



Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston asiantuntijalausunto HE 16/2025 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

Taustaa

Veikkaus on valtion omistussalkun yksi arvokkaimmista yhtiöistä. Veikkauksen omistajaohjauksesta vastaa valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto (myöhemmin "VNK"). Valtio-omistajan tavoitteena on kaikissa yhtiöissään omistaja-arvon säilyttäminen ja sen kasvu. Omistajaohjauksen erityisenä tehtävänä Veikkauksessa on lisäksi nykyisen arpajaislain mukaisesti varmistaa, että yhtiö harjoittaa rahapeli-toimintaa siten, että rahapeleihin osallistuvien oikeusturva taataan, väärinkäytökset ja rikokset pyritään estämään sekä pelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja ehkäistään ja vähennetään.

VNK näkee rahapelilainsäädännön uudistamisen pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaisesti perusteltuna. Rahapelaaminen avattaisiin osittain kilpailulle. Järjestelmä uudistuksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja muun muassa ohjaamalla rahapelaamista säänneltyyn ja valvottuun pelitarjontaan. VNK uskoo, että uudessa järjestelmässä Veikkauksen mahdollisuudet kilpailukykyisen liiketoiminnan harjoittamiseen ja omistaja-arvon kasvattamiseen ovat nykyistä paremmat. Vastaavantyyppisiä yksinoikeuden ja kilpaillun toimilupamarkkinan yhdistäviä sääntelyratkaisuja on toteutettu useissa Euroopan maissa. Lisäksi VNK näkee, että uudistuksella saavutettaisiin parannus kanavointiasteeseen eli pelaamisen kanavoitumiseen kotimaan järjestelmän piiriin. Tämä tehostaisi pelihaittojen ehkäisyä nykytilasta.

Veikkaus on vuodesta 2020 alkaen toteuttanut voimakkaita toimenpiteitä, joiden tavoitteena on ollut rahapelihaittojen ehkäiseminen. Tällaisia ovat olleet esimerkiksi peliautomaattien määrän vähentäminen 40 prosentilla ja pakollisen tunnistautumisen ottaminen käyttöön kaikissa Veikkauksen peleissä. Toimenpiteet on toteutettu ennen kuin säädökset ovat niitä velvoittaneet tekemään tai ovat olleet vaikutuksiltaan säädöksen tasoa tiukempia. VNK pitää tärkeänä, että Veikkaus myös uudessa rahapelijärjestelmässä osoittaa kilpailukykynsä edelleen vastuullisena toimijana.

Omistajaohjauksen näkökulmasta keskeisiä seikkoja rahapelilainsäädännöstä annetussa hallituksen esityksessä ovat:

- Veikkauksen konsernirakenteen luomat mahdollisuudet,
- Veikkauksen yksinoikeuden varmistaminen arvontapeleissä,
- nykyistä joustavampien edellytysten syntyminen Veikkauksen omistusta koskevalle valtion päätöksenteolle ja
- tasavertaisen kilpaillun markkinan syntyminen lisenssinvaraiseen rahapelaamiseen.



Veikkauksen konsernirakenne

Rahapelilaista annetun hallituksen esityksen mukaan Veikkauksella olisi edelleen yksinoikeus tarjota tiettyjä rahapelejä, minkä lisäksi Veikkaus voisi myös hakea lisenssejä tarjotakseen rahapelejä avattavalla kilpaillulla markkinalla. Veikkauksella olisi kuitenkin velvollisuus eriyttää muu taloudellinen toimintansa yksinoikeustoimiluvan nojalla harjoitetusta rahapelitoiminnasta. Tämä toteutettaisiin eriyttämällä muu liiketoiminta yksinoikeuden haltijasta erilliseen konserniyhtiöön. Kaikki konserninsisäiset liiketoimet tämän tytäryhtiön ja muiden Veikkauksen yhtiöiden välillä olisi toteutettava markkinaehtoisesti. Eriyttämisvelvollisuus sisältäisi myös ristosubvention kiellon. Tällä turvattaisiin osaltaan EU:n valtiontukisääntelyn noudattaminen ja ehkäistäisiin yksinoikeudesta mahdollisesti aiheutuvaa kilpailun vääristymistä muiden palveluiden kilpailluilla markkinoilla.

