

PROCEDURES IN VERBAND MET DE UITVOERING VAN HET
GEMEENSCHAPPELIJK MEDEDINGINGSBELEID

EUROPESE COMMISSIE

STEUNMAATREGELEN VAN DE STATEN — DENEMARKEN

Steunmaatregel C 35/10 (ex N 302/10)

Belasting op onlinekansspelen in de Deense wet inzake belasting op kansspelen

Uitnodiging opmerkingen te maken overeenkomstig artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

(Voor de EER relevante tekst)

(2011/C 22/07)

De Commissie heeft Denemarken bij schrijven van 14 december 2010, dat na deze samenvatting in de authentieke taal is weergegeven, in kennis gesteld van haar besluit tot inleiding van de procedure van artikel 108, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna „VWEU” genoemd) ten aanzien van de bovengenoemde steunmaatregel.

Belanghebbenden kunnen hun opmerkingen over de steunmaatregel ten aanzien waarvan de Commissie de procedure inleidt, kenbaar maken door deze binnen één maand vanaf de datum van de bekendmaking van deze samenvatting en de volgende brief te zenden aan:

Europese Commissie
Directoraat-generaal Concurrentie
Griffie Staatssteun
Jozef II-straat 70
1049 Brussel
BELGIË
Fax +32 22961242

Deze opmerkingen zullen ter kennis van Denemarken worden gebracht. Een belanghebbende die opmerkingen maakt, kan, met opgave van redenen, schriftelijk verzoeken om vertrouwelijke behandeling van zijn identiteit.

TEKST VAN DE SAMENVATTING

1. PROCEDURE

Op 6 juli 2010 hebben de Deense autoriteiten overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU het wetgevingsvoorstel L 203 over de belasting op kansspelen ter wille van de rechtszekerheid aangemeld. Tegelijkertijd ontving de Commissie twee afzonderlijke klachten: één van de Deense branchevereniging voor speelautomaten („Dansk Automat BrancheForening”) op 23 juli 2010 en een andere van een fysieke casinoexploitant, „the Royal Casino”, op 6 augustus 2010.

2. BESCHRIJVING VAN DE STEUNMAATREGEL TEN AANZIEN
WAARVAN DE COMMISSIE DE PROCEDURE INLEIDT

In 2009 besloot de Deense regering met een hervorming van de bestaande wetgeving voor de kansspelmarkt van start te gaan. Tot dan viel de kanspelsector voornamelijk onder een staats-

monopolie met *Danske Spil A/S* als enige aanbieder. Behalve de vergunninghouder *Danske Spil A/S* mocht geen enkele onderneming kansspelen op de markt brengen of daarvoor adverteren, op straffe van boetes. Ondanks dat verbod slaagden aanbieders van (online) kansspelen op afstand erin hun diensten in Denemarken op de markt te brengen. Zij werden per definitie beschouwd als aanbieders van illegale kansspelen. Die omzeiling van het monopolie, het verlies aan belastinginkomsten en het ontbreken van elke controle op als illegaal beschouwde activiteiten bracht de regering tot het voorstel de onlinemarkt open te stellen, wat als het enige middel wordt beschouwd om opnieuw controle te verwerven over de gokkers en de online-exploitanten.

De nieuwe wet vervangt nu het monopolie door een gereguleerde, gedeeltelijk geliberaliseerde kanspelsector. Dit wetgevingspakket bestaat onder andere uit de Wet nr. 848 van 1 juli 2010 inzake kansspelen en de aangemelde Wet nr. 698 van 25 juni 2010 inzake de belasting op kansspelen en zou op

1 januari 2011 in werking moeten treden. Aangezien de inwerkingtreding echter aan de voorafgaande goedkeuring door de Commissie is onderworpen, is de minister van Financiën bevoegd te beslissen wanneer deze twee wetten van kracht zullen worden.

De nieuwe belastingregeling zal een belastingtechnisch onderscheid maken tussen onlinekansspelexploitanten en exploitanten van fysieke kansspelen: het belastingtarief voor fysieke casino's (roulette, blackjack, baccarat, punto banco, poker en kansspelautomaten in casino's) zal tot 75 % van de bruto-opbrengst van kansspelen (inzet min de kansspelwinst) bedragen en 71 % van de bruto-opbrengst van kansspelen voor fysieke kansspelinstallaties (d.w.z. amusement met prijzen, zoals slotmachines in speelautomatenhallen en restaurants). Voor het online ter beschikking stellen van dergelijke spelen zal daarentegen een vlak-taks van 20 % van de bruto-opbrengst van kansspelen gelden.

3. BEOORDELING VAN DE MAATREGEL

De Deense autoriteiten verklaren dat hun geplande liberaliseringsmodel overeenkomstig de regels van de Richtlijn informatieprocedure 98/34/EG bij de Commissie werd gemeld, en verwijzen naar het feit dat de Commissie in haar schrijven van 19 april 2010 in het kader van die kennisgeving haar tevredenheid over de geplande liberalisering had uitgedrukt.

De Deense autoriteiten bestrijden niet dat de maatregel voldoet aan het criterium „staatsmiddelen” en evenmin dat de begunstigers van mogelijke financiële voordelen ondernemingen zijn in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU. Zij zijn echter van oordeel dat de maatregel geen steun is, aangezien hij niet selectief is en derhalve geen voordeel doet ontstaan. Zij zijn eveneens van oordeel dat het verschil in fiscale behandeling tussen onlinekansspelen en fysieke kansspelen gerechtvaardigd is door de „aard of de opzet van het stelsel”.

Hoewel de Deense autoriteiten erkennen dat onlinekansspeldiensten en fysieke kansspeldiensten tot dezelfde markt behoren en bijgevolg aan hetzelfde belastingniveau (20 procent) dienen te worden onderworpen, zijn zij van oordeel dat de markt voor onlinekansspelen en die voor continentale kansspelen twee totaal verschillende markten vormen die niet vergelijkbaar zijn; bijgevolg kunnen zij hetzelfde belastingniveau niet rechtvaardigen. Aangezien die markten afzonderlijk en te onderscheiden zouden zijn, zouden de verschillende fiscale behandelingen van fysieke kansspelactiviteiten en onlinekansspelactiviteiten op ondernemingen van toepassing zijn die in feite of in rechte niet in een vergelijkbare situatie verkeren.

Volgens de Deense autoriteiten zijn fysieke kansspelen en kansspelen op het internet uit technisch oogpunt evenmin gelijksoortig. Terwijl het merendeel van de kansspelen in fysieke casino's volledig manueel wordt bediend, zouden kansspelen op afstand uitsluitend via op een platform op afstand geïnstalleerde computersoftware verlopen. De Deense autoriteiten beweren bovendien dat fysieke kansspelen en diensten op afstand niet als concurrenten van elkaar mogen worden beschouwd, maar veeleer als afzonderlijke en zelfs aanvullende activiteiten.

Zij wijzen er in dat verband op dat gokken in fysieke casino's extra inspanningen en kosten vereist: zo dient tijd en geld te worden gespendeerd aan transport, het respecteren van de kledingcode, het betalen van toegangsgelden of het rookverbod. Die extra inspanningen zouden aantonen dat gokken in fysieke casino's een bijzondere ervaring vormt waarbij de sociale aspecten van groot belang zijn. Ook het soort aangeboden dienst zou aanzienlijk verschillen. De Deense autoriteiten voeren in dat verband aan dat de fysieke aanwezigheid van consumenten bij fysieke kansspelactiviteiten een sociale kansspelervaring doet ontstaan die ook andere diensten behelst (zoals het kopen van dranken of snacks). Zij argumenteren tevens dat het profiel van de consumenten van fysieke kansspelen en kansspelen op afstand verschilt wat betreft leeftijd, geslacht en opleidingsniveau.

