené v čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU, jež povoluje, „...podpory, které mají usnadnit rozvoj určitých hospodářských činností nebo hospodářských oblastí, pokud nemění podmínky obchodu v takové míře, jež by byla v rozporu se společným zájmem“.

(105) Komise uvádí, že opatření nespadá do působnosti stávajících pokynů pro uplatňování čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU. Musí být proto posuzováno přímo s ohledem na toto ustanovení Smlouvy. Aby bylo opatření podpory slučitelné podle čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU, musí sledovat cíl společného zájmu v rozsahu nezbytně nutném a přiměřeném. Při posuzování slučitelnosti opatření s vnitřním trhem Komise vyvažuje jeho pozitivní dopad z hlediska dosažení cíle společného zájmu proti jeho potenciálně negativním vedlejším účinkům, jako je například narušení obchodu a hospodářské soutěže. Tento test je založen na třístupňovém přezkoumání. První dva stupně se týkají pozitivních účinků státní podpory a třetí stupeň se zabývá negativními účinky a výslednou bilancí pozitivních a negativních účinků⁽⁵⁰⁾. Test je strukturován takto:

1) Má opatření podpory jasně vymezený cíl společného zájmu?

2) Vyhovuje podpora z hlediska dosažení cíle společného zájmu, tj. řeší navržená podpora selhání trhu nebo jiný cíl? Zejména:

a) Je opatření podpory vhodným nástrojem, tj. existují jiné, vhodnější nástroje?

b) Existuje motivační účinek, tj. mění podpora chování potenciálních příjemců?

c) Je opatření podpory přiměřené, tj. bylo by možné dosáhnout téže změny chování s nižší podporou?

3) Jsou narušení hospodářské soutěže a vliv na obchod omezeny tak, aby celkový účinek byl pozitivní?

7.2.1 Cíl společného zájmu

(106) Dánské orgány vysvětlily, že se rozhodly přistoupit k reformě stávajících právních předpisů týkajících se hazardních her a sázkových služeb, aby stávající monopolní režim nahradily režimem regulovaným a částečně liberalizovaným. Liberalizace byla považována za nezbytnou mimo jiné z důvodu dodržování právních předpisů EU po zahájení řízení pro porušení Smlouvy a po vydání odůvodněného stanoviska ze dne 23. března 2007⁽⁵¹⁾ a z důvodu reakce na hrozbu, kterou představují nelegální on-line služby hazardních her provozované poskytovateli hazardních her usazenými v jiných zemích.

⁽⁵⁰⁾ V tomto ohledu viz Akční plán pro státní podpory – Cílenější státní podpory a jejich nižší počet: plán pro reformu státní podpory v letech 2005–2009, KOM(2005) 107 v konečném znění.

⁽⁵¹⁾ Viz poznámka pod čarou 6.