Konsernimalli luo parhaat edellytykset Veikkauksen liiketoiminnan ja omistaja-arvon kehittämiseen. Rahapeliliiketoiminta on voimakkaasti skaalautuvaa ja menestyäkseen toimijan on oltava riittävän suuri. Konsernimallissa liiketoiminnot hyötyvät keskitetyistä resursseista EU-sääntelyn ja markkinaehtoisuuden puitteissa. Edellä mainitut hyödyt menetetään, mikäli tytäryhtiöitä ei pidettäisi saman konsernin alla.

VNK arvioi ehdotetun konsernirakenteen luovan parhaat edellytykset sen mahdollistaessa Veikkauksen eri liiketoimintojen keskitetyn konsernitasoisen ohjauksen sekä Veikkaus-konsernin jaettujen resurssien hyödyntämisen eriytetyissä liiketoiminnoissa. Edellytyksenä tälle on, että konserninsisäisissä transaktioissa sovelletaan tavanomaisia markkinaehtoja ja että konsernin sisäisten resurssien käytössä huomioidaan muutoinkin lainsäädäntöön sisältävät eriyttämisvaatimukset ja kilpailulainsäädännön asettamat reunaehdot.

Maksulliseen toimilupaan perustuva yksinoikeus

Hallituksen esityksen mukaan Veikkauksen yksinoikeus perustuisi maksulliseen toimilupaan. Kyseinen yksinoikeudellinen toimilupa olisi uuden lainsäädännön nojalla myönnettävissä vain valtion määräysvallassa olevalle rahapeliyhtiölle eikä sitä voitaisi siirtää edelleen.

Veikkaukselle myönnettävä määräaikaisten yksinoikeustoimilupa hinnoiteltaisiin markkinaehtoisesti. Tällöin toimiluvan taloudellinen arvo yksinoikeuskaudelta olisi määriteltävissä. Toistaiseksi voimassa oleva tai muutoin kestoiltaan rajaamaton yksinoikeus, kuten lakisääteinen, ei mahdollistaisi luotettavaa arvonmäärittystä, koska yksinoikeus voisi loppua sijoittajan kannalta milloin tahansa lainsäädännön muutoksella, joka johtaisi VNK:n näkemyksen mukaan merkittävään riskipreemioon ja käytännössä hinnan alennukseen. Lisäksi määräaikaisen 10 vuoden yksinoikeuden arvon määrittäminen valtiontukiriskien poistamiseksi on VNK:n käsityksen mukaan yksinkertaisempaa kuin päättymättömän yksinoikeuden arvon määrittäminen.

Valtion määräysvalta on yksinoikeuden saavassa toimijassa EU:n sisämarkkinaoikeudellisen sääntelyn kannalta merkityksellinen seikka. Lisäksi on säädettävä yksinoikeuden haltijan ja sen toimeenpanemien rahapelien korostuneesta



valvonnasta. Tämä valvonta vastaisi pääpiirteissään lisenssijärjestelmään kuuluvien rahapeli valvontaa täydennettynä valtion omistajuuteen perustuvalla määräysvallalla. Veikkauksen konsernimalli mahdollistaisi yksinoikeuden haltijan valvonnan tavalla, joka täyttää EU-lainsäädännön vaatimukset.

EU:n valtiontukisääntelyn noudattamiseksi uudessa lainsäädännössä säädettäisiin yksinoikeudesta valtiolle suoritettavasta toimilupamaksusta ja sen määräytymisperusteista. Yksinoikeudesta valtiolle suoritettava markkinaehtoinen korvaus (HE:ssä ”peruskorvaus” ja ”suhteellinen korvaus”) määritettäisiin siten, että yksinoikeusyhtiöön jäisi korvauksen suorittamisen jälkeen vain nk. kohtuullinen tuotto Euroopan komission ja Euroopan unionin tuomioistuimen vahvistamalla tavalla. Korvauksen suuruus tulee käytännössä määrittää yhteistyössä Euroopan komission kanssa, jotta valtiontuki- ja muut sisämarkkinaoikeudelliset riskit minimoidaan.