De zienswijze van de Deense autoriteiten wordt stellig tegengesproken door de twee klagers, die een volledig tegengesteld standpunt innemen; voor hen zijn onlinekansspelen en fysieke kansspelen exact dezelfde kansspelen en zodoende segmenten van een en dezelfde markt. Het lagere belastingtarief voor online-exploitanten zou dan ook een duidelijke discriminatie voor exploitanten van fysieke kansspelen betekenen en zou staatssteun vormen die enkel online-exploitanten bevoordeelt.

De Commissie trekt op dit moment in twijfel dat exploitanten van onlinekansspelen en fysieke kansspelen in feite of in rechte niet vergelijkbaar zijn met het oog op de beoordeling van hun fiscale behandeling in het kader van de aangemelde maatregel. De Commissie is bijgevolg van oordeel dat de wet inzake belasting op kansspelen een selectieve maatregel kan vormen in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU.

Wat de rechtvaardiging door de aard of de opzet van het stelsel betreft, beweerden de Deense autoriteiten dat het vaststellen van een veel lager belastingtarief (20 procent) voor onlinekansspelen het resultaat van een moeilijke evenwichtsoefening is tussen de noodzaak om, enerzijds, aan de algemene doelstellingen van de Deense wetgeving inzake kansspelen te voldoen en, anderzijds, veilig te stellen dat een laag belastingtarief online-exploitanten ertoe zal aanzetten een vergunning in Denemarken aan te vragen in plaats van ervoor te kiezen onlinekansspeldiensten te blijven aanbieden vanuit andere jurisdicties met een laag belastingtarief. De klagers hebben onder andere beklemtoond dat de aard of de opzet van het Deense belastingstelsel inzake kansspelen onder geen beding toestaat dat een onbeperkt aantal vergunningen voor onlinecasino's wordt verstrekt in combinatie met zo'n laag belastingniveau, terwijl het aantal vergunningen voor fysieke casino's tegelijkertijd strikt wordt beperkt en een hoger belastingniveau wordt aangehouden.

Volgens de vaste rechtspraak kan de toepasselijke belastingwetgeving in andere lidstaten niet in aanmerking worden genomen als een grond om een maatregel te rechtvaardigen door de aard of de opzet van het belastingstelsel. Bovendien werd het argument dat daarmee het concurrentievermogen van ondernemingen wordt verbeterd consequent door de rechtspraak als mogelijke rechtvaardigingsgrond verworpen.

De Commissie betwijfelt op dit moment of de maatregel gerechtvaardigd is door de opzet van het belastingstelsel.

De Commissie is op dit moment samenvattend van oordeel dat de maatregel steun zou kunnen behelzen. De Commissie betwijfelt ook of de maatregel aan de vereisten voor verenigbaarheid met de interne markt voldoet volgens artikel 107, leden 2 en 3, VWEU.

TEKST VAN DE BRIEF

„Kommissionen skal meddele Kongeriget Danmark, at den efter at have undersøgt de danske myndigheders oplysninger om ovennævnte foranstaltning har besluttet at indlede proceduren efter artikel 108, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (i det følgende benævnt »EUF-traktaten«).

1. SAGSFORLØB

- (1) Den 6. juli 2010 anmeldte de danske myndigheder efter EUF-traktatens artikel 108, stk. 3, lovforslag L 203 om afgifter af spil (»spilleafgiftsloven«⁽¹⁾) af hensyn til den retlige sikkerhed. Ved brev af 11. august og 22. september 2010 anmodede Kommissionen om yderligere oplysninger, som de danske myndigheder fremsendte ved brev af 20. oktober 2010.
- (2) Desuden modtog Kommissionen to særskilte klager over spilleafgiftsloven. Den første klage blev indsendt den 23. juli 2010 af Dansk Automat Branche forening (DAB). Den anden klage blev indsendt den 6. august 2010 af et landbaseret kasino, »Royal Casino«. De to klager blev den 23. september 2010 videregivet til de danske myndigheder, som blev opfordret til at fremsætte bemærkninger dertil. De danske myndigheder fremsatte deres bemærkninger ved ovennævnte brev af 20. oktober 2010.
- (3) Den 10. november 2010 blev der i Bruxelles afholdt et møde med de danske myndigheder med det formål at drøfte anmeldelsen og de to ovennævnte klager. De danske myndigheder fremlagde på mødet et notat med titlen »The dilemma created by the pending State aid case«, hvori de også oplyste, at de ville udsætte den anmeldte lovs ikrafttræden, indtil Kommissionen havde truffet afgørelse i sagen.

2. BAGGRUND

2.1. Det nuværende spillemarked

- (4) Den anmeldte lov er blevet indført som led i liberaliseringen af det danske spillemarked, der hidtil hovedsagelig har været underlagt et statsmonopol. Liberaliseringen skulle efter de oprindelige planer have fundet sted pr. 1. januar 2011.
- (5) I henhold til den gældende lovgivning (baseret på lovbestemt godkendelse nr. 273 af 17. april 2008) er skatteministeren bemyndiget til at meddele bevilling til udbud af spil, lotterier og væddemål mod betaling af afgift til staten.
- (6) Hidtil er der ved lov kun meddelt én bevilling, nemlig til det statskontrollerede selskab, »Danske Spil A/S«, hvor

skatteministeriet ejer 80 % af aktierne. De resterende 20 % ejes af Danmarks Idræts-Forbund og Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger. Danske Spil er således for øjeblikket den eneste lovlige udbyder af spil i Danmark bortset fra visse særlige markeder (såsom kasinoer, spillehaller eller duekapflyvninger).

- (7) Efter de gældende regler er det ikke tilladt for andre virksomheder end monopolindehaveren, Danske Spil A/S, at udbyde eller reklamere for spil i Danmark. Overtrædelser straffes med bøde.
- (8) Danske Spil har også monopol på det danske marked for væddemål og udbyder såvel onlinevæddemål som landbaserede væddemål. Den nuværende afgiftssats for væddemål er på 30 %.
- (9) For øjeblikket er det kun Danske Spil, der kan udbyde onlinekasinospil, men selskabet har hidtil valgt ikke at udbyde disse spil online. På trods af dette forbud mod at udbyde onlinespil har spiludbydere, der er etableret i andre lande, i de sidste par år udbudt deres tjenester til den danske offentlighed ved at reklamere gennem såvel danske som udenlandske medier.
- (10) Med hensyn til landbaserede kasinoer er der kun meddelt et begrænset antal bevillinger (ni). Der findes for øjeblikket seks kasinoer i Danmark, som alle er knyttet til hoteller, enten i større byer eller på badesteder. Disse kasinoer drives af private investorer, også fra andre medlemsstater. Generelt må et kasino kun udbyde roulette, baccarat, punto banco og black jack. Justitsministeren kan dog give tilladelse til andre former for spil, såsom poker. Desuden kan der i landbaserede kasinoer opstilles spilleautomater, som kun kan benyttes af gæsterne.
- (11) Spilleautomater kan kun opstilles i restaurationer med alkoholbevilling og i private og offentlige spillehaller. Ved spilleautomater forstås mekaniske eller elektroniske maskiner, der kan anvendes til spil, hvor spilleren mod en økonomisk indsats kan vinde en gevinst bestående af kontanter eller spillemønter. Ifølge lov om spilleautomater må opstilling og drift af spilleautomater kun ske med spillemyndighedens tilladelse. På nuværende tidspunkt er det kun Danske Spil, der har bevilling til at udbyde online-spilleautomater, men som anført ovenfor, har selskabet valgt ikke at gøre det.

2.2. Liberaliseringsprocessen

- (12) Den danske regering har besluttet at gennemføre en reform af den gældende lovgivning om spil og væddemål for at erstatte det eksisterende monopol med et reguleret og delvis liberaliseret system. Liberaliseringen blev bl.a. anset for nødvendig af hensyn til EU-retten — efter at der var blevet indledt en overtrædelsesprocedure og fremsat en begrundet udtalelse den 23. marts 2007⁽²⁾ — og for at imødegå truslen fra ulovlige onlinespil, som udbydes af spiloperatører i andre lande.

