

BESCHLÜSSE

BESCHLUSS DER KOMMISSION

vom 20. September 2011

über die von Dänemark geplante Maßnahme C 35/10 (ex N 302/10) in Form von Steuern auf Online-Glücksspiele nach dem dänischen Glücksspielsteuergesetz

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2011) 6499)

(Nur der dänische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(2012/140/EU)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1,

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten, ihre Stellungnahmen nach dem genannten Verfahren⁽¹⁾ einzureichen und unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1. VERFAHREN

- (1) Aus Gründen der Rechtssicherheit meldete Dänemark am 6. Juli 2010 gemäß Artikel 108 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) den am 25. Juni 2010 verabschiedeten Gesetzesvorschlag L 203 über Glücksspielsteuern (das „Glücksspielsteuergesetz“⁽²⁾) an. Die Kommission forderte mit Schreiben vom 11. August 2010 und 22. September 2010 weitere Informationen an. Mit Schreiben vom 20. Oktober 2010 übersandte Dänemark die verlangten Informationen.
- (2) Bei der Kommission gingen außerdem zwei Beschwerden in Bezug auf das vorgeschlagene Glücksspielsteuergesetz ein: am 23. Juli 2010 die Beschwerde des dänischen Verbands der Spielautomatenhersteller („DAB“) und am 6. August 2010 die Beschwerde einer herkömmlichen Spielbank („Royal Casino“). Beide Beschwerden wurden

am 23. September 2010 an die dänischen Behörden zur Stellungnahme weitergeleitet. Die dänischen Behörden antworteten mit Schreiben vom 20. Oktober 2010.

- (3) Am 10. November 2010 fand ein Treffen mit den dänischen Behörden in Brüssel statt, um die Anmeldung sowie die beiden vorgenannten Beschwerden zu erörtern. Während des Treffens legten die dänischen Behörden ein Papier vor, das das Dilemma der Behörden angesichts des anhängigen Beihilfeverfahrens beschrieb („The dilemma created by the pending State aid case“) und in dem sie auch ihre Absicht ankündigten, das Inkrafttreten des angemeldeten Gesetzes bis zur Annahme eines entsprechenden Beschlusses durch die Kommission auszusetzen⁽³⁾.
- (4) Mit Beschluss vom 14. Dezember 2010 setzte die Kommission Dänemark von ihrer Absicht in Kenntnis, wegen der genannten Maßnahme das Verfahren nach Artikel 108 Absatz 2 AEUV einzuleiten. Der Beschluss der Kommission über die Einleitung des Verfahrens (im Folgenden „Eröffnungsbeschluss“) wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union*⁽⁴⁾ veröffentlicht. Die Kommission forderte alle Beteiligten auf, ihre Stellungnahmen abzugeben.
- (5) Am 14. Januar 2011 teilten die dänischen Behörden ihre Anmerkungen zum Eröffnungsbeschluss schriftlich mit.
- (6) Insgesamt gaben 17 Beteiligte in der Zeit zwischen dem 11. Februar und dem 22. Februar 2011⁽⁵⁾ ihre Stellungnahme ab. Diese Stellungnahmen wurden am 16. März 2011 an Dänemark zur Beantwortung weitergeleitet. Am 14. April 2011 ging die schriftliche Stellungnahme Dänemarks bei der Kommission ein.

⁽³⁾ Wenn auch die angemeldete Maßnahme in Übereinstimmung mit den Vorschriften über staatliche Beihilfen ursprünglich ordnungsgemäß zum 1. Januar 2011 in Kraft treten sollte, kann der Finanzminister nach § 35 Absatz 1 des Glücksspielsteuergesetzes entscheiden, ab wann das Gesetz gelten soll.

⁽⁴⁾ Siehe Fußnote 1.

⁽⁵⁾ Siehe nachfolgenden Abschnitt 5.

⁽¹⁾ ABl. C 22, 22.1.2011, S. 9.

⁽²⁾ Gesetz Nr. 698 über Glücksspielsteuern (Lov om afgifter af spil).

2. BESCHREIBUNG DER MASSNAHME

- (7) Nach Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens und nachdem am 23. März 2007 eine mit Gründen versehene Stellungnahme zu den bestehenden Hindernissen für das freie Sportwettenangebot in Dänemark ⁽⁶⁾ ergangen war, hatte die dänische Regierung beschlossen, eine Reform der für Glücksspiel- und Wettdienste geltenden Rechtsvorschriften durchzuführen und das bestehende Monopol durch ein reguliertes und teilliberalisiertes System zu ersetzen. Die Liberalisierung wurde u. a. für notwendig erachtet, um eine Harmonisierung mit dem Unionsrecht sicherzustellen und der Bedrohung durch illegale Online-Gewinnspiele entgegenzutreten, die von in anderen Ländern ansässigen Glücksspielanbietern erbracht werden.
- (8) Das angemeldete Glücksspielsteuergesetz ist Teil eines Gesetzespakets zur Liberalisierung des Glücksspielsektors ⁽⁷⁾. Nach § 1 des Gesetzes über Glücksspiele ist das allgemeine Ziel der neuen Gesetzesreform für Glücksspiele:
- den Glücksspielkonsum auf einem moderaten Niveau zu halten;
 - junge Erwachsene und andere gefährdete Personen vor Ausbeutung oder Glücksspielsucht zu schützen;
 - Glücksspieler zu schützen, indem der Glücksspielbetrieb in einem vernünftigen, verlässlichen und transparenten Rahmen stattfindet; und
 - die öffentliche Ordnung sicherzustellen und zu verhindern, dass Glücksspiel für kriminelle Zwecke missbraucht wird.
- (9) Nach dem Gesetz über Glücksspiele ist für die Bereitstellung oder Veranstaltung von Glücksspielen eine Genehmigung erforderlich, sofern dieses Gesetz oder andere Rechtsakte keine andere Regelung vorsehen („udbud eller arrangering af spil kræver tilladelse, medmindre andet følger af denne lov eller anden lovgivning“). Zusätzlich unterliegt die Bereitstellung oder Veranstaltung von Glücksspielen der Steuerpflicht (§ 1 des Glücksspielsteuergesetzes).
- (10) § 5 des Gesetzes über Glücksspiele legt fest, dass Glücksspiel die folgenden Tätigkeiten umfasst: i) Lotterien, ii) Kombinationsglücksspiele und iii) Wetten.
- (11) Kombinationsglücksspiele sind demnach Aktivitäten, bei denen ein Teilnehmer die Chance hat, einen Preis zu gewinnen, und bei denen die Wahrscheinlichkeit eines Gewinns von einer Kombination von Geschicklichkeit und Glück abhängt („aktiviteter, hvor en deltager har en chance for at vinde en gevinst, og hvor gevinstchancen beror på en kombination af færdighed og tilfældighed“). Kombinationsglücksspiele umfassen somit Glücksspiele, die oft von Spielhallen angeboten werden, wie z. B. Roulette, Poker, Bakkarat, Blackjack und Gewinnspielautomaten, die Bargewinne ausschütten.
- (12) § 5 des Gesetzes über Glücksspiele definiert Online-Glücksspiel als Glücksspiel, das zwischen einem Spieler und einem Glücksspielanbieter mittels Fernkommunikation stattfindet („spil, der indgås mellem en spiller og en spiludbyder ved brug af fjernkommunikation“). Dieselbe Vorschrift definiert herkömmliches Glücksspiel als Glücksspiel, das von einem Spieler und einem Glücksspielanbieter oder vom Vertreter des Anbieters eingegangen wird, die sich unmittelbar persönlich begegnen („spil, der indgås, ved at en spiller og en spiludbyder eller spiludbydere forhandler mødes fysisk“). Wettdienste werden definiert als Aktivitäten, bei denen ein Teilnehmer die Chance hat, einen Preis zu gewinnen, und bei denen auf den Ausgang eines zukünftigen Ereignisses oder das Auftreten eines zukünftigen Ereignisses gewettet wird („aktiviteter, hvor en deltager har en chance for at vinde en gevinst, og hvor der væddes om resultatet af en fremtidig begivenhed eller indtræffelse af en fremtidig hændelse“).
- (13) Nach den §§ 2-17 des Glücksspielsteuergesetzes sind die steuerpflichtigen Spiele i) Lotterien einschließlich Klassenlotterien und gemeinnützige Lotterien, ii) Wetten einschließlich lokaler Poolwetten, iii) herkömmliche Spielbanken, iv) Online-Kasinos, v) Spielautomaten mit Bargewinnausschüttung in Spielhallen oder Restaurants und vi) Spiele ohne Einsatz.
- (14) Das Glücksspielsteuergesetz legt unterschiedliche Steuersätze fest, je nach dem, ob die Spiele in Online-Kasinos oder in herkömmlichen Spielbanken angeboten werden.
- (15) Nach § 10 des Glücksspielsteuergesetzes unterliegen Lizenzinhaber für Spiele in herkömmlichen Spielbanken einem Basissteuersatz von 45 % ihrer Brutto-Glücksspiel-einnahmen (Spieleinsätze minus Spielgewinne) abzüglich des Wertes der Jetons in der Trinkgeldkasse, und einem zusätzlichen Steuersatz von 30 % für der Brutto-Glücksspiel-einnahmen (abzüglich des Wertes der Jetons in der Trinkgeldkasse), die vier Millionen dänische Kronen übersteigen (berechnet auf monatlicher Basis) ⁽⁸⁾.
- (16) Nach § 11 des Glücksspielsteuergesetzes unterliegen Lizenzinhaber für Spiele in einem Online-Kasino einem Steuersatz von 20 % ihrer Brutto-Glücksspiel-einnahmen.
- (17) Lizenzinhaber für die Bereitstellung von Spielautomaten mit Bargewinnausschüttung (Geldspielgeräte) in Spielhallen und Restaurants unterliegen einem Steuersatz von 41 % ihrer Brutto-Glücksspiel-einnahmen. Ein zusätzlicher Pauschalsatz von 30 % wird auf Brutto-Gewinneinnahmen von über 30 000 DKK bei Spielautomaten in Restaurants und auf Brutto-Gewinneinnahmen von über 250 000 DKK bei Spielautomaten in Spielhallen ⁽⁹⁾ erhoben.
- (18) In Bezug auf die Lizenzgebühren sieht das Gesetz über Glücksspiele vor, dass für jede beantragte Lizenz für Wett- und Online-Kasinospiele eine Gebühr von 250 000 DKK zu entrichten ist (bzw. eine Gebühr von 350 000 DKK, wenn die beantragte Lizenz sowohl Wetten wie auch auf Online-Kasinospiele abdeckt) sowie eine jährliche Lizenzgebühr, die entsprechend den Glücksspiel-einnahmen zwischen 50 000 DKK und 1 500 000 DKK liegt.

⁽⁶⁾ Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2003/4365. Siehe auch IP/07/360.

⁽⁷⁾ Gesetz über Glücksspiele (lov om spil, Nr. 848 vom 1. Juli 2010); Gesetz über die Verteilung von Gewinnen aus Lotterien und Pferde- und Hunderennen (lov om udlodning af overskud fra lotteri samt heste- og hundevæddemål, Nr. 696 vom 25. Juni 2010); Gesetz zur Festlegung eines Statuts für die Danske Spil A/S (lov om Danske Spil A/S, Nr. 695 vom 25. Juni 2010).

⁽⁸⁾ 1 dänische Krone (DKK) ≈ 0,13 EUR.

⁽⁹⁾ Nach § 12 des Glücksspielsteuergesetzes werden zusätzlich die folgenden Beträge monatlich erhoben: 3 000 DKK pro Automat bei bis zu 50 Automaten; bei mehr als 50 Automaten 1 500 DKK pro Automat.

(19) Das Gesetz über Glücksspiele bestimmt, dass Online-Glücksspielanbieter entweder in Dänemark niedergelassen sein müssen oder diese, wenn sie in einem anderen EU-Mitgliedstaat oder einem Mitgliedstaat des Europäischen Wirtschaftsraums ansässig sind, einen zugelassenen Vertreter bestellen müssen (§ 27 f.).

3. GRÜNDE FÜR DIE ERÖFFNUNG DES VERFAHRENS

(20) Nach Artikel 108 Absatz 2 des AEUV leitete die Kommission das förmliche Prüfverfahren in Bezug auf die fragliche Maßnahme mit der Begründung ein, dass sie eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellen könnte.

(21) Insbesondere war die Kommission der Auffassung, dass die Maßnahme als selektiv im Sinne der Rechtsprechung angesehen werden könne. Sie wies darauf hin, dass bei der Beurteilung des Kriteriums der Selektivität einer steuerlichen Maßnahme gleichzeitig geprüft werden müsse, ob die betreffende Maßnahme gewisse Unternehmen gegenüber anderen Unternehmen, die sich im Hinblick auf das mit der betreffenden Maßnahme verfolgte Ziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden, begünstige⁽¹⁰⁾.

(22) In Anbetracht der Art der Glücksspiele, die online und in herkömmlichen Spielstätten angeboten werden, des sozialen Erlebnisses, das durch Glücksspiel beider Arten geboten wird, und der sozioökonomischen Profile der Verbraucher hatte die Kommission dahingehend Zweifel, ob die Unterschiede zwischen Online-Glücksspiel und herkömmlichem Glücksspiel hinreichend ausgeprägt sind, um sie im Hinblick auf ihre steuerliche Behandlung im Rahmen des Glücksspielsteuergesetzes als rechtlich und tatsächlich nicht vergleichbar zu betrachten.

(23) Außerdem vertrat die Kommission im damaligen Stand des Verfahrens den Standpunkt, dass im Falle der Annahme einer Selektivität der Maßnahme die dänischen Behörden nicht nachgewiesen hatten, dass die Maßnahme in der Logik des Steuersystems gerechtfertigt sei.

