

# DECYZJE

## DECYZJA KOMISJI

z dnia 20 września 2011 r.

**w sprawie środka C 35/10 (ex N 302/10), który Dania zamierza wdrożyć w formie podatków od gier hazardowych oferowanych w internecie w ramach duńskiej ustawy w sprawie podatków od gier hazardowych**

(notyfikowana jako dokument nr C(2011) 6499)

(Jedynie tekst w języku duńskim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(2012/140/UE)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przywołanymi przepisami<sup>(1)</sup> oraz uwzględniając te uwagi,

a także mając na uwadze, co następuje:

### 1. PROCEDURA

- (1) Zgodnie z art. 108 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) władze duńskie zgłosiły, dnia 6 lipca 2010 r., wniosek ustawodawczy L 203 w sprawie podatków od gier hazardowych („ustawa w sprawie podatków od gier hazardowych”<sup>(2)</sup>), przyjęty dnia 25 czerwca 2010 r., ze względu na pewność prawa. Pismami z dnia 11 sierpnia 2010 r. i z dnia 22 września 2010 r. Komisja wystąpiła o dalsze informacje. Władze duńskie przekazały żądane informacje pismem z dnia 20 października 2010 r.
- (2) Komisja otrzymała również dwie odrębne skargi w odniesieniu do proponowanej ustawy w sprawie podatków od gier hazardowych. Pierwszą skargę złożyło duńskie stowarzyszenie przedstawicieli branży automatów rozrywkowych („DAB”) dnia 23 lipca 2010 r. Drugą skargę złożył operator kasyna stacjonarnego „Royal Casino” dnia 6 sierpnia 2010 r. Obie skargi

przekazano władzom duńskim dnia 23 września 2010 r., tak aby te mogły przedstawić swoje uwagi dotyczące skarg. Władze duńskie przedstawiły uwagi w piśmie z dnia 20 października 2010 r.

- (3) Dnia 10 listopada 2010 r. w Brukseli odbyło się z spotkaniem z przedstawicielami władz duńskich służące omówieniu zgłoszenia i dwóch skarg, o których mowa powyżej. W czasie spotkania władze duńskie przedłożyły notę zatytułowaną „Dylematy związane z bieżącym, nierozstrzygniętym przypadkiem pomocy państwa”, w której zapowiedziały także swój zamiar opóźnienia wprowadzenia w życie zgłoszonej ustawy do czasu przyjęcia przez Komisję decyzji w tej sprawie<sup>(3)</sup>.
- (4) Decyzją z dnia 14 grudnia 2010 r. Komisja poinformowała Danię, że podjęła decyzję o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 TFUE w odniesieniu do zgłoszonego środka. Decyzja Komisji o wszczęciu postępowania (zwana dalej „decyzją w sprawie wszczęcia postępowania”) została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*<sup>(4)</sup>. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag.
- (5) Pismem z dnia 14 stycznia 2011 r. władze duńskie przedstawiły swoje uwagi dotyczące decyzji w sprawie wszczęcia postępowania.
- (6) W okresie od 11 do 22 lutego 2011 r. uwagi przedłożyło łącznie 17 zainteresowanych stron trzecich<sup>(5)</sup>. Dnia 16 marca 2011 r. uwagi te zostały przekazane Danii, która mogła na nie odpowiedzieć. W piśmie z dnia 14 kwietnia 2011 r. Komisja otrzymała uwagi Danii.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 22 z 22.1.2011, s. 9.

<sup>(2)</sup> Ustawa nr 698 w sprawie podatków od gier hazardowych („Lov om afgifter af spil”).

<sup>(3)</sup> Mimo że zgłoszony środek początkowo miał wejść w życie dnia 1 stycznia 2011 r., to w celu zachowania zgodności z przepisami dotyczącymi pomocy państwa przewiduje się, w art. 35 ust. 1 ustawy w sprawie podatków od gier hazardowych, że Minister ds. Podatków wyznaczy termin wejścia w życie ustawy.

<sup>(4)</sup> Zob. przypis 1.

<sup>(5)</sup> Zob. poniżej, sekcja 5.

## 2. OPIS ŚRODKA

- (7) W następstwie wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz wysłania uzasadnionej opinii dnia 23 marca 2007 r. w odniesieniu do przeszkód w swobodnym przepływie usług zakładów sportowych w Danii<sup>(6)</sup>, rząd duński zdecydował o zreformowaniu krajowego prawodawstwa w zakresie gier hazardowych i zakładów sportowych i zastąpieniu istniejącego systemu monopolowego systemem regulowanym i częściowo zliberalizowanym. Liberalizację uznano za niezbędną, aby między innymi dostosować przepisy do prawa UE oraz zareagować na zagrożenie, jakie stwarzają nielegalne usługi w zakresie gier hazardowych w internecie świadczone przez operatorów usług w zakresie gier hazardowych zlokalizowanych pod inną jurysdykcją.
- (8) Zgłoszona ustawa w sprawie podatków od gier hazardowych jest częścią pakietu ustaw wprowadzonych w celu zliberalizowania branży gier hazardowych<sup>(7)</sup>. Na mocy zapisów art. 1 ustawy o grach ogólny cel tej nowej reformy prawa w zakresie usług związanych z grami hazardowymi obejmuje:
- utrzymanie korzystania z gier hazardowych na umiarkowanym poziomie,
  - ochronę młodzieży oraz innych osób szczególnie podatnych na ryzyko przed wykorzystywaniem lub uzależnieniem się od gier hazardowych,
  - ochronę graczy poprzez zagwarantowanie, aby gry hazardowe oferowano w rozsądny, wiarygodny i przejrzysty sposób, oraz
  - zapewnienie porządku publicznego i przeciwdziałanie wykorzystywaniu gier hazardowych do celów przestępczych.
- (9) Na mocy ustawy o grach „oferowanie lub organizowanie gier hazardowych wymaga zezwolenia, chyba że niniejsza ustawa lub inny akt prawny stanowi inaczej”. Ponadto świadczenie lub organizowanie gier hazardowych podlega opodatkowaniu (art. 1 ustawy w sprawie podatków od gier hazardowych).
- (10) W definicji w art. 5 ustawy o grach określa się, że gry obejmują następującą działalność: (i) loterie, (ii) połączone gry hazardowe oraz (iii) zakłady.
- (11) Połączone gry hazardowe odnoszą się do „działalności, w której uczestnik ma szansę wygrać nagrodę i w której prawdopodobieństwo wygranej zależy od połączenia umiejętności i szansy”. Stąd połączone gry hazardowe obejmują gry często oferowane przez kasyna, takie jak ruletka, poker, bakarat, blackjack oraz automaty do gry oferujące wygrane pieniężne.
- (12) W art. 5 ustawy o grach definiuje się, że gry hazardowe oferowane w internecie są to „gry hazardowe toczone między graczem a operatorem gier hazardowych z wykorzystaniem zdalnej łączności”. W tym samym artykule określa się stacjonarne (tradycyjne) gry hazardowe jako „gry hazardowe toczone między graczem a operatorem gier hazardowych, lub agentem operatorów, spotykających się fizycznie”. Usługi w zakresie zakładów określa się jako „działalność, w której uczestnik ma szansę wygrać nagrodę i w której zawierany jest zakład co do wyniku przyszłego zdarzenia lub wystąpienia przyszłego zdarzenia”.
- (13) Na mocy art. 2–17 ustawy w sprawie podatków od gier hazardowych, do gier podlegających opodatkowaniu należą (i) loterie, w tym loterie klasowe oraz loterie typu non-profit, (ii) zakłady, w tym zakłady lokalne, (iii) kasyna stacjonarne, (iv) kasyna internetowe, (v) automaty do gry oferujące wygrane pieniężne w salonach gier lub publicznych lokalach, barach itp. oraz (vi) gry bez zakładów.
- (14) Ustawa w sprawie podatków od gier hazardowych ustala różne stawki podatkowe, w zależności od tego, czy gry oferowane są w kasynach internetowych, czy w kasynach stacjonarnych.
- (15) Na mocy art. 10 ustawy w sprawie podatków od gier hazardowych posiadacze zezwolenia na prowadzenie gier w kasynach stacjonarnych podlegają opodatkowaniu stawką podstawową w wysokości 45 % ich przychodów z gier brutto („GGR” – zakłady po odjęciu wygranych), minus wartość żetonów w puszkach na napiwki (the tronc), oraz dodatkowej opłacie w wysokości 30 % w przypadku przychodów z gier brutto (minus wartość żetonów w puszkach na napiwki) przekraczających 4 miliony DKK (obliczanych w skali miesiąca)<sup>(8)</sup>.
- (16) Na mocy art. 11 ustawy w sprawie podatków od gier hazardowych posiadacze zezwolenia na prowadzenie gier w kasynie internetowym podlegają opłacie w wysokości 20 % ich przychodów z gier brutto.
- (17) Posiadacze zezwolenia na prowadzenie automatów do gry oferujących wygrane pieniężne (automaty na monety) w salonach gier oraz publicznych lokalach, barach itp. podlegają opłacie w wysokości 41 % ich przychodów z gier brutto. Dodatkową kwotę w wysokości 30 % płaci się od automatów do gry w publicznych lokalach, barach itp. w przypadku przychodów z gier brutto przekraczających 30 000 DKK oraz od automatów do gry w salonach gier w przypadku przychodów z gier brutto przekraczających 250 000 DKK<sup>(9)</sup>.
- (18) W odniesieniu do opłat za zezwolenie w ustawie o grach przewiduje się, że każdy ubiegający się o zezwolenie na oferowanie zakładów lub gier w internetowym kasynie podlega opłacie w wysokości 250 000 DKK (350 000 DKK, jeżeli ubiega się zarówno o zezwolenie na oferowanie zakładów oraz na oferowanie gier w kasynie internetowym) oraz rocznej opłacie za zezwolenie wynoszącej od 50 000 DKK do 1 500 000 DKK w zależności od przychodów z gier.

<sup>(6)</sup> Postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nr 2003/4365. Zob. również IP/07/360.

<sup>(7)</sup> Ustawa o grach (nr 848 z dnia 1 lipca 2010 r.); ustawa o podziale zysków pochodzących z loterii oraz wyścigów konnych i psich (nr 696 z dnia 25 czerwca 2010 r.); ustawa określająca statut regulujący Danske Spil A/S (ustawa nr 695 z dnia 25 czerwca 2010 r.).

<sup>(8)</sup> 1 korona duńska (DKK) ≈ 0,13 EUR.

<sup>(9)</sup> Na mocy art. 12 ustawy w sprawie podatków od gier hazardowych, dodatkowo nakładane są następujące kwoty miesięczne: 3 000 DKK od automatu w przypadku do 50 automatów oraz 1 500 DKK w odniesieniu do automatów powyżej tej liczby.

(19) W ustawie o grach przewiduje się wymóg, aby operatorzy gier hazardowych oferowanych w internecie mieli siedzibę w Danii albo, jeżeli są rezydentami innego państwa członkowskiego UE lub EOG, wyznaczili upoważnionego przedstawiciela (art. 27).

### 3. POWODY WSZCZĘCIA POSTĘPOWANIA

(20) Komisja wszczęła formalne postępowanie wyjaśniające określone w art. 108 ust. 2 TFUE w odniesieniu do omawianego środka ze względu na to, iż może on wiązać się z pomocą państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

(21) W szczególności Komisja stwierdziła, że w świetle orzecznictwa środek można uznać za selektywny. Przypomniała, że każda ocena selektywności środka podatkowego powinna obejmować zbadanie, czy dany środek sprzyja wybranym przedsiębiorstwom w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami, których sytuacja prawna i faktyczna jest porównywalna, biorąc pod uwagę cel omawianego systemu<sup>(10)</sup>.

(22) Uwzględniając charakter gier oferowanych w internecie oraz w lokalach stacjonarnych, doświadczenie społeczne wynikające z gier obu typów oraz społeczno-ekonomiczne profile konsumentów, Komisja miała wątpliwości, czy różnice między internetowymi a stacjonarnymi grami hazardowymi są wystarczająco istotne, aby uznać je za nieporównywalne w świetle prawa oraz *de facto* dla celów ich traktowania pod względem podatkowym na mocy ustawy w sprawie podatków od gier hazardowych.

(23) Co więcej na tym etapie postępowania, Komisja przyjęła pogląd, że jeżeli środek miałby być uznany *prima facie* za selektywny, władzom duńskim nie udało się dowieść, że środek może być uzasadniony logiką systemu podatkowego.

(24) W tym względzie władze duńskie twierdziły, że stawka podatkowa od gier hazardowych oferowanych w internecie odzwierciedla niezbędną równowagę pomiędzy osiągnięciem celów duńskiego prawodawstwa w zakresie gier hazardowych zakładających ochronę graczy, z jednej strony, a możliwością sprostania konkurencji ze strony operatorów internetowych mających siedzibę w innych państwach o niższych stawkach podatkowych, z drugiej strony.

(25) Ponadto w odniesieniu do uwagi poczynionej przez władze duńskie na temat całokształtu celów określonych w ustawie o grach (zob. pkt 8) Komisja przyjęła pogląd, że cele te wydają się mieć charakter ogólny i wykraczać poza system podatkowy. Ponieważ zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jedynie nieodłączne cele systemu podat-

kowego są istotne, Komisja uznała, że władze duńskie nie uzasadniły w wystarczający sposób swojego twierdzenia, że selektywność omawianego środka podatkowego była wymagana logiką systemu podatkowego.