- (107) Dánské odvětví hazardních her bylo až doposud v zásadě státním monopolem, neboť byla vydána pouze jedna licence, a to státem ovládané společnosti „Danske Spil A/S“. Ačkoli regulační rámec zakazuje zahraničním poskytovatelům on-line hazardních her nabízet své služby spotřebitelům, kteří mají bydliště v Dánsku, mnoho poskytovatelů on-line hazardních her usazených v jiných členských státech a také ve třetích zemích nabízí své služby prostřednictvím kanálů nacházejících se mimo Dánsko, jako jsou například satelitní televizní kanály vysílané ze Spojeného království. Dánské orgány ve svém oznámení uvedly, že v praxi nejsou schopny dosáhnout dodržování zákazu ostatními poskytovateli služeb hazardních her nabízejícími své služby v Dánsku kvůli dánským soudním řízením, v nichž bylo namítáno, že stávající dánský monopol hazardních her představuje omezení volného pohybu služeb. V důsledku toho přetrvávala neuspokojivá situace, kdy zákonitost stávajícího monopolu byla zpochybněna nejen ve správním a soudním řízení, ale také přímým poskytováním on-line služeb hazardních her provozovateli bez licence v jiných jurisdikcích.
- (108) Podle důvodové zprávy doprovázející zákon o hazardních hrách byl proces liberalizace odůvodněn posledním technologickým vývojem, který znamenal, že Dánsko je nyní součástí globální komunikační společnosti, ve které mají spotřebitelé přístup k široké škále služeb poskytovatelů z různých jurisdikcí. Za posledních deset let se z hazardních her stala na internetu významná komodita, zejména se zavedením on-line pokeru. Internet poskytl dánským občanům příležitost srovnávat produkty společnosti Danske Spil s produkty nabízenými poskytovateli on-line hazardních her ve Spojeném království, na Maltě, Gibraltar a v jiných zemích. V posledních letech začíná stále větší počet Dánů hrát hazardní hry s mezinárodními poskytovateli těchto služeb. Jak vysvětlily dánské orgány, vláda se obávala, že poskytování hazardních her, pokud nebude účinně regulováno a kontrolováno, by mohlo být spojeno s negativními účinky pro společnost v podobě trestné činnosti a kolapsu veřejného pořádku a mohlo by zranitelné jednotlivce přivést k závislosti na hazardních hrách. Zisky společnosti Danske Spil zároveň neustále klesají. Dánské orgány proto potřebovaly být schopny regulovat a kontrolovat hazardní hry nabízené dánským občanům, aby mohly hraní hazardních her směřovat do kontrolovaného rámce a zabránit tak negativním důsledkům pro společnost.
- (109) V této souvislosti Komise připomíná, že odvětví hazardních her nikdy nepodléhalo žádné harmonizaci v rámci Evropské unie. Podle článku 2 směrnice o službách jsou hazardní hry z oblasti působnosti směrnice výslovně vyloučeny⁽⁵²⁾. Avšak navzdory absenci jakéhokoli druhu sekundárních právních předpisů v této oblasti mohou přeshraniční činnosti hazardních her spadat do působnosti základních svobod Smlouvy, konkrétně svobody usazování (článek 49 SFEU) a volného pohybu služeb (článek 56 SFEU).
- (110) Článek 56 SFEU v zásadě vyžaduje zrušení všech omezení volného pohybu služeb, i když platí bez rozdílu jak pro vnitrostátní poskytovatele služeb, tak pro poskytovatele z jiných členských států, pokud mohou narušit, omezit nebo znevýhodnit činnost poskytovatelů služeb usazených v jiném členském státě, kde legálně poskytují obdobné služby⁽⁵³⁾. Rovněž podle ustálené judikatury představují právní předpisy členského státu, které zakazují poskytovatelům usazeným v jiných členských státech nabízet služby na území tohoto prvního členského státu prostřednictvím internetu, omezení volného pohybu služeb podle článku 56 SFEU⁽⁵⁴⁾. Volný pohyb služeb je navíc ve prospěch jak poskytovatelů, tak příjemců služeb⁽⁵⁵⁾.
- (111) Ačkoli v tomto případě poskytování služeb hazardních her primárně spadá do působnosti základní svobody podle článku 56 SFEU, dánské právní předpisy také ovlivňují svobodu usazování. Podle článku 27 zákona o hazardních hrách Dánsko vyžaduje, aby byli poskytovatelé on-line hazardních her buď usazeni v Dánsku, nebo pokud jsou občany jiného členského státu EU nebo EHP, aby jmenovali schváleného zástupce. Odůvodnění těchto omezení jsou totožná jak pro svobodu usazování, tak pro volný pohyb služeb.
- (112) Omezení těchto základních svobod jsou přípustná pouze jako výjimečná opatření výslovně uvedená v článku 52 SFEU, nebo jsou-li v souladu s judikaturou Soudního dvora odůvodněna naléhavými důvody obecného zájmu. Čl. 52 odst. 1 SFEU umožňuje omezení z důvodu veřejného pořádku („*ordre public*“), veřejné bezpečnosti nebo ochrany zdraví.
- (113) Pokud jde o činnosti hazardních her, Soudní dvůr ve svých rozhodnutích uznal některé důvody naléhavého veřejného zájmu, například snahu ochránit spotřebitele, předcházet podvodům a zabránit navádění občanů k nadměrným útratám při hře, jakož i snahu zabránit narušování veřejného pořádku. V této souvislosti by mohly morální, náboženské a kulturní faktory a morálně a finančně škodlivé důsledky pro jednotlivce a společnost spojené s hazardními hrami a sázením posloužit k odůvodnění existence dostatečné pravomoci vnitrostátních orgánů pro stanovení požadavků nezbytných pro

⁽⁵²⁾ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu, Úř. věst. L 376, 27.12.2006, s. 36.

⁽⁵³⁾ Věc C-76/90 *Säger*, Recueil 1991, s. I-4221, bod 12; věc C-58/98 *Corsten*, Recueil 2000, s. I-7919, bod 33.

⁽⁵⁴⁾ Věc C-243/01 *Gambelli*, Recueil 2003, s. I-13031, bod 54.

