



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.09.2011
K(2011) 6499 endelig

TIL OFFENTLIGGØRELSE

Dette dokument er et internt kommissionsdokument, som der udelukkende gives indsigt i til orientering.

KOMMISSIONENS AFGØRELSE

af 20.09.2011

OM FORANSTALTNING Nr. C 35/2010 (ex N 302/2010)

**som Danmark agter at gennemføre i form af
afgifter af onlinespil i den danske lov om afgifter af spil**

(Kun den danske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

KOMMISSIONENS AFGØRELSE

af 20.09.2011

OM FORANSTALTNING Nr. C 35/2010 (ex N 302/2010)

**som Danmark agter at gennemføre i form af
afgifter af onlinespil i den danske lov om afgifter af spil**

(Kun den danske udgave er autentisk)

(EØS-relevant tekst)

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 108, stk. 2, første afsnit,

under til henvisning til aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde, særlig artikel 62, stk. 1, litra a),

efter at have opfordret interesserede parter til at fremsætte bemærkninger i overensstemmelse med disse artikler¹, under henvisning til disse bemærkninger, og

ud fra følgende betragtninger:

1. SAGSFORLØB

1. Den 6. juli 2010 anmeldte de danske myndigheder efter artikel 108, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (EUF-traktaten) lovforslag L 203 om afgifter af spil ("spilleafgiftsloven"²), vedtaget den 25. juni 2010, af hensyn til retssikkerheden. Kommissionen anmodede om yderligere oplysninger ved brev af 11. august 2010 og af 22. september 2010. De danske myndigheder fremsendte de ønskede oplysninger ved brev af 20. oktober 2010.
2. Kommissionen modtog desuden to særskilte klager vedrørende forslaget til spilleafgiftslov. Den første klage blev indgivet den 23. juli 2010 af Dansk Automat Brancheforening (DAB). Den anden klage blev indgivet den 6. august 2010 af et landbaseret kasino, "Royal Casino". De to klager blev den 23. september 2010 videresendt til de danske myndigheder, som blev opfordret til at fremsætte bemærkninger dertil. De danske myndigheder fremsendte sine bemærkninger ved ovennævnte brev af 20. oktober 2010.

¹ EUT C 22 af 22.1.2011, s. 9.

² Lov nr. 698 om afgifter af spil.

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 bl.a. oplyste, at de ville udsætte den anmeldte lovs ikrafttræden, indtil Kommissionen havde truffet afgørelse i sagen³.
4. Ved beslutning af 14. december 2010 meddelte Kommissionen Danmark, at den havde besluttet at indlede proceduren efter EUF-traktatens artikel 108, stk. 2, over for den anmeldte foranstaltning. Kommissionens beslutning om at indlede proceduren blev offentliggjort i *Den Europæiske Unions Tidende*⁴. Kommissionen opfordrede interesserede parter til at fremsætte bemærkninger.
5. De danske myndigheder fremsendte ved brev af 14. januar 2011 sine bemærkninger til beslutningen om at indlede proceduren.
6. I alt fremsendte 17 interesserede parter bemærkninger i perioden 11. februar til 22. februar 2011⁵. Disse bemærkninger blev den 16. marts 2011 videresendt til Danmark, som fik mulighed for at fremsætte bemærkninger dertil. Danmarks bemærkninger blev fremsendt til Kommissionen ved brev af 14. april 2011.

2. BESKRIVELSE AF FORANSTALTNINGEN

7. Efter at Kommissionen havde indledt overtrædelsesproceduren og fremsendt en begrundet udtalelse den 23. marts 2007⁶ vedrørende hindringer for et frit udbud af sportsvæddemålstjenester i Danmark, besluttede den danske regering at ændre den nationale lovgivning om spil og væddemålstjenester og erstatte den eksisterende monopolordning med en reguleret og delvist liberaliseret ordning. Liberaliseringen blev bl.a. anset for nødvendig for at efterkomme EU-retten og for at imødegå truslen fra ulovlige onlinespil, som udbydes af spiludbydere i andre jurisdiktioner.
8. Den anmeldte spilleafgiftslov er en del af en lovpakke, som skal liberalisere spillemarkedet⁷. I henhold til § 1 i lov om spil er det overordnede formål med denne nye lovreform på spilområdet:
 - at holde forbruget af spil om penge på et moderat niveau,
 - at beskytte unge eller andre udsatte personer mod at blive udnyttet gennem spil eller udvikle afhængighed af spil,
 - at beskytte spillere ved at sikre, at spil udbydes på en rimelig, ansvarlig og gennemsigtig måde, og
 - at sikre offentlig orden og forhindre, at spil tjener som støtte til kriminalitet.

³ Den anmeldte foranstaltning skulle oprindeligt træde i kraft den 1. januar 2011, men af hensyn til overholdelsen af statsstøttereglerne er det i spilleafgiftslovens § 35, stk. 1, fastsat, at skatteministeren fastsætter tidspunktet for lovens ikrafttræden.

⁴ EUT C 22 af 22.1.2011, s. 9.

⁵ Se afsnit 5 nedenfor.

⁶ Overtrædelsesprocedure nr. 2003/4365. Se også IP/07/360.

⁷ 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).

9. Det fremgår af lov om spil, at *"udbud eller arrangering af spil kræver tilladelse, medmindre andet følger af denne lov eller anden lovgivning"*. Desuden er udbud eller arrangering af spil afgiftspligtigt (§ 1 i spilleafgiftsloven).
10. Efter definitionen i § 5 i lov om spil omfatter spil: (i) lotteri, (ii) kombinationsspil og (iii) væddemål.
11. 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.
12. I § 5 i 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"*.
13. Efter § 2-17 i 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.
14. Spilleafgiftsloven fastsætter forskellige afgiftssatser for spil, afhængigt af om de udbydes i onlinekasinoer eller i landbaserede kasinoer.
15. I henhold til § 10 spilleafgiftsloven skal indehavere af tilladelse til udbud af spil i landbaserede kasinoer betale en grundafgift på 45 % af deres bruttospileindtægt ("BSI" – indsatser minus gevinster) fratrukket værdien af spillemærkerne i troncen og en tillægsafgift på 30 % af den del af BSI (fratrukket værdien af spillemærkerne i troncen), der overstiger 4 mio. DKK (beregnet månedligt)⁸.
16. Efter § 11 i spilleafgiftsloven skal indehavere af tilladelse til udbud af spil i et onlinekasino betale en afgift på 20 % af deres BSI.
17. Indehavere af tilladelse til udbud af spil på gevinstgivende spilleautomater i spillehaller og restaurationer skal betale en afgift på 41 % af deres 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 DKK⁹.
18. Med hensyn til gebyrer skal en ansøger i henhold til lov om spil 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 spilindtægts størrelse.

⁸ 1 dansk krone (DKK) ≈ 0,13 EUR.

⁹ Der skal i henhold til § 12 i spilleafgiftsloven desuden betales følgende beløb pr. måned: 3 000 DKK pr. automat for indtil 50 automater og 1 500 DKK pr. automat derudover.

19. I henhold til lov om spil skal udbydere af onlinespil enten være etableret i Danmark, eller, såfremt de er etableret i et andet EU- eller EØS-land, have udpeget en godkendt repræsentant (§ 27).

3. BEGRUNDELSE FOR AT INDLEDE PROCEDUREN

20. Kommissionen indledte den formelle undersøgelsesprocedure efter artikel 108, stk. 2, i EUF-traktaten over for den pågældende foranstaltning, eftersom foranstaltningen kunne indebære statsstøtte efter EUF-traktatens artikel 107, stk. 1.
21. Kommissionen vurderede navnlig, at foranstaltningen kunne betragtes som selektiv i henhold til retspraksis. Den mindede om, at når en afgiftsforanstaltnings selektivitet skal vurderes, bør det undersøges, om foranstaltningen begunstiger visse virksomheder i forhold til andre virksomheder, som under hensyntagen til det formål, der forfølges med den pågældende foranstaltning, befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation¹⁰.
22. I betragtning af karakteren af de spil, der udbydes online og i landbaserede etablissementer, den sociale oplevelse, som det at spille giver på disse to måder, og forbrugernes socioøkonomiske profiler var Kommissionen i tvivl om, hvorvidt forskellene mellem onlinespil og landbaserede spil var tilstrækkelig store til, at spillene retligt og faktisk ikke kunne betragtes som sammenlignelige med henblik på den afgiftsmæssige behandling af dem efter spilleafgiftsloven.
23. På daværende tidspunkt i proceduren var det desuden Kommissionens opfattelse, at hvis foranstaltningen skulle betragtes som umiddelbart selektiv, havde de danske myndigheder ikke godtgjort, at foranstaltningen kunne begrundes i skattesystemets logik.
24. De danske myndigheder fremførte i den forbindelse, at afgiften på onlinespil afspejlede den nødvendige balance mellem på den ene side hensynet til formålet med den danske spillelovgivning om at beskytte spillerne og på den anden side nødvendigheden af at kunne imødegå konkurrencen fra onlineudbydere, der er etableret i lande, hvor afgiften er lavere.
25. Med hensyn til de danske myndigheders henvisning til de overordnede formål med lov om spil (se nr. 8) var det desuden Kommissionens holdning, at disse formål forekom at have generel karakter og syntes at ligge uden for skattesystemet. Retspraksis fastsætter, at kun iboende målsætninger i skattesystemet kan gøres gældende, og Kommissionen vurderede ikke, at de danske myndigheder i tilstrækkelig grad havde underbygget deres påstand om, at den pågældende afgiftsforanstaltning var begrundet i skattesystemets logik.
26. Kommissionen anlagde desuden det synspunkt, at den anmeldte lov indebar en afgiftsfordel tildelt ved hjælp af statsmidler, eftersom der gennem afkald på afgiftsprovenu blev ydet en fordel i form af en væsentligt lavere afgift for onlinespiludbydere. Desuden kunne foranstaltningen, for så vidt den giver

¹⁰ Se nr. 73 ff. i beslutningen om at indlede proceduren.

onlineudbydere, der driver virksomhed i Danmark, en særlig økonomisk fordel, påvirke samhandelen i det indre marked og fordreje konkurrencen.

27. Endelig var Kommissionen i tvivl om, hvorvidt den anmeldte foranstaltning var omfattet af nogen af undtagelserne i EUF-traktatens artikel 107, stk. 2 og 3.

4. DE DANSKE MYNDIGHEDERS BEMÆRKNINGER

28. De danske myndigheder fremsendte ved brev af 14. januar 2011 sine bemærkninger til Kommissionens beslutning om at indlede proceduren.

Bemærkninger vedrørende sammenligneligheden af onlinekasinoer og landbaserede kasinoer

29. De danske myndigheder fastholdt under henvisning til en liste over faktiske og økonomiske forskelle mellem onlinespil og landbaserede spil i sin anmeldelse af foranstaltningen, at onlinespil bør betragtes som en aktivitet, der er forskellig fra landbaserede spil.