(26) Co więcej Komisja uznała, że zgłoszona ustawa obejmuje korzyść podatkową przyznaną przy użyciu zasobów państwowych, gdyż dzięki wspomnianym dochodom z podatków operatorzy gier hazardowych oferowanych w internecie uzyskują korzyść w postaci znacząco niższej stawki opodatkowania. Ponadto o ile środek stanowi selektywną korzyść ekonomiczną dla operatorów internetowych działających w Danii, może on wpływać na wymianę handlową na rynku wewnętrznym i zakłócać konkurencję.

(27) Wreszcie Komisja wyraziła wątpliwości, czy zgłoszony środek podlega któremukolwiek z odstępstw określonych w art. 107 ust. 2 i art. 107 ust. 3 TFUE.

### 4. UWAGI WŁADZ DUŃSKICH

(28) W piśmie z dnia 14 stycznia 2011 r. władze duńskie przedstawiły swoje uwagi na temat decyzji Komisji w sprawie wszczęcia postępowania.

Uwagi dotyczące porównywalności kasyn internetowych i stacjonarnych

(29) Władze duńskie, opierając się na wykazie rzeczowych i ekonomicznych różnic między internetowymi i stacjonarnymi grami hazardowymi przedstawionym w swoim zgłoszeniu, ponownie wyraziły pogląd, iż gry hazardowe oferowane w internecie należy traktować jako działalność, która różni się od stacjonarnych gier hazardowych.

(30) Zdaniem władz duńskich oprogramowanie używane w niektórych grach elektronicznych oferowanych w kasynach stacjonarnych oraz w grach w kasynach internetowych nie jest identyczne. Twierdzono, że oprócz tego, że platformy i operatorzy nie są ci sami, istnieją zasadnicze różnice pomiędzy tymi grami elektronicznymi, gdyż fizyczna obecność graczy jest wymagana, aby w nie grać w kasynach stacjonarnych. Fizyczna obecność oznacza różnorakie koszty (na przykład za transport, opłaty za wstęp, opłaty za szatnię, jedzenie czy picie), które nie są ponoszone w przypadku gier hazardowych oferowanych w internecie.

(31) Zdaniem władz duńskich, fakt, że kilka państw członkowskich zakazuje gier hazardowych oferowanych w internecie, jednocześnie dopuszczając usługi w zakresie stacjonarnych gier hazardowych, odzwierciedla różnice wynikające ze świadczenia tych dwóch rodzajów gier hazardowych.

<sup>(10)</sup> Zob. pkt 73 ff. decyzji w sprawie wszczęcia postępowania.

(32) Co więcej władze duńskie utrzymywały, że Komisja nie wzięła pod uwagę wniosków swoich „Badań dotyczących usług w zakresie gier hazardowych w obrębie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej” z 2006 r. <sup>(11)</sup>, zgodnie z którymi kasyna internetowe i stacjonarne należy uznawać za odmienne rynki.

(33) Władze duńskie podkreśliły również, że ocena Komisji skupiła się jedynie na kasynach stacjonarnych i nie uwzględniła automatów do gry (tj. automaty na monety, ale nie ruletki, blackjacka, pokera itp.) zlokalizowanych w stacjonarnych publicznych lokalach, barach itp. lub salonach gier i domach gry.

Uwagi dotyczące selektywności *prima facie* uzasadnionej logiką systemu podatkowego

(34) Jeżeli chodzi o uzasadnienie środków logiką systemu podatkowego, władze duńskie twierdzą, że Komisja mogła źle zinterpretować cel zgłoszonego środka. Środek ten nie ma na celu ochrony międzynarodowej konkurencyjności duńskiego sektora gier, a osiągnięcie czterech celów wymienionych w prawodawstwie (utrzymanie gier hazardowych na umiarkowanym poziomie; ochronę młodzieży oraz innych osób szczególnie podatnych na ryzyko przed wykorzystywaniem lub uzależnieniem się od gier hazardowych; ochronę graczy poprzez dopilnowanie, aby gry hazardowe oferowano w rozsądny, wiarygodny i przejrzysty sposób, oraz zapewnienie porządku publicznego i zapobiegania wykorzystywaniu gier hazardowych do celów przestępczych).

(35) W odniesieniu do różnych stawek podatkowych dla internetowych i stacjonarnych gier hazardowych, władze duńskie wyjaśniły, że stoją przed dylematem prawnym i regulacyjnym. Z jednej strony nie mogą dłużej utrzymywać obecnej monopolistycznej sytuacji i opóźnić liberalizacji rynku gier hazardowych oferowanych w internecie. Z drugiej strony zapewnienie jednolitego poziomu opodatkowania dla działalności w zakresie internetowych i stacjonarnych gier hazardowych podważyłoby cele polityki założone w tej dziedzinie przez rząd.

(36) W szczególności władze duńskie twierdziły, że ustanowienie jednolitego poziomu opodatkowania dla wszystkich gier hazardowych prowadziłoby do niespójnych rozwiązań, niezależnie od wybranego modelu podatkowego. Wybranie modelu opartego na niższej, jednolitej 20 % stawce podatkowej dawałoby silną motywację do podejmowania gry w kasynach stacjonarnych, co byłoby sprzeczne z ogólnym interesem ochrony konsumentów.

(37) Z drugiej strony model oparty na wyższej stawce podatkowej podobnej do stawki stosowanej do stacjonarnych gier hazardowych zniechęcałby operatorów internetowych do ubiegania się o zezwolenie na świadczenie

usług z Danii, tym samym niwecząc cele liberalizacyjne ustawy. Byłoby to również sprzeczne z ogólnym interesem ochrony konsumentów, gdyż nie byłaby możliwa skuteczna kontrola gier hazardowych oferowanych w internecie.

(38) Na poparcie swojego stanowiska władze duńskie przedstawiły memorandum Ministerstwa ds. Podatków z dnia 6 marca 2010 r. skierowane do politycznych rzeczników partii politycznych parlamentu duńskiego dotyczącą ustalenia poziomu opodatkowania <sup>(12)</sup>. W memorandum wskazuje się, że obecne zróżnicowanie obciążeń podatkowych należy uznać za wynik szukania równowagi zmierzającego z jednej strony do zapewnienia poszanowania prawa, lecz z drugiej do maksymalizacji dochodów podatkowych oraz utrzymania gier hazardowych na umiarkowanym poziomie.

(39) W związku tym władze duńskie uznały, że należy również wziąć pod uwagę konkurencję międzynarodową oraz globalny charakter branży gier hazardowych oferowanych w internecie. W tym względzie władze duńskie odniosły się do „Badań dotyczących usług w zakresie gier hazardowych w obrębie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej” z 2006 r., zgodnie z którymi aby konsumenci i operatorzy uznali za bardziej atrakcyjne działanie w ramach jurysdykcji danego państwa niż w innych państwach, ponoszone przez operatorów koszty prowadzenia działalności w danym państwie nie powinny przekraczać kosztów prowadzenia działalności za granicą <sup>(13)</sup>.

(40) Co więcej władze duńskie twierdziły, że zasada ustanowiona przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawie *Salzgitter*, zgodnie z którą Komisja nie powinna porównywać zgłoszonego poziomu opodatkowania z poziomami obowiązującymi w innych państwach członkowskich w celu ustalenia, czy zgłoszony środek stanowi pomoc państwa <sup>(14)</sup>, nie ma zastosowania do zgłoszonej ustawy, gdyż zróżnicowanie obciążeń podatkowych działalności

<sup>(12)</sup> Memorandum w języku angielskim znajduje się w załączniku B do uwag władz duńskich z dnia 14 stycznia 2011 r. dotyczących decyzji w sprawie wszczęcia postępowania. Memorandum w języku duńskim znajduje się w załączniku 20 do zgłoszenia władz duńskich z dnia 6 lipca 2010 r.

<sup>(13)</sup> Szwajcarski Instytut Prawa Porównawczego, *Badania dotyczące usług w zakresie gier hazardowych w obrębie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Sprawozdanie końcowe, Komisja Europejska 2006 r., rozdział 7, s. 1402.

<sup>(14)</sup> Sprawa T-308/00 *Salzgitter przeciwko Komisji* [2004] Zb.Orz. s. II-1933, pkt 81. Zapis ten ma następujące brzmienie: „W konsekwencji, dla ustalenia, co jest korzyścią w rozumieniu orzecznictwa dotyczącego pomocy państwa, niezbędne jest określenie w ramach danego porządku prawnego punktu odniesienia, z którym porówna się tą korzyść. W niniejszej sprawie nie można, w celu określenia »normalnego« obciążenia podatkowego w rozumieniu tego orzecznictwa, przystąpić do analizy porównawczej uregulowań podatkowych w całości Państw Członkowskich czy nawet w niektórych z nich bez wypaczenia celu przepisów dotyczących kontroli pomocy państwa. W istocie, wobec braku harmonizacji na poziomie wspólnotowym przepisów podatkowych Państw Członkowskich, taka analiza doprowadziłaby do porównania różnych sytuacji faktycznych i prawnych, które wynikają z różnic między przepisami ustawowymi lub wykonawczymi Państw Członkowskich. Dane dostarczone przez skarżącą w ramach niniejszego sporu ilustrują zresztą zróżnicowanie, jakie istnieje między Państwami Członkowskimi zwłaszcza w odniesieniu do podstawy opodatkowania i stawek podatkowych dotyczących dóbr inwestycyjnych.”. Decyzja Komisji C2/09 *MoRaKG, Warunki inwestycji kapitałowych* (Dz.U. C 60 z 14.3.2009, s. 9), pkt 25.

<sup>(11)</sup> Szwajcarski Instytut Prawa Porównawczego, *Badania dotyczące usług w zakresie gier hazardowych w obrębie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej*, Sprawozdanie końcowe, Komisja Europejska, 2006 r. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/docs/gry\\_hazardowe/study1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/services/docs/gry_hazardowe/study1_en.pdf)

w zakresie stacjonarnych i internetowych gier hazardowych opiera się wyłącznie na wewnętrznych uwarunkowaniach podatkowych. W szczególności rząd duński w żaden sposób nie uwzględnił stawek podatkowych obowiązujących w innych państwach członkowskich celem zwiększenia konkurencyjności duńskiego sektora gier, lecz jedynie dążył do ustanowienia właściwej równowagi między czterema wcześniej wspomnianymi celami polityki przewidzianymi w zgłoszonej ustawie.

- (41) Co więcej władze duńskie twierdziły, że Komisja źle zinterpretowała sprawę *Salzgitter*, gdyż kierowała się nią nie w celu dokonania oceny selektywnego charakteru zgłoszonego środka, lecz w celu zbadania, czy selektywność zgłoszonego środka może być uznana za uzasadnioną.
- (42) Z powyższych powodów władze duńskie uważają, że zgłoszony środek podatkowy, gdyby został uznany za selektywny, powinien być traktowany jako uzasadniony logiką systemu podatkowego.

#### 5. UWAGI STRON TRZECICH

- (43) Komisja otrzymała uwagi od 17 zainteresowanych stron trzecich, w tym skarżących: siedem z nich to stowarzyszenia<sup>(15)</sup>, siedem to przedsiębiorstwa<sup>(16)</sup>, a trzy to państwa członkowskie<sup>(17)</sup>.

Uwagi stron trzecich popierających stanowisko władz duńskich

- (44) W odniesieniu do selektywności środka niektóre z zainteresowanych stron twierdzą, że kasyna internetowe i stacjonarne nie są w porównywalnej sytuacji pod względem prawnym i faktycznym, gdyż przedsiębiorstwa te nie prowadzą działalności na tym samym rynku, a zatem środek podatkowy nie odbiega od ogólnie obowiązującego systemu podatkowego. Stąd środek podatkowy nie powinien być uznany za selektywny.
- (45) Na poparcie tego stanowiska zainteresowane strony trzecie twierdzą, że produkty oferowane przez kasyna stacjonarne i internetowe znacząco się różnią. Gry oferowane przez kasyna stacjonarne stanowią doświadczenie towarzyskie, w którym, w przeciwieństwie do gier hazardowych oferowanych w internecie, dyskusja, obecność i środowisko fizyczne stanowią centralną część doświadczenia hazardowego. Co więcej, stacjonarne gry

hazardowe należy uznać za ogólne doświadczenie rozrywkowe, które uzupełniają inne czynności, takie jak te oferowane przez restauracje, bary, ośrodki konferencyjne czy hotele.

