BESCHLUSS DER KOMMISSION

vom 19. Juni 2013

über die Staatliche Beihilfe SA.30753 (C 34/10) (ex N 140/10), die Frankreich zugunsten der Pferderennveranstalter durchzuführen plant

(Bekanntgegeben unter Aktenzeichen C(2013) 3554)

(Nur der französische Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(2014/19/EU)

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 108 Absatz 2 Unterabsatz 1 ([1]),

gestützt auf das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum, insbesondere auf Artikel 62 Absatz 1 Buchstabe a,

nach Aufforderung der Beteiligten zur Äußerung gemäß den genannten Artikeln ([2]) und angesichts dieser Stellungnahmen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

1 VERFAHREN

(1) Mit Schreiben vom 13. April 2010 meldete Frankreich bei der Kommission die Einführung einer steuerähnlichen Abgabe auf Online-Wetteinsätze für Pferderennen an, mit der eine den Pferderennveranstaltern übertragene Gemeinwohlaufgabe finanziert werden sollte.

(2) Mit Schreiben vom 17. November 2010 setzte die Kommission Frankreich von ihrem Beschluss in Kenntnis, in Bezug auf diese Beihilfe das Verfahren gemäß Artikel 108 Absatz 2 AEUV einzuleiten (im Folgenden „Eröffnungsbeschluss“).

(3) Der Beschluss der Kommission über die Eröffnung des Verfahrens wurde im *Amtsblatt der Europäischen Union* ([3]) veröffentlicht. Die Kommission forderte die beteiligten Dritten auf, sich zur betreffenden Maßnahme zu äußern.

(4) Frankreich nahm am 18. Januar 2011 zum Eröffnungsbeschluss Stellung.

(5) Bei der Kommission gingen mehrere Stellungnahmen von Beteiligten ein (siehe Tabelle 1 unten):

Tabelle 1

Beteiligte

Position	Gesellschaft	Kurze Beschreibung	Datum
Für die Maßnahme	**Cheval français**	Muttergesellschaft für Trabrennen	11.2.2011
	France Galop	Muttergesellschaft für Galopp- und Hindernisrennen	11.2.2011
	Laboratoire des courses hippiques	Gemeinnützige Vereinigung, die mit voller Finanzierung durch die Muttergesellschaft Dopingkontrollen durchführt	11.2.2011

([1]) Mit Wirkung vom 1. Dezember 2009 sind an die Stelle der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag die Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) getreten. Die Artikel 87 und 88 EG-Vertrag und die Artikel 107 und 108 AEUV sind im Wesentlichen identisch. Im Rahmen dieses Beschlusses sind Bezugnahmen auf die Artikel 107 und 108 AEUV als Bezugnahmen auf die Artikel 87 und 88 EG-Vertrag zu verstehen, wo dies angebracht ist. Der AEUV hat auch bestimmte terminologische Änderungen wie zum Beispiel die Ersetzung von „Gemeinschaft“ durch „Union“, von „Gemeinsamer Markt“ durch „Binnenmarkt“ und von „Gericht erster Instanz“ durch „Gericht“ mit sich gebracht. In diesem Beschluss wird durchgängig die Terminologie des AEUV verwendet.

([2]) ABl. C 10 vom 14. Januar 2011, S. 4.

([3]) Verweis auf Mitteilung 2.

Position	Gesellschaft	Kurze Beschreibung	Datum
	Association de Formation et d'Action sociale des Ecuries de courses	Gemeinnützige Vereinigung, die im Bereich Pferderennen berufsbildende und soziale Maßnahmen anbietet (Deckungsbeitrag der Muttergesellschaften: 60 %)	11.2.2011
	Union Européenne du trot	Zusammenschluss der nationalen Traberverbände aus 19 europäischen Ländern	9.2.2011
	European and Mediterranean Horseracing Federation	Verband aus 18 Behörden im Bereich Pferderennen (davon 14 in Europa) zur Förderung von Pferderennen. In diesem Verband ist Frankreich durch France Galop vertreten.	14.2.2011
Gegen die Maßnahme	**European Gaming & Betting Association**	Gemeinnützige Vereinigung nach belgischem Recht, in der europäische Glücks- und Gewinnspielanbieter zusammengeschlossen sind	14.2.2011
	Anonym	Keine Angabe	14.2.2011

(6) Die Stellungnahmen der Beteiligten wurden am 28. Februar 2011 an Frankreich übermittelt. Frankreich nahm am 4. April 2011 zu den Stellungnahmen der Beteiligten Stellung.

(7) Am 12. April 2011 forderte die Kommission weitere Informationen bei den französischen Behörden an.

(8) Am 4. Mai 2011 fand eine Arbeitssitzung zwischen den Kommissionsdienststellen und den französischen Behörden statt.

(9) Mit Schreiben vom 11. Mai 2011 bat Frankreich um Fristverlängerung zur Beantwortung der Fragen vom 12. April 2011, die von der Kommission mit Schreiben vom 16. Mai 2011 genehmigt wurde. Frankreich antwortete am 20. Juni 2011 auf diese Fragen.

(10) Am 11. Juli 2011 und am 9. Dezember 2011 fanden Arbeitssitzungen unter Beteiligung der Kommissionsdienststellen und der französischen Behörden statt.

(11) Frankreich legte am 14. Dezember 2011 einen Änderungsentwurf zu seiner Erstanmeldung vor.

(12) Am 16. Dezember 2011 übermittelte die Kommission Frankreich Fragen zur vorgelegten neuen Regelung. Die französischen Behörden antworteten am 1. März 2012.

(13) Am 30. März 2012 fand unter Beteiligung der Kommissionsdienststellen und der französischen Behörden eine Arbeitssitzung zu der von den französischen Behörden geplanten neuen Regelung statt.

(14) Den Aufforderungen der Kommission, diese neue Regelung anzupassen, kamen die französischen Behörden durch Vorlage weiterer Elemente am 6. Dezember 2012, am 21. Januar 2013 und am 27. Februar 2013 nach.

(15) Am 29. April 2013 legten die französischen Behörden der Kommission offiziell eine geänderte Fassung zur Anmeldung vom 13. April 2010 vor, in der die mit den Kommissionsdienststellen erörterte neue Regelung übernommen war.

2. BESCHREIBUNG DER URSPRÜNGLICH ANGEMELDETEN MASSNAHME

2.1 Hintergrund: Öffnung des Glücks- und Gewinnspielsektors für den Wettbewerb

(16) Frankreich hat durch das Gesetz Nr. 2010-476 vom 12. Mai 2010 über die Marktöffnung und Regulierung des Online-Glücks- und Gewinnspielsektors (im Folgenden Gesetz vom 12. Mai 2010) den Online-Glücks- und Gewinnspiel-Sektor für den Markt geöffnet.

(17) Das Gesetz vom 12. Mai 2010 wird dem Ziel gerecht, das ausufernde illegale Glücks- und Gewinnspielangebot im Internet einzudämmen. Aufgrund ihrer Beliebtheit in Spielerkreisen und des geringeren Suchtrisikos werden drei verschiedene Spieltypen – Pferdewetten, Sportwetten und Online-Pokerspiele – für den Wettbewerb geöffnet.

(18) Anbieter von Online-Spielen oder Online-Wetten müssen eine Zulassung beantragen, die von der Regulierungsbehörde für Online-Spiele (ARJEL), einer durch das Gesetz vom 12. Mai 2010 geschaffenen unabhängigen Verwaltungsstelle, für eine Dauer von fünf Jahren gegen Auflagen erteilt wird.

(19) Nach der Öffnung der Online-Spiele für den Wettbewerb am 24. November 2010 stellte die Kommission das laufende Vertragsverletzungsverfahren gegen Frankreich ein ([4]). Das Vertragsverletzungsverfahren ([5]) war 2006 eingeleitet worden, da nach Auffassung der Kommission die Beschränkungen ausländischer Diensteanbieter durch Frankreich zu diesem Zeitpunkt unverhältnismäßig waren. Im Zuge dieses Vertragsverletzungsverfahrens hatte die Kommission 2007 eine begründete Stellungnahme abgegeben ([6]).

([4]) Siehe insbesondere IP/07/1597.
([5]) Siehe insbesondere IP/07/1362.
([6]) Siehe insbesondere IP/07/909.

(20) Vor der Öffnung des Bereichs für den Wettbewerb lag das Monopol für „Offline-Pferdewetten“ beim PMU-Verbund (*Pari mutuel urbain*), einer wirtschaftlichen Interessengemeinschaft ([7]) aus zwei Rennmuttergesellschaften ([8]) und 49 Pferderennveranstaltern in der Provinz (nachstehend gemeinsam als Pferderennveranstalter bezeichnet) nicht nur für Online-Wetten übers Internet, sondern auch für Wetten vor Ort in den PMU-Annahmestellen oder die Wettannahme auf den Pferderennbahnen.

(21) Zum Zeitpunkt der Anmeldung 2010 erzielte PMU, der größte Anbieter von Totalisatorwetten in Europa und der zweitgrößte weltweit, Einnahmen durch Einsätze für Pferderennen in Höhe von 9 342 Mrd. EUR. 2010 erwirtschaftete die PMU 8,5 % ([9]) ihres Umsatzes im Online-Geschäft. Der Reingewinn, d. h. 790,9 Mio. EUR im Jahre 2010 ([10]), floss vollumfänglich den Pferderennveranstaltern zu. Damit wird der Pferdesportbereich (Zucht, Trainingszentren, Reitställe usw.) mit rund 74 000 Beschäftigten, der in allen Regionen mit insgesamt 250 Pferderennbahnen vertreten ist, zu 80 % finanziert.

2.2 **Ziel der ursprünglich angemeldeten Maßnahme**

(22) Angesichts der Bedeutung der PMU für die Finanzierung des Pferdesports befürchteten die französischen Behörden, dieser Bereichs könnte in seinem Bestand bedroht sein, wenn die Liberalisierung von Online-Glücks- und Gewinnspielen zu einem Einkommenseinbruch bei PMU führen würde; dafür könnten folgende Faktoren verantwortlich sein:

— Konkurrenz durch die anderen zugelassenen Anbieter für Online-Pferdewetten,

— Abwanderung bestimmter Pferdewettkunden zu Sportwetten nach der Freigabe von Online-Sportwetten, was die Marktstruktur verändern würde.

(23) Frankreich beschloss daraufhin eine steuerähnliche Abgabe auf Online-Pferdewetteinsätze zur Unterstützung des Pferdesports, um die wirtschaftliche Destabilisierung des Bereichs als Folge der Marktöffnung und die damit verbundenen möglichen negativen Folgen zu vermeiden. Den französischen Behörden zufolge soll mit der steuerähnlichen Abgabe auf Online-Wetteinsätze für Pferderennen eine den Pferderennveranstaltern übertragene Gemeinwohlaufgabe (im Folgenden „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“) finanziert werden (siehe Abschnitt 2.3).

(24) Der Erlös der Abgabe, die auf alle Wetteinsätze bei Online-Pferdewetten, auch über die Internetseite der PMU, erhoben würde, würde (im jeweiligen Verhältnis zu den Wetteinsätzen in jedem Teilbereich: Trab-, Flach- und Galopprennen) in voller Höhe den Rennmuttergesellschaften zufließen, die den entsprechenden Betrag dann auf die verschiedenen Begünstigten verteilen würden ([11]). Damit wären Einnahmen zusätzlich zur Finanzierung über Wettgeschäfte in den PMU-Annahmestellen vor Ort (im Folgenden „Vor-Ort-Wetten“) gesichert. Glaubt man den Schätzungen auf der Grundlage der Finanzdaten für 2010, könnte die Abgabe rund 64 Mio. EUR einbringen.