30. Ifølge de danske myndigheder er den software, der anvendes i visse elektroniske spil, som udbydes i landbaserede kasinoer, ikke den samme som den, der anvendes i onlinekasinoer. Ud over at platformene og leverandørerne ikke er de samme, er der en markant forskel på disse elektroniske spil, eftersom spillernes fysiske tilstedeværelse er nødvendig, for at de kan spilles i landbaserede kasinoer. En sådan fysisk tilstedeværelse indebærer forskellige omkostninger (f.eks. transportomkostninger, betaling af entré og garderobe samt omkostninger til mad- og drikkevarer), som ikke opstår i forbindelse med onlinespil.

31. Det var de danske myndigheders opfattelse, at den omstændighed at en række medlemsstater fortsat forbyder onlinespil, men tillader landbaserede spil, afspejlede forskellene ved at udbyde de to typer spil.

32. De danske myndigheder hævdede desuden, at Kommissionen i sin vurdering ikke havde taget højde for konklusionerne i Kommissionens undersøgelse fra 2006 om spiltjenester i EU's indre marked ("Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union"¹¹), ifølge hvilken onlinekasinoer og landbaserede kasinoer bør betragtes som særskilte markeder.

33. De danske myndigheder understregede desuden, at Kommissionen i sin vurdering alene fokuserer på landbaserede kasinoer og ikke tager højde for, at der er opstillet spilleautomater (dvs. enarmede tyveknægte, men ikke roulette, black jack, poker osv.) i landbaserede restauranter og spillehaller.

Bemærkninger vedrørende den umiddelbare selektivitets begrundelse i skattesystemets logik

¹¹ Swiss Institute of Comparative Law, Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union, Final Report, Europa-Kommissionen, 2006, http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/gambling/study1_en.pdf.

34. Med hensyn til foranstaltningens berettigelse på grundlag af skattesystemets logik anfører de danske myndigheder, at Kommissionen muligvis har fejlfortolket formålet med den anmeldte foranstaltning. Formålet med foranstaltningen er ikke at beskytte den danske spilindustri mod international konkurrence, men derimod at opfylde de fire formål, der er fastsat i lovgivningen (holde forbruget af spil om penge på et moderat niveau, beskytte unge eller andre udsatte personer mod at blive udnyttet gennem spil eller udvikle afhængighed af spil, beskytte spillere ved at sikre, at spil udbydes på en rimelig, ansvarlig og gennemsigtig måde, og sikre offentlig orden og forhindre, at spil tjener som støtte til kriminalitet).
35. Med hensyn til de forskellige afgiftssatser for onlinespil og landbaserede spil forklarer de danske myndigheder, at de står i et lovgivnings- og kontrolmæssigt dilemma. De kan på den ene side ikke længere fastholde den nuværende monopolsituation og udskyde liberaliseringen af markedet for onlinespil. På den anden side vil indførelsen af et ens afgiftsniveau for onlinespil og landbaserede spil undergrave regeringens politiske målsætninger på området.
36. De danske myndigheder fremførte navnlig, at fastsættelsen af et ens afgiftsniveau for alle spil ville medføre inkonsekvente løsninger, uanset den valgte afgiftsmodel. Hvis de danske myndigheder valgte en model, der var baseret på en lav afgift på 20 % for alle spil, ville det være et kraftigt incitament for forbrugerne til at spille i landbaserede kasinoer, hvilket ville være i strid med det overordnede hensyn til forbrugerbeskyttelsen.
37. Modsat ville en model, der var baseret på en højere afgift som den, der gælder for landbaserede spil, afholde onlineudbydere fra at ansøge om tilladelse til at udbyde spil fra Danmark, dvs. gå imod lovens liberaliseringsformål. Det ville samtidig være i strid med det overordnede hensyn til forbrugerbeskyttelsen, eftersom det ikke ville være muligt at føre effektiv kontrol med onlinespil.
38. De danske myndigheder fremsendte til støtte for sit synspunkt et notat af 6. marts 2010 fra Skatteministeriet til de politiske ordførere for partierne i Folketinget vedrørende fastsættelse af afgiftsniveauet¹². Ifølge notatet bør den nuværende afgiftsmæssige forskelsbehandling betragtes som en følge af en balancegang mellem på den ene side at sikre lovens overholdelse og på den anden side at maksimere afgiftsprovenuet og fastholde forbruget af spil om penge på et moderat niveau.
39. Der bør ifølge de danske myndigheder i den forbindelse også tages højde for den internationale konkurrence og onlinespilindustriens globale karakter. De danske myndigheder henviser i den forbindelse til undersøgelsen fra 2006 om spiltjenester i EU's indre marked ("Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union"), ifølge hvilken udbydernes omkostninger ved at udbyde spil fra et givet land ikke bør overstige omkostningerne ved at udbyde spil fra udlandet, så det

¹² Den engelske udgave af notatet er vedlagt som bilag B til de danske myndigheders bemærkninger af 14. januar 2011 til Kommissionens beslutning om at indlede proceduren. Den danske udgave af notatet er vedlagt som bilag 20 til de danske myndigheders anmeldelse af 6. juli 2010.

ud fra et forbruger- og udbydermæssigt synspunkt bliver mere attraktivt at spille og udbyde spil inden for det pågældende lands jurisdiktion¹³.

40. De danske myndigheder mente desuden ikke, at det princip, som blev fastslået ved Domstolens dom i *Salzgitter*-sagen, og som betyder, at Kommissionen ikke bør sammenligne det anmeldte afgiftsniveau med afgiftsniveauerne i andre medlemsstater, når den vurderer, om den anmeldte foranstaltning udgør statsstøtte¹⁴, er relevant i forbindelse med den anmeldte lov, eftersom den afgiftsmæssige forskelsbehandling af landbaserede spil og onlinespil alene er baseret på nationale afgiftshensyn. Den danske regering tog ikke hensyn til de gældende afgiftssatser i andre medlemsstater for at styrke dansk spilindustri konkurrencestilling, men ønskede blot at finde en passende balance i forhold til de fire førnævnte mål med den anmeldte lov.
41. De danske myndigheder anførte desuden, at Kommissionen fejlfortolkede *Salzgitter*-dommen, eftersom den ikke lagde den til grund for vurderingen af den anmeldte foranstaltnings selektive karakter, men derimod for undersøgelsen af, om den anmeldte foranstaltnings selektivitet kunne betragtes som berettiget.
42. De danske myndigheder mener af ovennævnte årsager, at den anmeldte afgiftsforanstaltning, såfremt det vurderes, at den er selektiv, bør betragtes som berettiget som følge af skattesystemets logik.

5. BEMÆRKNINGER FRA INTERESSEREDE PARTER

43. Kommissionen modtog bemærkninger fra 17 interesserede parter, bl.a. klagerne. Syv af dem var foreninger¹⁵, syv af dem var virksomheder¹⁶, og tre af dem var medlemsstater¹⁷.

¹³ Swiss Institute of Comparative Law, Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union, Europa-Kommissionen, 2006, kapitel 7, s. 1402.

¹⁴ Sag T-308/00, *Salzgitter mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber*, Sml. 2004 II, s. 1933, præmis 81. Præmissens ordlyd: "Følgelig er det, med henblik på at afgøre, hvad der forstås ved en fordel som omhandlet i retspraksis vedrørende statsstøttebegrebet, nødvendigt at fastsætte det referencepunkt inden for rammerne af en given retsorden, i forhold til hvilket denne fordel skal sammenlignes. I den foreliggende sag kan der ikke – med henblik på at afgøre, hvad der skal forstås ved en "normal" skatte- og afgiftsbelastning i henhold til den nævnte retspraksis • foretages en sammenligning med de skatteregler, som finder anvendelse i samtlige medlemsstater, eller blot visse af medlemsstaterne, uden at give et falsk billede af formålet med bestemmelserne om kontrol med statsstøtte. Da der ikke er foretaget en harmonisering på fællesskabsplan af medlemsstaternes skatteregler, vil denne undersøgelse være ensbetydende med en sammenligning af de faktisk og retligt forskellige situationer, som er en følge af lovgivningsmæssige forskelle mellem medlemsstaterne. De oplysninger, som sagsøgeren har afgivet under nærværende sag, illustrerer i øvrigt de forskelle, som foreligger mellem medlemsstaterne, navnlig for så vidt angår beskatningsgrundlaget og satserne for beskatning af investeringsgoder." Kommissionens beslutning C2/2009, *MoRaKG, Vilkår for kapitalinvesteringer* (EUT C 60 af 14.3.2009, s. 9), nr. 25.

¹⁵ European Gaming and Betting Association (EGBA), Remote Gambling Association (RGA), Automatenverband, Eupportunity, Van Speelautomaten, Dansk Erhverv og European Casino Association (ECA).

¹⁶ PokerStars, Betfair, Club Hotel Casino Loutraki, Royal Casino (sammen med DAB), BWin, Compu-Game, ni kasinoer i Grækenland (Club Hotel Casino Loutraki, Regency Casino Parnes, Regency Casino Thessaloniki, Casino Xanthi (Vivere Entertainment S.A.), Casino Rio (Theros International gaming

Bemærkninger fra interesserede parter til støtte for de danske myndigheders holdning

44. Med hensyn til foranstaltningens selektivitet hævder nogle af de interesserede parter, at onlinekasinoer og landbaserede kasinoer ikke befinder sig i en sammenlignelig faktisk og retlig situation, da disse virksomheder ikke opererer på det samme marked, og at afgiftsforanstaltningen derfor ikke afviger fra det almindelige skattesystem. Afgiftsforanstaltningen bør derfor ikke betragtes som selektiv.
45. De interesserede parter anfører til støtte for dette synspunkt, at der er markant forskel på de produkter, som landbaserede kasinoer og onlinekasinoer udbyder. De aktiviteter, som landbaserede kasinoer udbyder, er en social oplevelse, hvor samtale, fremtoning og fysiske omgivelser til forskel fra onlinespil er en vigtig del af spiloplevelsen. Landbaserede spil bør desuden betragtes som en del af en overordnet underholdningsoplevelse, som suppleres af andre aktiviteter, bl.a. restauration, bar, conferencefaciliteter og hotel.
46. Disse interesserede parter hævder endvidere, at onlinespil og landbaserede spil ikke udgør den samme risiko for udvikling af afhængighed. Denne holdning støttes af EU-Domstolens retspraksis, som fastslår, at "hasardspil via internettet [...] kan vise sig at udgøre en kilde til risici af en anden art og af større betydning hvad angår forbrugerbeskyttelse"¹⁸. Der henvises også til den undersøgelse af spil, som Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale¹⁹ har foretaget, ifølge hvilken onlinespil udgør en reel risiko for udvikling af afhængighed, som bør imødegås ved hjælp af et reguleret marked for onlinespil.
47. Nogle af de interesserede parter anførte desuden, at spillemarkedet er opdelt efter distributionskanal, hvilket skulle være et afgørende grundlag for at skelne mellem forskellige markeder på området. De henviser i den forbindelse til en udtalelse af 20. januar 2011 fra den franske konkurrencemyndighed, hvoraf det fremgår, at der kan sondres mellem onlinespil og spil i klubber eller etablissementer²⁰.
48. Nogle af de interesserede parter påpegede også, at landbaserede udbydere er udsat for begrænset konkurrence inden for det specifikke geografiske område, hvor de udbyder deres spil. Onlineudbydere er derimod i skarp konkurrence med andre onlineudbydere. Eftersom spilprodukterne i landbaserede kasinoer er knyttet til et fysisk sted, er kunderne nødt til fysisk at bevæge sig hen til dette sted. I Danmark drives der kun landbaseret kasino seks steder. Onlinespil giver modsat spillere adgang til en lang række spillemuligheder fra forskellige internationale udbydere. Den skarpe konkurrence blandt onlinekasinoer skærpes desuden yderligere på grund af specialiserede websteder, som sammenligner forskellige onlinespiludbyderes tilbud, og på grund af talrige blogs og fora, som giver spillere mulighed for at sammenligne onlineudbydernes produkter, priser og tjenester.