⁽¹⁾ Lov nr. 698 om afgifter af spil var allerede blevet vedtaget den 25. juni 2010.

⁽²⁾ Overtrædelsesprocedure nr. 2003/4365, se også IP/07/360.

- (13) Liberaliseringsprocessen blev under folketingsbehandlingen begrundet med henvisning til den seneste teknologiske udvikling, som betyder, at Danmark nu er en del af et globalt kommunikationssamfund, hvor forbrugere har adgang til en lang række tjenester fra udbydere i forskellige jurisdiktioner. Over de sidste 10 år har spil udviklet sig til et betydeligt salgsprodukt på internettet, især efter indførelsen af onlinepoker. Internettet har givet danskerne mulighed for at sammenligne Danske Spils produkter og produktsortiment med produkter fra udbydere af online-spil i Det Forenede Kongerige, Malta, Gibraltar og andre lande. Et hastigt voksende antal danske spillere er derfor i de senere år begyndt at spille med internationale spiludbydere. De danske myndigheder frygter, at udbuddet af spil vil kunne få negative følger for samfundet i form af kriminalitet og forstyrrelse af den offentlige orden og føre til ludomani hos udsatte personer, hvis ikke det reguleres og kontrolleres intensivt. Samtidig er Danske Spils overskud faldet gradvis. Det er derfor nødvendigt, at de danske myndigheder kan regulere og kontrollere de spil, der udbydes til danskerne, for at kanalisere danskernes spil ind i kontrollerede rammer og forebygge negative sociale følgevirkninger i samfundet.
- (14) Den anmeldte lov indgår i et lovsæt, der blev indført for at liberalisere spillemarkedet ⁽¹⁾. Det overordnede formål med denne nye lovreform inden for spil er at holde forbruget af spil på et moderat niveau, at beskytte unge og andre udsatte personer mod udnyttelse eller mod udvikling af ludomani, at beskytte spillerne ved at sikre, at spil udbydes på en rimelig, ansvarlig og gennemsigtig måde, og at sikre lov og orden og forhindre udvikling af spilrelateret kriminalitet.
- (15) Efter liberaliseringen kan det danske marked for spil generelt beskrives således:
- Væddemål: der er planlagt en fuldstændig liberalisering, og der kan meddeles bevilling til såvel online- som landbaserede væddemål i en periode på 5 år. Visse former for væddemål, som f.eks. hestevæddeløb, er dog udelukket.
 - Landbaserede kasinoer: der meddeles ingen nye bevillinger, da der ikke er sket nogen væsentlige ændringer i driften af landbaserede kasinoer.
 - Onlinekasinoer: der er planlagt en fuldstændig liberalisering, idet der kan meddeles et ubegrænset antal bevillinger til privatpersoner, virksomheder og sammenslutninger, der opfylder de fastsatte betingelser. Onlinekasinoer kan udbyde roulette, baccarat, punto banco, black jack, poker og spil på spilleautomater.
 - Spilleautomater: dette marked er forholdsvis liberaliseret, da der kun kan nægtes bevilling, hvis politiet beslutter det af hensyn til den offentlige orden.

⁽¹⁾ Lov om spil (nr. 848 af 1. juli 2010), lov om udlodning af overskud fra lotteri samt heste- og hundevæddemål (nr. 696 af 25. juni 2010) og lov om Danske Spil A/S (nr. 695 af 25. juni 2010).

2.3. Beskrivelse af den anmeldte foranstaltning

De former for spil, som foranstaltningen omfatter

- (16) Det er i § 3 i lov om spil fastsat, at »udbud eller arrangement af spil kræver tilladelse, medmindre andet følger af denne lov eller anden lovgivning«. Desuden fastlægger spilleafgiftsloven det princip, at »udbud eller arrangement af spil er afgiftspligtigt« (§ 1).
- (17) Efter definitionen i § 5 i lov om spil omfatter spil: i) lotteri, ii) kombinationsspil og iii) væddemål.
- (18) Ved kombinationsspil forstås »aktiviteter, hvor en deltager har en chance for at vinde en gevinst, og hvor gevinstchancen beror på en kombination af færdighed og tilfældighed«. Kombinationsspil omfatter således spil, der ofte udbydes af kasinoer, såsom roulette, poker, baccarat, black jack og spil på gevinstgivende spilleautomater.
- (19) I § 5 lov om spil defineres onlinespil som »spil, der indgås mellem en spiller og en spiludbyder ved brug af fjernkommunikation«. I samme bestemmelse defineres landbaserede spil som »spil, der indgås, ved at en spiller og en spiludbyder eller spiludbyderens forhandler mødes fysisk«. Væddemål defineres som »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«.
- (20) Efter spilleafgiftsloven er følgende spil afgiftspligtige: i) lotteri, herunder klasselotteri og almennyttigt lotteri, ii) væddemål, herunder lokale puljevæddemål, iii) landbaserede kasinoer, iv) onlinekasinoer, v) gevinstgivende spilleautomater i spillehaller og restaurationer og vi) spil uden indsats ⁽²⁾.

Afgiftsmæssig behandling af spil

- (21) Den anmeldte foranstaltning omfatter forskellige afgiftsatser for spil, der udbydes i onlinekasinoer, og for spil, der udbydes i landbaserede kasinoer.
- (22) Indehavere af tilladelse til udbud af spil i et onlinekasino skal betale en afgift på 20 % af bruttospilindtægten (»BSI« — indsatserne minus gevinsterne) ⁽³⁾.
- (23) Indehavere af tilladelse til udbud af spil i landbaserede kasinoer skal dog betale en basisafgift på 45 % af BSI (fratrullet værdien af spillemærkerne i troncen) og en tillægsafgift på 30 % af den del af BSI (fratrullet værdien af spillemærkerne i troncen), der overstiger 4 mio. DKK (beregnet månedligt), jf. § 10 i spilleafgiftsloven ⁽⁴⁾.
- (24) Indehavere af tilladelse til udbud af spil på gevinstgivende spilleautomater i spillehaller og restaurationer skal betale en afgift på 41 % af BSI. Der skal af spilleautomater opstillet i restaurationer og spillehaller betales en tillægsafgift på 30 % af den del af BSI, der overstiger henholdsvis 30 000 DKK og 250 000 DKK ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Se kapitel 2 i spilleafgiftsloven.

⁽³⁾ § 11 i spilleafgiftsloven.

⁽⁴⁾ 1 DKK = 0,13 EUR.

⁽⁵⁾ Beløbet tillægges 3 000 DKK pr. automat for indtil 50 automater og 1 500 DKK pr. automat derudover, jf. § 12 i spilleafgiftsloven.

(25) Innehavere af tilladelse til udbud af væddemål skal betale en afgift på 20 % af BSI, og det gælder både landbaserede væddemål og onlinevæddemål.

Gebyrer

(26) Efter den nye lov om spil skal en ansøger ved ansøgning om tilladelse til at udbyde væddemål eller onlinekasino betale et gebyr på 250 000 DKK (350 000 DKK, hvis der ansøges om både væddemål og onlinekasino) og et årligt gebyr på mellem 50 000 DKK og 1 500 000 DKK afhængigt af spillindtægtens størrelse.

Ikrafttræden

(27) Selv om den anmeldte foranstaltning oprindeligt skulle træde i kraft den 1. januar 2011, er det af hensyn til overholdelsen af statsstøttereglerne fastsat i spilleafgiftslovens § 35, stk. 1, at skatteministeren fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræden.

3. DE DANSKE MYNDIGHEDERS ARGUMENTER

(28) De danske myndigheder erindrer om, at de, efter at de i en årrække har fastholdt, at deres spilmonopol var lovligt i henhold til EU-traktaten ud fra ufravigelige samfundsmæssige hensyn, endelig i 2009 besluttede at foretage en delvis liberalisering af markedet, som var ved at blive undermineret af truslen om ulovligt onlinespil.

