

PÄÄTÖKSET

KOMISSION PÄÄTÖS,

annettu 20 päivänä syyskuuta 2011,

toimenpiteestä C 35/10 (ex N 302/10), jonka Tanska aikoo toteuttaa Tanskan rahapeliverolaissa säädetyn sähköisistä rahapeleistä kannettavan veron muodossa

(tiedoksiannettu numerolla C(2011) 6499)

(Ainoastaan tanskankielinen teksti on todistusvoimainen)

(ETA:n kannalta merkityksellinen teksti)

(2012/140/EU)

EUROOPAN KOMISSIO, joka

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

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

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

sekä katsoo seuraavaa:

1. MENETTELY

- (1) Tanskan viranomaiset ilmoittivat 6 päivänä heinäkuuta 2010 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 108 artiklan 3 kohdan mukaisesti rahapeliveroista 25 päivänä kesäkuuta 2010 annetusta lainsäädäntöehdotuksesta L 203, jäljempänä 'rahapeliverolaki' ⁽²⁾, oikeusvarmuuden vuoksi. Komissio pyysi lisätietoja 11 päivänä elokuuta 2010 ja 22 päivänä syyskuuta 2010 päivätyillä kirjeillään. Tanskan viranomaiset toimittivat pyydetty tiedot 20 päivänä lokakuuta 2010 päivätyillä kirjeellä.
- (2) Komissio vastaanotti myös kaksi erillistä kantelua kyseisestä rahapeliverolaista. Niistä ensimmäisen teki Tanskan rahapeliautomaattiyhdistys (Dansk Automat Brancheforening, jäljempänä 'DAB') 23 päivänä heinäkuuta 2010. Toisen kantelun teki fyysistä kasinotoimintaa harjoittava Royal Casino 6 päivänä elokuuta 2010. Kumpikin kantelu välitettiin Tanskan viranomaisille 23 päivänä syyskuuta 2010 ja viranomaisia kehoitettiin esittämään niistä

huomautuksensa. Tanskan viranomaiset toimittivat huomautuksensa 20 päivänä lokakuuta 2010 päivätyillä kirjeillään.

- (3) Brysselissä järjestettiin 10 päivänä marraskuuta 2010 Tanskan viranomaisten kanssa kokous, jossa keskusteltiin ilmoituksesta ja kahdesta edellä mainitusta kantelusta. Tanskan viranomaiset esittivät kokouksessa asiakirjan, jonka otsikkona oli "The dilemma created by the pending State aid case" (Vireillä olevan valtiontukiasian aiheuttama ongelmatilanne) ja jossa Tanskan viranomaiset ilmaisivat aikovansa lykätä ilmoitetun lain voimaantuloa, kunnes komissio olisi tehnyt päätöksen ⁽³⁾.
- (4) Komissio ilmoitti Tanskalle päättäneensä 14 päivänä joulukuuta 2010 aloittaa SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun menettelyn ilmoitetun toimenpiteen osalta. Komission päätös menettelyn aloittamisesta, jäljempänä 'aloittamispäätös', julkaistiin *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* ⁽⁴⁾. Komissio kehotti asianomaisia esittämään huomautuksensa.
- (5) Tanskan viranomaiset toimittivat huomautuksensa aloittamispäätöksestä 14 päivänä tammikuuta 2011 päivätyillä kirjeillään.
- (6) Helmikuun 11 päivän ja 22 päivän 2011 välisenä aikana huomautuksia toimitti yhteensä 17 asianomaista ⁽⁵⁾. Nämä huomautukset välitettiin Tanskalle 16 päivänä maaliskuuta 2011, ja sille annettiin mahdollisuus vastata niihin. Tanska vastasi komissiolle 14 päivänä huhtikuuta 2011 päivätyillä kirjeellä.

⁽³⁾ Vaikka ilmoitetun toimenpiteen oli alun perin tarkoitus tulla voimaan 1 päivänä tammikuuta 2011 valtiontukisääntöjen noudattamiseksi, rahapeliverolain 35 §:n 1 momentissa säädetään, että verotuksesta vastaava ministeri vahvistaa lain voimaantulopäivän.

⁽⁴⁾ Katso alaviite 1.

⁽⁵⁾ Katso 5 jakso jäljempänä.

⁽¹⁾ EUVL C 22, 22.1.2011, s. 9.

⁽²⁾ Laki nro 698 rahapeliveroista (Lov om afgifter af spil).

2. TOIMENPITEEN KUVAUS

- (7) Kun rikkomismenettely oli aloitettu ja Tanskalle oli lähetetty 23 päivänä maaliskuuta 2007 perusteltu lausunto urheiluvendonlyöntipalvelujen vapaan liikkuvuuden esteistä Tanskassa ⁽⁶⁾, Tanskan hallitus oli päättänyt uudistaa kansallista lainsäädäntöään rahapeli- ja vedonlyöntipalveluista ja korvata olemassa olevan monopolijärjestelmän säännellyllä ja osittain kilpailulle vapautetulla järjestelmällä. Vapauttamista pidettiin edellytyksenä muun muassa EU:n lainsäädännön noudattamiselle sekä sille, että muille lainkäyttöalueille sijoittautuneiden rahapelipalvelujen tarjoajien sähköisesti välittämien laittomien rahapelien uhkaan voitaisiin vastata.
- (8) Ilmoitettu rahapeliverolaki kuuluu rahapelialan vapauttamiseksi säädettyihin lakeihin ⁽⁷⁾. Rahapelilain 1 §:n mukaan rahapelipalveluja koskevan lakiuudistuksen yleisenä tavoitteena on
- pitää rahapelipalvelujen kulutus kohtuullisena;
 - suojella nuoria ja muita heikossa asemassa olevia hyväksikäytöltä tai peliriippuvuudelta;
 - suojella pelaajia varmistamalla, että rahapelipalvelujen tarjonta on kohtuullista, luotettavaa ja avointa; ja
 - turvata yleinen järjestys ja ehkäistä rahapelien käyttämistä rikollisiin tarkoituksiin.
- (9) Rahapelilain mukaan ”rahapelipalvelujen tarjoaminen tai järjestäminen on luvanvaraista toimintaa, ellei tässä laissa tai muussa lainsäädännössä toisin säädetä”. Lisäksi rahapelipalvelujen tarjoaminen tai järjestäminen on veronalaisista toimintaa (rahapeliverolain 1 §).
- (10) Rahapelilain 5 §:ssä pelaamisen määritetään käsittävän i) arpajaiset, ii) yhdistelmäpelit ja iii) vedonlyönnin.
- (11) Yhdistelmäpelaamisella tarkoitetaan ’pelejä, joissa pelaaja voi voittaa palkinnon ja joissa voittamisen todennäköisyys riippuu sekä taidosta että onnesta’. Siten yhdistelmäpelaaminen käsittää kasinojen usein tarjoamia pelejä, kuten ruletin, pokerin, baccarat’n, blackjackin ja käteisvoittoa maksavat pelikoneet.
- (12) Rahapelilain 5 §:ssä sähköisen pelaamisen määritellään tarkoittavan ”pelaajan ja rahapelipalvelujen tarjoajan välistä pelaamista etäyhteyttä käyttäen”. Samassa säännöksessä fyysisen rahapelin määritellään tarkoittavan ”pelaajan ja rahapelipalvelujen tarjoajan tai sen edustajan välistä peliä, jossa osapuolet kohtaavat fyysisesti”. Vedonlyöntipalvelujen määritellään tarkoittavan ”toimintaa, jossa osallistujalla on mahdollisuus voittaa palkinto ja jossa lyödään vetoa tulevan tapahtuman tuloksesta tai tulevan tapahtuman tapahtumisesta”.
- (13) Rahapeliverolain 2–17 §:n mukaan veronalaisia pelejä ovat i) arpajaiset, mukaan luettuna klasselotteriet-pelit ja yleishyödylliset arpajaiset, ii) vedonlyönti, mukaan luettuna paikallinen ryhmävedonlyönti, iii) fyysiset kasinot, iv) sähköiset kasinot, v) käteisvoittoa maksavat pelikoneet pelisaleissa tai anniskeluravintoloissa, baareissa jne. sekä vi) panoksettomat pelit.
- (14) Rahapeliverolaissa vahvistetaan erilaisia verokantoja sen mukaan, tarjotaanko pelipalveluja sähköisissä kasinoissa vai fyysisissä kasinoissa.
- (15) Rahapeliverolain 10 §:n mukaan toimijoilta, joilla on lupa tarjota pelipalveluja fyysisissä kasinoissa, veloitetaan perusmaksuna 45 prosenttia niiden bruttopelituloista (jäljempänä ’bruttopelitulo’, joilla tarkoitetaan panoksia, joista on vähennetty voitot), joista vähennetään pelipöydän hoitajien juomarahalaatikossa olevien rahakkeiden arvo, ja lisämaksuna 30 prosenttia neljän miljoonan Tanskan kruunun rajan ylittävistä (kuukausittain lasketuista) bruttopelituloista (joista on vähennetty pelipöydän hoitajien juomarahalaatikossa olevien rahakkeiden arvo) ⁽⁸⁾.
- (16) Rahapeliverolain 11 §:n mukaan toimijoilta, joilla on lupa tarjota rahapelipalveluja sähköisissä kasinoissa, peritään maksu, joka on 20 prosenttia niiden bruttopelituloista.
- (17) Toimijoilta, joilla on lupa tarjota käyttöön käteisvoittoa maksavia pelikoneita (kolikoilla toimivia peliautomaatteja) pelihalleissa, anniskeluravintoloissa, baareissa jne., peritään maksu, joka on 41 prosenttia niiden bruttopelituloista. Anniskeluravintoloissa, baareissa jne. olevien pelikoneiden kohdalla peritään 30 000 Tanskan kruunua ylittävistä bruttopelituloista ja pelihallien pelikoneiden kohdalla 250 000 Tanskan kruunua ylittävistä bruttopelituloista lisämaksu, jonka suuruus on 30 prosenttia ⁽⁹⁾.
- (18) Lupamaksuista rahapelilaissa säädetään, että jokainen, joka hakee toimilupaa vedonlyöntipalvelujen tai sähköisten kasinopelipalvelujen tarjoamiseen, on velvollinen maksamaan maksun, joka on 250 000 Tanskan kruunua (350 000 Tanskan kruunua, jos toimija hakee toimilupaa sekä vedonlyöntipalvelujen että sähköisten kasinopelipalvelujen tarjoamiseen), sekä vuotuisen lupamaksun, joka vaihtelee 50 000:sta Tanskan kruunusta jopa 1 500 000:een Tanskan kruunuun pelitulojen mukaan.

⁽⁶⁾ Rikkomismenettely nro 2003/4365. Katso myös IP/07/360.

⁽⁷⁾ Laki rahapeleistä (1 päivänä heinäkuuta 2010 annettu laki nro 848); laki arpajaisvoittojen sekä hevos- ja koirakilpailuista saatujen voittojen jakamisesta (25 päivänä kesäkuuta 2010 annettu laki nro 696); laki Danske Spil A/S:n yhtiöjärjestyksen vahvistamisesta (25 päivänä kesäkuuta 2010 annettu laki nro 695).

⁽⁸⁾ Yksi Tanskan kruunu (DKK) on noin 0,13 euroa.

⁽⁹⁾ Rahapeliverolain 12 §:n nojalla peritään lisäksi seuraavat kuukausittaiset maksut: 3 000 Tanskan kruunua koneelta 50 ensimmäisestä koneesta ja 1 500 Tanskan kruunua kustakin seuraavasta koneesta.

- (19) Rahapelilaissa vaaditaan, että sähköisten rahapelipalvelujen tarjoajan kotipaikan on oltava Tanskassa tai, jos sen kotipaikka on muussa EU:n tai ETA:n jäsenvaltiossa, sen on nimitettävä valtuutettu edustaja (27 §).

3. MENETTELYN ALOITTAMISEN SYYT

- (20) Komissio käynnisti SEUT-sopimuksen 108 artiklan 2 kohdassa vahvistetun muodollisen tutkintamenettelyn nyt tarkasteltavasta toimenpiteestä sillä perusteella, että siihen voisi liittyä SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontukea.

- (21) Komissio katsoi erityisesti, että oikeuskäytännön valossa kyseistä toimenpidettä voitaisiin pitää valikoivana. Se muistutti, että verotoimenpiteen valikoivuutta arvioitaessa pitäisi myös tutkia, suositanko toimenpiteellä tiettyjä yrityksiä suhteessa muihin yrityksiin, jotka ovat toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta samankaltaisessa oikeudellisessa tai tosiasiallisessa tilanteessa ⁽¹⁰⁾.

- (22) Komissio suhtautui sähköisten rahapelien ja fyysisten rahapelien luonteen, kumpaankin pelityyppiin liittyvän sosiaalisen kokemuksen ja kuluttajien sosioekonomisten profiilien perusteella epäilevästi siihen, ovatko sähköisten ja fyysisten rahapelien väliset erot riittävän suuria, jotta niiden pitäisi katsoa olevan rahapeliverolain mukaisen verokohtelun kannalta erilaisessa oikeudellisessa ja tosiasiallisessa tilanteessa.

- (23) Lisäksi komissio katsoi menettelyn tuossa vaiheessa, että jos toimenpidettä pitäisi pitää lähtökohtaisesti valikoivana, Tanskan viranomaiset eivät olleet osoittaneet toimenpiteen olevan verojärjestelmän rakenteen nojalla perusteltu.

- (24) Tanskan viranomaiset katsoivat tältä osin, että sähköisten rahapelien verokannalla pyritään saavuttamaan tasapaino kahden tavoitteen välillä, joista ensimmäinen koskee Tanskan rahapelilainsäädännön tavoitteiden saavuttamista pelaajien suojelemiseksi ja toinen puolestaan kykyä kilpailla sellaisten sähköisen toiminnan harjoittajien kanssa, joiden kotipaikka on muissa, alhaisemman verotuksen maissa.