INC.), Casino Corfu (Greek Casino Corfu), Casino Rodos, Porto Carras Grand Resort 20 og Casino Syrou).

¹⁷ Estland, Frankrig og Spanien.

¹⁸ Sag C-46/08, *Carmen Media Group*, [2009], endnu ikke offentliggjort, præmis 103.

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

²⁰ Autorité de la Concurrence Française, Avis 11-A-02 af 20. januar 2011.

49. Disse interesserede parter påpeger samtidig, at avancerne på onlinespil er væsentligt lavere end på landbaserede spil på grund af den skarpe konkurrence blandt onlineudbydere, og fordi der ikke er en tilsvarende konkurrence blandt landbaserede kasinoer. Onlinekasinoers avancer målt i forhold til tilbagebetalingsprocenten, dvs. den procentdel af indsatserne, der betales tilbage til kunderne, vil derfor være markant lavere. Landbaserede kasinoer kan desuden tilbyde andre produkter, som ikke findes i et onlinemiljø, og opnå en avance herpå, f.eks. kasinohotel, bar og restauration. Eftersom landbaserede spiludbydere således kan opnå en højere indtjening på spil end onlineudbydere, kan afgiftsforskellen betragtes som berettiget i henhold til princippet om den "økonomiske evne til at betale", som foreskriver, at de, som kan bære en højere afgiftsbyrde, bør betale højere afgifter.
50. Ud over ovennævnte argumenter anførte nogle af de interesserede parter desuden det synspunkt, at selv om det blev vurderet, at den danske foranstaltning var selektiv, ville den være berettiget med henvisning til skattesystemets karakter og forvaltning. Hensigten med de forskellige danske afgiftssatser var at sikre, at onlineudbydere ansøger om dansk tilladelse og dermed fremover betaler dansk afgift, og samtidig at sikre hensynet til forbrugerbeskyttelsen som fastsat i den danske spillelovgivning.
51. Nogle af de interesserede parter henviste i den forbindelse til Kommissionens meddelelse om anvendelsen af statsstøttere reglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne²¹, hvoraf det fremgår, at selve formålet med et skattesystem er at få indsamlet indtægter til finansiering af statens udgifter. De mener på grundlag heraf ikke, at målet om at optimere afgiftsprovenuet fra udbud af onlinespil til danskere vil blive opfyldt med en afgiftssats, der er højere end den, der er fastsat for onlinespil i den anmeldte lov.

Bemærkninger fra interesserede parter imod de danske myndigheders holdning

52. Til forskel fra ovennævnte argumenter fremsatte andre interesserede parter – primært landbaserede spiludbydere – bemærkninger imod de danske myndigheders holdning.
53. Disse interesserede parter anfører i det væsentlige, at den danske afgiftsordning bør betragtes som selektiv, eftersom den indebærer en afgiftsmæssig forskelsbehandling af to grupper af virksomheder, som i lyset af foranstaltningens formål befinder sig i en retlig og faktisk sammenlignelig situation. Disse parter hævder, at onlinekasinoer og landbaserede kasinoer driver konkurrerende virksomhed på ét og samme marked og derfor befinder sig i en sammenlignelig situation.
54. De interesserede parter anfører til støtte herfor, at de spil, som landbaserede kasinoer og onlinekasinoer udbyder, svarer til hinanden. Kasinospillere reglerne må siges at være de samme, og virtuel interaktion med croupierer og andre onlinespillere kan sammenlignes med den reelle interaktion i landbaserede kasinoer. Producenterne af landbaserede spilleautomater ville fremstille de samme modeller til onlinebrug som til landbaseret brug. Ud fra et teknisk synspunkt vil de kasinospil, der udbydes online og fysiske steder, derfor være identiske med hensyn til teknologiske platforme, beskrivelser, funktioner, formater og parametre.

²¹ Meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af statsstøttere reglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne, EFT C 384 af 10.12.1998, pkt. 26.

55. De interesserede parter hævder desuden, at der er sammenfald mellem forbrugerprofilerne for onlinekasinoer og landbaserede kasinoer. Forbrugeraspektet bør derfor ikke anvendes som et vigtigt argument til støtte for, at der skal skelnes mellem onlinespil og landbaserede spil.
56. Nogle interesserede parter mener ikke, at onlinespil bør betragtes som en aktivitet, der er forskellig fra landbaserede spil, men blot som en anden kanal for udbud af spil.
57. De interesserede parter mener i forlængelse af førnævnte argumenter, at det nuværende spillemarked bør betragtes som ét marked, der oplever en markant udvikling, som er kendetegnet ved, at et større antal spillere bevæger sig fra landbaserede kasinoer til onlinekasinoer. Der kan være flere årsager til denne nylige udvikling, bl.a. den fortsatte udbredelse af internettet, onlinekasinoers lave driftsomkostninger på alle niveauer (faciliteter, medarbejderstab og faste omkostninger), onlinekasinoers mulighed for at tilbyde ubegrænset adgang til onlinespil hvor som helst døgnet rundt som følge af den løbende udvikling af nye teknologier.
58. De interesserede parter forudser, at denne forskydning af markedsandele fra landbaserede spil til onlinespil vil fortsætte fremover i betragtning af den hurtige teknologiske udvikling, forretningsidéerne og den markedspenetration, som er kendetegnende for e-handel, og som har gjort dette spilsegment særdeles dynamisk og fleksibelt. De henviser i den forbindelse også til udtalelsen fra generaladvokat Bot i sagen om *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*²², hvor det anføres, at påvirkningen fra nye kommunikationsmidler betyder, at hasardspil og pengespil, som tidligere kun kunne foregå bestemte steder, nu kan spilles når som helst og hvor som helst på grund af udviklingen af nye teknologier såsom telefoner, interaktive fjernsyn og internettet.
59. Der henvises også til Kommissionens undersøgelse fra 2006 om spiltjenester i det indre marked²³. Ifølge denne undersøgelse vil spil i kasinoer fremover i stigende grad blive serverbaserede, i takt med at spilleautomater i højere grad bliver en spilsoftware, der kan downloades fra internettet²⁴. Denne udvikling vil blive kendetegnet ved udviklingen af nye hybride spilleetablissementer.
60. De interesserede parter konkluderer på grundlag af førnævnte argument, at foranstaltningen er selektiv, eftersom onlinekasinoer og landbaserede kasinoer udøver en form for virksomhed, der retligt og faktisk er sammenlignelig. Denne selektivitet kan endvidere ikke begrundes i skattesystemets logik. De mener desuden ikke, at indførelsen af en højere afgift ville afholde onlineudbydere fra at ansøge om tilladelse i Danmark.
61. Danmarks henvisning til andre medlemsstaters nationale skattesystemer som begrundelse for nødvendigheden af at kunne tiltrække udbydere af onlinekasino er desuden ikke relevant, eftersom der er fast retspraksis for, at begrundelsen alene skal

²² Udtalelse fra generaladvokat Bot (14. oktober 2008) i sag C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, Sml. 2009 I, s. 10447, præmis 41 ff.

²³ Swiss Institute of Comparative Law, Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union, Europa-Kommissionen, 2006.

²⁴ Ibid, s. 1403.

bygge på det nationale skattesystem²⁵. De danske myndigheders argument om, at en sænkning af den afgift, der gælder for visse virksomheder, er nødvendig for at skabe større konkurrence på markedet, er et argument, som konsekvent er blevet forkastet i retspraksis.

6. DANMARKS BEMÆRKNINGER TIL DE INTERESSEREDE PARTERS BEMÆRKNINGER

62. De danske myndigheder fastholder det synspunkt, at den anmeldte foranstaltning ikke er selektiv og ikke udgør statsstøtte, og påpeger, at alle de lande, der har fremsat bemærkninger, støtter deres opfattelse af, at det ud fra et juridisk synspunkt er nødvendigt at skelne mellem onlinekasinoer og landbaserede kasinoer.
63. De påpeger desuden, at den metode, der anvendes til at definere det pågældende marked efter artikel 101 og 102 i EUF-traktaten, er møntet på private virksomheder og er baseret på en vurdering af muligheden for produktsubstitution ud fra et udbuds- og efterspørgselssynspunkt og derfor ikke bør finde anvendelse i forbindelse med en vurdering af statsstøtte. Anvendelsen af en sådan metode ville være en overskridelse af rækkevidden af statsstøttereglerne, som i den foreliggende sag anvendes på en medlemsstats suveræne beføjelser på skatte- og afgiftsområdet.
64. Der bør efter deres opfattelse sondres mellem onlinespil og landbaserede spil. De henviser i den forbindelse bl.a. til Kommissionens holdning i fusionssager, hvor spilleautomater (jackpotautomater, enarmede tyveknægte og spilleautomater til henholdsvis kontanter og spillemønter) udgør et separat produktmarked²⁶. De nævner bl.a. også en afgørelse truffet af den franske konkurrencemyndighed, som fastslår, at landbaseret poker ikke indgår på det samme marked som onlinepoker, eftersom landbaseret poker kræver personlig selvkontrol, observation af de andre spillere og ofte højere indsatser og indebærer en geografisk begrænsning²⁷. Der henvises også til en fusionsafgørelse truffet af British Office of Fair Trading, hvor der skelnes mellem på den ene side autoriserede spillekiosker, der udbyder væddemål, og på den anden side væddemål, der udbydes via telefon og internet²⁸.
65. Med hensyn til forskellene på produktmarkederne påpeger de danske myndigheder, at mange af de interesserede parter nævner, at der udbydes andre og væsentligt dyrere tjenester i spilleetablissementer. De danske myndigheder fastholder ud fra et sociologisk synspunkt, at onlinespillere og landbaserede spillere har forskellige forbrugerprofiler, hvilket også anføres i Kommissionens nye grøn bog af 24.3.2011 om onlinespil i det indre marked, hvor det nævnes, at onlinespillere umiddelbart har en anden profil end traditionelle kasinogæster og kunder i spillekiosker²⁹.
66. De danske myndigheder gentager også, at onlineudbyderes tilbagebetalingsprocent er væsentlig højere på grund af deres lavere driftsomkostninger. De peger desuden på,

²⁵ Sag T-308/00, *Salzgitter mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber*, Sml. 2004 II, s. 1933, præmis 81.

²⁶ Kommissionens beslutning af 14.3.2004 i sag COMP/M.3109, *Candover/Cinven/Gala*, nr. 16.