(29) De understreger, at deres planlagte liberaliseringsmodel blev anmeldt til Kommissionen i overensstemmelse med reglerne i informationsproceduredirektivet⁽¹⁾, og at Kommissionen i sit brev af 19. april 2010 udtrykte tilfredshed med den planlagte liberalisering som omhandlet i denne anmeldelse.

(30) De danske myndigheder mener derfor, at spilleafgiftsloven er forenelig med udøvelsen af traktatens grundlæggende friheder, og at den ikke indebærer statsstøtte som omhandlet i EUF-traktatens artikel 107, stk. 1.

(31) De danske myndigheder bestrider ikke, at foranstaltningen opfylder kriterierne for brug af statsmidler, eller at modtagerne af en eventuel finansiel fordel er virksomheder som omhandlet i EUF-traktatens artikel 107, stk. 1. De mener dog ikke, at foranstaltningen indebærer støtte, da den ikke er selektiv og derfor ikke medfører nogen fordel. Endvidere finder de, at forskellen i afgiftsmæssig behandling mellem onlinespil og landbaserede spil er berettiget som følge af »systemets karakter eller forvaltning«.

Ingen selektivitet

(32) De danske myndigheder fremfører, at en statsforanstaltning ifølge retspraksis er selektiv, hvis den begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner i forhold til andre virksomheder, som under hensyntagen til det

formål, der forfølges med den pågældende ordning, befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation⁽²⁾.

(33) Selv om de danske myndigheder erkender, at onlinevæddemål og landbaserede væddemål tilhører samme marked og derfor bør være underlagt samme afgiftsniveau (20 %), mener de, at markederne for onlinekasinoer og landbaserede kasinoer udgør to vidt forskellige markeder, som ikke kan sammenlignes og derfor heller ikke kan være underlagt samme afgiftsniveau.

(34) De danske myndigheder hævder især, under henvisning til *Adria-Wien Pipeline*-sagen, at en sammenligning af virksomhedernes retlige og faktiske situation indebærer en analyse af de relevante markeder. I denne forbindelse hævder de danske myndigheder på grundlag af sociale og statistiske undersøgelser, at forbrugerne betragter onlinespil og landbaserede spil som to forskellige aktiviteter (undersøgelse foretaget af Socialforskningsinstituttet i 2007 og sammenlignende dataark og diagrammer for onlinemarkeder og landbaserede markeder, udarbejdet af European Gaming and Betting Association — EGBA i januar og marts 2009).

(35) De fremfører desuden, at forbrugernes profil med hensyn til alder, køn og uddannelsesniveau ikke er den samme for landbaserede spil som for onlinespil (Nomismas rapport fra juni 2007 om markedet for onlinevæddemål i Italien).

(36) Ifølge de danske myndigheder er landbaserede spil og internetspil teknisk set heller ikke ens. Mens de fleste spil i landbaserede kasinoer er helt manuelt baseret, udføres onlinespil udelukkende af computersoftware, der er installeret på en onlineplatform. Den type tjenester, der udbydes, varierer også betydeligt. I denne forbindelse fremfører de danske myndigheder, at forbrugernes fysiske tilstedeværelse ved landbaserede spil indebærer en social oplevelse, som også omfatter andre tjenester (som f.eks. køb af drikkevarer eller snacks).

(37) Desuden hævder de danske myndigheder, at landbaserede spil og onlinespil ikke bør anses for at konkurrere med hinanden, men snarere bør betragtes som særskilte og endog komplementære aktiviteter. I denne forbindelse påpeger de, at spil i landbaserede kasinoer indebærer en ekstra indsats og flere omkostninger i form af tid og penge på transport, overholdelse af påklædningsregler, betaling af entré eller rygeforbud. Disse yderligere forhold skulle vise, at spil i landbaserede kasinoer er en særlig oplevelse, hvor de sociale aspekter spiller en stor rolle.

(38) De danske myndigheder påpeger også, at kontrollen over forbrugeren ikke er den samme ved onlinespil som ved landbaserede spil. I landbaserede kasinoer, hvor forbrugerne er samlet i de samme lokaler, kan personalet reagere over for spillere, der udviser en problematisk social adfærd (som f.eks. spillere, der snyder, er mentalt ustabile eller påvirket af alkohol). Udbydere af internetspil kan derimod ikke kontrollere spillerens spillemønster, mentale tilstand eller finansielle forhold.

⁽¹⁾ Anmeldelse nr. 2009/372/DK til Kommissionen i henhold til Europa-parlamentets og Rådets direktiv 98/34/EF af 22. juni 1998 (EFT L 24 af 21.7.1998, s. 37).

⁽²⁾ Sag C-143/99, *Adria-Wien Pipeline*, Sml. 2001 I, s. 8365, præmis 41, og sag C-409/00, *Spanien mod Kommissionen*, Sml. 2003 I, s. 1487, præmis 47.

- (39) De danske myndigheder understreger også, at de landbaserede kasinoers faldende rentabilitet og markedsandel i de senere år ikke skyldes konkurrence fra onlineoperatører, men snarere er en følge af den aktuelle finanskrisen og indførelsen af rygeforbud på offentlige steder.
- (40) De danske myndigheder henviser også til *Ladbrokes*-sagen ⁽¹⁾, hvor Domstolen fastslog, at væddemål om hestevæddeløb i Frankrig og væddemål i Frankrig om hestevæddeløb i Belgien udgjorde to forskellige kategorier, som gjorde en forskel i den afgiftsmæssige behandling berettiget. De danske myndigheder mener derfor, at medlemsstaterne har ret til at foretage en afgiftsmæssig differentiering mellem objektive forskellige situationer.
- (41) De henviser endvidere til *Leo-Libera*-sagen ⁽²⁾, som vedrørte dels spil i spilleautomater, dels væddemål og lotterier. De danske myndigheder fremfører, at Domstolen i denne sag med hensyn til artikel 135, stk. 1, litra i), i Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006, fastslog, at princippet om afgiftsneutralitet ikke er til hinder for, at en type spil fritages for moms, mens en anden type spil ikke fritages, for så vidt som de to typer spil imidlertid ikke konkurrerer indbyrdes. De danske myndigheder hævder, at *Leo-Libera*-sagen ganske vist vedrørte opkrævning af moms, men at begrebet afgiftsneutralitet svarer til begrebet selektivitet, når der er tale om fiskale statsstøtteforanstaltninger.
- (42) På baggrund af ovenstående konkluderer de danske myndigheder, at landbaserede spil og onlinespil udgør to særskilte markeder, som ikke kan sammenlignes og derfor afgiftsmæssigt set kan behandles forskelligt.
- Undtagelse berettiget som følge af systemets karakter eller forvaltning*
- (43) Ud over at spilleafgiftsloven ikke er selektiv som omhandlet i EUF-traktatens artikel 107, stk. 1, fremfører de danske myndigheder, at den er berettiget som følge af systemets karakter eller forvaltning. De erindrer om, at dette er anerkendt ved retspraksis ⁽³⁾ og i Kommissionens meddelelse om anvendelsen af statsstøttereglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne ⁽⁴⁾.
- (44) De danske myndigheder understreger, at spilleafgiftsloven har fire forskellige formål: nemlig at holde forbruget af spil på et moderat niveau, at beskytte unge eller udsatte personer mod at udvikle ludomani eller mod at blive udnyttet, at beskytte spillerne ved at sikre, at spillene udbydes på en rimelig, ansvarlig og gennemsigtig måde, og at sikre den offentlige orden og forhindre, at spil tjener som støtte til kriminalitet.
- (45) For at opfylde disse formål bør afgiftsniveauet ikke overstige det, som et marked kan bære. Ifølge de danske

myndigheder vil et afgiftsniveau, der er alt for højt, underminere et dansk spillemarked med et alsidigt og attraktivt udbud af spil og desuden forhindre nye onlineoperatører i at komme ind på det danske spillemarked.