- (25) Lisäksi komissio katsoi, että Tanskan viranomaisten esiiin tuomat rahapelilain yleiset tavoitteet (katso johdanto-osan 8 kappale) olivat yleisluonteisia ja verojärjestelmästä erillisiä tekijöitä. Koska vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan olennaisina pidetään vain verojärjestelmän omia

tavoitteita, komissio katsoi, etteivät Tanskan viranomaiset olleet todistaneet riittävän hyvin väitettään siitä, että verojärjestelmän rakenne edellytti verotoimenpiteen valikoivuutta.

- (26) Lisäksi komissio katsoi, että ilmoitettuun lakiin liittyi valtion varoista myönnetty veroetu, koska verotuloista luopuminen antoi sähköisen rahapelitoiminnan harjoittajille etua huomattavasti alhaisemman verokannan muodossa. Lisäksi toimenpide voisi vaikuttaa sisämarkkinoilla käytävään kauppaan ja vääristää kilpailua, koska Tanskassa toimivat sähköisen toiminnan harjoittajat saisivat siitä valikoivaa taloudellista etua.

- (27) Lopuksi komissio totesi suhtautuvansa epäilevästi siihen, voisiko ilmoitettu toimenpide kuulua minkään SEUT-sopimuksen 107 artiklan 2 ja 3 kohdassa vahvistetun poikkeuksen soveltamisalaan.

4. TANSKAN VIRANOMAISTEN HUOMAUTUKSET

- (28) Tanskan viranomaiset toimittivat 14 päivänä tammikuuta 2011 päivätyllä kirjeellä huomautuksensa komission päätöksestä aloittaa menettely.

Huomautukset sähköisten ja fyysisten kasinoiden vertailukelpoisuudesta

- (29) Tanskan viranomaiset toistivat katsovansa, että sähköistä rahapelaamista olisi pidettävä fyysisestä pelaamisesta poikkeavana toimintana, vedoten ilmoituksessaan esitettyyn luetteloon sähköisen ja fyysisen rahapelaamisen tosiasiallisista ja taloudellisista eroista.

- (30) Tanskan viranomaisten mukaan tietyissä fyysisten kasinon sähköisissä rahapeleissä käytetyt ohjelmistot poikkeavat sähköisten kasinon rahapeleissä käytetyistä ohjelmistoista. Sen lisäksi, että pelien alustat ja toimittajat poikkeavat toisistaan, näiden sähköisten pelien välillä väitettiin olevan suuria eroja siksi, että fyysisissä kasinoissa pelaaminen edellyttää pelaajien fyysistä läsnäoloa. Fyysisestä läsnäolosta aiheutuu monia kuluja (esimerkiksi matkat, pääsymaksut, vaatesäilömaksut, ruoka tai juoma), joita ei synny pelattaessa sähköisesti.

- (31) Tanskan viranomaiset katsoivat, että se, että monissa jäsenvaltioissa sähköinen rahapelaaminen on kielletty mutta fyysinen rahapelaaminen on sallittu, kertoo näiden pelien tarjoamiseen liittyvistä eroista.

⁽¹⁰⁾ Katso aloittamis päätös sen 73 kohdasta alkaen.

(32) Lisäksi Tanskan viranomaiset väittivät, ettei komissio ollut ottanut huomioon vuonna 2006 tekemänsä tutkimuksen ”Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union”⁽¹¹⁾ päätelmiä, joiden mukaan sähköisten ja fyysisten kasinoiden olisi katsottava toimivan eri markkinoilla.

(33) Tanskan viranomaiset korostivat myös, että komission arvioinnissa keskityttiin vain fyysisiin kasinoihin eikä otettu huomioon muun muassa fyysisissä anniskeluravintoloissa ja baareissa sekä pelihalleissa olevia rahapelikoineita (eli kolikoilla toimivia peliautomaatteja, ei kuitenkaan rulettia, blackjackia, pokeria jne.).

Huomautukset siitä, että toimenpiteen lähtökohtainen valikoivuus on verojärjestelmän rakenteen nojalla perusteltu

(34) Siltä osin kuin kyse on siitä, onko toimenpide perusteltu verojärjestelmän rakenteen nojalla, Tanskan viranomaiset toteavat komission saattaneen tulkita ilmoitetun toimenpiteen tavoitteen väärin. Toimenpiteen tarkoituksena ei ole suojella Tanskan rahapelialan kansainvälistä kilpailukykyä vaan pyrkiä saavuttamaan neljä lainsäädännössä vahvistettua tavoitetta (rahapelaamisen pitäminen kohtuullisena; nuorten tai muiden heikossa asemassa olevien suojeleminen pelaamiseen liittyvältä hyväksikäytöltä tai peliriippuvuudelta; pelaajien suojeleminen varmistamalla, että rahapelipalvelujen tarjonta on kohtuullista, vastuullista ja avointa; yleisen järjestyksen turvaaminen sekä sen ehkäiseminen, että rahapelejä käytetään rikollisiin tarkoituksiin).

(35) Sähköiseen ja fyysiseen rahapelaamiseen sovellettavia erilaisia verokantoja Tanskan viranomaiset selittivät sillä, että kyseessä on lainsäädäntö- ja sääntelyongelma. Yhtäältä ne eivät voi enää säilyttää nykyistä monopolitilannetta ja lykätä sähköisten rahapelien markkinoiden vapauttamista. Toisaalta yhtenäisen verokannan soveltaminen sähköiseen ja fyysiseen rahapelitoimintaan vaikuttaisi kielteisesti poliittisiin tavoitteisiin, joihin hallitus pyrkii tällä alalla.

(36) Tanskan viranomaiset katsoivat erityisesti, että yhtenäisen verokannan soveltaminen kaikkeen rahapelitoimintaan johtaisi epä johdonmukaisiin ratkaisuihin valitusta veromallista riippumatta. Alemman 20 prosentin yhtenäiseen verokantaan perustuvan mallin valitseminen kannustaisi pelaajia voimakkaasti pelaamaan fyysisissä kasinoissa, mikä olisi ristiriidassa kuluttajien suojelua koskevan yleisen edun kanssa.

(37) Sen sijaan malli, joka perustuisi korkeampaan yhtenäiseen verokantaan, joka vastaisi fyysiseen rahapelaamiseen sovellettavaa verokantaa, vähentäisi sähköisen toiminnan harjoittajien halukkuutta hakea toimilupaa palvelujen

tarjoamiseen Tanskasta käsin, mikä estäisi saavuttamasta lailla tavoitellut vapauttamiseen liittyvät tavoitteet. Se olisi myös ristiriidassa kuluttajien suojelua koskevan yleisen edun kanssa, sillä sähköistä rahapelaamista ei voitaisi valvoa tehokkaasti.

(38) Tanskan viranomaiset toimittivat kantansa tueksi verotuksesta vastaavan ministeriön 6 päivänä maaliskuuta 2010 päivätyn, vahvistettavaa verokantaa koskevan muistion Tanskan parlamentin poliittisten puolueiden puolue-ryhmien päätiedottajille⁽¹²⁾. Muistio osoittaa, että nykyisen eriyvän verokohtelun olisi katsottava johtuvan pyrkimyksestä tasapainottaa yhtäältä tarve varmistaa lainsäädännön noudattaminen ja toisaalta verotulojen maksimointi ja rahapelaamisen pitäminen kohtuullisena.

(39) Tanskan viranomaiset katsoivat tältä osin, että huomioon olisi otettava myös kansainvälinen kilpailu sekä sähköisen rahapelitoiminnan globaali luonne. Tanskan viranomaiset viittasivat tältä osin rahapelipalveluista Euroopan unionin sisämarkkinoilla tehtyyn tutkimukseen, jonka mukaan kustannukset, joita toimijoille aiheutuu liiketoiminnan harjoittamisesta kotimaassa, eivät saisi ylittää kustannuksia, joita aiheutuu liiketoiminnan harjoittamisesta ulkomailla, jotta kuluttajien ja toimijoiden olisi houkuttelevampaa toimia niiden omilla lainkäyttöalueilla kuin muissa maissa⁽¹³⁾.

(40) Lisäksi Tanskan viranomaiset katsoivat, että periaate, jonka unionin tuomioistuin vahvisti asiassa *Salzgitter* antamassaan tuomiossa ja jonka mukaan komission ei pitäisi määrittää, onko ilmoitettu toimenpide valtiontukea, vertaamalla ilmoitettua verokantaa muissa jäsenvaltioissa sovellettaviin verokantoihin⁽¹⁴⁾, ei liity ilmoitettuun lakiin, koska fyysisen ja sähköisen rahapelitoiminnan eriyvä

⁽¹¹⁾ Swiss Institute of Comparative Law, Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union (Tutkimus rahapelipalveluista Euroopan unionin sisämarkkinoilla), loppukertomus, Euroopan komissio, 2006. http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/gambling/study1_en.pdf

⁽¹²⁾ Muistion englanninkielinen versio on Tanskan viranomaisten aloittamispäätöksestä 14 päivänä tammikuuta 2011 esittämien huomautusten liitteessä B. Muistion tanskankielinen versio on Tanskan viranomaisten 6 päivänä heinäkuuta 2010 antaman ilmoituksen liitteessä 20.

⁽¹³⁾ Swiss Institute of Comparative Law, Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union (Tutkimus rahapelipalveluista Euroopan unionin sisämarkkinoilla), Euroopan komissio 2006, 7 luku, s. 1402.

⁽¹⁴⁾ Asia T-308/00 *Salzgitter v. Euroopan yhteisöjen komissio*, Kok. 2004, s. II-1933, 81 kohta. Kyseinen kohta kuuluu seuraavasti: ”Valtiontukeen liittyvässä oikeuskäytännössä tarkoitettujen edun yksilöimiseksi on näin ollen ehdottoman välttämätöntä, että tietyssä oikeudellisessa järjestelmässä määritetään se vertailukohta, johon tätä etua verrataan. Kyseisessä oikeuskäytännössä tarkoitettujen ’normaalien’ verorasituksen määrittämiseksi nyt esillä olevassa asiassa ei voida suorittaa vertailevaa tutkimusta joka koskisi kaikissa tai edes joissakin jäsenvaltioissa sovellettavia verosääntöjä ilman, että tällöin vääristeltäisiin valtiontukien valvontaa koskevien määräysten tarkoitusta. Koska jäsenvaltioiden verosääntöksiä ei ole yhteisön tasolla yhdenmukaistettu, tällaisessa tutkimuksessa voitaisiin vain verrata niitä erilaisia tosiasiallisia ja oikeudellisia tilanteita, jotka ovat seurausta eri jäsenvaltioiden erilaisista laeista ja asetuksista. Kantajan tämän oikeudenkäynnin aikana antamat tiedot kuvaavat niitä eroja, joita jäsenvaltioiden välillä muun muassa veron määrätymisperusteen ja investointitavaroiden verokannan osalta on olemassa.” Komission päätös C2/09, pääomasijoituksia koskevien yleisten ehtojen uudistamisesta annettu laki (MoRaKG) (EUVL C 60, 14.3.2009, s. 9), 25 kohta.

verokohtelu perustuu yksinomaan maan sisäisiin verotusnäkökohtiin. Tanskan hallitus ei ottanut muissa jäsenvaltioissa sovellettavia verokantoja huomioon parantaakseen Tanskan rahapelialan kilpailukykyä vaan pyrki ainoastaan saavuttamaan sopivan tasapainon ilmoitetun lain neljän edellä mainitun poliittisen tavoitteen välillä.

- (41) Lisäksi Tanskan viranomaiset totesivat komission tulkinneen asiassa Salzgitter annettua tuomiota väärin, koska komissio ei arvioinut sen perusteella ilmoitetun toimenpiteen valikoivaa luonnetta vaan tutki, voitaisiinko ilmoitetun toimenpiteen valikoivuutta pitää perusteltuna.
- (42) Edellä mainituista syistä Tanskan viranomaiset katsoivat, että jos ilmoitettu verotoimenpide katsottaisiin valikoivaksi, sitä olisi pidettävä verojärjestelmän rakenteen nojalla perusteltuna.

5. KOLMANSIEN OSAPUOLTEN HUOMAUTUKSET

- (43) Komissio sai huomautuksia 17 asianomaiselta, myös kantelijoilta: asianomaisista seitsemän oli yhdistyksiä⁽¹⁵⁾, seitsemän yrityksiä⁽¹⁶⁾ ja kolme jäsenvaltiota⁽¹⁷⁾.

Tanskan viranomaisten kantaa tukevat kolmansien osapuolten huomautukset

- (44) Toimenpiteen valikoivuudesta jotkin asianomaiset totesivat, että sähköiset ja fyysiset kasinot eivät ole oikeudellisesti ja tosiasiallisesti rinnastettavassa tilanteessa, koska nämä yritykset eivät toimi samoilla markkinoilla, ja että sen vuoksi verotoimenpide ei poikkea yleisesti sovellettavasta verojärjestelmästä. Siksi verotoimenpidettä ei olisi pidettävä valikoivana.
- (45) Asianomaiset kolmannet osapuolet tukivat kantaansa toteamalla, että fyysisten ja sähköisten kasinojen tarjoamat tuotteet eroavat toisistaan merkittävästi. Pelaaminen fyysisessä kasinossa on sosiaalinen kokemus, jossa – toisin

kuin sähköisissä rahapeleissä – keskusteleminen, ulkomuoto ja fyysinen ympäristö ovat keskeinen osa pelikokemusta. Fyysinen rahapelaaminen pitäisi myös katsoa osaksi yleistä viihdekokemusta, jota ravintoloiden, baarien, kokoustilojen ja hotellien tarjoamat muut palvelut täydentävät.