²⁷ Autorité de la Concurrence Avis n° 11-A-02 relatif au secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, 20.1.2011.

²⁸ Office of Fair Trading, Decision ME/1716-05 regarding the acquisition by William Hill of the licensed betting offices of Stanley Plc., 15.8.2005.

²⁹ Europa-Kommissionen, grøn bog om onlinespil i det indre marked, KOM(2011) 128 endelig, s. 3.

at forskellene mellem onlinekasinoer og landbaserede kasinoer bl.a. kommer til udtryk i form af tekniske aspekter af den anvendte software, forskellige regler for opnåelse af tilladelse og landbaserede kasinoers dominerende stilling på lokalt plan.

67. De danske myndigheder anfægter desuden visse interesserede parter fortolkning af ovennævnte udtalelse fra generaladvokat Bot i sagen om *Liga Portuguesa*. De påpeger, at denne udtalelse, som blev afgivet i forbindelse med en sag om fri udveksling af tjenesteydelser, er i tråd med opfattelsen af, at onlinespiludbydere befinder sig i en anden retlig og faktisk situation end landbaserede spiludbydere.
68. De danske myndigheder anerkender dog, at visse typer onlinespil fortsat kan udgøre en anden form for salg, f.eks. væddemål.
69. Med hensyn til formålene med den anmeldte lov afviser de danske myndigheder visse interesserede parter argument om, at den anmeldte lov skulle have sigte på at tiltrække udenlandske spiludbydere. Regeringens mål er dem, som er opstillet i spilleafgiftsloven. Det overordnede formål med den nye lov er desuden fortsat uændret, dvs. at generere indtægter fra spil som enhver anden tilsvarende ordning til indsamling af indtægter til finansiering af statsbudgettet.
70. De danske myndigheder tilslutter sig visse interesserede parter synspunkt om, at den afgiftspligtiges betalingsevne kunne betragtes som en gyldig begrundelse. Onlinespiludbyderes betalingsevne vil i den foreliggende sag bestemt være markant ringere.
71. Endelig påpeger de danske myndigheder, at deres afgiftsordning for onlinespil er udformet med henblik på at sikre det højest mulige provenu. Den lavere afgift for onlinespil afspejler således nødvendigheden af at afveje de fire formål, der er fastsat i den anmeldte lov, med behovet for at maksimere afgiftsprovenuet.

7. VURDERING AF FORANSTALTNINGEN

7.1. Statsstøtte i henhold til EUF-traktatens artikel 107, stk. 1

72. 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.
 - 7.1.1. *Statsmidler*
73. Efter EUF-traktatens artikel 107, stk. 1, skal der være tale om statsstøtte eller støtte, som ydes ved hjælp af statsmidler. Et provenutab svarer til et forbrug af statsmidler i form af skatteudgifter.
74. I den foreliggende sag har ingen af parterne, hverken de danske myndigheder, klagerne eller de interesserede parter, anfægtet, at der er tale om statsmidler.

75. Ved at lade onlinespiludbydere betale en relativt lav afgift på 20 % af deres BSI³⁰ giver de danske myndigheder afkald på et provenu, dvs. statsmidler. Kommissionen mener derfor, at den pågældende foranstaltning indebærer et provenutab og dermed gennemføres ved hjælp af statsmidler.

7.1.2. *Fordel*

76. Foranstaltningen skal desuden give modtageren en fordel. Ved fordel forstås ikke kun positive ydelser, men også de indgreb, der under forskellige former letter de byrder, som normalt belaster en virksomheds budget³¹.
77. I den foreliggende sag har ingen af parterne, hverken de danske myndigheder, klagerne eller de interesserede parter, anfægtet, at der er tale om en fordel.
78. I henhold til spilleafgiftsloven skal onlinespiludbydere betale en afgift på 20 % af deres BSI. Denne sats er markant lavere end den afgift, som landbaserede spiludbydere skal betale. Onlinespiludbydere opnår dermed en fordel i form af en mindre afgiftsbyrde. Den pågældende foranstaltning giver derfor virksomheder, der udbyder onlinespil, en fordel.

7.1.3. *Konkurrencefordrejning og påvirkning af samhandelen*

79. Efter EUF-traktatens artikel 107, stk. 1, skal foranstaltningen påvirke samhandelen mellem EU-medlemsstaterne og fordreje eller true med at fordreje konkurrencevilkårene. I den foreliggende sag vil onlinespiludbydere, som ønsker at etablere sig i Danmark, blive udsat for konkurrence og deltage i samhandelen mellem medlemsstaterne. Spilleafgiftsloven, der indebærer en afgiftsmæssig fortrinsbehandling af danske virksomheder, som udbyder onlinespil, påvirker derfor samhandelen mellem medlemsstaterne og fordrejer eller truer med at fordreje konkurrencen.

7.1.4. *Selektivitet*

80. Foranstaltningen skal for at kunne betragtes som statsstøtte efter EUF-traktatens artikel 107, stk. 1, være selektiv, dvs. begunstige visse virksomheder eller visse produktioner.
81. Ifølge retspraksis fortolkes selektivitetskriteriet således, at en foranstaltning 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 lov³². En foranstaltning betragtes således som selektiv, hvis den afviger fra det almindelige skattesystem. Retspraksis fastslår i den forbindelse, at det skal undersøges, om en given foranstaltning begunstiger visse virksomheder i forhold til andre virksomheder, som under hensyntagen til det formål, der forfølges

³⁰ Se pkt. 15 og 16 ovenfor.

³¹ Sag 30/59, *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg mod Den Høje Myndighed for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab*, Sml. 1961 III, s. 19.

³² Sag 173/73, *Den Italienske Regering mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber*, Sml. 1974, s. 709, pkt. 3 i resuméet.

med den pågældende foranstaltning, befinder sig i en tilsvarende faktisk og retlig situation³³.

82. Hvis det vurderes, at en foranstaltning afviger fra det almindelige skattesystem, skal det ifølge retspraksis undersøges, om afgivelsen er en følge af karakteren eller forvaltningen af det skattesystem, som den indgår i³⁴. Det skal med andre ord undersøges, om den pågældende foranstaltning, som umiddelbart ser ud til at være selektiv, kan begrundes i skattesystemets logik³⁵.

Referencesystem

83. I den foreliggende sag bør referencesystemet defineres som afgiftsordningen for danske spil. Formålet med spilleafgiftsloven er at regulere betalingen af afgifter af alle spil, der udbydes eller arrangeres i Danmark, såvel onlinespil som landbaserede spil. Det er derfor på grundlag af dette referenceskattesystem, at den pågældende foranstaltning (dvs. den afgiftsmæssige fortrinsbehandling af onlinespil) skal vurderes.

Afvigelse fra det almindelige skattesystem

84. Eftersom den anmeldte lov fastsætter, at indehavere af tilladelse til udbud af spil i onlinekasinoer skal betale en afgift på 20 % af bruttopilleindtægten (BSI), mens indehavere af tilladelse til udbud af spil i landbaserede kasinoer skal betale en grundafgift på 45 % af BSI plus en tillægsafgift på op til 30 % af BSI, rejser det spørgsmålet om, hvorvidt onlinespiludbydere og landbaserede spiludbydere, som altså er pålagt forskellige afgiftsbyrder, bør betragtes som retligt og faktisk sammenlignelige.
85. De danske myndigheder har i den forbindelse fastholdt, at onlinespil og landbaserede spil ikke befinder sig i en retlig og faktisk sammenlignelig situation med hensyn til platforme, omkostninger, avancer, den sociale oplevelse, leverandører og produkter.
86. De har desuden ligesom andre interesserede parter understreget en markant forskel mellem de to kategorier af udbydere, nemlig den skarpe konkurrence, som onlinekasinoer oplever, sammenlignet med landbaserede udbydere, der ikke er udsat for konkurrence.
87. Trods en række objektive forskelle mellem onlinespiludbydere og landbaserede spiludbydere (såsom fysisk versus online tilstedeværelse) vurderer Kommissionen, at førnævnte forskelle mellem onlinekasinoer og landbaserede kasinoer ikke er tilstrækkelige til retligt og faktisk at foretage en klar sontring mellem de to typer virksomheder.

³³ 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; sag C-169/08, *Presidente del Consiglio dei Ministri mod Regione Sardegna*, Sml. 2009 I, s. 10821, præmis 61.

³⁴ Sag C-487/06, *British Aggregates Association mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber*, op. cit., Sml. 2008 I, s. 10515, præmis 83.

³⁵ Sag 173/73, *Den Italienske Regering mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber*, Sml. 1974, s. 709, præmis 15; meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af statsstøttere reglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne, EFT C 384 af 10.12.1998, pkt. 23.

88. Kommissionen bemærker i den forbindelse, at de spil, som udbydes af landbaserede udbydere og onlineudbydere, svarer til hinanden. De spil, som udbydes af både onlineudbydere og landbaserede udbydere – bl.a. roulette, baccarat, punto banco, black jack, poker og spil på gevinstgivende spilleautomater – er den samme form for spil, uanset om de udbydes online eller et fysisk sted. Ud fra et teknisk synspunkt synes de kasinospil, der udbydes online og i landbaserede etablissemeter, desuden at være sammenlignelige med hensyn til deres teknologiske platforme, formater og parametre.
89. Kommissionen mener i den forbindelse, at onlinespil i afgiftsøjemed må betragtes som en ny distributionskanal for den samme type spil. Kommissionen henviser til støtte for dette synspunkt til onlinekasinoernes store indsats for at simulere oplevelsen i et landbaseret kasino, således at onlinespillere føler, at de spiller i et landbaseret kasino og ikke i et virtuelt miljø.
90. De danske myndigheder henviste til støtte for deres synspunkt om, at onlinespil og landbaserede spil retligt og faktisk ikke kan sammenlignes, bl.a. til en afgørelse truffet af British Office of Fair Trading, hvor der skelnes mellem på den ene side autoriserede spillekiosker, der udbyder væddemål, og på den anden side væddemål, der udbydes via telefon og internet³⁶. Denne afgørelse støtter imidlertid ikke de danske myndigheders holdning, idet de danske myndigheder betragter onlinevæddemål og landbaserede væddemål som identiske tjenester³⁷. Det er i den forbindelse ulogisk, at de danske myndigheder betragter landbaserede væddemål og onlinevæddemål som ens tjenester og derfor har underlagt dem den samme afgiftsbehandling, mens de betragter andre typer onlinespil og landbaserede spil som forskellige aktiviteter og har underlagt disse spil forskellige afgiftssatser.
91. De danske myndigheder henviste også til Kommissionens beslutning i sagen om Candover/Cinven/Gala³⁸, ifølge hvilken spilleautomater (jackpotautomater, enarmede tyveknægte og spilleautomater til henholdsvis kontanter og spillemønter) udgør et selvstændigt produktmarked³⁹. Bortset fra at denne beslutning hverken vedrørte anvendelsen af statsstøttere reglerne eller spørgsmålet om selektivitet, fremgår det dog af beslutningen, at spilleautomater (jackpotautomater, enarmede tyveknægte og spilleautomater til henholdsvis kontanter og spillemønter) udgør et separat produktmarked, om end de også kan betragtes som en del af spiludbuddet de forskellige steder, hvor de udbydes, dvs. i kasinoer, bankoklubber, spillehaller, barer, spillekiosker osv.⁴⁰.
92. De påståede forskelle i forbrugernes socioøkonomiske profiler, risikoen for udvikling af spilafhængighed og markedets udvikling er heller ikke forhold, der er tilstrækkelige til at fastslå, at onlinespil og landbaserede spil er to forskellige typer aktiviteter, som retligt og faktisk ikke er sammenlignelige. Nogle af de undersøgelser, som de danske myndigheder og også klagerne henviser til, synes at indeholde fyldestgørende data til støtte for den modsatte konklusion. Med hensyn til

³⁶ Se fodnote 28.