- (46) Ved fastsættelsen af afgifterne for udbud af onlinespil måtte de danske myndigheder derfor tage hensyn til de udenlandske afgifter på internetspil. For de danske myndigheder er den største risiko, at danske kunder benytter spil, som udbydes af operatører i udenlandske jurisdiktioner og jurisdiktioner med lave afgifter, som også kan være ulovlige.
- (47) Liberalisering af onlinespillemarkedet uden at tage hensyn til de betingelser, hvorpå udbydere af onlinespil opererer i udlandet, ville føre til en situation, hvor udenlandske spiludbydere ikke ville ansøge om bevilling i Danmark, men blot ville forsætte med at udbyde deres spil fra udlandet uden den danske spilmyndigheds kontrol og uden at opfylde betingelserne i den danske lov om spil.
- (48) De danske myndigheder mener, at den gældende afgiftssats på 20 % på onlinespil — som hævdes at høre til de højeste afgiftssatser på onlinespil i EU — bør anses for at være lav nok til at sikre, at et tilstrækkeligt antal udenlandske spiludbydere vil ansøge om bevilling i stedet for at fortsætte med at udbyde deres spil på det danske marked fra udlandet.
- (49) De konkluderer derfor, at det ville være umuligt at opfylde lovens formål, hvis afgiften på onlinespil var højere, fordi det i så fald ikke ville være økonomisk tiltrækkende for udenlandske spiloperatører at søge ind på det danske onlinemarked.
- (50) De danske myndigheder tilføjer, at det er nødvendigt at opkræve en lav afgift på onlinespil og landbaserede væddemål for at sikre et attraktivt lovligt spillemarked, men at det ikke er berettiget at sænke den gældende afgift på landbaserede kasinoer og spillehaller eller restaurationer, hvor der er opstillet spilleautomater. En sådan sænkning af afgiftsniveauet ville — ud over de skadelige finansielle virkninger i form af lavere afgiftsprovenu for staten — også skabe et stærkt incitament til at øge spil i landbaserede kasinoer og spillehaller i strid med den lovgivende myndigheds mål.

4. KLAGERNES ARGUMENTER

- (51) Klagerne mener, at den betydeligt lavere afgift på onlinespil i forhold til afgiften på landbaserede spil udgør statsstøtte til onlinesektoren.
- (52) De fremfører, at de samlede afgifter ville andrage 403 mio. DKK, hvis afgiften på onlinespil var den samme som på landbaserede spiloperatører ⁽⁵⁾. Da den samlede afgift på onlinespil på grundlag af en afgift på 20 % vil være på 140 mio. DKK i 2011, fremfører klagerne, at støtten

⁽¹⁾ Sag C-353/95 P, *Ladbrokes mod Kommissionen*, Sml. 1997 I, s. 7007, præmis 33 ff.

⁽²⁾ Sag C-58/09, *Leo-Libera GmbH*, Sml. 2010, præmis 34 ff.

⁽³⁾ Sag 173/73, *Den Italienske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber*, Sml. 1974, s. 709.

⁽⁴⁾ Meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af statsstøttereglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne, EFT C 384 af 10.12.1998, punkt 23.

⁽⁵⁾ Klagerne mener, at et forsigtigt skøn over værdien af onlinespil i Danmark for 2011 vil være 700 mio. DKK. På grundlag af den gennemsnitlige afgift på landbaserede kasinoer på 57,66 % vil statskassen få et afgiftsprovenu på i alt 430 mio. DKK.

til onlinesektoren vil andrage ca. 200 mio. DKK om året. Afgiftsfordelene vil sætte onlineoperatørerne i stand til at udbetale en større andel til spillerne og at føre mere omfattende og mere effektive markedsføringskampagner, som landbaserede spiloperatører, der betaler langt højere afgifter (op til 70 %), ikke kan hamle op med.

- (53) Klagerne bygger deres argumenter på, at der findes et indre marked, som omfatter både onlinespil og landbaserede spil, og at den lavere afgift på onlinespil ikke er berettiget som følge af det danske afgiftssystems karakter eller forvaltning.

Landbaserede spil og onlinespil tilhører samme marked

- (54) Klagerne, der repræsenterer to segmenter af det samlede spillemarked (spilleautomater og landbaserede kasinoer), mener, at onlinespil og landbaserede spil udgør ét spillemarked. De understreger, at disse operatører skal betale forskellige afgifter, selv om de befinder sig i en tilsvarende retlig og faktisk situation og udbyder de samme produkter på det samme marked. De erindrer i denne forbindelse om, at onlinespil i lov om spil defineres som spil, der indgås mellem en spiller og en spiludbyder ved brug af fjernkommunikation. Onlinekasinoer kan derfor udbyde kasinospil, som pr. definition er lotterier og kombinationsspil, og som også udbydes af landbaserede kasinoer, f.eks. roulette, baccarat, punto banco, black jack, poker og spil på gevinstgivende spilleautomater. De hævder derfor, at de spil, der udbydes af onlinekasinoer, er de samme, som de spil, der udbydes i landbaserede kasinoer.
- (55) Klagerne fremfører endvidere, at de to former for spil (online, landbaseret) set fra udbudssiden udbyder spillene til brugeren på samme måde (identiske formater). Især udbydes identiske kasinospil til spillerne på en skærm, uanset om spillene spilles i det konventionelle kasino, i private hjem via pc'er eller i spilleautomater, der drives ved møntindkast, og som er opstillet i spillehaller. Den eneste forskel, i hvert fald når det drejer sig om udbud af onlinekasinospil, er internetforbindelsen. Hvad spilleautomater angår, påpeger klagerne, at de i lighed med onlinespil er forbundet med internettet (ikke mellem spiller og spiludbyder, men mellem udbyder og den nationale spillemyndighed med henblik på afgiftsregistrering).
- (56) Klagerne henviser også til skatteministerens udtalelse om, at spil, der udbydes i spilleautomater og online, er identiske.
- (57) For klagerne er den eneste faktiske forskel mellem onlinekasinospil og spil i landbaserede kasinoer, at udbyderen i det landbaserede kasino møder spilleren fysisk, mens kontakten mellem spilleren og onlineudbyderen finder sted i cyberspace. Desuden er klagerne af den opfattelse, at der ved anvendelse af møntautomater og andre spilleautomater er tale om samme forbrugerprofil. Under henvisning til Socialforskningsinstituttets ovennævnte undersøgelse (se punkt (34)) påpeger de, at spillere, der benytter spilleautomater og onlinespil, typisk er unge mænd. Ud fra et økonomisk og uddannelsesmæssigt synspunkt udgør forbrugere, der tiltrækkes af såvel onlinespil som landbaserede spil, en og samme spillergruppe.

- (58) I denne forbindelse fremfører klagerne, at onlinespil blandt spillere i Danmark er vokset kraftigt i de senere år til trods for, at disse aktiviteter er forbudt ved lov. Dette har ført til en tilsvarende nedgang i deres fortjeneste og viser derfor med al tydelighed, at spillere, der benytter online og landbaserede faciliteter, tilhører samme gruppe.

