

SKLEPI

SKLEP KOMISIJE

z dne 20. septembra 2011

o ukrepu C 35/10 (ex N 302/10), ki ga Danska namerava izvesti v obliki davka na spletne igre na srečo v danskem zakonu o davku od iger na srečo

(notificirano pod dokumentarno številko C(2011) 6499)

(Besedilo v danskem jeziku je edino verodostojno)

(Besedilo velja za EGP)

(2012/140/EU)

EVROPSKA KOMISIJA JE –

posredovala danskim organom, da so lahko predložili svoje pripombe. Danski organi so svoje pripombe predložili z dopisom z dne 20. oktobra 2010.

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije in zlasti prvega pododstavka člena 108(2) Pogodbe,

ob upoštevanju Sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru in zlasti člena 62(1)(a) Sporazuma,

po pozivu vsem zainteresiranim stranem, naj predložijo svoje pripombe v skladu z navedenimi določbami ⁽¹⁾, in ob upoštevanju teh pripomb,

ob upoštevanju naslednjega:

(3) Komisija se je 10. novembra 2010 v Bruslju sestala z danskimi organi, da bi obravnavali pritožbe in obe navedeni pritožbi. Med sestankom so danski organi predložili sporočilo z naslovom „Precep zaradi nerešene zadeve o državni pomoči“, v katerem so navedli tudi svojo namero, da prestavijo začetek veljavnosti priglašenega zakona, dokler Komisija o tej zadevi ne sprejme odločitve ⁽³⁾.

(4) Komisija je s sklepom z dne 14. decembra 2010 Danski sporočila, da bo glede ukrepa začela postopek v skladu s členom 108(2) PDEU. Sklep Komisije o začetku postopka (v nadaljnjem besedilu: sklep o začetku postopka) je bil objavljen v *Uradnem listu Evropske unije* ⁽⁴⁾. Komisija je zainteresirane strani pozvala, naj predložijo svoje pripombe.

(5) Danski organi so svoje pripombe na sklep o začetku postopka predložili z dopisom z dne 14. januarja 2011.

(6) Skupno je med 11. februarjem in 22. februarjem 2011 pripombe predložilo 17 zainteresiranih tretjih strani ⁽⁵⁾. Komisija je te pripombe 16. marca 2011 posredovala Danski, ki je imela možnost, da nanje odgovori. Komisija je pripombe Danske prejela z dopisom z dne 14. aprila 2011.

1. POSTOPEK

(1) Danski organi so 6. julija 2010 v skladu s členom 108(3) Pogodbe o delovanju Evropske Unije (PDEU) zaradi pravne varnosti priglasili zakonodajni predlog št. L 203 o davku od iger na srečo (v nadaljnjem besedilu: zakon o davku od iger na srečo ⁽²⁾), ki je bil sprejet 25. junija 2010. Komisija je zahtevala dodatne informacije z dopisoma z dne 11. avgusta 2010 in 22. septembra 2010. Danski organi so zahtevane informacije predložili z dopisom z dne 20. oktobra 2010.

(2) Komisija je prejela tudi dve ločeni pritožbi glede predlaganega zakona o davku od iger na srečo. Prvo pritožbo je vložilo dansko združenje proizvajalcev igralnih avtomatov 23. julija 2010. Drugo pritožbo je vložil upravljavec klasične igralnice „the Royal Casino“ 6. avgusta 2010. Obe pritožbi je Komisija 23. septembra 2010

⁽³⁾ Priglašeni ukrep naj bi prvotno začel veljati 1. januarja 2011, vendar zaradi skladnosti z določbami o državni pomoči odstavek 1 člena 35 zakona o davku od iger na srečo določa, da začetek veljavnosti zakona določi minister za davke.

⁽⁴⁾ Glej opombo 1.

⁽⁵⁾ Glej v nadaljevanju, oddelek 5.

⁽¹⁾ UL C 22, 22.1.2011, str. 9.

⁽²⁾ Zakon št. 698 o davku od iger na srečo („Lov om afgifter af spil“).

2. OPIS UKREPA

- (7) Po začetku postopka za ugotavljanje kršitev in poslanem obrazloženem mnenju dne 23. marca 2007 o ovirah za prosti pretok športnih stav na Danskem ⁽⁶⁾ se je danska vlada odločila, da bo preoblikovala nacionalno zakonodajo o prirejanju iger na srečo in stav ter veljavno monopolno ureditev nadomestila z regulirano in delno liberalizirano ureditvijo. Liberalizacija naj bi bila med drugim potrebna tudi zaradi skladnosti z zakonodajo EU in zaradi odziva na grožnjo, ki so jo predstavljale nezakonite spletne igre na srečo ponudnikov iger na srečo v drugih jurisdikcijah.
- (8) Priglašeni zakon o davku od iger na srečo je del zakonov, uvedenih zaradi liberalizacije sektorja iger na srečo ⁽⁷⁾. V skladu s členom 1 zakona o igrah na srečo je splošni cilj te preoblikovane zakonodaje o igrah na srečo:
- ohranjanje zmernega igranja iger na srečo,
 - zaščita mladih in drugih ranljivih oseb pred izkoriščanjem ali pred zasvojenostjo od iger na srečo,
 - zaščita igralcev iger na srečo z zagotavljanjem, da so igre na srečo na voljo na razumen, zanesljiv in pregleden način, ter
 - zagotavljanje javnega reda in preprečevanje izkoriščanja iger na srečo za namene kaznivega ravnanja.
- (9) V skladu z zakonom o igrah na srečo je za „zagotavljanje ali organizacijo iger na srečo potrebno dovoljenje, razen če ta zakon ali drugi predpisi določajo drugače“. Poleg tega je za zagotavljanje ali organiziranje iger na srečo treba plačati davek (člen 1 zakona o davku od iger na srečo).
- (10) Člen 5 zakona o igrah na srečo določa, da igre na srečo obsegajo naslednje dejavnosti: (i) loterije, (ii) kombinirane igre na srečo in (iii) stave.
- (11) Kombinirane igre na srečo se nanašajo na „dejavnosti, pri katerih ima udeleženec možnost, da prejme nagrado, in pri katerih je verjetnost, da bo udeleženec zmagal, odvisna od kombinacije spretnosti in sreče“. Zato kombinirane igre na srečo pogosto vključujejo igre, ki jih nudijo igralnice, kot so ruleta, poker, bakarar, blackjack in igralni avtomati z denarnimi nagradami.
- (12) Člen 5 zakona o igrah na srečo spletne igre na srečo opredeljuje kot „igre na srečo, pri katerih na daljavo sodelujeta igralec in ponudnik igre na srečo“. Ista določba klasične igre na srečo opredeljuje kot „igre na srečo, pri katerih fizično sodelujeta igralec in ponudnik igre na srečo, ali njegov zastopnik“. Stave so opredeljene kot „dejavnosti, pri katerih ima udeleženec možnost, da prejme nagrado, in pri katerih se stavi na rezultat dogodka v prihodnosti ali pojav dogodka v prihodnosti“.
- (13) Na podlagi pogojev iz členov 2–17 zakona o davku od iger na srečo so obdavčene igre (i) loterije, vključno z razrednimi loterijami in neprofitnimi loterijami, (ii) stave, vključno s stavami z vložkom v skupen sklad, (iii) klasične igralnice, (iv) spletne igralnice, (v) igralni avtomati z denarnimi nagradami v igralnih salonih ali pivnicah, barih itd. ter (vi) igre brez stavnih vložkov.
- (14) Zakon o davku od iger na srečo določa različne davčne stopnje, ki so odvisne od tega, ali so igre na voljo v spletnih ali klasičnih igralnicah.
- (15) V skladu s členom 10 zakona o davku od iger na srečo imetniki dovoljenja za zagotavljanje iger v klasičnih igralnicah plačajo osnovno dajatev v višini 45 % svojega bruto prihodka od iger na srečo („GGR“ – vložek minus dobiček), od česar se odšteje vrednost žetonov v posebnih skrinjicah, imenovanih „tronc“, in dodatno dajatev v višini 30 % za bruto prihodek od iger na srečo (minus vrednost žetonov v skrinjicah „tronc“), ki presega 4 milijone DKK (izračunano mesečno) ⁽⁸⁾.
- (16) V skladu s členom 11 zakona o davku od iger na srečo imetniki dovoljenja za zagotavljanje iger v spletni igralnici od svojega bruto prihodka od iger na srečo plačajo 20 %.
- (17) Imetniki dovoljenja za zagotavljanje igralnih avtomatov z denarnimi nagradami (igralni avtomati na kovance) v igralnih salonih in pivnicah, barih itd. plačajo 41 % svojega bruto prihodka od iger na srečo. Dodatnih 30 % se plača na igralne avtomate v pivnicah, barih itd. za bruto prihodek od iger na srečo, ki presega 30 000 DKK, in na igralne avtomate v igralnih salonih za bruto prihodek od iger na srečo, ki presega 250 000 DKK ⁽⁹⁾.
- (18) Glede licenčnin zakon o igrah na srečo določa, da mora vsak, ki zaprosi za dovoljenje za zagotavljanje stav ali spletnih igralniških iger, plačati 250 000 DKK (350 000 DKK, če zaprosi za oboje, stave in spletne igralniške igre) in letno licenčnino, ki znaša od 50 000 DKK do 1 500 000 DKK, odvisno od prihodkov od iger na srečo.

⁽⁶⁾ Postopek za ugotavljanje kršitev št. 2003/4365. Glej tudi IP/07/360.

⁽⁷⁾ Zakon o igrah na srečo (št. 848 z dne 1. julija 2010); zakon o delitvi dobička iz loterij ter konjskih in pasjih dirk (št. 696 z dne 25. junija 2010); zakon, ki določa statut nacionalne loterije Danske Spil A/S (zakon št. 695 z dne 25. junija 2010).

⁽⁸⁾ 1 danska krona (DKK) ≈ 0,13 EUR.

⁽⁹⁾ Na podlagi člena 12 zakona o davku od iger na srečo se mesečno dodatno zaračunajo naslednji zneski: 3 000 DKK na avtomat za do 50 avtomatov in 1 500 DKK za avtomate, ki presegajo to število.

(19) Zakon o igrah na srečo zahteva, da imajo ponudniki spletnih iger na srečo sedež na Danskem, če pa so rezidenti druge države članice EU ali EGP, morajo imenovati pooblaščenega predstavnika (člen 27).

3. RAZLOGI ZA ZAČETEK POSTOPKA PREISKAVE

(20) Komisija je formalni postopek preiskave iz člena 108(2) PDEU glede zadevnega vprašanja začela na podlagi ugotovitve, da bi ukrep lahko vključeval pomoč v smislu člena 107(1) PDEU.

(21) Komisija je zlasti menila, da bi se ukrep ob upoštevanju sodne prakse lahko štel za selektivnega. Opozorila je, da je treba pri vsaki oceni selektivnosti davčnega ukrepa preveriti, ali zadevni ukrep ob upoštevanju ciljev zadevne sheme posameznim podjetjem v primerjavi z drugimi podjetji, ki so v dejansko in pravno primerljivem položaju, daje prednost⁽¹⁰⁾.

(22) Glede na naravo iger, ki so na voljo na spletu in v klasičnih igralnicah, socialno razsežnost, ki jo nudijo igre na srečo obeh vrst, in družbeno-gospodarske profile potrošnikov je Komisija dvomila, da so razlike med spletnimi in klasičnimi igrami na srečo dovolj velike, da ti dve panogi ne bi bili primerljivi z vidika oblikovanja zakonov ali dejanskega stanja za namen določitve davčne stopnje v okviru zakona o davku od iger na srečo.

(23) Poleg tega je na tej stopnji postopka Komisija menila, da danski organi, če se za ukrep izkaže, da je *a priori* selektiven, niso uspeli dokazati, da je mogoče ukrep upravičiti z logiko davčnega sistema.