⁽⁵⁵⁾ Spojené věci 286/82 a 26/83 *Luisi a Carbone*, Recueil 1984, s. 377, bod 16.

ochranu spotřebitele a udržení veřejného pořádku. Omezení tedy musí v každém případě být odůvodněna nezbytnými požadavky ve veřejném zájmu, musí být způsobilá zaručit splnění sledovaného cíle a nesmějí překračovat meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné. Musí být rovněž uplatňována nediskriminačně⁽⁵⁶⁾.

musejí splňovat podmínky, které vyplývají z judikatury Soudního dvora, pokud jde o jejich přiměřenost (výše uvedený rozsudek *Placanica* a další, bod 48).

(...)

(114) Je však třeba uvést, že ztráta daňových příjmů není jedním z důvodů uvedených v článku 52 SFEU, ani není přijímána v judikatuře⁽⁵⁷⁾, a nelze ji tedy považovat za důvod naléhavého obecného zájmu, z něhož by mohlo vycházet odůvodnění opatření, které je v zásadě v rozporu se základní svobodou.

(115) Pokud jde konkrétně o odůvodnění omezení pro poskytování hazardních her přeshraničně, Soudní dvůr dospěl k tomuto závěru⁽⁵⁸⁾:

„57. V tomto kontextu je třeba také poznamenat, že (...) právní úprava hazardních her patří mezi oblasti, v nichž mezi členskými státy existují výrazné rozdíly morální, náboženské a kulturní povahy. Při neexistenci harmonizace na úrovni Společenství je na každém členském státu, aby v těchto oblastech podle svého vlastního žebříčku hodnot posoudil, jaké nároky vyžaduje ochrana dotčených zájmů.

58. Samotná okolnost, že si členský stát zvolil systém ochrany odlišný od toho, který přijal jiný členský stát, nemůže mít vliv na posuzování nezbytnosti a přiměřenosti ustanovení přijatých v dané oblasti. Tato ustanovení musejí být posuzována pouze z hlediska cílů, které příslušné orgány dotčeného členského státu sledují, a z hlediska úrovně ochrany, kterou chtějí zajistit.

59. Členské státy mohou tudíž volně stanovit cíle své politiky v oblasti hazardních her a případně přesně vymezit požadovanou úroveň ochrany. Omezení, která stanoví, však

69. V tomto ohledu je třeba uvést, že odvětví hazardních her nabízených prostřednictvím internetu není předmětem harmonizace na úrovni Společenství. Členský stát je tedy oprávněn mít za to, že pouhou skutečností, že hospodářský subjekt (...) nabízí legálně služby spadající do tohoto odvětví prostřednictvím internetu v jiném členském státu, v němž je usazen a v němž již v zásadě podléhá podmínkám stanoveným právními předpisy a dohledu ze strany příslušných orgánů tohoto členského státu, nelze považovat za dostatečnou záruku ochrany vnitrostátních spotřebitelů před riziky podvodu a trestné činnosti s ohledem na obtíže, na které mohou v takovém kontextu narazit orgány členského státu usazení, chtějí-li posuzovat profesionální kvality a bezúhonnost hospodářských subjektů.

70. Jelikož mezi spotřebitelem a hospodářským subjektem neexistuje přímý kontakt, hazardní hry přístupné prostřednictvím internetu s sebou krom toho nesou oproti tradičním trhům těchto her odlišná a zvýšená rizika, pokud jde o případné podvody, jichž se hospodářské subjekty dopustí vůči spotřebitelům.“

(116) V nedávném rozsudku se Soudní dvůr také podrobně věnoval rizikům on-line hazardních her⁽⁵⁹⁾:

„103. Je třeba uvést, že se charakteristiky vlastní nabídky hazardních her prostřednictvím internetu mohou stejným způsobem ukázat ve srovnání s tradičními trhy hazardních her jako zdroj odlišných a zvýšených rizik v oblasti ochrany spotřebitelů a zvláště mladistvých a osob, které mají zvláštní sklon ke hrám nebo u nichž se může takový sklon rozvinout. Vedle neexistence přímého kontaktu mezi spotřebitelem a hospodářským subjektem, jež byla uvedena výše, představují obzvláště snadný a nepřetržitý přístup k hrám nabízeným na internetu, jakož i potenciálně zvýšený objem a četnost takové nabídky mezinárodní povahy v prostředí, které se mimoto vyznačuje izolovaností hráče, anonymitou a neexistencí sociální kontroly, právě ony faktory, jež mohou podporovat rozvoj hráčské závislosti a vést k nadměrným výdajům za hru, a tudíž i prohloubit s tím související negativní sociální a morální důsledky, které jsou vyzdvihovány ustálenou judikaturou.

⁽⁵⁶⁾ Viz věc C-243/01 *Gambelli*, Recueil 2003, s. I-13031, body 63 až 65, a spojené věci C-338/04, C-359/04 a C-360/04 *Placanica* a další, Sb. rozh. 2007, s. I-1891, body 46 až 49.