Ingen undtagelse berettiget som følge af systemets karakter eller forvaltning

- (59) Klagerne mener ikke, at den danske regerings argumentation er holdbar, når den hævder, at den lavere afgift på onlinespil har til formål at reducere og kontrollere overdreven spillelidenskab og ludomani i overensstemmelse med den danske lov om spil. Den egentlige årsag til et så lavt afgiftsniveau for onlinespil er ifølge klagerne risikoen for, at de danske myndigheder ikke er i stand til at tiltrække udenlandske spilleoperatører til det danske onlinemarked.
- (60) Hvis det havde været de lovgivende myndigheders hensigt at mindske ludomani, mener klagerne, at afgifterne på onlinespil skulle være så høje som muligt, samtidig med at de tillod en vis spilleaktivitet.
- (61) Klagerne afviser de danske myndigheders påstand om, at en afgift på over 20 % ville afholde spilleoperatører fra at ansøge om en dansk onlinebevilling og dermed ville fremme ulovligt, ukontrollabelt onlinespil. De bemærker i denne forbindelse, at landbaserede spil hidtil, på trods af at de har mistet en betydelig markedsandel til ulovlige onlinespil, har kunnet fungere med et langt højere afgiftsniveau.
- (62) Hvis de danske myndigheder virkelig ønskede at kontrollere og begrænse spil og risikoen for ludomani, ville man have forventet, at den nye lov havde indeholdt bestemmelser om et forholdsvis begrænset antal bevillinger til onlineoperatører, som det er tilfældet i dag med bevillinger til landbaserede spil, og ikke et ubegrænset antal.
- (63) Klagerne understreger, at mens regeringens politik for lave afgifter på onlinespil søger at mindske ukontrolleret, illegalt onlinespil, vil dens politik for fastholdelse af høje afgifter på landbaserede spil og spil i spillehaller blot give spillerne incitament til at gå over til onlinespil, (eller ulovligt spil, hvad enten der er tale om onlinespil eller landbaserede spil). Lige høje afgifter på onlinespil og landbaserede spil på et rimeligt niveau kan mindske incitamentet til ulovligt spil og samtidig bringe praktisk talt al vigtig spilleaktivitet ind under statens kontrol og tilsyn og dermed begrænse kriminel virksomhed og misbrug. Klagerne tilføjer i denne forbindelse, at den danske regering under alle omstændigheder agter at bekæmpe ulovligt onlinespil ved at spærre internetadgangen og elektroniske pengeoverførsler til ulovlige onlinespiloperatører.
- (64) Af alle ovennævnte årsager mener klagerne ikke, at et system med forskellige afgiftssatser på spil, der konkurrerer om de samme spillere ved udbud af identiske produkter, kan være berettiget som følge af det pågældende afgiftssystems karakter og forvaltning.

5. VURDERING AF FORANSTALTNINGEN

5.1. Indledende bemærkninger: procedures omfang

- (65) De danske myndigheder omtalte i deres skriftlige henvendelser, at deres planer om at liberalisere spillemarkedet oprindeligt blev anmeldt til Kommissionen i 2009 i henhold til direktiv 98/34/EF »om en informationsprocedure med hensyn til tekniske standarder og forskrifter samt forskrifter for informationssamfundets tjenester«, og påpegede, at Kommissionen i sit brev af 5. oktober 2009 ikke gav udtryk for forbehold eller indvendinger med hensyn til denne anmeldelse.
- (66) Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det i direktiv 98/34/EF er fastsat, at medlemsstaterne skal anmelde alle deres planer vedrørende tekniske forskrifter og/eller nationale tekniske forskrifter til Kommissionen, for at det indre marked kan fungere tilfredsstillende. En anmeldelse efter direktiv 98/34/EF kan ikke erstatte medlemsstaternes pligt i henhold til EUF-traktatens artikel 108, stk. 3, til at anmelde enhver planlagt statsstøtteforanstaltning.
- (67) Som de danske myndigheder erkendte på mødet den 12. november 2010, indeholdt ovennævnte »tekniske« anmeldelse til Kommissionen i henhold til direktiv 98/34/EF ingen henvisning til den danske regerings afgiftsmæssige planer i forbindelse med den planlagte liberalisering af onlinespillemarkedet. I virkeligheden blev beslutningen om at indføre forskellige afgifter på onlinespil truffet den 25. juni 2010, da spilleafgiftsloven blev vedtaget, og blev først anmeldt til Kommissionen den 6. juli 2010 i henhold til EUF-traktatens artikel 108, stk. 2, dvs. næsten et år efter, at Kommissionen havde sendt sine bemærkninger til den danske regerings anmeldelse i henhold til direktiv 98/34/EF.
- (68) Denne procedure i henhold til EUF-traktatens artikel 108, stk. 2, vedrører derfor ikke den planlagte liberalisering af spillemarkedet i Danmark og dens forenelighed med traktatens regler om det indre marked. Den vedrører kun spørgsmålet om, hvorvidt den uens og mere favorable afgiftsmæssige behandling af onlineoperatører i forhold til landbaserede spiloperatører er forenelig med statsstøtte-reglerne.

5.2. Statsstøtte

- (69) Efter EUF-traktatens artikel 107, stk. 1, er statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler under enhver tænkelig form, og som fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencevilkårene ved at begunstige visse virksomheder eller visse produktioner, uforenelig med det indre marked, i det omfang den påvirker samhandelen mellem medlemsstaterne.

5.2.1. Statsmidler

- (70) Efter EUF-traktatens artikel 107, stk. 1, skal der være tale om statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler. Et tab af afgiftsprovenu svarer til et forbrug af statsmidler i form af skatteudgifter. Ved at lade

onlinespiloperatører betale afgifter efter en lav sats på 20 % giver de danske myndigheder afkald på indtægter, hvilket skal betragtes som brug af statsmidler. Den pågældende foranstaltning indebærer således tab af statsmidler og gennemføres derfor ved hjælp af statsmidler.

5.2.2. Fordel

- (71) Foranstaltningen skal give modtageren/modtagerne en fordel. Ifølge fast retspraksis omfatter støttebegrebet ikke blot positive ydelser, men også de indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget ⁽¹⁾.
- (72) I henhold til spilleafgiftsloven skal onlinespiloperatører betale en »afgift« på 20 %. Denne sats er betydeligt lavere end den afgiftssats, som landbaserede spiloperatører, herunder kasinoer, skal betale. I denne forbindelse opnår onlineoperatører en fordel i form af en lettelse af deres afgiftsbyrde. Den pågældende foranstaltning indebærer derfor en fordel for onlineoperatører.

5.2.3. Selektivitet

- (73) En foranstaltning betragtes som selektiv, hvis den begunstiger visse virksomheder eller visse produktioner som omhandlet i EUF-traktatens artikel 107, stk. 1.
- (74) Med hensyn til fortolkningen af selektivitetskriteriet erindrer Kommissionen om, at en foranstaltning ifølge retspraksis kan betragtes som selektiv, hvis den »delvist skal fritage virksomhederne fra de pekuniære byrder, der følger af en normal anvendelse af det almindelige system med obligatoriske bidrag, som er pålagt ved lov« ⁽²⁾. En foranstaltning betragtes derfor som selektiv, hvis den afviger fra det afgiftssystem, der anvendes generelt. Domstolen har i denne forbindelse fastslået, at det bør undersøges, om en given foranstaltning begunstiger visse virksomheder i forhold til andre virksomheder, som under hensyntagen til det formål, der forfølges med den pågældende ordning, befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation ⁽³⁾.
- (75) Det følger heraf, at en foranstaltnings selektivitet bør vurderes således: For det første bør det undersøges, om foranstaltningen afviger fra det afgiftssystem, der anvendes generelt. Dette kan vurderes på grundlag af, om foranstaltningen skelner mellem økonomiske aktører, som under hensyntagen til det formål, der forfølges med det pågældende system, befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation.

⁽¹⁾ Sag 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab*, Sml. 1954-1964, s. 211.

⁽²⁾ Sag 173/73, *Den Italienske Regering mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber*, Sml. 1974, s. 709, præmis 33.

⁽³⁾ Sag C-88/03, *Den Portugisiske Republik mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber*, Sml. 2006 I, s. 7115, præmis 54, sag C-172/03, *Wolfgang Heiser mod Finanzamt Innsbruck*, Sml. 2005 I, s. 1627, præmis 40 og sag C-169/08, *Presidente del Consiglio dei Ministri mod Regione Sardegna*, Sml. 2009 I, s. 10821, præmis 61.