(24) V zvezi s tem so danski organi trdili, da davčna stopnja za spletne igre na srečo odraža potrebno ravnovesje med izpolnjevanjem namena danske igralniške zakonodaje za zaščito igralcev po eni strani in zmožnostjo soočanja s konkurenco spletnih igralnic s sedežem v drugih državah za nižjimi davčnimi stopnjami po drugi strani.

(25) Poleg tega je glede navedbe danskih organov glede skupnih ciljev zakona o igrah na srečo (glej uvodno izjavo 8) Komisija menila, da so ti cilji očitno splošni in niso dejavnik davčnega sistema. Ker so po uveljavljeni sodni praksi bistveni samo notranji cilji davčnega sistema,

je Komisija menila, da danski organi niso ustrezno utemeljili svoje trditve, da je selektivnost zadevnega davčnega ukrepa potrebna zaradi logike davčnega sistema.

(26) Poleg tega je Komisija menila, da je priglašeni zakon vključeval davčno ugodnost, dodeljeno z uporabo državnih sredstev, saj je država s tem, ko se je odrekla davčnim prihodkom, spletnim igralnicam dodelila prednost v obliki precej nižje stopnje davka. Poleg tega bi lahko, ker ukrep pomeni selektivno ekonomsko prednost za spletne igralnice na Danskem, le-ta vplival na trgovino na notranjem trgu in izkrivljal konkurenco.

(27) Ne nazadnje je Komisija izrazila pomisleke glede tega, da bi lahko priglašeni ukrep sodil na področje uporabe kate-rega od odstopanj iz člena 107(2) in (3) PDEU.

4. PRIPOMBE DANSKIH ORGANOV

(28) Danski organi so z dopisom z dne 14. januarja 2011 predložili svoje pripombe na sklep Komisije o začetku postopka.

Pripombe glede primerljivosti spletnih in klasičnih igralnic

(29) Danski organi so s sklicevanjem na seznam dejanskih in ekonomskih razlik med spletnimi in klasičnimi igrami na srečo iz svoje priglasitve ponovili svojo trditev, da je treba spletne igre na srečo obravnavati kot dejavnost, ki se razlikuje od klasičnih iger na srečo.

(30) Po mnenju danskih organov programska oprema, ki se uporablja pri določenih elektronskih igrah v klasičnih igralnicah, in programska oprema, ki se uporablja v spletnih igralnicah, nista enaki. Poleg dejstva, da platforme in dobavitelji niso enaki, so trdili, da se te elektronske igre med seboj precej razlikujejo, saj je v klasičnih igralnicah za igranje teh iger potrebna fizična prisotnost igralcev. Fizična prisotnost povzroča različne stroške (npr. za prevoz, vstopnine, plačila za garderobo, hrano ali pijačo), ki jih pri spletnih igrah na srečo ni.

(31) Po mnenju danskih organov dejstvo, da številne države članice prepovedujejo spletne igre na srečo, dovoljujejo pa klasične igre na srečo, odraža razlike med zagotavljanjem teh dveh vrst iger na srečo.

⁽¹⁰⁾ Glej odstavek 73 sklepa o začetku postopka in naslednje odstavke.

(32) Poleg tega so danski organi trdili, da Komisija ni upoštevala sklepnih ugotovitev svoje študije iz leta 2006 z naslovom „Študija o igrah na srečo na notranjem trgu Evropske unije“⁽¹¹⁾, v skladu s katero je treba spletne in klasične igralnice obravnavati kot dva ločena trga.

(33) Danski organi so tudi poudarili, da je bila ocena Komisije osredotočena samo na klasične igralnice in ni upoštevala igralnih avtomatov (tj. igralne avtomate na kovance, ne pa rulete, blackjacka, pokra itd.), ki se nahajajo v klasičnih pivnicah, barih itd. ali igralnih salonih.

Pripombe glede a priori selektivnosti, upravičene zaradi logike davčnega sistema

(34) Glede upravičenosti ukrepov zaradi logike davčnega sistema so danski organi trdili, da si je Komisija morda napačno razlagala cilj priglasičenega ukrepa. Ta ukrep ni namenjen ohranjanju mednarodne konkurenčnosti danske igralniške industrije, ampak izpolnitvi štirih ciljev iz zakonodaje (ohranjanje zmerne igranja iger na srečo; zaščita mladih in drugih ranljivih oseb pred izkoriščanjem ali pred zasvojenostjo od iger na srečo; zaščita igralcev iger na srečo z zagotavljanjem, da so igre na srečo na voljo na razumen, zanesljiv in pregleden način; zagotavljanje javnega reda in preprečevanje izkoriščanja iger na srečo za namene kaznivnega ravnanja).

(35) Glede različnih davčnih stopenj za spletne in klasične igre na srečo so danski organi pojasnili, da se soočajo z zakonodajno in regulativno dilemo. Po eni strani ne morejo več ohranjati monopolnega položaja in odlašati z liberalizacijo spletnih iger na srečo. Po drugi strani bi enotna davčna stopnja za spletne in klasične igre na srečo škodovala ciljem politike, za katere si vlada prizadeva na tem področju.

(36) Danski organi so trdili zlasti, da bi z določitvijo enotne davčne stopnje za vse igre na srečo dobili nedosledne rešitve, ne glede na izbran davčni model. Izbira modela, ki temelji na nižji, enotni 20-odstotni davčni stopnji, bi pomenila veliko spodbudo za igranje iger na srečo v klasičnih igralnicah, kar bi bilo v nasprotju s splošnim interesom varstva potrošnikov.

(37) Obratno bi model, ki temelji na višji enotni davčni stopnji, podobni tisti za klasične igre na srečo, spletne

igralnice odvrnil od pridobivanja dovoljenj za nudenje teh storitev na Danskem, zaradi česar ne bi bili izpolnjeni cilji zakona glede liberalizacije. To bi bilo tudi v nasprotju s splošnim interesom varstva potrošnikov, saj ne bi bilo mogoče učinkovito izvajati nadzora nad spletnimi igrami na srečo.

(38) Da bi podprli svoje stališče, so danski organi predstavnikom političnih strank danskega parlamenta predložili memorandum ministrstva za davke z dne 6. marca 2010 o stopnji davka, ki jo je treba določiti⁽¹²⁾. Memorandum kaže, da je treba veljavno različno davčno obravnavo šteti za posledico usklajevanja med zagotavljanjem spoštovanja zakona na eni strani ter povečevanjem davčnega prihodka in ohranjanjem zmerne igranja iger na srečo na drugi strani.

(39) S tem v zvezi so danski organi menili, da je treba upoštevati tudi mednarodno konkurenco in globalno naravo industrije spletnih iger na srečo. V zvezi s tem so se danski organi sklicevali na „Študijo o igrah na srečo na notranjem trgu Evropske unije“, v skladu s katero stroški poslovanja doma ne bi smeli presežati stroškov poslovanja v tujini, zato da bi se potrošniki in dobavitelji raje odločali za delovanje pod njihovo jurisdikcijo in ne pod jurisdikcijo drugih držav⁽¹³⁾.

(40) Poleg tega so danski organi trdili, da načelo Sodišča v zadevi *Salzgitter*, v skladu s katerim Komisija pri ugotavljanju, ali priglasičeni ukrepi pomenijo državno pomoč, priglasičene stopnje obdavčitve ne bi smela primerjati s stopnjami v drugih državah članicah⁽¹⁴⁾, ne velja za priglasičeni zakon, saj različna davčna obravnava klasičnih

⁽¹²⁾ Za angleško različico memoranduma glej Prilogo B pripomb danskih organov z dne 14. januarja 2011 na sklep o začetku postopka. Danska različica memoranduma je na voljo v Prilogi 20 k priglasičeni s strani danskih organov z dne 6. julija 2010.

⁽¹³⁾ Švicarski inštitut za primerjalno pravo, Študija o igrah na srečo na notranjem trgu Evropske unije Evropska komisija 2006, poglavje 7, str. 1402.

⁽¹⁴⁾ Zadeva T-308/00, *Salzgitter* proti Komisiji Evropskih skupnosti, ZOdl. 2004, str. II-1933, točka 81. Odstavek se glasi: „Zato je za opredelitev, kaj v smislu sodne prakse glede pojma državne pomoči pomeni prednost, v okviru določene pravne ureditve treba ugotoviti referenco, na podlagi katere se primerja to prednost. V obravnavanem primeru za ugotovitev, kaj je v smislu navedene sodne prakse ‚normalna‘ davčna obremenitev, ni mogoče primerjati davčnih pravil, ki se uporabljajo v vseh državah članicah ali samo v nekaterih izmed njih, ne da bi se izkrivil cilj in uporaba določb o nadzoru državnih pomoči. Ob odsotnosti harmonizacije davčnih določb držav članic na ravni Skupnosti bi se namreč presojalo dejansko in pravno različne položaje, ki izhajajo iz različnosti zakonov in drugih predpisov držav članic. Podatki, ki jih je v okviru obravnavane pritožbe predložila tožeča stranka, poleg tega ponašajo različnost med državami članicami, zlasti glede vrste in stopenj obdavčenja investicijskega blaga.“ Sklep Komisije C2/09 *MoRaKG, Pogoji za kapitalne naložbe* (UL C 60, 14.3.2009, str. 9), odstavek 25.

⁽¹¹⁾ Švicarski inštitut za primerjalno pravo, Študija o igrah na srečo na notranjem trgu Evropske unije, končno poročilo, Evropska komisija, 2006. http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/gambling/study1_en.pdf

in spletnih igralnic temelji izrecno na notranjih davčnih razlogih. Danska vlada zlasti ni upoštevala davčnih stopenj, ki veljajo v drugih državah članicah, da bi povečala konkurenčnost danskega igralništva, ampak je želela samo doseči ustrezno ravnovesje med navedenimi političnimi cilji priglašenega zakona.

- (41) Poleg tega so danski organi trdili, da si je Komisija napačno razlagala zadevo *Salzgitter*, saj se nanjo ni oprla pri oceni selektivne narave priglašenega ukrepa, ampak pri preučevanju, ali se lahko selektivnost priglašenega ukrepa šteje za upravičeno.
- (42) Zaradi navedenih razlogov danski organi menijo, da bi bilo treba priglašeni davčni ukrep, če bi bil razglašen za selektivnega, obravnavati kot upravičenega zaradi logike davčnega sistema.

5. PRIPOMBE TRETJIH STRANI

- (43) Komisija je prejela pripombe 17 zainteresiranih tretjih strani, tudi pritožnikov: sedem od teh strani je bilo združenj⁽¹⁵⁾, sedem je bilo podjetij⁽¹⁶⁾, tri pa so bile države članice⁽¹⁷⁾.

Pripombe tretjih strani, ki podpirajo stališče danskih organov

- (44) Glede selektivnosti ukrepa so nekatere zainteresirane strani trdile, da spletne in klasične igralnice niso v dejansko in pravno primerljivem položaju, saj ta podjetja ne delujejo na istem trgu, zaradi česar davčni ukrep ni ločen od splošno veljavnega davčnega sistema. Zato se davčnega ukrepa ne sme šteti za selektivnega.
- (45) Da bi podprle to stališče, so tretje strani trdile, da se proizvodi, ki jih nudijo klasične in spletne igralnice, med seboj precej razlikujejo. Dejavnosti, ki so na voljo

v klasičnih igralnicah, pomenijo družabno izkušnjo, pri kateri so v nasprotju s spletnimi igrami na srečo pogovor, videz in fizično okolje osrednji del igralniške razsežnosti. Poleg tega je treba klasične igre na srečo obravnavati kot del celotne zabavne izkušnje, ki jo dopolnjujejo druge dejavnosti, kot jih nudijo restavracije, bari, prostori za srečanja in hotelske storitve.

- (46) Poleg tega so te zainteresirane strani trdile, da pri spletnih in klasičnih igrah na srečo nevarnost glede zasvojenosti ni enaka. To stališče podpira sodna praksa Sodišča Evropske unije, ki je menilo, da „se ponujanja iger na srečo po spletu prav tako lahko izkažejo za vir drugačnih in večjih nevarnosti na področju varstva potrošnikov“⁽¹⁸⁾. Navedena je tudi študija o igrah na srečo, ki jo je objavil *Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale*⁽¹⁹⁾, v skladu s katero spletne igre na srečo predstavljajo dejansko nevarnost zasvojenosti, ki jo mora obravnavati reguliran trg za spletne igre na srečo.