(25) Für 2010 wurde auf der Grundlage der Finanzdaten für 2008 ein Steuersatz von 8 % auf Wetteinsätze in Online-Pferdewetten vorgeschlagen; für die Berechnung ist das Verhältnis der Kosten für den öffentlichen Versorgungsauftrag zum Gesamtumsatz aus allen Wetteinsätzen in Online- und Vor-Ort-Wetten ausschlaggebend. Die Abgabenhöhe war so ausgelegt, dass sich für die PMU und die übrigen Pferdewettanbieter eine gleich große Finanzierungsbelastung durch den öffentlichen Versorgungsauftrag ergab. Bei Kostensteigerungen für den öffentlichen Versorgungsauftrag und abhängig von den Wetteinsätzen in Pferdewetten könnte der Abgabensatz normalerweise nach folgender Formel angepasst werden:

$$\text{Abgabensatz} = \frac{\text{Kosten für öffentl. Versorgungsauftrag (Jahr N} - 2\ ([12]))}{\text{Wetteinsätze auf Pferderennen (Jahr N} - 2)}$$

([7]) Eine wirtschaftliche Interessengemeinschaft ist eine transparente Organschaft ohne eigene Kapitalausstattung, in der die Mitglieder dann bestimmte Geschäftsbereiche gemeinsam betreiben.

([8]) In jedem Teilbereich bei der Veranstaltung von Rennen (Trab-, Galopp- und Hindernisrennen) ist ein Pferderennveranstalter vom zuständigen Landwirtschaftsminister als Muttergesellschaft für Pferderennen zugelassen: *Cheval Français* für Trabrennen und *France Galop* für Galopp- und Hindernisrennen. Diese Muttergesellschaften spielen in ihrem Teilbereich eine zentrale Rolle bei der Veranstaltung von Rennen, auf die Wetten abgeschlossen werden.

([9]) 5,8 % im Jahre 2008 und 7,2 % im Jahre 2009.

([10]) 736,4 Mio. EUR im Jahre 2008, 731,4 Mio. EUR im Jahre 2009.

([11]) Die Rennmuttergesellschaften würden die Einnahmen aus der Steuer auf die verschiedenen Begünstigten, nämlich die Pferderennveranstalter (einschl. Muttergesellschaften selbst), den nationalen Rennverband in Frankreich, das Labor für Pferderennen, den Fachverband Pariser Pferderennbahnen, die Ausbildungs- und Sozialvereinigung für Rennställe und die Regionalverbände aufteilen.

([12]) Als Bezugsjahr soll das Jahr N-2 zugrunde gelegt werden, da hierzu die für die Berechnung des Abgabensatzes notwendigen Finanzdaten vorliegen.

Laut Anmeldung sollte sich der Abgabensatz jedoch im Bereich [7 % - 9 %] bewegen. Laut vorstehender Formel ergäbe sich für 2012 ein Satz von 8 % auf der Grundlage der Finanzdaten für 2010 (siehe Erwägungsgrund (113)).

(26) Es ist zu beachten, dass den Pferderennveranstaltern zusätzlich zu den Wetteinnahmen aus dem Wettgeschäft im Vor-Ort-Vertriebsnetz der PMU und dem Steueraufkommen der steuerähnlichen Abgabe weitere Einnahmen aus dem Geschäft mit Online-Sportwetten und Online-Pokerspielen zufließen, für das die PMU nach Liberalisierung der Online-Glücks- und Gewinnspiele ebenfalls eine Zulassung erhalten hat.

(27) Zum Zeitpunkt der Anmeldung der Maßnahme war geplant, dass diese steuerähnliche Abgabe auf Online-Pferdewetten zur normalen Steuerbelastung für alle Vor-Ort- und Online-Pferdewetten hinzukäme. Laut allgemeiner Steuer- und Abgabenordnung (*Code général des impôts*) war nämlich vorgesehen, dass Anbieter von Pferdewetten 5,7 % der Wetteinsätze ([13]) als Steuer abführen sollten.

2.3 **Öffentlicher Versorgungsauftrag für Pferderennveranstalter**

(28) Gemäß Anmeldung der französischen Behörden sollten die Pferderennveranstalter einen öffentlichen Versorgungsauftrag mit folgenden Teilleistungen übernehmen:

— Veredelung von Pferderassen,

— Förderung der Pferdezucht,

— Ausbildung im Bereich Pferderennen und Pferdezucht,

— Entwicklung des ländlichen Raums.

(29) Durch diesen i. d. R. den Pferderennveranstaltern übertragenen Versorgungsauftrag käme den Rennmuttergesellschaften besondere Bedeutung zu, da sie bereits bei der Veranstaltung von Rennen und im gesamten Pferdesportbereich eine zentrale Rolle spielen ([14]). Die Vereine *Cheval Français* und *France Galop* haben eine Schlüsselzuständigkeit insbesondere für folgende Bereiche:

— Erarbeitung und Pflege von Regelwerken für Pferderennen,

— Veranstaltung von Rennen,

— Bedingungen für die Preisvergabe und -verteilung,

— Regulierung von Rennen und den Pferdesportbereich,

— erforderliche Ausrüstung für die Veranstaltung von Rennen,

— Auswahl der Pferde,

— Berufsausbildung.

(30) Für die Erfüllung des öffentlichen Versorgungsauftrags durch die Pferderennveranstalter kämen in der Praxis folgende Maßnahmen zum Einsatz:

— Prämienzahlungen und Zuwendungen an Züchter, Eigentümer und Jockeys für Pferde, die in den Rennen für die Pferderennveranstalter an den Start gehen,

— Veranstaltung von Rennen durch die Pferderennveranstalter, einschl. Instandhaltung und Bau von Pferderennbahnen,

— Dopingkontrollen bei Pferderennen durch das *Laboratoire des courses hippiques* (LCH),

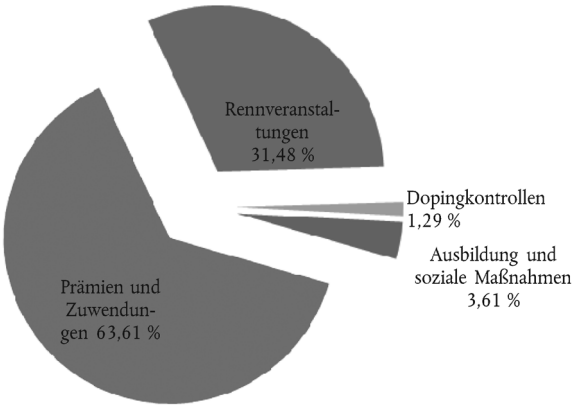
— Ausbildungsmaßnahmen durch die *Association de formation et d'action sociale des sociétés de courses* (AFASEC) für alle Berufsbilder in den Rennen (Jockey, Fahrer, Trainer usw.).

(31) Für diesen öffentlichen Versorgungsauftrag würden 2010 Nettokosten von insgesamt ca. 747 Mio. EUR ([15]) anfallen (siehe Erwägungsgrund (113)). In folgender Grafik sind die vorgenannten Leistungen nach Bedeutung (d. h. Kostenaufwand) in Bezug auf die Gesamtkosten dargestellt.

([13]) Artikel 302 bis ZG der allgemeinen Steuer- und Abgabenordnung (*Code général des impôts*).
([14]) Erlass Nr. 2010-1314 vom 2. November 2010 über die öffentlichen Gemeinwohlverpflichtungen der Pferderennveranstalter und über die Eingreifmodalitäten der Muttergesellschaften.
([15]) Dahinter stehen Gesamtausgaben von 775 Mio. EUR und Einnahmen von 28 Mio. EUR.

Abb. 1

Kostenverteilung für den öffentlichen Versorgungsauftrag (Zahlen von 2010)



(32) Bei den Kosten für den sogenannten öffentlichen Versorgungsauftrag gemäß Angabe in der Anmeldung (siehe Abb. 1) entfiel der Löwenanteil 2010 auf Prämienzahlungen und Zuwendungen an die Züchter, Eigentümer und Jockeys (493 Mio. EUR, was ca. 63,6 % der Gesamtkosten ausmacht). An zweiter Stelle in der Kostenaufstellung rangierten Veranstaltungskosten für Rennen (244 Mio. EUR, was ca. 31,48 % der Gesamtkosten ausmacht).

(33) Alle Kosten für den von Frankreich in seiner Anmeldung beschriebenen öffentlichen Versorgungsauftrag wären durch die Einnahmen der Pferderennveranstalter aus Online-Wetten übers Internet bei der PMU, Wettgeschäften vor Ort in den PMU-Annahmestellen, Wettannahmen in den Pferderennbahnen und weitere Eigenmittel der Pferderennveranstalter (wie Eintrittsgebühren zu den Pferderennbahnen) vollständig gedeckt.

3. GRÜNDE FÜR DIE EINLEITUNG DES FÖRMLICHEN PRÜFVERFAHRENS

(34) Die Kommission vertrat die Ansicht, dass alle Tatbestandsmerkmale einer staatlichen Beihilfe gegeben waren. Bei der Prüfung der nach den geltenden Vorschriften bestehenden Möglichkeiten durch die Kommission ergaben sich keine Anhaltspunkte, um die Vereinbarkeit der angemeldeten Maßnahme mit dem Binnenmarkt eindeutig festzustellen.

(35) Insbesondere äußerte die Kommission ernsthafte Bedenken daran, ob der öffentliche Versorgungsauftrag der Pferderennveranstalter als „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse", wie von Frankreich vorgebracht, einzustufen ist und ob die geplante Beihilfemaßnahme mit einer öffentlichen Ausgleichsleistung gleichgestellt und ihre Vereinbarkeit mit Artikel 106 Absatz 2 AEUV und dem Gemeinschaftsrahmen für staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden ([16]), festgestellt werden kann.

(36) Außerdem waren nach der Vorabprüfung durch die Kommission keinerlei Ansätze für eine eindeutige Vereinbarkeit zu erkennen. Im Lichte der Informationen, die der Kommission vorlagen, erfüllte die geplante Beihilfe nämlich offensichtlich weder die allgemeinen Voraussetzungen für die Vereinbarkeit nach Maßgabe von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV noch die besonderen Auflagen aus Instrumenten, wie den Leitlinien von 1998 für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung ([17]) oder der Rahmenregelung für die Landwirtschaft ([18]).

(37) Außerdem musste angesichts des engen Zusammenhangs zwischen der Beihilfemaßnahme und der Erhebung der steuerähnlichen Abgabe die Konformität der Abgabe mit weiteren Grundsätzen des Vertrags gegeben sein, und die Kommission hegte weiterhin Zweifel an der Vereinbarkeit der steuerähnlichen Abgabe mit dem Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs gemäß Artikel 56 AEUV und dem Diskriminierungsverbot gemäß Artikel 110 AEUV.

4. ÜBERGANGSMASSNAHMEN

(38) Bis zum Erlass des Kommissionsbeschlusses führte Frankreich am 20. Oktober 2010 eine Übergangsmaßnahme ein, wonach eine 8%ige Abgabe auf Online-Pferdewetten rückwirkend zum 3. August 2010 abzuführen ist. Allerdings kamen entsprechende Steuereinnahmen nicht den

([16]) Die französischen Behörden hatten die Maßnahme auf der Grundlage des Gemeinschaftsrahmens für staatliche Beihilfen, die als Ausgleich für die Erbringung öffentlicher Dienstleistungen gewährt werden (ABl. C 297 vom 29.11.2005), angemeldet.

([17]) Leitlinien für staatliche Beihilfen mit regionaler Zielsetzung für den Zeitraum 2007-2013 (ABl. C 54 vom 4.3.2006).

([18]) Rahmenregelung der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2007-2013 (ABl. C 319 vom 27.12.2006).

Pferderennveranstaltern zugute, sondern flossen in den allgemeinen Staatshaushalt Frankreichs.

(39) Parallel zur Einführung dieser Übergangsmaßnahme senkte Frankreich die normale Steuerbelastung für alle Vor-Ort- und Online-Pferdewetten. Der Steuersatz sank von 5,7 % auf 4,6 % der Wetteinsätze.

5. STELLUNGNAHME DER FRANZÖSISCHEN BEHÖRDEN

(40) Die französischen Behörden übermittelten per Schreiben vom 18. Januar 2011 ihre Stellungnahme zum Eröffnungsbeschluss.