(24) Diesbezüglich argumentierten die dänischen Behörden, der Steuersatz für Online-Glücksspiele sei das Ergebnis der Abwägung zwischen einerseits der Notwendigkeit, die Ziele des dänischen Glücksspielrechts zum Schutz der Spieler zu verwirklichen, und andererseits der Notwendigkeit, sich der Konkurrenz der Anbieter zu stellen, die Online-Glücksspiele von Niedrigsteuergebieten aus anbieten.

(25) Hinsichtlich des Verweises der dänischen Behörden auf die vom Gesetz über Glücksspiele verfolgten allgemeinen Ziele (siehe Erwägungsgrund 8) vertrat die Kommission die Auffassung, dass diese Ziele offensichtlich allgemeiner Natur sind und außerhalb des Steuersystems liegen. Da

nach gängiger Rechtsprechung nur dem Steuersystem innewohnende Ziele maßgeblich sind, kam die Kommission zu dem Schluss, dass die dänischen Behörden ihr Vorbringen, die Selektivität der fraglichen steuerlichen Maßnahme sei angesichts der Logik des Steuersystems erforderlich, nicht ausreichend begründet hatten.

(26) Außerdem vertrat die Kommission die Auffassung, dass das angemeldete Gesetz durch Verwendung staatlicher Mitteln einen Steuervorteil beinhaltet, da die vorgesehenen Steuereinnahmen Anbietern von Online-Glücksspielen über einen erheblich niedrigeren Steuersatz einen Vorteil verschafften. Zusätzlich könne die Maßnahme, soweit sie in Dänemark ansässigen Online-Anbietern einen selektiven wirtschaftlichen Vorteil verschaffe, den Handel im Binnenmarkt beeinträchtigen und zu Wettbewerbsverzerrungen führen.

(27) Schließlich äußerte die Kommission dahingehend Zweifel, dass die angemeldete Maßnahme unter die Ausnahmeregelung nach Artikel 107 Absatz 2 und Artikel 107 Absatz 3 AEUV geregelten Ausnahmen fallen könnte.

4. STELLUNGNAHMEN DER DÄNISCHEN BEHÖRDEN

(28) Mit Schreiben vom 14. Januar 2011 nahmen die dänischen Behörden Stellung zum Beschluss der Kommission, das Verfahren einzuleiten.

Stellungnahme zur Vergleichbarkeit von Online-Kasinos und herkömmlichen Spielbanken

(29) Die dänischen Behörden stützten sich auf eine Liste von tatsächlichen und wirtschaftlichen Unterschieden zwischen Online- und herkömmlichem Glücksspiel, die sie in ihrer Anmeldung aufgeführt hatten, und vertraten erneut die Auffassung, dass Online-Glücksspiel sich vom herkömmlichen Glücksspiel unterscheidet.

(30) Die Software, die in bestimmten elektronischen Spielen in herkömmlichen Spielbanken und Online-Kasinos eingesetzt wird, sei — so die dänischen Behörden — nicht dieselbe. Einerseits seien die Plattformen und Anbieter nicht dieselben, andererseits gebe es erhebliche Unterschiede zwischen diesen elektronischen Spielen, da die physische Anwesenheit der Spieler für den Spielbetrieb in herkömmlichen Spielbanken notwendig sei. Mit der physischen Anwesenheit gingen zahlreiche Kosten einher (z. B. für Transport, Eintrittsgelder, Garderobengebühren, Verzeehr), die beim Online-Glücksspiel nicht anfielen.

(31) Nach Auffassung der dänischen Behörden mache die Tatsache, dass einige Mitgliedstaaten Online-Glücksspiele verbieten und gleichzeitig herkömmliche Glücksspiele erlauben, die Unterschiede zwischen den beiden angebotenen Glücksspielarten deutlich.

⁽¹⁰⁾ Siehe Erwägungsgründe 73 ff. des Eröffnungsbeschlusses.

(32) Außerdem führten die dänischen Behörden an, die Kommission habe die Schlussfolgerungen ihrer Studie aus dem Jahr 2006 über Glücksspiele im Binnenmarkt der Europäischen Union⁽¹¹⁾ nicht berücksichtigt, wonach Online-Kasinos und herkömmliche Spielhallen als unterschiedliche Märkte anzusehen seien.

(33) Die dänischen Behörden betonten außerdem, dass die Kommission in ihrer Würdigung nur herkömmliche Spielbanken, aber keine Glücksspielautomaten (z. B. Geldspielgeräte, aber nicht Roulette, Blackjack, Poker usw.) in herkömmlichen Restaurants oder Spielhallen berücksichtigt habe.

Stellungnahmen zu der durch die Logik des Steuersystems gerechtfertigten unmittelbaren Selektivität

(34) In Bezug auf die durch die Logik des Steuersystems gerechtfertigten Maßnahmen bringen die dänischen Behörden vor, die Kommission habe möglicherweise das Ziel der angemeldeten Maßnahme falsch ausgelegt. Die Maßnahme zielt nicht auf die Aufrechterhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der dänischen Glücksspielbranche ab, sondern verfolge vielmehr die vier in den Rechtsvorschriften festgelegten Ziele (Glücksspiel auf einem moderaten Niveau halten; Jugendliche und andere gefährdete Personen vor Ausbeutung durch Spiele oder der Entwicklung von Glücksspielsucht schützen; die Spieler dadurch schützen, dass Spiele in einem fairen, verantwortlichen und transparenten Rahmen stattfinden; die öffentliche Ordnung wahren und verhindern, dass Glücksspiel für kriminelle Zwecke missbraucht wird).

(35) In Bezug auf die verschiedenen Steuersätze für Online- und herkömmliche Glücksspiele erklärten die dänischen Behörden, die rechtlichen Gegebenheiten und der Regelungsbedarf brächten sie in ein Dilemma. Auf der einen Seite könnten sie das gegenwärtige Monopol nicht länger aufrechterhalten und die Liberalisierung des Online-Glücksspielmarkts hinauszögern. Auf der anderen Seite unterläufe eine einheitliche Besteuerung von Online- und herkömmlichen Glücksspielaktivitäten die von der Regierung auf diesem Gebiet verfolgten politischen Ziele.

(36) Insbesondere hoben die dänischen Behörden hervor, dass die Festlegung eines einheitlichen Steuersatzes für alle Glücksspielaktivitäten, unabhängig von dem gewählten Besteuerungsmodell, zu inkonsistenten Lösungen führen würde. Die Wahl eines Modells, das auf einem niedrigeren einheitlichen Steuersatz von 20 % beruhe, stelle einen starken Anreiz für Glücksspiele in herkömmlichen Spielbanken dar, was dem allgemeinen Interesse des Verbraucherschutzes zuwiderlaufe.

(37) Umgekehrt werde ein Modell, das einen höheren einheitlichen Steuersatz ähnlich dem auf herkömmliches Glücksspiel angewendeten zugrunde lege, Online-Anbieter davon abhalten, in Dänemark eine Lizenz für

Glücksspieldienste zu beantragen; dies laufe den Liberalisierungszielen des Gesetzes zuwider. Außerdem widerspreche dies den allgemeinen Interessen des Verbraucherschutzes, da keine wirksame Kontrolle des Online-Glücksspiels möglich sei.

(38) Zur Stützung ihrer Position legten die dänischen Behörden eine an die Fraktionssprecher der Parteien im dänischen Parlament gerichtete Begründung des Ministeriums für Steuern vom 6. März 2010 über den festzulegenden Steuersatz vor⁽¹²⁾. Entsprechend dieser Begründung ist die aktuelle unterschiedliche steuerliche Behandlung als Ergebnis einer Abwägung anzusehen, nämlich einerseits die Einhaltung der geltenden Rechtsvorschriften zu gewährleisten und andererseits die Steuereinnahmen zu maximieren und das Glücksspiel auf einem niedrigen Niveau zu halten.

(39) In diesem Zusammenhang vertraten die dänischen Behörden die Ansicht, dass der internationale Wettbewerb und der globale Charakter der Online-Glücksspielbranche zu berücksichtigen sei. Dabei bezogen sich die dänischen Behörden auf die Studie über Glücksspiele im Binnenmarkt der Europäischen Union, wonach für Anbieter die Kosten für Onshore-Tätigkeiten nicht höher sein sollten als die Kosten für Offshore-Tätigkeiten, um für Verbraucher und Anbieter das Glücksspielangebot im eigenen Hoheitsgebiet im Vergleich zu anderen Ländern attraktiver zu machen⁽¹³⁾.

(40) Außerdem argumentierten die dänischen Behörden, dass der im Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache Salzgitter anerkannte Grundsatz, wonach die Kommission zur Feststellung, ob es sich bei der angemeldeten Maßnahme um eine staatliche Beihilfe⁽¹⁴⁾ handle, keinen Vergleich des angemeldeten Steuersatzes

⁽¹²⁾ Eine englische Fassung der Begründung befindet sich in Anhang B der Stellungnahme der dänischen Behörden zum Eröffnungsbeschluss vom 14. Januar 2011. Die dänische Fassung der Begründung befindet sich in Anhang 20 zur Anmeldung der Maßnahme durch die dänischen Behörden vom 6. Juli 2010.

⁽¹³⁾ Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, Study on Gambling Services in the Internal Market of the European Union, Final Report, Europäische Kommission 2006, Kapitel 7, S. 1402.

⁽¹⁴⁾ Rechtssache T-308/00, Salzgitter/Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Slg. 2004, II-1933, Randnr. 81. Der Wortlaut dieser Randnummer lautet: „Um feststellen zu können, was einen Vorteil im Sinne der Rechtsprechung zum Begriff der staatlichen Beihilfe darstellt, muss daher der Bezugspunkt in einem gegebenen rechtlichen System bestimmt werden, mit dem dieser Vorteil verglichen werden soll. Im vorliegenden Fall würde im Hinblick auf die Bestimmung, was eine ‚normale‘ Steuerbelastung im Sinne der genannten Rechtsprechung darstellt, ein Vergleich mit den steuerrechtlichen Vorschriften aller Mitgliedstaaten oder auch nur mit einigen von ihnen den Zweck der Vorschriften über die Beihilfenaufsicht verkennen. Denn in Ermangelung einer Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Steuervorschriften auf Gemeinschaftsebene liefe dieser Vergleich darauf hinaus, aufgrund der Unterschiede in den Regelungen der Mitgliedstaaten unterschiedliche tatsächliche und rechtliche Verhältnisse miteinander zu vergleichen. Die Angaben der Klägerin im Rahmen des vorliegenden Verfahrens veranschaulichen im Übrigen die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, insbesondere hinsichtlich der Bemessungsgrundlage und der Steuersätze bei Investitionsgütern.“ Entscheidung der Kommission in der Rechtssache C2/09, MoRaKG, Bedingungen für Kapitalbeteiligungen (ABl. C 60 vom 14.3.2009, S. 9, Randnr. 25).

⁽¹¹⁾ Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, Study on Gambling Services in the Internal Market of the European Union, Final Report, Europäische Kommission, 2006. http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/gambling/study1_en.pdf.

mit den Steuersätzen in anderen Mitgliedstaaten vornehmen sollte, auf das angemeldete Gesetz nicht anwendbar sei, da sich die unterschiedliche steuerliche Behandlung von herkömmlichen und Online-Glücksspieltätigkeiten ausschließlich auf nationale steuerrechtliche Erwägungen stütze. Insbesondere habe die dänische Regierung vor dem Hintergrund der in anderen Mitgliedstaaten geltenden Steuersätzen nicht beabsichtigt, die Wettbewerbsfähigkeit der dänischen Glücksspielbranche zu unterstützen, sondern sei lediglich bestrebt gewesen, einen angemessenen Ausgleich hinsichtlich der vier vorgenannten politischen Ziele des angemeldeten Gesetzes zu schaffen.

- (41) Außerdem vertraten die dänischen Behörden die Ansicht, die Kommission habe die Rechtssache *Salzgitter* falsch ausgelegt, denn sie habe sich nicht darauf gestützt, um den selektiven Charakter der fraglichen Maßnahme zu würdigen, sondern um zu prüfen, ob die Selektivität der fraglichen Maßnahme als gerechtfertigt angesehen werden könne.
- (42) Aus den vorgenannten Gründen sind die dänischen Behörden der Ansicht, dass die angemeldete steuerliche Maßnahme, wenn sie sich als selektiv erweisen sollte, als durch die Logik des Steuersystems gerechtfertigt angesehen werden müsse.

5. STELLUNGNAHMEN VON BETEILIGTEN

- (43) Bei der Kommission gingen insgesamt Stellungnahmen von 17 Beteiligten, darunter die Beschwerdeführer, ein: Im Einzelnen handelte es sich um sieben Verbände⁽¹⁵⁾, sieben Unternehmen⁽¹⁶⁾ und drei Mitgliedstaaten⁽¹⁷⁾.

Stellungnahmen von Beteiligten, die die Position der dänischen Behörden unterstützten

- (44) Im Hinblick auf die Selektivität der Maßnahme behaupten einige interessierte Parteien, Online-Kasinos und herkömmliche Spielbanken befänden sich nicht in einer rechtlich oder tatsächlich vergleichbaren Lage, da diese Unternehmen nicht denselben Markt bedienten und folglich die steuerliche Maßnahme nicht vom allgemein anwendbaren Steuersystem abweiche. Deshalb sollte die steuerliche Maßnahme nicht als selektiv angesehen werden.
- (45) Zur Stützung dieser Position tragen die Beteiligten vor, die von herkömmlichen Spielbanken und Online-Kasinos angebotenen Produkte unterschieden sich wesentlich. Die

von herkömmlichen Spielbanken angebotenen Tätigkeiten stellten ein soziales Erlebnis dar, bei dem — anders als beim Online-Glücksspiel — Diskussionsmöglichkeit, Aufmachung und die unmittelbare Umgebung einen wesentlichen Teil des Spielerlebnisses sind. Außerdem sollte herkömmliches Glücksspiel als Teil eines umfassenden Unterhaltungserlebnisses angesehen werden, das durch andere Angebote, wie z. B. den Dienstleistungen von Restaurants, Bars, Tagungszentren sowie Hoteldienstleistungen ergänzt werde.