⁽⁵⁷⁾ Věc C-446/03 *Marks & Spencer*, Sb. rozh. 2005, s. I-10837, bod 44; věc C-319/02 *Manninen*, Sb. rozh. 2004, s. I-7477, bod 49, a citovaná judikatura. Pokud jde o omezení činnosti hazardních her, viz věc C-243/01 *Gambelli*, Recueil 2003, s. I-13031, body 61 a 62.

⁽⁵⁸⁾ Věc C-42/07 *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, Sb. rozh. 2009, s. I-10447, bod 57 a násl.

⁽⁵⁹⁾ Věc C-46/08 *Carmen Media Group* [2009], dosud nezveřejněno, bod 103.

104. Krom toho je třeba poznamenat, že s ohledem na posuzovací pravomoc, již mají členské státy ohledně stanovení úrovně ochrany spotřebitelů a společenského pořádku v odvětví hazardních her, není s ohledem na kritérium proporcionality vyžadováno, aby omezující opatření přijaté orgány členského státu odpovídalo koncepci sdílené všemi členskými státy, pokud jde o způsoby ochrany dotčeného oprávněného zájmu (viz obdobně rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Komise v. Itálie, C-518/06, Sb. rozh. s. I-3491, body 83 a 84).
105. S ohledem na výše uvedené je třeba připustit, že opatření zakazující jakoukoliv nabídku hazardních her prostřednictvím internetu může být v zásadě považováno za způsobitelné ke sledování legitimních cílů předcházení podněcování k nadměrným výdajům za hru a boje proti hráčské závislosti, jakož i ochrany mladistvých, i když nabízení takových her prostřednictvím tradičnějších kanálů je nadále povoleno.“
- (117) Absence harmonizace v oblasti hazardních her a odlišné přístupy členských států, pokud jde o škálu povolených her a provozovatele oprávněné je nabízet, podávají obraz velice roztržitého vnitřního trhu pro poskytování přeshraničních služeb hazardních her. Zatímco některé členské státy některé hazardní hry omezují nebo dokonce zakazují, jiné se rozhodly pro více otevřené trhy. Mnoho členských států také s ohledem na rozmach on-line služeb hazardních her v poslední době své právní předpisy týkající se hazardních her změnilo nebo je mění.
- (118) Dánské orgány neposkytly podrobné údaje o rozsahu nelegálního hraní hazardních her dánskými občany, ale zdůraznily, že vývoj neregulovaného odvětví on-line hazardních her je z pohledu společnosti znepokojující.
- (119) Tento trend potvrzuje zelená kniha Evropské komise z března 2011⁽⁶⁰⁾. Průvodní pracovní dokument útvarů Komise uvádí v roce 2008 celkový hrubý zisk z on-line hazardu v Dánsku ve výši 250 milionů EUR, z čehož 14 % (tj. 34 milionů EUR) představovaly hry v kasinech a 22 % (tj. 56 milionů EUR) poker⁽⁶¹⁾. Jak hry v on-line kasinech, tak on-line poker jsou samozřejmě zakázanými činnostmi.
- (120) Očekává se, že tato čísla se budou zvyšovat. Zelená kniha uvádí, že on-line hazardní hry jsou nejrychleji se rozvíjejícím segmentem trhu s hazardními hrami, přičemž v roce 2008 tvořily 7,5 % ročních příjmů z celého trhu s hazardními hrami (EU-27) a do roku 2013 se očekává zdvojnásobení⁽⁶²⁾. Zadruhé podíl využívání služeb hazardních her připadající na on-line hazardní hry se v Dánsku odhaduje na 21,9 %, což je druhá nejvyšší hodnota v EU, kde průměr činí 7,5 %⁽⁶³⁾.
- (121) S přihlédnutím k výše uvedené judikatuře a rovněž k celkovým vlastnostem trhu s hazardními hrami v EU dospěla Komise k závěru, že argumenty předložené dánskými orgány k odůvodnění přijetí oznámeného opatření jsou opodstatněné. Komise si je zejména vědoma specifických předmětných činností: on-line hazardní hry poskytované prostřednictvím internetu toto odvětví zcela změnily a zapříčinily vznik globálního trhu, na kterém fyzické hranice mizí. V této souvislosti, jak je uvedeno v zelené knize z roku 2011⁽⁶⁴⁾, Komise také upozorňuje na potřebu kontroly odvětví on-line hazardních her, aby se zabránilo škodlivým negativním důsledkům, které on-line hazardní hry mohou na spotřebitele mít. Kromě významného rizika závislosti na on-line hazardních hrách, které potvrdily různé sociální studie⁽⁶⁵⁾, je třeba věnovat zvláštní pozornost mladistvým a jiným zranitelným osobám, včetně hráčů s nízkým příjmem, hazardních hráčů s předchozí závislostí na hazardních hrách a mladých dospělých jedinců, kteří si rizika spojená s návykovým hraním neuvědomují. Pro ochranu těchto kategorií potenciálních hráčů by členské státy měly být schopny odvětví on-line hazardních her kontrolovat, mimo jiné zavedením věkových hranic nebo licenčních podmínek, kontrolou systémů zpracování plateb a omezováním marketingu nebo propagace on-line hazardních her.
- (122) Reforma provedená v Dánsku, která vyústila v přijetí oznámeného zákona, je tedy v souladu s cílem zelené knihy Evropské komise ze dne 24. března 2011 o „on-line hazardních hrách na vnitřním trhu“, která měla přispět ke vzniku právního rámce pro on-line hazardní hry v členských státech, který by všem zúčastněným stranám zajistil větší právní jistotu⁽⁶⁶⁾. Zelená kniha byla odpovědí na závěry Rady z prosince 2010, které uvítaly obsáhlou konzultaci Evropské komise týkající se
-
- ⁽⁶⁰⁾ Evropská komise, zelená kniha o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu, KOM(2011) 128 v konečném znění, s. 8.
- ⁽⁶¹⁾ Evropská komise, zelená kniha o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu, průvodní pracovní dokument útvarů Komise, SEK(2011) 321, s. 10.
- ⁽⁶²⁾ Viz poznámka pod čarou 60.
- ⁽⁶³⁾ Evropská komise, zelená kniha o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu, průvodní pracovní dokument útvarů Komise, SEK(2011) 321, s. 9.
- ⁽⁶⁴⁾ Evropská komise, zelená kniha o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu, KOM(2011) 128 v konečném znění, s. 19.
- ⁽⁶⁵⁾ Pro podrobnější informace o těchto studiích viz Evropská komise, zelená kniha o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu, KOM(2011) 128 v konečném znění, s. 19 a násl.
- ⁽⁶⁶⁾ Evropská komise, zelená kniha o on-line hazardních hrách na vnitřním trhu, KOM(2011) 128 v konečném znění, s. 7.