- (46) Lisäksi asianomaiset katsoivat, ettei fyysiseen rahapelaamiseen liity samanlaista riippuvuusvaaraa kuin sähköiseen rahapelaamiseen. Tätä kantaa tukee unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö, joka mukaan ”Internetin välityksellä tarjottavien onnenpelien erityispiirteet voivat samoin aiheuttaa vaaroja, jotka ovat luonteeltaan erilaisia ja vakavampia verrattuna näiden pelien perinteisiin markkinoihin, kun kyse on kuluttajien (...) suojelemisesta”⁽¹⁸⁾. Asianomaiset viittaavat myös Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale -tutkimuslaitoksen julkaisemaan tutkimukseen rahapelaamisesta⁽¹⁹⁾. Sen mukaan sähköiseen rahapelaamiseen liittyy todellinen riippuvuusvaara, johon on puututtava sääntelemällä sähköisten rahapelien markkinoita.
- (47) Lisäksi jotkin asianomaiset väittivät rahapelimarkkinoiden segmentoituneen eri jakelukanavien mukaan, mikä on keskeinen seikka kyseisten markkinoiden erottelun kannalta. Ne viittasivat tältä osin Ranskan kilpailuviranomaisen 20 päivänä tammikuuta 2011 antamaan lausuntoon, jossa todetaan, että sähköinen pelaaminen voitaisiin erottaa pelaamisesta klubeilla tai fyysisissä myyntipisteissä⁽²⁰⁾.
- (48) Jotkin asianomaiset huomauttivat myös, että fyysisen rahapelitoiminnan harjoittajiin kohdistuu rajallista kilpailupainetta sillä maantieteellisellä alueella, jolla ne harjoittavat pelitoimintaa. Sen sijaan sähköisen toiminnan harjoittajat joutuvat käymään kovaa kilpailua muiden sähköisen toiminnan harjoittajien kanssa. Koska fyysisten kasinoiden tarjoamat rahapelituotteet ovat sidoksissa fyysiseen paikkaan, asiakkaiden on siirryttävä fyysisesti kyseiseen paikkaan. Esimerkiksi Tanskassa fyysiset kasinot voivat toimia vain kuudessa paikassa. Sen sijaan sähköinen rahapelitoiminta tuo pelaajien ulottuville suuren määrän erilaisten kansainvälisten toiminnanharjoittajien tarjoamia pelikokonaisuuksia. Lisäksi sähköisten kasinojen välistä voimakasta kilpailua kiristää entisestään se, että olemassa on rahapelaamiseen erikoistuneita verkkosivustoja, joilla verrataan eri sähköisten rahapelipalvelujen tarjoajien tarjontaa, sekä useita blogeja ja foorumeja, joilla pelaajat voivat vertailla sähköisen toiminnan harjoittajien tuotteita, hintoja ja palveluja.

⁽¹⁵⁾ European Gaming and Betting Association (EGBA), Remote Gambling Association (RGA), Automatenverband, Eupportunity, Van Speelautomaten, Tanskan kauppakamari ja European Casino Association (ECA).

⁽¹⁶⁾ PokerStars, Betfair, Club Hotel Casino Loutraki, Royal Casino (yhdessä DAB:n kanssa), BWin, Compu-Game, yhdeksän kreikkalaista kasinoa (Club Hotel Casino Loutraki, Regency Casino Parnes, Regency Casino Thessaloniki, Casino Xanthi (Vivere Entertainment SA), Casino Rio (Theros International gaming INC.), Casino Corfu (Greek Casino Corfu), Casino Rodos, Porto Carras Grand Resort 20 ja Casino Syrou).

⁽¹⁷⁾ Viro, Ranska ja Espanja.

⁽¹⁸⁾ Asia C-46/08, Carmen Media Group, Kok. 2009, ei vielä julkaistu, 103 kohta.

⁽¹⁹⁾ Institut national de la santé et de la recherche médicale, Jeux de hasard et d'argent – Contextes et addictions (Ulkapelit ja rahapelit – tietoa taustoista ja riippuvuuksista), heinäkuu 2008, <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000697/0000.pdf>

⁽²⁰⁾ Autorité de la concurrence française, Avis 11-A-02 du 20 janvier 2011 (Ranskan kilpailuviranomaisen lausunto 11-A-02, annettu 20 päivänä tammikuuta 2011).

- (49) Lisäksi nämä asianomaiset huomauttivat, että sähköisen rahapelitoiminnan kate on huomattavasti pienempi kuin fyysisen rahapelitoiminnan kate, koska sähköisen toiminnan harjoittajien välinen kilpailu on kovaa eikä tällaista kilpailua ole fyysisten kasinoiden välillä. Siksi sähköisten kasinoiden katteet ovat huomattavasti pienemmät tarkasteltaessa voitonjakosuhdetta eli sitä, millainen prosenttiosuus vedonlyöntisummista maksetaan takaisin asiakkaille. Lisäksi fyysiset kasinot voivat tarjota muita sivupalveluja ja saada sivutulota esimerkiksi kasinohotelleista, baareista tai ravintoloista, joita sähköisessä ympäristössä ei ole. Koska siis fyysisen rahapelitoiminnan harjoittajat voivat saada rahapelitoiminnastaan sähköisen toiminnan harjoittajia suuremmat voitot, verokantojen ero olisi perusteltu "taloudellisen maksukyvyyn" periaatteen nojalla, jonka mukaan niitä, jotka kykenevät kantamaan suuremman verotaakan, pitäisi verottaa enemmän.
- (50) Edellä esitettyjen perustelujen lisäksi jotkin asianomaiset totesivat myös, että vaikka Tanskan toimenpide katsottaisiinkin valikoivaksi, valikoivuus olisi perusteltu verojärjestelmän luonteen ja yleisen rakenteen nojalla. Tanskan erilaisten verokantojen tarkoituksena oli varmistaa, että sähköisen toiminnan harjoittajat hakisivat tanskalaista toimilupaa ja maksaisivat siten tulevaisuudessa veroja Tanskaan, sekä turvata samalla Tanskan rahapelilainsäädännössä vahvistettujen kuluttajansuojatavoitteiden saattaminen.
- (51) Tältä osin osa asianomaisista viittasi vuonna 1998 annettuun komission tiedonantoon valtioneuvoston sääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen⁽²¹⁾. Sen mukaan verojärjestelmän olemassaolo on perusteltu valtion menojen rahoittamiseen tarkoitettujen varojen keruulla. Tällä perusteella ne katsoivat, että tavoitetta, joka koskee sähköisten rahapelipalvelujen tarjoamisesta Tanskassa asuville henkilöille saatavien verotulojen optimointia, ei muuten saavutettaisi ilmoitetussa laissa sähköiselle rahapelaamiselle vahvistettua verokantaa korkeammalla verokannalla.
- Tanskan viranomaisten kannan vastaiset kolmansien osapuolten huomautukset
- (52) Edellä esitetyistä perusteluista poiketen muut kolmannet osapuolet – jotka olivat pääasiassa fyysisen toiminnan harjoittajia – toimittivat Tanskan viranomaisten kannan vastaisia huomautuksia.
- (53) Nämä asianomaiset katsoivat yleisesti, että Tanskan verojärjestelmää olisi pidettävä valikoivana, koska järjestelmässä otetaan käyttöön eriyvä verokohtelu kahdelle yritysryhmälle, jotka ovat kyseisen toimenpiteen tavoitteiden kannalta toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa. Nämä asianomaiset katsoivat,
- että sähköiset ja fyysiset kasinot harjoittavat kilpailevaa toimintaa yksillä ja samoilla markkinoilla ja ovat siksi toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa.
- (54) Tämän kantansa tueksi ne totesivat, että sähköiset ja fyysiset kasinot tarjoavat samankaltaisia rahapelipalveluja. Kasinopelien sääntöjä pitäisi pitää samoina, ja virtuaalinen vuorovaikutus sähköisen pelipöydän hoitajan tai muiden sähköiseen peliin osallistuvien pelaajien kanssa on verrattavissa todelliseen vuorovaikutukseen fyysisissä kasinoissa. Fyysisen rahapelikoneiden valmistajat valmistavat sähköiseen käyttöön samat mallit kuin fyysiseenkin käyttöön. Sen vuoksi tekniikan näkökulmasta sähköisten ja fyysisen kasinopelien teknologiset alustat, kuvaukset, ominaisuudet, formaatit ja parametrit ovat täysin samantyyppiset.
- (55) Lisäksi asianomaiset totesivat, että sähköisten ja fyysisen kasinopelipalvelujen käyttäjien kuluttajaprofiilit ovat samantyyppiset. Siksi sähköistä ja fyysistä rahapelaamista ei pitäisi erottaa toisistaan kuluttajanäkökulman perusteella.
- (56) Joidenkin asianomaisten mielestä sähköistä rahapelaamista ei olisi pidettävä fyysisestä rahapelaamisesta poikkeavana toimintana, vaan sähköisiä kasinoita pitäisi yksinkertaisesti pitää toisena kanavana, jonka kautta pelaajille tarjotaan pelejä.
- (57) Edellä esitettyjen perustelujen lisäksi asianomaiset katsoivat, että nykyisiä rahapelimarkkinoita olisi pidettävä sisämarkkinoina, joilla on tapahtumassa suuri muutos, jolle on ominaista pelaajien voimakas siirtyminen fyysisistä kasinoista sähköisiin kasinoihin. Tälle viimeaikaiselle kehitykselle on monia mahdollisia syitä, kuten jatkuvasti lisääntyvä Internetin käyttö, sähköisten kasinoiden pienet toimintakustannukset kaikilla tasoilla (tilat, henkilöstö ja kiinteät kulut) sekä se, että uuden teknologian kehittymisen ansiosta sähköiset kasinot voivat tarjota sähköisiä pelipalveluja rajoituksetta vuorokauden ympäri missä tahansa.
- (58) Asianomaiset ennustivat, että tämä markkinaosuussiirtymä fyysisistä kasinoista sähköisiin kasinoihin kasvaa tulevaisuudessa. Syitä tähän ovat teknologian nopea kehitys, kaupalliset aloitteet ja sähköiselle liiketoiminnalle tyypillinen markkinoille tunkeutuminen, joiden vuoksi tästä rahapelialan sektorista on tullut äärimmäisen dynaaminen ja nopeasti muuttuva. Ne viittasivat tältä osin myös ratkaisuehdotukseen, jonka julkisasiamies Bot antoi asiassa Liga Portuguesa de Futebol Profissional⁽²²⁾ ja jonka mukaan uudet viestintävälineet vaikuttavat alaan niin, että uhka- ja rahapelejä, joita voitiin ennen pelata vain tietyissä tiloissa, voidaan pelata nyt milloin ja missä tahansa uuden teknologian, kuten puhelinten, interaktiivisen television ja Internetin kehityksen vuoksi.

⁽²¹⁾ Komission tiedonanto valtioneuvoston sääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen, EYVL C 384, 10.12.1998, 26 kohta.

⁽²²⁾ Julkisasiamies Botin ratkaisuehdotus (14. lokakuuta 2008) asiassa C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, Kok 2009, s. I-10447, 41 kohdasta alkaen.

(59) Asianomaiset viittasivat myös vuonna 2006 tehtyyn komission tutkimukseen rahapelipalveluista sisämarkkinoilla⁽²³⁾. Sen mukaan kasinojen rahapelit ovat tulevaisuudessa yhä useammin palvelin pohjaisia, sillä rahapelikoneissa siirrytään käyttämään enenevässä määrin ladattavia peliohjelmistoja⁽²⁴⁾. Tämän kehityksen odotetaan tuovan mukanaan uudenlaisia hybridipelipaikkoja.

(60) Edellä esitetyn väitteensä perusteella asianomaiset katsoivat toimenpiteen olevan valikoiva, sillä sähköisten ja fyysisten kasinojen harjoittama toiminta on toisiinsa rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa. Valikoivuutta ei voida myöskään perustella verojärjestelmän rakenteella. Lisäksi asianomaiset katsoivat, ettei korkeamman verokannan soveltaminen vähennä sähköisen toiminnan harjoittajien halukkuutta hakea toimilupaa Tanskassa.

(61) Ne eivät myöskään pitäneet Tanskan viittausta muiden jäsenvaltioiden kansallisiin verojärjestelmiin kelvollisena perusteluna tarpeelle houkutellessa sähköisen kasinotoiminnan harjoittajia, koska vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kaikkien perustelujen olisi perustuttava yksinomaan kansalliseen verojärjestelmään⁽²⁵⁾. Lisäksi tuomioistuimet ovat jatkuvasti hylänneet Tanskan viranomaisten esittämän väitteen siitä, että tiettyihin yrityksiin sovellettavaa verokantaa on alennettava kilpailun lisäämiseksi markkinoilla.

6. TANSKAN HUOMAUTUKSET KOLMANSIEN OSAPUOLTEN HUOMAUTUKSISTA

(62) Tanskan viranomaiset toistivat kantansa, jonka mukaan ilmoitettu toimenpide ei ole valikoiva eikä valtioneuvoston tukea, ja huomauttivat kaikkien huomautuksia esittäneiden hallitusten tukevan niiden näkemystä siitä, että sääntelynäkökulmasta fyysiset ja sähköiset kasinot on erotettava toisistaan.

(63) Tanskan viranomaiset huomauttivat myös, että menetelmä, jolla merkitykselliset markkinat on määritelty SEUT-sopimuksen 101–102 artiklan soveltamiseksi, on tarkoitettu yksityisyrittäjille ja perustuu arvioon tuotteen korvattavuudesta kysynnän ja tarjonnan näkökulmasta, minkä vuoksi sitä ei pitäisi käyttää arvioitaessa, onko toimenpide valtioneuvoston tukea. Tämän menetelmän käyttäminen ylittäisi niiden valtioneuvoston sääntöjen rajat, joita sovelletaan esillä olevassa asiassa jäsenvaltion verotusvaltaan.

(64) Tanskan viranomaiset katsoivat, että sähköinen rahapelaaminen olisi erotettava fyysisestä rahapelaamisesta. Ne viittasivat tältä osin myös komission kantaan, jonka se on hyväksynyt yrityskeskittymää koskevissa menettelyissä

ja jonka mukaan rahapelikoneet (jackpot-koneet, rahakoneet ja käteisvoittokoneet tai viihteen ja rahapalkinnon yhdistävät koneet (niin sanotut AWP-koneet)) muodostavat erilliset tuotemarkkinat⁽²⁶⁾. Ne mainitsivat myös muun muassa Ranskan kilpailuviranomaisen päätöksen, jonka mukaan fyysisen pokerin markkinat eroavat sähköisen pokerin markkinoista, sillä fyysinen pokeri edellyttää oman käyttäytymisen hallintaa ja muiden pelaajien tarkkailua ja siihen liittyy usein suurempia kustannuksia ja maantieteellisiä rajoituksia⁽²⁷⁾. Tanskan viranomaiset viittasivat myös Yhdistyneen kuningaskunnan kilpailuviranomaisen päätökseen, jossa toimiluvan saaneet vedonlyöntitoimistot erotetaan puhelin- ja internetvedonlyöntipalveluista⁽²⁸⁾.