- (46) Ponadto wspomniane zainteresowane strony twierdzą, że działalność w zakresie internetowych i stacjonarnych gier hazardowych nie przedstawia tych samych zagrożeń związanych z uzależnieniem. Poparcie tego stanowiska można znaleźć w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którym stwierdzono, że „szczególne cechy gier losowych oferowanych za pośrednictwem internetu mogą okazać się źródłem innego i bardziej znaczącego ryzyka w zakresie ochrony konsumentów”<sup>(18)</sup>. Jest również odniesienie do opracowania dotyczącego gier hazardowych opublikowanego przez Institut national de la santé et de la recherche médicale<sup>(19)</sup>, zgodnie z którym gry hazardowe oferowane w internecie stwarzają rzeczywiste ryzyko uzależnienia, z którym jednakowoż należy sobie radzić w ramach regulowanego rynku gier hazardowych oferowanych w internecie.
- (47) Co więcej niektóre zainteresowane strony twierdziły, że istnieje segmentacja rynku gier hazardowych oparta na różnych kanałach dystrybucji, która stanowi właściwy element dla rozróżnienia różnych rynków właściwych. Pod tym względem odnoszą się do opinii francuskiego urzędu ochrony konkurencji z dnia 20 stycznia 2011 r., który zauważył, że gry hazardowe oferowane w internecie można odróżnić od gier hazardowych w klubach czy punktach sprzedaży<sup>(20)</sup>.
- (48) Niektóre z zainteresowanych stron wskazały również, że operatorzy stacjonarnych gier hazardowych podlegają ograniczonej presji konkurencji na konkretnym obszarze geograficznym, w którym oferują swoje gry. Natomiast operatorzy internetowi stają w obliczu zacieklej konkurencji ze strony innych operatorów internetowych. W szczególności ponieważ produkty z zakresu gier losowych w kasynach stacjonarnych są związane z fizyczną lokalizacją, klienci muszą się przemieścić, aby dotrzeć do odpowiedniej lokalizacji. Na przykład w Danii jest tylko sześć lokalizacji, w których mogą prowadzić działalność kasyna stacjonarne. Natomiast działalność w zakresie gier hazardowych oferowanych w internecie umożliwia graczom wejście do dużej liczby konfiguracji gier hazardowych oferowanych przez różnych operatorów międzynarodowych. Co więcej silna konkurencja w przypadku kasyn internetowych jest jeszcze wzmocniana poprzez istnienie wyspecjalizowanych stron internetowych porównujących ofertę różnych operatorów internetowych gier hazardowych oraz poprzez rozliczne blogi i fora umożliwiające graczom porównywanie produktów, cen i usług oferowanych przez operatorów internetowych.

<sup>(15)</sup> European Gaming and Betting Association (EGBA), Remote Gambling Association (RGA), Automatenverband, Eupportunity, Van Speelautomaten, Duńska Izba Gospodarcza i European Casino Association (ECA).

<sup>(16)</sup> PokerStars, Betfair, Club Hotel Casino Loutraki, Royal Casino (wraz z DAB), BWin, Compu-Game, dziewięć kasyn w Grecji (Club Hotel Casino Loutraki, Regency Casino Parnes, Regency Casino Thessaloniki, Casino Xanthi (Vivere Entertainment SA), Casino Rio (Theros International gaming INC.), Casino Corfu (Greek Casino Corfu), Casino Rodos, Porto Carras Grand Resort 20 oraz Casino Syrou).

<sup>(17)</sup> Estonia, Francja i Hiszpania.

<sup>(18)</sup> Sprawa C-46/08 *Carmen Media Group*, [2009], jeszcze niepublikowana, pkt 103.

<sup>(19)</sup> Institut national de la santé et de la recherche médicale, *Jeux de hasard et d'argent – Contextes et addictions*, lipiec 2008 r., <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/084000697/0000.pdf>

<sup>(20)</sup> Autorité de la concurrence française, *Avis 11-A-02 du 20 janvier 2011 [francuski Urząd ds. Konkurencji, opinia 11-A-02 z dnia 20 stycznia 2011 r.]*.

- (49) Jednocześnie wspomniane zainteresowane strony wskazują, że marże zysków związane z grami hazardowymi oferowanymi w internecie są znacząco niższe od tych związanych ze stacjonarnymi grami hazardowymi, uwzględniając zacieklą konkurencję między operatorami internetowymi i brak takiej konkurencji między kasynami stacjonarnymi. Stąd kasyna internetowe miałyby znacznie niższe marże w odniesieniu do wskaźnika wypłaty, tj. odsetka kwot będących przedmiotem zakładu wypłacanych klientowi. Co więcej kasyna stacjonarne mogą oferować inne produkty poboczne, tym samym korzystając z dochodów pobocznych, takie jak kasynowe hotele, bary lub restauracje, których nie ma w środowisku internetowym. W konsekwencji, ponieważ operatorzy stacjonarnych gier hazardowych mogą generować wyższy zysk z gier hazardowych niż operatorzy internetowi, różnica stawek podatkowych może być uzasadniona zasadą „zdolności płatniczej”, zgodnie z którą ci, którzy mogą ponieść wyższy ciężar opodatkowania powinni płacić wyższe podatki.
- (50) Obok wcześniej wspomnianych argumentów niektóre zainteresowane strony wskazywały również, że nawet gdyby uznano duński środek za selektywny, kryterium selektywności byłoby uzasadnione charakterem i ogólnym programem systemu podatkowego. Celem duńskiej zróżnicowanej stawki podatkowej było zagwarantowanie, aby operatorzy internetowi ubiegali się o duńskie zezwolenie i tym samym płacili w przyszłości duńskie podatki, jednocześnie gwarantując osiągnięcie celów ochrony konsumentów, określonych w duńskim prawodawstwie w zakresie gier hazardowych.
- (51) W związku z tym niektóre zainteresowane strony odniosły się do obwieszczenia Komisji w sprawie stosowania reguł pomocy publicznej do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej<sup>(21)</sup>, według którego ogólnym celem systemu podatkowego jest pobór dochodów na wydatki państwowe. Na tej podstawie stwierdzają, że cel polegający na optymalizacji dochodów z podatków z tytułu świadczenia gier hazardowych w internecie rezydentom Danii nie zostałby osiągnięty, gdyby stawka podatkowa była wyższa od stawki określonej dla gier hazardowych oferowanych w internecie na mocy zgłoszonej ustawy.
- Uwagi stron trzecich przeciwnych stanowisku władz duńskich
- (52) W przeciwieństwie do wyżej wymienionych argumentów inne strony trzecie — głównie operatorzy stacjonarni — przedstawiły uwagi przeciwne stanowisku przyjętemu przez władze duńskie.
- (53) W zasadzie te zainteresowane strony twierdziły, że duński system podatkowy powinien być uznany za selektywny, gdyż wprowadza różnicę w traktowaniu pod względem opodatkowania między dwoma grupami przedsiębiorstw, które znajdują się w sytuacji prawnej i faktycznej porównywalnej w świetle celów środka. Te strony utrzymują, że kasyna internetowe i stacjonarne prowadzą konkurencyjną działalność na jednym i tym samym rynku, a zatem znajdują się w porównywalnych sytuacjach.
- (54) Na poparcie tego stanowiska zainteresowane strony twierdzą, że gry oferowane przez kasyna internetowe i stacjonarne są podobne. Zasady gier w kasynach należy uznać za takie same, a wirtualne relacje z krupierami czy też innymi graczami w sieci są porównywalne z rzeczywistymi relacjami w kasynach stacjonarnych. Producenci stacjonarnych automatów do gry produkują te same modele dla użytku internetowego, co dla użytku stacjonarnego. Stąd z technicznego punktu widzenia gry znajdujące się w ofercie kasyn oferowane za pośrednictwem komputera w internecie oraz poza internetem są identyczne pod względem platform technologicznych, opisów, cech, formatów i parametrów.
- (55) Co więcej, zainteresowane strony twierdzą, że profile konsumentów kasyn internetowych i stacjonarnych są porównywalne. Stąd aspektu konsumenckiego nie należy używać jako istotnego argumentu dla odróżnienia gier hazardowych oferowanych w internecie od stacjonarnych gier hazardowych.
- (56) Niektóre zainteresowane strony nie uważały, że gry hazardowe oferowane w Internecie należy traktować jako działalność odmienną od stacjonarnych gier hazardowych, lecz po prostu jako inny kanał, za pośrednictwem którego oferuje się graczom gry.
- (57) Poza wspomnianymi wyżej argumentami zainteresowane strony przyjmują pogląd, że obecny rynek gier hazardowych powinno się postrzegać jako jednolity rynek, który przechodzi poważne zmiany, charakteryzujące się znaczącym przemieszczeniem graczy z kasyn stacjonarnych do internetowych. Te niedawne zmiany są podyktowane kilkoma możliwymi przyczynami, w tym wzrastającym wykorzystaniem internetu, niskimi kosztami operacyjnymi kasyn internetowych na wszystkich poziomach (obiekty, personel i koszty stałe), faktem, iż kasyna internetowe zapewniają nieograniczony dostęp do gier hazardowych oferowanych w internecie dwadzieścia cztery godziny na dobę w każdym miejscu, mając na uwadze postępujący rozwój nowych technologii.
- (58) Zainteresowane strony przewidują, że przesunięcie udziału w rynku ze stacjonarnych gier hazardowych na internetowe ulegnie w przyszłości zwiększeniu, uwzględniając szybkie tempo postępu technicznego, inicjatyw komercyjnych oraz penetracji rynku typowej dla handlu elektronicznego, które uczyniły branżę gier hazardowych niezmiernie dynamiczną i transformacyjną. W tym względzie przytaczają również opinię wydaną przez rzecznika generalnego Bota w sprawie *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*<sup>(22)</sup>, według której wpływ nowych środków łączności jest taki, że w gry losowe i gry hazardowe, które były dostępne jedynie w konkretnych miejscach, można teraz grać o każdym czasie i w każdym miejscu, uwzględniając rozwój nowych technologii, takich jak telefony, telewizja interaktywna oraz internet.

<sup>(21)</sup> Obwieszczenie Komisji w sprawie stosowania reguł pomocy publicznej do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej, Dz.U. C 384 z 10.12.1998, pkt 26.

<sup>(22)</sup> Opinia rzecznika generalnego Bota (14 października 2008 r.), Sprawa C-42/07 *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, [2009] Zb.Orz. I-10447, pkt 41 ff.

- (59) Przywołuje się także badania Komisji dotyczące usług w zakresie gier hazardowych w obrębie rynku wewnętrznego UE z 2006 r. <sup>(23)</sup>. Zgodnie z tymi badaniami, „przyszłość gier hazardowych w kasynach będzie coraz bardziej oparta na serwerach, gdyż rozwój automatów do gry podąża coraz bardziej w stronę oprogramowania do gier do pobrania” <sup>(24)</sup>. Zmiana ta będzie się charakteryzowała rozwojem nowych hybrydowych miejsc do gry.
- (60) Na podstawie powyższej argumentacji zainteresowane strony stwierdzają, że środek jest selektywny, gdyż kasyna internetowe i stacjonarne prowadzą działalność, która jest porównywalna prawnie i faktycznie. Selektywności nie można również uzasadnić logiką systemu podatkowego. Co więcej, uważają, że nałożenie wyższej stawki podatkowej nie zniechęci operatorów internetowych do ubiegania się o zezwolenie w Danii.
- (61) Ponadto odwoływanie się przez Danię do krajowych systemów podatkowy innych państw członkowskich w celu uzasadnienia potrzeby przyciągnięcia operatorów kasyn internetowych nie ma znaczenia, gdyż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem każde uzasadnienie powinno opierać się wyłącznie na krajowym systemie podatkowym <sup>(25)</sup>. Dodatkowo argument władz duńskich, że obniżenie stawki podatkowej obowiązującej niektóre przedsiębiorstwa jest niezbędne, aby uczynić rynek bardziej konkurencyjnym, jest konsekwentnie odrzucany przez sądy.

#### 6. UWAGI DANII DOTYCZĄCE UWAG STRON TRZECICH

- (62) Powtarzając swoje stanowisko, że zgłoszony środek nie jest selektywny i nie stanowi pomocy państwa, władze duńskie wskazują, że wszystkie interweniujące rządy popierają ich stanowisko, że istnieje konieczność, z punktu widzenia regulacji prawnych, dokonania rozróżnienia pomiędzy kasynami internetowymi i stacjonarnymi.
- (63) Wskazują również, że metodologia zastosowana w celu zdefiniowania rynku właściwego dla celów art. 101 i 102 TFUE jest przeznaczona dla przedsiębiorstw prywatnych i opiera się na ocenie substytucyjności produktu z punktu widzenia popytu i podaży, a zatem nie powinno się jej stosować dla celów oceny pomocy państwa. Stosowanie tej metodologii wykraczałoby poza granice przepisów dotyczących pomocy państwa, które w przedmiotowej sprawie są stosowane w odniesieniu do suwerennych kompetencji podatkowych danego państwa członkowskiego.
- (64) Ich zdaniem gry hazardowe oferowane w internecie należy oddzielić od stacjonarnych gier hazardowych. W tym względzie odnoszą się również do stanowiska Komisji przyjętego w postępowaniu dotyczącym kontroli łączenia przedsiębiorstw, według którego automaty do

gry (automaty do gry w jackpota, automaty na żetony oraz automaty z wygranymi pieniężnymi lub automaty z nagrodami) stanowią oddzielny rynek produktowy <sup>(26)</sup>. Przytaczają również, między innymi, decyzję przyjętą przez francuski urząd ds. konkurencji, zgodnie z którą poker stacjonarny nie jest częścią tego samego rynku co poker internetowy, gdyż poker stacjonarny wymaga osobistej samokontroli, obserwacji pozostałych graczy, często wyższych kosztów oraz wiąże się z ograniczeniami z geograficznego punktu widzenia <sup>(27)</sup>. Przytaczana jest również decyzja dotycząca połączenia przyjęta przez brytyjski urząd ochrony konkurencji i konsumentów (Office of Fair Trading), w której rozróżnia się biura przyjmujące zakłady posiadające zezwolenie z jednej strony oraz zakłady telefoniczne i internetowe z drugiej <sup>(28)</sup>.