5.1 Zum Vorliegen einer staatlichen Beihilfe

(41) Die französischen Behörden bestreiten im Einklang mit ihrer Anmeldung die Einstufung als staatliche Beihilfe nicht; dennoch möchten sie folgende Punkte klären:

5.1.1 *Vorliegen eines Vorteils zugunsten der Pferderennveranstalter*

(42) Die französischen Behörden bezweifeln, dass die Maßnahme – im Vergleich zur Rechtslage vor der Liberalisierung des Markts für Online-Pferdewetten – den Pferderennveranstaltern einen möglichen Vorteil verschafft. Die Maßnahme entspreche nämlich lediglich einer notwendigen Anpassung an die neue Sachlage mit nicht nur einem, sondern mehreren Spieleanbietern. Die bisher von der PMU getragene Belastung verteile sich lediglich auf alle Anbieter. Nach Auffassung der französischen Behörden könne die Maßnahme der PMU keine Vorteile verschaffen, da die PMU den ganzen Erlös aus der Abgabe an die Pferderennveranstalter weiterreiche.

5.1.2 *Beeinträchtigung des Wettbewerbs und Verzerrung des Handels*

(43) Den französischen Behörden zufolge liege keine Wettbewerbsverzerrung auf dem Markt für Online-Pferdewetten vor, da die Abgabe einheitlich auf alle Anbieter von Online-Pferdewetten erhoben wird. Auch im Hinblick auf die Veranstaltung der Pferderennen selbst drohe keine Wettbewerbsverzerrung, da die Pferderennveranstalter nicht im gegenseitigen Wettbewerb stünden, sondern auf europäischer, ja weltweiter Ebene zusammenarbeiteten (der Veranstaltungskalender für Pferderennen sei so weit optimiert, dass keine Terminüberschneidungen aufträten).

5.2 Zur Einstufung der Tätigkeit der Pferderennveranstalter als „Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“

(44) Die französischen Behörden betonten den Bewertungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Festlegung und der Organisation von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.

(45) Der Gerichtshof soll mehrmals die Auffassung vertreten haben, dass die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die sie an bestimmte Unternehmen vergeben, „die eigenen Ziele ihrer staatlichen Politik berücksichtigen“ ([19]) können.

(46) Nach Auffassung der französischen Behörden trage die Veranstaltung von Rennen durch die Pferderennveranstalter als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse sehr wohl zur Veredelung der Pferderassen, zur Förderung der Pferdezucht, zur Ausbildung im Bereich Pferderennen und Pferdezucht sowie zur Entwicklung des ländlichen Raums bei.

(47) Der französische Gesetzgeber habe das Vorliegen eines öffentlichen Versorgungsauftrags eindeutig feststellen wollen, zu dem die Pferderennveranstalter über das Gesetz vom 12. Mai 2010 beitragen. Zu den wichtigsten Zielen der staatlichen Politik im Bereich Glücks- und Gewinnspiele gehöre, wie es in Artikel 3 dieses Gesetzes heißt, die „ausgewogene und faire Entwicklung verschiedener Spieltypen, um eine wirtschaftliche Destabilisierung der betroffenen Wirtschaftszweige zu vermeiden“. In Artikel 65 heißt es, dass „die Pferderennveranstalter insbesondere durch die Veranstaltung von Rennen zur Veredelung der Pferderassen, zur Förderung der Pferdezucht, zur Ausbildung im Bereich Pferderennen und Pferdezucht sowie zur Entwicklung des ländlichen Raums im Interesse der Allgemeinheit beitragen“.

(48) Der Auftrag würde die gemeinschaftlichen Anforderungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erfüllen, da er allgemein und verbindlich sei, als öffentlicher Auftrag vergeben worden sei und eindeutige Bezüge zu den Leistungen eines normalen Privatunternehmens aufweise.

(49) Dass die Veredelung der Pferderassen im Interesse der Allgemeinheit liegt, habe die Kommission anerkannt, wie insbesondere durch

— die Richtlinie vom 26. Juni 1990 über den Handel mit Sportpferden und zur Festlegung der Bedingungen für die Teilnahme an pferdesportlichen Veranstaltungen ([20]), die das Interesse, „eine sinnvolle Entwicklung der Zucht von Equiden zu gewährleisten“ und „den Schutz, die Förderung und die Veredelung der Zucht“ zu fördern, anerkennen soll,

— den Standpunkt der Kommission in der Rechtssache Ladbroke/Kommission ([21]), wonach „der Beitrag zur Entwicklung und größeren Effektivität des Sektors Totalisatorwetten und vor allem zur Pferdezucht ein legitimes Ziel darstellt und dem Interesse der Gemeinschaft entspricht.“

(50) Die französischen Behörden betonten auch die Bedeutung des Pferdesports als Motor für die Entwicklung des ländlichen Raums, insbesondere über die 250 Pferderennbahnen, und für den Erhalt eines bestimmten Kulturerbes.

(51) Und schließlich machten sie geltend, dass der Staatsrat in seiner Stellungnahme vom 26. November 2009 ([22]) auf das Vorliegen einer derartigen Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (DAWI) erkannt und dazu auf die Ziele nicht nur in der vorgenannten Richtlinie, sondern auch auf im Interesse der Allgemeinheit liegende Ziele, wie die Förderung der Pferdezucht und die Entwicklung des ländlichen Raums, verwiesen habe.

([19]) Siehe Urteil vom 21. September 1999, Albany, C-67/96, Slg. S. I-5751.

([20]) Richtlinie 90/428/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 über den Handel mit Sportpferden und zur Festlegung der Bedingungen für die Teilnahme an pferdesportlichen Veranstaltungen.

([21]) Siehe Urteil vom 27. Januar 1998, Ladbroke/Kommission, T-67/94, Slg. S. II-1, Randnr. 143.

([22]) Staatsrat Nr. 383.270 – Sitzung vom 26. November 2009.

(52) Außerdem sei der Staatsrat zur Auffassung gelangt, dass die Förderung der Zucht durchaus in Bezug zur Raumordnung und zur Entwicklung des ländlichen Raums stehe, die man ebenfalls als Ziele von allgemeinem Interesse bezeichnen könne. Pferderennen würden insbesondere aufgrund der großen Anzahl von Pferderennbahnen in Frankreich zu diesen Zielen beitragen.

5.3 **Zur Vereinbarkeit der Maßnahme gemäß Artikel 106 Absatz 2 AEUV**

(53) Nach Auffassung der französischen Behörden sind die Voraussetzungen für die Vereinbarkeit der Maßnahme auf der Grundlage von Artikel 106 Absatz 2 AEUV gegeben.

(54) Die französischen Behörden sind insbesondere der Meinung, dass die Ausgleichsleistung für die Erfüllung des öffentlichen Versorgungsauftrags notwendig (der Preis für die Rennen entspreche z. B. dem Verdienst der Jockeys) und verhältnismäßig ist. In welchem Umfang die Abgabe den Pferderennveranstaltern zufließt, werde nämlich anhand der Gesamtkosten für die Gemeinwohlverpflichtungen und aller Wetteinsätzen bei Pferdewetten ermittelt, was eine Überkompensation grundsätzlich ausschließen dürfte. Außerdem ist laut Anmeldung ein Mechanismus zur Kontrolle von Überkompensationen vorgesehen.

5.4 **Zur Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs**

(55) Die französischen Behörden machten geltend, dass die steuerähnliche Abgabe keine diskriminierenden Elemente enthält, denn von ihr profitieren

— in erster Linie die Pferderennveranstalter, und hier insbesondere die Pferderennveranstalter aus dem PMU-Verbund, dem zugelassenen Wettanbieter. Dies verschafft ihnen jedoch keinerlei finanzielle oder wettbewerbsrechtliche Vorteile gegenüber anderen Anbietern, solange mit dem Erlös ausschließlich der von den französischen Behörden übertragene Versorgungsauftrag finanziert werde, bei dem nicht nach Staatsangehörigkeit der Rennteilnehmer unterschieden wird,

— letztendlich indirekt alle zugelassenen Wettanbieter im In- und Ausland. Allen käme nämlich die positive Außenwirkung hochwertiger und zugleich sehr attraktiver Rennveranstaltungen zugute.

6. **STELLUNGNAHMEN DER BETEILIGTEN**

(56) Bei der Kommission gingen Stellungnahmen von 8 Beteiligten ein. Davon kamen fünf von Verbänden, zwei von Rennmuttergesellschaften, und ein Beteiligter wollte anonym bleiben (siehe Erwägungsgrund (5)).

6.1 **Stellungnahmen von Beteiligten für die angemeldete Maßnahme**

(57) Sechs Beteiligte sprachen sich für die angemeldete Maßnahme aus, darunter auch die zwei Rennmuttergesellschaften, die von dieser Maßnahme stark profitieren. Die Beteiligten, welche die angemeldete Maßnahme befürworten, brachten folgende Hauptargumente vor:

6.1.1 *Bedeutung der Maßnahme für die Zukunft von Pferderennen*

(58) Bestimmte Beteiligte erläuterten, dass Pferderennen in ganz Europa über Wetteinnahmen finanziert würden und somit voll und ganz auf diese Einnahmen angewiesen wären.

(59) So gebe es einen Zusammenhang zwischen den direkten Arbeitsplätzen im Bereich Pferderennen und den Einnahmen aus den Pferdewetten, die in den Sektor zurückfließen. Ein Einnahmenrückgang hätte Auswirkungen auf die Zuchtbetriebe, und es sei dann nicht mehr möglich, über Pferderennen die Aufgabe der Veredelung der Pferderassen und der Förderung der Pferdezucht zu erfüllen.

(60) Außerdem bilde der Bereich Pferderennen einen unübersehbaren Vorteil für Europa, und die 250 Pferderennbahnen in Frankreich spielten eine wichtige gesellschaftliche Rolle, da Pferderennen bei den Franzosen sehr beliebt seien und auch oft in strukturschwachen Gebieten Frankreichs angesiedelt seien.

(61) Es sei auch wichtig, das Totalisatorwettgeschäft (*pari mutuel*) zu schützen, da es in Bezug auf Transparenz und Ehrlichkeit die größten Garantien biete und die Erlöse dadurch fairerweise wieder dem Sport zugutekämen.

6.1.2 *Vorliegen einer staatlichen Beihilfe*

(62) Bestimmte Beteiligte behaupteten, dass die angemeldete Maßnahme aus folgenden Gründen keine Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt:

(63) Sie würde den begünstigten Pferderennveranstaltern keine wirtschaftlichen Vorteile verschaffen: Die Einnahmen aus der betreffenden Abgabe – 8 % der Wetteinsätze in Online-Pferdewetten – läge weit unter den Kosten, die den Rennmuttergesellschaften bei der Erfüllung der Gemeinwohlverpflichtungen ([23]) entstünden.

(64) Außerdem würde die Maßnahme den Handel nicht beeinträchtigen und den Wettbewerb nicht verzerren – auch nicht potenziell –, da es eigentlich keinen Markt für Pferderennen gebe, wo eine solche Wettbewerbsverzerrung ansetzen könnte, sondern nur den Markt für Pferdewetten.

(65) Auch wenn die Kommission davon ausgehen sollte, dass es einen Markt für Pferderennen gibt, so stünden die von der Maßnahme begünstigten Pferderennveranstalter nicht im Wettbewerb mit den Pferderennveranstaltern in anderen Mitgliedstaaten, denn die Pferderennveranstalter würden ihre Tätigkeit – etwa durch Rennveranstaltungen zu unterschiedlichen Terminen – europa- und weltweit untereinander abstimmen, um einen solchen Wettbewerb zu vermeiden.

(66) Würde die Kommission andererseits auch den Markt für Pferdewetten in ihre Analyse einbeziehen, so könnte die Maßnahme auch nicht zu Wettbewerbsverzerrungen auf diesem Markt führen, da sie nicht diskriminierend zwischen Wettanbietern unterscheidet.

([23]) Wie im Gesetz von 1891 und im Erlass Nr. 2010-1314 vom 2. November 2010 geregelt.

(67) Und schließlich brachten bestimmte Beteiligte auch vor, dass die Tätigkeit der Pferderennveranstalter naturgemäß ortsgebunden sei und daher den Handel zwischen den Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen könne.