(65) Tuotemarkkinoiden eroista Tanskan viranomaiset huomauttivat, että monien kolmansien osapuolten mukaan pelikasinoilla tarjotaan ylimääräisiä – ja huomattavasti kalliimpia – palveluja. Sosiologisesta näkökulmasta Tanskan viranomaiset toistivat katsovansa, että etäyhteyttä käyttävät pelaajat ja fyysisesti läsnä olevat pelaajat ovat erilaisia kuluttajia, mikä todetaan myös komission tuoreessa, 24 päivänä maaliskuuta 2011 julkaistussa vihreässä kirjassa sisämarkkinoilla sähköisesti välitettävistä rahapeleistä. Sen mukaan sähköisten rahapeliin pelaajien kuluttajaprofiili vaikuttaa poikkeavan perinteisten kasinojen tai vedonlyöntitoimistojen asiakkaiden profiilista.⁽²⁹⁾

(66) Tanskan viranomaiset toistivat myös, että sähköisen toiminnan harjoittajien voitonjakosuhte on huomattavasti korkeampi niiden edullisempien toimintakustannusten vuoksi. Lisäksi ne huomauttivat, että sähköisten ja fyysisten kasinojen välillä on eroja, jotka liittyvät käytettyjen ohjelmistojen teknisiin näkökohtiin, toimilupien myöntämisestä koskeviin erilaisiin määräyksiin sekä fyysisten kasinojen paikalliseen valta-asemaan.

(67) Tanskan viranomaiset kiistivät myös tiettyjen asianomaisten tulkinnan edellä mainitusta ratkaisuehdotuksesta, jonka julkisasiamies Bot antoi asiassa Liga Portuguesa. Ne huomauttivat, että tässä palvelujen tarjoamisen vapautteen liittyvässä ratkaisuehdotuksessa hyväksytään ajatus siitä, että etäyhteyden varassa pelattavia rahapelejä tarjoavien toiminnanharjoittajien olisi katsottava olevan erilaisessa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa kuin fyysisiä rahapelipalveluja tarjoavien toiminnanharjoittajien.

(68) Tanskan viranomaiset kuitenkin myönsivät, että tietynlaiset sähköiset rahapelipalvelut voivat silti olla toinen myyntitapa, kuten vedonlyöntipalvelujen tapauksessa.

⁽²³⁾ Swiss Institute of Comparative Law, Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union (Tutkimus rahapelipalveluista Euroopan unionin sisämarkkinoilla), Euroopan komissio 2006.

⁽²⁴⁾ Sama, s. 1403.

⁽²⁵⁾ Asia T-308/00, Salzgitter AG v. Euroopan yhteisöjen komissio, Kok. 2004, s. II-1933, 81 kohta.

⁽²⁶⁾ Komission päätös, tehty 14 päivänä maaliskuuta 2003, COMP/M.3109, Candover/Cinven/Gala, 16 kohta.

⁽²⁷⁾ Autorité de la concurrence française, Avis n° 11-A-02 du 20 janvier 2011 relatif au secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne (Ranskan kilpailuviranomaisen lausunto 11-A-02, annettu 20 päivänä tammikuuta 2011, sähköisten raha- ja uhkapelien alasta).

⁽²⁸⁾ Yhdistyneen kuningaskunnan kilpailuvirasto (Office of Fair Trading), päätös ME/1716-05, tehty 15 päivänä elokuuta 2005, kauppatapahtumasta, jossa William Hill osti Stanley plc:n toimiluvan saaneet vedonlyöntitoimistot.

⁽²⁹⁾ Euroopan komissio, Vihreä kirja sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla, KOM(2011) 128 lopullinen, s. 3.

- (69) Ilmoitetun lain tavoitteiden osalta Tanskan viranomaiset kiistivät tiettyjen asianomaisten perustelun, jonka mukaan ilmoitetulla lailla pyrittäisiin houkuttelemaan ulkomaisia rahapelipalvelujen tarjoajia. Hallituksen tavoitteet on sen sijaan lueteltu rahapelilaisissa. Uuden lain yleinen tavoite ei myöskään muutu: tavoitteena on saada tuloja rahapeliamisesta kuten mistä tahansa vastaavasta järjestelmästä, jolla kerätään tuloja julkisen talouden rahoittamiseksi.
- (70) Tanskan viranomaiset hyväksyivät myös joidenkin asianomaisten näkemyksen siitä, että verovelvollisen maksukykyä voitaisiin pitää käypänä perusteena. Tässä tapauksessa sähköisen rahapelitoiminnan harjoittajien taloudelliset valmiudet ovat selvästi heikkommat.
- (71) Lisäksi Tanskan viranomaiset huomauttivat, että sähköisten rahapelien verotusjärjestelmä on suunniteltu takaamaan mahdollisimman suuret tulot. Sen vuoksi sähköisten rahapelien alhaisempi verokanta ilmentää tarvetta tasapainottaa ilmoitetussa laissa vahvistetut neljä tavoitetta ja verotulojen maksimointitarve.

7. TOIMENPITEEN ARVIOINTI

7.1 SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun valtiontuen olemassaolo

- (72) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa määrätään, että jäsenvaltion myöntämä tuki valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

7.1.1 Valtion varat

- (73) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että tuki on jäsenvaltion myöntämää tai valtion varoista myönnettyä. Verotulojen menettäminen vastaa valtion verovarojen käyttämistä.
- (74) Tarkasteltavana olevassa asiassa yksikään osapuoli – sen enempää Tanskan viranomaiset, kantelijat kuin kolmannet osapuoletkaan – ei ole kiistänyt sitä, että kyse on valtion varoista.
- (75) Sallimalla sähköisen rahapelitoiminnan harjoittajien maksaa veroa suhteellisen alhaisen verokannan mukaan eli 20 prosenttia bruttopelituloista⁽³⁰⁾ Tanskan viranomaiset luopuvat tuloista, jotka ovat valtion varoja. Siksi komissio katsoo, että tarkasteltava toimenpide aiheuttaa valtion varojen menetystä ja on siksi valtion varoista myönnettyä tukea.

⁽³⁰⁾ Katso johdanto-osan 15–16 kappale edellä.

7.1.2 Etu

- (76) Toimenpiteen on myös tuotettava taloudellista etua vastaanottajalle. Edun käsite kattaa paitsi myönteiset vaikutukset myös toimenpiteet, jotka pienentävät eri tavoin yrityksen normaaleja kuluja⁽³¹⁾.
- (77) Esillä olevassa asiassa yksikään osapuoli – sen enempää Tanskan viranomaiset, kantelijat kuin kolmannet osapuoletkaan – ei ole kiistänyt sitä, että toimenpide tuottaa etua.
- (78) Rahapeliverolain mukaan sähköisiä rahapelejä tarjoavien yritysten on maksettava veroa 20 prosenttia bruttopelituloistaan. Tämä verokanta on huomattavasti fyysisen rahapelitoiminnan harjoittajiin sovellettavaa verokantaa alhaisempi. Näin ollen sähköistä rahapelitoimintaa harjoittavat yritykset saavat etua alhaisemman verotuksen muodossa. Tästä seuraa, että tarkasteltavana oleva toimenpide tuottaa etua sähköisiä rahapelipalveluja tarjoaville yrityksille.

7.1.3 Kilpailun vääristyminen ja vaikutus kauppaan

- (79) SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan mukaan toimenpiteen on vaikutettava EU:n jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua. Nyt käsiteltävässä asiassa Tanskaan sijoittautuviin sähköisten rahapelipalvelujen tarjoajiin kohdistuu kilpailua ja ne osallistuvat yhteisön sisäiseen kauppaan. Sen vuoksi rahapeliverolaki, jonka nojalla sähköisiä rahapelipalveluja tarjoavat Tanskan yritykset saavat suotuisampaa verokohdetta, vaikuttaa vääjäämättä yhteisön sisäiseen kauppaan ja vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua.

7.1.4 Valikoivuus

- (80) Jotta toimenpidettä voidaan pitää SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtiontuen, sen pitää olla valikoiva ja suosia tiettyjä yrityksiä tai tuotannonalaa.
- (81) Oikeuskäytännössä vakiintunut tapa tulkita valikoivuutta on se, että toimenpide on valikoiva, jos sen ”tarkoituksena on vapauttaa osittain kyseiset yritykset lakisääteisistä pakollisista maksuista koostuvan yleisen sosiaaliturvajärjestelmän tavanomaisen soveltamisen mukaisista maksuista”⁽³²⁾. Tästä seuraa, että toimenpide on valikoiva, jos sen seurauksena poiketaan yleisen verokehyksen soveltamisesta. Oikeuskäytännön mukaan on arvioitava

⁽³¹⁾ Asia 30/59, De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg v. Euroopan hiili- ja teräsyhteisön korkea viranomainen, Kok. 1961, s. III-19.

⁽³²⁾ Asia 173/73, Italian tasavalta v. Euroopan yhteisöjen komissio, Kok. 1974, s. 709, tiivistelmän 3 kohta.

sitä, suosiiko jokin toimenpide jotakin yritystä verrattuna muihin, jotka ovat kyseisellä järjestelmällä tavoitellun päämäärän kannalta siihen rinnastettavassa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa ⁽³³⁾.

- (82) Oikeuskäytännössä todetaan, että jos toimenpiteen katsotaan poikkeavan yleisestä verojärjestelmästä, sitä on tutkittava ja tältä pohjalta on määritettävä, johtuuko poikkeama kyseisen verojärjestelmän luonteesta tai yleisestä rakenteesta ⁽³⁴⁾. Toisin sanoen kyse on siitä, onko kyseinen toimenpide, joka vaikuttaa lähtökohtaisesti valikoivalta, verojärjestelmän rakenteen nojalla perusteltu ⁽³⁵⁾.

Viitekehys

- (83) Esillä olevassa asiassa viitekehukseksi olisi määriteltävä Tanskan rahapelitoiminnan verojärjestelmä. Rahapeliverolain tarkoituksena on säännellä kaiken Tanskassa tarjotun tai järjestetyn rahapelitoiminnan verotusta riippumatta siitä, onko kyse sähköisestä vai fyysisestä toiminnasta. Siksi nyt tarkasteltavaa toimenpidettä (eli sähköistä rahapelitoimintaa suosivaa eriyvää verokohtelua) pitäisi arvioida tätä viitekehystä vasten.

Yleisestä verojärjestelmästä poikkeaminen

- (84) Se, että ilmoitetussa laissa säädetään, että sähköisissä kasinoissa pelipalveluja tarjoavilta toimiluvanhaltijoilta peritään veroa 20 prosenttia niiden bruttopelituloista, kun taas fyysisissä kasinoissa pelipalveluja tarjoavilta toimiluvanhaltijoilta veloitetaan perusmaksuna 45 prosenttia niiden bruttopelituloista ja tietyn rajan jälkeen lisämaksuna 30 prosenttia niiden bruttopelituloista, herättää kysymyksen siitä, pitäisikö eri tavoin verotettavien sähköisen ja fyysisen rahapelitoiminnan harjoittajien katsoa olevan tosiasiallisesti ja oikeudellisesti toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa.
- (85) Tältä osin Tanskan viranomaiset ovat jatkuvasti todenneet, että sähköinen ja fyysinen rahapelitoiminta eivät ole tosiasiallisesti ja oikeudellisesti toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa alustojen, kustannusten, katteiden, sosiaalisen kokemuksen, toimittajien ja tuotteiden osalta.

⁽³³⁾ Asia C-88/03, Portugalin tasavalta v. Euroopan yhteisöjen komissio, Kok. 2006, s. I-7115, 54 kohta; asia C-172/03, Wolfgang Heiser v. Finanzamt Innsbruck, Kok. 2005, s. I-1627, 40 kohta; asia C-169/08, Presidente del Consiglio dei Ministri v. Regione Sardegna, Kok. 2009, I-10821, 61 kohta.

⁽³⁴⁾ Asia C-487/06 P, British Aggregates Association v. komissio, Kok. 2008, s. 10515,83 kohta.

⁽³⁵⁾ Asia 173/73, Italian tasavalta v. Euroopan yhteisöjen komissio, Kok. 1974, s. 709, 15 kohta; komission tiedonanto valtioneuvoston soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen, EYVL C 384, 10.12.1998, 23 kohta.

- (86) Lisäksi ne ovat painottaneet muiden asianomaisten tavoin näiden kahden toiminnanharjoittajaryhmän välistä eroa viittaamalla siihen, että sähköisiin kasinoihin kohdistuu kovaa kilpailua, kun taas fyysiset kasinot eivät kohtaa kilpailua.

- (87) Vaikka sähköisen ja fyysisen rahapelitoiminnan harjoittajien välillä onkin objektiivisesti arvioiden monia eroja (kuten fyysisen ja sähköisen pelitavan välinen ero), komissio katsoo, ettei edellä mainittujen sähköisten ja fyysisten pelikasinojen erojen perusteella voida katsoa, että näiden kahden eri yritystyyppin välillä olisi tosiasiallisesti ja oikeudellisesti olennainen ja ratkaiseva ero.

- (88) Komissio huomauttaa tältä osin, että fyysisen ja sähköisen rahapelitoiminnan harjoittajien tarjoamat pelit ovat samanlaisia. Niin fyysisen kuin sähköisenkin rahapelitoiminnan harjoittajien tarjoamat pelit – kuten ruletti, baccarat, punto banco, blackjack, pokeri ja pelikonepelit – ovat samaa rahapelitoimintaa riippumatta siitä, tapahtuuko pelaaminen fyysisessä vai sähköisessä ympäristössä. Lisäksi tekniikan näkökulmasta sähköisten ja fyysisten kasinopelien teknologiset alustat, formaatit ja parametrit näyttäisivät olevan toisiinsa rinnastettavissa.