- (46) Weiter bergen, so die Beteiligten, Online- und herkömmliche Glücksspieltätigkeiten nicht dieselben Suchtrisiken. Diese Position könne durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union gestützt werden, der entschieden hat, „das Angebot von Glücksspielen im Internet könne sich als Quelle von Risiken anderer Art und größeren Umfangs auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes erweisen“⁽¹⁸⁾. Verwiesen wird auch auf die vom französischen Institut für Gesundheit und Medizinstudien (Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale), veröffentlichte Studie über Glücksspiel⁽¹⁹⁾, wonach Online-Glücksspiele ein tatsächliches Suchtrisiko bergen, dem allerdings durch einen regulierten Markt für Online-Glücksspiel zu begegnen sei.
- (47) Darüber hinaus vertraten einige Beteiligte die Auffassung, es gebe eine auf den unterschiedlichen Vertriebskanälen basierende Segmentierung des Glücksspielmarktes, was eine maßgebliche Voraussetzung sei, um verschiedene relevante Märkte zu unterscheiden. In dieser Hinsicht beziehen sie sich auf eine Stellungnahme der französischen Wettbewerbsbehörde vom 20. Januar 2011, wonach Online-Glücksspiel vom Glücksspiel in Clubs oder Glücksspieleinrichtungen unterschieden werden könnte⁽²⁰⁾.
- (48) Einige Beteiligte betonten auch, herkömmliche Glücksspielanbieter seien bei ihrem Spielangebot einem begrenzten Konkurrenzdruck in dem jeweiligen geografischen Gebiet ausgesetzt. Dagegen befänden sich Online-Anbieter im starken Wettbewerb mit anderen Online-Anbietern. Da die Glücksspielprodukte in herkömmlichen Spielbanken an einen konkreten Standort gebunden sind, müssten sich die Kunden dorthin begeben. Zum Beispiel gebe es in Dänemark nur sechs Standorte, an denen herkömmliche Spielbanken betrieben werden können. Dagegen ermöglichten Online-Glücksspielaktivitäten den Spielern den Zugang zu vielen Spielangeboten verschiedener internationaler Anbieter. Darüber hinaus verschärfe sich der starke Wettbewerb unter Online-Kasinos umso mehr, als es spezialisierte Webseiten gebe, die den Vergleich der verschiedenen Online-Glücksspielanbieter ermöglichten und zahlreiche Blogs und Foren es den Spielern erlaubten, die von Online-Anbietern angebotenen Produkte, Preise und Dienstleistungen zu vergleichen.

⁽¹⁵⁾ European Gaming and Betting Association (EGBA), Remote Gambling Association (RGA), Automatenverband, Eupportunity, Van Speelautomaten, Dänische Handelskammer und European Casino Association (ECA).

⁽¹⁶⁾ PokerStars, Betfair, Club Hotel Casino Loutraki, Royal Casino (zusammen mit DAB), BWin, Compu-Game, neun Spielbanken in Griechenland (Club Hotel Casino Loutraki, Regency Casino Parnes, Regency Casino Thessaloniki, Casino Xanthi (Vivere Entertainment S.A.), Casino Rio (Theros International gaming INC.), Casino Corfu (Griechische Spielbank Korfu), Casino Rodos, Porto Carras Grand Resort 20 und Casino Syrou).

⁽¹⁷⁾ Estland, Frankreich und Spanien.

⁽¹⁸⁾ Rechtsache C-46/08, *Carmen MEDIA Group*, Slg. 2009, noch nicht veröffentlicht, Randnr. 103.

⁽¹⁹⁾ Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale, *Jeux de hasard et d'argent — Contextes et addictions (Glücks- und Geldspiele — Zusammenhänge und Suchtverhalten)*, Juli 2008 <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000697/0000.pdf>.

⁽²⁰⁾ Autorité de la Concurrence Française (französische Kartellbehörde), Mitteilung 11-A-02 vom 20. Januar 2011.

- (49) Gleichzeitig weisen die Beteiligten darauf hin, dass Gewinnspannen beim Online-Glücksspiel erheblich geringer seien als beim herkömmlichem Glücksspiel, da zwischen Online-Anbietern und herkömmlichen Anbietern ein starker Wettbewerb bestehe und zwischen herkömmlichen Spielbanken ein solcher Wettbewerb nicht gegeben sei. So hätten Online-Kasinos bedeutend niedrigere Spannen bei den Ausschüttungsquoten, also in Bezug auf den Prozentsatz der eingesetzten Summen, die den Kunden wieder gutgeschrieben werden. Außerdem könnten herkömmliche Spielbanken andere Nebenprodukte anbieten und so von Nebeneinnahmen wie Kasino-Hotels, Bars oder Restaurants profitieren, die in einem Online-Umfeld fehlten. Da herkömmliche Glücksspielanbieter höhere Glücksspielgewinne erzielen könnten als Online-Anbieter, wären die unterschiedlichen Steuersätze daher durch den Grundsatz der „steuerlichen Leistungsfähigkeit“ (*økonomisk evne at betale*) gerechtfertigt, wonach diejenigen, die eine höhere Steuerbelastung tragen können, höhere Steuern zahlen sollten.
- (50) Neben den vorgenannten Argumenten trugen einige Beteiligte auch vor, dass, selbst wenn die dänische Maßnahme sich als selektiv erweisen sollte, das Selektivitätskriterium aufgrund der Natur und des allgemeinen Aufbaus des Steuersystems gerechtfertigt sei. Mit den unterschiedlichen dänischen Steuersätzen sollte sichergestellt werden, dass Online-Anbieter eine Lizenz in Dänemark beantragten und so zukünftig dänische Steuern entrichten, und gleichzeitig die Ziele des Verbraucherschutzes, wie sie in der dänischen Glücksspielgesetzgebung festgelegt seien, erreicht würden.
- (51) In diesem Zusammenhang bezogen sich einige Beteiligte auf die Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 1998 über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung⁽²¹⁾, wonach der eigentliche Zweck des Steuersystems in der Erzielung von Einnahmen zur Finanzierung der Staatsausgaben besteht. Demnach, so argumentieren sie, könnte das Ziel, größtmögliche Steuereinnahmen aus der Bereitstellung von Online-Glücksspielen für dänische Bürger zu erzielen, nicht erreicht werden, wenn der Steuersatz über dem im angemeldeten Gesetz festgesetzten Satz läge.
- Stellungnahmen von Beteiligten, die die Position der dänischen Behörden nicht teilen
- (52) Im Gegensatz zu den obengenannten Argumenten gaben einige Beteiligte, hauptsächlich herkömmliche Anbieter, Stellungnahmen ab, die jener der dänischen Behörden widersprachen.
- (53) Im Wesentlichen argumentierten diese Beteiligte, dass das dänische Steuersystem als selektiv angesehen werden sollte, da es einen Unterschied in der steuerlichen Behandlung zwischen zwei Gruppen von Unternehmen einführe, die sich unter Berücksichtigung der Ziele der Maßnahme in einer rechtlich und tatsächlich vergleichbaren Lage befänden. Die Online-Kasinos und herkömmlichen Spielbanken erbringen, so der Vortrag der Beteiligten,
- konkurrierende Aktivitäten in ein und demselben Markt und befänden sich deshalb in einer vergleichbaren Lage.
- (54) Zur Stützung ihrer Position führen die Beteiligten die Ähnlichkeit von Spielen an, die von Online-Kasinos und herkömmlichen Spielbanken angeboten werden. Die Regeln für Kasino-Spiele seien als identisch anzusehen, und virtuelle Interaktionen mit Croupiers oder anderen Spielern online seien mit realen Interaktionen in herkömmlichen Spielbanken vergleichbar. Hersteller von herkömmlichen Glücksspielautomaten würden für den Online-Gebrauch und den herkömmlichen Gebrauch dieselben Modelle erstellen. Daher seien aus technischer Sicht online und offline angebotene Kasino-Spiele hinsichtlich der technologischen Plattformen, Beschreibungen, Merkmale, Formate und Parameter identisch.
- (55) Außerdem, so die Beteiligten, seien die Verbraucherprofile von Online-Kasinos und herkömmlichen Spielbanken vergleichbar. Demzufolge sei der Verbraucherspekt kein ausschlaggebendes Argument, um Online-Glücksspiel von herkömmlichem Glücksspiel zu unterscheiden.
- (56) Einige Beteiligte waren nicht der Auffassung, dass Online-Glücksspiele als eine vom herkömmlichen Glücksspiel unterschiedliche Aktivität angesehen werden sollten, sondern lediglich einen weiteren Kanal darstellten, über den den Spielern Glücksspiele angeboten werden.
- (57) Zusätzlich zu den obengenannten Argumenten gehen die Beteiligten davon aus, dass der aktuelle Glücksspielmarkt als ein einziger Markt anzusehen sei, der großen Veränderungen unterliege, der sich durch eine wesentliche Verlagerung der Spieler von herkömmlichen Spielbanken zu Online-Kasinos kennzeichne. Es gebe verschiedene mögliche Gründe für diese neuere Entwicklung, unter anderem die zunehmende Nutzung des Internets, die in jeder Hinsicht geringen Betriebskosten für Online-Spielkasinos (Räumlichkeiten, Personal und Fixkosten), die Tatsache, dass Online-Kasinos in Anbetracht der anhaltenden Entwicklung neuer Technologien überall und zu jeder Zeit unbeschränkten Zugang zum Online-Glücksspiel gewähren können.
- (58) Nach Darstellung der Beteiligten werde diese Verlagerung des Marktanteils vom herkömmlichen zum Online-Glücksspiel in Anbetracht des rasanten technischen Fortschritts, kommerzieller Initiativen und der für den e-Commerce typischen Marktdurchdringung weiter zunehmen, was die extreme Dynamisierung und Umgestaltung dieses Sektors der Glücksspielindustrie zur Folge habe. Diesbezüglich verweisen sie auf den Schlussantrag von Generalanwalt Bot in der Rechtssache *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*⁽²²⁾ und den darin beschriebenen Auswirkungen der neuen Kommunikationsmittel, wonach Glücks- und Geldspiele, die früher nur an bestimmten Orten zugänglich waren, heute aufgrund der neuen Technologien wie Mobiltelefon, interaktives Fernsehen und Internet zu jeder Tageszeit und an jedem Ort verfügbar seien.

⁽²¹⁾ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung (ABl. C 384 vom 10.12.1998, Randnr. 26).

⁽²²⁾ Schlussantrag des Generalanwalts Bot vom 14. Oktober 2008, Rechtssache C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, Slg. 2009, I-10447, Randnr. 41 ff.

- (59) Auch auf die Studie der Kommission über Glücksspiele im Binnenmarkt aus dem Jahre 2006⁽²³⁾ wird verwiesen. Danach werde sich das Glücksspiel in Spielkasinos in der Zukunft mehr und mehr auf eine serverbasierte Nutzung hinentwickeln, da Spielautomaten zunehmend herunterladbare Spielsoftware nutzen werden⁽²⁴⁾. Diese Entwicklung werde durch die Entwicklung neuer hybrider Spielbanken geprägt.
- (60) Auf der Grundlage des vorgenannten Arguments folgern die Beteiligten, dass die Maßnahme selektiv sei, da die von Online-Kasinos und herkömmlichen Spielbanken durchgeführten Aktivitäten sich in einer rechtlich und tatsächlich vergleichbaren Lage befänden. Auch könne eine solche Selektivität nicht durch die Logik des Steuersystems gerechtfertigt werden. Außerdem sind sie der Ansicht, ein höherer Steuersatz würde Online-Anbieter nicht davon abhalten, eine Lizenz in Dänemark zu beantragen.
- (61) Außerdem sei der Verweis der dänischen Regierung auf die nationalen Steuersysteme anderer Mitgliedstaaten als Beweis für die Notwendigkeit, Anbieter von Online-Kasinos anzulocken, zu begründen, nicht relevant, da nach ständiger Rechtsprechung jede Begründung ausschließlich auf das nationale Steuersystem gestützt sein dürfe⁽²⁵⁾. Darüber hinaus sei das Argument der dänischen Behörden, es sei nötig, den auf bestimmte Unternehmen anzuwendenden Steuersatz zu senken, um die Wettbewerbsfähigkeit des Marktes zu stärken, von den Gerichten konsequent zurückgewiesen worden.

6. STELLUNGNAHME DÄNEMARKS ZU DEN STELLUNGNAHMEN VON BETEILIGTEN

- (62) Die dänischen Behörden vertraten erneut die Auffassung, die angemeldete Maßnahme sei nicht selektiv und stelle keine staatliche Beihilfe dar; sie betonten, das alle Länder, die Stellung genommen hätten, ihre Position stützen würden, dass ein Regelungsbedarf im Hinblick auf den Unterschied zwischen Online-Kasinos und herkömmlichen Spielbanken bestünde.
- (63) Sie betonen außerdem, der methodische Ansatz zur Bestimmung des relevanten Marktes im Sinne der Artikel 101 und 102 AEUV betreffe private Unternehmen und basiere auf der Beurteilung der Produktsubstituierbarkeit aus der Sicht von Angebot und Nachfrage und sollte deshalb nicht für die Würdigung einer staatlichen Beihilfe angewendet werden. Die Anwendung dieser Methode überschreite die Grenzen der Vorschriften über staatliche Beihilfen, die im vorliegenden Fall auf die souveräne Steuerhoheit eines Mitgliedstaats angewendet würden.
- (64) Sie vertreten die Meinung, das Online-Glücksspiel müsse vom herkömmlichen Glücksspiel unterschieden werden. In dieser Hinsicht beziehen sie sich auch auf die Position, die von der Kommission in Verfahren der Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen vertreten wurde.