- (47) Poleg tega so nekatere zainteresirane strani trdile, da obstaja delitev trga iger na srečo na podlagi različnih distribucijskih kanalov, ki bi predstavljali bistveni element za razlikovanje različnih upoštevanih trgov. S tem v zvezi so navedle mnenje francoskega organa za konkurenco z dne 20. januarja 2011, v katerem je bilo ugotovljeno, da bi se lahko spletne igre na srečo razlikovale od igranja iger na srečo v klubih ali na prodajnih mestih⁽²⁰⁾.

- (48) Nekatero zainteresirane strani so tudi poudarile, da se klasične igralnice soočajo z omejenim konkurenčnim pritiskom na določenem geografskem področju, na katerem nudijo svoje igre. Nasprotno pa se spletne igralnice soočajo s hudo konkurenco drugih spletnih igralnic. Ker so igre v klasičnih igralnicah vezane na fizično lokacijo, se morajo stranke fizično premakniti, da bi prišle na zadevno lokacijo. Na Danskem, na primer, je samo šest lokacij, na katerih lahko poslujejo klasične igralnice. Nasprotno pa spletne igralnice omogočajo igralcem, da dostopajo do velikega števila spletnih iger, ki jih nudijo različni mednarodni ponudniki. Poleg tega močno konkurenco spletnih igralnic še povečuje obstoj posebnih spletnih strani, ki primerjajo ponudbe različnih ponudnikov spletnih iger na srečo, ter številnih blogov in forumov, ki igralcem omogočajo primerjanje proizvodov, cen in storitev spletnih ponudnikov.

⁽¹⁵⁾ Evropsko igralniško in stavniško združenje (European Gaming and Betting Association, EGBA), Združenje za igranje iger na srečo na daljavo (Remote Gambling Association, RGA), Automatenverband, Eupportunity, Van Speelautomaten, danska gospodarska zbornica in Evropsko združenje igralnic (European Casino Association, ECA).

⁽¹⁶⁾ PokerStars, Betfair, Club Hotel Casino Loutraki, Royal Casino (skupaj z DAB), BWin, Compu-Game, devet igralnic v Grčiji (Club Hotel Casino Loutraki, Regency Casino Parnes, Regency Casino Thessaloniki, Casino Xanthi (Vivere Entertainment S.A.), Casino Rio (Theros International gaming INC.), Casino Corfu (grški Casino Corfu), Casino Rodos, Porto Carras Grand Resort 20 in Casino Syrou).

⁽¹⁷⁾ Estonija, Francija in Španija.

⁽¹⁸⁾ Zadeva C-46/08 *Carmen Media Group*, [2009], še ni objavljena, točka 103.

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

⁽²⁰⁾ Autorité de la Concurrence Française, *Avis 11-A-02* z dne 20. januarja 2011.

- (49) Hkrati te zainteresirane strani poudarjajo, da so stopnje dobička pri spletnih igrah na srečo zaradi hude konkurence med spletnimi ponudniki in pomanjkanjem take konkurence med klasičnimi igralnicami precej nižje kot stopnje dobička pri klasičnih igrah na srečo. Zato bi imele spletne igralnice precej nižje stopnje dobička glede na izplačilo, tj. odstotek vplačanih zneskov, ki se pripišejo nazaj strankam. Poleg tega lahko klasične igralnice nudijo druge stranske proizvode in imajo zaradi tega stranske zasluge, na primer hoteli, bari, restavracije, ki jih v spletnem okolju ni. Zato bi bila, ker lahko imajo klasične igralnice večji zaslužek od iger na srečo kot spletne igralnice, razlika v davčnih stopnjah upravičena z načelom „finančne zmožnosti plačila“, v skladu s katerim tisti, ki lahko nosi večje davčno breme, plača višje davke.
- (50) Poleg navedenih trditev so nekatere zainteresirane strani tudi trdile, da bi bilo merilo selektivnosti zaradi narave in splošne sheme davčnega sistema upravičeno tudi, če bi bilo za danski ukrep ugotovljeno, da je selektiven. Namen danske različne davčne stopnje je bilo zagotoviti, da bi spletni ponudniki zaprosili za dansko dovoljenje in tako v prihodnosti plačevali danske davke, obenem pa zagotoviti, da se dosežejo cilji glede varstva potrošnikov iz danske zakonodaje o igrah na srečo.
- (51) V zvezi s tem so se nekatere zainteresirane strani sklicevale na obvestilo Komisije iz leta 1998 o uporabi pravil o državni pomoči za ukrepe, ki zadevajo obdavčitev ustvarjenega dohodka ⁽²¹⁾, v skladu s katerim je celoten namen davčnega sistema pobiranje prihodkov za izdatke države. Na tej podlagi so zavzele stališče, da cilja glede povečanja davčnega prihodka od zagotavljanja spletnih iger na srečo danskim rezidentom ne bi bilo mogoče doseči z davčno stopnjo, višjo od stopnje, ki je za spletne igre na srečo določena v priglašnem zakonu.
- Pripombe tretjih strani, ki nasprotujejo stališču danskih organov
- (52) V nasprotju s prejšnjimi trditvami so druge tretje strani – v glavnem klasične igralnice – predložile pripombe proti stališču danskih organov.
- (53) V bistvu so te zainteresirane strani trdile, da bi bilo treba danski davčni sistem obravnavati kot selektivnega, saj uvaja različno davčno obravnavo med dvema skupinama podjetij, ki so ob upoštevanju ciljev ukrepa v dejansko in pravno primerljivem položaju. Te strani so trdile, da spletne in klasične igralnice izvajajo konkurenčne dejavnosti na enem in istem trgu in so zato v primerljivem položaju.
- (54) Svoje stališče so podprle s trditvijo, da so igre, ki jih nudijo spletne in klasične igralnice, podobne. Pravila iger na srečo v igralnicah bi bilo treba obravnavati kot enaka, navidezna interakcija s krupjeji ali drugimi igralci na spletu pa je primerljiva z dejansko interakcijo v klasičnih igralnicah. Proizvajalci igralnih avtomatov za klasične igralnice izdelujejo enake modele za spletno in klasično rabo. Zato so s tehničnega vidika igre na srečo na spletu in v klasičnih igralnicah enake glede tehnoloških platform, opisa, značilnosti, oblik in parametrov.
- (55) Poleg tega so zainteresirane strani trdile, da so profili potrošnikov, ki uporabljajo spletne in klasične igralnice, primerljivi. Zato potrošniški vidik ne bi smel biti bistveni razlog za razlikovanje med spletnim in klasičnimi igrami na srečo.
- (56) Nekatere zainteresirane strani so menile, da se spletne igre na srečo ne bi smele obravnavati kot dejavnost, ki se razlikuje od klasičnih iger na srečo, ampak samo kot drug način nudenja iger na srečo igralcem.
- (57) Ob teh trditvah so zainteresirane strani menile, da bi bilo treba obstoječi trg iger na srečo obravnavati kot enotni trg, ki doživlja velike spremembe in za katerega je značilno prehajanje precejšnjega števila igralcev iz klasičnih v spletne igralnice. Za tak razvoj dogodkov je več možnih razlogov, vključno z vedno večjo uporabo interneta, nizkimi stroški delovanja spletnih igralnic na vseh ravneh (objekti, osebje in stalni stroški) ter dejstvom, da lahko zaradi nenehnega razvoja novih tehnologij spletne igralnice nudijo neomejen dostop do spletnih iger na srečo kjer koli in kadar koli.
- (58) Zainteresirane strani predvidevajo, da se bo ta prenos tržnega deleža iz klasičnih v spletne igralnice zaradi hitrosti tehnološkega razvoja, tržnih spodbud in prodora na trg, ki je značilen za elektronsko poslovanje, v prihodnosti povečal, zaradi vseh teh dejavnikov pa je ta sektor iger na srečo izredno dinamičen in se zlahka preoblikuje. S tem v zvezi so se sklicevali tudi na sklepne predloge generalnega pravobranilca Bota v zadevi *Liga Portuguesa de Futebol Profissional* ⁽²²⁾, po mnenju katerega je vpliv novih sredstev komuniciranja tak, da je mogoče igre na srečo in za denar, ki so bile včasih na voljo samo na določenih mestih, zaradi razvoja novih tehnologij, kot so telefoni, interaktivna televizija in splet, igrati kadar koli in kjer koli.

⁽²¹⁾ Obvestilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za ukrepe, ki zadevajo neposredno obdavčitev ustvarjenega dohodka (UL C 384, 10.12.1998, odstavek 26).

⁽²²⁾ Sklepni predlogi generalnega pravobranilca Bota (14. oktober 2008), Zadeva C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, ZOdL 2009, str. I-10447, točka 41 in naslednje.

(59) Sklicevali so se tudi na študijo Komisije o igrah na srečo na notranjem trgu iz leta 2006 ⁽²³⁾. V skladu s to študijo se bodo v „prihodnosti igre na srečo v igralnicah vedno bolj igrane preko strežnikov, saj se igralni avtomati vedno bolj selijo v programsko opremo iger, ki jo je mogoče prenesti s spleta“ ⁽²⁴⁾. Ta razvoj bo zaznamoval razvoj novih hibridnih igralnic.

(60) Na podlagi teh trditev so zainteresirane strani sklenile, da je ukrep selektiven, saj spletne in klasične igralnice izvajajo dejavnosti, ki so pravno in dejansko v primerljivem položaju. Take selektivnosti pa prav tako ni mogoče upravičiti z logiko davčnega sistema. Poleg tega menijo, da uvedba višje davčne stopnje ne bi odvrnila spletnih ponudnikov, da zaprosijo za dovoljenje na Danskem.

(61) Sicer pa sklicevanje danskih organov na nacionalne davčne sisteme drugih držav članic, da bi upravičili potrebo po privabljanju ponudnikov spletnih igralnic, ni bistveno, saj je stalna sodna praksa, da mora vsaka utemeljitev temeljiti izrecno na nacionalnem davčnem sistemu ⁽²⁵⁾. Poleg tega so trditev danskih organov, da je treba davčno stopnjo za nekatera podjetja znižati zaradi večje konkurenčnosti trga, sodišča vedno znova zavrnila.

6. PRIPOMBE DANSKE NA PRIPOMBE TRETJIH STRANI

(62) Danski organi ponavljajo svoje stališče, da priglašeni ukrep ni selektiven in ne pomeni državne pomoči ter poudarjajo, da vse intervencijske vlade podpirajo njihovo stališče in da z regulativnega vidika obstaja potreba po razlikovanju med spletnimi in klasičnimi igralnicami.

(63) Poudarjajo tudi, da je metodologija, ki se uporablja za opredelitev zadevnega trga za namene členov 101 in 102 PDEU, namenjena za zasebna podjetja in temelji na oceni zamenljivosti proizvoda z vidika povpraševanja in ponudbe, zaradi česar se ne bi smela uporabljati za namene ocene državne pomoči. Z uporabo te metodologije bi bila presežena pravila o državni pomoči, ki se v tem primeru uporabljajo za neodvisne davčne pristojnosti države članice.

(64) Po njihovem mnenju bi bilo treba spletne igre na srečo ločiti od klasičnih iger na srečo. S tem v zvezi so se sklicevali na stališče Komisije, ki ga je zavzela v postopkih združitve, v skladu s katerim igralni avtomati (avtomati za jackpot, avtomati na žetone in avtomati na

denar ali plačljivi avtomati, namenjeni zabavi (amusements with prizes – AWP) oblikujejo ločen proizvodni trg ⁽²⁶⁾. Med drugim so navedli tudi odločitev, ki jo je sprejel francoski organ za konkurenco, v skladu s katero klasični poker ni del istega trga kot spletni poker, saj je pri klasičnem pokru potrebna osebna samokontrola, opazovanje drugih igralcev, stroški so pogosto višji, z geografskega vidika pa je omejen ⁽²⁷⁾. Navedli so tudi odločbo o združitvi britanskega urada za varstvo konkurence, ki razlikuje med stavnicami z dovoljenjem na eni strani in telefonskimi ali spletnimi stavami na drugi strani ⁽²⁸⁾.