- (65) Jeżeli chodzi o różnice pomiędzy rynkami produktowymi, władze duńskie wskazują, że, według wielu interwenientów, w lokalach gier hazardowych oferowane są dodatkowe — oraz znacznie droższe — usługi. Władze duńskie powtórzyły swój pogląd, że z socjologicznego punktu widzenia gracze na odległość i gracze stacjonarni to odmienne rodzaje konsumentów, na co wskazuje również niedawna zielona księga Komisji w sprawie gier hazardowych oferowanych w internecie w obrębie rynku wewnętrznego z dnia 24 marca 2011 r., w której stwierdzono, że profil graczy internetowych wydaje się różnić od profilu klientów tradycyjnych kasyn czy agencji przyjmujących zakłady <sup>(29)</sup>.
- (66) Władze duńskie powtarzają również, że wskaźnik wypłaty jest znacząco wyższy w przypadku operatorów internetowych, uwzględniając ich niższe koszty operacyjne. Wskazują również, że różnice między kasynami internetowymi i stacjonarnymi można znaleźć w technicznych aspektach używanego oprogramowania, odmiennych przepisach przyznawania zezwoleń oraz dominującej pozycji w skali lokalnej w przypadku kasyn stacjonarnych.
- (67) Władze duńskie kwestionują również interpretację niektórych zainteresowanych stron wspomnianej wyżej opinii wydanej przez rzecznika generalnego Bota w sprawie *Liga Portuguesa*. Wskazują, że opinia ta, którą wydano w kontekście swobody świadczenia usług, jest zgodna z ideą, że należy uznawać, iż operatorzy gier hazardowych na odległość znajdują się w odmiennych sytuacji prawnej i faktycznej niż operatorzy stacjonarnych gier hazardowych.
- (68) Mimo to władze duńskie uznają, że niektóre rodzaje usług w zakresie gier hazardowych w internecie mogą jednak stanowić inną formę sprzedaży, jak w przypadku usług w zakresie zakładów.

<sup>(23)</sup> Szwajcarski Instytut Prawa Porównawczego, Badania dotyczące usług w zakresie gier hazardowych w obrębie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, Sprawozdanie końcowe, Komisja Europejska 2006.

<sup>(24)</sup> *Ibid.*, s. 1403.

<sup>(25)</sup> Sprawa T-308/00 *Salzgitter przeciwko Komisji* [2004] Zb.Orz. II-1933, pkt 81.

<sup>(26)</sup> Decyzja Komisji z dnia 14 marca 2003 r., COMP/M.3109, *Candover/Cinven/Gala*, pkt 16.

<sup>(27)</sup> *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* [Opinia Urzędu ds. Konkurencji nr 11-A-02 z dnia 20 stycznia 2011 r. dotycząca sektora gier na pieniądze i gier hazardowych oferowanych przez Internet].

<sup>(28)</sup> Office of Fair Trading, decyzja ME/1716-05 z dnia 15 sierpnia 2005 r. dotycząca przejęcia przez Williama Hilla licencjonowanych biur przyjmujących zakłady Stanley Plc.

<sup>(29)</sup> Komisja Europejska, Zielona księga w sprawie gier hazardowych oferowanych w Internecie w obrębie rynku wewnętrznego, COM(2011) 128 wersja ostateczna, s. 3.

- (69) W odniesieniu do celów zgłoszonej ustawy władze duńskie odrzucają argument niektórych zainteresowanych stron, że zgłoszona ustawa ma na celu przyciągnięcie zagranicznych operatorów gier hazardowych. Natomiast celami założonymi przez rząd są cele wymienione w ustawie o grach. Ponadto ogólny cel nowej ustawy pozostałby niezmienny, tj. generowanie dochodu z tytułu gier hazardowych, podobnie jak każdy system poboru dochodów w celu finansowania budżetu publicznego.
- (70) Władze duńskie zgadzają się również z poglądem wyrażanym przez niektóre zainteresowane strony, że zdolność płatniczą osoby podlegającej opodatkowaniu można uznać za właściwe uzasadnienie. W przedmiotowej sprawie zdolność płatnicza operatorów gier hazardowych oferowanych w internecie byłaby rzeczywiście znacznie niższa.
- (71) Wreszcie władze duńskie wskazują, że ich system podatkowy dotyczący gier hazardowych na odległość jest skonstruowany tak, aby zapewnić jak największy poziom dochodów. Dlatego też niższa stawka podatkowa z tytułu gier hazardowych oferowanych w internecie ma odzwierciedlać konieczność znalezienia równowagi między czterema celami wymienionymi w zgłoszonej ustawie a koniecznością maksymalizacji dochodów podatkowych.

## 7. OCENA ŚRODKA

### 7.1. Obecność pomocy państwa na mocy art. 107 ust. 1 TFUE

- (72) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE, wszelka pomoc przyznana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.
- 7.1.1. *Zasoby państwowe*
- (73) W art. 107 ust. 1 TFUE wymaga się, aby środek był przyznawany przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych. Utrata dochodów z tytułu podatków jest równoważna z użyciem zasobów państwowych w postaci wydatków fiskalnych.
- (74) W analizowanej sprawie obecność zasobów państwowych nie została podważona przez żadną ze stron, ani przez władze duńskie, skarżących, ani strony trzecie.
- (75) Umożliwiając operatorom gier hazardowych oferowanych w internecie płacenie podatków według względnie niskiej stawki w wysokości 20 % ich przychodów z gier brutto<sup>(30)</sup>, władze duńskie rezygnują z dochodów stanowiących zasoby państwowe. Komisja zatem przyjmuje stanowisko, że omawiany środek wiąże się z utratą zasobów państwowych, a zatem jest przyznawany przy użyciu zasobów państwowych.

### 7.1.2. Korzyść

- (76) Środek musi również przynosić beneficjentowi korzyść finansową. Pojęcie korzyści obejmuje nie tylko dodatnie korzyści, ale również interwencje, które, w różnych formach, zmniejszają opłaty zwykle ponoszone z budżetu przedsiębiorstwa<sup>(31)</sup>.
- (77) W przedmiotowej sprawie obecność korzyści nie została podważona przez żadną ze stron, ani przez władze duńskie, skarżących, ani strony trzecie.
- (78) Na mocy ustawy w sprawie podatków od gier hazardowych przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie gier hazardowych oferowanych w internecie podlegają opodatkowaniu od przychodów z gier brutto według stawki 20 %. Stawka ta jest znacznie niższa niż stawka obowiązująca operatorów stacjonarnych gier hazardowych. Dlatego też przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie gier hazardowych oferowanych w internecie uzyskują korzyść w postaci niższego obciążenia podatkowego. Wynika z tego, że oceniany środek obejmuje korzyść dla przedsiębiorstwa świadczącego usługi w zakresie gier hazardowych w internecie.

### 7.1.3. Zakłócenie konkurencji i wpływ na wymianę handlową

- (79) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE środek musi wpływać na wewnątrzunijną wymianę handlową oraz zakłócać lub grozić zakłóceniem konkurencji. W przedmiotowej sprawie operatorzy gier hazardowych oferowanych w internecie, którzy mają siedzibę w Danii, będą wystawieni na konkurencję i będą brać udział w wewnątrzunijnej wymianie handlowej. W konsekwencji ustawa w sprawie podatków od gier hazardowych, która przewiduje korzystne traktowanie duńskich przedsiębiorstw świadczących usługi w zakresie gier hazardowych w internecie, bez wątpienia wpływa na wewnątrzunijną wymianę handlową oraz zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji.

### 7.1.4. Selektywność

- (80) Aby uznać środek za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, musi on być uznany za selektywny w zakresie, w jakim sprzyja niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów.
- (81) Zgodnie z utrwaloną interpretacją selektywności w orzecznictwie środek jest selektywny, jeżeli „ma on za zadanie zwolnić te przedsiębiorstwa z opłat finansowych wynikających ze zwykłego stosowania ogólnego systemu obowiązkowych danin narzuconych prawem.”<sup>(32)</sup> Wynika z tego, że środek jest selektywny, jeżeli stanowi odejście od stosowania ogólnych ram podatkowych.

<sup>(30)</sup> Zob. motywy 15 i 16 powyżej.

<sup>(31)</sup> Sprawa 30/59 *De Gezamenlijke Steenkolenmijnen in Limburg przeciwko Wysokiej Władzy Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali* [1961] Rec. 3, s. 19.

<sup>(32)</sup> Sprawa 173/73 *Republika Włosa przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich* [1974] Rec. 709, Streszczenie nr 3.



Zgodnie z istniejącym orzecznictwem należy ocenić, czy dany środek sprzyja niektórym przedsiębiorstwom w stosunku do innych przedsiębiorstw, których sytuacja prawna i faktyczna jest porównywalna w świetle celu omawianego systemu<sup>(33)</sup>.

- (82) Zgodnie z orzecznictwem, jeżeli uznaje się, że dany środek odbiega od ogólnego systemu podatkowego, musi zostać przeanalizowany, aby określić, czy rozróżnienie to wynika z charakteru lub ogólnych zasad systemu podatkowego, którego jest częścią<sup>(34)</sup>. Innymi słowy kwestia dotyczy tego, czy dany środek, który wydaje się *prima facie* selektywny, jest uzasadniony w świetle logiki systemu podatkowego<sup>(35)</sup>.

#### System odniesienia

- (83) W przedmiotowej sprawie jako system odniesienia powinien być system podatkowy dotyczący działalności w zakresie gier hazardowych w Danii. Ustawa w sprawie podatków od gier hazardowych ma na celu uregulowanie płatności podatków z tytułu wszystkich gier hazardowych oferowanych lub organizowanych w Danii, niezależnie od tego, czy jest to działalność internetowa czy stacjonarna. Dlatego też przedmiotowy środek (tj. odmienne traktowanie pod względem podatkowym sprzyjające działalności w zakresie gier hazardowych oferowanych w internecie) należy ocenić w odniesieniu do tego podatkowego systemu odniesienia.

#### Odejście od ogólnego systemu podatkowego

- (84) Ponieważ zgłoszona ustawa przewiduje, że posiadacze zezwolenia na świadczenie gier w kasynach internetowych podlegają podatkowi w wysokości 20 % przychodów z gier brutto, podczas gdy posiadacze zezwolenia na świadczenie gier w kasynach stacjonarnych podlegają podatkowi podstawowemu w wysokości 45 % przychodów z gier brutto oraz dodatkowej opłacie w wysokości do 30 % przychodów z gier brutto, powstaje pytanie, czy operatorów internetowych i stacjonarnych gier hazardowych, którzy podlegają różnemu opodatkowaniu, należy traktować jako porównywalnych pod względem prawnym i faktycznym.
- (85) W tym względzie władze duńskie konsekwentnie twierdzą, że działalność w zakresie internetowych i stacjonarnych gier hazardowych nie jest prawnie i faktycznie porównywalna pod względem platform, kosztów, marży finansowych, doświadczenia społecznego, dostawców czy produktów.

<sup>(33)</sup> Sprawa C-88/03 *Republika Portugalska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich* [2006] Zb.Orz. I-7115, pkt 54; Sprawa C-172/03 *Wolfgang Heiser przeciwko Finanzamt Innsbruck* [2005] Zb.Orz. I-1627, pkt 40; Sprawa C-169/08 *Presidente del Consiglio dei Ministri przeciwko Regione Sardegna* [2009] Zb.Orz. I-10821, pkt 61.

<sup>(34)</sup> Sprawa C-487/06 P *British Aggregates przeciwko Komisji* [2008] Zb.Orz.-10515, pkt 83.

<sup>(35)</sup> Sprawa 173/73 *Republika Włosa przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich* [1974] Rec. 709, pkt 15; Obwieszczenie Komisji w sprawie stosowania reguł pomocy publicznej do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej, Dz.U. C 384 z 10.12.1998, pkt 23.

- (86) Ponadto, podobnie jak pozostałe zainteresowane strony, władze duńskie podkreśliły znaczącą różnicę pomiędzy tymi dwiema kategoriami operatorów poprzez odwołanie się do zacieklej konkurencji, przed jaką stoją kasyna internetowe, przy braku konkurencji w przypadku operatorów stacjonarnych.

- (87) Pomimo szeregu obiektywnych różnic między operatorami internetowych i stacjonarnych gier hazardowych (na przykład obecność fizyczna w przeciwieństwie do obecności w internecie), Komisja uważa, że wspomniane wyżej różnice między kasynami internetowymi i stacjonarnymi nie są wystarczające dla ustanowienia zasadniczego i decydującego rozróżnienia prawnego i faktycznego między tymi dwoma rodzajami przedsiębiorstw.

- (88) W tym względzie Komisja zwraca uwagę, że gry oferowane przez operatorów stacjonarnych i internetowych gier hazardowych są równoważne. Gry oferowane przez operatorów internetowych i stacjonarnych – w tym ruletka, bakarat, punto banco, blackjack, poker oraz gry na automatach do gry – stanowią część tej samej działalności w zakresie gier hazardowych, niezależnie od ich internetowej czy stacjonarnej lokalizacji. Co więcej z technicznego punktu widzenia, gry hazardowe oferowane w internecie oraz w miejscach stacjonarnych wydają się porównywalne pod względem platform technologicznych, formatów i parametrów.