Danach stellen Spielautomaten (Jackpot-Automaten, Münzautomaten und Allcash oder Glücksspielgeräte (Amusement with Prizes — „AWP“) einen eigenen Produktmarkt dar⁽²⁶⁾. Unter anderem berufen sie sich auf die Entscheidung der französischen Wettbewerbsbehörde, wonach herkömmliches Pokerspiel nicht demselben Markt wie Online-Poker angehöre, da das herkömmliche Pokerspiel persönliche Selbstkontrolle, Beobachtung der anderen Spieler, oft höhere Kosten und eine geografische Einschränkung erfordere⁽²⁷⁾. Außerdem verweisen sie auf eine Entscheidung der britischen Wettbewerbsbehörde (Office of Fair Trading) über einen Unternehmenszusammenschluss, die zwischen lizenzierten Wettbüros einerseits und Telefon- oder Internet-Wetten andererseits unterscheidet⁽²⁸⁾.

- (65) Im Hinblick auf die Unterschiede der Produktmärkte weisen die dänischen Behörden darauf hin, dass nach Aussagen vieler Beteiligter in Spielstätten zusätzliche und wesentlich teurere Dienstleistungen angeboten werden. Aus soziologischer Sicht wiederholten die dänischen Behörden ihre Auffassung, dass Remote-Spieler und herkömmliche Spieler verschiedene Verbrauchertypen darstellten, eine Feststellung, die auch in dem kürzlich erschienenen Grünbuch „Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt“ vom 24. März 2011 getroffen wurde, wonach sich das Profil des Online-Glücksspielers vom Kunden herkömmlicher Spielbanken oder Wettbüros unterscheidet⁽²⁹⁾.
- (66) Die dänischen Behörden weisen nochmals darauf hin, dass die Ausschüttungsquote für Online-Anbieter aufgrund geringerer Betriebskosten wesentlich höher sei. Sie weisen außerdem darauf hin, Unterschiede zwischen Online-Kasinos und herkömmlichen Spielbanken könnten in den technischen Aspekten der eingesetzten Software, den unterschiedlichen Lizenzerteilungsbestimmungen und bei herkömmlichen Spielbanken in der Bedeutung ihrer lokalen Dominanz gegeben sein.
- (67) Die dänischen Behörden bestreiten auch die Auslegung des obengenannten Schlussantrags des Generalanwalts Bot in der Rechtssache *Liga Portuguesa* durch einige Beteiligte. Sie weisen darauf hin, dass der im Zusammenhang mit der Dienstleistungsfreiheit gestellte Schlussantrag sich mit der Annahme decke, dass Remote-Glücksspielanbieter als in einer anderen rechtlichen und tatsächlichen Lage als herkömmliche Glücksspielanbieter befindlich betrachtet werden müssen.
- (68) Allerdings erkennen die dänischen Behörden an, dass bestimmte Arten von Online-Glücksspielen, wie die Wettendienste, noch eine andere Form des Verkaufs darstellen könnten.

⁽²³⁾ Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, Study on Gambling Services in the Internal Market of the European Union, Final Report, Europäische Kommission 2006.

⁽²⁴⁾ AaO, S. 1403.

⁽²⁵⁾ Rechtssache T-308/00, *Salzgitter AG/Europäische Kommission*, Slg. 2004, II-1933, Randnr. 81.

⁽²⁶⁾ Entscheidung der Kommission vom 14. März 2003 in der Sache COMP/M.3109, *Candover/Cinven/Gala*, Erwägungsgrund 16.

⁽²⁷⁾ Französische Wettbewerbsbehörde, Mitteilung Nr. 11-A-02 vom 20. Januar 2011 zum Online-Geld- und Glücksspielsektor (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⁾ Britische Wettbewerbsbehörde, Entscheidung in der Sache ME/1716-05 vom 15. August 2005 betreffend den Kauf der lizenzierten Wettbüros der Stanley Plc durch William Hill (Office of Fair Trading, Decision ME/1716-05 of 15 August 2005 regarding the acquisition by William Hill of the licensed betting offices of Stanley Plc).

⁽²⁹⁾ Europäische Kommission, Grünbuch — Online-Glücksspiele im Binnenmarkt KOM(2011) 128 endg., S. 3.

- (69) In Bezug auf die Ziele des angemeldeten Gesetzes weisen die dänischen Behörden das Vorbringen bestimmter Beteiligter zurück, das angemeldete Gesetz ziele darauf ab, ausländische Glücksspielanbieter anzuziehen. Die von der Regierung verfolgten Ziele seien vielmehr die im Gesetz über Glücksspiele genannten. Im Übrigen ändere sich der allgemeine Zweck des neuen Gesetzes nicht, d. h., es generiere Einnahmen aus Online-Glücksspiel, wie dies bei allen anderen ähnlichen Systemen zur Erzielung von Einnahmen zur Finanzierung des öffentlichen Haushalts der Fall ist.
- (70) Die dänischen Behörden stimmen auch mit der Meinung einiger Beteiligter überein, wonach die Zahlungskraft des Steuerpflichtigen als stichhaltige Rechtfertigung gelten könne. Im vorliegenden Fall sei die steuerliche Leistungsfähigkeit der Online-Glücksspielanbieter in der Tat wesentlich geringer.
- (71) Schließlich weisen die dänischen Behörden darauf hin, dass ihr Steuersystem für Remote-Glücksspiel auf die Erzielung bestmöglicher Erträge ausgelegt sei. Demzufolge sei der geringere Steuersatz für Online-Glücksspiele das Ergebnis der Abwägung zwischen der Notwendigkeit der vier in dem angemeldeten Gesetz bestimmten Zwecke und dem Ziel der Maximierung von Steuereinnahmen.

7. BEIHILFERECHTLICHE WÜRDIGUNG

7.1. Vorliegen einer staatlichen Beihilfe nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV

- (72) Gemäß Artikel 107 Absatz 1 AEUV ist jede von einem Mitgliedstaat oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigt.

7.1.1. Staatliche Mittel

- (73) Artikel 107 Absatz 1 AEUV setzt voraus, dass die Maßnahme von einem Mitgliedstaat oder aus staatlichen Mitteln gewährt wird. Ein Steuerausfall steht der Verwendung staatlicher Mittel in Form von Steuerausgaben gleich.
- (74) In dem überprüften Fall wurde das Vorliegen von staatlichen Mitteln von keiner der Parteien, weder von den dänischen Behörden oder den Beschwerdeführern noch von Beteiligten bestritten.
- (75) Wenn die dänischen Behörden Online-Glücksspielanbietern den relativ geringen Steuersatz von 20 % ihrer Brutto-Gewinneinnahmen⁽³⁰⁾ gewähren, verzichten sie auf Einnahmen, die staatliche Mittel darstellen. Die Kommission ist deshalb der Ansicht, dass die strittige Maßnahme einen Ausfall an staatlichen Mitteln beinhaltet und daher durch staatliche Mittel gewährt werde.

⁽³⁰⁾ Siehe Erwägungsgründe 15 und 16.

7.1.2. Vorliegen eines Vorteils

- (76) Die Maßnahme muss dem Empfänger einen finanziellen Vorteil gewähren. Der Begriff Vorteil umfasst nicht nur positive Leistungen, sondern auch Maßnahmen, die — in verschiedener Form — die Belastungen vermindern, die ein Unternehmen normalerweise aus seinen Mitteln zu tragen hat⁽³¹⁾.
- (77) Im vorliegenden Fall wurde von keiner der Parteien, weder von den dänischen Behörden oder den Beschwerdeführern noch von Beteiligten bestritten, dass es sich um staatliche Mittel handelt.
- (78) Nach dem Glücksspielsteuergesetz müssen Online-Glücksspielunternehmen einen Steuersatz von 20 % auf ihre Brutto-Gewinneinnahmen zahlen. Dieser Satz ist wesentlich geringer als der für herkömmliche Glücksspielanbieter geltende Steuersatz. Deshalb wird Online-Glücksspielanbieter ein Vorteil in Form einer geringeren Steuerbelastung zuteil. Infolgedessen beinhaltet die überprüfte Maßnahme einen Vorteil für Online-Glücksspielanbieter.

7.1.3. Wettbewerbsverfälschung und Auswirkungen auf den Handel

- (79) Nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV muss die gewährte Maßnahme den innergemeinschaftlichen Handel verfälschen oder zu verfälschen drohen. Im vorliegenden Fall sind Online-Glücksspielanbieter, die sich in Dänemark niederlassen wollen, dem Wettbewerb ausgesetzt und nehmen am innergemeinschaftlichen Handel teil. Deshalb beeinträchtigt das Glücksspielsteuergesetz, das für dänische Unternehmen, die Online-Glücksspiele anbieten, eine steuerliche Begünstigung vorsieht, notwendigerweise den innergemeinschaftlichen Handel und verfälscht den Wettbewerb oder droht ihn zu verfälschen.

7.1.4. Selektivität

- (80) Um als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV betrachtet zu werden, muss die Maßnahme insoweit als selektiv angesehen werden, als sie bestimmte Unternehmen oder die Herstellung bestimmter Waren begünstigt.
- (81) Nach der ständigen Auslegung des Selektivitätsmerkmals durch die Rechtsprechung ist eine Maßnahme dann als selektiv zu betrachten, wenn sie Unternehmen teilweise von den finanziellen Lasten freistellt, die sich aus der normalen Anwendung des allgemeinen Systems der gesetzlich vorgeschriebenen Steuern und Abgaben ergeben.⁽³²⁾ Folglich ist die Maßnahme selektiv, wenn sie eine Abweichung von der Anwendung des allgemeinen

⁽³¹⁾ Rechtssache 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg/Hohe Behörde der Europäischen Gemeinschaften für Kohle und Stahl*, Slg. 1961, III, Randnr. 19.

⁽³²⁾ Rechtssache 173/73, *Italienische Republik/Europäische Kommission*, Slg. 1974, 709, Nr. 3 in der Zusammenfassung.

steuerlichen Rahmens darstellt. Nach bestehender Rechtsprechung muss beurteilt werden, ob eine bestimmte Maßnahme bestimmte Unternehmen gegenüber anderen Unternehmen begünstigt, die sich im Hinblick auf das mit der betreffenden Regelung verfolgte Ziel in einer vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Situation befinden⁽³³⁾.

- (82) Nach ständiger Rechtsprechung muss, wenn die Maßnahme als Abweichung vom allgemeinen Steuersystem anzusehen wird, geprüft werden, ob diese Differenzierung aus der Natur oder der Struktur der Regelung folgt, mit der sie in Zusammenhang steht.⁽³⁴⁾ Es stellt sich also die Frage, ob die in Rede stehende Maßnahme, die a priori selektiv zu sein erscheint, im Sinne des Steuersystems gerechtfertigt ist⁽³⁵⁾.

Referenzsystem

- (83) Im vorliegenden Fall ist als Referenzsystem das Steuersystem für dänische Online-Glücksspielaktivitäten festzulegen. Ziel des Glücksspielsteuergesetzes ist die Regelung von Abgaben auf alle Glücksspielaktivitäten, die in Dänemark — online oder durch herkömmliche Aktivitäten — angeboten oder vermittelt werden. Deshalb ist die fragliche Maßnahme (d. h. die steuerliche Begünstigung von Online-Glücksspielaktivitäten) in Bezug auf dieses Referenzsystem zu würdigen.

Abweichung vom allgemeinen Steuersystem

- (84) Da das angemeldete Gesetz vorsieht, dass die Inhaber einer Lizenz für Glücksspiele in Online-Kasinos einer Abgabe von 20 % der Brutto-Gewinneinnahmen unterworfen sind, während Inhaber einer Lizenz für Glücksspiele in herkömmlichen Spielbanken einen Steuersatz von 45 % ihrer Brutto-Glücksspieleinnahmen und einer zusätzlichen Abgabe von bis zu 30 % der Brutto-Glücksspieleinnahmen unterliegen, stellt sich die Frage, ob die Anbieter von Online- und herkömmlichen Glücksspielen, die unterschiedlichen Steuersätzen unterliegen, als rechtlich und tatsächlich vergleichbar angesehen werden können.
- (85) Diesbezüglich argumentieren die dänischen Behörden durchgängig, dass Online- und herkömmliche Glücksspielaktivitäten in Bezug auf Plattformen, Kosten, Gewinnspannen, soziales Erlebnis, Anbieter und Produkte rechtlich und tatsächlich nicht vergleichbar seien.

⁽³³⁾ Rechtssache C-88/03, *Portugiesische Republik/Europäische Kommission*, Slg. 2006, I-7115, Randnr. 54; Rechtssache C-172/03, *Wolfgang Heiser/Finanzamt Innsbruck*, Slg. 2005, I-1627, Randnr. 40; Rechtssache C-169/08, *Presidente del Consiglio dei Ministri/Regione Sardegna*, Slg. 2009, I-10821, Randnr. 61.

⁽³⁴⁾ Rechtssache C-487/06 P, *British Aggregates Association/Kommission*, Slg. 2008, 10515, Randnr. 83.

⁽³⁵⁾ Rechtssache 173/73, *Italienische Republik/Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Slg. 1974, 709, Randnr. 15; Mitteilung der Kommission aus dem Jahr 1998 über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung (ABl. C 384 vom 10.12.1998, Randnr. 23).

- (86) Außerdem betonen sie, wie andere Beteiligte, der wesentliche Unterschied zwischen den beiden Anbieterkategorien bestehe darin, dass Online-Kasinos einem starkem Wettbewerb ausgesetzt sind, während dieser bei herkömmlichen Anbietern nicht gegeben sei.

- (87) Trotz einer Reihe von objektiven Unterschieden zwischen Online- und herkömmlichen Glücksspielanbietern (wie die physische Anwesenheit gegenüber der Online-Präsenz) ist die Kommission der Auffassung, dass die vorgenannten Unterschiede zwischen Online- und herkömmlichen Glücksspielkasinos nicht hinreichend sind, um eine wesentliche und ausschlaggebende rechtliche und tatsächliche Unterscheidung zwischen den beiden Arten von Unternehmen zu erkennen.