(65) Glede razlik na proizvodnih trgih so danski organi poudarili, da so po navedbah številnih intervenientov v igralnicah na voljo dodatne – in precej dražje – storitve. S sociološkega vidika so danski organi ponovili svoje stališče, da so oddaljeni in klasični igralci dva različna tipa potrošnikov, kot je navedeno tudi v pred kratkim objavljeni Zeleni knjigi Komisije o spletnih igrah na srečo na notranjem trgu z dne 24. marca 2011, v kateri je navedeno, da je profil spletnih igralcev očitno drugačen od profila strank klasičnih igralnic ali stavnic ⁽²⁹⁾.

(66) Danski organi so ponovili tudi, da je stopnja dobička glede na izplačilo za spletne igralnice zaradi nižjih stroškov poslovanja precej višja. Poudarili so tudi, da se spletne in klasične igralnice razlikujejo s tehničnega vidika uporabljene programske opreme, drugačne ureditve za pridobivanje dovoljenj in položaja lokalne dominantnosti klasičnih igralnic.

(67) Danski organi so nasprotovali tudi razlagi navedenega mnenja generalnega pravobranilca Bota v zadevi *Liga Portuguesa* s strani določenih zainteresiranih strani. Poudarili so, da je to mnenje, ki je bilo objavljeno v okviru svobode opravljanja storitev, v skladu z zamisljivo, da bi bilo treba spletne igralnice obravnavati kot igralnice, ki niso v enakem pravnem in dejanskem položaju kot klasične igralnice.

(68) Vendar pa danski organi priznavajo, da bi lahko določene vrste spletnih iger še vedno pomenile drugačno obliko prodaje, kot na primer pri stavah.

⁽²³⁾ Švicarski inštitut za primerjalno pravo, Študija o igrah na srečo na notranjem trgu Evropske unije, Evropska komisija 2006.

⁽²⁴⁾ Ista študija, str. 1403.

⁽²⁵⁾ Zadeva T-308/00, *Salzgitter AG* proti *Komisiji Evropskih skupnosti*, ZOdl. 2004, str. II-1933, točka 81.

⁽²⁶⁾ Odločba Komisije z dne 14. marca 2003, COMP/M.3109, *Candover/Cinven/Gala*, odstavek 16.

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

⁽²⁸⁾ Urad za varstvo konkurence, Odločba ME/1716-05 z dne 15. avgusta 2005 glede prevzema stavnic z dovoljenjem v lasti podjetja Stanley Plc. s strani podjetja William Hill.

⁽²⁹⁾ Evropska komisija, Zelena knjiga o spletnih igrah na srečo na notranjem trgu, COM(2011) 128 konč., str. 3.

- (69) Glede namena priglašenelega zakona danski organi zavračajo trditev določenih zainteresiranih strani, da je priglašeni zakon namenjen privabljanju tujih ponudnikov iger na srečo. Cilji, za katere si prizadeva vlada, so cilji, naštetih v zakonu o igrah na srečo. Poleg tega bi splošni namen novega zakona ostal nespremenjen, tj. ustvarjanje prihodka od iger na srečo, kot je namen vsakega podobnega sistema za zbiranje prihodkov za financiranje javnega proračuna.
- (70) Danski organi se strinjajo tudi z mnenjem, ki so ga izrazile nekatere zainteresirane strani, in sicer, da bi se zmožnost plačila davčnih zavezancev lahko štela za smotrno utemeljitev. V zadevnem primeru bi bila finančna zmožnost spletnih igralnic dejansko precej nižja.
- (71) Danski organi so poudarili, da je njihov davčni sistem za spletne igralnice zasnovan tako, da zagotavlja najboljši možni donos od prihodkov. Zato bi nižja davčna stopnja za spletne igralnice odražala potrebo po uskladitvi štirih ciljev iz priglašenelega zakona s potrebo po čim višjih davčnih prihodkih.

7. OCENA UKREPA

7.1 Obstoje državne pomoči na podlagi člena 107(1) PDEU

- (72) Na podlagi člena 107(1) PDEU je vsaka pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršna koli vrsta pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, nezdružljiva z notranjim trgovom, kolikor prizadene trgovino med državami članicami.

7.1.1 Državna sredstva

- (73) Člen 107(1) PDEU zahteva, da pomoč dodeli država članica ali pa se dodeli iz državnih sredstev. Izguba davčnega prihodka je enaka porabi državnih sredstev v obliki davčnih izdatkov.
- (74) V zadevnem primeru prisotnosti državnih sredstev ni nasprotovala nobena od strank, niti danski organi niti pritožniki niti tretje strani.
- (75) Z omogočanjem spletnim igralnicam, da plačujejo davek po razmeroma nizki stopnji v višini 20 % svojega bruto prihodka od iger na srečo⁽³⁰⁾, se danski organi odrekajo prihodu, ki predstavlja državna sredstva. Komisija zato meni, da zadevni ukrep vključuje izgubo državnih sredstev in je zato dodeljen iz državnih sredstev.

7.1.2 Prednost

- (76) Ukrep mora pomeniti tudi finančno prednost za prejemnika. Pojem prednosti ne obsega samo koristi, ampak tudi posredovanja, ki v različnih oblikah blažijo stroške, ki običajno bremenijo proračun podjetja⁽³¹⁾.
- (77) V zadevnem primeru obstoju prednosti ni nasprotovala nobena od strank, niti danski organi niti pritožniki niti tretje osebe.
- (78) Na podlagi zakona o davku od iger na srečo morajo spletne igralnice plačati davek na svoj bruto prihodek od iger na srečo v višini 20 %. Ta stopnja je precej nižja od stopnje, ki velja za klasične igralnice. Zato imajo spletne igralnice prednost v obliki manjšega davčnega bremena. Iz tega sledi, da zadevni ukrep pomeni prednost za podjetja, ki nudijo spletne igre na srečo.

7.1.3 Izkrivljanje konkurence in vpliv na trgovino

- (79) Pod pogoji člena 107(1) PDEU mora ukrep vplivati na trgovino znotraj EU in izkrivljati konkurenco ali groziti, da jo bo izkrivljal. V tem primeru bodo ponudniki spletnih iger na srečo, ki imajo sedež na Danskem, izpostavljeni konkurenci in bodo sodelovali v trgovini znotraj Skupnosti. Zato zakon o davku od iger na srečo, ki zagotavlja ugodno davčno obravnavo danskih podjetij, ki nudijo spletne igre na srečo, v vsakem primeru vpliva na trgovino znotraj Skupnosti in izkrivlja konkurenco ali grozi, da jo bo izkrivljal.

7.1.4 Selektivnost

- (80) Da se ukrep lahko šteje za državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU, mora biti selektiven, v kolikor daje prednost določenim podjetjem ali proizvodnji določenega blaga.
- (81) Uveljavljena razlaga selektivnosti v sodni praksi je, da je ukrep selektiven, če „je namenjen delni oprostitvi denarnih prispevkov za podjetja, ki izhaja iz običajnega izvajanja splošnega sistema obveznih prispevkov, določenih z zakonom“⁽³²⁾. Iz tega sledi, da je ukrep selektiven, če pomeni odmik od uporabe splošnega davčnega

⁽³⁰⁾ Glej uvodni izjavi 15 in 16.

⁽³¹⁾ Zadeva 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg* proti Visoki oblasti Evropske skupnosti za premog in jeklo, Recueil 1961, št. 3, str. 19.

⁽³²⁾ Zadeva C-173/73, *Italijanska republika* proti Komisiji Evropskih skupnosti, Recueil 1974, str. 709, povzetež št. 3.

okvira. V skladu z obstoječo sodno prakso je treba oceniti, ali zadevni ukrep nekaterim podjetjem daje prednost pred drugimi podjetji, ki so ob upoštevanju ciljev zadevne sheme v dejansko in pravno primerljivem položaju ⁽³³⁾.

- (82) Če ukrep pomeni odmik od splošnega davčnega sistema, je treba v skladu s sodno prakso preučiti, ali to razlikovanje izhaja iz narave ali splošne sheme davčnega sistema, katerega del je ⁽³⁴⁾. Z drugimi besedami, treba je ugotoviti, ali je zadevni ukrep, ki se zdi *a priori* selektiven, upravičen ob upoštevanju logike davčnega sistema ⁽³⁵⁾.

Referenčni sistem

- (83) V zadevnem primeru bi bilo treba referenčni sistem opredeliti kot davčno ureditev za danske igre na srečo. Zakon o davku od iger na srečo je namenjen ureditvi plačila dajatev na vse igre na srečo, ki so zagotovljene ali se odvijajo na Danskem, pa naj bo to na spletu ali preko klasičnih igralnic. Zato je treba zadevni ukrep (tj. različno davčno obravnavo v korist spletnih iger na srečo) oceniti glede na ta referenčni davčni sistem.

Odmik od splošnega davčnega sistema

- (84) Ker priglašeni zakon določa, da imetniki dovoljenja za nudenje iger v spletnih igralnicah plačajo 20 % svojega bruto prihodka od iger na srečo, imetniki dovoljenj za nudenje iger v klasičnih igralnicah pa plačajo osnovno dajatev v višini 45 % svojega bruto prihodka od iger na srečo in dodatno dajatev v višini do 30 % za bruto dohodek od iger na srečo, se pojavi vprašanje, ali je treba spletne in klasične igralnice, za katere veljajo različni davki, obravnavati kot pravno in dejansko primerljive.
- (85) Glede tega so danski organi vztrajno trdili, da spletne in klasične igre na srečo glede na platforme, stroške, finančne marže, družabno izkušnjo, dobavitelje ali proizvode pravno in dejansko niso primerljive.

- (86) Poleg tega so, tako kot druge zainteresirane strani, poudarjali temeljno razliko med obema kategorijama ponudnikov, in sicer hudo konkurenco, s katero se soočajo spletne igralnice, v primerjavi s pomanjkanjem konkurence, s katero se soočajo klasične igralnice.

- (87) Kljub številnim objektivnim razlikam med ponudniki spletnih in klasičnih iger na srečo (na primer fizična prisotnost proti prisotnosti na spletu) Komisija meni, da navedene razlike med spletnimi in klasičnimi igralnicami niso dovolj velike, da bi lahko, tako s pravnega kot dejanskega vidika, bistveno in odločilno razlikovali med obema vrstama podjetij.

- (88) S tem v zvezi Komisija ugotavlja, da so igre, ki jih nudijo spletne in klasične igralnice, enakovredne. Igre, ki jih nudijo spletne in klasične igralnice – vključno z ruleto, bakaratom, punto bancom, blackjackom, pokrom in igranjem na igralnih avtomatih – so del iste dejavnosti igralništva, ne glede na to, ali se nahajajo na spletu ali na klasičnih lokacijah. Poleg tega se zdi, da so igre na srečo, ki so na voljo na spletu in na klasičnih lokacijah, glede na tehnične platforme, format in parametre primerljive s tehničnega vidika.

- (89) S tem v zvezi Komisija meni, da so z vidika obdavčenja iger na srečo spletne igre na srečo samo drug distribucijski kanal podobne dejavnosti. To mnenje Komisija podpira z ugotovitvijo, da si spletne igralnice zelo prizadevajo, da bi simulirale izkušnjo klasične igralnice na način, ki spletnim igralcem daje občutek, kot da igrajo v okolju klasične igralnice in ne v virtualnem okolju.

- (90) Da bi podprli svoje stališče, da spletne in klasične igre na srečo pravno in dejansko nista primerljivi dejavnosti, so danski organi med drugim navedli odločitev britanskega urada za varstvo konkurence, ki razlikuje med stavnicami z dovoljenjem na eni strani ter telefonskimi ali spletnimi stavami na drugi strani ⁽³⁶⁾. Vendar pa ta navedba nasprotuje mnenju danskih organov, da so spletne in klasične stave enake dejavnosti ⁽³⁷⁾. Glede tega je sporno tudi, da bi danski organi klasične in spletne stave šteli za podobne dejavnosti in zanje uvedli enako davčno obravnavo, druge vrste spletnih in klasičnih iger na srečo pa bi obravnavali kot različne dejavnosti in zanje uvedli različne davčne stopnje.