(76) Hvis den pågældende foranstaltning umiddelbart ser ud til at være selektiv, skal det derefter undersøges, om en sådan differentiering følger af det afgiftssystems karakter eller forvaltning, som den indgår i, og derfor kan være berettiget. I henhold til den relevante retspraksis ⁽¹⁾ og Kommissionens meddelelse om anvendelsen af statsstøttereglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne ⁽²⁾, skal en medlemsstat fastslå, om den pågældende foranstaltning følger af systemets grundprincipper.

Referencesystem

(77) I den foreliggende sag bør referencesystemet defineres som afgiftssystemet for danske spil. Spilleafgiftsloven har til formål at regulere betalingen af afgifter på spil, der udbydes eller arrangeres i Danmark. Det er derfor på grundlag af dette referenceafgiftssystem, at den pågældende foranstaltning (dvs. den afgiftsmæssige fortrinsbehandling af onlinespil) skal vurderes.

(78) I denne forbindelse opstår så spørgsmålet om, hvorvidt den pågældende foranstaltning udgør en undtagelse fra det generelle afgiftssystem, for så vidt som den differentierer mellem onlinespiludbydere og landbaserede spiludbydere, som kan befinde sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation.

Tilsvarende faktisk og retlig situation

(79) De danske myndigheder har fremført, at spilleafgiftsloven gælder for forskellige produktmarkeder, nemlig dels onlinespillemarkedet, dels det landbaserede kasinomarked. Da disse markeder angiveligt er separate og særskilte, gælder den differentierede afgiftsmæssige behandling af landbaserede spil og onlinespil for virksomheder, som hverken retligt eller faktisk befinder sig i en tilsvarende situation.

(80) Det skal i denne forbindelse bemærkes, at spilleafgiftsloven har til formål at regulere betalingen af afgifter på spil, der udbydes eller arrangeres i Danmark. Det er derfor på grundlag af dette generelle formål, at det skal vurderes, om virksomhederne befinder sig i en tilsvarende retlig og faktisk situation.

(81) På nuværende tidspunkt finder Kommissionen ikke de danske myndigheders argumenter tilstrækkeligt overbevisende og mener ikke, at de danske myndigheder har godtgjort, at onlinespil retligt og faktisk ikke svarer til landbaserede spil, når det gælder den afgiftsmæssige behandling efter spilleafgiftsloven.

(82) For det første skal det bemærkes, at der i henhold til dansk lov meddeles bevillinger til landbaserede kasinoer og onlinespil til udbud af nøjagtigt de samme spil (dvs. roulette, baccarat, punto banco, black jack, poker og spil på spilleautomater). De danske myndigheder har ikke påvist, i hvilken udstrækning spil, der udbydes online, og

spil, der udbydes i landbaserede lokaler, kan være forskellige. Som understreget af klagerne udbyder landbaserede kasinoer også automatiserede spil, hvor spillernes indsats foretages via skærme, der fungerer med samme software, som anvendes ved onlinespil.

(83) Med hensyn til forbrugernes socioøkonomiske profil, henviser både de danske myndigheder og klagerne til bl.a. nøjagtigt samme undersøgelse, som er foretaget af Socialforskningsinstituttet ⁽³⁾, men de drager forskellige konklusioner af den. Mens de danske myndigheder hævder, at spillerne i landbaserede kasinoer og onlinespil har forskellig alder, køn og uddannelsesniveau, kommer klagerne til den modsatte konklusion.

(84) Det argument, at landbaserede spil og onlinespil bør betragtes som særskilte og endog komplementære aktiviteter, idet spil i landbaserede kasinoer omfatter mere end onlinespil og udgør en særlig oplevelse, hvor de sociale aspekter spiller en stor rolle, støttes ikke af afgørende beviser. I denne forbindelse har klagerne tværtimod fremført, at de landbaserede kasinoers sociale aspekter ikke forhindrer kasinospillere i at spille på både onlineplatformen og den landbaserede platform.

(85) På nuværende tidspunkt tvivler Kommissionen derfor på, at onlinespiloperatører og landbaserede spiloperatører ikke skulle befinde sig i en tilsvarende retlig og faktisk situation, når det gælder vurderingen af deres afgiftsmæssige behandling efter den anmeldte foranstaltning. Kommissionen finder derfor, at spilleafgiftsloven kan være en selektiv foranstaltning som omhandlet i EUF-traktatens artikel 107, stk. 1.

(86) Ovennævnte konklusion ændres ikke af de danske myndigheders henvisning til *Ladbroke's*- og *Leo-Libera*-sagen.

(87) Hvad især angår *Ladbroke's*-sagen ⁽⁴⁾, hvor en fransk lov behandlede to forskellige kategorier af væddemål forskelligt, er det tilstrækkeligt at bemærke, at forholdene i den foreliggende sag adskiller sig væsentligt fra forholdene i *Ladbroke's*-sagen. I sidstnævnte sag afviste Domstolen *Ladbroke's* argumentation for, at en afgift på væddemål i Frankrig om belgiske hestevæddeløb skulle behandles på samme måde som den afgift, der påhviler indsatsen i væddemål vedrørende franske løb, og som tilfalder PMU. Domstolen begrundede det med, at denne argumentation ikke tog hensyn til de særlige træk, som væddemålene på de belgiske væddeløb udviste, og hvorved de adskilte sig fra væddemålene på de franske væddeløb. Ifølge Domstolen er det karakteristiske ved totalisatorspil, at indsatserne indgår i en fælles pulje, som efter diverse fradrag fordeles ligeligt mellem vinderne, uanset hvor væddemålene er indgået, og den andel af indsatserne, som tilfalder vinderne, kan følgelig ikke variere under hensyn til, hvilken stat væddemålene er indgået i. Det kan kun sikres, at et sådant system fungerer rigtigt, såfremt de afgifter, der skal betales af det beløb, der er placeret i væddemål på et givet hestevæddeløb, opkræves efter satsen i den stat, hvor væddeløbet finder sted.

⁽¹⁾ Sag 173/73, *Den Italienske Regering mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber*, Sml. 1974, s. 709, præmis 33.

⁽²⁾ Meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af statsstøttereglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne, EFT C 384 af 10.12.1998, punkt 23.

⁽³⁾ Undersøgelse foretaget af Socialforskningsinstituttet i 2007.

⁽⁴⁾ Sag C-353/95 P *Ladbroke's mod Kommissionen*, Sml. 1997 I, s. 7007.

Som Domstolen fastslog, var ordningen vedrørende skatter og afgifter på væddemål i franske væddeløb indført med henblik på den lovgivning og de økonomiske vilkår, som er specifikke for hestevæddeløb og totalisatorspil i Frankrig. Det kunne ikke kræves, at dette system blev overført på totalisatorspil vedrørende belgiske løb, som afholdes efter en anden lovgivning og på andre økonomiske vilkår. I den foreliggende sag vedrører den pågældende foranstaltning ikke væddemål, der arrangeres som totalisatorspil på hestevæddeløb i forskellige medlemsstater, men kasinospil, der arrangeres i samme land, nemlig Danmark, og argumentationen i *Ladbrokes*-sagen kan derfor ikke anvendes.

- (88) Som nævnt ovenfor har de danske myndigheder heller ikke på nuværende tidspunkt påvist, at udbydere af onlinespil og landbaserede spil befinder sig i forskellige situationer.
- (89) Med hensyn til de danske myndigheders henvisning til *Leo-Libera*-sagen bemærker Kommissionen, at princippet om afgiftsneutralitet og selektivitetsbegrebet efter statsstøttere reglerne er to forskellige begreber, idet førstnævnte anvendes i forbindelse med artikel 135 i Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006, og sidstnævnte anvendes som led i statsstøttebegrebet i artikel 107, stk. 1⁽¹⁾. Under alle omstændigheder fastslog Domstolen i *Leo Libera*-sagen, at princippet om afgiftsneutralitet ikke uden at fratage artikel 135, stk. 1, litra i), i direktiv 2006/112/EF enhver effektiv virkning kan fortolkes således, at det er til hinder for, at en type hasardspil eller spil om penge fritages for moms, mens en anden type spil ikke fritages, for så vidt som de to typer spil imidlertid ikke konkurrerer indbyrdes.