6.1.3 *Definition einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse*

(68) Bestimmte Beteiligte betonten den Bewertungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Festlegung und Organisation von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse.

(69) Wie sie ferner erläuterten, sei die Einstufung der Tätigkeit der Pferderennveranstalter als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse durch die geschichtliche, kulturelle und wirtschaftliche Bedeutung des Pferdesportbereichs in Frankreich gerechtfertigt. Für die Veranstaltung von Rennen sprächen ein öffentliches Interesse und – aus dem Blickwinkel der Raumordnung – das Bekenntnis zum Erhalt des Kulturerbes, der Genreserven und des Fachwissens. Und schließlich hätten Rennveranstaltungen auch eine sportliche Dimension.

(70) Bestimmte Beteiligte brachten ferner vor, dass Pferderennen ein strukturell defizitäres Geschäft darstellen, das nur mit dem uneigennützigen Kostenbeitrag der Eigentümer und mit Unterstützung von 6 000 ehrenamtlichen Helfern bestehen könne. Pferderennen könnten daher nicht ordnungsgemäß vom Markt angeboten werden, und daher sei die Einstufung der Tätigkeit der Pferderennveranstalter als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gerechtfertigt.

6.1.4 *Vereinbarkeit mit Artikel 106 Absatz 2 AEUV*

(71) Bestimmte Beteiligte behaupteten, dass die Maßnahme zwar den Tatbestand einer staatlichen Beihilfe erfülle, aber mit den Finanzierungsregeln für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse vereinbar sei.

(72) Alle Mittel der Rennmuttergesellschaften würden nämlich für die Erfüllung strukturell defizitärer Gemeinwohlverpflichtungen aufgewendet, und jede Überkompensation, die in wettbewerbsorientierte Bereiche abfließen könne, sei naturgemäß ausgeschlossen. Die Einnahmen aus der Abgabe seien im Übrigen im Vergleich zur Höhe der Gesamtbelastungen, welche die Pferderennveranstalter für die Erbringung der ihnen übertragenen Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse übernehmen, vergleichsweise gering.

6.1.5 *Vereinbarkeit mit Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV*

(73) Bestimmte Beteiligte machten geltend, dass mit den an die Pferderennveranstalter vergebenen Aufgaben die Pferdezucht – ein Wirtschaftszweig im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV – gefördert und entwickelt werde.

(74) Ohne nachhaltigen Pferdesektor könnten Pferderennen nicht stattfinden. Zwischen der Abgabe und der Veranstaltung von Pferderennen bestehe somit nachweislich ein Zusammenhang. So wie alle Kosten der Pferderennveranstalter zur Veranstaltung von Rennen beitrügen und somit allen Anbietern von Pferdewetten zugutekämen, genauso wäre es möglich – so die Beteiligten –, nach einem Ansatz auf Grundlage von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV die Finanzierung durch eine steuerähnliche Abgabe für Gemeinwohlaufgaben in einem Sektor zuzulassen. In einen derartigen Ansatz müssten alle Kosten der Pferderennveranstalter einbezogen werden, was den von den französischen Behörden vorgeschlagenen Satz von 8 % für die angemeldete Maßnahme und die geplanten Anpassungsmodalitäten für diesen Satz rechtfertigen würde.

6.1.6 *Vereinbarkeit der Abgabe mit dem Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs*

(75) Die Abgabe, die diskriminierungsneutral auf alle Anbieter von Online-Pferdewetten, also auch auf die PMU, erhoben werden würde, könne überhaupt nicht gegen den Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs im Sinne von Artikel 56 AEUV oder das Diskriminierungsverbot gemäß Artikel 110 AEUV verstoßen.

6.2 **Stellungnahmen von Beteiligten gegen die angemeldete Maßnahme**

(76) Zwei Beteiligte waren gegen die Maßnahme, darunter ein Verein und eine Körperschaft, die anonym bleiben möchte. Gegen die angemeldete Maßnahme brachten die Beteiligten folgende Hauptargumente vor:

6.2.1 *Vorliegen einer staatlichen Beihilfe*

(77) Wie die Beteiligten betonten, gehe aus dem Auflagenkatalog im Anhang zu Erlass Nr. 2010-1314 vom 2. November 2010 über die Gemeinwohlverpflichtungen der Pferderennveranstalter und die Eingreifmodalitäten für Rennmuttergesellschaften hervor, dass die Pferderennveranstalter dafür sorgen müssen, dass Rennen in Frankreich die gleiche Anziehungskraft behalten wie Veranstaltungen in anderen Mitgliedstaaten. Diese Auflage lasse Auswirkungen der Maßnahme auf den Handel zwischen den Mitgliedstaaten und mögliche Ansätze für eine Wettbewerbsverzerrung in diesem Punkt erkennen.

(78) In ihrer Rechtsform als GIE (wirtschaftliche Interessengemeinschaft) sei die PMU von den Pferderennveranstaltern, die als Wettanbieter und Veranstalter von Pferderennen zugleich auftreten, nur vorgeschoben. Die Trennung zwischen diesen beiden Geschäftsbereichen sei künstlich. Demnach sei die zweckgebundene Abgabe für die Anbieter von Online-Wetten mit der Verpflichtung gleichzusetzen, ihren Konkurrenten zu finanzieren, was eine offensichtliche Wettbewerbsverzerrung zwischen den Anbietern von Pferdewetten darstellen würde.

6.2.2 *Offensichtliche Fehleinschätzung in Bezug auf die neue Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse*

(79) Den Beteiligten zufolge liegen die französischen Behörden mit Einstufung der Tätigkeit der Pferderennveranstalter als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ganz offensichtlich falsch.

(80) Insbesondere habe vor Einführung dieser Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse keine nationale Aussprache stattgefunden; auch die Notwendigkeit einer derartigen Neueinführung sei durch den Staatsrat nicht eigens gerechtfertigt worden.

(81) Demgegenüber habe der Staatsrat in der Vergangenheit mehrmals klargestellt, dass Rennveranstaltungen keine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse ([24]) seien, und überhaupt habe sich Frankreich seit über hundert Jahren bewusst für die Ausgestaltung des Bereichs Pferderennen ohne jeglichen Bezug zu einer öffentlichen Gemeinwohlverpflichtung entschieden.

(82) Nach Auffassung der Beteiligten sollte durch die Liberalisierung des Markts für Online-Spiele lediglich eine expansive Vertriebspolitik der PMU begleitet werden, die weitgehend im Widerspruch zu den Begriffen Gemeinwohl und öffentlicher Versorgungsauftrag steht, indem sie insbesondere eine Diversifizierung des PMU-Geschäfts hin zu Sportwetten und Online-Pokerspielen ermöglicht.

6.2.3 *Notwendigkeit der Maßnahme*

(83) Die Beteiligten äußerten Zweifel am drohenden Einnahmenrückgang bei der PMU, wie von den französischen Behörden zur Rechtfertigung der Maßnahme angeführt; dieser sei entweder auf den Wettbewerb anderer Anbieter für Pferdewetten oder eine Verdrängung der Pferdewetten durch Sportwetten zurückzuführen.

(84) Ihrer Auffassung nach ist diese Gefahr nämlich aus folgenden Gründen unerheblich:

— 2010 sei der Internet-Umsatz bei der PMU global um 39 % und bei Online-Pferdewetten um 10 % gestiegen. Durch die Öffnung für den Wettbewerb konnte die PMU ins Geschäft mit Online-Pokerspielen und Sportwetten einsteigen und so ihren Kundenstamm erweitern. Ihr Gewinn soll 2010 um 18 % gewachsen sein.

— Angaben der französischen Wettbewerbsbehörde zufolge soll die PMU den Markt für Online-Pferdewetten mit 85 % Marktanteil beherrschen und eine weitgehend beherrschende Position haben, wenn man das Monopol für Vor-Ort-Wetten mit einbezieht. Auch im Hinblick auf Sportwetten soll sie mit 40 % bis 55 % Marktanteil Marktführer sein.

— Es gebe keine Austauschbarkeit zwischen Sport- und Pferdewetten, da das erforderliche Know-how, die Alters- und Einkommensgruppen der Spieler und das Wettangebot der Anbieter sehr unterschiedlich sind.

(85) Außerdem gebe es keinen Beweis für die Notwendigkeit der Maßnahme, da das PMU-Monopol für Vor-Ort-Wetten dem Unternehmen folgende Vorteile verschaffen soll:

— höhere Ausspielungsquoten für Wetteinsätze durch Spielgewinne für die Wettkunden, als dies für die Online-Wettanbieter möglich ist,

— Nutzung ihres Vertriebsnetzes aus 10 000 Annahmestellen und der hier erzielten Einnahmen zur Finanzierung und zum weiteren Ausbau ihres Online-Geschäfts.

6.2.4 *Höhe der steuerähnlichen Abgabe und Berechnung der zu finanzierenden Ausgaben*

(86) Laut Aussage der Beteiligten soll die zweckgebundene Abgabe insofern nicht die Kosten für den öffentlichen Versorgungsauftrag decken, als die französischen Behörden keine klare Kostenaufstellung für die zu finanzierenden Ausgaben vorgelegt haben. Außerdem sollen mit der Abgabe Leistungen finanziert werden, die nicht direkt den Veranstaltern von Online-Pferdewetten zugutekämen.

(87) Auch wenn die Einführung einer derartigen Abgabe gerechtfertigt wäre, so wäre doch der von den französischen Behörden vorgeschlagene Satz von 8 % im Vergleich zu den Wettlizenzzahlungen der Anbieter für Sportwetten an die Sportverbände mit rund 1 % der Wetteinsätze unverhältnismäßig hoch.

6.2.5 *Diskriminierung der Pferde nach Herkunft*

(88) Bestimmte Beteiligte betonten, dass bei den Prämienzahlungen und Zuwendungen der PMU bestimmte Züchterprämien nur an in Frankreich geborene Pferde vergeben würden. Dies verstoße gegen das Diskriminierungsverbot gemäß Artikel 110 AEUV.

6.2.6 *Zusätzliche Maßnahmen*

(89) Ein Beteiligter sprach weitere Maßnahmen an, von denen die PMU profitieren soll:

— Die zeitlich befristete Erhebung der Abgabe von 8 % auf Online-Wetteinsätze in Verbindung mit dem ermäßigten Abgabensatz auf alle Vor-Ort- und Online-Pferdewetten verschaffe der PMU Vorteile und laufe auf eine Umgehung des Eröffnungsbeschlusses durch die Kommission hinaus. Denn während die Online-Anbieter, einschl. der PMU, für ihre Online-Geschäfte die 8%ige Abgabe abführen müssten, zahle die PMU für ihr Vor-Ort-Geschäft keinerlei Abgabe. Außerdem profitiere die PMU stärker als die anderen Anbieter von der Ermäßigung des Abgabensatzes um 1,1 %, wenn man ihren Geschäftsumsatz bei der Organisation von Vor-Ort-Wetten berücksichtigt.

— Die PMU und die Pferderennveranstalter sollen von der Gewinnsteuer befreit sein.

— Die französische Wettbewerbsbehörde soll mehrere Praktiken bei der PMU festgestellt haben, die als Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung ([25]) gedeutet werden könnten. Dazu gehört u. a., dass die

([24]) Beispiel: Entscheidung des Staatsrats im Streitfall N 141204 vom 9. Februar 1979: "Wie aus den Bestimmungen des Gesetzes vom 2. Juni 1891 und den einschlägigen Vorschriften für Totalisatorwetten (*pari mutuel*) gleichermaßen hervorgeht, erfüllen die Pferderennveranstalter, soweit sie für die Veranstaltung von Rennen und die Organisation von Totalisatorwetten zuständig sind, keinen öffentlichen Versorgungsauftrag und handeln als privatrechtliche Firmen, die unter der Aufsicht der Staatsmacht stehen."

([25]) Stellungnahme der Wettbewerbsbehörde vom 20. Januar 2011 zum Bereich Online-Glücks- und Gewinnspiele.