- (88) Dazu stellt die Kommission fest, dass die von herkömmlichen und Online-Glücksspielanbietern angebotenen Spiele gleichzustellen sind. Die von beiden, nämlich Online- und herkömmlichen Anbietern angebotenen Spiele, das heißt u. a. Roulette, Bakkarat, Punto Banco, Blackjack, Poker und Spiele an Spielautomaten, gehören unabhängig von ihrer Online- oder herkömmlichen Verortung derselben Glücksspielaktivität an. Deshalb erscheinen aus technischer Sicht online angebotene und an herkömmlichen Stätten angebotene Kasinospiele hinsichtlich der technologischen Plattformen, Beschreibungen, Formate und Parameter vergleichbar.

- (89) In dieser Hinsicht geht die Kommission davon aus, dass Online-Glücksspiel, soweit die Besteuerung von Glücksspielaktivitäten betroffen ist, ein weiterer Vertriebskanal einer ähnlichen Art von Glücksspielaktivitäten ist. Zur Stützung dieser Position verweist die Kommission auf die erheblichen Bemühungen seitens der Online-Kasinos, den Online-Spielern durch Simulierung des herkömmlichen Kasinoerlebnisses das Gefühl zu vermitteln, sie spielten in einer herkömmlichen Kasino-Stätte und nicht in virtueller Umgebung.

- (90) Zur Stützung ihrer Auffassung, bei Online- und herkömmlichen Glücksspielen handele es sich nicht um rechtlich und tatsächlich vergleichbare Aktivitäten, haben sich die dänischen Behörden unter anderem auf eine Entscheidung der britischen Wettbewerbsbehörde (British Office of Fair Trading) berufen, die zwischen lizenzierten Wettbüros einerseits und Telefon- oder Internet-Wetten andererseits unterscheidet⁽³⁶⁾. Allerdings steht dieser Verweis im Widerspruch zur Position der dänischen Behörden, dass Online- und Offline-Wetten dieselben Dienstleistungen darstellten⁽³⁷⁾. Einen Widerspruch stellt außerdem die Tatsache dar, dass die dänischen Behörden Offline- und Online-Wettdienste als ähnliche Aktivitäten und somit als derselben steuerlichen Behandlung unterliegend betrachten, während sie andere Arten der Online- und herkömmlichen Glücksspielaktivitäten als verschiedene Aktivitäten mit unterschiedlichen Steuersätzen definieren.

⁽³⁶⁾ Siehe Fußnote 28.

⁽³⁷⁾ § 6 des Glücksspielsteuergesetzes.

- (91) Die dänischen Behörden stützen sich auch auf die Entscheidung der Kommission im Fall *Candover/Cinven/Gala* ⁽³⁸⁾, der zufolge Glücksspielautomaten (Jackpot-Automaten, Jeton-Automaten und Bargeldautomaten oder AWP) einen eigenständigen Produktmarkt darstellen ⁽³⁹⁾. Auch wenn diese Entscheidung weder die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen noch das Selektivitätskriterium betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass sie Spielautomaten (Jackpot-Automaten, Jeton-Automaten und Bargeld- oder AWP-Automaten) zwar als einen getrennten Produktmarkt betrachtet, aber auch feststellt, dass sie als Teil des gesamten Glücksspielangebots an dem jeweiligen Ort, an dem sie sich befinden, z. B. in Spielbanken, Bingoclubs, Spielarkaden, Kneipen und Wettbüros, angesehen werden können ⁽⁴⁰⁾.
- (92) Die angeblichen Unterschiede in den sozioökonomischen Profilen der Verbraucher, Suchtrisiken oder Marktentwicklung stellen ebenfalls keinen hinreichenden Nachweis dafür dar, dass Online- und herkömmliche Glücksspiele zwei verschiedene Arten von Aktivitäten darstellen, die rechtlich und tatsächlich nicht vergleichbar sind. Einige der Studien, auf die sich die dänischen Behörden und ebenso die Beschwerdeführer stützen, scheinen ausreichende Ergebnisse zu enthalten, die gegenteilige Schlüsse zulassen. So behaupten die dänischen Behörden im Hinblick auf die Studie der Kommission über Glücksspiele im Binnenmarkt aus dem Jahre 2006 ⁽⁴¹⁾, die Studie zeige vielmehr, dass Online- und herkömmliche Märkte getrennte Märkte seien ⁽⁴²⁾. Andererseits wird dieselbe Studie von einigen Beteiligten ⁽⁴³⁾ als Beleg dafür herangezogen, dass der Online-Glücksspielmarkt nicht als neuer Markt betrachtet werden könne, sondern vielmehr als die Weiterentwicklung desselben Glücksspielmarktes, der durch die Entwicklung neuer hybrider Spielbanken gekennzeichnet sei ⁽⁴⁴⁾.
- (93) Entsprechende widersprüchliche Feststellungen finden sich in der von dem Dänischen Nationalzentrum für Sozialforschung ⁽⁴⁵⁾ durchgeführten Studie, auf die sich die dänischen Behörden und die Beschwerdeführer berufen. Während die dänischen Behörden behaupten, Spieler in herkömmlichen Spielbanken unterschieden sich von denjenigen in herkömmlichen Spielbanken in Bezug auf Alter, Geschlecht und Bildungsniveau, kommen die Beschwerdeführer, die sich auf dieselbe Studie stützen, zum gegenteiligen Schluss und tragen vor, die Studie zeige, dass es keine erheblichen Unterschiede zwischen den Profilen der Verbraucher gebe, die in herkömmlichen Spielbanken oder in Online-Kasinos spielten. Ihrer Auffassung nach zeige die Studie, dass es sich bei den Glücksspielern, die sowohl herkömmliche Spielbanken als auch Online-Spielkasinos aufsuchten, typischerweise um die gleichen jungen Männer zwischen 18 und 24 Jahren handele ⁽⁴⁶⁾.
- (94) Aus vorstehenden Erläuterungen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass Online-Kasinos und herkömmliche Spielbanken als rechtlich und tatsächlich vergleichbar anzusehen sind. Da Online- und herkömmliches Glücksspiel dieselben Risiken beinhalten, betrifft die angemeldete Maßnahme sowohl Online- als auch herkömmliches Glücksspiel. Die fragliche Maßnahme sieht eine unterschiedliche steuerliche Behandlung vor, durch die Online-Glücksspielanbieter gegenüber herkömmlichen Spielbanken begünstigt werden. Daraus ergibt sich, dass die zu überprüfende Maßnahme a priori als selektiv im Sinne des Artikels 107 AEUV angesehen werden muss, da sie eine Abweichung vom allgemeinen Steuersystem darstellt.
- Rechtfertigung durch die Logik des Steuersystems
- (95) Ob eine Maßnahme, die a priori als selektiv erscheint, durch das Wesen und den allgemeinen Aufbau des Systems gerechtfertigt werden kann, ist im Lichte der bestehenden Rechtsprechung zu beurteilen. Zur Rechtfertigung der Selektivität der Maßnahme können die Leitsätze oder Grundprinzipien des Steuersystems herangezogen werden.
- (96) In dieser Hinsicht argumentierten die dänischen Behörden, dass im Hinblick auf die Besonderheiten des betroffenen Sektors die unterschiedliche steuerliche Behandlung zugunsten der Online-Glücksspielanbieter die einzige Möglichkeit sei, um die Effizienz ihres Steuersystems sicherzustellen. Die Festlegung eines höheren Steuersatzes würde Online-Glücksspielanbieter davon abhalten, eine dänische Lizenz zu beantragen, während die Einführung eines geringeren Steuersatzes für alle betroffenen Anbieter dem allgemeinen Ziel, das Glücksspiel auf einem angemessenem Niveau zu halten, zuwiderlaufen würde.
- (97) Auch behaupteten die dänischen Behörden, dass die steuerliche Leistungsfähigkeit der Online-Glücksspielanbieter, die angeblich geringer als die der herkömmlichen Spielbankbetreiber ist, unterschiedliche Steuersätze für die beiden Anbieterkategorien rechtfertige.
- (98) Im Lichte der vorstehenden Argumente weist die Kommission darauf hin, dass nach der Rechtsprechung ⁽⁴⁷⁾ und der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung ⁽⁴⁸⁾ ein Mitgliedstaat festzustellen hat, ob sich die zu prüfende Maßnahme aus den Grund- oder Leitprinzipien dieses Systems ergibt. Eine Rechtfertigung durch Wesen und Aufbau des fraglichen Steuersystems stellt eine Ausnahme von dem grundsätzlichen Verbot staatlicher Beihilfen dar. Sie ist deshalb restriktiv auszulegen ⁽⁴⁹⁾.

⁽³⁸⁾ Siehe vorstehenden Erwägungsgrund 64.

⁽³⁹⁾ Entscheidung der Kommission vom 14. März 2003 in der Sache COMP/M. 3109, *Candover/Cinven/Gala*, Randnr. 16.

⁽⁴⁰⁾ AaO.

⁽⁴¹⁾ Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, *Study on Gambling Services in the Internal Market of the European Union*, Final Report, Europäische Kommission 2006.

⁽⁴²⁾ Siehe Antworten der dänischen Behörden vom 20. Oktober 2010 auf das Auskunftsersuchen, Randnr. 2.10; Anmerkungen der dänischen Behörden vom 14. Januar 2011, S. 9, Randnr. 42.

⁽⁴³⁾ Siehe Stellungnahmen des dänischen Verbands der Spielautomatenhersteller und von Royal Casino, Schreiben vom 18. Februar 2011, S. 1.

⁽⁴⁴⁾ AaO, S. 1403.

⁽⁴⁵⁾ Studie des Socialforskningsinstituttet (Nationales Zentrum für Sozialforschung), 2007.

⁽⁴⁶⁾ Siehe auch die schriftlichen Stellungnahmen von neun griechischen Kasinos vom 21. Februar 2011, S. 18.

⁽⁴⁷⁾ Rechtssache 173/73, *Italienische Republik/Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Slg. 1974, 709, Randnr. 15.

⁽⁴⁸⁾ Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf Maßnahmen im Bereich der direkten Unternehmensbesteuerung (ABl. C 384 vom 10.12.1998, Randnr. 23).

⁽⁴⁹⁾ Verbundene Rechtssachen T-127/99, T-129/99 und T-148/99, *Diputación Foral de Álava und andere/Kommission*, Slg. 2002, II-1275, Randnr. 250.

(99) Demzufolge obliegt es den dänischen Behörden nachzuweisen, dass die betreffende steuerliche Maßnahme durch die Logik des Steuersystems gerechtfertigt ist. Allerdings haben die dänischen Behörden keinen ausreichenden oder überzeugenden Beweis zur Stützung ihrer Behauptung erbracht, dass die Minderung des Steuersatzes für ein spezielles Segment (Online-Anbieter) einer weiter gefassten Kategorie (Glücksspielanbieter) als Mittel zur Sicherstellung, dass letztere eine Lizenz beantragen würden, sich aus den ihrem Steuersystem zugrunde liegenden Prinzipien und Logik ergibt. Insbesondere muss das Ziel, ausländische Anbieter von Online-Glücksspielen nach Dänemark zu locken und sie den dänischen Vorschriften zu unterwerfen, als politisches Ziel angesehen werden, das außerhalb der Logik des Steuersystems liegt.

(100) Auch haben die dänischen Behörden in Bezug auf die angeblich geringere steuerliche Leistungsfähigkeit der Online-Glücksspielanbieter keinen Nachweis dafür erbracht, dass zwischen Online-Kasinos und herkömmlichen Spielbankaktivitäten ein Unterschied besteht, der eine unterschiedliche steuerliche Behandlung rechtfertigen würde. Ebenso wenig haben die dänischen Behörden aufgezeigt, dass die steuerliche Leistungsfähigkeit ein in ihrem System der direkten Unternehmensbesteuerung verankerter Grundsatz ist, auf den sie im vorliegenden Fall die Rechtfertigung der unterschiedlichen steuerlichen Behandlung von Online-Kasinos und herkömmlichen Spielbanken stützen könnten.

(101) Demzufolge ist die Kommission nicht der Auffassung, dass die Selektivität des angemeldeten Gesetzes im Hinblick auf die Logik des Steuersystems gerechtfertigt ist.

7.1.5. Schlussfolgerung

(102) Unter Berücksichtigung vorstehender Erwägungen vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Voraussetzungen des Artikels 107 Absatz 1 AEUV erfüllt sind und dass die Maßnahme, die einen niedrigeren Steuersatz für Online-Glücksspiele vorsieht, eine staatliche Beihilfe für die Anbieter von Online-Glücksspielen mit Sitz in Dänemark darstellt.

7.2. Vereinbarkeit der Maßnahme auf der Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV

(103) In Artikel 107 Absätze 2 und 3 AEUV ist festgelegt, wann bestimmte Beihilfemaßnahmen mit dem Binnenmarkt vereinbar sind und welche Arten von Beihilfen als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden können.

(104) Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die fragliche Maßnahme aufgrund der in Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vorgesehenen Ausnahmeregelung für „... Beihilfen zur Förderung der Entwicklung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft“, für mit dem Binnenmarkt vereinbar erklärt werden kann.