⁽³³⁾ Zadeva C-88/03, *Portugalska republika proti Komisiji Evropskih skupnosti*, ZOdl. 2006, str. I-7115, točka 54; zadeva C-172/03 *Wolfgang Heiser proti Finanzamt Innsbruck*, ZOdl. 2005, str. I-1627, točka 40; zadeva C-169/08, *Presidente del Consiglio dei Ministri proti Regione Sardegna*, ZOdl. 2009, str. I-10821, točka 61.

⁽³⁴⁾ Zadeva C-487/06 P, *British Aggregates Association proti Komisiji*, ZOdl. 2008, str. 10515, točka 83.

⁽³⁵⁾ Zadeva 173/73 *Italijanska republika proti Komisiji Evropskih skupnosti*, Recueil 1974, str. 709, točka 15; Obvestilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za ukrepe, ki zadevajo neposredno obdavčitev ustvarjenega dohodka (UL C 384, 10.12.1998, odstavek 23).

⁽³⁶⁾ Glej opombo 28.

⁽³⁷⁾ Člen 6 zakona o davku od iger na srečo.

- (91) Danski organi so se sklicevali tudi na odločbo v zadevi *Candover-Cinven-Gala* ⁽³⁸⁾, v kateri je bilo ugotovljeno, da igralni avtomati (avtomati za jackpot, avtomati na žetone in avtomati na denar ali plačljivi avtomati, namenjeni zabavi (amusements with prizes – AWP) oblikujejo ločen proizvodni trg ⁽³⁹⁾. Vendar pa je treba ob dejstvu, da se ta odločba ni nanašala na uporabo pravil o državni pomoči ali vprašanje selektivnosti, opozoriti, da čeprav odločba navaja, da „igralni avtomati (avtomati za jackpot, avtomati na žetone in avtomati na denar ali plačljivi avtomati, namenjeni zabavi) oblikujejo ločen proizvodni trg,“ navaja tudi, da „se lahko obravnavajo kot del sklopa iger na srečo na zadevnih mestih, kjer se nahajajo, tj. igralnicah, dvorinah za tombolo, igralnih salonih, pivnicah, stavnicah itd.“ ⁽⁴⁰⁾.
- (92) Domnevna razlika med družbeno-gospodarskimi profili potrošnikov, nevarnost zasvojenosti ali razvoj trga prav tako ne zadoščajo za dokaz, da spletne in klasične igre na srečo predstavljajo dve različni vrsti dejavnosti, ki pravno in dejansko nista primerljivi. Za nekatere študije, na katere so se opirali danski organi in drugi pritožniki, se zdi, da obsegajo dovolj ugotovitev za podporo nasprotnih sklepov. Tako danski organi glede študije Komisije o igrah na srečo na notranjem trgu iz leta 2006 ⁽⁴¹⁾ trdijo, da študija dokazuje, da sta spletni in klasični trg ločena ⁽⁴²⁾. Nasprotno pa nekatere zainteresirane strani isto študijo ⁽⁴³⁾ navajajo, da bi dokazale, da trga spletnih iger na srečo ne bi smeli obravnavati kot nov trg, ampak kot razvoj istega trga iger na srečo, ki ga je zaznamoval razvoj novih hibridnih igralnic ⁽⁴⁴⁾.
- (93) Podobno se nasprotujoče si izjave najdejo v študiji, ki jo je izvedel danski nacionalni center za socialne raziskave ⁽⁴⁵⁾, navajajo pa jo tako danski organi kot pritožniki. Danski organi trdijo, da se igralci v klasičnih igralnicah razlikujejo od igralcev v spletnih igralnicah glede na starost, spol in stopnjo izobrazbe, pritožniki pa s sklicevanjem na isto študijo trdijo, da študija kaže, da med profili igralcev, ki igrajo v klasičnih ali spletnih igralnicah, ni bistvene razlike. Po njihovem mnenju študija kaže, da so igralci, ki igrajo igre tako v klasičnih kot spletnih igralnicah, običajno mladi moški, stari med 18 in 24 let ⁽⁴⁶⁾.
- (94) Na podlagi navedenega Komisija ugotavlja, da je treba spletne in klasične igralnice obravnavati kot pravno in dejansko primerljive. Ker spletno in klasično igranje iger na srečo predstavljata enako nevarnost, priglašeni ukrep obravnava tako spletne kot klasične igre na srečo. Zadevni ukrep uvaja različno davčno obravnavo v korist spletnih igralnic in na škodo klasičnih igralnic. Iz tega sledi, da je treba zadevni ukrep *a priori* obravnavati kot selektiven v smislu člena 107 PDEU, saj pomeni odmik od splošnega davčnega sistema.
- Upravičenost v skladu z logiko davčnega sistema
- (95) Ali se ukrep, ki se zdi *a priori* selektiven, lahko upraviči z naravo in logiko sistema, je treba oceniti ob upoštevanju obstoječe sodne prakse. Selektivnost ukrepa je mogoče upravičiti z usmerjevalnimi načeli ali utemeljitvijo davčnega sistema.
- (96) Glede tega so danski organi trdili, da je glede na posebnosti zadevnega sektorja različna davčna obravnava v korist spletnih igralnic edini način za zagotavljanje učinkovitosti davčnega sistema. Višja davčna stopnja bi ponudnike spletnih igralnic odvrnila od pridobivanja danskega dovoljenja, uvedba nižjega davčnega bremena za vse zadevne ponudnike pa bi bila v nasprotju s splošnim ciljem ohranjanja igranja iger na srečo na razumni ravni.
- (97) Danski organi so trdili tudi, da finančna zmožnost spletnih igralnic, ki naj bi bila nižja od finančne zmožnosti klasičnih igralnic, upravičuje različne davčne stopnje med obema kategorijama igralnic.
- (98) Ob upoštevanju navedenih trditev Komisija opozarja, da mora država članica v skladu s sodno prakso ⁽⁴⁷⁾ in Obvestilom Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za ukrepe, ki zadevajo neposredno obdavčitev ustvarjenega dohodka ⁽⁴⁸⁾ ugotoviti, ali zadevni ukrep izhaja iz osnovnih ali iz usmerjevalnih načel tega sistema. Utemeljitev na podlagi narave ali splošne sheme zadevnega davčnega sistema predstavlja izjemo od načela, da je državna pomoč prepovedana. Zato jo je treba razlagati ozko ⁽⁴⁹⁾.

⁽³⁸⁾ Glej uvodno izjavo 64.

⁽³⁹⁾ Glej opombo 26.

⁽⁴⁰⁾ Glej prejšnjo opombo.

⁽⁴¹⁾ Švicarski inštitut za primerjalno pravo, študija o igrah na srečo na notranjem trgu Evropske unije, 2006.

⁽⁴²⁾ Glej odgovore danskih organov na zahtevo po informacijah, 20. oktober 2010, odstavek 2.10; Pripombe danskih organov, 14. januar 2011, str. 9, odstavek 42.

⁽⁴³⁾ Glej pripombe danskega združenja proizvajalcev igralnih avtomatov in Royal Casino, poslani 18. februarja 2011, str. 1.

⁽⁴⁴⁾ Iste pripombe, str. 1403.

⁽⁴⁵⁾ Študija, ki jo je izvedel Socialforskningsinstituttet (nacionalni center za socialne raziskave), 2007.

⁽⁴⁶⁾ Glej na primer pripombe, ki jih je poslalo devet grških igralnic, 21. februar 2011, str. 18.

⁽⁴⁷⁾ Zadeva 173/73, *Italijanska republika proti Komisiji Evropskih skupnosti*, Recueil 1974, str. 709, točka 15.

⁽⁴⁸⁾ Obvestilo Komisije o uporabi pravil o državni pomoči za ukrepe, ki zadevajo neposredno obdavčitev ustvarjenega dohodka (UL C 384, 10.12.1998, odstavek 23).

⁽⁴⁹⁾ Združene zadeve T-127/99, T-129/99 in T-148/99, *Diputación Foral de Álava in drugi proti Komisiji*, Recueil 2002, str. II-1275, točka 250.

- (99) Iz tega sledi, da morajo danski organi dokazati, da je zadevni davčni ukrep upravičen zaradi logike davčnega sistema. Vendar pa danski organi niso predložili zadostnih in prepričljivih dokazov, ki bi podprli njihovo trditev, da znižanje davčne stopnje za določen segment (spletni ponudniki) obsežnejše kategorije (ponudniki iger na srečo) kot sredstvo za zagotavljanje, da bodo spletni ponudniki zaprosili za dovoljenje, izhaja iz načel in logike, na katerih temelji danski davčni sistem. Zlasti cilj privabljanja tujih ponudnikov storitev spletnih iger na srečo na Danskem in njihovo upoštevanje danskih pravil bi bilo treba obravnavati kot cilj javne politike, ki je zunaj logike davčnega sistema.
- (100) Podobno glede domnevne zmožnosti plačila ponudnikov spletnih iger na srečo danski organi niso uspeli dokazati, da obstaja razlika med dobičkonosnostjo spletnih in klasičnih iger na srečo, ki bi upravičila različno davčno obravnavo. Prav tako danski organi niso dokazali, da je finančna zmožnost plačila načelo, ki je zajeto v njihovem sistemu neposrednega obdavčenja podjetij in ki bi ga lahko uporabili v zadevnem primeru za utemeljitev različne davčne obravnave spletnih in klasičnih igralnic.
- (101) Iz navedenega sledi, da po mnenju Komisije selektivnost priglasenega ukrepa ob upoštevanju logike davčnega sistema ni upravičena.

7.1.5 Sklepna ugotovitev

- (102) Ob upoštevanju navedenega Komisija meni, da so merila iz člena 107(1) PDEU izpolnjena in da ukrep, ki uvaja nižjo davčno stopnjo za spletne igre na srečo, pomeni državno pomoč za ponudnike storitev spletnih iger na srečo s sedežem na Danskem.

7.2 Združljivost ukrepa na podlagi člena 107(3)(c) PDEU

- (103) Člen 107(2) in (3) Pogodbe o delovanju Evropske unije navaja pravila, ki določajo, kdaj so določeni ukrepi pomoči združljivi z notranjim trgovom in katere vrste pomoči se lahko štejejo za združljive z notranjim trgovom.
- (104) Komisija meni, da se lahko zadevni ukrep šteje za združljivega z notranjim trgovom na podlagi odstopanja iz člena 107(3)(c) PDEU, ki omogoča „... pomoč za pospeševanje razvoja določenih gospodarskih dejavnosti ali določenih gospodarskih območij, kadar takšna pomoč ne spreminja trgovinskih pogojev v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi.“
- (105) Komisija ugotavlja, da ukrep ne spada na področje uporabe veljavnih smernic za uporabo člena 107(3)(c) PDEU. Zato ga je treba oceniti neposredno ob upoštevanju te določbe Pogodbe. Da bi veljal za združljivega s skupnim trgovom po členu 107(3)(c) PDEU, mora ukrep pomoči slediti cilju skupnega interesa ter veljati za potrebnega in sorazmernega. Pri ocenjevanju združljivosti ukrepa z notranjim trgovom Komisija tehta njegov pozitivni učinek pri doseganju cilja skupnega interesa in njegove možne negativne stranske učinke, kot je izkrivljanje trgovine in konkurence. Ta preizkus temelji na tristopenjskem preverjanju. Prvi dve stopnji obravnavata pozitivne učinke državne pomoči, tretja pa negativne učinke ter posledično tehtanje pozitivnih in negativnih učinkov⁽⁵⁰⁾. Preizkus je sestavljen na naslednji način:
1. Ali ima ukrep pomoči natančno opredeljen cilj skupnega interesa?
 2. Ali je pomoč dobro oblikovana za doseg cilja skupnega interesa, tj. ali predlagana pomoč odpravlja tržno nepopolnost ali izpolnjuje drug cilj? Pri tem je treba zlasti izpostaviti naslednje:
 - (a) ali je ukrep pomoči ustrezen instrument, tj. ali obstajajo drugi primernejši instrumenti?
 - (b) ali obstaja spodbujevalni učinek, tj. ali pomoč spreminja vedenje morebitnih upravičencev?
 - (c) ali je ukrep pomoči sorazmeren, tj. ali bi lahko bila enaka sprememba v vedenju dosežena z manj pomoči?
 3. Ali sta izkrivljanje konkurence in vpliv na trgovino omejena, tako da je splošno ravnovesje pozitivno?