³⁷ § 6 i spilleafgiftsloven.

³⁸ Se nr. 64 ovenfor.

³⁹ Kommissionens beslutning af 14.3.2004 i sag COMP/M.3109, Candover/Cinven/Gala, pkt. 16.

⁴⁰ Ibid.

Kommissionens undersøgelse fra 2006 om spiltjenester i det indre marked⁴¹ hævder de danske myndigheder således, at denne rapport skulle vise, at onlinemarkedet og det landbaserede marked er forskellige⁴². Nogle af de interesserede parter⁴³ henviste ligeledes til denne rapport, men for at påpege, at markedet for onlinespil ikke bør betragtes som et nyt marked, men derimod som en udvidelse af spillemarkedet, der er kendetegnet ved udviklingen af nye hybride spilleetablisser⁴⁴.

93. Der findes på samme måde modstridende udsagn i den undersøgelse, som Socialforskningsinstituttet⁴⁵ har foretaget, og som de danske myndigheder og klagerne henviser til. Hvor de danske myndigheder hævder, at spillere i landbaserede kasinoer alders-, køns- og uddannelsesmæssigt adskiller sig fra spillere i onlinekasinoer, når klagerne under henvisning til den samme undersøgelse frem til den modsatte konklusion og hævder, at undersøgelsen viser, at der ikke er væsentlige forskelle i forbrugerprofilerne for landbaserede kasinoer og onlinekasinoer. De mener, at undersøgelsen viser, at spillere, der både spiller i landbaserede kasinoer og onlinekasinoer, typisk tilhører den samme gruppe af unge mænd i aldersgruppen 18-24 år⁴⁶.
94. Kommissionen konkluderer på baggrund af ovennævnte, at onlinekasinoer og landbaserede kasinoer bør betragtes som værende i en retlig og faktisk sammenlignelig situation. Eftersom onlinespil og landbaserede spil er forbundet med de samme risici, vedrører den anmeldte foranstaltning både onlinespil og landbaserede spil. Foranstaltningen indebærer en afgiftsmæssig fortrinsbehandling af onlinespiludbydere til ugunst for landbaserede kasinoer. Det følger heraf, at den foreliggende foranstaltning umiddelbart bør betragtes som selektiv efter artikel 107 i EUF-traktaten, eftersom den udgør en afgiftelse fra det almindelige skattesystem.

Berettigelse begrundet i skattesystemets logik

95. Det skal i henhold til retspraksis vurderes, om en foranstaltning, som umiddelbart forekommer at være selektiv, kan berettiges med henvisning til skattesystemets karakter og forvaltning. Skattesystemets grundprincipper eller hovedlinjer kan anvendes som gyldig begrundelse for en foranstaltnings selektivitet.
96. De danske myndigheder anførte i den forbindelse, at i betragtning af de særlige forhold, der kendetegner den berørte sektor, var den afgiftsmæssige fortrinsbehandling af onlinespiludbydere den eneste måde, hvorpå det danske skattesystems effektivitet kunne sikres. Fastsættelsen af en højere afgift ville nemlig afholde onlinespiludbydere fra at ansøge om dansk tilladelse, mens indførelsen af en lavere afgift for alle spiludbydere ville være i strid med det overordnede mål om at holde forbruget af spil på et moderat niveau.

⁴¹ Swiss Institute of Comparative Law, Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union, 2006.

⁴² Se de danske myndigheders svar af 20. oktober 2010 på anmodning om oplysninger, pkt. 2.10; de danske myndigheders bemærkninger af 14. januar 2011, s. 9, pkt. 42.

⁴³ Se bemærkningerne fra Dansk Automat Brancheforening og Royal Casino, fremsendt den 18.2.2011, s. 1.

⁴⁴ Ibid, s. 1403.

⁴⁵ Undersøgelse foretaget af Socialforskningsinstituttet i 2007.

⁴⁶ Se bl.a. bemærkningerne af 21. februar 2011 fremsendt af ni græske kasinoer, s. 18.

97. De danske myndigheder hævdede også, at onlinespiludbyderes betalingsevne, som angiveligt er ringere end landbaserede kasinoudbyderes betalingsevne, kunne begrunde de forskellige afgiftssatser for de to grupper af udbydere.
98. I lyset af førnævnte argumenter minder Kommissionen om, at en medlemsstat i henhold til retspraksis⁴⁷ og Kommissionens meddelelse om anvendelsen af statsstøttere reglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne⁴⁸ skal dokumentere, at den pågældende foranstaltning er affødt af systemets grundprincipper. En berettigelse, der er baseret på det pågældende skattesystems karakter eller opbygning, udgør en undtagelse fra forbuddet mod statsstøtte. Den skal derfor fortolkes strengt⁴⁹.
99. Det påhviler således de danske myndigheder at dokumentere, at den pågældende afgiftsforanstaltning er begrundet i skattesystemets logik. De danske myndigheder fremlagde imidlertid ikke tilstrækkelig eller overbevisende dokumentation til støtte for deres påstand om, at en sænkning af afgiften for et bestemt segment (onlineudbydere) inden for en bredere kategori (spiludbydere) som et incitament for førstnævnte til at ansøge om tilladelse, er afledt af principperne og logikken i skattesystemet. Målet om at trække udenlandske udbydere af onlinespil til Danmark og underlægge dem de danske regler bør betragtes som et politisk mål, der falder uden for skattesystemets logik.
100. Med hensyn til onlinespiludbyderes påståede ringere betalingsevne formåede de danske myndigheder på samme måde ikke at dokumentere, at der er en forskel mellem onlinekasinoers og landbaserede kasinoers rentabilitet, som kan berettige den afgiftsmæssige forskelsbehandling. De danske myndigheder har desuden heller ikke dokumenteret, at den økonomiske evne til at betale er et iboende princip i det danske system for direkte virksomhedsbeskatning, som i den foreliggende sag kan tjene som begrundelse for den afgiftsmæssige forskelsbehandling af onlinekasinoer og landbaserede kasinoer.
101. På baggrund af ovennævnte mener Kommissionen ikke, at den anmeldte lovs selektivitet kan begrundes i skattesystemets logik.

7.1.5. Konklusion

102. Det er i lyset af det ovenstående Kommissionens vurdering, at kriterierne i artikel 107, stk. 1, i EUF-traktaten er opfyldt, og at foranstaltningen, dvs. den lavere afgift for onlinespil, udgør statsstøtte til fordel for onlinespiludbydere, der er etableret i Danmark.

⁴⁷ Sag 173/73, *Den Italienske Regering mod Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber*, Sml. 1974, s. 709, præmis 15.

⁴⁸ Meddelelse fra Kommissionen om anvendelsen af statsstøttere reglerne på foranstaltninger vedrørende direkte beskatning af virksomhederne, EFT C 384 af 10.12.1998, pkt. 23.

⁴⁹ Forenede sager T-127/99, T-129/99 og T-148/99, *Diputación Foral de Álava m.fl. mod Kommissionen*, Sml. 2002 II, s. 1275, præmis 250.

7.2. Foranstaltningens forenelighed med det indre marked på grundlag af artikel 107, stk. 3, litra c), i EUF-traktaten

103. Artikel 107, stk. 2 og 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde fastsætter regler for, hvornår visse støtteforanstaltninger er forenelige med det indre marked, og hvilken type støtteforanstaltninger der kan betragtes som forenelige med det indre marked.
104. Kommissionen vurderer, at den foreliggende foranstaltning kan betragtes som forenelig med det indre marked i overensstemmelse med undtagelsen i artikel 107, stk. 3, litra c), i EUF-traktaten, som tillader "støtte til fremme af udviklingen af visse erhvervsgrene eller økonomiske regioner, når den ikke ændrer samhandelsvilkårene på en måde, der strider mod den fælles interesse".
105. Kommissionen bemærker, at foranstaltningen ikke er omfattet af de eksisterende retningslinjer for anvendelsen af artikel 107, stk. 3, litra c), i EUF-traktaten. Den skal derfor vurderes direkte efter denne traktatbestemmelse. En støtteforanstaltning skal for at være forenelig med det indre marked i henhold til artikel 107, stk. 3, litra c), i EUF-traktaten fremme et mål af fælles interesse på en måde, der er nødvendig og rimelig. Når Kommissionen vurderer, om en støtteforanstaltning kan anses for at være forenelig med det indre marked, afvejer den foranstaltningens positive virkninger med hensyn til opfyldelsen af et mål af fælles interesse med dens eventuelle negative virkninger, såsom påvirkning af samhandelen og fordrejning af konkurrencen. Vurderingen bygger på en undersøgelse i tre trin. De første to trin vedrører statsstøttens positive virkninger, og det tredje trin vedrører de negative virkninger og afvejningen af de positive og negative virkninger⁵⁰. Afvejningen er struktureret på følgende måde:
- (1) Har støtteforanstaltningen et veldefineret mål af fælles interesse?
 - (2) Er støtten velegnet til at virkeliggøre målet af fælles interesse, dvs. korrigerer den påtænkte støtte for et markedssvigt eller opfylder et andet mål? Herved tænkes navnlig på om:
 - (a) støtteforanstaltningen er et passende instrument, dvs. findes der andre og bedre egnede instrumenter?
 - (b) der kan påvises en incitamentvirkning, dvs. ændrer støtteforanstaltningen de potentielle støttemodtageres adfærd?
 - (c) støtteforanstaltningen er rimelig, dvs. kunne den samme adfærdsændring opnås ved hjælp af mindre støtte?
 - (3) Er konkurrencefordrejningen og påvirkningen af samhandelen så begrænset, at den samlede virkning er positiv?

⁵⁰

Se handlingsplan på statsstøtteområdet - Mindre og bedre målrettet statsstøtte: en reformplan for 2005-2009, KOM(2005) 107 endelig.