- (89) Pod tym względem Komisja uważa, że jeżeli chodzi o opodatkowanie działalności w zakresie gier hazardowych, gry hazardowe oferowane w internecie jawią się jako kolejny kanał dystrybucji podobnego rodzaju gier. Na poparcie tego stanowiska Komisja zwraca uwagę na ogromne wysiłki poczynione przez internetowe kasyna zmierzające do imitowania kasyn stacjonarnych w taki sposób, aby gracze internetowi czuli się, jak gdyby grali w warunkach kasyna stacjonarnego, a nie w środowisku wirtualnym.

- (90) Na poparcie swojego poglądu, że internetowe i stacjonarne gry hazardowe nie są działalnością prawnie i faktycznie porównywalną, władze duńskie przywołały, między innymi, decyzję brytyjskiego urzędu ochrony konkurencji i konsumentów, w której rozróżnia się agencje przyjmujące zakłady posiadające zezwolenie, z jednej strony, oraz zakłady telefoniczne lub internetowe, z drugiej strony<sup>(36)</sup>. Ten przykład jest jednak sprzeczny ze stanowiskiem władz duńskich, że zakłady w internecie i poza internetem to identyczne usługi<sup>(37)</sup>. W tym względzie sprzeczne jest również to, że władze duńskie uznają usługi w zakresie zakładów w internecie i poza internetem za podobną działalność i w pod względem podatkowym traktują je w ten sam sposób, jednocześnie uznając inne rodzaje działalności w zakresie internetowych i stacjonarnych gier hazardowych jako działalności odmienne podlegające różnym stawkom podatkowym.

<sup>(36)</sup> Zob. przypis 28.

<sup>(37)</sup> Artykuł 6 ustawy w sprawie podatków od gier hazardowych.

- (91) Władze duńskie oparły się również na decyzji Candover-Cinven-Gala<sup>(38)</sup>, zgodnie z którą automaty do gry (automaty do gry w jackpota, automaty na żetony oraz automaty z wygranymi pieniężnymi lub automaty z nagrodami) stanowią niezależny rynek produktowy<sup>(39)</sup>. Jednak choć decyzja ta nie dotyczyła stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa ani kwestii selektywności, należy zauważyć, że chociaż w decyzji tej stwierdza się, że „automaty do gry (automaty do gry w jackpota, automaty na żetony oraz automaty z wygranymi pieniężnymi lub automaty z nagrodami) stanowią niezależny rynek produktowy, stwierdza się również, że można je uznawać za zintegrowane w pakiecie gier hazardowych w odpowiednich miejscach, w których są zlokalizowane, tj. w kasynach, klubach bingo, salonach, pubach, agencjach przyjmujących zakłady itp.”<sup>(40)</sup>.
- (92) Wskazywane różnice profili społeczno-ekonomicznych konsumentów, zagrożeń związanych z uzależnieniem czy ewolucji rynku również nie wykazują w sposób wystarczający, że internetowe i stacjonarne gry hazardowe stanowią dwa różne rodzaje działalności, które nie są prawnie i faktycznie porównywalne. Niektóre z analiz, które opierały się w równym stopniu na władzach duńskich, co na skarżących, zawierają wystarczające ustalenia na poparcie przeciwnych wniosków. Dlatego odnosząc się do badań Komisji dotyczących usług w zakresie gier hazardowych w obrębie rynku wewnętrznego z 2006 r.<sup>(41)</sup>, władze duńskie twierdzą, że badania te pokazują raczej, że rynki internetowy i stacjonarny są oddzielne<sup>(42)</sup>. Z drugiej strony to samo sprawozdanie jest cytowane przez niektóre zainteresowane strony<sup>(43)</sup> w celu wykazania, że rynku gier hazardowych oferowanych w internecie nie należy traktować jako nowego rynku, ale raczej jako etap rozwoju jednego rynku gier hazardowych, charakteryzujący się powstawaniem nowych hybrydowych miejsc do gry<sup>(44)</sup>.
- (93) Podobnie, sprzeczne stwierdzenia można znaleźć w opracowaniu przygotowanym przez duńskie Krajowe Centrum Badań Społecznych<sup>(45)</sup>, które cytują władze duńskie oraz skarżący. Podczas gdy władze duńskie twierdzą, że gracze w kasynach stacjonarnych różnią się od graczy w kasynach internetowych wiekiem, płcią i poziomem wykształcenia, skarżący, opierając się na tych samych badaniach, wyciągają przeciwny wniosek, twierdząc, że badania pokazują, iż nie istnieją żadne zasadnicze różnice w profilach konsumentów grających w kasynach stacjonarnych i internetowych. Ich zdaniem opracowanie pokazuje, że gracze grający w gry zarówno w kasynach stacjonarnych, jak i internetowych to zwykle ci sami młodzi mężczyźni w wieku od 18 do 24 lat<sup>(46)</sup>.
- (94) Wobec powyższego Komisja stwierdza, że kasyna internetowe i stacjonarne należy postrzegać jako prawnie i faktycznie porównywalne. Internetowe i stacjonarne gry hazardowe stwarzają te same zagrożenia, a zgłoszony środek dotyczy zarówno internetowych, jak i stacjonarnych gier hazardowych. Przedmiotowy środek wprowadza różne obciążenia podatkowe, sprzyjając operatorom gier hazardowych oferowanych w internecie ze szkodą kasyn stacjonarnych. Wynika z tego, że oceniany środek należy uznać *prima facie* za selektywny w rozumieniu art. 107 TFUE, gdyż stanowi odejście od ogólnego systemu podatkowego.
- Uzasadnienie logiką systemu podatkowego
- (95) To, czy środek, który wydaje się *prima facie* selektywny można uzasadnić charakterem i ogólnymi zasadami systemu, należy oceniać w świetle istniejącego orzecznictwa. Uzasadniając selektywność środka, można opierać się na przewodnich zasadach bądź racjonalnych przesłankach systemu podatkowego.
- (96) W tym względzie władze duńskie twierdziły, że, uwzględniając specyfikę przedmiotowej branży, zróżnicowanie obciążeń podatkowych na korzyść operatorów gier hazardowych oferowanych w internecie stanowi jedyny sposób zapewnienia efektywności systemu podatkowego. Ustanowienie wyższej stawki podatkowej zniechęcałoby operatorów gier hazardowych oferowanych w internecie do ubiegania się o duńskie zezwolenie, podczas gdy wprowadzenie mniejszego obciążenia podatkowego dla wszystkich zainteresowanych operatorów byłoby sprzeczne z ogólnym celem zmierzającym do utrzymania gier hazardowych na rozsądnym poziomie.
- (97) Władze duńskie utrzymywały również, że zdolność płatnicza operatorów gier hazardowych oferowanych w internecie, która jest podobno niższa od zdolności operatorów kasyn stacjonarnych, uzasadnia różne stawki podatkowe dla tych dwóch kategorii operatorów.
- (98) W świetle powyższych argumentów Komisja przypomina, że zgodnie z orzecznictwem<sup>(47)</sup> oraz obwieszczeniem Komisji w sprawie stosowania reguł pomocy publicznej do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej<sup>(48)</sup>, państwo członkowskie musi ustalić, czy analizowany środek wynika z podstawowych lub przewodnich zasad systemu. Uzasadnienie oparte na charakterze lub ogólnej strukturze przedmiotowego systemu podatkowego stanowi wyjątek od zasady, że pomoc państwa jest zabroniona. Uzasadnienie takie podlega zatem ścisłej interpretacji<sup>(49)</sup>.

<sup>(38)</sup> Zob. pkt 64 powyżej.

<sup>(39)</sup> Zob. przypis 26.

<sup>(40)</sup> Ibid.

<sup>(41)</sup> Szwajcarski Instytut Prawa Porównawczego, Badania dotyczące usług w zakresie gier hazardowych w obrębie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, 2006 r.

<sup>(42)</sup> Zob. odpowiedzi na wniosek o udzielenie informacji przesłany przez władze duńskie, 20 października 2010 r., pkt 2.10; Uwagi przesłane przez władze duńskie, 14 stycznia 2011 r., s. 9, pkt 42.

<sup>(43)</sup> Zob. uwagi duńskiego stowarzyszenia przedstawicieli branży automatów rozrywkowych oraz Royal Casino, przesłane dnia 18 lutego 2011 r., s. 1.

<sup>(44)</sup> Ibid., s. 1403.

<sup>(45)</sup> Opracowanie autorstwa Socialforskningsinstituttet (Krajowego Centrum Badań Społecznych), 2007 r.

<sup>(46)</sup> Zob. na przykład uwagi przesłane przez dziewięć greckich kasyn, 21 lutego 2011 r., s. 18.

<sup>(47)</sup> Sprawa 173/73 Republika Włosa przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich [1974] Rec. 709, pkt 15.

<sup>(48)</sup> Obwieszczenie Komisji w sprawie stosowania reguł pomocy publicznej do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej, Dz.U. C 384 z 10.12.1998, pkt 23.

<sup>(49)</sup> Sprawy połączone T-127/99, T-129/99 i T-148/99 Diputación Foral de Álava i inni przeciwko Komisji [2002] Rec. II-1275, pkt 250.

(99) W konsekwencji obowiązkiem władz duńskich jest udowodnienie, iż przedmiotowy środek podatkowy jest uzasadniony logiką systemu podatkowego. Władze duńskie nie przedstawiły jednak wystarczających i przekonujących dowodów na poparcie swojego twierdzenia, że obniżenie stawki podatkowej dla danego segmentu (operatorzy internetowi) szerszej kategorii (operatorzy gier hazardowych) będące sposobem na zagwarantowanie, aby ci pierwsi ubiegali się o zezwolenie, wynika z zasad i logiki leżących u podstaw ich systemu podatkowego. W szczególności cel polegający na przyciągnięciu zagranicznych operatorów usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w internecie w Danii i podporządkowanie ich duńskim przepisom należy traktować jako cel polityki publicznej wykraczający poza logikę systemu podatkowego.

(100) Podobnie w odniesieniu do rzekomej niższej zdolności płatniczej operatorów gier hazardowych oferowanych w internecie władze duńskie nie ustaliły, że istnieje różnica rentowności w działalności w zakresie internetowych i stacjonarnych kasyn, która uzasadniałaby zróżnicowanie obciążeń podatkowych. Władze duńskie nie wykazały też, że zdolność płatnicza jest zasadą zakorzenioną w ich systemie bezpośredniego opodatkowania działalności gospodarczej, którą można byłoby zastosować w przedmiotowej sprawie jako uzasadnianie zróżnicowania obciążeń podatkowych kasyn internetowych i stacjonarnych.

(101) Z powyższego wynika, że Komisja nie uważa, aby selektywność zgłoszonej ustawy była uzasadniona w świetle logiki systemu podatkowego.

#### 7.1.5. Wniosek

(102) Wobec powyższego Komisja uznaje, że kryteria określone w art. 107 ust. 1 TFUE są spełnione oraz że środek nakładający na gry hazardowe oferowane w internecie niższą stawką podatkową stanowi pomoc państwa dla operatorów usług w zakresie gier hazardowych w internecie mających siedzibę w Danii.

### 7.2. Zgodność środka z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE

(103) W art. 107 ust. 2 i 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej określa się przepisy przewidujące, kiedy niektóre środki pomocy są zgodne z rynkiem wewnętrznym oraz jakie rodzaje pomocy można uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym.

(104) Komisja uważa, że przedmiotowy środek można uznać za zgodny z rynkiem wewnętrznym poprzez zastosowanie odstępstwa przewidzianego w art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, który dopuszcza „...pomoc przeznaczoną na ułatwienie rozwoju niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych, o ile nie zmienia warunków wymiany handlowej w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem”.

(105) Komisja zwraca uwagę, że środek nie mieści się w ramach istniejących wytycznych dotyczących zastosowania art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Musi więc być oceniany bezpośrednio w świetle tego zapisu Traktatu. Aby być zgodnym z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE, dany środek musi zmierzać do celu wspólnego interesu w niezbędny i proporcjonalny sposób. Oceniając zgodność danego środka z rynkiem wewnętrznym, Komisja ocenia jego pozytywne wpływy na osiągnięcie celu wspólnego interesu na tle potencjalnie negatywnych skutków ubocznych, takich jak zakłócenie wymiany handlowej i konkurencji. Test ten opiera się na badaniu składającym się z trzech etapów. Pierwsze dwa etapy dotyczą pozytywnych skutków pomocy państwa, a trzeci etap dotyczy negatywnych skutków i wynikłego bilansu skutków pozytywnych i negatywnych<sup>(50)</sup>. Test jest skonstruowany w następujący sposób:

1) Czy środek pomocy ma dobrze zdefiniowany cel wspólnego interesu?

2) Czy pomoc jest dobrze dobrana w odniesieniu do osiągnięcia celu wspólnego interesu, tj. czy proponowana pomoc trafia w nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku lub inny cel? W szczególności:

a) Czy środek pomocy jest odpowiednim instrumentem, tj. czy są inne, lepiej dopasowane instrumenty?

b) Czy występuje efekt zachęty, tj. czy pomoc powoduje zmianę zachowań potencjalnych beneficjentów?

c) Czy środek pomocy jest proporcjonalny, tj. czy tę samą zmianę zachowań można uzyskać przy użyciu mniejszej ilości pomocy?