7.2.1 Cilj skupnega interesa

- (106) Danski organi so pojasnili, da bodo preoblikovali nacionalno zakonodajo o prirejanju iger na srečo in stav ter veljavno monopolno ureditev nadomestili z regulirano in delno liberalizirano ureditvijo. Liberalizacija naj bi bila med drugim potrebna tudi zaradi skladnosti z zakonodajo EU po začetku postopka za ugotavljanje kršitev in izdaji obrazloženega mnenja dne 23. marca 2007⁽⁵¹⁾ ter zaradi odziva na grožnjo, ki so jo predstavljale nezakonite spletne igre na srečo ponudnikov iger na srečo iz drugih držav.

⁽⁵⁰⁾ Glej „Akcijski načrt državnih pomoči – Manjša in bolj usmerjena državna pomoč: časovni načrt za reformo državnih pomoči 2005–2009“, COM(2005) 107 konč.

⁽⁵¹⁾ Glej opombo 6.

- (107) Do zdaj je bil danski sektor iger na srečo v bistvu državni monopol, saj je bilo izdano samo eno dovoljenje, in sicer podjetju, ki ga nadzira država, „Danske Spil A/S“. Kljub regulativnemu okviru, ki tujim ponudnikom spletnih iger na srečo prepoveduje oglaševanje njihovih storitev potrošnikom, ki prebivajo na Danskem, so številni ponudniki spletnih iger na srečo s sedežem v drugih državah članicah in tudi iz tretjih držav svoje storitve nudili preko kanalov, ki se ne nahajajo na Danskem, npr. satelitskih televizijskih kanalov, ki oddajajo iz Združenega kraljestva. Danski organi so v priglasitvi navedli, da prepovedi za druge ponudnike iger na srečo, ki svoje storitve oglašujejo na Danskem, ne morejo izvajati v praksi zaradi danskih sodnih postopkov, v katerih je bilo izpostavljeno, da obstoječi danski monopol v sektorju iger na srečo pomeni omejitev prostega pretoka storitev. Zato je prišlo do nezadovoljivega položaja, v katerem je bila zakonitost obstoječega monopola izpodbijana tako v upravnih in sodnih postopkih kot tudi preko neposrednega zagotavljanja storitev spletnih iger na srečo s strani ponudnikov brez dovoljenja, ki imajo sedež v drugih jurisdikcijah.
- (108) V skladu z obrazložitvenim memorandumom, ki spremlja zakon o igrah na srečo, je bil postopek liberalizacije upravičen s sklicevanjem na najnovejši tehnološki razvoj, kar je pomenilo, da je Danska zdaj del globalne komunikacijske družbe, v kateri imajo potrošniki dostop do številnih storitev ponudnikov iz različnih jurisdikcij. V zadnjih desetih letih so se spletne igre na srečo razvile v pomemben prodajni proizvod na internetu, zlasti po uvedbi spletnega pokra. Internet je danskim državljanom ponudil priložnost, da primerjajo proizvode podjetja Danske Spil in obseg teh proizvodov s proizvodi, ki jih nudijo ponudniki spletnih iger na srečo s sedežem v Združenem kraljestvu, na Malti, v Gibraltarju in drugih državah. V zadnjih letih vedno večje število Dancev uporablja storitve mednarodnih ponudnikov iger na srečo. Kot so pojasnili danski organi, je vlado skrbelo, da bi lahko bilo nudenje iger na srečo, če ga ne bi učinkovito uredili in nadzorovali, povezano z negativnimi učinki na družbo v obliki kaznivih dejanj in izgube nadzora nad javnim redom ter bi lahko povzročilo zasvojenost ranljivih posameznikov od iger na srečo. Hkrati je dobiček podjetja Danske Spil stalno upadal. Danski organi morajo zato urediti in nadzorovati igre na srečo, ki so na voljo danskim državljanom, da bi lahko usmerili igre na srečo v nadzorovan okvir in tako preprečili pojav negativnih učinkov na družbo.
- (109) V zvezi s tem Komisija opozarja, da sektor iger na srečo v Evropski uniji še nikoli ni bil predmet usklajevanja. V skladu s členom 2 Direktive o storitvah so igre na srečo celo izključene iz področja uporabe Direktive⁽⁵²⁾. Vendar pa lahko kljub pomanjkanju sekundarne zakonodaje na tem področju čezmejne igre na srečo sodijo na
- področje uporabe temeljnih svoboščin Pogodbe, tj. pravice do ustanavljanja (člen 49 PDEU) in svobode opravljanja storitev (člen 56 PDEU).
- (110) Člen 56 PDEU načeloma zahteva prepoved vseh omejitev svobode opravljanja storitev, tudi če se ta omejitev uporablja brez razlikovanja za nacionalne ponudnike storitev in ponudnike iz drugih držav članic, če ta omejitev prepoveduje, ovira ali zmanjšuje privlačnost dejavnosti ponudnika s sedežem v drugi državi članici, kjer zakonito ponuja podobne storitve⁽⁵³⁾. Uveljavljena sodna praksa je tudi, da zakonodaja države članice, ki ponudnikom s sedežem v drugih državah članicah prepoveduje nudenje storitev na območju te prve države članice prek interneta, pomeni omejitev svobode opravljanja storitev iz člena 56 PDEU⁽⁵⁴⁾. Poleg tega je svoboda opravljanja storitev v korist tako ponudnikov kot prejemnikov storitev⁽⁵⁵⁾.
- (111) V zadevnem primeru, čeprav nudenje iger na srečo prvenstveno spada na področje uporabe temeljne svoboščine iz člena 56 PDEU, danska zakonodaja vpliva tudi na pravico do ustanavljanja. Na podlagi člena 27 zakona o igrah na srečo Danska zahteva, da imajo ponudniki spletnih iger na srečo sedež na Danskem, če pa so rezidenti druge države članice EU ali EGP, pa morajo imenovati pooblaščenega predstavnika. Utemeljitev omejitev je enaka za pravico do ustanavljanja in svobodo opravljanja storitev.
- (112) Omejitve teh temeljnih svoboščin so sprejemljive le kot izredni ukrepi, izrecno določeni v členu 52 PDEU, ali utemeljene v skladu s sodno prakso Sodišča ob upoštevanju nujnih razlogov splošnega interesa. Člen 52(1) PDEU dovoljuje omejitve, upravičene na podlagi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja.
- (113) Glede iger na srečo je Sodišče v svojih sodbah priznalo nekatere razloge za upoštevanje prevlade splošnih interesov, kot so cilji v zvezi z varstvom potrošnikov ter preprečevanje goljufij in spodbujanja k prekomernemu zapravljanju pri igrah na srečo ter splošna potreba po ohranjanju javnega reda. S tem v zvezi bi lahko moralne, verske ali kulturne posebnosti ter škodljive moralne in finančne posledice za posameznika in družbo, ki izhajajo iz iger ali stav, upravičile obstoj široke diskrecijske pravice nacionalnih organov, da lahko določijo zahteve glede varstva potrošnikov in družbenega reda. V skladu s

⁽⁵²⁾ Direktiva 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, 27.12.2006, str. 36).

⁽⁵³⁾ Zadeva C-76/90 *Säger*, Recueil 1991, str. I-4221, točka 12; zadeva C-58/98 *Corsten*, Recueil 2000, str. I-7919, točka 33.

⁽⁵⁴⁾ Zadeva C-243/01 *Gambelli*, Recueil 2003, str. I-13031, točka 54.

⁽⁵⁵⁾ Združeni zadevi 286/82 in 26/83, *Luisi in Carbone*, Recueil 1984, str. 377, točka 16.

tem morajo biti omejitve v vsakem primeru upravičene z višjimi razlogi v javnem interesu, biti primerne za zagotovitev uresničitve cilja, ki ga zasledujejo, in ne smejo preseirati tistega, kar je potrebno za njegovo dosego. Prav tako jih je treba uporabljati brez diskriminacije ⁽⁵⁶⁾.

- (114) Treba pa je opozoriti, da izguba davčnega prihodka ni eden izmed razlogov, ki so navedeni v členu 52 PDEU ali sprejeti v sodni praksi ⁽⁵⁷⁾, zato je ni mogoče šteti za nujen razlog v javnem interesu, na podlagi katerega bi bilo mogoče upravičiti ukrep, ki načeloma nasprotuje temeljni svoboščini.
- (115) Kar zadeva, natančneje, upravičenost omejitev glede nudenja čezmejnih dejavnosti iger na srečo, je Sodišče menilo ⁽⁵⁸⁾:

„57. V teh okoliščinah je treba ugotoviti [...], da se na področju predpisov o igrah na srečo pojavljajo znatna moralna, verska in kulturna razhajanja med državami članicami. Ker to področje ni usklajeno na ravni Skupnosti, mora pri teh vprašanih vsaka država članica na podlagi lastne lestvice vrednot presojati zahteve za varstvo zadevnih interesov.

58. Zgolj dejstvo, da je država članica izbrala drugačen sistem varstva, kot ga je sprejela druga država članica, ne more vplivati na presojo potrebe po predpisih, sprejetih na tem področju, in njihove sorazmernosti. Te je treba presojati samo glede na cilje, ki si jih prizadevajo doseči pristojni organi zadevne države članice, in glede na raven varstva, ki ga nameravajo zagotoviti.
59. Države članice zato prosto določajo cilje svoje politike na področju iger na srečo in v določenem primeru natančno določijo želeno raven varstva.

⁽⁵⁶⁾ Glej zadevo C-243/01, *Gambelli*, Recueil 2003, str. I-13031, točke 63 do 65, ter združene zadeve C-338/04, C-359/04 in C-360/04, *Placanica in drugi*, ZOdl. 2007, str. I-1891, točke 46 do 49.

⁽⁵⁷⁾ Zadeva C-446/03, *Marks & Spencer*, ZOdl. 2005, str. I-10837, točka 44; zadeva C-319/02, *Manninen*, ZOdl. 2004, str. I-7477, točka 49, in navedena sodna praksa. Glede omejitev dejavnosti iger na srečo glej zadevo C-243/01, *Gambelli*, Recueil 2003, str. I-13031, točki 61 in 62.

⁽⁵⁸⁾ Zadeva C-42/07 *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, ZOdl. 2009, str. I-10447, točka 57 in naslednje.

Vendar morajo omejitve, ki jih določijo, izpolnjevati pogoje, ki so razvidni iz sodne prakse Sodišča v zvezi z njihovo sorazmernostjo (zgoraj navedena sodba *Placanica* in drugi, točka 48).

[...]

69. Glede tega je treba poudariti, da sektor iger na srečo, ki se ponujajo prek interneta, ni predmet usklajevanja na ravni Skupnosti. Država članica lahko torej upravičeno meni, da samega dejstva, da gospodarski subjekt [...] prek interneta zakonito ponuja storitve iz tega sektorja v drugi državi članici – kjer ima sedež in kjer zanjo načeloma že veljajo pravni pogoji in jo nadzorujejo pristojni organi te države – ni mogoče šteti za zadostno jamstvo, da bodo nacionalni potrošniki zavarovani pred nevarnostjo goljufije in kaznivih dejanj, če se upoštevajo težave, ki jih lahko imajo v takih okoliščinah organi države članice, v kateri je sedež, pri presoji poklicne usposobljenosti in poštenosti gospodarskih subjektov.