PMU dieselbe Marke (die Marke PMU) für ihre Monopolbereiche und ihre wettbewerbsorientierten Geschäftsbereiche nutze, bestimmte Gattungsbegriffe (Pferdetoto, Dreier usw.) als Erkennungszeichen für bestimmte Wetttypen verwende und mit der Markteinführung der PMU-Karte Daten zu den Wettkunden vor Ort erfasse. Diese Daten könnten später für die Kundenakquisition bei Online-Wetten verwendet werden.

(90) Es ist zu beachten, dass sich dieser Beschluss nur auf die Vereinbarkeit der von Frankreich angemeldeten Maßnahme zugunsten der Pferderennveranstalter bezieht. Er greift einer künftigen Position der Kommission zu den zusätzlichen Beschwerden gemäß Angabe unter Erwägungsgrund (89) oben grundsätzlich nicht vor.

7. STELLUNGNAHME FRANKREICHS ZU DEN ÄUSSERUNGEN DER BETEILIGTEN

(91) Frankreich legte am 4. April 2011 seine Stellungnahme zu den Äußerungen der Beteiligten vor. Die französischen Behörden verwiesen dabei im Wesentlichen auf die Stellungnahme, die sie am 18. Januar 2011 abgegeben hatten.

(92) Die französischen Behörden gingen dennoch auf folgende Punkte besonders ein:

— Die PMU soll 2010 ca. 15 % ihres Marktanteils im Online-Geschäft verloren haben, wodurch der drohende Einnahmenausfall für den Pferdesportbereich effektiv bewiesen wäre.

— Die Stellungnahme der Wettbewerbsbehörde habe keinen Bezug zum laufenden Fall.

— Frankreich verfolge mit seiner Politik im Bereich Glücks- und Gewinnspiele im Wesentlichen gesellschaftlich und öffentlich ausgerichtete, nicht aber wirtschaftliche oder geschäftliche Ziele.

8. VERÄNDERUNG DER ANMELDUNG DURCH FRANKREICH

(93) Am 29. April 2013 legten die französischen Behörden der Kommission eine Änderung zu ihrer Erstanmeldung vor. Den Planungen der französischen Behörden zufolge könnte die durch diese veränderte Anmeldung eingeführte Regelung ab 1. Januar 2014 umgesetzt werden, sofern bis dahin die Genehmigung der Kommission vorliegt.

(94) Die französischen Behörden sagten der Kommission ferner zu, zwei Jahre nach dem planmäßigen Inkrafttreten dieser Maßnahmen am 1. Januar 2014 einen Bericht über die Umsetzung der neuen Regelung vorzulegen.

8.1 Beschreibung der neuen Maßnahme

(95) Die französischen Behörden stellen die Maßnahme zur Finanzierung von Pferderennen nicht mehr als Ausgleichsleistung für eine öffentliche Versorgungsleistung durch die Pferderennveranstalter dar. Daher werden die von der Kommission geäußerten Bedenken an der mutmaßlichen Einstufung der Tätigkeit der Pferderennveranstalter als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und an der Möglichkeit, die Maßnahme auf der Grundlage von Artikel 106 Absatz 2 AEUV zu genehmigen, mit der veränderten Anmeldung hinfällig.

(96) Die neue Maßnahme wird als Beihilfe für einen Wirtschaftszweig, im vorliegenden Fall den Pferdesportbereich, dargestellt, die aufgrund des gemeinsamen Interesses der PMU und der anderen Anbieter von Online-Pferdewetten an der Veranstaltung von Pferderennen, auf welche die Wetten angenommen werden, eingeführt wird.

(97) Daher richtet sich die Höhe der Abgabe, die von allen Anbietern für Online-Pferdewetten erhoben werden soll, einzig und allein nach den Ausgleichsleistungen für den Kostenaufwand durch die Rennveranstaltungen, von denen alle Anbieter von Online-Pferdewetten gleichermaßen profitieren (im Folgenden „Gemeinwohlkosten“).

(98) Im Vergleich zu der laut Erstanmeldung geplanten Maßnahme sind die Kosten bei der neuen Regelung niedriger angesetzt und sollen über die Einnahmen aus der steuerähnlichen Abgabe finanziert werden. So soll der Abgabensatz den Berechnungen der französischen Behörden zufolge nun bei maximal 5,6 % (für 2012 auf der Grundlage der Finanzdaten für das Jahr 2010) liegen, während er auf Grundlage der laut Erstanmeldung geplanten Maßnahme 8 % betragen hätte können (siehe Erwägungsgrund (113)).

8.2 Premium- und Nicht-Premium-Rennen

(99) Um die Gemeinwohlkosten zu bestimmen (siehe Erwägungsgrund (97)), führen die französischen Behörden eine Unterscheidung zwischen Premium-Rennen (mit Wettanspruch ([26])) und Nicht-Premium-Rennen (auf die keine Wetten abgeschlossen werden können) ein.

(100) Insofern als nur bei Premium-Rennen Wetten und insbesondere Online-Wetten möglich sind, sind die Gemeinwohlkosten nach Auffassung der französischen Behörden folgerichtig mit den Kosten gleichzustellen, die durch die Veranstaltung von Premium-Rennen entstehen.

(101) Die französischen Behörden ordnen bestimmte Fixkosten der Rennmuttergesellschaften anhand der Kennzahl „startender Pferde bei Premium-Rennen“ den Premium- und den Nicht-Premium-Rennen zu. Zu jeder Rennmuttergesellschaft ist die Aufteilung in Tabelle 2 unten beschrieben:

([26]) Auf Premium-Rennen können nicht nur Online-Wetten, sondern auch Wetten vor Ort in den PMU-Annahmestellen abgeschlossen werden.

Tabelle 2

Anzahl startender Pferde in Premium- und Nicht-Premium-Rennen

	Cheval français (Trab)	France Galop (Galopp- und Hindernisrennen)
Alle startenden Pferde zusammen	150 822	77 304
Anz. startender Premium-Pferde	58 112 (38,5 %)	48 027 (62 %)
Anz. startender Nicht-Premium-Pferde	92 170 (61,5 %)	29 277 (38 %)

8.3 **Ermittlung der Gemeinwohlkosten und Berechnung des Abgabensatzes**

8.3.1 *Ermittlung der Gemeinwohlkosten*

(102) Die Gemeinwohlkosten, wie sie von den französischen Behörden auf der Grundlage der Finanzdaten von 2010 ermittelt wurden, werden im Folgenden nach Kostengruppen dargestellt:

8.3.2 *Förderzuwendungen*

(103) Unter die Förderzuwendungen (493 Mio. EUR im Jahre 2010) fällt die Vergabe von Prämien und Zuwendungen der Rennmuttergesellschaften an die Züchter, Eigentümer und Jockeys analog zur Anzahl der Pferde, die für die Pferderennveranstalter in den Rennen an den Start gehen. Auf Vorschlag der französischen Behörden sollen die Förderzuwendungen für Premium-Rennen in die Gemeinwohlkosten einbezogen werden. Dagegen sollen Prämienzahlungen an Eigentümer in den Galopprennen ausschließlich für in Frankreich geborene oder gezüchtete Pferde nicht möglich sein; damit wird den von der Kommission geäußerten Bedenken an der Ordnungsmäßigkeit der Abgabe in Bezug auf das Diskriminierungsverbot und den freien Dienstleistungsverkehr Rechnung getragen, falls Prämienzahlungen nur für in Frankreich geborene oder gezüchtete Pferde aus der steuerähnlichen Abgabe finanziert werden sollten (siehe Erwägungsgründe (151) – (156)). Letztendlich lautet der Vorschlag der französischen Behörden, 321 Mio. EUR (d. h. ca. 65 % aller von den Rennmuttergesellschaften gewährten Förderzuwendungen) als Gemeinwohlkosten in dieser Kategorie anzusetzen.

8.3.3 *Veranstaltungskosten, die von den Rennmuttergesellschaften aufgebracht werden*

(104) Unter die Veranstaltungskosten der Rennmuttergesellschaften ([…] (*) EUR im Jahre 2010) fallen die Betriebskosten für den Firmensitz, Personal- und Marketingaufwendungen, die Betriebs- und Personalkosten in den eigenen Pferderennbahnen sowie der Abschreibungsaufwand für die Instandhaltung und den Bau von Pferderennbahnen.

(105) Diese Kosten werden von den französischen Behörden bei der Berechnung der Gemeinwohlkosten nur berücksichtigt, wenn sie der Veranstaltung von Premium-Rennen zugeordnet werden können. Bestimmte Kosten, von denen naturgemäß nur die Pferderennveranstalter (Marketingkosten) profitieren, werden ganz weggelassen, andere wiederum, wie die Kosten für den Firmensitz, werden nach der Kennzahl „startender Pferde in Premium-Rennen“ entsprechend aufgeteilt. Letztendlich setzen die französischen Behörden […] EUR (d. h. ca. […] % aller Veranstaltungsausgaben der Rennmuttergesellschaften) als Gemeinwohlkosten in dieser Kategorie an.

8.3.4 *Veranstaltungskosten, die von den Rennveranstaltern in der Provinz aufgebracht werden*

(106) Für die 230 Pferderennveranstalter in der Provinz beliefen sich die Aufwendungen für die Veranstaltung von Rennen 2010 auf insgesamt […] EUR. Den französischen Behörden zufolge werden nur […] EUR (d. h. ca. […] % aller von den Rennveranstaltern in der Provinz bestrittenen Veranstaltungskosten) der Kosten für Premium-Rennen, die 49 von ihnen veranstalten, in die Gemeinwohlkosten einbezogen.

8.3.5 *Aufnahme- und Übertragungskosten für Bilder von den Rennen*

(107) Die Rennmuttergesellschaften finanzieren die Aufnahme- und Live-Übertragungskosten für Bilder von den Premium-Rennen, die sie den Online-Spieleanbietern zur Verfügung stellen. Anhand dieser Aufnahmen können insbesondere die Ergebnisse im Einlauf kontrolliert werden. Nach Auffassung der französischen Behörden kommen diese Aufnahmen, die nur Premium-Rennen betreffen, allen Online-Spieleanbietern zugute. Ohne entsprechende Aufnahmen wäre nämlich ein starker Rückgang bei den Wetteinsätzen festzustellen. Die französischen Behörden beziehen somit alle Aufnahme- und Übertragungskosten für Bilder von Premium-Rennen mit […] EUR für das Jahr 2010 in die Berechnung der Gemeinwohlkosten mit ein.

(108) Dagegen bleiben andere Werbeausgaben des Pferdesportbereichs, insbesondere für die Werbung in den Fernsehsendern, bei den Gemeinwohlkosten unberücksichtigt ([27]). Auffällig ist, dass die Ausgaben für die Aufnahme und Übertragung von Bildern von den Rennen in den ursprünglich angemeldeten Kosten für den öffentlichen Versorgungsauftrag nicht enthalten waren.

8.3.6 *Dopingbekämpfung*

(109) Die Dopingbekämpfung, welche die Premium-Rennen betrifft, ist ein zentrales Element bei hochwertigen Rennveranstaltungen und für die Wahrung der Ehrlichkeit im Pferdewettgeschäft. Die französischen Behörden setzen somit alle Ausgaben hierfür, d. h. […] EUR im Jahre 2010, unter dem Posten Gemeinwohlkosten an.

(*) Geschäftsgeheimnis

([27]) Insbesondere die Kosten für die Sendung „La minute hippique“ auf France 3.

8.3.7 *Ausbildung und soziale Maßnahmen*

(110) Der Gesamtaufwand für die Ausbildung hoch qualifizierter Arbeitskräfte zum Einsatz bei Pferderennen (Fahrer, Jockeys, Stallburschen usw.) belief sich auf […] EUR im Jahre 2010. Die französischen Behörden beziehen […] EUR in die Gemeinwohlkosten ein, was dem Anteil für Premium-Rennen entspricht.

8.3.8 *Einnahmen der Pferderennveranstalter*

(111) Die Eigeneinnahmen der Pferderennveranstalter (wie z. B. Eintrittsgebühren der Zuschauer), die sich der Veranstaltung von Rennen zuordnen lassen ([…] EUR), werden von den Gemeinwohlkosten abgezogen.