on-line hazardních her na vnitřním trhu, jež umožní podrobnou diskuzi o otázkách vyplývajících zejména z problematiky on-line služeb hazardních her⁽⁶⁷⁾, a na usnesení Evropského parlamentu přijaté dne 10. března 2009, v němž Parlament vyzval Komisi, aby v úzké spolupráci s vládami členských států prostudovala ekonomické i neekonomické účinky poskytování hazardních her v přeshraničním rozsahu⁽⁶⁸⁾. Je nutno zdůraznit, že reforma právních předpisů provedená prostřednictvím oznámeného zákona je v souladu s cíli podporovanými Komisí, které vedly k zahájení řízení pro porušení Smlouvy a k zaslání odůvodněného stanoviska dánským orgánům v březnu 2007⁽⁶⁹⁾.

- (123) Z těchto důvodů má Komise za to, že oznámený zákon o danění hazardních her, pokud bude liberalizovat trh a dánským a zahraničním provozovatelům on-line hazardních her umožní poskytovat své služby dánským občanům a zároveň zajistí, že tito provozovatelé budou splňovat nezbytné podmínky pro udělení licence dánskými orgány, slouží jasně vymezenému cíli společného zájmu.

7.2.2 Pomoc vhodná pro požadovaný cíl

- (124) Opatření podpory se považuje za nezbytné a přiměřené, pokud představuje vhodný nástroj k dosažení určeného cíle společného zájmu, pokud má motivační účinek na příjemce a pokud nezavádí zbytečné narušení hospodářské soutěže.

Vhodný nástroj

- (125) Dánská vláda se rozhodla liberalizovat dánský trh s on-line hazardními hrami a umožnit vydání neomezeného počtu on-line licencí. Otázka takovéto licence však podléhá řadě podmínek zahrnujících mimo jiné důvěryhodnost řídicích pracovníků společnosti žádající o licenci. Aby byla liberalizace úspěšná, rozhodla se dánská vláda také snížit zdanění pro provozovatele on-line služeb a beze změny zachovat pouze daňové sazby použitelné pro provozovatele hazardních her v kamenných provozovnách. V tomto ohledu stěžovatelé argumentovali, že snížení daňové sazby pro provozovatele on-line služeb není tím nejvhodnějším řešením. K dosažení cílů procesu liberalizace by bylo například možné použít blokování plateb a komunikace (ochranné nástroje) bez nutnosti zavádět nižší daňové sazby pro provozovatele on-line služeb. Podle stěžovatelů se tedy Dánsko mohlo rozhodnout prosazovat zákaz nelegálních on-line hazardních her blokováním „plateb a komunikace“ (filtrování

pomocí systému doménových jmen, blokování pomocí internetového protokolu a blokování plateb) nebo omezením počtu licencí, které budou vydány.