70. Poleg tega igre na srečo, ki so dostopne prek interneta, zaradi neobstoja neposrednega stika med potrošnikom in gospodarskim subjektom vključujejo drugačna in večja tveganja v zvezi z morebitnimi goljufijami gospodarskih subjektov v škodo potrošnikom, kot jih vključujejo te igre na zanje običajnih trgih.“

- (116) V nedavni sodbi se je Sodišče podrobno posvetilo nevarnostim spletnih iger na srečo ⁽⁵⁹⁾:

- „103. Poudariti je treba, da se značilnosti ponujanja iger na srečo prek interneta prav tako lahko izkažejo kot izvor drugačnih in večjih nevarnosti na področju varstva potrošnikov – zlasti pa v zvezi z mladimi in osebami, ki so posebej nagnjene k igram na srečo ali pri katerih obstaja verjetnost, da se to nagnjenje razvije – kot jih vključujejo te igre na zanje običajnih trgih. Poleg zgoraj navedenega neobstoja neposrednega stika med potrošnikom in ponudnikom sta tudi posebna lahka in stalna dostopnost iger na internetu ter morebiten povečan obseg in pogostost take mednarodne ponudbe v okolju, v katerem je igralec tudi izoliran in za katero sta značilni anonimnost in neobstoje družbenega nadzora, dejavnika, ki pripomoreta k razvoju zasvojenosti z igrami na srečo in z njimi povezani čezmerni porabi ter lahko zato povečata s tem povezane negativne družbene in moralne posledice, kot so poudarjene v ustaljeni sodni praksi.

⁽⁵⁹⁾ Zadeva C-46/08, *Carmen Media Group*, [2009], še ni objavljena, točka 103.

104. Poleg tega je treba v zvezi z diskrecijsko pravico držav članic glede določitve ravni varstva potrošnikov in družbenega reda na področju iger na srečo ugotoviti, da v zvezi z merilom sorazmernosti ni nujno, da omejevalni ukrep, ki so ga določili organi države članice, ustreza ideji, ki je skupna vsem državam članicam glede načina varstva zadevnega legitimnega interesa (glej po analogiji sodbo z dne 28. aprila 2009 v zadevi Komisija proti Italiji, C-518/06, ZOdl., str. I-3491, točki 83 in 84).
105. Glede na navedeno je treba ugotoviti, da je ukrep prepovedi kakršnega koli ponujanja iger na srečo prek interneta načeloma lahko ustrezen za doseganje ciljev preprečevanja čezmerne porabe pri igranju iger na srečo, boja zoper zasvojenost z igrami na srečo in varstva mladih, čeprav je ponujanje takih iger po običajnejših kanalih dovoljeno.“
- (117) Pomanjkanje usklajenosti na področju iger na srečo in različni pristopi držav članic glede dovoljenih iger na srečo ter ponudnikov, ki jih lahko nudijo, kažejo na zelo razdrobljen notranji trg za nudenje čezmejnih storitev iger na srečo. Medtem ko nekatere države članice omejujejo ali celo prepovedujejo nekatere igre na srečo, so se druge odločile za bolj odprte trge. Številne države članice so zaradi povečane ponudbe spletnih iger na srečo nedavno spremenile svojo zakonodajo na področju iger na srečo ali jo spreminjajo.
- (118) Danski organi niso predložili podrobnih podatkov o obsegu nezakonitih iger na srečo danskih rezidentov, ampak so poudarili, da je razvoj nereguliranega sektorja spletnih iger na srečo z družbenega vidika zaskrbljujoč.
- (119) Ta trend potrjuje Zelena knjiga Evropske komisije iz marca 2011 ⁽⁶⁰⁾. Priloženi delovni dokument služb Komisije navaja, da je na Danskem v letu 2008 bruto prihodek od spletnih iger na srečo znašal 250 milijonov EUR, od tega je bilo 14 % (tj. 34 milijonov EUR) povezanih z igrami na srečo v igralnicah in 22 % (tj. 56 milijonov EUR) s pokrom ⁽⁶¹⁾. Po definiciji so tako spletne igre na srečo v igralnicah kot spletni poker prepovedane dejavnosti.
- (120) Te številke naj bi se še povečale. Zelena knjiga poroča, da so spletne igre na srečo najhitreje rastoči del trga iger na srečo, ki je ustvaril 7,5 % letnega prihodka celotnega trga iger na srečo v letu 2008 (EU-27), do leta 2013 pa naj bi svoj obseg podvojil ⁽⁶²⁾. Drugič, delež spletnih iger na Danskem glede na celotni segment iger na srečo znaša po ocenah 21,9 %, kar je druga najvišja stopnja v EU, kjer povprečje znaša 7,5 % ⁽⁶³⁾.
- (121) Ob upoštevanju navedene sodne prakse in splošnih značilnosti trga iger na srečo v EU Komisija meni, da so trditve danskih organov glede upravičenosti sprejetega ukrepa dobro utemeljene. Komisija se zaveda zlasti posebnosti zadevnih dejavnosti: spletne igre na srečo, ki so na voljo prek interneta, so preoblikovale sektor in ustvarile globalni trg z zabrisanimi fizičnimi mejami. Glede tega, kot je navedeno v Zeleni knjigi iz leta 2011 ⁽⁶⁴⁾, Komisija tudi ugotavlja, da obstaja potreba po preprečevanju škodljivih negativnih posledic, ki jih lahko imajo spletne igre na srečo za potrošnike. Poleg velike nevarnosti zasvojenosti s spletnimi igrami na srečo, na katero opozarjajo različne socialne študije ⁽⁶⁵⁾, je treba posebno pozornost nameniti mladoletnim osebam in drugim ranljivim skupinam, vključno z igralci z nizkim dohodkom, igralci s preteklo zasvojenostjo od iger na srečo in mladimi odraslimi, ki se ne zavedajo nevarnosti, povezanih s težavami z igrami na srečo. Da bi zaščitile te kategorije morebitnih igralcev, bi morale države članice nadzorovati sektor spletnih iger na srečo, med drugim z uvedbo starostne omejitve ali pogoji za izdajo dovoljenja, nadzorom sistemov za obdelavo plačil in omejevanjem trženja ali oglaševanja spletnih iger na srečo.
- (122) Reforma, ki je bila sprejeta na Danskem in je botrovala sprejetju priglasičenega ukrepa, je zato v skladu s ciljem Zelene knjige Evropske komisije z dne 24. marca 2011 o „spletnih igrah na srečo na notranjem trgu“, in sicer prispevati k oblikovanju pravnega okvira za spletne igre na srečo v državah članicah, ki bi zagotavljal večjo pravno varnost vsem interesnim skupinam ⁽⁶⁶⁾. Zelena knjiga je bila odziv na sklepe Sveta iz decembra 2010, ki so pozdravili obsežno posvetovanje Evropske komisije o spletnih igrah na srečo na notranjem trgu, ki bi

⁽⁶²⁾ Glej opombo 60.

⁽⁶³⁾ Evropska komisija, Zelena knjiga o spletnih igrah na srečo na notranjem trgu, Delovni dokument služb Komisije, SEC(2011) 321, str. 9.

⁽⁶⁴⁾ Evropska komisija, Zelena knjiga o spletnih igrah na srečo na notranjem trgu, COM(2011) 128 konč., str. 19.

⁽⁶⁵⁾ Za podrobnosti o teh študijah glej Evropsko komisijo, Zelena knjiga o spletnih igrah na srečo na notranjem trgu, COM(2011) 128 konč., str. 19 in naslednje.

⁽⁶⁶⁾ Evropska komisija, Zelena knjiga o spletnih igrah na srečo na notranjem trgu, COM(2011) 128 konč., str. 7.

⁽⁶⁰⁾ Evropska komisija, Zelena knjiga o spletnih igrah na srečo na notranjem trgu, COM(2011) 128 konč., str. 8.

⁽⁶¹⁾ Evropska komisija, Zelena knjiga o spletnih igrah na srečo na notranjem trgu, Delovni dokument služb Komisije, SEC(2011) 321, str. 10.

omogočilo poglobljeno razpravo o vprašanjih zlasti glede spletnih iger na srečo⁽⁶⁷⁾, in na resolucijo Evropskega parlamenta z dne 10. marca 2009, v kateri je Parlament Komisijo pozval, naj v tesnem sodelovanju z nacionalnimi vladami preuči gospodarske in negospodarske učinke nudenja čezmejnih iger na srečo⁽⁶⁸⁾. Poudariti je treba, da je zakonodajna reforma, izvedena prek priglašene ukrepa, v skladu s cilji, ki jih zagovarja Komisija, ter je privedla do začetka postopkov za ugotavljanje kršitev in pošiljanja obrazloženega mnenja danskim organom marca 2007⁽⁶⁹⁾.

- (123) Zato Komisija meni, da priglašeni zakon o davkih od iger na srečo, v kolikor bo liberaliziral trg ter omogočil danskim in tujim ponudnikom spletnih iger na srečo, da nudijo svoje storitve danskim rezidentom, obenem pa zagotovil, da izpolnjujejo potrebne pogoje za pridobitev dovoljenja od danskih organov, služi dobro opredeljenemu cilju skupnega interesa.

7.2.2 Pomoč, ki ustreza zelenemu cilju

- (124) Ukrep pomoči se šteje za potrebnega in sorazmernega, če obsega instrument, primeren za doseganje opredeljenega cilja skupnega interesa, če ima spodbujevalni učinek na upravičence in če ne uvaja nepotrebnega izkrivljanja konkurence.

Primeren instrument

- (125) Danski organi so se odločili, da bodo liberalizirali danski trg spletnih iger na srečo in dovolili izdajanje neomejenega števila spletnih dovoljenj. Vendar pa za izdajo takega dovoljenja veljajo številni pogoji, ki so med drugim povezani z zanesljivostjo direktorja podjetja, ki zaprosi za dovoljenje. Da bi bila liberalizacija uspešna, se je danska vlada tudi odločila, da bo znižala obdavčenje spletnih igralnic in tako ohranila nespremenjene samo davčne stopnje za klasične igralnice. Glede tega so pritožniki trdili, da znižanje davčne stopnje za spletne igralnice ni bila najustreznejša rešitev. Na primer, blokiranje plačil in sporočil (instrumenti za omejevanje) bi se lahko še vedno uporabljalo za doseganje ciljev postopka liberalizacije, ne da bi pri tem uvedli nižje davčne stopnje za spletne igralnice. Po mnenju pritožnikov bi se lahko Danska odločila, da uvede prepoved nezakonitih spletnih iger na srečo z blokiranjem „plačil in sporočil“ (filtriranje domene, blokiranje internetnega protokola in blokiranje plačil) ali z omejitvijo števila dovoljenj, ki bodo izdana.

⁽⁶⁷⁾ Sklep o okviru za področje iger na srečo in stav v državah članicah EU, sprejet na 3057. srečanju Sveta za konkurenco v Bruslju 10. decembra 2010, dokument Sveta 16884/10.

⁽⁶⁸⁾ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 10. marca 2009 o neoporečnosti spletnih iger na srečo, (2008/22125(INI)), P6-2009-0097. Ta vprašanja vključujejo oglaševanje in trženje, mladoletne osebe, goljufije in kazniva dejanja ter neoporečnost, socialno odgovornost, varstvo potrošnikov in obdavčevanje.

⁽⁶⁹⁾ Glej uvodno izjavo 7.

- (126) Glede uporabe „sistemov blokiranja“ Zelena knjiga Komisije navaja, da je učinkovitost sistemov blokiranja odvisna od predhodno določenih in posodobljenih seznamov elementov, ki jih je treba blokirati, ter od učinkovitosti sistemov programske opreme. Vendar pa se pojavi vprašanje, ki so ga izpostavili danski organi, ali bi lahko ti sistemi blokiranja prinesli pričakovane rezultate, saj bi se lahko spletne igralnice izognile blokadi na spletu tako, da bi spremenile „vrata“, ki jih uporabljajo, prepoved določenih plačil pa bi lahko blokirala popolnoma zakonito trgovinsko poslovanje, ki ni povezano s stavami in nagradami.