8.3.9 *Berechnung des maximalen Abgabensatzes*

(112) Laut neuer Regelung ergibt sich der maximale Abgabensatz für ein Jahr N dadurch, dass man die Gemeinwohlkosten für das Jahr N-2 durch alle Wetteinsätze bei Online- und Vor-Ort-Pferdewetten für das Jahr N-2 teilt.

$$\text{Abgabe (max)} = \frac{\text{Gemeinwohlkosten (Jahr N} - 2\ ([28]))}{\text{Wetteinsätze in Pferderennen (Jahr N} - 2)}$$

(113) Übertragen auf das Jahr 2012 auf der Grundlage der Finanzdaten für 2010 (siehe Tabelle 3 unten), ergibt sich ein Höchstsatz von 5,6 %, in dem Gemeinwohlkosten von insgesamt 519 Mio. EUR enthalten sind. Die laut Erstanmeldung geplante Maßnahme würde dagegen zu einem Satz von 8 % auf der Grundlage von Gesamtkosten von 747 Mio. EUR führen.

Tabelle 3

Berechnung des Abgabensatzes für das Jahr 2012

	Gemeinwohlkosten (2010) *(in […] EUR)*	Angemeldete Kosten für den öffentlichen Versorgungsauftrag (2010) *(in […] EUR)*
Förderzuwendungen	[…]	[…]
Veranstaltungskosten der Rennmuttergesellschaften	[…]	[…]
Veranstaltungskosten der Rennveranstalter in der Provinz	[…]	[…]
Aufnahme und Übertragung von Bildern von den Rennen	[…]	[…] (*)
Dopingbekämpfung	[…]	[…]
Ausbildung und soziale Maßnahmen	[…]	[…]
(a) Kosten gesamt	[…]	[…]
(b) Eigene Einnahmen der Pferderennveranstalter	[…]	
(c = a − b) Netto-Deckungslücke	**519**	**747**
(d) Wetteinsätze bei Vor-Ort- und Online-Pferdewetten gesamt	**9 286**	
(e = c/d) Jeweilige Höhe der Abgabe	**5,6 %**	**8 %**

(*) Die Ausgaben für die Aufnahme und Übertragung von Bildern von den Rennen waren in den ursprünglich angemeldeten Kosten für den öffentlichen Versorgungsauftrag nicht enthalten.

9. **WÜRDIGUNG DER MASSNAHME**

(114) Wie unter Erwägungsgrund (90) ausgeführt, wird in diesem Beschluss nur die Vereinbarkeit der von Frankreich zugunsten der Pferderennveranstalter angemeldeten Maßnahme mit dem Binnenmarkt geprüft. Wie unter Erwägungsgrund (90) angegeben, greift er einer künftigen Position der Kommission zu etwaigen zusätzlichen Maßnahmen für die PMU oder die Pferderennveranstalter nicht vor, die von bestimmten Beteiligten bemängelt wurden und unter Erwägungsgrund (89) aufgeführt sind.

([28]) Als Bezugsjahr soll das Jahr N-2 zugrunde gelegt werden, da hierzu die für die Berechnung des Abgabensatzes notwendigen Finanzdaten vorliegen.

9.1 **Vorliegen einer staatlichen Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV**

(115) Im Eröffnungsbeschluss hat die Kommission festgestellt, dass die angemeldete Maßnahme eine staatliche Beihilfe ([29]) im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt. Dieser Feststellung haben die französischen Behörden nie widersprochen, und sie bestreiten auch nicht die Einstufung als staatliche Beihilfe nach Anmeldung der veränderten Fassung am 29. April 2013.

(116) Welche Elemente für eine Einstufung als staatliche Beihilfe sprechen, ist im Folgenden dennoch – auch unter Einbeziehung der Stellungnahme bestimmter Beteiligter – dargestellt.

9.1.1 *Staatliche Mittel*

(117) Wie in der Praxis der Kommission und laut Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union üblich, umfasst der Begriff staatliche Mittel im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV alle Geldmittel, auf die die Behörden tatsächlich zur Unterstützung von Unternehmen zurückgreifen können, ohne dass es dafür eine Rolle spielt, ob diese Mittel auf Dauer zum Vermögen des Staates gehören. Auch wenn die aus einer staatlichen Beihilfemaßnahme resultierenden Beträge finanzielle Mittel öffentlicher Unternehmen sind und nicht auf Dauer dem Staat gehören, genügt folglich der Umstand, dass sie ständig unter staatlicher Kontrolle und somit den zuständigen nationalen Behörden zur Verfügung stehen, damit sie als staatliche Mittel qualifiziert werden können ([30]). Auch die ursprünglich private Herkunft der Mittel ändert nichts daran, dass sie im Sinne dieser Vorschrift als staatliche Mittel angesehen werden ([31]).

(118) Laut Rechtsprechung genügt der Umstand allein, dass eine Subventionsregelung zugunsten gewisser Wirtschaftsteilnehmer eines bestimmten Sektors ganz oder teilweise durch eine Abgabe finanziert wird, die von der öffentlichen Behörde auf alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer erhoben wird, nicht, dieser Regelung den Charakter einer staatlichen Beihilfe zu nehmen ([32]).

(119) Im vorliegenden Fall wird eine verbindliche Abgabe auf Online-Pferdewetten durch einzelstaatliche Rechtsvorschriften (Gesetz vom 12. Mai 2010) eingeführt, und der Erlös daraus durch dieselben Vorschriften den Pferderennveranstaltern zugewiesen, die von der Maßnahme begünstigt sind. Sie wird somit aus staatlichen Mitteln finanziert.

([29]) Siehe Erwägungsgrund 79 des Eröffnungsbeschlusses.

([30]) Urteile des Gerichtshofs vom 16. Mai 2000, Frankreich/Ladbroke Racing und Kommission, C-83/98 P, Slg. S. I-3271, Randnr. 50 und vom 16. Mai 2002, Frankreich/Kommission, C-482/99, Slg. S. I-4397, Randnr. 37.

([31]) Urteile des Gerichts vom 12. Dezember 1996, Air France/Kommission, T-358/94, Slg. S. II-2109, Randnrn. 63 - 65, und vom 27. September 2012, Fedecom/Kommission, T-243/09, nicht in der Sammlung veröffentlicht, Randnr. 48.

([32]) Urteile des Gerichtshofs vom 22. März 1977, Steinike & Weinlig, 78/76, Slg. S. 595, Randnr. 22, vom 11. November 1987, Frankreich/Kommission, 259/85, Slg. S. 4393, Randnr. 23 und Urteil des Gerichts Fedecom/Kommission, wie bereits zitiert, Randnr. 49. Siehe in diesem Sinne auch das Urteil des Gerichtshofs vom 2. Juli 1974, Kommission/Italien, 173/73, Slg. S. 709, Randnrn. 27 und 35.

9.1.2 *Vorteil*

(120) Die angemeldete Maßnahme, welche die Einnahmen aus der steuerähnlichen Abgabe auf Online-Pferdewetten gezielt zur Finanzierung von Leistungen verwendet, für welche die Pferderennveranstalter bislang mit eigenen Mitteln aufgekommen sind, verschafft den Pferderennveranstalter a priori einen wirtschaftlichen Vorteil. Die normale Tätigkeit der Pferderennveranstalter, wie die Veranstaltung von Pferderennen, wird so nämlich teilweise aus staatlichen Mitteln finanziert.

(121) Außerdem treten die Pferderennveranstalter durch ihre Stellung als Partner im PMU-Wettverbund auch als Anbieter von Online-Wetten auf. Aufgrund ihrer Rechtsform als GIE (wirtschaftliche Interessengemeinschaft) hat die PMU einen transparenten Aufbau. Daher werden die Einnahmen der PMU aus ihrem Geschäft mit Pferdewetten an die Pferderennveranstalter weitergegeben, die das weitere Wachstum der PMU und die Veranstaltung von Pferderennen zugleich über die Einnahmen aus den Pferdewetten finanzieren. Nur diese Pferderennveranstalter sind im Übrigen in der Lage, größere Investitionen für die Entwicklung des PMU-Eigengeschäfts zu tätigen, wenn sich dies als notwendig erweisen sollte.

(122) So führt die Maßnahme, die den Pferderennveranstaltern bei möglichen Umsatzrückgängen der PMU als Folge der Liberalisierung des Markts für Online-Pferdewetten ein bestimmtes Einnahmenniveau sichern soll, indirekt dazu, dass die Position der PMU auf eben diesem Markt geschützt und gestärkt wird.

9.1.3 *Selektivität*

(123) Insofern als die Einnahmen aus der steuerähnlichen Abgabe, die auf die Anbieter von Online-Pferdewetten erhoben wird, im Wesentlichen an die Pferderennveranstalter aus dem PMU-Firmenverbund weitergegeben werden, ist die Maßnahme eindeutig selektiv.

9.1.4 *Wettbewerbsverzerrung und Beeinträchtigung des Handels*

(124) Die Beeinträchtigung des Handels und die Wettbewerbsverzerrung müssen nicht nur im Hinblick auf den Bereich Rennveranstaltungen, sondern auch in Bezug auf das Geschäft mit den Wettannahmen bewertet werden.

(125) In ihrer Mitteilung 97/C 163/03 über die mutmaßlichen Beihilfen für Pferderennveranstalter und die PMU ([33]) vertrat die Kommission die Auffassung, dass es für Pferdewetten einen Markt auf Gemeinschaftsebene gibt, dass die Annahme von Wetten im Handel zwischen den Mitgliedstaaten erfolgt und die dabei tätigen Unternehmen miteinander konkurrieren.

(126) Die Abgabe, die nur den vom französischen Landwirtschaftsministerium zugelassenen Pferderennveranstaltern zugutekommen soll, ist naturgemäß geeignet, den Wettbewerb auf dem Markt für Anbieter von Pferdewetten und Rennveranstaltungen zu verzerren, da die Pferderennveranstalter hier als integrierter Anbieter auftreten.

([33]) Seite 4 der Mitteilung mit dem Aktenzeichen 97/C 163/03 über die Rechtssache C-4/97 (ex NN 35/93): Mitteilung der Kommission gemäß Artikel 93 Absatz 2 EG-Vertrag an die übrigen Mitgliedstaaten und die sonstigen Beteiligten über Beihilfen, die Frankreich den Pferdewettgesellschaften PMU und PMH gewährt haben soll.

(127) Außerdem ist festzuhalten, dass gemäß Erlass Nr. 2010-1314 vom 2. November 2010 über die Gemeinwohlverpflichtungen der Pferderennveranstalter und die Eingreifmodalitäten der Rennmuttergesellschaften die Pferderennveranstalter „darauf achten [müssen], die Attraktivität der französischen Veranstaltungen im Vergleich zu Veranstaltungen vergleichbaren Niveaus im Ausland zu sichern, um Anreize für die Teilnahme der besten Pferde zu schaffen".

(128) Durch konstant hohe Prämienzahlungen ([34]), die den Zweck haben, die besten Pferde zu binden (und zu vermeiden, dass sie z. B. ins Ausland verkauft werden), Wettkunden anzuziehen und die Einnahmen aus Wetten für die französischen Pferderennveranstalter im Vergleich zu den Wetten auf Rennveranstaltungen anderer Pferderennveranstalter in Europa maximieren, ist die von den französischen Behörden angemeldete Maßnahme geeignet, den Wettbewerb zwischen Pferderennveranstaltern in verschiedenen Mitgliedstaaten zu verzerren.

(129) Es ist auch anzumerken, dass Wettanbieter aus anderen Mitgliedstaaten in den französischen Rennen als Betreiber auftreten ([35]). Eine Maßnahme zugunsten der Pferderennveranstalter ist somit geeignet, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

9.2 **Vereinbarkeit der Maßnahme mit dem Binnenmarkt gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV**

(130) Nach Auffassung der Kommission kann die angemeldete Maßnahme als mit dem Binnenmarkt vereinbar angesehen werden und zwar im Sinne der Ausnahmeregelung gemäß Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV, wonach „Beihilfen zur Entwicklungsförderung gewisser Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie die Handelsbedingungen nicht in einer Weise verändern, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft," zulässig sind.