(105) Die Kommission stellt fest, dass die Maßnahme nicht in den Geltungsbereich bestehender Leitlinien für die Anwendung des Artikels 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV fällt. Sie ist daher unmittelbar unter Bezugnahme auf diese Vertragsbestimmung zu beurteilen. Damit eine Beihilfemaßnahme mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vereinbar ist, muss sie in erforderlicher und angemessener Weise ein Ziel von gemeinsamem Interesse verfolgen. Bei der Prüfung der Vereinbarkeit einer Maßnahme mit dem Binnenmarkt wägt die Kommission den positiven Beitrag einer Beihilfe zur Verwirklichung eines Ziels von gemeinsamem Interesse mit den möglichen negativen Folgen in Form einer Verfälschung des Handels und des Wettbewerbs ab. Diese Prüfung erfolgt in drei Schritten, von denen die ersten beiden die positiven Folgen der Beihilfe und der dritte die negativen Auswirkungen und die Gewichtung der positiven und der negativen Folgen⁽⁵⁰⁾ betreffen. Die Prüfung ist wie folgt gegliedert:

1. Dient die geplante Beihilfemaßnahme einem genau definierten Ziel von gemeinsamem Interesse?
2. Ist das Beihilfeinstrument geeignet, das im gemeinsamen Interesse liegende Ziel zu verwirklichen, d. h. ein Marktversagen zu beheben oder ein anderes Ziel zu verfolgen? Im Einzelnen:
 - a) Ist die Beihilfemaßnahme ein geeignetes Instrument, das heißt gibt es andere, bessere Instrumente?
 - b) Enthält die Beihilfe eine Anreizwirkung, d. h. ändert sie das Verhalten potenzieller Begünstigter?
 - c) Steht die Beihilfe im Verhältnis zu dem zu lösenden Problem, d. h. könnte dieselbe Verhaltensänderung auch mit weniger Beihilfen erreicht werden?
3. Sind die Verfälschungen von Wettbewerb und Handel in ihrem Ausmaß begrenzt, so dass die positiven Folgen die negativen überwiegen?

7.2.1. Ziel von gemeinsamem Interesse

(106) Die dänischen Behörden erklärten, sie beabsichtigten eine Reform der nationalen Rechtsvorschriften über Glücksspiel- und Wettdienste, um das bestehende Monopol durch ein reguliertes und teilliberalisiertes System zu ersetzen. Eine Liberalisierung wurde unter anderem deswegen für notwendig erachtet, um nach Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens und nach der Bekanntgabe der mit Gründen versehenen Stellungnahme vom 23. März 2007⁽⁵¹⁾ den Einklang mit dem Unionsrecht sicherzustellen und der Bedrohung durch illegale Online-Gewinnspieldienste entgegenzutreten, die von in anderen Ländern ansässigen Anbietern von Spieldiensten erbracht werden.

⁽⁵⁰⁾ Vgl. Aktionsplan staatliche Beihilfen — Weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen: Roadmap zur Reform des Beihilferechts 2005-2009, KOM(2005) 107 endg.

⁽⁵¹⁾ Siehe Fußnote 6.

- (107) Bislang ist der dänische Glücksspielsektor im Wesentlichen staatliches Monopol; Inhaber der einzigen Lizenz ist das staatlich kontrollierte Unternehmen „Danske Spil A/S“. Trotz des Rechtsrahmens, der es ausländischen Online-Glücksspielanbietern verbietet, ihre Dienste an in Dänemark ansässige Verbraucher zu vermarkten, haben viele Online-Glücksspielanbieter, die in anderen Mitgliedstaaten und in Drittländern ansässig sind, ihre Dienste über Kanäle außerhalb Dänemarks angeboten, beispielsweise über Satelliten-TV-Kanäle, die vom Vereinigten Königreich aus senden. In ihrer Anmeldung gaben die dänischen Behörden an, sie könnten das Verbot in der Praxis gegenüber anderen in Dänemark ihre Dienste bewerbenden Glücksspielanbietern nicht durchsetzen, weil im Rahmen des am dänischen Gerichtshof anhängigen Verfahrens der Vorwurf erhoben wurde, das aktuelle dänische Spielmonopol würde den freien Dienstleistungsverkehr beschränken. Daraus ergebe sich eine unbefriedigende Situation, insofern als die Rechtmäßigkeit des bestehenden Monopols nicht nur durch Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, sondern auch durch die unmittelbare Bereitstellung von Online-Glücksspielen durch in anderen Steuergebieten ansässigen Anbieter ohne Lizenz in Frage gestellt werde.
- (108) Die Begründung für das Gesetz über Glücksspiele rechtfertigt den Liberalisierungsprozess mit den jüngsten technischen Entwicklungen; Dänemark sei nun Teil einer globalen Kommunikationsgesellschaft, in der die Verbraucher Zugang zu einer großen Palette von Dienstleistungen von Anbietern aus verschiedenen Ländern hätten. In den vergangenen zehn Jahren habe sich das Glücksspiel zu einem bedeutenden Verkaufsprodukt im Internet entwickelt, insbesondere nach der Einführung von Online-Poker. Das Internet biete den dänischen Bürgern die Möglichkeit, die Produkte und die Produktpalette von Danske Spil mit den von Online-Glücksspielanbietern mit Sitz im Vereinigten Königreich, in Malta, Gibraltar und anderen Ländern angebotenen Produkten zu vergleichen. In den letzten Jahren sei die Zahl der Dänen, die das Spielangebot internationaler Glücksspielanbieter wahrnehmen, immer rascher gewachsen. Den Erläuterungen der dänischen Behörden zufolge befürchtete die Regierung, ein nicht wirksam reguliertes und kontrolliertes Angebot von Glücksspielen könne negative Auswirkungen auf die Gesellschaft in Form von Straftaten begünstigen, die öffentliche Ordnung gefährden und Suchtverhalten fördern. Gleichzeitig sei ein stetiger Rückgang der Gewinne von Danske Spil zu verzeichnen. Die dänischen Behörden müssten daher in der Lage sein, das Glücksspielangebot zu regulieren und zu kontrollieren, um das Glücksspiel in kontrollierte Bahnen zu lenken und dadurch negative Folgen für die dänische Gesellschaft zu verhindern.
- (109) In diesem Zusammenhang erinnert die Kommission daran, dass der Glücksspielsektor innerhalb der Europäischen Union nie harmonisiert wurde. Nach Artikel 2 der Dienstleistungsrichtlinie wurde das Glücksspiel sogar ausdrücklich aus dem Geltungsbereich der Richtlinie ausgeklammert.⁽⁵²⁾ Allerdings können trotz des Fehlens
- abgeleiteter Rechtsvorschriften in diesem Bereich grenzüberschreitende Glücksspiele in den Anwendungsbereich der Grundfreiheiten des Vertrags, also der Niederlassungsfreiheit (Artikel 49 AEUV) und des freien Dienstleistungsverkehrs (Artikel 56 AEUV), fallen.
- (110) Grundsätzlich verlangt Artikel 56 AEUV die Abschaffung aller Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs, auch wenn diese Beschränkungen ohne Unterschied für Anbieter von Dienstleistungen aus dem betreffenden Staat und für Anbieter aus anderen Mitgliedstaaten Anwendung finden, wenn die Beschränkungen die Tätigkeiten der Anbieter von Dienstleistungen mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat, wo sie ähnliche Dienstleistungen rechtmäßig erbringen, verbieten, behindern oder weniger vorteilhaft erscheinen lassen⁽⁵³⁾. Nach der ständigen Rechtsprechung stellt die Gesetzgebung eines Mitgliedstaats, die es Anbietern mit Sitz in einem anderen Mitgliedstaat verbietet, Dienste im Hoheitsgebiet des erstgenannten Staates im Internet anzubieten, eine Beschränkung des in Artikel 56 AEUV verankerten freien Dienstleistungsverkehrs dar.⁽⁵⁴⁾ Außerdem kommt der freie Dienstleistungsverkehr sowohl Anbietern als auch Empfängern von Dienstleistungen zugute⁽⁵⁵⁾.
- (111) Zwar fällt das Glücksspielangebot im vorliegenden Fall in erster Linie in den Rahmen der Grundfreiheit von § 56 AEUV, jedoch berührt das dänische Gesetz auch die Niederlassungsfreiheit. § 27 des Gesetzes über Glücksspiele sieht vor, dass Online-Glücksspielanbieter entweder einen Sitz in Dänemark haben müssen oder, wenn sie in einem anderen EU- oder EWR-Staat ansässig sind, sie einen zugelassenen Vertreter bestellen müssen. Die Beschränkungen der Niederlassungsfreiheit werden gleichermaßen begründet wie die Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs.
- (112) Die Beschränkungen dieser Grundfreiheiten sind nur aufgrund der in Artikel 52 AEUV ausdrücklich vorgesehenen Ausnahmeregelungen zulässig oder nach der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt. Artikel 52 Absatz 1 AEUV lässt Beschränkungen zu, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind.
- (113) In Bezug auf Glücksspielaktivitäten hat der Gerichtshof in seinen Urteilen eine Reihe von Gründen von vorrangigem allgemeinem Interesse anerkannt, wie die Ziele des Verbraucherschutzes und der Betrugsverbeugung und der Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen sowie der Verhütung von Störungen der Sozialordnung im Allgemeinen. In diesem Zusammenhang könnten die sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten und die aus Spielen und Werten erwachsenden sittlich und finanziell schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft, gewisse

⁽⁵²⁾ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36).

⁽⁵³⁾ Rechtssache C-76/90, *Säger*, Slg. 1991, I-4221, Randnr. 12, Rechtssache C-58/98 *Corsten*, Slg. 2000, I-7919, Randnr. 33.

⁽⁵⁴⁾ Rechtssache C-243/01, *Gambelli*, Slg. 2003, I-3031, Randnr. 54.

⁽⁵⁵⁾ Verbundene Rechtssachen 286/82 und 26/83, *Luisi und Carbone*, Slg. 1984, 377, Randnr. 16.

Ermessensbefugnisse der staatlichen Stellen rechtfertigen, festzulegen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der Verbraucher und der Sozialordnung ergeben. Somit müssen die Beschränkungen aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses auf jeden Fall gerechtfertigt sein, sie müssen geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zieles zu gewährleisten, und sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist. Ferner müssen sie in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden ⁽⁵⁶⁾.

(114) Es ist allerdings darauf hinzuweisen, dass Steuermindererinnahmen nicht zu den in Artikel 52 AEUV genannten oder in der Rechtsprechung ⁽⁵⁷⁾ anerkannten Gründen gehören und daher nicht als zwingender Grund des Allgemeininteresses angesehen werden können, der zur Rechtfertigung einer Maßnahme herangezogen werden kann, die einer Grundfreiheit grundsätzlich zuwiderläuft.

(115) Was die Rechtfertigung von Beschränkungen beim grenzüberschreitenden Glücksspiel im Besonderen anbelangt, urteilte der Gerichtshof wie folgt ⁽⁵⁸⁾:

„57. (...) gehört die Regelung der Glücksspiele zu den Bereichen, in denen beträchtliche sittliche, religiöse und kulturelle Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten bestehen. In Ermangelung einer Harmonisierung des betreffenden Gebiets durch die Gemeinschaft ist es Sache der einzelnen Mitgliedstaaten, in diesen Bereichen im Einklang mit ihrer eigenen Wertordnung zu beurteilen, welche Erfordernisse sich aus dem Schutz der betroffenen Interessen ergeben.

58. Allein der Umstand, dass ein Mitgliedstaat ein anderes Schutzsystem als ein anderer Mitgliedstaat gewählt hat, kann keinen Einfluss auf die Beurteilung der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit der einschlägigen Bestimmungen haben. Diese sind allein im Hinblick auf die von den zuständigen Stellen des betroffenen Mitgliedstaats verfolgten Ziele und auf das von ihnen angestrebte Schutzniveau zu beurteilen.

59. Somit steht es den Mitgliedstaaten zwar frei, die Ziele ihrer Politik auf dem Gebiet der Glücksspiele festzulegen und gegebenenfalls das angestrebte Schutzniveau genau zu bestimmen, doch müssen die von ihnen vorgeschriebenen Beschränkungen den sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs

ergebenden Anforderungen an ihre Verhältnismäßigkeit genügen (Urteil *Placanica u. a.*, Randnr. 48).

(...)

69. Dazu ist festzustellen, dass der Sektor der über das Internet angebotenen Glücksspiele in der Gemeinschaft nicht harmonisiert ist. Ein Mitgliedstaat darf deshalb die Auffassung vertreten, dass der Umstand allein, dass ein Wirtschaftsteilnehmer (...) zu diesem Sektor gehörende Dienstleistungen in einem anderen Mitgliedstaat, in dem er niedergelassen ist und in dem er grundsätzlich bereits rechtlichen Anforderungen und Kontrollen durch die zuständigen Behörden dieses anderen Mitgliedstaats unterliegt, rechtmäßig über das Internet anbietet, nicht als hinreichende Garantie für den Schutz der nationalen Verbraucher vor den Gefahren des Betrugs und anderer Straftaten angesehen werden kann, wenn man die Schwierigkeiten berücksichtigt, denen sich die Behörden des Sitzmitgliedstaats in einem solchen Fall bei der Beurteilung der Qualitäten und der Redlichkeit der Anbieter bei der Ausübung ihres Gewerbes gegenüber sehen können.

70. Außerdem bergen die Glücksspiele über das Internet, verglichen mit den herkömmlichen Glücksspielmärkten, wegen des fehlenden unmittelbaren Kontakts zwischen dem Verbraucher und dem Anbieter anders geartete und größere Gefahren in sich, dass die Verbraucher eventuell von den Anbietern betrogen werden“.

(116) In einem neueren Urteil ging der Gerichtshof auch ausführlich auf die Risiken des Online-Glücksspiels ein ⁽⁵⁹⁾:

„103. Desgleichen können sich die Besonderheiten des Angebots von Glücksspielen im Internet als Quelle von, verglichen mit den herkömmlichen Glücksspielmärkten, anders gearteten und größeren Gefahren für den Schutz der Verbraucher und insbesondere von Jugendlichen und Personen erweisen, die eine besonders ausgeprägte Spielneigung besitzen oder eine solche Neigung entwickeln könnten. Neben dem bereits erwähnten fehlenden unmittelbaren Kontakt zwischen Verbraucher und Anbieter stellen auch der besonders leichte und ständige Zugang zu den im Internet angebotenen Spielen sowie die potenziell große Menge und Häufigkeit eines solchen Angebots mit internationalem Charakter in einem Umfeld, das überdies durch die Isolation des Spielers, durch Anonymität und durch fehlende soziale Kontrolle gekennzeichnet ist, Faktoren dar, die die Entwicklung von Spielsucht und übermäßige Ausgaben für das Spielen begünstigen und aufgrund dessen die damit verbundenen negativen sozialen und moralischen Folgen, die in ständiger Rechtsprechung herausgestellt worden sind, vergrößern können.