- (89) Tältä osin komissio katsoo, että sikäli kuin kyse on rahapelitoiminnan verotuksesta, sähköinen rahapelitoiminta on samantyyppisten rahapelien toinen jakelukanava. Komissio perustelee tätä kantaansa sillä, että sähköiset kasinot ovat tehneet huomattavasti työtä jäljitelläkseen fyysisten kasinoiden tarjoamaa kokemusta, jotta sähköiseen peliin osallistuvista henkilöistä tuntuisi siltä kuin he pelaisivat fyysisessä kasinossa eivätkä virtuaaliympäristössä.

- (90) Tanskan viranomaiset ovat perustelleet näkemystään, jonka mukaan sähköinen ja fyysinen rahapelitoiminta eivät ole tosiasiallisesti ja oikeudellisesti toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa, viittaamalla muun muassa Yhdistyneen kuningaskunnan kilpailuviraston päätökseen, jossa toimiluvan saaneet vedonlyöntitoimistot erotetaan puhelin- ja internetvedonlyöntipalveluista ⁽³⁶⁾. Tämä viittaus on kuitenkin ristiriidassa sen kanssa, että Tanskan viranomaisten mukaan sähköisessä ja ei-sähköisessä vedonlyönnissä on kyse samasta palvelusta ⁽³⁷⁾. Tältä osin on myös ristiriitaista, että Tanskan viranomaiset pitävät sähköisiä ja ei-sähköisiä vedonlyöntipalveluja samanlaisena toimintana ja verottavat niitä samalla tavalla, kun taas muuta sähköistä ja fyysistä rahapelitoimintaa pidetään eri toimintoina ja verotetaan eri tavoin.

⁽³⁶⁾ Katso alaviite 28.

⁽³⁷⁾ Rahapeliverolain 6 §.

- (91) Tanskan viranomaiset viittasivat myös asiassa *Candover-Cinven-Gala* tehtyyn päätökseen⁽³⁸⁾, jonka mukaan rahapelikoneet (jackpot-koneet, rahakoneet ja käteisvoittokoneet tai AWP-koneet) muodostavat itsenäiset tuotemarkkinat⁽³⁹⁾. Tämä päätös ei koskenut valtiontukisääntöjen soveltamista eikä valikoivuutta, mutta on silti huomattava, että vaikka päätöksessä todetaan, että pelikoneet (jackpot-koneet, rahakoneet, käteisvoittokoneet tai viihteen ja rahapalkinnon yhdistävät koneet (AWP-koneet)) muodostavat erilliset tuotemarkkinat, siinä myös todetaan, että niitä voidaan pitää rahapelikonaisuutena paikoissa, joissa ne sijaitsevat, eli kasinoilla, bingoklubeilla, pelihalleissa, anniskeluravintoloissa, vedonlyöntitoimistoissa jne.⁽⁴⁰⁾
- (92) Myöskään väitteet kuluttajien sosioekonomisiin profiileihin, riippuvuusriskeihin tai markkinoiden kehitykseen liittyvistä eroista eivät riitä osoittamaan, että sähköinen rahapelaaminen ja fyysinen rahapelaaminen olisivat kaksi erillistä toimintatyyppiä, jotka eivät ole oikeudellisesti ja tosiasiallisesti toisiinsa rinnastettavissa. Osa tutkimuksista, joihin niin Tanskan viranomaiset kuin kantelijatkin viittasivat, vaikuttaa sisältävän havaintoja, joilla voidaan perustella vastakkaisia päätelmiä. Näin ollen Tanskan viranomaiset väittivät, että vuonna 2006 tehty komission tutkimus rahapelipalveluista sisämarkkinoilla⁽⁴¹⁾ osoittaa, että sähköisten rahapelien ja fyysisten rahapelien markkinat ovat toisistaan erilliset⁽⁴²⁾. Osa asianomaisista lainasi puolestaan samaa tutkimusta⁽⁴³⁾ osoittaakseen, että sähköisten rahapelien markkinoita ei saisi pitää uusina markkinoina vaan ne olisi nähtävä tuloksena samojen rahapelimarkkinoiden kehityksestä, joka tuo mukanaan uudenlaisia hybridipelipaikkoja⁽⁴⁴⁾.
- (93) Ristiriitaisia havaintoja on myös Tanskan sosiaalialan tutkimuskeskuksen (Det Nationale Forskningscenter for Velfærd)⁽⁴⁵⁾ tutkimuksessa, johon Tanskan viranomaiset ja kantelijat viittasivat. Tanskan viranomaiset väittivät, että fyysisten kasinoiden pelaajat eroavat sähköisten kasinoiden pelaajista iältään, sukupuoleltaan ja koulutustasoltaan, kun taas kantelijat tekivät saman tutkimuksen perusteella vastakkaisen johtopäätöksen ja totesivat tutkimuksen osoittavan, ettei fyysisissä tai sähköisissä kasinoissa pelaavien kuluttajien profiileissa ole suuria eroja. Kantelijat katsoivat tutkimuksen osoittavan, että rahapelien pelaajat ovat sekä fyysisissä että sähköisissä kasinoissa tyypillisesti samoja 18–24-vuotiaita nuoria miehiä⁽⁴⁶⁾.
- (94) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että sähköisten ja fyysisten kasinoiden olisi katsottava olevan oikeudellisesti ja tosiasiallisesti toisiinsa rinnastettavassa tilanteessa. Koska sähköiseen ja fyysiseen rahapelaamiseen liittyvät samat riskit, ilmoitetulla toimenpiteellä puututaan sekä sähköiseen että fyysiseen rahapelaamiseen. Tarkasteltavalla toimenpiteellä otetaan käyttöön eriävä verokohdeltu, joka suosii sähköisen pelitoiminnan harjoittajia fyysisten kasinoiden kustannuksella. Siksi tarkasteltavana olevaa toimenpidettä olisi lähtökohtaisesti pidettävä valikoivana SEUT-sopimuksen 107 artiklassa tarkoitettulla tavalla, sillä sen seurauksena poiketaan yleisestä verojärjestelmästä.
- Poikkeaman perusteleminen verojärjestelmän rakenteella
- (95) Sitä, voidaanko lähtökohtaisesti valikoivalta vaikuttavaa toimenpidettä perustella järjestelmän luonteella ja yleisellä rakenteella, on arvioitava olemassa olevan oikeuskäytännön valossa. Toimenpiteen valikoivuutta voidaan perustella verojärjestelmän pääperiaatteilla tai perusteilla.
- (96) Tanskan viranomaiset katsoivat tältä osin, että kyseisen alan erityispiirteiden vuoksi sähköisen pelitoiminnan harjoittajia suosiva eriävä verokohdeltu on ainoa tapa taata verojärjestelmän tehokkuus. Korkeampi verokanta vähentäisi sähköisen pelitoiminnan harjoittajien halukkuutta hakea tanskalaista toimilupaa, kun taas alhaisemman verokannan soveltaminen kaikkiin toiminnanharjoittajiin rikkoisi yleistä tavoitetta pitää rahapelaamisen määrä kohtuullisena.
- (97) Tanskan viranomaiset ovat myös todenneet, että sähköisen pelitoiminnan harjoittajien taloudelliset edellytykset, joiden ne väittävät olevan fyysisen kasinotoiminnan harjoittajien edellytyksiä heikommat, ovat peruste näiden kahden toiminnanharjoittajaryhmän erilaisille verokannoille.
- (98) Edellä esitettyjen perustelujen valossa komissio muistuttaa, että oikeuskäytännön⁽⁴⁷⁾ ja valtiontukisääntöjen soveltamista yritysten välittömään verotukseen koskevan komission tiedonannon⁽⁴⁸⁾ mukaan jäsenvaltion on osoitettava, johtuuko tarkasteltavana oleva toimenpide kyseisen verojärjestelmän perus- tai pääperiaatteista. Valtiontukikiellon periaatteesta voidaan poiketa, jos poikkeaminen perustuu kyseisen verojärjestelmän luonteeseen tai yleiseen rakenteeseen. Siksi sitä on tulkittava tiukasti⁽⁴⁹⁾.

⁽³⁸⁾ Katso johdanto-osan 64 kappale edellä.

⁽³⁹⁾ Katso alaviite 26.

⁽⁴⁰⁾ Sama.

⁽⁴¹⁾ Swiss Institute of Comparative Law, Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union (Tutkimus rahapelipalveluista Euroopan unionin sisämarkkinoilla), 2006.

⁽⁴²⁾ Katso Tanskan viranomaisille lähetettyyn tietopyyntöön 20 päivänä lokakuuta 2010 annetut vastaukset, kohta 2.10, sekä Tanskan viranomaisten 14 päivänä tammikuuta 2011 lähettämät huomautukset, s. 9, 42 kohta.

⁽⁴³⁾ Katso Tanskan rahapeliautomaattiyhdistyksen ja Royal Casinon 18 päivänä helmikuuta 2011 lähettämät huomautukset, s. 1.

⁽⁴⁴⁾ Sama, s. 1403.

⁽⁴⁵⁾ Socialforskningsinstitutet-laitoksen tekemä tutkimus, 2007.

⁽⁴⁶⁾ Katso esimerkiksi yhdeksän kreikkalaisen kasinon 21 päivänä helmikuuta 2011 lähettämät huomautukset, s. 18.

⁽⁴⁷⁾ Asia 173/73, Italian tasavalta v. Euroopan yhteisöjen komissio, Kok. 1974, s. 709, 15 kohta.

⁽⁴⁸⁾ Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta yritysten välittömään verotukseen, EYVL C 384, 10.12.1998, 23 kohta.

⁽⁴⁹⁾ Yhdistetyt asiat T-127/99, T-129/99 ja T-148/99, Diputación Foral de Álava ym. v. komissio, Kok. 2002, s. II-1275, 250 kohta.

- (99) Näin ollen Tanskan viranomaisten on osoitettava, että kyseinen verotoimenpide on verojärjestelmän rakenteen nojalla perusteltu. Tanskan viranomaiset eivät kuitenkaan esittäneet riittäviä ja vakuuttavia todisteita siitä, että laajan ryhmän (rahapelitoiminnan harjoittajat) tietyn segmentin (sähköisen toiminnan harjoittajat) verokannan alentaminen keinona varmistaa, että jälkimmäinen joukko hakee toimilupaa, perustuisi verojärjestelmän periaatteisiin ja rakenteeseen. Varsinkin tavoitetta, joka koskee ulkomaisten sähköisten rahapelipalvelujen tarjoajien houkuttelemista Tanskaan Tanskan sääntöjen piiriin, olisi pidettävä yleisenä poliittisena tavoitteena, joka ei kuulu verojärjestelmän rakenteeseen.
- (100) Myöskään sähköisen rahapelitoiminnan harjoittajien heikompa maksukykyä koskevan väitteen osalta Tanskan viranomaiset eivät osoittaneet, että sähköisen ja fyysisen kasinotoiminnan kannattavuudessa olisi ero, joka olisi peruste eriaivälle verotukselle. Tanskan viranomaiset eivät myöskään osoittaneet taloudellisen maksukyvyn olevan niiden yritysten välittömään verotusjärjestelmään kuuluva periaate, jolla voitaisiin perustella tässä tapauksessa sähköisten ja fyysisten kasinojen eriaiva verokohtelu.
- (101) Edellä esitetystä seuraa, ettei komissio katso ilmoitetun lain valikoivuuden olevan perusteltu verojärjestelmän rakenteen nojalla.

7.1.5 Johtopäätös

- (102) Edellä esitetyn perusteella komissio katsoo, että SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa vahvistetut kriteerit täyttyvät ja että toimenpide, jolla sähköisen rahapelitoiminnan harjoittajille asetetaan alhaisempi verokanta, on valtiontukea Tanskaan sijoittautuneille sähköisten rahapelipalvelujen tarjoajille.

7.2 Toimenpiteen soveltuvuus sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla

- (103) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 2 ja 3 kohdassa määrätään, milloin tietyt tukitoimenpiteet soveltuvat sisämarkkinoille ja millaista tukea voidaan pitää sisämarkkinoille soveltuvana.
- (104) Komissio katsoo, että tarkasteltavana oleva toimenpide voidaan katsoa sisämarkkinoille soveltuvaksi SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan mukaisen poikkeuksen nojalla, jonka mukaan sisämarkkinoille soveltuvana voidaan pitää ”tukea tietyn taloudellisen toiminnan tai talousalueen kehityksen edistämiseen, jos tuki ei muuta kaupankäynnin edellytyksiä yhteisen edun kanssa ristiriitaisella tavalla”.
- (105) Komissio huomauttaa, ettei toimenpide kuulu voimassa olevien SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c

alakohtaan soveltamista koskevien suuntaviivojen soveltamisalaan. Siksi sitä on arvioitava suoraan tämän sopimuskohtaan valossa. Jotta tukitoimenpide soveltuisi SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla sisämarkkinoille, sillä on pyrittävä yhteisen edun mukaiseen tavoitteeseen tarpeellisella ja oikeasuhteisella tavalla. Arvioidessaan toimenpiteen soveltuvuutta sisämarkkinoille komissio vertaa sitä, miten toimenpide edistää yhteisen edun mukaisen tavoitteen saavuttamista, sen mahdollisiin kielteisiin sivuvaikutuksiin, kuten kaupan ja kilpailun vääristymiseen. Tämä arviointi perustuu kolmivaiheiseen tarkasteluun. Kahdessa ensimmäisessä vaiheessa tarkastellaan valtiontuen myönteisiä vaikutuksia ja kolmannessa vaiheessa tarkastellaan haittavaikutuksia ja verrataan hyötyjä ja haittoja⁽⁵⁰⁾. Arvioinnin rakenne on seuraavanlainen:

- 1) Onko tukitoimenpiteellä hyvin määritelty yhteisen edun mukainen tavoite?
- 2) Onko tuella hyvät edellytykset saavuttaa yhteisen edun mukainen tavoite, eli puututaanko sillä markkinoiden toimintapuutteeseen tai edistetäänkö sillä muuta tavoitetta? Erityistä huomiota kiinnitetään seuraaviin kysymyksiin:
 - a) Onko tukitoimenpide tarkoituksenmukainen väline, eli onko olemassa muita, parempia välineitä?
 - b) Onko tuella kannustevaikutus, eli muuttaako se mahdollisten tuensaajien käyttäytymistä?
 - c) Onko tukitoimenpide oikeasuhteinen, eli voitaisiinko sama muutos käyttäytymisessä saavuttaa pienemmällä tuella?
- 3) Onko tuen kilpailua vääristävä ja kauppaan kohdistuva vaikutus rajallinen, niin että sen yleisvaikutus on myönteinen?