(131) Die Kommission hat nämlich auf Grundlage des besagten Artikels mehrere Beihilfefälle, mit denen über eine Abgabe auf die Unternehmen eines bestimmten Wirtschaftsbereichs gemeinsame Maßnahmen zugunsten dieses Sektors als Ganzes finanziert werden sollten, für vereinbar erklärt, solange mit diesen Maßnahmen die Vermittlung des technischen Fortschritts, die Verbesserung von Qualität, Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität der Unternehmen und ihre Anpassung an die Marktbedürfnisse angestrebt wurde ([36]).

(132) Die von den französischen Behörden angemeldete neue Maßnahme erfüllt die Voraussetzungen eines derartigen Ansatzes: Die Maßnahme bildet eine Beihilfe für den Pferdesportbereich, die allen der Abgabe unterliegenden Anbietern von Online-Pferdewetten zugutekommt. In Bezug eine mögliche Vereinbarkeit der Beihilfe ist nur ungeklärt, ob die mit der Abgabe finanzierten Kosten dem Gemeinwohl dienen. Aufgrund des engen Zusammenhangs zwischen der steuerähnlichen Abgabe und der Beihilfe für die Pferderennveranstalter ([37]) konnte die Vereinbarkeit der Beihilfe, wie im Eröffnungsbeschluss eigens angemahnt wurde, außerdem nicht ohne Prüfung der Vereinbarkeit der Abgabe mit dem Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs gemäß Artikel 56 AEUV und dem Diskriminierungsverbot gemäß Artikel 110 AEUV bewertet werden ([38]).

(133) In Übereinstimmung mit dem in Erwägungsgrund (131) angesprochenen Ansatz ist die Kommission der Auffassung, dass die angemeldete Maßnahme nicht unter die derzeit geltenden Leitlinien für die Anwendung von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV fällt, sondern direkt auf der Grundlage dieser Bestimmung des Vertrags genehmigt werden kann. Um zu klären, ob eine Beihilfemaßnahme im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, wägt die Kommission die positiven Auswirkungen der Maßnahme (Verwirklichung eines Ziels von gemeinsamem Interesse) und etwaige negative Nebeneffekte (Handels- und Wettbewerbsverzerrungen) gegeneinander ab ([39]). Die Prüfung der Maßnahme erfolgt in drei Stufen anhand der folgenden Fragen:

1. Verfolgt die Beihilfemaßnahme ein genau bestimmtes Ziel von gemeinsamem Interesse?
2. Wenn ja, ist die Beihilfemaßnahme ein geeignetes Mittel zur Verwirklichung des Ziels von gemeinsamem Interesse? Hierbei müssen folgende Fragen beantwortet werden:
   a) Ist die Beihilfe im Vergleich zu anderen politischen Instrumenten das geeignete Mittel oder gibt es andere bzw. besser geeignete Instrumente?
   b) Schafft die Beihilfe Anreize?
   c) Ist die Beihilfe in Bezug auf die verfolgten Ziele verhältnismäßig?

([34]) Die französischen Behörden haben im Übrigen darauf hingewiesen, dass die in Frankreich üblichen Prämienzahlungen und Zuwendungen über dem europäischen Durchschnitt liegen.

([35]) In einem Artikel von „Les Echos" gab PMU-Firmenchef Philippe Germond insbesondere an, dass „das Angebot ausländischer Pferdewettanbieter in Frankreich 2010 erheblich, nämlich um +20 %, zugenommen habe." Im selben Artikel gab er auch umfangreiche Geschäftsabschlüsse zwischen der PMU und einem griechischen Anbieter und die Vertriebsvereinbarung mit Ladbrokes in Belgien für PMU-Totalisatorwetten bekannt.

([36]) Einige Beispiele aus der Praxis der Kommission: Beihilfe Nr. 472/2000: steuerähnliche Abgabe zur Finanzierung gemeinnütziger Maßnahmen des *Comité Interprofessionnel de Développement des Industries du Cuir, de la Maroquinerie et de la Chaussure* zugunsten des betreffenden Sektors. Beihilfe Nr. 163/2002: steuerähnliche Abgabe für das *Bureau National Interprofessionnel du Cognac* zugunsten dieses Sektors. Beihilfe Nr. 496/2000: steuerähnliche Abgabe auf Uhren, Schmuck und Goldschmiedewaren zur Finanzierung gemeinnütziger Tätigkeiten des *Comité professionnel de développement de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie et de l'orfèvrerie* und des *Centre technique de l'industrie horlogère* zugunsten dieses Sektors.

([37]) Das gewährte Beihilfevolumen ergibt sich direkt aus dem Steueraufkommen.

([38]) Siehe Erwägungsgrund 57 des Eröffnungsbeschlusses.

([39]) Siehe Aktionsplan Staatliche Beihilfen — Weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen — Roadmap zur Reform des Beihilferechts 2005-2009, KOM(2005) 107 endgültig, Absätze 19 und 20.

3. Sind die Wettbewerbsverzerrung und die Beeinträchtigung des Handels so weit begrenzt, dass sich die Maßnahme insgesamt positiv auswirkt?

9.2.1 *Ziel von allgemeinem Interesse*

(134) Durch eine faire Aufteilung der Finanzierungslast für Pferderennen, auf die Wetten abgeschlossen werden, zwischen den verschiedenen Anbietern für Online-Pferdewetten ermöglicht die Maßnahme einen fairen Wettbewerb zwischen diesen Anbietern auf dem liberalisierten neuen Markt für Online-Pferdewetten. Daher trägt die Maßnahme auch zur angestrebten Liberalisierung des Online-Spielesektors nach dem Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der EU bei, der in Artikel 56 AEUV verankert ist.

(135) Die Liberalisierung der Online-Gewinnspiele in Frankreich entspricht der Zielsetzung des Grünbuchs der Europäischen Kommission vom 24. März 2011 „Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt", d. h. dazu beitragen, dass in den Mitgliedstaaten ein Rechtsrahmen für Online-Gewinnspiele geschaffen wird, der für alle Beteiligten mehr Rechtssicherheit bietet ([40]).

(136) Die Liberalisierung der Online-Gewinnspiele in Frankreich entspricht, wie die Kommission in ihrer Mitteilung vom 23. Oktober 2012 über Online-Glückspiele betont, auch dem Ziel, dass in den Mitgliedstaaten ein Rechtsrahmen für Online-Gewinnspiele geschaffen wird, durch den die Rechtssicherheit für alle Beteiligten erhöht wird. ([41])

(137) Außerdem fördert die angemeldete Maßnahme die sinnvolle Entwicklung der Zucht von Equiden und der Pferdehaltung, was ebenfalls ein Ziel von allgemeinem Interesse darstellt. In den Erwägungsgründen der Richtlinie 90/428/EWG des Rates vom 26. Juni 1990 über den Handel mit Sportpferden und zur Festlegung der Bedingungen für die Teilnahme an pferdesportlichen Veranstaltungen ([42]) erkennt der Rat das Interesse an „eine[r] sinnvolle[n] Entwicklung der Zucht von Equiden" an und erinnert daran, dass „die Zucht von Pferden, insbesondere von Sportpferden, im allgemeinen ein Teilbereich der landwirtschaftlichen Tätigkeit [ist und] einem Teil der landwirtschaftlichen Bevölkerung als Einkommensquelle" dient.

(138) Die Kommission stellt somit fest, dass die von den französischen Behörden angemeldete Maßnahme genau bestimmte Ziele von gemeinsamem Interesse verfolgt.

9.2.2 *Geeignetheit der Maßnahme*

(139) Eine Beihilfemaßnahme wird als notwendig und ausgewogen betrachtet, wenn sie ein geeignetes Mittel zur Verwirklichung des angestrebten Ziels von gemeinsamem Interesse darstellt, Anreize für die Begünstigten der Beihilfe schafft und den Wettbewerb nicht verfälscht.

9.2.3 *Die Beihilfe ist ein geeignetes Mittel*

(140) Die französische Regierung hat beschlossen, den Markt für Online-Pferdewetten zu liberalisieren. Vor dieser Liberalisierung wurden Pferderennen fast ausschließlich aus Einnahmen finanziert, die bei der Organisation von Pferdewetten durch die Pferderennveranstalter über die PMU erzielt wurden. Durch die Beihilfemaßnahme soll die Finanzierungslast für Pferderennen auf alle Anbieter verteilt werden, die auf dem französischen Markt für Online-Pferdewetten zugelassen sind. Sie ist somit ein durchaus probates Mittel, um für einen fairen Wettbewerb zwischen den Pferdewettanbietern zu sorgen und gleichzeitig die Konkurrenten der PMU daran zu hindern, Marktanteile bei Online-Wetten ohne entsprechenden Beitrag zu den Veranstaltungskosten für Pferderennen zu erobern. Damit sichert die Maßnahme den Fortbestand von Pferderennen und die Dauerhaftigkeit ihrer positiven Auswirkungen auf die Pferdezucht und den gesamten Pferdesportbereich.

(141) In ihrem Grünbuch Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt vom 24. März 2011 stellt die Kommission fest: „Ein spezifisches Merkmal von Pferderennen im Vergleich zu anderen Sportarten liegt in ihrer Faszination für Spieler. Deshalb hängt die Rentabilität stärker als bei anderen Sportereignissen davon ab, dass ein ausreichender Anteil der Spieleinnahmen in diesen Sport reinvestiert wird." ([43])

(142) Angesichts der vorstehenden Ausführungen erweist sich die von den französischen Behörden angemeldete Maßnahme in Bezug auf das angestrebte Ziel, den Fortbestand von Pferderennen zu sichern und für einen fairen Wettbewerb auf dem liberalisierten neuen Markt für Online-Pferdewetten zu sorgen, als geeignet.

9.2.4 *Anreizeffekt der Beihilfe*

(143) Ohne die Maßnahme würde die Wettbewerbsentwicklung im Bereich Pferdewetten langfristig zu einem Einnahmenrückgang bei den Pferderennveranstaltern führen, was eine Schrumpfung, ja das Verschwinden des Sektors zur Folge hätte.

(144) Da die Tätigkeit der Pferderennveranstalter über die Einnahmen aus Pferdewetten finanziert wird, hat die Maßnahme direkte Auswirkungen auf das Verhalten der Pferderennveranstalter, indem sie Anreize schafft, ihr Geschäft mit Pferderennveranstaltungen beizubehalten und weiter auszubauen.

9.2.5 *Verhältnismäßigkeit der Beihilfe*

(145) Durch die Beihilfemaßnahme soll eine gleichmäßig auf alle Anbieter für Pferdewetten verteilte Finanzierung der Kosten erreicht werden, die durch die Veranstaltung von Premium-Rennen entstehen. Die Berechnung des Abgabensatzes ist so ausgelegt, dass die gesamte Abgabenbelastung für Online-Pferdewetten und somit auch die den Pferderennveranstaltern gewährte Beihilfe die Gesamtkosten von allgemeinem Interesse nicht übersteigen kann.

([40]) Europäische Kommission, Grünbuch Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt, KOM(2011) 128 endgültig, S. 7.

([41]) Europäische Kommission, Ein umfassender europäischer Rahmen für das Online-Glücksspiel, KOM(2012) 596, S. 4.

([42]) ABl. L 224 vom 18.8.1990, S. 60-61.

([43]) Europäische Kommission, Grünbuch Online-Gewinnspiele im Binnenmarkt vom 24. März 2011, KOM(2011) 128 endgültig, siehe S. 35.

(146) Alle anderen Kosten der Pferderennveranstalter sind somit weiterhin von den Pferderennveranstaltern selbst zu tragen, seien es die Finanzierung von Nicht-Premium-Rennen oder Kosten, von denen die PMU, nicht aber die übrigen Anbieter von Pferdewetten profitieren können.

(147) Angesichts der vorstehenden Ausführungen ist die Kommission der Auffassung, dass die Beihilfemaßnahme das Kriterium der Verhältnismäßigkeit erfüllt.