- (126) Pokud jde o používání „blokových systémů“, zelená kniha Komise uvádí, že účinnost blokových systémů závisí na předem stanoveném a aktualizovaném seznamu položek, které mají být zablokovány, a na účinných softwarových systémech. Dánské orgány však zdůraznily, že je sporné, zda by tyto blokové systémy dokázaly přinést očekávané výsledky, neboť on-line hráči by mohli blokování prostřednictvím internetu obcházet změnou používaných „portů“ a zakázání určitých plateb by kromě plateb týkajících se sázek a her mohlo zablokovat i zcela legální obchodní transakce.
- (127) Pokud jde o možnost vydat omezený počet on-line licencí, účinky závisejí na počtu licencí, které mají být vydány. Je-li počet omezen pouze na několik málo licencí, malý počet soutěžitelů omezí hospodářskou soutěž a ovlivní nabídku, což by znamenalo vyšší náklady pro spotřebitele v podobě nižšího výplatního poměru než v případě neomezeného počtu licencí. Nižší počet licencí navíc pro spotřebitele na trhu znamená omezení výběru a snížení jeho kvality a nemotivuje výrobce aktivněji reagovat na přání a potřeby spotřebitele⁽⁷⁰⁾. Omezení počtu licencí rovněž vyvolává otázky týkající se kritérií pro určení počtu licencí způsobem vylučujícím svévoli, jak a které instituce budou požadavky na udělování licencí sledovat a jak bude řešeno nelegální poskytování služeb, tj. kdo přijme jaká opatření proti nelegálně poskytovaným službám hazardních her⁽⁷¹⁾.

Motivační účinek

- (128) S ohledem na výše uvedené má Komise za to, že nižší daňová sazba použitelná pro činnosti on-line hazardních her je vhodným nástrojem k dosažení liberalizačních cílů nového zákona o hazardních hrách. Toto opatření podpory zajistí, že provozovatelé on-line služeb, kteří chtějí poskytovat služby hazardních her dánským občanům, požádají o licenci a splní příslušné vnitrostátní předpisy.
- (129) Komise má za to, že opatření podpory dokáže změnit chování zahraničních poskytovatelů on-line služeb hazardních her, neboť nižší daňová sazba bude tyto provozovatele motivovat získat licenci v Dánsku a poprvé tak poskytovat on-line služby hazardních her legálně.

⁽⁶⁷⁾ Závěry o rámci v oblasti hazardních her a sázek v členských státech EU, přijaté na 3057. zasedání Rady pro konkurenceschopnost v Bruselu dne 10. prosince 2010, dokument Rady č. 16884/10.

⁽⁶⁸⁾ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 10. března 2009 o etické nezávadnosti hazardních her poskytovaných on-line (2008/22125(INI)), P6-2009-0097. Tyto otázky zahrnují reklamu a marketing, mladistvé, podvody a trestnou činnost a etickou nezávadnost, společenskou odpovědnost, ochranu spotřebitele a zdanění.

⁽⁶⁹⁾ Viz bod 7 výše.

⁽⁷⁰⁾ Švýcarský institut srovnávacího práva (Swiss Institute of Comparative Law), Studie o službách hazardních her na vnitřním trhu Evropské unie (Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union), Evropská komise, 2006, s. 1108.

⁽⁷¹⁾ Švýcarský institut srovnávacího práva (Swiss Institute of Comparative Law), International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, 2009, s. 18. <http://mpk.rlp.de/mpkrlpde/sachthemen/studiezum-gluecksspielwesen/>