7.2.1 Yhteisen edun mukainen tavoite

- (106) Tanskan viranomaiset selittivät päättäneensä uudistaa nykyistä rahapeli- ja vedonlyöntipalveluista annettua lainsäädäntöä korvatakseen olemassa olevan monopolijärjestelmän säännellyllä ja osittain vapautetulla järjestelmällä. Vapauttamisen katsottiin olevan tarpeen, jotta Tanska muun muassa noudattaisi EU:n lainsäädäntöä komission aloitettua rikkomismenettelyn ja lähetettyä 23 päivänä maaliskuuta 2007 perustellun lausunnon⁽⁵¹⁾ ja jotta se voisi vastata muihin maihin sijoittautuneiden rahapelipalvelujen tarjoajien tuottamien laittomien sähköisten rahapelipalvelujen aiheuttamaan uhkaan.

⁽⁵⁰⁾ Katso tältä osin ”Valtiontuen toimintasuunnitelma – Valtiontukien vähentäminen ja tarkempi kohdentaminen: suunnitelma valtiontuen uudistamiseksi vuosina 2005–2009”, KOM(2005) 107 lopullinen.

⁽⁵¹⁾ Katso alaviite 6.

- (107) Tähän asti Tanskan rahapelialalla on vallinnut pohjimmitaan valtion monopoli, sillä ainoa toimilupa on myönnetty valtionyhtiö Danske Spil A/S:lle. Vaikka sääntelykehys kieltääkin ulkomaisia sähköisten rahapelipalvelujen tarjoajia markkinoimasta palvelujaan Tanskassa asuville kuluttajille, monet muihin jäsenvaltioihin ja myös unionin ulkopuolisiin maihin sijoittautuneet sähköisten rahapelipalvelujen tarjoajat ovat tarjonneet palvelujaan Tanskan ulkopuolella sijaitsevien kanavien, kuten Yhdistyneestä kuningaskunnasta tulevien satelliittitelevisiolähetysten kautta. Tanskan viranomaiset totesivat ilmoituksessaan, etteivät ne voisi käytännössä valvoa, että muut rahapelipalvelujen tarjoajat noudattavat Tanskassa voimassa olevaa palvelujen markkinointikieltoa, koska tanskalaisessa tuomioistuimenmenettelyssä oli todettu Tanskan rahapelimonopolin rajoittavan nykyisellään palvelujen vapaata liikkuvuutta. Näin syntyi epätydyttävä tilanne, jossa olemassa olevan monopolin laillisuus paitsi kyseenalaistettiin hallinnollisissa menettelyissä ja oikeudenkäynneissä myös haastettiin siten, että muille lainkäyttöalueille sijoittautuneet toimiluvattomat toiminnanharjoittajat tarjosivat sähköisiä rahapelipalvelujaan kuluttajille suoraan.
- (108) Rahapelilain liitteenä olevissa perusteluissa vapauttamista perusteltiin teknologian viimeisimmällä kehityksellä, jonka vuoksi Tanska kuuluu nyt maailmanlaajuiseen viestintäyhteisöön, jossa kuluttajilla on saatavanaan monenlaisia, monille eri lainkäyttöalueille sijoittautuneiden palveluntarjoajien tarjoamia palveluja. Rahapeleistä on tullut kymmenen viime vuoden aikana merkittävä myyntituote Internetissä varsinkin nettipokerin myötä. Internet on tarjonnut Tanskan kansalaisille tilaisuuden verrata Danske Spilin tuotteita Yhdistyneeseen kuningaskuntaan, Maltaan, Gibraltarille ja muihin maihin sijoittautuneiden sähköisen rahapelitoiminnan harjoittajien tarjoamiin tuotteisiin. Kansainvälisten rahapelipalvelujen tarjoajien palveluja käyttävien tanskalaisten määrä on kasvanut viime vuosina nopeasti. Kuten Tanskan viranomaiset kertoivat, maan hallitus pelkäsi, että ellei rahapelipalvelujen tarjontaa säännellä ja valvota tehokkaasti, se voi tuoda mukanaan yhteiskunnallisia haittavaikutuksia rikollisuuden ja yleisten järjestyshäiriöiden muodossa ja johtaa heikossa asemassa olevien yksilöiden peliriippuvuuteen. Samaan aikaan Danske Spilin voitot ovat pienentyneet tasaisesti. Siksi Tanskan viranomaisilla oli tarve säännellä ja valvoa Tanskan kansalaisille tarjottavia rahapelejä voidakseen kannavoidsa pelaamista säänneltyyn ympäristöön ja ehkäistä yhteiskunnallisia haittavaikutuksia.
- (109) Komissio muistuttaa tältä osin, ettei rahapelialaa ole koskaan yhdenmukaistettu Euroopan unionissa. Palveludirektiivin 2 artiklassa jopa säädetään, että rahapelaaminen jätetään nimenomaisesti direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle.⁽⁵²⁾ Vaikka alalla ei olekaan johdettua lainsäädäntöä, rajat ylittävä rahapelitoiminta voi kuulua SEUT-sopimuksessa vahvistettujen perusvapauksien eli sijoittautumisoikeuden (SEUT-sopimuksen 49 artikla) ja palvelujen tarjoamisen vapauden (SEUT-sopimuksen 56 artikla) piiriin.
- (110) Periaatteessa SEUT-sopimuksen 56 artiklassa vaaditaan poistamaan kaikki palvelujen tarjoamisen vapautteen kohdistuvat rajoitukset, vaikka niitä sovellettaisiin erotuksetta sekä kotimaisiin palvelujen tarjoajiin että muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneisiin palvelujen tarjoajiin, jos rajoituksilla estetään toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen, siellä vastaavanlaisia palveluja lainmukaisesti tarjoavan henkilön toiminta, haitataan tätä toimintaa tai tehdään siitä vähemmän houkuttelevaa⁽⁵³⁾. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan myös jäsenvaltion lainsäädäntö, jossa kielletään muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita palveluntarjoajia tarjoamasta palveluja kyseisen ensimmäisen jäsenvaltion alueella Internetin välityksellä, rajoittaa SEUT-sopimuksen 56 artiklassa vahvistettua palvelujen tarjoamisen vapautta⁽⁵⁴⁾. Lisäksi palvelujen tarjoamisen vapaudesta hyötyvät sekä palvelujen tarjoaja että niiden vastaanottaja⁽⁵⁵⁾.
- (111) Vaikka esillä olevassa tapauksessa rahapelipalvelujen tarjoaminen kuuluukin ensisijaisesti SEUT-sopimuksen 56 artiklassa vahvistetun perusvapauden piiriin, sijoittautumisvapautteen vaikuttaa myös Tanskan lainsäädäntö. Rahapelilain 27 §:ssä Tanska edellyttää, että sähköisten rahapelipalvelujen tarjoajan kotipaikka on Tanskassa tai, jos sen kotipaikka on muussa EU:n tai ETA:n jäsenvaltiossa, että se nimittää valtuutetun edustajan. Sijoittautumisvapautteen kohdistuvia rajoituksia perustellaan samalla tavalla kuin palvelujen tarjoamisen vapautteen kohdistuvia rajoituksia.
- (112) Näiden perusvapauksien rajoitukset ovat hyväksyttävissä vain, jos ne ovat poikkeustoimenpiteitä, joista määrätään nimenomaisesti SEUT-sopimuksen 52 artiklassa, tai jos tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti niitä perustellaan yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä. SEUT-sopimuksen 52 artiklan 1 kohdassa sallitaan rajoitukset yleisen järjestyksen, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden perusteella.
- (113) Rahapelitoiminnan osalta unionin tuomioistuin on tunnustanut tuomioissaan tiettyjä yleistä etua koskevia pakottavia syitä, joita ovat esimerkiksi kuluttajansuoja, pestosten ehkäisy ja sen ehkäisy, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti rahapelitoimintaan, sekä yleinen tarve säilyttää yleinen järjestys. Tässä yhteydessä moraalisten, uskonnollisten tai kulttuuristen näkökohtien sekä yksilön tai yhteiskunnan kannalta rahapeleihin ja

⁽⁵²⁾ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY, annettu 12 päivänä joulukuuta 2006, palveluista sisämarkkinoilla, EUVL L 376, 27.12.2006, s. 36.

⁽⁵³⁾ Asia C-76/90, Säger, Kok. 1991, s. I-4221, 12 kohta; asia C-58/98, Corsten, Kok. 2000, s. I-7919, 33 kohta.

⁽⁵⁴⁾ Asia C-243/01, Gambelli, Kok. 2003, s. I-13031, 54 kohta.

⁽⁵⁵⁾ Yhdistetyt asiat 286/82 ja 26/83, Luisi ja Carbone, Kok. 1984, s. 377, 16 kohta.

vedonlyöntiin liittyvien moraalisesti ja taloudellisesti vahingollisten seurausten vuoksi voi olla perusteltua, että kansallisilla viranomaisilla on riittävästi harkintavaltaa päättää, mitä vaatimuksia on asetettava kuluttajien ja yleisen järjestyksen suojaamiseksi. Näin ollen rajoituksia on aina voitava perustella yleiseen etuun liittyvillä pakottavilla syillä, niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen, eivätkä ne saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi. Niitä on sovellettava ilman syrjintää ⁽⁵⁶⁾.

- (114) On kuitenkin huomattava, ettei verotulojen menettäminen kuulu SEUT-sopimuksen 52 artiklassa lueteltuihin syihin eikä sitä ole hyväksytty oikeuskäytännössä ⁽⁵⁷⁾, minkä vuoksi sitä ei voida pitää yleistä etua koskevana pakottavana syynä, jolla voitaisiin perustella toimenpidettä, joka periaatteessa rikkoo perusvapautta.
- (115) Rajat ylittävien rahapelipalvelujen tarjoamiseen kohdistuvien rajoitusten perustelemisesta tuomioistuim on todennut nimenomaisesti seuraavaa ⁽⁵⁸⁾:

”57. Tältä osin on huomioitava (...), että rahapelejä koskeva lainsäädäntö kuuluu alueisiin, joilla on huomattavia eroja jäsenvaltioiden välillä moraalisten, uskonnollisten ja kulttuuristen näkökohtien osalta. Koska alaa ei ole yhdenmukaistettu yhteisössä, jokaisen jäsenvaltion on arvioitava näillä alueilla omien arvoarvostelmiensa mukaisesti, mitä vaatimuksia on asetettava kyseisten intressien suojaamiseksi (...).

58. Yksin sillä seikalla, että tietty jäsenvaltio on ottanut käyttöön erilaisen suojajärjestelmän kuin jokin toinen jäsenvaltio, ei ole merkitystä arvioitaessa kyseisten säännösten tarpeellisuutta ja oikeasuhteisuutta. Näitä on arvioitava ottaen ainoastaan huomioon kyseisen jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten tavoittelemat päämäärät ja se suojan taso, jonka tämä jäsenvaltio haluaa turvata (...).

59. Jäsenvaltiot voivat näin ollen vahvistaa vapaasti rahapelialan politiikkansa tavoitteet ja tarvittaessa määrittellä täsmällisesti tavoitellun suojan tason. Niiden asettamien rajoitusten on kuitenkin täytettävä

yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetut edellytykset niiden oikeasuhteisuuden osalta (ks. em. yhdistetyt asiat Placanica ym., tuomion 48 kohta).

(...)

69. Tältä osin on todettava, että Internetissä tarjottujen rahapelien alaa ei ole yhdenmukaistettu yhteisössä. Jäsenvaltiolla on näin ollen oikeus katsoa, että yksinomaan sitä seikkaa, että (...) toimija tarjoaa laillisesti tämän alan palveluja Internetin välityksellä toisessa jäsenvaltiossa, johon se on sijoittautunut ja jossa toimijaan lähtökohtaisesti jo sovelletaan laissa säädettyjä edellytyksiä ja jonka toimivaltaiset viranomaiset valvovat sitä, ei voida pitää riittävänä takeena siitä, että ensin mainitun jäsenvaltion kuluttajia suojataan vilpillisten menettelyiden ja rikosten vaaralta, kun otetaan huomioon vaikeudet, joita sijoittautumisvaltion viranomaisilla voi olla tällaisessa tilanteessa sen arvioimisessa, mitkä ovat toimijoiden ammattiin liittyvien ominaisuuksien ja rehellisyyden taso.

70. Koska kuluttajan ja palvelujen tarjoajan välillä ei ole suoraa yhteyttä, Internetin välityksellä pelattavat rahapelit sisältävät lisäksi palvelujen tarjoajien mahdollisten kuluttajiin kohdistuvien vilpillisten menettelyiden osalta vaaroja, jotka ovat luonteeltaan erilaisia ja vakavampia verrattuna näiden pelien perinteisiin markkinoihin.”