Undtagelse berettiget som følge af systemets karakter og forvaltning

- (90) Ifølge gældende retspraksis⁽²⁾ kan en foranstaltning, som umiddelbart forekommer selektiv, dog være berettiget som følge af afgiftssystemets karakter og forvaltning, hvis den følger direkte af det pågældende afgiftssystemets grundprincipper. Det påhviler dog medlemsstaten at give en sådan begrundelse.
- (91) De danske myndigheder har i denne forbindelse fremført, at fastsættelsen af afgiftssatsen for onlinespil på et langt lavere niveau (20 %) er resultatet af en vanskelig balancegang mellem på den ene side behovet for at opfylde den danske spillelovgivnings generelle formål (at holde forbruget af spil på et moderat niveau, at beskytte unge eller andre udsatte personer mod udnyttelse gennem spil eller mod at udvikle ludomani, at beskytte spillerne ved at sikre, at spil udbydes på en rimelig, ansvarlig og gennemsigtig måde, at sikre den offentlige orden og at forhindre, at spil anvendes til kriminelle formål), og på den anden side behovet for at sikre, at en lav afgiftssats vil få onli-

neudbydere til at ansøge om bevilling i Danmark i stedet for at vælge fortsat at udbyde onlinespil fra andre jurisdiktioner med lave afgifter.

- (92) På nuværende tidspunkt tvivler Kommissionen på, at foranstaltningen kan begrundes med nogen af ovennævnte argumenter. Kommissionen erindrer om, at det er fast retspraksis, at afgiftsreglerne i andre medlemsstater ikke kan tages i betragtning ved vurderingen af foranstaltningen. Ved begrundelsen for en foranstaltning kan der derfor kun tages hensyn til principperne i det *indenlandske* afgiftssystem⁽³⁾. Det følger heraf, at der i den foreliggende sag ikke kan tages hensyn til de eventuelle lavere afgifter, der måtte være fastsat i andre lande for onlinespil, og som kan være mere konkurrencedygtige end de afgifter, der anvendes i Danmark.
- (93) Desuden er det fast retspraksis, at der ikke kan ydes støtte med den begrundelse, at støtten vil forbedre virksomhedernes konkurrenceevne⁽⁴⁾. Kommissionen kan derfor ikke på nuværende tidspunkt på grundlag af den fremlagte argumentation — nemlig at en lavere afgift vil give danske onlineoperatører mulighed for at imødegå konkurrencen fra onlineoperatører i andre lande med lavere afgifter — anse foranstaltningen for at være berettiget som følge af systemets karakter og forvaltning.
- (94) Ved vurderingen af en afgiftsforanstaltning på grundlag af systemets karakter og forvaltning, må der desuden sondres mellem de målsætninger, som ligger uden for systemet, og de iboende målsætninger i selve afgiftssystemet⁽⁵⁾. I den foreliggende sag anfører de danske myndigheder de overordnede målsætninger i lov om spil som begrundelse for den differentierede afgiftsmæssige behandling. De danske myndigheder har ikke fremsat tilstrækkeligt overbevisende argumenter for, at de pågældende målsætninger skal anses for at være iboende i afgiftssystemet og ikke for at være generelle og for at ligge uden for systemet.
- (95) På nuværende tidspunkt mener Kommissionen derfor ikke, at de danske myndigheder har godtgjort, at den differentierede afgiftsmæssige behandling af onlineoperatører og landbaserede operatører, som blev indført ved spilleafgiftsloven, er berettiget som følge af systemets karakter og forvaltning. Kommissionen tvivler derfor på, at den pågældende foranstaltning følger direkte af afgiftssystemets grundprincipper, og at den er berettiget.

5.2.4. Påvirkning af samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejning af konkurrencevilkårene

- (96) Efter EUF-traktatens artikel 107, stk. 1, skal foranstaltningen påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne

⁽¹⁾ Sag C-58/09, op. cit. punkt 35.

⁽²⁾ Sag 173/73 *Den italienske regering mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber*, Sml. 1974, s. 709, præmis 33; Meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af statsstøttere reglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne, EFT C 384 af 10.12.1998, punkt 23.

⁽³⁾ Sag T-308/00 *Salzgitter mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber*, Sml. 2004 II, s. 1933, præmis 81; Beslutning C 2/2009, *MoRaKG, Vilkår for kapitalinvesteringer* (EUT C 60 af 14.3.2009, s. 9), punkt 25.

⁽⁴⁾ Rapport om anvendelsen af Kommissionens meddelelse om anvendelsen af statsstøttere reglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne, 9.2.2004, punkt 38.

⁽⁵⁾ Meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af statsstøttere reglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne, EFT C 384 af 10.12.1998, punkt 26.

og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene. I denne forbindelse har Domstolen konsekvent fastslået, at det forhold, at en foranstaltning styrker en virksomheds position i forhold til andre virksomheder, er tilstrækkeligt, for at dette kriterium er opfyldt ⁽¹⁾. I den foreliggende sag er onlineoperatører i Danmark udsat for konkurrence og omfattet af samhandelen mellem medlemsstaterne. Spilleafgiftsloven, der indebærer en favorabel afgiftsmæssig behandling af danske virksomheder, som udbyder online-spil, påvirker derfor samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen.

5.2.5. Konklusion

- (97) Da ovennævnte betingelser i EUF-traktatens artikel 107, stk. 1, ser ud til at være opfyldt, mener Kommissionen på nuværende tidspunkt, at spilleafgiftsloven kan indebære statsstøtte.

5.3. Forenelighed

- (98) Spilleafgiftsloven ser ikke ud til at falde ind under nogen af undtagelsesbestemmelserne i EUF-traktatens artikel 107, stk. 2 og 3, og på nuværende tidspunkt tvivler Kommissionen derfor på, at foranstaltningen kan betragtes som forenelig med det indre marked.

6. KONKLUSION

- (99) På baggrund af ovenstående har Kommissionen besluttet at indlede den formelle undersøgelsesprocedure efter

EUF-traktatens artikel 108, stk. 2, med hensyn til den pågældende foranstaltning.

AFGØRELSE

På baggrund af ovenstående opfordrer Kommissionen efter proceduren i EUF-traktatens artikel 108, stk. 2, Kongeriget Danmark til senest en måned efter modtagelsen af dette brev at fremsætte sine bemærkninger og alle oplysninger, der måtte være nyttige for vurderingen af foranstaltningen. Kommissionen opfordrer de danske myndigheder til straks at sende den potentielle støttemodtager en kopi af dette brev.

Kommissionen minder Kongeriget Danmark om, at EUF-traktatens artikel 108, stk. 3, har opsættende virkning, og henviser til artikel 14 i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999, hvor det er fastsat, at ulovligt udbetalt støtte kan kræves tilbagebetalt af støttemodtageren.

Kommissionen advarer Kongeriget Danmark om, at interesserede parter vil blive underrettet ved offentliggørelse af dette brev og et fyldestgørende resumé heraf i *Den Europæiske Unions Tidende*. Kommissionen vil ligeledes underrette interesserede parter i de EFTA-lande, der har undertegnet EØS-aftalen, ved offentliggørelse af en meddelelse i EØS-tillægget til *Den Europæiske Unions Tidende*, samt EFTA-Tilsynsmyndigheden ved fremsendelse af en kopi af dette brev. Alle interesserede parter vil blive opfordret til at fremsætte deres bemærkninger senest en måned efter offentliggørelsestidspunktet.”

⁽¹⁾ Sag 730/79, *Philip Morris Holland BV mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber*, Sml. 1980, s. 2671, præmis 11.