Přiměřenost podpory

- (130) Podpora se považuje za přiměřenou pouze tehdy, nelze-li stejné změny chování dosáhnout s nižší podporou, která hospodářskou soutěž narušuje v menší míře. Výše podpory musí být omezena na minimum potřebné k provedení podporované činnosti. V tomto případě má Komise za to, že dánské orgány opatření nastavily tak, aby snížily případnou výši související státní podpory a minimalizovali narušení hospodářské soutěže vyplývající z tohoto opatření.
- (131) V memorandu předloženém dánským ministerstvem daní ze dne 6. března 2010 politickému mluvčímu politických stran dánského parlamentu týkajícím se úrovně daně, která má být stanovena⁽⁷²⁾, byla volba nižší daňové sazby ve výši 20 % hrubého zisku z hazardu pro on-line hazardní hry odůvodněna těmito kritérii:
- a) hazardní hry poskytované na základě dánských licencí by měly být přizpůsobeny stávající nabídce poskytovatelů on-line hazardních her v zahraničí, tj. daňovou sazbu je nutné upravit tak, aby odpovídala vysokým výplatním poměrům nabízeným zahraničními poskytovateli on-line hazardních her, a tyto poskytovatele přimět, aby o licenci skutečně požádali;
 - b) celkový počet nabízených her by se měl zvýšit, což by celkově mělo vést ke zvýšení obrátu;
 - c) produkty v oblasti hazardních her by měly být tak přitažlivé, že hráči nebudou chtít hrát na stránkách zahraničních (nelegálních) provozovatelů;
 - d) měly by se používat blokové nástroje, aby se společně s tím, co je uvedeno v písmenech a) až c), zajistilo, že hraní hazardních her na stránkách nelegálních provozovatelů bude omezeno na minimum.
- (132) V tomto memorandu dánské orgány uvedly, že právní předpisy ve Spojeném království, které je třeba považovat za předpisy blízké dánské právní úpravě hazardních her, stanoví pro on-line hazardní hry daňovou sazbu 15 %. Dánské orgány měly za to, že daňová sazba pro on-line hazardní hry by mohla být stanovena výše než ve Spojeném království, neboť Dánsko na rozdíl od Spojeného království zavede také doplňující blokové opatření, aby hráčům ztížilo hraní na stránkách zahraničních provozovatelů, kteří nezískali dánskou licenci.
- (133) Obdobně dánské orgány citují příklady Francie a Itálie, které liberalizovaly své trhy a uložily vyšší daňové sazby než Spojené království. Dánské orgány uvádějí, že tyto trhy jsou významně větší než trh dánský. Velikost trhu může mít hmatatelný dopad na ochotu provozovatelů služeb na trh vstoupit, i když je zde vyšší daňová sazba,

protože náklady, které jsou se zahájením činnosti na novém trhu vždy spojeny, jsou v případě vstupu na malé trhy obvykle relativně vyšší.

- (134) Memorandum obsahuje simulaci možného účinku daňových sazeb ve výši 15, 20 a 25 % na příjmy, rovněž s přihlédnutím k možným změnám v modelech hraní hazardních her hráči a v přístupu provozovatelů. Ze simulace vyplynulo, že 20 % daňová sazba bude pravděpodobně stále dostatečně přitažlivá na to, aby poskytovatelé hazardních her požádali o dánskou licenci a aby hráčům byly nabízeny přitažlivé služby. Lze očekávat, že stanovení vyšší daňové sazby (tj. 25 %) by zvýšilo tlak na výplatní poměry a následkem toho by pozitivní účinek 25 % sazby na příjmy mohl být nižší než při sazbě 20 %.
- (135) Dánští zákonodárci proto dospěli k závěru, že stanovení vyšší daňové sazby pro on-line hazardní hry by s největší pravděpodobností vyústilo v nabídku hazardních her, která by pro hráče nebyla dostatečně přitažlivá, což by následně vedlo ke snížení obrátu a ztrátě perspektivy okamžitého zvýšení daňových příjmů.
- (136) Závěry, k nimž dospěli dánští zákonodárci, pokud jde o vhodnou úroveň zdanění pro činnosti on-line hazardních her, potvrzuje také zpráva poradenské společnosti působící v tomto odvětví, podle níž by 20 % daňová sazba neznamenal, že by se stát vzdával příjmů, které by jinak získal⁽⁷³⁾. Podle této zprávy se jedná o nejvyšší ekonomicky proveditelnou sazbu – vyšší sazba by byla „sazbou bez jakékoli návratnosti“, tj. daňovou sazbou, která by jednoduše byla příliš vysoká na to, aby byla pro provozovatele obchodní příležitostí ke vstupu na trh. Při překročení této sazby by daňové příjmy začaly klesat.
- (137) S ohledem na výše uvedené má Komise za to, že daňová sazba ve výši 20 % hrubého zisku z hazardu použitelná pro provozovatele on-line služeb není nižší, než vyžaduje naplnění cílů zákona o hazardních hrách. Opatření podpory proto splňuje požadavek přiměřenosti stanovený v judikatuře Soudního dvora.