(116) Hiljattain antamassaan tuomiossa tuomioistuim käsittelee myös tarkasti sähköisen rahapelaamisen vaaroja ⁽⁵⁹⁾:

”103. On todettava, että Internetin välityksellä tarjottavien onnenpelien erityispiirteet voivat samoin aiheuttaa vaaroja, jotka ovat luonteeltaan erilaisia ja vakavampia verrattuna näiden pelien perinteisiin markkinoihin, kun kyse on kuluttajien ja erityisesti nuorten ja pelaamiseen erityisen taipuvaisten henkilöiden tai henkilöiden, joille voi kehittyä tällainen taipumus, suojelemisesta. Sen edellä mainitun seikan lisäksi, että kuluttajan ja palvelujen tarjoajan välillä ei ole suoraa yhteyttä, Internetin välityksellä tarjottavien pelien saatavuuden erityinen helppous ja jatkuvuus sekä tällaisen kansainvälisen tarjonnan mahdollisesti suuri määrä ja tiheys ympäristössä, jolle on ominaista pelaajan eristäytyneisyys, nimettömyys ja sosiaalisen kontrollin puuttuminen, ovat kaikki tekijöitä, jotka edistävät peliriippuvuuden kehittymistä ja liiallista tuhlaamista peleihin sekä tämän vuoksi niihin liittyviä negatiivisia sosiaalisia ja henkisiä seurauksia, kuten väkijoukossa oikeuskäytännössä on korostettu.

⁽⁵⁶⁾ Katso asia C-243/01, Gambelli, Kok. 2003, s. I-13031, 63–65 kohta, ja yhdistetyt asiat C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, Placanica ym., Kok. 2007, s. I-1891, 46–49 kohta.

⁽⁵⁷⁾ Asia C-446/03, Marks & Spencer, Kok. 2005, s. I-10837, 44 kohta; asia C-319/02, Manninen, Kok. 2004, s. I-7477, 49 kohta ja mainittu oikeuskäytäntö. Rahapelitoiminnan rajoitusten osalta katso asia C-243/01, Gambelli, Kok. 2003, s. I-13031, 61–62 kohta.

⁽⁵⁸⁾ Asia C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional, Kok. 2009, s. I-10447, 57 kohdasta alkaen.

⁽⁵⁹⁾ Asia C-46/08, Carmen Media Group, Kok. 2009, ei vielä julkaistu, 103 kohta.

104. Lisäksi on huomautettava, että kun otetaan huomioon jäsenvaltioiden harkintavalta niiden määrittäessä onnenpelien alalla taattavan kuluttajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamisen tasoa, oikeasuhteisuutta koskevan kriteerin kannalta ei edellytetä, että jonkin jäsenvaltion viranomaisten säättämä rajoittava toimenpide vastaisi kaikkien jäsenvaltioiden yhteistä käsitystä kyseisen oikeutetun edun suojelemistavoista (ks. analogisesti asia C-518/06, komissio v. Italia, tuomio 28.4.2009, Kok., s. I-3491, 83 ja 84 kohta).
105. Kaiken edellä esitetyn perusteella on todettava, että lähtökohtaisesti voidaan katsoa, että kiellolla, joka koskee kaikkea onnenpelien tarjoamista Internetissä, pystytään saavuttamaan ne lailliset päämäärät, jotka koskevat sen ehkäisemistä, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, peliriippuvuuden torjuntaa ja alaikäisten suojelua, vaikka tällaisten pelien tarjoaminen on yhä sallittua perinteisemmissä jakelukanavissa.”
- (117) Koska rahapelialaa ei ole yhdenmukaistettu ja koska jäsenvaltiot suhtautuvat eri tavoin siihen, mitkä pelit ovat sallittuja ja mitkä toiminnanharjoittajat saavat tarjota niitä, sisämarkkinat ovat rajat ylittävien rahapelipalvelujen tarjonnan osalta hyvin pirstoutuneet. Osa jäsenvaltioista rajoittaa tai jopa kieltää tiettyjen uhkapelien tarjoamisen, kun taas joissakin jäsenvaltioissa on päädytty avoimempiin markkinoihin. Monet jäsenvaltiot ovat myös hiljattain tarkistaneet rahapelilainsäädäntöään tai tarkistavat sitä parhaillaan sähköisten rahapelipalvelujen kasvun vuoksi.
- (118) Tanskan viranomaiset eivät toimittaneet tarkkoja lukuja Tanskassa asuvien henkilöiden laittomasta rahapelaamisesta vaan totesivat sääntelemättömän sähköisen rahapelaamisen kehityksen olevan yhteiskunnallisesta näkökulmasta huolestuttavaa.
- (119) Euroopan komission maaliskuussa 2011 julkistamassa vihreässä kirjassa vahvistetaan tämä suuntaus⁽⁶⁰⁾. Sen liitteenä olevasta komission yksiköiden valmisteluasiakirjasta ilmenee, että vuonna 2008 sähköinen rahapelaaminen tuotti Tanskassa 250 miljoonan euron bruttopelitulot, joista 14 prosenttia (34 miljoonaa euroa) tuli kasinopeleistä ja 22 prosenttia (56 miljoonaa euroa) pokerista⁽⁶¹⁾. Sekä sähköiset kasinopelit että nettipokeri ovat sinänsä kiellettyjä.
- (120) Näiden lukujen odotetaan kasvavan. Vihreän kirjan mukaan sähköinen rahapelaaminen on rahapelimarkkinoiden nopeimmin kasvava segmentti: sen osuus koko rahapelimarkkinoiden vuotuisista tuloista oli 7,5 prosenttia vuonna 2008 (27 jäsenvaltion EU:ssa), ja sähköisen rahapelaamisen markkinoiden odotetaan kaksinkertaistuvan vuoteen 2013 mennessä⁽⁶²⁾. Lisäksi arvioiden mukaan sähköisten rahapelien osuus kansallisesta rahapelien kulutuksesta on Tanskassa 21,9 prosenttia. Tämä osuus on EU:ssa toiseksi korkein, ja EU:n keskiarvo on 7,5 prosenttia⁽⁶³⁾.
- (121) Edellä mainitun oikeuskäytännön sekä EU:n rahapelimarkkinoiden yleisten piirteiden valossa komissio katsoo, että Tanskan viranomaisten esittämät syyt, joilla ne ovat perustelleet ilmoitettua toimenpidettä, ovat aiheellisia. Komissio on erityisesti tietoinen tarkasteltavana olevan toiminnan erityispiirteistä. Internetin välityksellä tarjotut sähköiset rahapelit ovat muuttaneet alaa ja luoneet maailmanlaajuiset markkinat, joilla fyysiset rajat ovat hämärtyneet. Tältä osin, kuten vuonna 2011 julkistetussa vihreässä kirjassa todetaan⁽⁶⁴⁾, komissio panee merkille tarpeen valvoa sähköisten rahapelien alaa, jotta ehkäistään haittavaikutuksia, joita sähköisellä rahapelaamisella voi olla kuluttajiin. Sen lisäksi, että monissa sosiaalialan tutkimuksissa⁽⁶⁵⁾ on osoitettu, että sähköiseen rahapelaamiseen liittyy merkittävä peliriippuvuusriski, olisi kiinnitettävä erityistä huomiota alaikäisiin ja muihin heikossa asemassa oleviin henkilöihin, kuten pienituloisiin pelaajiin, aiemmin peliriippuvuudesta kärsineisiin pelaajiin ja nuoriin aikuisiin, jotka eivät ole tietoisia peliongelmaan liittyvistä vaaroista. Suojellakseen näitä potentiaalisia pelaajaryhmiä jäsenvaltioiden olisi voitava valvoa sähköistä rahapelaamista muun muassa asettamalla ikärajoja tai toimilupaehtoja, valvomalla maksujen käsittelyjärjestelmiä ja rajoittamalla sähköisten rahapelien markkinointia tai myynninedistämistä.
- (122) Näin ollen Tanskassa käynnistetty, ilmoitetun lain hyväksymiseen johtanut uudistus vastaa Euroopan komission 24 päivänä maaliskuuta 2011 julkistaman, sähköisesti välitettävistä rahapelejä sisämarkkinoilla koskevan vihreän kirjan tavoitetta: vihreän kirjan tarkoituksena on vaikuttaa osaltaan siihen, että jäsenvaltioissa otettaisiin käyttöön sähköisiä rahapelejä koskeva oikeuskehys, joka liittäisi kaikkien sidosryhmien oikeusvarmuutta⁽⁶⁶⁾. Vihreällä kirjalla vastattiin joulukuussa 2010 kokoontuneen Eurooppa-neuvoston päätelmiin, joissa pidettiin tervetulleena Euroopan komission sähköisestä rahapelaamisesta

⁽⁶²⁾ Katso alaviite 60.

⁽⁶³⁾ Euroopan komissio, Vihreä kirja sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla, komission yksiköiden valmisteluasiakirja, SEC(2011) 321, s. 9.

⁽⁶⁴⁾ Euroopan komissio, Vihreä kirja sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla, KOM(2011) 128 lopullinen, s. 19.

⁽⁶⁵⁾ Lisätietoja näistä tutkimuksista annetaan Euroopan komission vihreässä kirjassa sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla, KOM(2011) 128 lopullinen, sivulta 19 alkaen.

⁽⁶⁶⁾ Euroopan komissio, Vihreä kirja sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla, KOM(2011) 128 lopullinen, s. 7.

⁽⁶⁰⁾ Euroopan komissio, Vihreä kirja sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla, KOM(2011) 128 lopullinen, s. 8.

⁽⁶¹⁾ Euroopan komissio, Vihreä kirja sähköisesti välitettävistä rahapeleistä sisämarkkinoilla, komission valmisteluasiakirja SEC(2011) 321, s. 10.

sisämarkkinoilla aloittamaa laajaa kuulemista, jonka ansiosta voitaisiin käydä perusteellista keskustelua erityisesti sähköisten rahapelipalvelujen esiin nostamista kysymyksistä (67), sekä Euroopan parlamentin 10 päivänä maaliskuuta 2009 hyväksymään päätöslauselmaan, jossa komissiota pyydetään tutkimaan läheisessä yhteistyössä jäsenvaltioiden hallitusten kanssa rajat ylittävien rahapelipalvelujen taloudellisia ja muita vaikutuksia (68). On korostettava, että ilmoitetulla lailla täytäntöön pantu lainsäädäntöuudistus vastaa komission ajamia tavoitteita, jotka johtivat rikkomismenettelyn aloittamiseen ja perustellun lausunnon lähettämiseen Tanskan viranomaisille maaliskuussa 2007 (69).

- (123) Näistä syistä komissio katsoo, että sikäli kuin ilmoitetulla rahapeliverolailla vapautetaan markkinat ja annetaan tanskalaisten ja ulkomaisten sähköisen rahapelitoiminnan harjoittajien tarjota palvelujaan Tanskassa asuville henkilöille sekä varmistetaan, että nämä toiminnanharjoittajat täyttävät Tanskan viranomaisten myöntämän toimiluvan saamiselle asetetut ehdot, sillä pyritään perusteltuun yhteisen edun mukaiseen tavoitteeseen.

7.2.2 Tuen sopivuus halutun tavoitteen saavuttamiseen

- (124) Tukitoimenpidettä pidetään tarpeellisena ja oikeasuhteisena, kun se on tarkoituksenmukainen keino saavuttaa yhteisen edun mukainen määritetty tavoite, kun sillä on tuensaajiin kohdistuva kannustevaikutus ja kun se ei johda asiattomaan kilpailun vääristymiseen.

Välineen tarkoituksenmukaisuus

- (125) Tanskan hallitus päätti vapauttaa Tanskan sähköiset rahapelimarkkinat ja sallia sen, että sähköistä toimintaa koskevia toimilupia myönnettäisiin rajoittamaton määrä. Tällaisen toimiluvan myöntäminen edellyttää kuitenkin monien, muun muassa toimilupaa hakevan yrityksen johdon luotettavuuteen liittyvien ehtojen täyttymistä. Jotta vapauttaminen tuottaisi tulosta, Tanskan hallitus päätti myös alentaa sähköisen toiminnan harjoittajien verotusta muuttamatta kuitenkaan fyysisen rahapelitoiminnan harjoittajiin sovellettavia verokantoja. Tältä osin kantelijat katsoivat, ettei sähköisen toiminnan harjoittajien verokannan alentaminen ollut tarkoituksenmukaisin ratkaisu. Vapauttamisen tavoitteet olisi voitu saavuttaa esimerkiksi estämällä maksu- ja viestiliikenne (käyttämällä rajoitettavia välineitä), ilman että sähköisen toiminnan harjoittajien verokantoja olisi tarvinnut alentaa. Kantelijoiden mukaan Tanska olisi siis voinut varmistaa laitonta sähköistä rahapelaamista koskevan kiellon noudattamisen estämällä

(67) Päätelmät uhkapelejä ja vedonlyöntiä koskevista puitteista Euroopan unionin jäsenvaltioissa, hyväksytty 3057. kilpailukykyneuvoston kokouksessa Brysselissä 10 päivänä joulukuuta 2010, neuvoston asiakirja 16884/10.

(68) Euroopan parlamentin päätöslauselma, hyväksytty 10 päivänä maaliskuuta 2009, online-rahapeliin yhtenäisyydestä (2008/22125(INI)), P6-2009-0097. Siinä käsitellään rahapeliin mainostamista ja markkinointia, alaikäisiä henkilöitä, petoksia, rikollista toimintaa ja yhtenäisyyttä, sosiaalista vastuuta, kuluttajansuojaa ja verotusta.

(69) Katso johdanto-osan 7 kappale edellä.

maksu- ja viestiliikenteen (verkkotunnusperusteinen suodattaminen, IP-osoiteperusteinen esto ja maksujen estäminen) tai rajoittamalla myönnettävien toimilupien määrää.

- (126) Komission vihreässä kirjassa todetaan, että estojärjestelmien tehokkuus riippuu ennalta määritellyistä ja ajan tasalla pidetyistä estettävien kohteiden luetteloista ja tehokkaista ohjelmistojärjestelmistä. Tanskan viranomaiset kuitenkin huomauttavat olevan kyseenalaista, tuottaisivatko nämä estojärjestelmät toivottuja tuloksia, koska sähköisten rahapeliin pelaajat voisivat kiertää internetesteja vaihtamalla käyttämiään ”portteja” ja tiettyjen maksujen kieltäminen voisi estää täysin lailliset kauppatapahumat, joissa ei ole kyse pelipanosien ja palkintojen maksamisesta.