⁽⁵⁶⁾ Siehe Rechtssache C-243/01, *Gambelli*, Slg. 2003, I-13031, Randnrn. 63 bis 65, und verbundene Rechtssachen C-338/04, C-359/04 und C-360/04, *Placanica u. a.*, Slg. 2007, I-1891, Randnrn. 46-49.

⁽⁵⁷⁾ Rechtssache C-446/03, *Marks & Spencer*, Slg. 2005, I-10837, Randnr. 44; Rechtssache C-319/02, *Manninen*, Slg. 2004, I-7477, Randnr. 49 und die zitierte Rechtsprechung. Zu Beschränkungen bei Glücksspielaktivitäten siehe Rechtssache C-243/01, *Gambelli*, Slg. 2003, I-13031, Randnrn. 61 und 62.

⁽⁵⁸⁾ Rechtssache C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, Slg. 2009, I-10447, Randnrn. 57 ff.

⁽⁵⁹⁾ Rechtssache C-46/08, *Carmen MEDIA Group*, Slg. 2009, noch nicht veröffentlicht, Randnr. 103.

104. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass angesichts des Ermessens, über das die Mitgliedstaaten bei der Bestimmung des Niveaus des Verbraucherschutzes und des Schutzes der Sozialordnung im Glücksspielsektor verfügen, im Hinblick auf das Kriterium der Verhältnismäßigkeit nicht verlangt wird, dass eine von den Behörden eines Mitgliedstaats erlassene restriktive Maßnahme einer von allen Mitgliedstaaten geteilten Auffassung in Bezug auf die Modalitäten des Schutzes des fraglichen berechtigten Interesses entspricht (vgl. entsprechend Urteil vom 28. April 2009, Kommission/Italien, C-518/06, Slg. 2009, I-3491, Randnrn. 83 und 84).
105. Nach alledem ist anzuerkennen, dass eine Maßnahme, mit der jedes Anbieten von Glücksspielen über das Internet verboten wird, grundsätzlich als geeignet angesehen werden kann, die legitimen Ziele der Vermeidung von Anreizen zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen und der Bekämpfung der Spielsucht sowie des Jugendschutzes zu verfolgen, auch wenn das Anbieten solcher Spiele über herkömmlichere Kanäle zulässig bleibt.“
- (117) Die fehlende Harmonisierung im Glücksspielbereich und die unterschiedlichen Ansätze der Mitgliedstaaten hinsichtlich des Angebots an erlaubten Spielen und der Anbieter, die diese Spiele bereitstellen dürfen, zeichnen das Bild eines stark fragmentierten Binnenmarktes für grenzüberschreitende Glücksspiele. Während in einigen Mitgliedstaaten das Angebot gewisser Glücksspiele Beschränkungen unterworfen oder sogar verboten ist, haben sich andere für offenere Märkte ausgesprochen. Angesichts des wachsenden Angebots an Online-Glücksspielen haben viele Mitgliedstaaten ihre Glücksspielgesetzgebung bereits überprüft oder sind gerade im Begriff, es zu tun.
- (118) Die dänischen Behörden legten keine detaillierten Zahlen zum Ausmaß illegaler Glücksspiel, die dänische Bürger wählen, sondern wiesen stattdessen auf die aus gesamtgesellschaftlicher Sicht beunruhigende Entwicklung des unregulierten Online-Glücksspielsektors hin.
- (119) Dieser Trend wird im Grünbuch der Europäischen Kommission vom März 2011⁽⁶⁰⁾ bestätigt. Das beigefügte Arbeitspapier der Dienststellen der Kommission beziffert die Brutto-Glücksspieleinnahmen für Online-Glücksspiel im Jahr 2008 auf insgesamt 250 Mio. EUR, davon entfielen 14 % (d. h. 34 Mio. EUR) auf Kasinospiele und 22 % (d. h. 56 Mio. EUR) auf Poker⁽⁶¹⁾. Sowohl Online-Kasinospiele als auch Online-Poker sind per definitionem verboten.
- (120) Diese Zahlen werden aller Voraussicht nach ansteigen. Laut den Ausführungen des Grünbuchs ist der Markt für Online-Glücksspiele das am schnellsten wachsende Marktsegment. Demnach entfielen 7,5 % der Jahreseinnahmen des gesamten Gewinnspielmarkts des Jahres 2008 (EU-27) auf diese Sparte, und nach Schätzungen wird sich dieser Betrag bis zum Jahr 2013 verdoppeln⁽⁶²⁾. Zum anderen wird der Anteil des nationalen Glücksspielkonsums, der auf das Online-Glücksspiel entfällt, in Dänemark auf 21,9 % geschätzt; dies ist bei einem EU-Durchschnittswert von 7,5 % der zweithöchsten Prozentsatz⁽⁶³⁾.
- (121) Unter Berücksichtigung der vorgenannten Rechtsprechung sowie der Gegebenheiten des Glücksspielmarkts in der EU vertritt die Kommission den Standpunkt, dass die von den dänischen Behörden vorgebrachten Argumente zur Rechtfertigung der angemeldeten Maßnahme begründet sind. Die Kommission ist sich vor allem der Besonderheiten der betreffenden Tätigkeiten bewusst: Die über das Internet bereitgestellten Online-Glücksspiele haben den Sektor entscheidend verändert, es wurde ein globaler Markt geschaffen, für den physische Grenzen keine Rolle mehr spielen. In diesem Zusammenhang und in Anknüpfung an das Grünbuch 2011⁽⁶⁴⁾ weist die Kommission auch auf die Notwendigkeit einer Kontrolle des Online-Glücksspielsektors hin, um die möglichen schädlichen Folgen von Online-Glücksspielen für Verbraucher zu verhindern. Abgesehen von dem erheblichen Risiko der Online-Spielsucht, die in verschiedenen Sozialstudien nachgewiesen wurde⁽⁶⁵⁾, sollten insbesondere Minderjährige und sonstige gefährdete Personen, darunter Spieler mit niedrigem Einkommen, vormalige Suchtspieler und junge Erwachsene, die sich der Gefahren im Zusammenhang mit problematischem Spielverhalten nicht bewusst sind, vorrangig geschützt werden. Um diese Gruppen potenzieller Spieler schützen zu können, müssen die Mitgliedstaaten in der Lage sein, den Online-Glücksspielsektor unter anderem durch die Vorgabe von Altersgrenzen oder Zulassungsbedingungen zu überwachen, die Zahlungsabwicklungssysteme zu kontrollieren und Marketing und Werbung für Online-Glücksspiele zu begrenzen.
- (122) Die in Dänemark eingeleitete Reform, in deren Rahmen das angemeldete Gesetz verabschiedet wurde, steht somit im Einklang mit dem Ziel des Grünbuchs „Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt“ der Europäischen Kommission vom 24. März 2011, in den Mitgliedstaaten einen Rechtsrahmen für Online-Gewinnspiele zu befördern, der für alle Beteiligten mehr Rechtssicherheit bietet⁽⁶⁶⁾. Das Grünbuch ist das Ergebnis einer umfassenden öffentlichen Konsultation der Europäischen Kommission zum Online-Glücksspiel im Binnenmarkt, die der Rat in seinen Schlussfolgerungen vom Dezember 2010 empfohlen

⁽⁶²⁾ Siehe Fußnote 60.

⁽⁶³⁾ Europäische Kommission, Grünbuch Online-Glücksspiele im Binnenmarkt, Arbeitspapier der Dienststellen der Kommission, SEK(2011) 321, S. 9.

⁽⁶⁴⁾ Europäische Kommission, Grünbuch Online-Glücksspiele im Binnenmarkt, Arbeitspapier der Dienststellen der Kommission, SEK(2011) 321, S. 19.

⁽⁶⁵⁾ Weitere Einzelheiten zu diesen Studien siehe Europäische Kommission, Grünbuch Online-Glücksspiele im Binnenmarkt KOM(2011) 128 endg., S. 19 ff.

⁽⁶⁶⁾ Europäische Kommission, Grünbuch Online-Glücksspiele im Binnenmarkt KOM(2011) 128 endg., S. 7.

⁽⁶⁰⁾ Europäische Kommission, Grünbuch — Online-Glücksspiele im Binnenmarkt KOM(2011) 128 endg., S. 8.

⁽⁶¹⁾ Europäische Kommission, Grünbuch Online-Glücksspiele im Binnenmarkt, Arbeitspapier der Dienststellen der Kommission, SEK(2011) 321, S. 10.

hatte und die eine eingehende Erörterung insbesondere der relevanten Fragen zu den Online-Glücksspielen ermöglichen würde⁽⁶⁷⁾, sowie der Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2009, in der die Kommission aufgefordert wurde, die wirtschaftlichen und nichtwirtschaftlichen Folgen der Bereitstellung grenzüberschreitender Gewinnspiele in enger Zusammenarbeit mit den nationalen Regierungen zu untersuchen⁽⁶⁸⁾. Es ist ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass die Reform der Rechtsvorschriften und die damit verbundene Umsetzung des angemeldeten Gesetzes im Einklang mit den von der Kommission vertretenen Zielen stehen und die im März 2007 der Grund für die Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens und die Übermittlung einer mit Gründen versehenen Stellungnahme an die dänischen Behörden waren⁽⁶⁹⁾.

- (123) Aus diesen Gründen ist die Kommission der Auffassung, dass das angemeldete Spielsteuergesetz, solange es den Markt liberalisiert und dänischen und ausländischen Anbietern die Bereitstellung von Online-Gewinnspielen für dänische Bürger ermöglicht und gleichzeitig sicherstellt, dass die Anbieter alle Voraussetzungen für eine Lizenz erfüllen, ein klar definiertes Ziel von gemeinsamem Interesse verfolgt.

7.2.2. Auf das angestrebte Ziel zugeschnittene Beihilfe

- (124) Eine Beihilfemaßnahme gilt als erforderlich und verhältnismäßig, wenn sie ein geeignetes Instrument darstellt, um ein definiertes Ziel von gemeinsamem Interesse zu erreichen, wenn sie einen Anreizeffekt auf die Begünstigten hat und wenn sie nicht zu ungebührlichen Wettbewerbsverfälschungen führt.

a) Geeignetes Instrument

- (125) Die dänische Regierung hat beschlossen, den inländischen Markt für Online-Gewinnspiele zu liberalisieren und die Anzahl der Online-Lizenzen nicht zu begrenzen. Allerdings unterliegt die Erteilung einer solchen Lizenz einer Reihe von Bedingungen, unter anderem der Vertrauenswürdigkeit der den Lizenzantrag stellenden Betreiber. Um die Liberalisierung zum Erfolg zu führen, hat die dänische Regierung außerdem beschlossen, die Besteuerung für Online-Betreiber zu verringern und lediglich die Steuersätze, die für herkömmliche Glücksspielanbieter gelten, beizubehalten. Hier behaupteten die Beschwerdeführer, die Senkung des Steuersatzes für Online-Anbieter sei nicht die beste Lösung. So könnten die Ziele des Liberalisierungsprozesses auch noch durch Zahlungs- und Internetblockierung (Abschirmungsmaßnahmen) verwirklicht werden, ohne ermäßigte Steuersätze für Online-Betreiber einführen zu müssen. Die Beschwerdeführer führten an, Dänemark hätte ein Verbot des illegalen

Online-Glücksspiels auch durch die Anwendung von Zahlungs- und Internetblockierung (Filterung von Domain-Namen, Internetprotokoll- und Zahlungsblockierungen) oder durch eine begrenzte Lizenzvergabe durchsetzen können.

- (126) In Bezug auf den Einsatz von „Blockierungssystemen“ führt das Grünbuch der Kommission aus, die Wirksamkeit eines Blockierungssystems hänge einerseits von vorab festgelegten, aktualisierten Listen der zu blockierenden Vorgänge und andererseits von effizienten Softwaresystemen ab. Die dänischen Behörden wiesen darauf hin, dass es jedoch fraglich sei, ob diese Blockierungssysteme die erwarteten Ergebnisse überhaupt bringen können, da Online-Spieler die Internetblockierung durch Änderung der verwendeten Ports umgehen können, und dass die Blockierung bestimmter Zahlungen auch völlig rechtmäßige geschäftliche Transaktionen, die sich nicht auf Einsätze und Preise beziehen, verhindern könnte.
- (127) Was die Möglichkeit einer Begrenzung der zu erteilenden Lizenzen betrifft, so sind die Auswirkungen von der Anzahl der bewilligten Lizenzen abhängig. Wenn die Anzahl auf einige wenige Lizenzen begrenzt ist, wird durch die geringe Anzahl von Wettbewerbern der Wettbewerb eingeschränkt und das Angebot beeinflusst, was wiederum in Form einer geringeren Ausschüttungsquote höhere Kosten für die Verbraucher mit sich bringt, anders als mit einer unbegrenzten Anzahl von Lizenzen. Eine kleinere Anzahl von Lizenzen schränkt auch die den Verbrauchern zur Verfügung stehende Vielfalt und Auswahlqualität im Markt ein und führt dazu, dass Hersteller die Wünsche und Bedürfnisse der Verbraucher weniger sorgfältig berücksichtigen.⁽⁷⁰⁾ Eine Begrenzung der Lizenzen wirft zudem Fragen auf, die die Kriterien für eine nicht willkürliche Festlegung der Anzahl von Lizenzen, die Modalitäten einer behördlichen Überwachung der Lizenzerteilung sowie die Verfahrensweise bei illegal angebotenen Gewinnspielen betreffen, d. h. wer ergreift welche Maßnahmen gegen illegal angebotene Glücksspiele⁽⁷¹⁾.