7.2.1. Mål af fælles interesse

106. De danske myndigheder forklarede, at de havde besluttet at gennemføre en reform af gældende lovgivning om spil og væddemål og erstatte den eksisterende monopolordning med en reguleret og delvis liberaliseret ordning. Liberaliseringen blev bl.a. anset som nødvendig for at efterkomme EU-retten efter Kommissionens indledning af overtrædelsesproceduren og fremsendelse af en begrundet udtalelse den 23. marts 2007⁵¹ og for at imødegå truslen fra ulovlige onlinespil, som udbydes af spiludbydere i andre lande.
107. Det danske spillemarked har hidtil primært været underlagt et statsmonopol, da den eneste spilletilladelse har været udstedt til et statskontrolleret selskab, Danske Spil A/S. Selv om lovgivningen forbyder udenlandske onlinespiludbydere at markedsføre deres tjenester over for danske forbrugere, har mange onlinespiludbydere, der er etableret i andre medlemsstater og i tredjelande, udbudt deres tjenester via kanaler uden for Danmark, f.eks. via satellit-tv-programmer sendt fra Det Forenede Kongerige. De danske myndigheder anførte i deres anmeldelse, at de på grund af en igangværende dansk retssag om, hvorvidt det nuværende danske spilmonopol udgør en restriktion af den fri udveksling af tjenesteydelser, i praksis ikke kunne håndhæve forbuddet mod, at andre spiludbydere markedsfører deres tjenester i Danmark. Som følge heraf opretholdtes en utilfredsstillende situation, hvor lovligheden af det eksisterende spilmonopol blev anfægtet, ikke kun i retssagen, men også som følge af det direkte udbud af onlinespil fra udbydere uden tilladelse med hjemsted i andre jurisdiktioner.
108. Ifølge bemærkningerne til lov om spil blev liberaliseringsprocessen begrundet med henvisning til den seneste teknologiske udvikling, som havde gjort Danmark til en del af et globalt kommunikationssamfund, hvor forbrugerne har adgang til et stort udbud af tjenesteydelser fra udbydere fra forskellige jurisdiktioner. Spil har gennem de seneste 10 år udviklet sig til at være en stor salgsvare 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 onlinespil i Det Forenede Kongerige, Malta, Gibraltar og andre lande. Et stærkt stigende antal danske spillere er derfor i de senere år begyndt at spille hos de udenlandske spiludbydere. Som de danske myndigheder forklarer, frygtede regeringen, at udbuddet af spil kunne være forbundet med negative virkninger for samfundet i form af kriminalitet og offentlig uorden og udvikling af spilafhængighed hos udsatte personer, hvis ikke det blev reguleret og kontrolleret effektivt. Samtidig er Danske Spils overskud gradvist faldet. De danske myndigheder havde således behov for at kunne regulere og kontrollere de spil, der blev udbudt til danskerne, og få disse spil underlagt kontrollerede rammer og forebygge negative følgevirkninger i samfundet.
109. Kommission minder i den forbindelse om, at spillemarkedet aldrig har været harmoniseret på EU-plan. I henhold til artikel 2 i servicedirektivet er spil faktisk direkte undtaget fra direktivets anvendelsesområde⁵². Selv om der ikke findes afledt

⁵¹ Overtrædelsesprocedure nr. 2003/4365. Se også IP/07/360.

⁵² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/123/EF af 12. december 2006 om tjenesteydelser i det indre marked, EUT L 376 af 27.12.2006, s. 36.

ret på området, kan spil på tværs af grænserne være omfattet af de grundlæggende frihedsrettigheder i traktaten, nemlig etableringsretten (artikel 49 i EUF-traktaten) og den fri udveksling af tjenesteydelser (artikel 56 i EUF-traktaten).

110. EUF-traktatens artikel 59 kræver i princippet, at enhver restriktion af den fri udveksling af tjenesteydelser afskaffes – også selv om restriktionerne anvendes uden forskel på indenlandske tjenesteydere og tjenesteydere fra andre medlemsstater – når de kan være til hinder for eller indebære ulemper for den virksomhed, som udøves af en tjenesteyder med hjemsted i en anden medlemsstat, hvor denne lovligt præsterer tilsvarende tjenesteydelser⁵³. Det er også fast retspraksis, at hvis en medlemsstats lovgivning forbyder tjenesteydere, der er etableret i andre medlemsstater, at tilbyde tjenesteydelser via internettet på førstnævnte medlemsstats område, udgør det en restriktion af den fri udveksling af tjenesteydelser som fastsat i artikel 56 i EUF-traktaten⁵⁴. Den fri udveksling af tjenesteydelser er desuden til fordel for både udbydere og modtagere af tjenesteydelser⁵⁵.
111. Selv om udbud af spil først og fremmest falder ind under den grundlæggende frihedsrettighed i artikel 56 i EUF-traktaten, er etableringsretten også berørt af den danske lovgivning i den foreliggende sag. I henhold til § 27 i lov om spil kræver Danmark, at udbydere af onlinespil enten er etableret i Danmark, eller, såfremt de er etableret i et andet EU- eller EØS-land, har udpeget en godkendt repræsentant. Begrundelserne for restriktionerne af etableringsretten anvendes også som begrundelse for restriktionerne af den fri udveksling af tjenesteydelser.
112. Restriktioner af disse grundlæggende frihedsrettigheder er kun berettiget i form af særlige foranstaltninger, som udtrykkeligt er nævnt i artikel 52 i EUF-traktaten, eller af tvingende almene hensyn, jf. Domstolens retspraksis. Artikel 52, stk. 1, i EUF-traktaten berettiger restriktioner, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed.
113. Med hensyn til spil er en række tvingende almene hensyn blevet anerkendt i Domstolens retspraksis, såsom hensynene til forbrugerbeskyttelse, forebyggelse af bedrageri og fjernelse af incitament for borgerne til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed samt hensynet til generelt at forebygge forstyrrelser af samfundsordenen. Moralske, religiøse og kulturelle forhold samt de moralske og økonomiske skadelige konsekvenser for den enkelte og for samfundet, der knytter sig til spil og væddemål, kan i den forbindelse begrunde, at de nationale myndigheder har visse skønsbeføjelser, der giver dem mulighed for at fastsætte de fornødne forskrifter til beskyttelse af forbrugerne og samfundsordenen. Ifølge denne retspraksis skal restriktionerne være begrundet i tvingende almene hensyn, de skal være egnede til at sikre virkeliggørelsen af det formål, de forfølger, og de må ikke gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå dette formål. Restriktionerne skal anvendes uden forskelsbehandling⁵⁶.

⁵³ Sag C-76/90, *Säger*, Sml. 1991 I, s. 4221, præmis 12; sag C-58/98, *Corsten*, Sml. 2000 I, s. 7919, præmis 33.

⁵⁴ Sag C-243/01, *Gambelli*, Sml. 2003 I, s. 13031, præmis 54.

⁵⁵ Forenede sager 286/82 og 26/83, *Luisi and Carbone*, Sml. 1984, s. 377, præmis 16.

⁵⁶ Se sag C-243/01, *Gambelli*, Sml. 2003 I, s. 13031, præmis 63-65, og forenede sager C-338/04, C-359/04 og C-360/04, *Placanica m.fl.*, Sml. 2007 I, s. 1891, præmis 46-49.

114. Det bør dog bemærkes, at et tab af skatteindtægter ikke er en af de grunde, der er omhandlet i artikel 52 i EUF-traktaten eller er anerkendt i retspraksis⁵⁷, og derfor ikke kan betragtes som et tvingende alment hensyn, der kan berettigge en foranstaltning, som i princippet er i strid med en grundlæggende frihedsrettighed.
115. Specifikt med hensyn til berettigelsen af restriktioner af udbud af spil på tværs af grænserne har Domstolen fastslået følgende⁵⁸:

"57. Det bemærkes herved [...] at bestemmelserne vedrørende hasardspil er et af de områder, hvor der mellem medlemsstaterne består store moralske, religiøse og kulturelle forskelle med hensyn til synspunkter. Så længe området ikke er harmoniseret på fællesskabsplan, tilkommer det hver medlemsstat på disse områder i overensstemmelse med sine egne værdinormer at vurdere de krav, som måtte være nødvendige til beskyttelse af de omhandlede interesser.

58. Den omstændighed, at en medlemsstat har valgt en anden beskyttelsesordning end den, en anden medlemsstat har indført, kan ikke i sig selv påvirke bedømmelsen af, om de bestemmelser, der er fastsat på området, er nødvendige og forholdsmæssige. Bedømmelsen af bestemmelserne skal alene foretages under hensyn til de mål, der forfølges af de kompetente myndigheder i den pågældende medlemsstat, og under hensyn til det beskyttelsesniveau, som de ønsker at sikre.

59. Medlemsstaterne kan derfor frit fastsætte målene for deres politik på hasardspilsområdet og i givet fald nøjagtigt fastsætte det ønskede beskyttelsesniveau. De restriktioner, som pålægges, skal imidlertid fortsat opfylde de betingelser, der fremgår af Domstolens praksis for så vidt angår deres forholdsmæssighed (dommen i sagen Placanica m.fl., præmis 48).

[...]

69. Det bemærkes herved, at sektoren for hasardspil via internettet ikke er blevet gjort til genstand for fællesskabsharmonisering. En medlemsstat kan således med rette være af den opfattelse, at alene den omstændighed, at en erhvervsdrivende [...] lovligt udbyder tjenesteydelser inden for denne sektor via internettet i en anden medlemsstat, hvor han er etableret, og hvor han i princippet allerede er underlagt retlige betingelser og kontrolforanstaltninger ved de kompetente myndigheder i sidstnævnte medlemsstat, ikke kan anses for en tilstrækkelig garanti for beskyttelsen af nationale forbrugere mod risikoen for svig og kriminalitet, henset til de problemer, som i en sådan forbindelse kan opstå for myndighederne i den medlemsstat, hvor den erhvervsdrivende er etableret, med hensyn til at vurdere de erhvervsdrivendes professionelle egenskaber og hæderlighed.

70. Desuden indebærer de hasardspil, som er tilgængelige via internettet, på grund af den manglende direkte kontakt mellem forbrugeren og den erhvervsdrivende en øget risiko af en anden art end den, som gælder på de traditionelle spillemarkeder, for eventuel svig begået af de erhvervsdrivende mod forbrugerne."

⁵⁷ Sag C-446/03, *Marks & Spencer*, Sml. 2005 I, s. 10837, præmis 44; sag C-319/02, *Manninen*, Sml. 2004 I, s. 7477, præmis 49, og de deri nævnte domme. Se sag C-243/01, *Gambelli*, Sml. 2003 I, s. 13031, præmis 61 og 62, vedrørende restriktioner af spilvirksomhed.

⁵⁸ Sag C-42/07, *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, Sml. 2009 I, s. 10447, præmis 57 ff.

116. I en nyere dom nævner EU-Domstolen i detaljer risiciene ved onlinespil⁵⁹:

"103. Det bemærkes, at de forhold, som særligt kendetegner hasardspil via internettet, på samme måde kan vise sig at udgøre en kilde til risici af en anden art og af større betydning hvad angår forbrugerbeskyttelse og navnlig beskyttelse af unge mennesker og personer med en særlig tilbøjelighed til spil, eller som kan udvikle en sådan tilbøjelighed, sammenlignet med de traditionelle markeder for sådanne spil. Foruden den tidligere nævnte manglende direkte kontakt mellem forbrugeren og den erhvervsdrivende udgør den nemme og konstante adgang til spil udbudt på internettet og det potentielt omfattende omfang og den høje hyppighed af et sådant internationalt udbud i et miljø, som desuden er kendetegnet ved spillerens isolation og anonymitet og en mangel på social kontrol, faktorer, som kan favorisere udviklingen af ludomani og overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og derfor øge de hermed forbundne negative sociale og moralske konsekvenser, som de er blevet fremhævet i en fast retspraksis.