- (127) Glede možnosti izdajanja omejenega števila spletnih dovoljenj so učinki odvisni od števila dovoljenj, ki bodo izdana. Če je število omejeno na samo nekaj dovoljenj, bo majhno število konkurentov zmanjšalo konkurenco in vplivalo na ponudbo, kar bi v primerjavi z neomejenim številom dovoljenj pomenilo višje stroške za potrošnike v obliki nižje stopnje dobička glede na izplačilo. Manjše število dovoljenj omejuje tudi raznolikost in kakovost izbire, ki je na trgu na voljo potrošnikom, ter proizvajalce spodbuja k manjši skrbnosti pri odzivanju na želje in potrebe potrošnikov⁽⁷⁰⁾. Pri omejevanju števila dovoljenj se pojavi tudi vprašanje glede meril za določanje števila dovoljenj na nesamovoljen način, glede tega, katere institucije bi nadzorovale zahteve za izdajo dovoljenja in na kakšen način, ter glede obravnavanja nezakonitega nudenja storitev, tj. kdo sprejme katere ukrepe proti nezakonitemu nudenju iger na srečo⁽⁷¹⁾.

- (128) Glede na te pomisleke Komisija meni, da je nižja davčna stopnja za spletne igre na srečo ustrezen instrument za doseganje ciljev liberalizacije novega zakona o igrah na srečo. Ukrep pomoči bo zagotovil, da bodo spletne igralnice, ki želijo danskim rezidentom nuditi igre na srečo, zaprosile za dovoljenje in spoštovale veljavne nacionalne predpise.

Spodbujevalni učinek

- (129) Komisija meni, da ukrep pomoči lahko spremeni ravnanje tujih ponudnikov spletnih iger na srečo, saj nižja davčna stopnja te ponudnike spodbuja, da na Danskem pridobijo dovoljenje in tako spletne igre na srečo prvič nudijo na zakonit način.

⁽⁷⁰⁾ Švicarski inštitut za primerjalno pravo, Študija o igrah na srečo na notranjem trgu Evropske unije, Evropska komisija 2006, str. 1108.

⁽⁷¹⁾ Švicarski inštitut za primerjalno pravo, International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, 2009, str. 18.: <http://mpk.rlp.de/mpkrlpde/sachthemen/studie-zum-gluecksspielwesens/>.

Sorazmernost pomoči

- (130) Pomoč se šteje za sorazmerno, če enake spremembe ravnanja ne bi bilo mogoče doseči z manj pomoči in manj izkrivljanja. Znesek pomoči mora biti omejen na najmanjšo vrednost, potrebno za izvedbo dejavnosti. V zadevnem primeru Komisija meni, da so danski organi ukrep oblikovali tako, da bo čim bolj zmanjšal morebitni znesek državne pomoči in izkrivljanje konkurence, ki izhaja iz ukrepa.
- (131) V memorandumu z dne 6. marca 2010 o stopnji davka, ki jo je treba določiti, ki ga je dansko ministrstvo za davke predložilo predstavnikom političnih strank danskega parlamenta ⁽⁷²⁾, je bila izbira nižje davčne stopnje v višini 20 % bruto prihodka od iger na srečo za spletne igre na srečo utemeljena z navedbo naslednjih meril:
- (a) igre na srečo, ki so na voljo na podlagi danskih dovoljenj, bi morale biti prilagojene ponudbi ponudnikov spletnih iger na srečo v tujini, tj. davčna stopnja mora biti prilagojena tako, da bo ustrezala visokim stopnjam dobička glede na izplačilo, ki jih nudijo tuji ponudniki spletnih iger na srečo, in jih tako spodbudila, da dejansko zaprosijo za dovoljenje;
 - (b) skupno število iger, ki so na voljo, bi bilo treba povečati, kar bi pripomoglo k povečanju prometa;
 - (c) igre na srečo bi morale biti tako zanimive, da igralci ne bi hoteli igrati iger na straneh tujih (nezakonitih) ponudnikov;
 - (d) treba bi bilo uporabiti instrumente blokiranja in zagotoviti, skupaj z uporabo točk (a) do (c), da se igranje iger na srečo na straneh nezakonitih ponudnikov zmanjša na najnižjo možno raven.
- (132) V tem memorandumu danski organi opozarjajo, da zakonodaja Združenega kraljestva, ki naj bi bila zelo blizu danski zakonodaji na področju iger na srečo, za spletne igre na srečo določa davčno stopnjo v višini 15 %. Danski organi so menili, da bi lahko bila davčna stopnja za spletne igre na srečo višja kot v Združenem kraljestvu, saj bo Danska, v nasprotju z Združenim kraljestvom, uvedla tudi dopolnilne ukrepe za blokiranje, kar bo igralcem otežilo igranje iger na srečo na straneh tujih ponudnikov, ki nimajo danskega dovoljenja.
- (133) Podobno danski organi navajajo primera Francije in Italije, ki sta liberalizirali svoje trge in uvedli višje stopnje dajatve kot Združeno kraljestvo. Danski organi opozarjajo, da so ti trgi precej večji od danskega trga. Velikost trga lahko vidno vpliva na pripravljenost ponudnika, da

vstopi na trg, tudi če je stopnja davka višja, saj so stroški, ki so vedno povezani z vzpostavitvijo poslovanja na novem trgu, precej višji za vstop na manjše trge.

- (134) V memorandumu je vključena tudi simulacija morebitnega učinka davčnih stopenj v višini 15, 20 in 25 % na dohodke, pri čemer so upoštevane tudi morebitne spremembe igralnih vzorcev igralcev in ukrepov ponudnikov. Simulacija je pokazala, da bo davčna stopnja v višini 20 % še vedno dovolj privlačna za ponudnike iger na srečo, da bodo zaprosili za dansko dovoljenje, in za igralce, da bodo imeli na voljo privlačne storitve. Višja davčna stopnja (tj. 25 %) bi po pričakovanjih povečala pritisk na izplačila, zaradi česar bi se pozitivni učinek 25-odstotne davčne stopnje na dohodek izkazal za manjšega od učinka pri 20-odstotni stopnji.
- (135) Danski zakonodajalec je zato sklenil, da bi bile najverjetnejši rezultat višje davčne stopnje za spletne igre na srečo storitve, ki niso tako zanimive za igralce, zaradi česar bi se zmanjšal promet in s tem izničila pričakovanja glede večjih prihodkov od davkov.
- (136) Sklepe, ki jih je danski zakonodajalec sprejel glede ustrezne stopnje obdavčitve za spletne igre na srečo, potrjuje tudi poročilo svetovalne družbe na tem področju, ki je ugotovila, da davčna stopnja v višini 20 % ne bi pomenila izgube dohodka, ki bi ga država v nasprotnem primeru prejela ⁽⁷³⁾. V skladu s tem poročilom je bila to najvišja stopnja, ki je ekonomsko izvedljiva – višja stopnja bi bila „stopnja brez dobička“, tj. davčna stopnja, ki bi bila preprosto previsoka, da bi imeli ponudniki zadosten poslovni razlog za vstop na trg. Nad to stopnjo bi se dobiček od davka manjšal.
- (137) Glede na navedeno Komisija meni, da davčna stopnja v višini 20 % bruto prihodka od iger na srečo, ki velja za spletne igralnice, ni nižja od stopnje, potrebne za zagotovitev, da so cilji zakona o davku na srečo doseženi. Zato ukrep pomoči izpolnjuje zahtevo glede sorazmernosti iz sodne prakse Sodišča.
- 7.2.3 Vpliv na konkurenco in trgovino med državami članicami*
- (138) Glede vpliva ukrepa pomoči na konkurenco in trgovino je treba razlikovati med morebitnimi izkrivljanji trgovine med državami članicami in izkrivljanji konkurence na Danskem, zlasti med obstoječimi klasičnimi igralnicami.

⁽⁷²⁾ Glej uvodno izjavo 38.

⁽⁷³⁾ Družba H2 Gambling Capital, An independent model assessment of various taxation/licensing models for regulating remote gambling in the Netherlands (neodvisna ocena modela različnih modelov obdavčitve/dovoljenj za urejanje spletnih iger na srečo na Nizozemskem), februar 2011.

(139) Glede trgovine med državami članicami ni pričakovati nobenega negativnega vpliva. Zakon o igrah na srečo omogoča danskim rezidentom, da igre na srečo igrajo zakonito na straneh spletnih igralnic. Te spletne strani niso omejene samo na danske rezidente, ampak lahko do njih v skladu z omejitvami nacionalnih zakonodaj dostopajo rezidenti vseh držav članic EU. Z določitvijo davčne stopnje za spletne igralnice v višini 20 % bruto prihodka od iger je danski ukrep pomoči na splošno v skladu s stopnjami podobnih davkov v drugih državah članicah, ki so že preoblikovale svojo zakonodajo na področju spletnih iger na srečo. Na primer, Belgija in Združeno kraljestvo sta za spletne igre na srečo uvedli davčno stopnjo v višini 15 % bruto prihodka od iger, druge države članice pa so uvedle še nižje stopnje (na primer Estonija 5 % bruto prihodka od iger, Latvija 10 % bruto prihodka od iger, Finska 8,25 % bruto prihodka od iger). Samo Slovaška je uvedla davčno stopnjo v višini 27 % bruto prihodka od iger.

(140) Glede izkrivljanja konkurence na Danskem naj bi ukrep koristil številnim različnim danskim in tujim spletnim igralnicam, ki do zdaj svojih storitev niso smele nuditi danskim rezidentom. Danska je predložila seznam ponudnikov spletnih iger na srečo, ki so že izrazili pripravljenost, da zaprosijo za dovoljenje. Ker je imelo do zdaj dovoljenje za nudenje spletnih iger na srečo samo eno podjetje, ki je pod nadzorom države, bo liberalizacija povečala splošno konkurenčnost na trgu.

(141) Čeprav ukrep pomeni državno pomoč in njegovo izvajanje morda ne bo brez posledic za obstoječe klasične igralnice, ki so obdavčene z davčno stopnjo do 75 % bruto prihodka od iger na srečo, Komisija meni, da je celotno ravnovesje izvajanja ukrepa pozitivno.

(142) Kot je bilo prikazano, se sektor in igralci ne bi odzvali na možnost zakonitega nudenja spletnih iger na srečo na danskem trgu, če bi bila davčna stopnja za spletne igre na srečo določena na enaki ali podobni stopnji kot za klasične igralnice, zaradi česar ne bi bili izpolnjeni opredeljeni cilji skupnega interesa, za katere si prizadeva zakon o igrah na srečo.

(143) V skladu s tem je Komisija sklenila, da je ukrep združljiv z notranjim trgovom na podlagi člena 107(3)(c) PDEU.

8. SKLEPNA UGOTOVITEV

(144) Komisija meni, da priglašeni zakon pomeni davčno prednost za spletne igralnice, ki je dodeljena iz državnih sredstev. Ukrep se *a priori* šteje za selektivnega, saj razlikuje med spletnimi igralnicami in klasičnimi igralnicami, ki so, ob upoštevanju cilja, za katerega si ukrep prizadeva, v dejansko in pravno primerljivem položaju. Danski organi niso uspeli dokazati, da je *a priori* selektivnost priglašene ukrepa upravičena zaradi logike davčnega sistema. Zato se priglašeni zakon šteje za državno pomoč v smislu člena 107(1) PDEU.

(145) Vendar pa Komisija meni, da pomoč izpolnjuje pogoje, ki so potrebni, da se pomoč šteje za združljivo z notranjim trgovom na podlagi člena 107(3)(c) PDEU –

SPREJELA NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Ukrep C 35/10, ki ga Danska namerava izvesti v obliki davka na spletne igre na srečo v danskem zakonu o davku od iger na srečo, je združljiv z notranjim trgovom v smislu člena 107(3)(c) Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Izvajanje ukrepa se torej dovoli.

Člen 2

Ta sklep je naslovljen na Kraljevino Dansko.

V Bruslju, 20. septembra 2011

Za Komisijo
Joaquín ALMUNIA
Podpredsednik