- (128) Angesichts dieser Erwägungen ist die Kommission der Auffassung, dass der für Online-Gewinnspiele anzuwendende niedrigere Steuersatz ein geeignetes Instrument ist, um die Liberalisierungsziele des neuen Gesetzes über Glücksspiele zu erreichen. Die Beihilfemaßnahme wird sicherstellen, dass Online-Betreiber, die ihre Glücksspiele dänischen Bürgern anbieten möchten, eine Lizenz beantragen und den geltenden nationalen Rechtsvorschriften entsprechen.

Anreizwirkung

- (129) Die Kommission geht davon aus, dass die Beihilfemaßnahme positive Auswirkungen auf das Verhalten ausländischer Anbieter von Online-Glücksspielen hat, da der niedrigere Steuersatz für diese Betreiber einen Anreiz bildet, eine Lizenz in Dänemark zu beantragen und somit erstmals Online-Gewinnspiele legal anzubieten.

⁽⁶⁷⁾ Schlussfolgerungen zum Rahmen für Glücksspiele und Wetten in den EU-Mitgliedstaaten, verabschiedet auf der 3057. Tagung des Rates (Wettbewerbsfähigkeit) in Brüssel am 10. Dezember 2010. Ratsdokument 16884/10.

⁽⁶⁸⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 10. März 2009 zu der Integrität von Online-Glücksspielen (2008/2215(INI)); P6-2009-0097. Angesprochen wurden Fragen wie Werbung und Marketing, Minderjährige, betrügerisches und kriminelles Verhalten, Integrität, soziale Verantwortung, Verbraucherschutz und Besteuerung.

⁽⁶⁹⁾ Siehe vorstehenden Erwägungsgrund 7.

⁽⁷⁰⁾ Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, Study on Gambling Services in the Internal Market of the European Union, Europäische Kommission 2006, S. 1108.

⁽⁷¹⁾ Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, 2009, S. 18; <http://mpk.rlp.de/mpkrlpde/sachthemen/studie-zum-gluecksspielwesen/>.

Verhältnismäßigkeit der Beihilfe

- (130) Eine Beihilfe erfüllt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur dann, wenn dieselbe Verhaltensänderung nicht mit einer geringeren Beihilfe und geringerer Marktverzerrung bewirkt werden könnte. Die Höhe der Beihilfe muss auf das Minimum begrenzt sein, das für die Durchführung der geförderten Tätigkeit erforderlich ist. Im vorliegenden Fall vertritt die Kommission den Standpunkt, dass die Maßnahme von den dänischen Behörden so konzipiert ist, dass der mögliche Beihilfebetrug niedrig gehalten wird und die durch die Maßnahme verursachten Wettbewerbsverzerrungen so gering wie möglich sind.
- (131) In der an die Fraktionssprecher der Parteien im dänischen Parlament gerichteten Begründung des dänischen Steuerministeriums vom 6. März 2010 über den festzulegenden Steuersatz⁽⁷²⁾ wurde die Wahl eines niedrigeren Steuersatzes für Online-Glücksspiele in Höhe von 20 % der Brutto-Glücksspieleinnahmen unter Bezugnahme auf die folgenden Bedingungen gerechtfertigt:
- Die im Rahmen der dänischen Lizenzen bereitgestellten Glücksspiele sollten an das derzeitige Angebot von im Ausland ansässigen Online-Glücksspielanbietern angeglichen werden, d. h., eine Anpassung des Steuersatzes ist erforderlich, um den hohen, von ausländischen Anbietern von Online-Glücksspielen angebotenen Ausschüttungsquoten gerecht zu werden, und um diese Anbieter zur Beantragung einer Lizenz zu veranlassen.
 - Die Gesamtzahl der angebotenen Glücksspiele sollte vergrößert werden und so insgesamt zu einer Umsatzsteigerung führen.
 - Die Glücksspielprodukte sollten so attraktiv sein, dass Spieler kein Interesse daran haben, an Glücksspielen auf den Webseiten ausländischer (illegaler) Betreiber teilzunehmen.
 - Es sollten Blockierungsmaßnahmen eingesetzt werden, um im Zusammenwirken mit den Buchstaben a bis c sicherzustellen, dass das Spielen auf den Seiten illegaler Anbieter möglichst gering gehalten wird.
- (132) In dieser Begründung weisen die dänischen Behörden darauf hin, dass die Rechtsvorschriften im Vereinigten Königreich, die der dänischen Glücksspielgesetzgebung ähneln, für das Online-Glücksspiel einen Steuersatz von 15 % vorsehen. Die dänischen Behörden vertraten die Ansicht, dass für Online-Glücksspiel ein im Vergleich zum Vereinigten Königreich höherer Steuersatz angesetzt werden könnte, da Dänemark im Gegensatz zum Vereinigten Königreich auch ergänzende Blockierungsmaßnahmen einsetzen wird, um Spielern den Zugang zu Angeboten ausländischer Betreiber, die keine dänische Lizenz haben, zu erschweren.
- (133) Die dänischen Behörden verweisen auch auf Frankreich und Italien, die ihre Märkte liberalisiert haben und höhere Steuern als das Vereinigte Königreich erheben. Die dänischen Behörden weisen darauf hin, dass diese Märkte weitaus größer sind als der dänische Markt. Die Größe

eines Marktes kann konkrete Auswirkungen auf die Bereitschaft der Betreiber haben, in einen Markt einzutreten, selbst wenn der Steuersatz dort höher ist, da die immer mit dem Aufbau von Geschäftsaktivitäten in einem neuen Markt verbundenen Kosten, beim Eintritt in kleinere Märkte vergleichsweise höher sind.

- (134) Die Begründung enthält eine Berechnung der möglichen Auswirkungen auf die Einnahmen bei Steuersätzen von 15 %, 20 % und 25 %, wobei auch eventuelle Veränderungen im Spielverhalten der Spieler und in den Maßnahmen der Betreiber berücksichtigt wurden. Aus diesen Berechnungen geht hervor, dass ein Steuersatz von 20 % immer noch einen ausreichenden Anreiz für Online-Glücksspielbetreiber bieten würde, eine dänische Lizenz zu beantragen, und auch für Spieler, denen attraktive Spieldienste angeboten würden. Ein höherer Steuersatz (d. h. 25 %) wird voraussichtlich einen höheren Druck auf die Ausschüttungsquoten ausüben, so dass die Mehreinnahmen bei einem Steuersatz von 25 % letztendlich geringer sein könnten als bei einem Steuersatz von 20 %.
- (135) Der dänische Gesetzgeber kam deshalb zu dem Ergebnis, dass eine höhere Besteuerung des Online-Glücksspiels aller Wahrscheinlichkeit nach zu einem für Spieler nicht hinreichend attraktiven Glücksspielprodukt führen würde und somit einen niedrigeren Umsatz zur Folge haben und die unmittelbare Aussicht auf höhere Steuereinnahmen zunichte machen würde.
- (136) Die Schlussfolgerungen, zu denen der dänische Gesetzgeber in Bezug auf die angemessene Höhe der Besteuerung von Online-Glücksspielaktivitäten gelangte, werden auch durch einen Bericht eines Beratungsunternehmens bestätigt, wonach ein Steuersatz von 20 % keinen Verzicht des Staates auf Einnahmen, die er ansonsten erhalten hätte⁽⁷³⁾, bedeuten würde. Nach diesem Bericht wäre dies der höchste wirtschaftlich umsetzbare Steuersatz, ein höherer Steuersatz würde keine Rendite abwerfen, da ein solcher Steuersatz schlichtweg zu hoch wäre, um den Betreibern hier eine solide Geschäftsgrundlage für den Markteintritt zu bieten. Jeder höhere Satz hätte rückläufige Steuereinnahmen zur Folge.
- (137) In Anbetracht vorstehender Erwägungen vertritt die Kommission die Auffassung, dass der für Online-Anbieter geltende Steuersatz von 20 % der Brutto-Glücksspieleinnahmen nicht geringer als erforderlich ist, um sicherzustellen, dass die Ziele des Gesetzes über Glücksspiele erreicht werden. Aus diesem Grund erfüllt die Beihilfemaßnahme die in der Rechtsprechung des Gerichtshofs vorgegebene Voraussetzung der Verhältnismäßigkeit.
- 7.2.3. Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen Mitgliedstaaten*
- (138) Hinsichtlich der Auswirkungen der Beihilfemaßnahme auf den Wettbewerb und den Handel muss zwischen möglichen Verfälschungen im Handel zwischen Mitgliedstaaten und Wettbewerbsverzerrungen innerhalb Dänemarks, vor allem in Bezug auf vorhandene herkömmliche Glücksspielanbieter, unterschieden werden.

⁽⁷²⁾ Siehe vorstehenden Erwägungsgrund 38.

⁽⁷³⁾ H2 Gambling Capital, An independent model assessment of various taxation/licensing models for regulating remote gambling in the Netherlands, Februar 2011 (H2 Spielkapital, Eine unabhängige Modellbewertung verschiedener Besteuerungs-/Lizenzierungsmodelle zur Regulierung von Fernspieldiensten in den Niederlanden, Februar 2011).

(139) Für den Handel zwischen Mitgliedstaaten sind keine negativen Auswirkungen zu erwarten. Das Gesetz über Glücksspiele ermöglicht es den dänischen Bürgern, auf den Webseiten von Online-Glücksspielanbietern, die über eine entsprechende Lizenz verfügen, legal zu spielen. Zu diesen Webseiten haben nicht nur dänische Bürger Zugang, sondern, vorbehaltlich der Beschränkungen durch die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften, alle EU-Mitgliedstaaten. Durch die Festlegung des Steuersatzes für Online-Glücksspielanbieter auf 20 % der Brutto-Glücksspieleinnahmen entspricht die dänische Beihilfemaßnahme weitgehend den Sätzen, die andere Mitgliedstaaten, die ihre Online-Glücksspielgesetzgebung bereits reformiert haben, für diesen Bereich erheben. So zum Beispiel liegt in Belgien und im Vereinigten Königreich der Steuersatz bei 15 % der Brutto-Glücksspieleinnahmen, andere Mitgliedstaaten wenden hingegen sogar noch niedrigere Sätze an (zum Beispiel Estland 5 %, Lettland 10 %, Finnland 8,25 % der Brutto-Glücksspieleinnahmen). Lediglich in der Slowakei beträgt der Steuersatz der Brutto-Glücksspieleinnahmen 27 %.

(140) Was die Wettbewerbsverzerrungen innerhalb Dänemarks betrifft, so wird die Maßnahme möglicherweise zahlreichen dänischen und ausländischen Online-Glücksspielanbietern, denen es bisher verboten war, den dänischen Bürgern ihre Spiele anzubieten, zugutekommen. Dänemark legte eine Liste von Online-Glücksspieleanbietern vor, die ihre Bereitschaft zur Beantragung einer Lizenz geäußert haben. Da es bisher nur dem staatlich kontrollierten Unternehmen erlaubt war, Online-Glücksspiele anzubieten, wird die Liberalisierung zu einem insgesamt größeren Wettbewerb auf dem Markt führen.

(141) Auch wenn die Maßnahme eine staatliche Beihilfe darstellt und ihre Durchführung nicht ohne Folgen für bestehende, herkömmliche Glücksspielanbieter ist, die mit einem Steuersatz von bis zu 75 % der Brutto-Glücksspieleinnahmen besteuert werden, vertritt die Kommission die Auffassung, dass insgesamt die positiven Folgen die negativen Folgen der Durchführung der Maßnahme überwiegen.

(142) Wie vorstehend dargelegt, hätte eine Besteuerung des Online-Glücksspiels in gleicher oder ähnlicher Höhe wie das herkömmliche Glücksspiel dazu geführt, dass der Wirtschaftszweig und die Spieler die Möglichkeit der legalen Bereitstellung von Online-Glücksspielen auf dem dänischen Markt nicht in Anspruch genommen hätten, womit die im Gesetz über Glücksspiele verfolgten genannten Ziele von allgemeinem Interesse vereitelt worden wären.

(143) Aus diesen Gründen kommt die Kommission zu dem Schluss, dass diese Beihilferegelung im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar anzusehen ist.

8. SCHLUSSFOLGERUNG

(144) Die Kommission stellt fest, dass das angemeldete Gesetz den Online-Glücksspielbetreibern Steuervorteile verschafft, die aus staatlichen Mitteln gewährt werden. Die Maßnahme wird grundsätzlich als selektiv angesehen, da sie zwischen Online-Glücksspielanbietern und herkömmlichen Spielbanken unterscheidet, die sich angesichts des von der Maßnahme verfolgten Ziels rechtlich und tatsächlich in einer vergleichbaren Situation befinden. Die dänischen Behörden konnten nicht nachweisen, dass die grundsätzliche Selektivität des angemeldeten Gesetzes durch die Logik des Steuersystems gerechtfertigt ist. Das angemeldete Gesetz wird daher als staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV angesehen.

(145) Die Kommission vertritt jedoch die Auffassung, dass die Beihilfe die Voraussetzungen erfüllt, um nach Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen zu werden —

HAT DEN FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Maßnahme C 35/10, die Dänemark nach dem dänischen Spielsteuergesetz in Form einer Besteuerung des Online-Glücksspiels anzuwenden beabsichtigt, ist im Sinne des Artikels 107 Artikel 3 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union mit dem Binnenmarkt vereinbar.

Die Durchführung der Maßnahme wird genehmigt.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an das Königreich Dänemark gerichtet.

Brüssel, den 20. September 2011

Für die Kommission
Joaquín ALMUNIA
Vizepräsident