104. Det bemærkes desuden, at henset til den skønsbeføjelse, som medlemsstaterne råder over med hensyn til at fastlægge omfanget af beskyttelsen af forbrugerne og den offentlige orden i hasardspilsektoren, er det ikke hvad angår proportionalitetskriteriet nødvendigt, at den restriktive foranstaltning, der er truffet af en medlemsstats myndigheder, svarer til en opfattelse, der er fælles for samtlige medlemsstater med hensyn til de nærmere bestemmelser for beskyttelse af den pågældende legitime interesse (jf. analogt dom af 28.4.2009, sag C-518/06, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 3491, præmis 83 og 84).

105. Henset til det ovenstående må det anerkendes, at et forbud, som omfatter alle former for udbud af hasardspil via internettet, i princippet kan anses for egnet til at virkeliggøre de legitime mål om at forhindre incitamentet til overdrevent forbrug i tilknytning til spillevirksomhed og at bekæmpe ludomani samt at beskytte unge mennesker, selv om udbuddet af sådanne spil via mere traditionelle kanaler fortsat er tilladt."

117. Den manglende harmonisering af spillemarkedet og medlemsstaternes forskellige tilgang til spil, dvs. til hvilke spil der må udbydes, og hvem der må udbyde dem, tegner et billede af et meget fragmenteret indre marked for udbud af spil på tværs af grænserne. Nogle medlemsstater har begrænset eller endog forbudt udbud af visse spil, mens andre har valgt at skabe et mere åbent marked. Mange medlemsstater har desuden for nylig revideret deres spillelovgivning eller er i gang med det i lyset af det voksende marked for onlinespil.
118. De danske myndigheder fremsendte ikke detaljerede tal over omfanget af danskernes forbrug af ulovlige spil, men påpegede, at udviklingen af det uregulerede marked for onlinespil er bekymrende ud fra et samfundsmæssigt synspunkt.
119. Det er en tendens, der bekræftes i Europa-Kommissionens grønbog fra marts 2011⁶⁰. I det tilhørende arbejdsdokument fra Kommissionen nævnes, at bruttopilleindtægterne for onlinespil i Danmark i 2008 i alt beløb sig til

⁵⁹ Sag C-46/08, *Carmen Media Group*, 2009, endnu ikke offentliggjort, præmis 103.

⁶⁰ Europa-Kommissionen, grønbog om onlinespil i det indre marked, KOM(2011) 128 endelig, s. 8.

250 mio. EUR, hvoraf kasinospil tegnede sig for 14 % (svarende til 34 mio. EUR), og poker tegnede sig for 22 % (svarende til 56 mio. EUR)⁶¹. Såvel onlinekasinospil og onlinepoker er per definition forbudt.

120. Disse tal forventes at stige. Det fremgår af grønbogen, at udbuddet af onlinetjenester er det hurtigst voksende segment af spillemarkedet; det tegnede sig for 7,5 % af årsindtægterne fra det samlede spillemarked i 2008 (EU-27), og der forventes en fordobling inden udgangen af 2013⁶². Det anslås desuden, at onlinespil udgør 21,9 % af det indenlandske forbrug af spil i Danmark, dvs. det næsthøjeste niveau i EU, hvor gennemsnittet ligger på 7,5 %⁶³.
121. I betragtning af ovennævnte retspraksis samt de generelle kendetegn ved spillemarkedet i EU er det Kommissionens opfattelse, at de argumenter, som de danske myndigheder har anført som begrundelse for vedtagelsen af den anmeldte foranstaltning, er velfunderede. Kommissionen hæfter sig navnlig ved de særlige forhold, der kendetegner det pågældende marked. Onlinespil, der udbydes via internettet, har ændret sektoren og skabt et globalt marked, hvor de fysiske grænser er udviskede. Kommissionen nævner i den forbindelse og som omtalt i ovennævnte grønbog fra 2011⁶⁴ også behovet for at kontrollere markedet for onlinespil og imødegå de skadelige negative konsekvenser, som onlinespil kan have for forbrugerne. Der bør ud over den alvorlige risiko for at udvikle afhængighed af onlinespil, som påpeges i forskellige sociale undersøgelser⁶⁵, også rettes særlig opmærksomhed mod mindreårige og andre udsatte personer, bl.a. spillere med lave indkomster, spillere, der tidligere har lidt af spilleafhængighed, og unge voksne, som ikke er klar over, hvilke risici der er forbundet med problematisk spilleadfærd. Med henblik på at beskytte disse kategorier af potentielle spillere bør medlemsstaterne kunne kontrollere markedet for onlinespil og bl.a. kunne indføre aldersgrænser og licensvilkår, kontrollere betalingssystemerne og begrænse markedsføring af og reklamer for onlinespil.
122. Den reform, der er påbegyndt i Danmark, og som førte til vedtagelsen af den anmeldte lov, er derfor i tråd med målet i Europa-Kommissionens grønbog af 24. marts 2011 om "onlinespil i det indre marked" om at medvirke til at indføre juridiske rammer for onlinespil i medlemsstaterne og derigennem skabe større juridisk sikkerhed for alle berørte parter⁶⁶. Grønbogen er en reaktion på Rådets konklusioner af december 2010, hvor Rådet udtrykker tilfredshed med, at Kommissionen vil foretage en bred høring om onlinespil i det indre marked, der vil give mulighed for indgående drøftelser om de spørgsmål, som navnlig onlinespiltjenester rejser⁶⁷, og på Europa-Parlamentets beslutning af 10. marts 2009, hvor Kommissionen opfordres til i nært samarbejde med de nationale regeringer at

⁶¹ Europa-Kommissionen, grønbog om onlinespil i det indre marked, Kommissionens arbejdsdokument SEC(2011) 321, s. 10.

⁶² Europa-Kommissionen, grønbog om onlinespil i det indre marked, KOM(2011) 128 endelig, s. 8.

⁶³ Europa-Kommissionen, grønbog om onlinespil i det indre marked, Kommissionens arbejdsdokument SEC(2011) 321, s. 9.

⁶⁴ Europa-Kommissionen, grønbog om onlinespil i det indre marked, KOM(2011) 128 endelig, s. 19.

⁶⁵ Der findes yderligere oplysninger om disse undersøgelser i Europa-Kommissionens grønbog om onlinespil i det indre marked, KOM(2011) 128 endelig, s. 19 ff.

⁶⁶ Europa-Kommissionen, grønbog om onlinespil i det indre marked, KOM(2011) 128 endelig, s. 7.

⁶⁷ Konklusioner om rammen for spil og væddemål i Den Europæiske Unions medlemsstater, vedtaget på Rådets (konkurrence) 3057. møde i Bruxelles, den 10. december 2010, Rådets dokument 16884/10.

undersøge de økonomiske virkninger og andre virkninger af levering af grænseoverskridende spilletjenester⁶⁸. Det skal understreges, at den lovgivningsreform, der gennemføres via den anmeldte lov, er i tråd med de mål, som Europa-Kommissionen støtter, og som førte til indledningen af overtrædelsesproceduren og fremsendelsen af en begrundet udtalelse til de danske myndigheder i marts 2007⁶⁹.

123. Kommissionen vurderer derfor, at den anmeldte lov om afgifter af spil, for så vidt den medfører en liberalisering af markedet og giver danske og udenlandske onlinespiludbydere mulighed for at udbyde deres tjenester til danskere og samtidig sikrer, at disse udbydere overholder de fastsatte betingelser for opnåelse af de danske myndigheders tilladelse, tjener et veldefineret mål af fælles interesse.

7.2.2. *En velegnet støtteforanstaltning*

124. En støtteforanstaltning betragtes som værende nødvendig og rimelig, når den udgør et formålstjenstligt instrument til opnåelse af det fastsatte mål af fælles interesse, når den har en incitamentvirkning på støttemodtagerne, og når den ikke unødigt fordrejer konkurrencen.

Et passende instrument

125. Den danske regering besluttede at liberalisere det danske marked for onlinespil og give mulighed for udstedelse af et ubegrænset antal tilladelser til udbud af onlinespil. Udstedelsen af en sådan tilladelse er dog underlagt visse betingelser, bl.a. skal direktøren og bestyrelsesmedlemmerne for den virksomhed, som ansøger om tilladelse, være hæderlige. For at sikre en vellykket liberalisering besluttede den danske regering også at sænke afgifterne for onlineudbydere og fastholde afgiftsniveauet for landbaserede spiludbydere. Klagerne hævdede i den forbindelse, at en lavere afgift for onlineudbydere ikke var den mest passende foranstaltning. Betalings- og internetblokering (afskærmningsinstrumenter) kunne eksempelvis stadig opfylde målene for liberaliseringsprocessen, uden at der nødvendigvis indførtes en lavere afgift for onlineudbydere. Danmark kunne ifølge klagerne således have valgt at håndhæve forbuddet mod ulovligt onlinespil ved at anvende betalings- og internetblokering (filtrering af domænenavne, blokering af IP-adresser og blokering af betalinger) eller ved at begrænse antallet af tilladelser.
126. Med hensyn til anvendelsen af "blokeringssystemer" fremgår det af ovennævnte grønbog fra Kommissionen, at effektiviteten af et blokeringssystem beror på en forud fastsat og ajourført liste over elementer, der skal blokeres, samt på effektiv software. Som de danske myndigheder imidlertid påpegede, er det tvivlsomt, om disse blokeringssystemer kan sikre de forventede resultater, da onlinespillere kan undgå internetblokeringen ved at ændre de anvendte "porte", og blokeringen af visse betalinger kunne i øvrigt blokere lovlige handelstransaktioner, som ikke vedrører betaling for væddemål og udbetaling af gevinster.
127. Med hensyn til muligheden for at udstede et begrænset antal onlinetilladelser vil virkningen afhænge af antallet af tilladelser. Hvis antallet begrænses til blot nogle få

⁶⁸ Europa-Parlamentets beslutning af 10. marts 2009 om sikkerhed ved onlinespil, (2008/22125(INI)), P6-2009-0097. Disse spørgsmål vedrører reklamer og markedsføring, mindreårige, svindel og anden kriminel adfærd, sikkerhed, socialt ansvar, forbrugerbeskyttelse og beskatning.

⁶⁹ Se nr. 7 ovenfor.

tilladelser, vil det lave antal af udbydere mindske konkurrencen og påvirke udbuddet, hvilket vil betyde højere priser for forbrugerne i form af lavere tilbagebetalingsprocenter, end hvis antallet af tilladelser var ubegrænset. Et begrænset antal tilladelser mindsker også udvalget og kvaliteten af de spil, som forbrugerne kan finde på markedet, og opmuntrer i mindre grad producenterne til at tage hensyn til forbrugernes ønsker og behov⁷⁰. En begrænsning af antallet af tilladelser rejser desuden spørgsmål om kriterierne for en ikke-vilkårlig fastsættelse af antallet af tilladelser, om hvordan og af hvem kravene for opnåelse af tilladelse skal kontrolleres, og om hvordan ulovligt udbud af spil håndteres, dvs. hvem der træffer hvilke foranstaltninger mod ulovligt udbud af spil⁷¹.