3) Czy zakłócenia konkurencji i wpływ na wymianę handlową są ograniczone, tak że ogólny bilans jest dodatni?

#### 7.2.1. Cel wspólnego interesu

(106) Władze duńskie wyjaśniły, że zdecydowały się rozpocząć reformę istniejącego prawodawstwa w zakresie gier hazardowych i zakładów w celu zastąpienia systemu monopolowego systemem regulowanym i częściowo zliberalizowanym. Liberalizację uznano za niezbędną, aby między innymi dostosować przepisy do prawa UE w następstwie wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i wydania uzasadnionej opinii dnia 23 marca 2007 r.<sup>(51)</sup>, oraz aby zareagować na zagrożenie, jakie stwarzają nielegalne usługi w zakresie gier hazardowych w internecie świadczone przez operatorów usług w zakresie gier hazardowych zlokalizowanych w innych państwach.

<sup>(50)</sup> W tym względzie, zob. Plan działań w zakresie pomocy państwa – mniejsza i lepiej ukierunkowana pomoc państwa: mapa drogowa reformy pomocy państwa na lata 2005–2009, COM(2005) 107 wersja ostateczna.

<sup>(51)</sup> Zob. przypis 6.

- (107) Do tej pory duńska branża gier hazardowych była w zasadzie monopolem państwowym, gdyż wydano tylko jedno zezwolenie przedsiębiorstwu kontrolowanemu przez państwo – „Danske Spil A/S”. Pomimo ram prawnych zakazujących zagranicznym operatorom gier hazardowych oferowanych w internecie wprowadzania swoich usług do obrotu wśród konsumentów zamieszkałych w Danii wielu operatorów gier hazardowych oferowanych w internecie, mających siedzibę w innych państwach członkowskich oraz również w państwach trzecich, oferuje swoje usługi za pośrednictwem kanałów telewizji satelitarnej transmitowanych ze Zjednoczonego Królestwa. Władze duńskie stwierdziły w swoim zgłoszeniu, że nie mogą w praktyce egzekwować zakazu wobec innych operatorów usług w zakresie gier hazardowych wprowadzających swe usługi do obrotu w Danii ze względu na duńskie postępowanie sądowe, w którym utrzymywano, że obecny duński monopol w zakresie gier hazardowych stanowi ograniczenie swobodnego przepływu usług. W konsekwencji trwała niezadowolająca sytuacja, w której legalność istniejącego monopolu podważano nie tylko w postępowaniach administracyjnych i prawnych, ale również poprzez bezpośrednie świadczenie usług w zakresie gier hazardowych w internecie przez operatorów nieposiadających zezwolenia, a mających siedzibę pod inną jurysdykcją.
- (108) Zgodnie z uzasadnieniem towarzyszącym ustawie o grach proces liberalizacji uzasadniono odniesieniem do ostatnich zmian technologicznych, co oznacza, że Dania jest teraz częścią globalnej społeczności informacyjnej, w której konsumenci mają dostęp do szerokiego wachlarza usług świadczonych przez operatorów objętych różnymi jurysdykcjami. W ciągu ostatnich dziesięciu lat gry hazardowe stały się znaczącym produktem sprzedaży w internecie, szczególnie po wprowadzeniu internetowego pokera. Internet dał obywatelom Danii możliwość porównania produktów i asortymentu produktów Danske Spil z produktami oferowanymi przez operatorów gier hazardowych w internecie mających siedzibę w Zjednoczonym Królestwie, na Maltcie, Gibraltarze i w innych państwach. W ostatnich latach gwałtownie wzrastająca liczba Duńczyków zaczęła grać z międzynarodowymi operatorami gier hazardowych. Jak wyjaśniają władze duńskie, rządu obawiał się, że oferowanie gier hazardowych, jeżeli nie jest regulowane i skutecznie kontrolowane, może się wiązać z negatywnymi skutkami dla społeczeństwa w postaci przestępczości i naruszenia porządku publicznego oraz może powodować, iż osoby szczególnie podatne na ryzyko będą się uzależniały od gier hazardowych. Jednocześnie powoli spadają zyski Danske Spil. Dlatego też władze duńskie musiały być uzyskać zdolność regulowania i kontrolowania gier hazardowych oferowanych obywatelom duńskim, tak aby skanalizować gry hazardowe w kontrolowane ramy, a tym samym zapobiegać negatywnym konsekwencjom dla społeczeństwa.
- (109) W tym kontekście Komisja przypomina, że branża gier hazardowych nigdy nie podlegała jakiegokolwiek harmonizacji w ramach Unii Europejskiej. Na mocy art. 2 dyrektywy usługowej gry hazardowe są nawet jednoznacznie wyłączone z zakresu tej dyrektywy<sup>(52)</sup>. Jednak, pomimo braku jakiegokolwiek prawodawstwa wtórnego w tym zakresie, transgraniczna działalność w zakresie gier hazardowych może podlegać podstawowym swobodom ustanowionym w Traktacie, a mianowicie swobodzie przedsiębiorczości (art. 49 TFUE) oraz swobodzie świadczenia usług (art. 56 TFUE).
- (110) W zasadzie w art. 59 TFUE wymaga się zniesienia wszelkich ograniczeń w swobodzie świadczenia usług, nawet jeśli ograniczenia te są stosowane bez różnicy w stosunku do krajowych usługodawców i do usługodawców z innych państw członkowskich, jeżeli ograniczenia te mogą wiązać się z zakazem, utrudnieniem lub zmniejszeniem atrakcyjności działalności usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, w którym zgodnie z przepisami świadczy on takie same usługi<sup>(53)</sup>. Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem prawodawstwo państwa członkowskiego zabraniające usługodawcom z siedzibą w innych państwach członkowskich oferowania usług na obszarze tego pierwszego państwa członkowskiego za pośrednictwem internetu stanowi ograniczenie w swobodzie świadczenia usług zapisanej w art. 56 TFUE<sup>(54)</sup>. Co więcej swoboda świadczenia usług ma służyć zarówno usługodawcom, jak i odbiorcom usług<sup>(55)</sup>.
- (111) W przedmiotowej sprawie chociaż świadczenie usług w zakresie gier hazardowych mieści się przede wszystkim w ramach podstawowej swobody przewidzianej w art. 56 TFUE, prawo duńskie ma również wpływ na swobodę przedsiębiorczości. Na mocy art. 27 ustawy o grach, Dania wymaga, aby operatorzy gier hazardowych oferowanych w internecie albo mieli siedzibę w Danii albo, jeżeli są rezydentami innego państwa członkowskiego UE lub EOG, wyznaczyli upoważnionego przedstawiciela. Uzasadnienia ograniczeń są te same dla swobody przedsiębiorczości, co dla swobody świadczenia usług.
- (112) Ograniczenia w tych podstawowych swobodach są dopuszczalne jedynie jako wyjątkowe środki jednoznacznie przewidziane w art. 52 TFUE lub uzasadnione, zgodnie z orzecznictwem Trybunału, z przyczyn związanych z nadrzędnym interesem ogólnym. W art. 52 ust. 1 TFUE dopuszcza się ograniczenia uzasadnione na gruncie porządku publicznego („ordre public”), bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.
- (113) Jeżeli chodzi o działalność w zakresie gier hazardowych, Trybunał Sprawiedliwości Trybunał, w swoich orzeczeniach, uznał kilka przyczyn uzasadniających nadrzędny interes ogólny; na przykład ochrona konsumentów oraz zapobieganie oszustwom i procederowi zachęcania do nadmiernego wydawania pieniędzy na gry hazardowe, jak również ogólna potrzeba zachowania porządku publicznego. W tym kontekście czynniki moralne, religijne i kulturowe, jak również moralnie i finansowo szkodliwe skutki dla osób fizycznych i społeczeństwa

<sup>(52)</sup> Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 36.

<sup>(53)</sup> Sprawa C-76/90 *Säger* [1991] Rec. I-4221, pkt 12; Sprawa C-58/98 *Corsten* [2000] Rec. I-7919, pkt 33.

<sup>(54)</sup> Sprawa C-243/01 *Gambelli* [2003] Rec. I-13031, pkt 54.

<sup>(55)</sup> Sprawy połączone 286/82 i 26/83 *Luisi and Carbone* [1984] Rec. 377, pkt 16.

związane z grami hazardowymi i zakładami, mogą uzasadniać obecność marginesu swobody władz krajowych umożliwiającej im ustalenie, czego wymaga ochrona konsumentów i utrzymanie porządku publicznego. Wynika z tego, że ograniczenia muszą w każdym razie być uzasadnione bezwzględными wymogami leżącymi w interesie ogólnym, muszą być odpowiednie dla osiągnięcia zamierzonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co niezbędne, aby go osiągnąć. Muszą być również stosowane bez dyskryminacji<sup>(56)</sup>.

(114) Należy jednak zauważyć, że utrata dochodów podatkowych nie jest jedną z przyczyn wymienionych w art. 52 TFUE ani nie jest przyjęta w orzecznictwie<sup>(57)</sup>, a zatem nie może być uznana za nadrzędny interes ogólny, na który można byłoby się powołać, uzasadniając środek, który jest w zasadzie sprzeczny z jedną z podstawowych swobód.

(115) Konkretnie w odniesieniu do uzasadnienia ograniczeń w zakresie oferowania transgranicznych gier hazardowych, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, co następuje<sup>(58)</sup>:

„57. W tym zakresie [...] należy również zauważyć, że uregulowanie gier liczbowych stanowi część dziedziny, w której pomiędzy państwami członkowskimi istnieją znaczne rozbieżności dotyczące wartości moralnych, religijnych i kulturalnych. W braku harmonizacji wspólnotowej w tym zakresie do każdego państwa członkowskiego z osobna należy ocena w tych dziedzinach według własnej skali wartości wymogów związanych z ochroną danych.

58. Sama okoliczność, iż dane państwo wybiera odmienny system ochrony niż przyjęty przez inne państwo członkowskie, nie może mieć wpływu na ocenę niezbędnego i proporcjonalnego charakteru przepisów przyjętych w tej dziedzinie. Przepisy te powinny być jedynie ocenione z uwzględnieniem celów zakładanych przez właściwe organy zainteresowanego państwa członkowskiego oraz zapewnienia zamierzonego poziomu ochrony.

59. W związku z tym państwa członkowskie korzystają ze swobody w ustalaniu celów ich polityki w dziedzinie gier losowych i w razie potrzeby szczegółowego określenia poziomu ochrony, do którego dążą. Niemniej jednak nakładane przez nie ograni-

czenia muszą spełniać przesłanki wynikające z orzecznictwa Trybunału w zakresie ich proporcjonalności (Placanica i in., pkt 48).

[...]

69. W tym zakresie należy przypomnieć, że sektor gier losowych oferowanych przez Internet nie jest przedmiotem harmonizacji wspólnotowej. Państwo członkowskie jest więc uprawnione do stwierdzenia, że sama tylko okoliczność, iż podmiot [...] oferuje zgodnie z prawem usługi z tego sektora przez Internet w innym państwie członkowskim, w którym ma siedzibę i w którym zasadniczo podlega już wymogom prawnym i kontroli ze strony właściwych organów tego państwa członkowskiego, nie może być uznana za wystarczającą gwarancję ochrony krajowych konsumentów przed niebezpieczeństwem oszustwa i przestępczości w świetle trudności, jakie mogą napotkać w tym kontekście organy państwa członkowskiego siedziby przy ocenie profesjonalnych walorów i prawości takiego podmiotu.

70. Ponadto z powodu braku bezpośredniego kontaktu pomiędzy konsumentem a podmiotem prowadzącym gry, gry losowe dostępne przez Internet wiążą się z innym i bardziej znaczącym ryzykiem w porównaniu do tradycyjnego rynku takich gier, jeżeli chodzi o ewentualne oszustwa popełnione przez podmioty prowadzące te gry wobec konsumentów.”.

(116) W jednym z ostatnich orzeczeń Trybunał odniósł się również szczegółowo do zagrożeń związanych z grami hazardowymi oferowanymi w internecie<sup>(59)</sup>:

„103. Należy zauważyć, że w stosunku do tradycyjnego rynku takich gier, szczególne cechy gier losowych oferowanych za pośrednictwem Internetu mogą w ten sam sposób okazać się źródłem innego i bardziej znaczącego ryzyka w zakresie ochrony konsumentów, a w szczególności małoletnich i osób mających szczególne skłonności do gry lub u których mogą wystąpić takie skłonności. Ponadto wspomniany wcześniej brak bezpośredniego kontaktu między konsumentem a podmiotem prowadzącym gry, szczególna łatwość i stały dostęp do gier oferowanych za pośrednictwem Internetu, a także zakres oraz potencjalnie duża częstotliwość takiej oferty o charakterze międzynarodowym w środowisku, które charakteryzuje ponadto izolacja gracza, anonimowość i brak kontroli społecznej, stanowią liczne czynniki mogące sprzyjać rozwojowi uzależnienia od gier i nadmiernym wydatkom związanymi z grami, jak też w rezultacie spowodować natężenie związanych z tym negatywnych skutków społecznych i moralnych, wskazywanych w utrwalonym orzecznictwie.