9.2.6 *Auswirkungen auf den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten*

(148) Die Beihilfe zugunsten der Pferderennveranstalter könnte den Wettbewerb zwischen europäischen Anbietern von Pferdewetten beeinträchtigen, wenn sie nicht verhältnismäßig wäre. Da die Maßnahme verhältnismäßig ist (siehe Erwägungsgründe (145) – (147)), ist die Gefahr, dass sie den französischen Pferderennveranstaltern unverhältnismäßig große Vorteile verschafft, nicht gegeben.

(149) Außerdem könnten negative Auswirkungen der Beihilfe auf den Wettbewerb und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten festgestellt werden, sollte sich herausstellen, dass ihre Finanzierungsweise, d. h. die Abgabe auf Online-Pferdewetten, dem Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs gemäß Artikel 56 AEUV und dem Diskriminierungsverbot gemäß Artikel 110 AEUV zuwiderläuft. Anhand der vorstehenden Analyse stellt die Kommission fest, dass keine negativen Nebeneffekte zu erwarten sind. Im Grunde ist die Maßnahme als Ganzes wettbewerbsfördernd insofern, als sie für einen fairen Wettbewerb zwischen Anbietern von Online-Pferdewetten sorgt.

9.2.7 *Vereinbarkeit der Abgabe mit dem Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs und dem Diskriminierungsverbot*

(150) Die Kommission hat in der ursprünglich angemeldeten Maßnahme an drei Stellen Ansatzpunkte für eine mögliche Diskriminierung und Behinderung des freien Dienstleistungsverkehrs ausgemacht, die im Folgenden beschrieben werden. Die französischen Behörden haben auf jedes von der Kommission identifizierte Risiko durch entsprechende Änderungen an der laut Erstanmeldung geplanten Maßnahme oder durch zusätzliche Verpflichtungen in ausreichendem Umfang reagiert.

9.2.8 *Diskriminierung bei der Vergabe bestimmter Prämien*

(151) Die Kommission hielt es für problematisch, dass Züchter- und Eigentümerprämien über die Abgabe finanziert werden, wenn sie nur an in Frankreich geborene und gehaltene Pferde vergeben werden (war bei Galopprennen der Fall). So würden europäische Anbieter ohne Niederlassung in Frankreich besteuert und Prämien mitfinanzieren, die ausschließlich den Züchtern und Eigentümern von in Frankreich geborenen und gehaltenen Pferden zugutekommen.

(152) Um die im vorhergehenden Erwägungsgrund genannte Schwierigkeit zu umgehen, haben die französischen Behörden alle Prämien, die nur in Frankreich geborenen und gehaltenen Pferden zugutekommen, aus der Berechnung der über die Abgabe zu finanzierenden gemeinsamen Kosten herausgenommen (siehe Erwägungsgrund (103)).

9.2.9 *Diskriminierung zwischen Pferdewettanbietern in Bezug auf die Erlöse der Abgabe*

(153) Die Abgabe, die im Grunde für eine Umverteilung zwischen den Konkurrenten der PMU und den ebenfalls im Online-Wettgeschäft tätigen Pferderennveranstaltern sorgt, wäre diskriminierend, wenn damit Kosten finanziert würden, die den Pferderennveranstaltern und der PMU stärker zugutekommen als den übrigen Wettanbietern.

(154) Nach Auffassung der Kommission ist eine drohende Diskriminierung zwischen Pferdewettanbietern in Bezug auf die Erlöse der Abgabe nicht gegeben, wenn die finanzierten Gemeinwohlkosten auf alle Pferdewettanbieter umgelegt werden.

(155) Die Kommission geht jedoch auch davon aus, dass in dem Maße, wie diese Kosten von gemeinsamem Interesse zwangsläufig steigen werden, diese Kostenentwicklung, die sich im Wesentlichen durch Entscheidungen der Pferderennveranstalter, insbesondere im Bereich der Förderzuwendungen, ergibt, durch Kontrollen begrenzt werden muss. Es soll vermieden werden, dass die Pferderennveranstalter versucht sein könnten, ihre Förderzuwendungen unverhältnismäßig zu erhöhen, wenn die Kosten dafür zum Teil von den Konkurrenten der PMU getragen werden, da diese dann einer höheren Abgabe unterworfen wären.

(156) Um das vorgenannte Risiko auszuschließen und sicherzustellen, dass die Kostensteigerung bei den Gemeinwohlkosten in einem vertretbaren Rahmen bleibt, haben sich die französischen Behörden verpflichtet, folgende Kontrollmaßnahmen beizubehalten:

— eine strenge Kontrolle der Pferderennveranstalter durch die Finanzaufsicht des Staates, insbesondere durch das Landwirtschafts-, das Wirtschafts- und das Finanzministerium, für alle Pferderennveranstalter nach Maßgabe des Erlasses Nr. 97-456 vom 5. Mai 1997 über die Pferderennveranstalter und Totalisatorwetten gemäß Titel V mit der Überschrift „*Über die Finanzkontrolle*“.

— die vorgeschriebene Kontrolle durch den Rechnungshof für alle Begünstigten von steuerähnlichen Abgaben.

(157) Nach Auffassung der Kommission können die französischen Behörden mit Hilfe der vorgenannten Kontrollmodalitäten sicherstellen, dass sich die Kostensteigerung bei Ausgaben vom allgemeinem Interesse in einem vertretbaren Rahmen hält und nicht zu höheren Gewinnen führt, die den Pferderennveranstaltern aus der Erhebung der Abgabe zufließen. Die Steigerung der Kosten von allgemeinem Interesse wird von der Kommission auch anhand des Umsetzungsberichts nachgeprüft, den die französischen Behörden vorlegen müssen (siehe Erwägungsgrund (94)).

9.2.10 *Diskriminierung zwischen Pferdewettanbietern in Bezug auf die Abgabenpflicht*

(158) Es ist festzuhalten, dass die PMU ein Betreibermonopol für Vor-Ort-Pferdewetten hat und in diesem Sinne auch

von den Premium-Rennen profitiert, ohne jedoch der Verpflichtung zu unterliegen, die steuerähnliche Abgabe abzuführen. Nach Auffassung der Kommission muss unbedingt dafür gesorgt werden, dass die Einnahmen aus dem PMU-Monopol für Vor-Ort-Pferdewetten genauso wie die Einnahmen der Anbieter von Online-Pferdewetten, einschl. der PMU, zur Finanzierung der Premium-Rennen herangezogen werden.

(159) Nach Auffassung der französischen Behörden ist die Neutralität zwischen Vor-Ort- und Online-Wetten aus folgenden Gründen gegeben:

— Die Einnahmen aus dem PMU-Monopol, die an den Pferdesportbereich fließen, bewegen sich auf einem deutlich höheren strukturellen Niveau als die geplante Steuerabgabe auf Online-Pferdewetten. So lag die Rückflussquote für den Bereich in den Jahren 2011 und 2012, als das Gesetz von 2010 galt, bei knapp 10 % der Wetteinsätze (Verhältnis von Wetteinsätzen in Vor-Ort-Pferdewetten zum PMU-Nettoergebnis). Dies liegt deutlich über dem Abgabensatz von 5,6 %, der auf Online-Pferdewetten erhoben wird.

— Die Pferderennveranstalter, die im PMU-Verwaltungsrat vertreten sind, und insbesondere die Rennmuttergesellschaften, auf die 40 % der Stimmrechte entfallen, haben ebenfalls ein Interesse daran, dass der Beitrag der PMU, anhand dessen sich ihr Jahreseinkommen bemisst, nicht abnimmt, nicht zuletzt, weil sich ein sinkender PMU-Beitrag nicht nur auf die Veranstaltung von Premium-Rennen, sondern auch von Nicht-Premium-Rennen auswirken würde, die sich ausschließlich über Einnahmen finanzieren, die von der PMU an den Pferdesportbereich zurückfließen.

(160) Die französischen Behörden haben jedoch zugesagt, über die Vertreter des Staates im PMU-Verwaltungsrat, auf die 40 % der Stimmrechte entfallen, bei der PMU durchzusetzen, dass ein Teil der Wetteinsätze aus den Vor-Ort-Pferdewetten der PMU jedes Jahr an den Pferdesportbereich zurückfließt, und zwar in einem Umfang, der größer oder gleich dem Niveau der steuerähnlichen Abgabe auf Online-Pferdewetten ist.

(161) Sollte die PMU einen Haushalt vorlegen, in dem der Rückflussanteil an den Pferdesportbereich niedriger ist als die steuerähnliche Abgabe auf Online-Wetten, und die Pferderennveranstalter diesen Haushalt genehmigen und damit die Vertreter des Staates im PMU-Verwaltungsrat überstimmen, so verpflichten sich die französischen Behörden, dass die zuständigen Minister von ihrem Recht Gebrauch machen, den Haushalt gemäß Artikel 33 des Erlasses Nr. 97-456 vom 5. Mai 1997 über Pferderennveranstalter und Totalisatorwetten (*pari mutuel*), wie nachstehend ausgeführt, abzulehnen: „Der Haushaltsansatz der Pferderennveranstalter und der unter I von Artikel 12 [darunter auch die PMU] genannten gemeinsamen Einrichtungen und entsprechende Nachträge im Laufe des Geschäftsjahrs werden erst mit Genehmigung durch die Behörden gemäß Angabe in Artikel 34 unten rechtskräftig. Diese Genehmigung gilt als erteilt, wenn die Behörden innerhalb eines Monats nach Erhalt der Unterlagen nichts verlauten lassen. Kommt bis zum Beginn des Geschäftsjahrs keine Entscheidung zustande, dürfen keine Investitionsausgaben getätigt werden, und die Betriebskosten aus dem letzten Haushaltsansatz bleiben abzüglich 5 % bis zur Verabschiedung des Haushaltsplans weiter gültig."

(162) Nach Auffassung der Kommission kann die Neutralität der Abgabe auf Vor-Ort- und Online-Wetten angesichts der vorstehenden Zusagen durch die französischen Behörden als gewahrt gelten – auch unter Berücksichtigung der besonderen Beziehungen zwischen der PMU, den Pferderennveranstaltern und dem Staat. Dieser Punkt wird auch von der Kommission anhand des Umsetzungsberichts nachgeprüft, den die französischen Behörden vorlegen müssen (siehe Erwägungsgrund (94)).

(163) Für die Kommission ergibt sich aus vorstehender Analyse, dass die Abgabe zur Finanzierung der Beihilfemaßnahme für Pferderennveranstalter mit dem Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs und dem Diskriminierungsverbot vereinbar ist. Die Finanzierungsweise der Maßnahme ist somit nicht geeignet, die Handelsbedingungen in einer Weise zu verfälschen, die dem gemeinsamen Interesse zuwiderläuft. Daher ist die Kommission der Auffassung, dass die Maßnahme im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar ist.

10. **SCHLUSSFOLGERUNG**

(164) Die Kommission ist der Auffassung, dass die angemeldete Maßnahme in der geänderten Fassung eine staatliche Beihilfe im Sinne von Artikel 107 Absatz 1 AEUV darstellt.

(165) Nach Auffassung der Kommission erfüllt die Beihilfe jedoch die Voraussetzungen, um im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV als mit dem Binnenmarkt vereinbar betrachtet zu werden.

(166) Nach Auffassung der Kommission sind die Änderungen an der Finanzierungsweise der Beihilfe durch Frankreich geeignet, die Konformität der Abgabe mit dem Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs gemäß Artikel 56 AEUV und dem Diskriminierungsverbot gemäß Artikel 110 AEUV zu gewährleisten —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Beihilfe, die Frankreich zugunsten der Pferderennveranstalter durchzuführen plant, ist mit dem Binnenmarkt im Sinne von Artikel 107 Absatz 3 Buchstabe c AEUV vereinbar.

Die Durchführung dieser Beihilfe wird daher genehmigt.

Artikel 2

Dieser Beschluss ist an die Französische Republik gerichtet.

Brüssel, den 19. Juni 2013

Für die Kommission
Joaquín ALMUNIA
Vizepräsident