- (127) Mahdollisuudesta myöntää sähköisen toiminnan harjoittamiseen rajallinen määrä toimilupia on todettava, että tämän vaikutukset riippuvat myönnettävien toimilupien määrästä. Jos määrää rajoitetaan vain muutamaa toimilupaa, kilpailijoiden pieni määrä vähentää kilpailua ja vaikuttaa tarjontaan. Tällöin pelaajille aiheutuu pienemmän voitonjakosuhteen muodossa korkeammat kustannukset kuin tilanteessa, jossa toimilupien määrää ei rajoiteta. Toimilupien määrän rajoittaminen rajoittaa myös markkinoilla kuluttajien saatavilla olevaa palveluvalikoimaa ja palvelujen laatua ja kannustaa toiminnanharjoittajia suhtautumaan välinpitämättömämmin kuluttajien toiveisiin ja tarpeisiin. (70) Toimilupien määrän rajoittaminen nostaa esiin myös kysymyksiä siitä, millä kriteereillä toimilupien määrä ratkaistaan, jotta sitä ei määritetä mielivaltaisella tavalla, miten toimilupavaatimuksia valvotaan ja mitkä laitokset niitä valvovat ja miten laittomaan palvelujen tarjoamiseen puututaan eli mitä toimenpiteitä laittomasti tarjottujen rahapelipalvelujen torjumiseksi toteutetaan ja kuka niitä toteuttaa (71).

- (128) Näiden seikkojen valossa komissio katsoo, että sähköiseen rahapelitoimintaan sovellettava alhaisempi verokanta on tarkoituksenmukainen keino saavuttaa uuden rahapeliverolain vapauttamistavoitteet. Tukitoimenpiteellä taataan, että sähköisen toiminnan harjoittajat, jotka haluavat tarjota rahapelipalveluja Tanskassa asuville, hakevat toimilupaa ja noudattavat sovellettavia kansallisia sääntöjä.

Kannustevaikutus

- (129) Komissio katsoo, että tukitoimenpiteellä kyetään muuttamaan ulkomaille sijoittautuneiden sähköisten rahapelipalvelujen tarjoajien käyttäytymistä, sillä alhaisempi verokanta kannustaa tällaisia toiminnanharjoittajia hakemaan toimilupaa Tanskassa ja tarjoamaan siten sähköisiä rahapelipalveluja ensimmäistä kertaa laillisesti.

(70) Swiss Institute of Comparative Law, Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union (Tutkimus rahapelipalveluista Euroopan unionin sisämarkkinoilla), Euroopan komissio 2006, s. 1108.

(71) Swiss Institute of Comparative Law, International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, 2009, s. 18, <http://mpk.rlp.de/mpkrlpde/sachthemen/studie-zum-gluecksspielwesens/>

Tuen oikeasuhteisuus

- (130) Tukea pidetään oikeasuhteisena vain, jos samaa muutosta käyttäytymisessä ei saataisi aikaan myöntämällä tukea ja aiheuttamalla vääristymistä vähemmän. Tuki on rajoitettava pienimpään tarvittavaan määrään, jolla tuettu toiminta toteutuu. Esillä olevassa tapauksessa komissio katsoo Tanskan viranomaisten suunnitelleen toimenpiteen sellaiseksi, että siihen käytettävä valtiontuki ja siitä aiheutuva kilpailun vääristyminen pidetään mahdollisimman vähäisenä.
- (131) Maaliskuun 6 päivänä 2010 päivätyssä, vahvistettavaa verokantaa koskevassa muistiossa, jonka Tanskan verotuksesta vastaava ministeriö toimitti Tanskan parlamentin poliittisten puolueiden puolueryhmien päätiedottajille⁽⁷²⁾, sähköisen rahapelitoiminnan harjoittajien alhaisempaa verokantaa, joka on 20 prosenttia niiden bruttopelituloista, perusteltiin seuraavasti:
- Tanskalaisella toimiluvalla harjoitettu rahapelitoiminta olisi mukautettava vastaamaan ulkomaisten sähköisen rahapelitoiminnan harjoittajien nykyistä tarjontaa, eli verokantaa on mukautettava vastaamaan ulkomaisten sähköisen rahapelitoiminnan harjoittajien suuria voitonjakosuhteita, millä niitä kannustetaan hakemaan toimilupaa.
 - Tarjottavien pelien kokonaismäärää olisi lisättävä, mikä kasvattaisi yleisesti liikevaihtoa.
 - Rahapeli tuotteiden olisi oltava niin houkuttelevia, etteivät pelaajat halua pelata ulkomaisten (laittoman) toiminnan harjoittajien sivustoilla.
 - Estojärjestelmiä käyttämällä pitäisi varmistaa, yhdessä a–c kohdan kanssa, että pelaaminen laitton toiminnan harjoittajien sivustoilla vähenee mahdollisimman paljon.
- (132) Tässä muistiossa Tanskan viranomaiset toteavat, että Yhdistyneen kuningaskunnan lainsäädännössä, jonka pitäisi katsoa olevan hyvin lähellä Tanskan rahapeliverolakia, vahvistetaan sähköisen rahapelaamisen verokannaksi 15 prosenttia. Tanskan viranomaiset katsoivat, että sähköiseen rahapelaamiseen sovellettava verokanta voitaisiin asettaa korkeammaksi kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa, sillä Tanska – toisin kuin Yhdistynyt kuningaskunta – ottaa käyttöön myös täydentäviä estotoimia, jotka vaikkeuttavat pelaajien pelaamista sellaisten ulkomaisten toiminnanharjoittajien sivustoilla, jotka eivät ole saaneet tanskalaista toimilupaa.
- (133) Tanskan viranomaiset mainitsevat esimerkkeinä myös Ranskan ja Italian, joissa markkinat on vapautettu ja joissa on otettu käyttöön korkeammat verokannat kuin Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Tanskan viranomaiset huomauttavat, että nämä markkinat ovat huomattavasti

Tanskan markkinoita suuremmat. Markkinoiden koko voi vaikuttaa merkittävästi toiminnanharjoittajien halukkuuteen tulla markkinoille korkeammasta verokannasta huolimatta, sillä kustannukset, joita toiminnan käynnistämiseen uusilla markkinoilla aina liittyy, ovat yleensä suhteessa korkeammat tultaessa pienemmille markkinoille.

- (134) Muistio sisältää simulaation 15, 20 ja 25 prosentin verokantojen mahdollisesta vaikutuksesta tuloihin. Simulaatioissa otetaan huomioon myös pelaajien pelitapojen ja toiminnanharjoittajien toimien mahdolliset muutokset. Simulaation pohjalta muistiossa päätellään, että 20 prosentin verokanta on oletettavasti rahapelipalvelujen tarjoajille vielä riittävän houkutteleva tanskalaisen toimiluvan hakemiseksi ja houkuttelevien palvelujen tarjoamiseksi pelaajille. Korkeamman (esimerkiksi 25 prosentin) verokannan voidaan odottaa lisäävän voitonjakosuhteisiin kohdistuvaa painetta, minkä seurauksena 25 prosentin verokannan myönteinen vaikutus tuloihin saattaa jäädä heikommaksi kuin alhaisempaa 20 prosentin verokantaa käytettäessä.
- (135) Siksi Tanskan lainsäätäjät katsoi, että jos sähköiseen rahapelaamiseen sovellettava verokanta olisi korkeampi, rahapeli tuotteet eivät luultavimmin houkuttelisi riittävästi pelaajia. Tämän seurauksena liikevaihto jäisi pienemmäksi, mikä puolestaan pienentäisi suoralta kädeltä odotettavina suurempia verotuloja.
- (136) Tanskan lainsäätäjän päätelmät sähköisen rahapelitoiminnan sopivasta verotuksesta vahvistetaan myös alan konsulttiyhtiön raportissa, jossa todetaan, ettei 20 prosentin verokanta tarkoita sitä, että valtio luopuu tuloista, joita se muutoin saisi⁽⁷³⁾. Kyseisen raportin mukaan tämä on korkein taloudellisesti toteutuskelpoinen verokanta: korkeampi verokanta olisi tuottamaton, eli se olisi yksinkertaisesti liian korkea, jotta markkinoille tulevilla toiminnanharjoittajilla olisi kunnan edellytyksiä harjoittaa tuotavaa liiketoimintaa. Jos verokanta olisi tätä korkeampi, verotulot alkaisivat vähetä.
- (137) Edellä esitetyn valossa komissio katsoo, että sähköisen toiminnan harjoittajiin sovellettava verokanta, joka asetetaan 20 prosenttiin bruttopelituloista, on tarpeellinen rahapeliverolain tavoitteiden saavuttamisen varmistamiseksi. Näin ollen tukitoimenpide täyttää tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetetun oikeasuhteisuusvaatimuksen.

7.2.3 Vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kilpailuun ja kauppaan

- (138) Arvioitaessa tukitoimenpiteen vaikutuksia kilpailuun ja kauppaan jäsenvaltioiden välisen kaupan vääristyminen on erotettava Tanskan sisäisen kilpailun ja erityisesti olemassa olevien fyysisen rahapelitoiminnan harjoittajien kanssa käytävän kilpailun vääristymisestä.

⁽⁷²⁾ Katso johdanto-osan 38 kappale edellä.

⁽⁷³⁾ H2 Gambling Capital, An independent model assessment of various taxation/licensing models for regulating remote gambling in the Netherlands (Eri vero- ja toimilupamallien riippumaton malliarviointi etäyhteyden varassa tapahtuvan rahapelaamisen sääntelemiseksi Alankomaissa), helmikuu 2011.

- (139) Tukitoimenpiteen ei odoteta vaikuttavan kielteisesti jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Rahapelilain myötä Tanskassa asuvat henkilöt voivat pelata laillisesti toimiluvan saaneiden sähköisen rahapelitoiminnan harjoittajien verkkosivuilla. Kyseiset verkkosivut eivät ole ainoastaan Tanskassa asuvien käytettävissä, vaan niitä voivat käyttää kaikkien EU:n jäsenvaltioiden asukkaat, ellei kansallisessa lainsäädännössä säädetä rajoituksista. Koska sähköisen rahapelitoiminnan harjoittajiin sovellettavaksi verokannaksi vahvistetaan 20 prosenttia bruttopelituloista, Tanskan tukitoimenpide on pitkälti linjassa muissa, sähköiseen rahapelaamiseen sovellettavaa lainsäädäntöään jo uudistaneissa jäsenvaltioissa sovellettavien vastaavien verokantojen kanssa. Esimerkiksi sekä Belgiassa että Yhdistyneessä kuningaskunnassa sovellettava verokanta on 15 prosenttia sähköisen rahapelaamisen bruttopelituloista, ja muissa jäsenvaltioissa käytetään vieläkin alhaisempia verokantoja (esimerkiksi Virossa verokanta on 5 prosenttia, Latviassa 10 prosenttia ja Suomessa 8,25 prosenttia bruttopelituloista). Vain Slovakiassa verokanta on korkeampi, 27 prosenttia bruttopelituloista.
- (140) Kilpailun vääristymisestä Tanskan sisällä todettakoon, että toimenpide hyödyttää mahdollisesti huomattavaa määrää erilaisia tanskalaisia ja ulkomaisia sähköisen rahapelitoiminnan harjoittajia, jotka eivät ole tähän asti saaneet tarjota palvelujaan Tanskassa asuville. Tanska toimitti luettelon sähköisen rahapelitoiminnan harjoittajista, jotka ovat jo ilmaisseet haluavansa hakea toimilupaa. Koska tähän asti vain valtion omistama yhtiö on saanut tarjota sähköisiä rahapelipalveluja, vapauttaminen lisää yleistä kilpailua markkinoilla.
- (141) Vaikka toimenpide onkin valtioneuvoston päätös ja sen täytäntöönpano voi vaikuttaa olemassa oleviin fyysisen rahapelitoiminnan harjoittajiin, joihin sovellettava verokanta on jopa 75 prosenttia niiden bruttopelituloista, komissio katsoo, että toimenpiteen täytäntöönpanon kokonaisvaikutus on myönteinen.
- (142) Kuten edellä todetaan, jos sähköiselle rahapelaamiselle olisi vahvistettu sama tai vastaava verokanta kuin fyysisen rahapelitoiminnan harjoittajille, ala ja pelaajat eivät olisi reagoineet mahdollisuuteen tarjota sähköisiä rahapelipalveluja laillisesti Tanskan markkinoilla, jolloin rahapelilla tavoitellut yhteisen edun mukaiset tavoitteet olisivat jääneet saavuttamatta.
- (143) Näin ollen komissio katsoo, että toimenpide soveltuu sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla.

8. PÄÄTELMÄT

- (144) Komissio katsoo, että ilmoitetulla lailla myönnetään sähköisen rahapelitoiminnan harjoittajille veroetua ja että etu myönnetään valtion varoista. Toimenpidettä pidetään lähtökohtaisesti valikoivana, koska siinä erotellaan toisistaan sähköisen rahapelitoiminnan harjoittajat ja fyysisen kasinotoiminnan harjoittajat, jotka ovat toimenpiteellä tavoitellun päämäärän kannalta toisiinsa rinnastettavissa tosiasiallisessa ja oikeudellisessa tilanteessa. Tanskan viranomaiset eivät ole osoittaneet, että ilmoitetun lain lähtökohtainen valikoivuus olisi verojärjestelmän rakenteen nojalla perusteltu. Siksi ilmoitettua lakia pidetään SEUT-sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna valtioneuvoston päätöksellä.
- (145) Komissio kuitenkin katsoo tuen täyttävän ne ehdot, joiden perusteella sen voidaan katsoa soveltuvan sisämarkkinoille SEUT-sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Toimenpide C 35/10, jonka Tanska aikoo toteuttaa Tanskan rahapeliverolaissa säädetyn, sähköisestä rahapelaamisesta kannettavan veron muodossa, soveltuu sisämarkkinoille Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 3 kohdan c alakohdan nojalla.

Tämän vuoksi toimenpiteen täytäntöönpano hyväksytään.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu Tanskan kuningaskunnalle.

Tehty Brysselissä 20 päivänä syyskuuta 2011.

Komission puolesta
Joaquín ALMUNIA
Varapuheenjohtaja