<sup>(56)</sup> Zob. sprawa C-243/01 *Gambelli* [2003] Rec. I-13031, pkt 63-65 oraz sprawy połączone C-338/04, C-359/04 i C-360/04 *Placanica i inni* [2007] Zb.Orz. I-1891, pkt 46-49.

<sup>(57)</sup> Sprawa C-446/03 *Marks & Spencer* [2005] Zb.Orz. I-10837, pkt 44; sprawa C-319/02 *Manninen* [2004] Zb.Orz. I-7477, pkt 49 oraz cytowane orzecznictwo. Jeżeli chodzi o ograniczenia w działalności w zakresie gier hazardowych, zob. sprawa C-243/01 *Gambelli* [2003] Rec. I-13031, pkt 61 i 62.

<sup>(58)</sup> Sprawa C-42/07 *Liga Portuguesa de Futebol Profissional*, [2009] Zb.Orz. I-10447, pkt 57 ff.

<sup>(59)</sup> Sprawa C-46/08 *Carmen Media Group* [2009] jeszcze niepublikowana, pkt 103.

104. Ponadto należy zauważyć, że z uwagi na uprawnienia dyskrecjonalne przysługujące państwom członkowskim w zakresie określenia poziomu ochrony konsumentów i porządku społecznego w sektorze gier losowych, nie jest wymagane, w świetle kryterium proporcjonalności, aby środek ograniczający ustanowiony przez władze państwa członkowskiego odpowiadał koncepcji wspólnej dla wszystkich państw członkowskich, jeżeli chodzi o sposoby ochrony określonego uzasadnionego interesu (zob. analogicznie wyrok z dnia 28 kwietnia 2009 r. w sprawie C-518/06 Komisja przeciwko Włochom, Zb.Orz. s. I-3491, pkt 83, 84).
105. W świetle ogółu powyższych uwag należy uznać, że środek w postaci zakazu wszelkiej oferty gier losowych za pośrednictwem Internetu może co do zasady być uznany za odpowiedni do osiągnięcia zgodnych z prawem celów obejmujących przeciwdziałanie zachętom do nadmiernych wydatków związanych z grami i zwalczanie uzależnienia od gier, a także ochronę małoletnich, nawet jeśli oferowanie takich gier jest dozwolone za pośrednictwem bardziej tradycyjnych środków.”.
- (117) Brak harmonizacji w zakresie gier hazardowych oraz różne podejścia państw członkowskich do zakresu dopuszczonych gier oraz operatorów upoważnionych do ich oferowania rysuje obraz bardzo rozdrobnionego rynku wewnętrznego usług w zakresie transgranicznych gier hazardowych. Podczas gdy niektóre państwa członkowskie ograniczają lub wręcz zakazują oferowania niektórych gier losowych, inne państwa wybrały bardziej otwarte rynki. W związku ze wzrostem oferty usług w zakresie gier hazardowych w internecie wiele państw członkowskich dokonało też niedawno przeglądu swojego prawodawstwa w zakresie gier hazardowych lub znajduje się w trakcie tego procesu.
- (118) Władze duńskie nie przedstawiły szczegółowych danych liczbowych dotyczących wielkości nielegalnej działalności w zakresie gier hazardowych z udziałem rezydentów Danii, wskazały jednak, że rozwój nieregulowanej branży gier hazardowych oferowanych w internecie stanowi zjawisko niepokojące ze społecznego punktu widzenia.
- (119) Trend ten potwierdza zielona księga Komisji Europejskiej z marca 2011 r.<sup>(60)</sup>. W towarzyszącym jej dokumencie roboczym służb Komisji podaje się, że całkowite przychody z gier brutto w przypadku oferowanych w internecie gier hazardowych w Danii wyniosły 250 milionów EUR w 2008 r., z czego 14 % (tj. 34 miliony EUR) przypadło na gry w kasynie, a 22 % (tj. 56 milionów EUR) na pokera<sup>(61)</sup>. Z definicji zarówno gry w kasynie internetowym, jak i internetowy poker stanowią działalność zabronioną.
- (120) Oczekuje się, że liczby te wzrosną. W zielonej księdze podaje się, że gry hazardowe oferowane w internecie są najszybciej rozwijającym się segmentem rynku gier hazardowych, odpowiadającym za 7,5 % rocznych dochodów całego rynku gier hazardowych w 2008 r. (UE-27), a oczekuje się, że do 2013 r. wielkość tego rynku podwoi się<sup>(62)</sup>. Po drugie szacuje się, że odsetek krajowej konsumpcji gier hazardowych przypadający na gry hazardowe oferowane w internecie wynosi dla Danii 21,9 %, co jest drugą pod względem wielkości wartością na obszarze UE, dla której średnia wynosi 7,5 %<sup>(63)</sup>.
- (121) Uwzględniając wspomniane wyżej orzecznictwo, jak również ogólną charakterystykę rynku gier hazardowych w UE, Komisja przyjmuje stanowisko, że argumenty przytaczane przez władze duńskie w celu uzasadnienia przyjęcia zgłoszonego środka są dobrze umotywowane. W szczególności Komisja ma świadomość specyfiki przedmiotowej działalności – internetowe gry hazardowe oferowane przez Internet przekształciły tę branżę, tworząc globalny rynek, w którym zatarły się fizyczne granice. W tym kontekście, jak czytamy w zielonej księdze z 2011 r.<sup>(64)</sup>, Komisja zwraca również uwagę na potrzebę kontroli branży gier hazardowych oferowanych w internecie w celu zapobieżenia negatywnym skutkom, jakie gry hazardowe oferowane w internecie mogą mieć dla konsumentów. Oprócz ogromnego zagrożenia związanego z uzależnieniem od gier hazardowych oferowanych w internecie, które rozpoznano w różnych badaniach społecznych<sup>(65)</sup>, szczególną uwagę należy zwrócić na osoby małoletnie oraz inne osoby szczególnie podatne na ryzyko, w tym graczy o niskich dochodach, graczy wcześniej już uzależnionych od gier hazardowych oraz młodych dorosłych nieświadomych zagrożeń związanych z problemami wiążącymi się z grami hazardowymi. Aby chronić te kategorie potencjalnych graczy, państwa członkowskie powinny mieć kontrolować branżę gier hazardowych oferowanych w internecie, między innymi poprzez wprowadzanie ograniczeń wiekowych lub warunków udzielania zezwolenia, kontrolę systemów przetwarzania płatności oraz ograniczanie marketingu czy promocji gier hazardowych oferowanych w internecie.
- (122) Podjęta w Danii reforma, skutkująca przyjęciem zgłoszonej ustawy, jest zatem zgodna z celem zielonej księgi Komisji Europejskiej z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie „gier hazardowych oferowanych w Internecie w obrębie rynku wewnętrznego”, który miał przyczynić się do powstania ram prawnych w państwach członkowskich dla gier hazardowych oferowanych w Internecie, zapewnających większą pewność prawa wszystkim zainteresowanym stronom<sup>(66)</sup>. Zielona księga była odpowiedzią na konkluzje Rady z grudnia 2010 r., w których z zadowoleniem przyjęto zapowiedź przeprowadzenia przez Komisję Europejską szerokich konsultacji
- 
- <sup>(60)</sup> Komisja Europejska, Zielona księga w sprawie gier hazardowych oferowanych w Internecie w obrębie rynku wewnętrznego, COM(2011) 128 wersja ostateczna, s. 8.
- <sup>(61)</sup> Komisja Europejska, Zielona księga w sprawie gier hazardowych oferowanych w Internecie w obrębie rynku wewnętrznego, dokument roboczy Komisji SEC(2011) 321, s. 10.
- <sup>(62)</sup> Zob. przypis 60.
- <sup>(63)</sup> Komisja Europejska, Zielona księga w sprawie gier hazardowych oferowanych w Internecie w obrębie rynku wewnętrznego, dokument roboczy Komisji SEC(2011) 321, s. 9.
- <sup>(64)</sup> Komisja Europejska, Zielona księga w sprawie gier hazardowych oferowanych w Internecie w obrębie rynku wewnętrznego, COM(2011) 128 wersja ostateczna, s. 19.
- <sup>(65)</sup> Dalsze szczegółowe informacje na temat tych badań znajdują się w Zielonej księdze Komisji Europejskiej w sprawie gier hazardowych oferowanych w Internecie w obrębie rynku wewnętrznego, COM(2011) 128 wersja ostateczna, s. 19 ff.
- <sup>(66)</sup> Komisja Europejska, Zielona księga w sprawie gier hazardowych oferowanych w Internecie w obrębie rynku wewnętrznego, COM(2011) 128 wersja ostateczna, s. 7.

w sprawie gier hazardowych oferowanych w Internecie w obrębie rynku wewnętrznego, które miały umożliwić przeprowadzenie dogłębnej dyskusji na temat kwestii związanych w szczególności z grami hazardowymi oferowanymi w internecie<sup>(67)</sup>, oraz na rezolucję Parlamentu Europejskiego przyjętą 10 marca 2009 r., w której wezwano Komisję do przeanalizowania, w ścisłej współpracy z rządami krajowymi, gospodarczych i niegospodarczych skutków świadczenia transgranicznych usług w zakresie gier hazardowych<sup>(68)</sup>. Należy podkreślić, że reforma ustawodawcza realizowana zgłoszoną ustawą jest zgodna z celami popieranymi przez Komisję, które doprowadziły do wszczęcia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oraz przesłania uzasadnionej opinii władzom duńskim w marcu 2007 r.<sup>(69)</sup>

- (123) Z tych powodów Komisja uważa, że zgłoszona ustawa w sprawie podatków od gier hazardowych służy realizacji dobrze zdefiniowanego celu wspólnego interesu w zakresie, w jakim zliberalizuje rynek i umożliwi duńskim i zagranicznym operatorom gier hazardowych oferowanych w internecie świadczenie swoich usług na rzecz rezydentów Danii, przy zapewnieniu, że wypełnią oni niezbędne warunki do uzyskania zezwolenia od władz duńskich.

#### 7.2.2. Pomoc dobrze dobrana do pożądanego celu

- (124) Środek pomocy uznaje się za niezbędny i proporcjonalny, gdy stanowi on odpowiedni instrument do osiągnięcia zidentyfikowanego celu wspólnego interesu, gdy ma efekt zachęty dla beneficjentów i gdy nie wprowadza niepotrzebnych zakłóceń konkurencji.

#### Odpowiedni instrument

- (125) Rząd duński zdecydował się zliberalizować duński rynek gier hazardowych oferowanych w internecie i umożliwić wydanie nieograniczonej liczby zezwoleń na prowadzenie działalności internetowej. Wydanie takiego zezwolenia zależy jednak od szeregu warunków związanych między innymi z wiarygodnością zarządzających przedsiębiorstwem ubiegającym się o zezwolenie. Aby taka liberalizacja się udała, rząd duński zdecydował również o obniżeniu opodatkowania operatorów internetowych, pozostawiając na niezmiennym poziomie jedynie stawki podatkowe obowiązujące operatorów stacjonarnych gier hazardowych. W tym względzie skarżący utrzymywali, że obniżenie stawki podatkowej operatorów internetowych nie jest rozwiązaniem najwłaściwszym. Na przykład można byłoby zastosować blokowanie płatności i łączności (instrumenty wyodrębniające) dla osiągnięcia celów procesu liberalizacji bez potrzeby wprowadzania niższych stawek podatkowych dla operatorów internetowych. Zdaniem skarżących Dania mogła zatem wybrać egzekwowanie zakazu nielegalnych gier

hazardowych oferowanych w internecie, odwołując się do blokowania „płatności i łączności” (filtrowanie systemu nazewnictwa domen, blokowanie protokołów internetowych oraz blokowanie płatności) bądź ograniczenia liczby wydawanych zezwoleń.

- (126) W odniesieniu do stosowania „systemów blokujących”, w zielonej księdze Komisji stwierdza się, że skuteczność systemów blokujących zależy od ustalonych i aktualizowanych wykazów elementów, które mają być blokowane, a także skutecznych systemów oprogramowania. Jak wskazały jednak władze duńskie, jest rzeczą wątpliwą, czy owe systemy blokujące mogą dać spodziewane efekty, gdyż gracze internetowi mogą obejść blokadę internetową poprzez zmianę używanych „portów”, a zakazanie niektórych płatności mogłoby zablokować zupełnie legalne transakcje handlowe inne niż płatności związane z zakładami i wygranymi.
- (127) Jeżeli chodzi o możliwość wydawania ograniczonej liczby zezwoleń na działalność internetową, efekty zależą od ilości wydawanych zezwoleń. Jeżeli liczba jest ograniczona jedynie do kilku zezwoleń, niewielka liczba konkurentów ograniczy konkurencję i wpłynie na podaż, co może oznaczać wyższy koszt dla konsumentów, w postaci niższego wskaźnika wypłaty niż w przypadku nieograniczonej liczby zezwoleń. Ograniczona liczba zezwoleń ogranicza również różnorodność i jakość wyboru dostępnego dla konsumentów na rynku i zachęca producentów do mniejszego zaangażowania w reagowaniu na potrzeby i wymagania konsumentów<sup>(70)</sup>. Ograniczenie liczby zezwoleń powoduje również problemy dotyczące tego, według jakich kryteriów należy określać liczbę zezwoleń w sposób, który nie jest arbitralny; tego, jak i przez jakie instytucje monitorowane są wymogi uzyskiwania zezwoleń; oraz tego, jak rozwiązywany jest problem nielegalnej działalności, tj. kto podejmuje jakie środki przeciwko nielegalnie świadczonym usługom w zakresie gier hazardowych<sup>(71)</sup>.
- (128) Uwzględniając powyższe rozważania, Komisja uważa, że niższa stawka podatkowa obowiązująca działalność w zakresie gier hazardowych oferowanych w internecie jest odpowiednim instrumentem pozwalającym osiągnąć cele liberalizacji nowej ustawy o grach. Środek pomocy zagwarantuje, że operatorzy internetowi zamierzający świadczyć usługi w zakresie gier hazardowych rezydentom Danii będą ubiegać się o zezwolenie i stosować się do obowiązujących przepisów krajowych.