128. Det er i lyset af disse overvejelser Kommissionens opfattelse, at den lavere afgiftssats for onlinespil er en passende foranstaltning til opfyldelse af den nye spillelovs liberaliseringsmål. Støtteforanstaltningen vil sikre, at onlineudbydere, der ønsker at udbyde spiltjenester til danskere, ansøger om tilladelse og overholder gældende nationale regler.

Incitamentvirkning

129. Kommissionen vurderer, at støtteforanstaltningen er i stand til at ændre udenlandske onlinespiludbyderes adfærd, eftersom den lavere afgift er et incitament for disse udbydere til at ansøge om tilladelse i Danmark og dermed for første gang lovligt udbyde onlinespil.

Støtteforanstaltningens opfyldelse af proportionalitetsprincippet

130. En støtteforanstaltning kan kun betragtes som proportionel, dvs. rimelig, hvis samme adfærdsændring ikke kan opnås gennem mindre støtte og mindre fordrejning til følge. Støttens størrelse skal begrænses til det strengt nødvendige for den pågældende aktivitets gennemførelse. Kommissionen vurderer i den foreliggende sag, at de danske myndigheder har udformet foranstaltningen således, at omfanget af statsstøtten begrænses, og at de fordrejninger af konkurrencen, som foranstaltningen medfører, minimeres.
131. I notatet af 6. marts 2010 fra Skatteministeriet til de politiske ordførere for partierne i Folketinget vedrørende fastsættelse af afgiftsniveauet⁷² blev valget af den lavere afgiftssats på 20 % af bruttospilindtægten (BSI) for onlinespil begrundet ud fra følgende kriterier:
- (a) Spiludbuddet i de danske tilladelser bør tilpasses efter det nuværende udbud hos udenlandske spiludbydere, dvs. afgiften skal tilpasses, så den kan matche de høje tilbagebetalingsprocenter, som udenlandske spiludbydere tilbyder, således at de faktisk ansøger om tilladelse.
 - (b) Det samlede udbud af spil bør øges, så der samlet set sker en omsætningsforøgelse.

⁷⁰ Swiss Institute of Comparative Law, Study of Gambling Services in the Internal Market of the European Union, Europa-Kommissionen, 2006, s. 1108.

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

⁷² Se nr. 38 ovenfor.

- (c) Spilprodukterne bør være så attraktive, at spillerne ikke ønsker at spille hos udenlandske (ulovlige) spiludbydere.
 - (d) Afskærmningsinstrumenter (blokeringssystemer) bør anvendes i kombination med ovennævnte tre tiltag ((a)-(c)) for at sikre, at ulovlige spiludbydere udgør et minimum.
132. De danske myndigheder anfører i dette notat, at i Det Forenede Kongerige, hvis spillelovgivning må betragtes som værende meget lig den danske, er afgiften for onlinespil 15 %. De danske myndigheder vurderede, at afgiftssatsen for onlinespil kunne fastsættes på et højere niveau end i Det Forenede Kongerige, eftersom Danmark i modsætning til Det Forenede Kongerige også vil indføre blokeringssystemer, der skal gøre det vanskeligere for spillere at spille hos udenlandske udbydere, der ikke har ansøgt om dansk tilladelse.
133. De danske myndigheder nævner samtidig Frankrig og Italien, som har liberaliseret deres marked og indført højere afgifter end Det Forenede Kongerige. De danske myndigheder bemærker, at disse markeder er væsentligt større end det danske marked. Markedernes størrelse kan være direkte medvirkende til, at udbydere ønsker at træde ind på et marked, selv om afgiften er højere, eftersom de omkostninger, der altid er forbundet med at etablere sig på et nyt marked, har tendens til at være forholdsmæssigt højere, når der er tale om et lille marked.
134. Notatet indeholder en beregning af de provenumæssige konsekvenser ved et afgiftsniveau på 15, 20 og 25 % under hensyntagen til de mulige ændringer i spillernes spillemønstre og spiludbydernes handlinger. Beregningerne viser, at et afgiftsniveau på 20 % formentlig vil være tilstrækkeligt attraktivt til, at spiludbydere vil ansøge om dansk tilladelse, og til, at spillerne får adgang til et attraktivt spiludbud i Danmark. Hvis afgiften fastsættes på et højere niveau (dvs. 25 %), må det forventes, at presset på tilbagebetalingsprocenterne bliver større, og de positive provenumæssige konsekvenser ved en afgift på 25 % kan derfor vise sig at være mindre end ved en afgift på 20 %.
135. De danske myndigheder konkluderede derfor, at hvis afgiften blev fastsat på et højere niveau, ville det efter alt at dømme resultere i et spillemarked, der ikke var attraktivt nok for spillerne, og samtidig kunne det medføre omsætningstab og dermed modsvare den umiddelbare udsigt til et højere afgiftsprovenu.
136. De danske myndigheders konklusioner vedrørende det optimale afgiftsniveau for onlinespil bekræftes også af en rapport fra et erhvervskonsulentfirma, som viser, at med en afgift på 20 % vil staten ikke miste et provenu, som den ellers kunne have opnået⁷³. Ifølge rapporten er denne afgift den højeste sats, som samtidig er økonomisk fordelagtig – en højere sats ville være ugunstig, eftersom den ganske enkelt ville være for høj til, at spiludbydere ud fra et forretningsmæssigt synspunkt vil betragte markedet som interessant og ønske at træde ind på det. Over dette niveau vil afgiftsprovenuet begynde at falde.
137. Kommissionen vurderer i lyset af ovennævnte ikke, at afgiften på 20 % af BSI for onlineudbydere er lavere end nødvendig med henblik på opfyldelsen af formålene med lov om spil. Støtteforanstaltningen opfylder således det krav om proportionalitet, der er fastsat i Domstolens retspraksis.

⁷³

H2 Gambling Capital, An independent model assessment of various taxation/licensing models for regulating remote gambling in the Netherlands, februar 2011.

7.2.3. *Indvirkning på konkurrencen og samhandelen mellem medlemsstaterne*

138. Med hensyn til støtteforanstaltningens indvirkning på konkurrencen og samhandelen må der skelnes mellem mulige fordrejninger af samhandelen mellem medlemsstaterne på den ene side og mulige fordrejninger af konkurrencen i Danmark på den anden, navnlig konkurrencen med de eksisterende landbaserede spiludbydere.
139. Med hensyn til samhandelen mellem medlemsstaterne forventes der ingen negative virkninger. Lov om spil sikrer, at danskere får mulighed for lovligt at spille på autoriserede onlinespiludbyderes websteder. Disse websteder er ikke forbeholdt danske brugere, men kan benyttes af borgere i alle EU-medlemsstater på de betingelser, der er fastlagt i landenes nationale lovgivning. Fastsættelsen af afgiften for onlinespil på 20 % af BSI betyder, at den danske støtteforanstaltning holder sig inden for samme afgiftsniveau, som andre medlemsstater, der allerede har gennemført reformer af deres spillelovgivning, anvender på området. Både Belgien og Det Forenede Kongerige har eksempelvis fastsat afgiften for onlinespil til 15 % af BSI, mens andre medlemsstater anvender endnu lavere afgifter (f.eks. Estland (5 % af BSI), Letland (10 % af BSI) og Finland (8,25 % af BSI)). Kun Slovakiet har en højere afgift på området, nemlig på 27 % af BSI.
140. Med hensyn til konkurrencefordrejning i Danmark vil foranstaltningen kunne være til fordel for et stort antal af forskellige danske og udenlandske onlinespiludbydere, som hidtil har haft forbud mod at udbyde deres tjenester til danskere. Danmark har fremsendt en liste over onlinespiludbydere, som allerede har tilkendegivet, at de agter at ansøge om tilladelse. Eftersom det kun er den statskontrollerede virksomhed, der har haft tilladelse til at udbyde onlinespil, vil liberaliseringen generelt øge konkurrencen på markedet.
141. Selv om foranstaltningen udgør statsstøtte og ikke kan gennemføres uden, at det får negative følger for de eksisterende landbaserede spiludbydere, som er pålagt en afgift på op til 75 % af BSI, vurderer Kommissionen, at foranstaltningens gennemførelse samlet set er positiv.
142. Som det fremgår af ovennævnte, ville indførelsen af en afgift for onlinespil, som svarer til eller er i samme størrelsesorden som den afgift, der gælder for landbaserede spil, have medført en situation, hvor udbyderne og spillerne ikke ville have reageret på muligheden for lovligt at udbyde og spille onlinespil på det danske marked, og de identificerede mål af fælles interesse, som tilstræbes med lov om spil, ville dermed ikke blive opfyldt.
143. Kommissionen konkluderer derfor, at foranstaltningen er forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i EUF-traktaten.

8. **KONKLUSION**

144. Kommissionen vurderer, at den anmeldte lov indebærer en afgiftsfordel for onlinespiludbydere tildelt via statsmidler. Foranstaltningen betragtes umiddelbart som selektiv, eftersom den indebærer en forskelsbehandling af onlinespiludbydere og landbaserede kasinoer, som i lyset af foranstaltningens formål befinder sig i en faktisk og retlig sammenlignelig situation. De danske myndigheder har ikke formået at dokumentere, at den anmeldte lovs umiddelbare selektivitet kan begrundes i skattesystemets logik. Den anmeldte lov betragtes derfor som statsstøtte efter artikel 107, stk. 1, i EUF-traktaten.

145. Kommissionen vurderer dog, at støtten opfylder betingelserne for at blive betragtet som forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i EUF-traktaten.

VEDTAGET DENNE AFGØRELSE:

Artikel 1

Foranstaltning C 35/2010, som Danmark agter at gennemføre i form af afgifter af onlinespil i den danske lov om afgifter af spil, er forenelig med det indre marked efter artikel 107, stk. 3, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Foranstaltningens gennemførelse godkendes i overensstemmelse hermed.

Artikel 2

Denne afgørelse er rettet til Danmark.

Udfærdiget i Bruxelles, den 20.09.2011

På Kommissionens vegne

Joaquín ALMUNIA
Næstformand

Bemærk

Hvis denne afgørelse indeholder fortrolige oplysninger, som ikke må offentliggøres, bedes De senest femten arbejdsdage fra modtagelsen sende Kommissionen en begrundet anmodning om fortrolig behandling. Modtager Kommissionen ikke en sådan anmodning inden for den fastsatte frist, antager den, at De er indforstået med, at afgørelsen offentliggøres i sin helhed. Anmodningen, hvori de pågældende oplysninger præciseres, sendes anbefalet eller med telefax til:

Europa-Kommissionen
Generaldirektoratet for Konkurrence
Registreringskontoret for Statsstøtte
Rue Josef II 70
1049 Bruxelles
Belgien
Fax: (+32) (0)2 2.96.12.42