7.2.3 Dopad na hospodářskou soutěž a obchod mezi členskými státy

- (138) S ohledem na dopad opatření podpory na hospodářskou soutěž a obchod je třeba rozlišovat mezi případným narušením obchodu mezi členskými státy a narušením hospodářské soutěže v Dánsku, zejména u stávajících provozovatelů hazardních her v kamenných provozovnách.

⁽⁷²⁾ Viz bod 38 výše.

⁽⁷³⁾ H2 Gambling Capital, Nezávislé posouzení různých modelů zdanění/udělování licencí pro regulaci on-line hazardních her v Nizozemsku (An independent model assessment of various taxation/licensing models for regulating remote gambling in the Netherlands), únor 2011.

(139) Pokud jde o obchod mezi členskými státy, neočekává se žádný negativní dopad. Zákon o hazardních hrách umožňuje dánským občanům hrát hazardní hry legálně na internetových stránkách provozovatelů on-line hazardních her s licenci. Takovéto internetové stránky nejsou uživatelům z řad dánských občanů zakázány, ale jsou přístupné pro občany všech členských států EU s výhradou omezení stanovených jejich vnitrostátními předpisy. Stanovením daňové sazby pro provozovatele on-line hazardních her ve výši 20 % hrubého zisku z hazardu je dánské opatření podpory obecně v souladu s obdobnými daňovými sazbami platnými v jiných členských státech, které již reformu právních předpisů týkajících se on-line hazardních her provedly. Například Belgie i Spojené království uplatňují daňovou sazbu ve výši 15 % hrubého zisku z on-line hazardu, zatímco jiné členské státy uplatňují ještě nižší sazby (například Estonsko 5 % hrubého zisku z hazardu, Lotyšsko 10 % hrubého zisku z hazardu, Finsko 8,25 % hrubého zisku z hazardu). Pouze Slovensko si stanovilo vyšší daňovou sazbu ve výši 27 % hrubého zisku z hazardu.

(140) Pokud jde o narušení hospodářské soutěže v Dánsku, opatření bude potenciálně přínosné pro značný počet různých dánských a zahraničních provozovatelů on-line hazardních služeb, kteří až doposud nesměli své služby dánským občanům poskytovat. Dánsko předložilo seznam poskytovatelů on-line hazardních her, kteří již projeví ochotu požádat o licenci. Jelikož doposud mohla on-line služby hazardních her poskytovat pouze státem ovládaná společnost, zvýší liberalizace celkovou hospodářskou soutěž na trhu.

(141) Ačkoli opatření představuje státní podporu a její provedení může mít dopad na stávající provozovatele hazardních her v kamenných provozovnách, na které se vztahuje daňová sazba ve výši 75 % hrubého zisku z hazardu, má Komise za to, že celkové účinky provedení tohoto opatření jsou pozitivní.

(142) Jak je uvedeno výše, stanovení daňové sazby pro on-line hazardní hry ve stejné nebo obdobné úrovni, jako je sazba pro provozovatele hazardních her v kamenných provozovnách, by vedlo k situaci, kdy by odvětví ani hráči nereagovali na možnost legálního poskytování on-line služeb hazardních her na dánském trhu, což by mařilo stanovené cíle společného zájmu sledované zákonem o hazardních hrách.

(143) Komise tedy dospěla k závěru, že opatření je slučitelné s vnitřním trhem podle čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU.

8. ZÁVĚR

(144) Komise má za to, že oznámený zákon představuje daňové zvýhodnění pro provozovatele on-line hazardních her, které se poskytuje ze státních prostředků. Opatření se považuje za zjevně selektivní, neboť rozlišuje mezi provozovateli on-line hazardních her a provozovateli kamenných kasin, kteří se z hlediska cíle sledovaného opatřením nacházejí ve srovnatelné skutkové a právní situaci. Dánské orgány neprokázaly, že zjevná selektivita oznámeného zákona je odůvodněna logikou daňového systému. Oznámený zákon se tedy považuje za státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

(145) Komise má však za to, že podpora splňuje podmínky nezbytné k tomu, aby mohla být považována za slučitelnou s vnitřním trhem podle čl. 107 odst. 3 písm. c) SFEU,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Opatření C 35/10, které Dánsko zamýšlí provést v podobě danění on-line hazardních her v rámci dánského zákona o danění hazardních her, je slučitelné s vnitřním trhem ve smyslu čl. 107 odst. 3 písm. c) Smlouvy o fungování Evropské unie.

Provedení tohoto opatření se tedy povoluje.

Článek 2

Toto rozhodnutí je určeno Dánskému království.

V Bruselu dne 20. září 2011.

Za Komisi
Joaquín ALMUNIA
místopředseda