#### Efekt zachęty

- (129) Komisja uważa, że środek pomocy może powodować zmianę zachowań zagranicznych podmiotów świadczących usługi w zakresie gier hazardowych oferowanych w Internecie, gdyż niższa stawka podatkowa stanowi zachętę dla takich podmiotów do uzyskania zezwolenia w Danii, a tym samym po raz pierwszy legalnego świadczenia usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w internecie.

<sup>(67)</sup> Konkluzje w sprawie ram obowiązujących w sektorze gier hazardowych i zakładów w państwach członkowskich UE, przyjęte podczas 3057. posiedzenia Rady ds. Konkurencyjności w Brukseli, w dniu 10 grudnia 2010 r., dokument Rady 16884/10.

<sup>(68)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie gier losowych on-line (2008/2215(INI)); P6-2009-0097. Kwestie te obejmują reklamę i marketing oraz problem osób niepełnoletnich, działalności oszukańczej i przestępczej, a także integralności, odpowiedzialności społecznej, ochrony konsumentów i opodatkowania.

<sup>(69)</sup> Zob. motyw 7 powyżej.

<sup>(70)</sup> Szwajcarski Instytut Prawa Porównawczego, Badania dotyczące usług w zakresie gier hazardowych w obrębie rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, Sprawozdanie końcowe, Komisja Europejska 2006, s. 1108.

<sup>(71)</sup> Szwajcarski Instytut Prawa Porównawczego, International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, 2009, s. 18. <http://mpk.rlp.de/mpkrlpde/sachthemen/studie-zum-gluecksspielwesens/>

### Proporcjonalność pomocy

- (130) Pomoc uznaje się za proporcjonalną jedynie wówczas, jeżeli tej samej zmiany postępowania nie można osiągnąć przy mniejszej pomocy i mniejszym zakłóceniu. Kwota pomocy musi być ograniczona do minimum niezbędnego do tego, aby wspomagana działalność była prowadzona. W przedmiotowej sprawie Komisja uważa, że władze duńskie skonstruowały środek w sposób minimalizujący możliwą kwotę użytej pomocy państwa oraz zmniejszający do minimum zakłócenia konkurencji wynikające z tego środka.
- (131) W memorandum przedstawionym przez duńskie Ministerstwo ds. Podatków z dnia 6 marca 2010 r., skierowanym do rzeczników partii politycznych w duńskim Parlamencie, którzy odpowiadają za informacje na temat polityki, na temat poziomu ustalanej podatku (<sup>72</sup>), wybór niższej stawki podatkowej w wysokości 20 % przychodów z gier brutto dla gier hazardowych oferowanych w internecie uzasadniono poprzez odniesienie do następujących kryteriów:
- Gry hazardowe oferowane na mocy duńskich zezwoleń powinny zostać dostosowane do obecnej oferty ze strony zagranicznych operatorów gier hazardowych oferowanych w internecie, tj. stawka podatkowa musi zostać dostosowana, aby odpowiadała wysokim wskaźnikom wypłaty oferowanym przez zagranicznych operatorów gier hazardowych oferowanych w internecie, skłaniając ich do ubiegania się w istocie o zezwolenie.
  - Należy zwiększyć całkowitą liczbę oferowanych gier, co doprowadzi w sumie do wzrostu obrotów.
  - Produkty w zakresie gier hazardowych powinny być na tyle atrakcyjne, aby gracze nie chcieli grać na stronach zagranicznych (nielegalnych) operatorów.
  - Należy stosować instrumenty blokujące w celu zagwarantowania, w połączeniu z lit. a)–c), aby granie w gry hazardowe na stronach nielegalnych operatorów zredukować do minimum.
- (132) W tym memorandum władze duńskie zwracają uwagę, że prawodawstwo w Zjednoczonym Królestwie, które można uznać za bardzo bliskie duńskim przepisom w zakresie gier hazardowych, przewiduje stawkę podatkową w wysokości 15 % dla gier hazardowych oferowanych w internecie. Władze duńskie uznały, że stawkę podatkową dla gier hazardowych oferowanych w internecie można ustanowić na wyższym poziomie niż w Zjednoczonym Królestwie, gdyż Dania, w przeciwieństwie do Zjednoczonego Królestwa, wprowadzi również uzupełniające środki blokujące, aby utrudnić graczom grę na stronach zagranicznych operatorów, którzy nie uzyskali duńskiego zezwolenia.
- (133) Podobnie władze duńskie przytaczają przykłady Francji i Włoch, które zliberalizowały swoje rynki i wprowadziły wyższe niż Zjednoczone Królestwo stawki podatkowe. Władze duńskie zwracają uwagę, że rynki te są znacznie większe od rynku duńskiego. Wielkość rynku może mieć wymierny wpływ na chęć operatorów wejścia na dany

rynek, nawet jeżeli obowiązuje tam wyższa stawka podatkowa, gdyż koszty nierozłącznie związane rozpoczęciem działalności na nowym rynku są zwykle względnie wyższe w przypadku wchodzenia na mniejsze rynki.

- (134) Memorandum zawiera symulację możliwego wpływ stawek podatkowych w wysokości 15, 20 i 25 % na dochody, również przy uwzględnieniu ewentualnych zmian we wzorcach zachowań graczy grających w gry hazardowe oraz w działaniach operatorów. W wyniku przeprowadzonej symulacji okazuje się, że stawka podatkowa w wysokości 20 % prawdopodobnie spowoduje, że dla operatorów gier hazardowych ubieganie się o duńskie zezwolenie będzie wciąż wystarczająco atrakcyjne, a gracze będą mieć dostęp do atrakcyjnych usług. Ustanowienie wyższej stawki podatkowej (tj. 25 %) może zwiększyć presję na wskaźniki wypłaty, co będzie skutkowało tym, iż dodatni wpływ na dochody przy stawce podatkowej w wysokości 25 % może okazać się niższy niż przy stawce w wysokości 20 %.
- (135) Dlatego też duński ustawodawca stwierdził, że ustanowienie stawki podatkowej dla gier hazardowych oferowanych w internecie na wyższym poziomie najprawdopodobniej spowodowałoby, że produkt w postaci gier hazardowych nie byłby wystarczająco atrakcyjny dla graczy, co z kolei prowadziłoby do zmniejszenia obrotów, niwelując bezpośrednią perspektywę wyższych dochodów podatkowych.
- (136) Wnioski duńskiego ustawodawcy odnośnie do odpowiedniego poziomu opodatkowania działalności w zakresie gier hazardowych oferowanych w internecie potwierdza również raport branżowej firmy konsultingowej, w którym stwierdzono, że stawka podatkowa w wysokości 20 % nie oznaczałaby utraty przez państwo dochodów, które w innej sytuacji by uzyskano (<sup>73</sup>). Zgodnie z raportem jest to najwyższa możliwa z ekonomicznego punktu widzenia stawka – wyższa stawka byłaby „stawką bez zwrotu”, tj. stawką podatkową, która byłaby po prostu zbyt wysoka, aby operatorzy mogli wejść na rynek i prowadzić opłacalną działalność. Powyżej tej stawki dochody podatkowe zaczęłyby spadać.
- (137) Wobec powyższego Komisja uważa, że stawka podatkowa w wysokości 20 % przychodów z gier brutto obowiązująca operatorów internetowych nie jest niższa, niż jest to niezbędne dla zapewnienia osiągnięcia celów ustawy o grach. W konsekwencji środek pomocy spełnia wymóg proporcjonalności wymieniony w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

### 7.2.3. Wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi

- (138) W odniesieniu do wpływu środka pomocy na konkurencję i wymianę handlową należy odróżnić możliwe zakłócenia wymiany handlowej między państwami członkowskimi od zakłóceń konkurencji w Danii, szczególnie w przypadku istniejących operatorów stacjonarnych gier hazardowych.

(<sup>72</sup>) Zob. motyw 38 powyżej.

(<sup>73</sup>) H2 Gambling Capital, Niezależna ocena modelowa różnych modeli opodatkowania/wydawania zezwoleń w odniesieniu do regulacji gier hazardowych na odległość w Niderlandach, luty 2011 r.



- (139) Jeżeli chodzi o wymianę handlową między państwami członkowskimi, nie jest spodziewany żaden negatywny wpływ. Ustawa o grach umożliwia rezydentom Danii legalną grę na stronach internetowych operatorów gier hazardowych oferowanych w internecie, posiadających zezwolenie. Te strony internetowe nie ograniczają się do użytkowników będących rezydentami Danii, ale dostęp do nich mają rezydenci wszystkich państw członkowskich UE, z zastrzeżeniem ograniczeń wynikających z prawa krajowego, któremu podlegają. Przy stawce podatkowej dla operatorów gier hazardowych oferowanych w internecie ustanowionej na poziomie 20 % przychodów z gier brutto duński środek pomocy jest w szerokim rozumieniu zgodny ze stawkami podobnych podatków stosowanymi przez inne państwa członkowskie, które już zreformowały swoje prawodawstwo w zakresie gier hazardowych oferowanych w internecie. Na przykład Belgia i Zjednoczone Królestwo stosują stawkę podatkową w wysokości 15 % przychodów z gier brutto dla gier hazardowych oferowanych w internecie, podczas gdy inne państwa członkowskie stosują nawet niższe stawki podatkowe (na przykład Estonia 5 % przychodów z gier brutto, Łotwa 10 % przychodów z gier brutto, Finlandia 8,25 % przychodów z gier brutto). Tylko Słowacja ustanowiła swoją stawkę podatkową na wyższym poziomie wynoszącym 27 % przychodów z gier brutto.
- (140) Jeżeli chodzi o zakłócenia konkurencji w Danii, środek może przynieść korzyści znacznej liczbie różnych duńskich i zagranicznych operatorów gier hazardowych oferowanych w internecie, którzy do tej pory mieli zakaz świadczenia swoich usług rezydentom Danii. Dania przedstawiła listę operatorów gier hazardowych oferowanych w internecie, którzy już wykazali chęć ubiegania się o zezwolenie. Ponieważ do tej pory jedynie przedsiębiorstwo znajdujące się pod kontrolą państwa mogło świadczyć usługi w zakresie gier hazardowych oferowanych w internecie, liberalizacja zwiększy ogólną konkurencję na rynku.
- (141) Pomimo że środek stanowi pomoc państwa, a jego wdrożenie może mieć reperkusje dla istniejących operatorów stacjonarnych gier hazardowych, którzy są opodatkowani według stawki podatkowej w wysokości do 75 % przychodów z gier brutto, Komisja uważa, że ogólny bilans wdrożenia środka jest dodatni.
- (142) Jak wykazano powyżej, ustanowienie stawki podatkowej dla gier hazardowych oferowanych w internecie na tym samym lub podobnym poziomie co dla operatorów stacjonarnych gier hazardowych doprowadziłoby do sytuacji, w której branża i gracze nie zareagowałyby na możliwość legalnego świadczenia usług w zakresie gier hazardowych oferowanych w internecie na duńskim

rynku, co doprowadziłoby do klęski w realizacji zidentyfikowanych celów wspólnego interesu, które zakłada ustawa o grach.

- (143) W konsekwencji Komisja stwierdza, że środek jest zgodny z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE.

## 8. WNIOSKI

- (144) Komisja uważa, że na mocy zgłoszonej ustawy operatorzy gier hazardowych oferowanych w internecie uzyskują korzyść podatkową udzieloną przy użyciu zasobów państwowych. Przedmiotowy środek uznaje się *prima facie* za selektywny, jako że dokonuje się w związku z nim rozróżnienia na operatorów gier hazardowych oferowanych w internecie i operatorów kasyn stacjonarnych, którzy w świetle celu tego środka są w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej. Władze duńskie nie wykazały, że selektywność *prima facie* zgłoszonej ustawy jest uzasadniona logiką systemu podatkowego. Dlatego też zgłoszoną ustawę uznaje się za pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (145) Komisja uważa jednak, że pomoc ta spełnia warunki, które są konieczne, aby ją uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym na mocy art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

### Artykuł 1

Środek C 35/10, który Dania zamierza wdrożyć w formie podatków od gier hazardowych oferowanych w internecie w ramach duńskiej ustawy w sprawie podatków od gier hazardowych, jest zgodny z rynkiem wewnętrznym w rozumieniu art. 107 ust. 3 lit. c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

W związku z tym zezwala się na wdrożenie przedmiotowego środka.

### Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Danii.

Sporządzono w Brukseli dnia 20 września 2011 r.

W imieniu Komisji  
Joaquín ALMUNIA  
Wiceprzewodniczący