Yksinoikeustoimiluvasta valtiolle maksettavan korvauksen määrittämiseen käytettävä laskentamalli on käyty läpi Euroopan komission kanssa sen varmistamiseksi, että se poistaisi yksinoikeuden mahdollisen ylituoton valtiontukisääntelyn edellyttämällä tavalla. Euroopan komission kilpailupääosasto on perehtynyt ehdotettuun menetelmään ja ilmoittanut alustavana arvionaan, että menetelmän mukaisesti lasketut yksinoikeuskorvaukset maksettuaan yksinoikeustoimiluvanhaltijalle ei muodostu SEUT 107 artiklan 1 kohdan mukaista valtiontukea. Komission kilpailupääosaston arvion mukaan menetelmä vaikuttaa taloudellisesti perustellulta ja asianmukaiselta markkinaehtoisesta yksinoikeuskorvauksen määrittämiseksi.

VNK:n arvio on, että 10 vuoden yksinoikeudellisesta toimiluvasta Veikkaus maksaisi valtiolle korvauksen, joka olisi suuruusluokaltaan yhteensä 900–1300 miljoonaa euroa.

Veikkauksen omistaja-arvo

Veikkaus on valtion omistussalkun yksi arvokkaimmista yhtiöistä. Valtio-omistajan tavoitteena on jatkossakin Veikkauksen omistaja-arvon säilyttäminen ja sen kasvu.

Suomen rahapelimarkkinoiden avautuessa valtion rooli rahapelialalla muuttuu. Kun tähän asti monopolijärjestelmässä Veikkaus on ollut keskeinen väline toteuttaa arpajaislainsäädännön tavoitteita, uudistuksen jälkeen Suomessa toimivat ja rahapelejä suomalaisille tarjoavat todennäköisesti kymmenet rahapelialan eri toimijat. Veikkauksen yksinoikeustytäryhtiötä lukuun ottamatta valtio-omistajalla ei enää olisi erityistä intressiä yhtiön omistamiselle.

Veikkauksen strategisena tavoitteena on uudessa rahapelijärjestelmässä mahdollisimman hyvä markkina-asema kotimaan lisenssiliiketoiminnassa. Kotimaan yksinoikeuteen perustuvassa liiketoiminnassa yhtiö tähtää maltilliseen kasvuun fokuksenaan monopoliliiketoiminnan tehokkuus ja kannattavuus.

Kotimaan kasvunäkymien ollessa rajallisia, yhtiö hakee omistaja-arvonsa kehittämiseksi vahvaa kasvua kansainvälisiltä markkinoilta tällä hetkellä yhtiöiden välisessä B2B-toiminnassa tytäryhtiö Fennica Gamingin kautta, ja myöhemmin Suomen rahapelijärjestelmän uudistuksen niin salliessa, mahdollisesti myös muussa



liiketoiminnassa.

VNK:n näkemys on, että uusi rahapelilainsäädäntö luo Veikkaukselle nykyistä paremman mahdollisuuden liiketoiminnan kehittämiseksi ja kasvuun sekä omistaja-arvon kasvattamiselle.

Hallituksen esitys uudeksi rahapelilainsäädännöksi tarjoaa nykyistä joustavammat edellytykset Veikkauksen omistusta koskevalle valtion päätöksenteolle. Tämä merkitsee laintasoisen vaatimuksen, jonka mukaan Veikkauksen tulee olla valtion 100-prosenttisessa omistuksessa, korvaamista laintasoisella vaatimuksella siitä, että valtiolla on oltava määräysvalta yksinoikeudellisen toimiluvan haltijassa. Järjestelyn EU-oikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta on keskeistä varmistua siitä, että valtio kykenee valvomaan yksinoikeuden haltijaa tiiviisti myös tilanteessa, jossa valtio myöhemmin luopuisi osittain yhtiön omistuksesta ja että yksinoikeuden haltijalle asetetaan erityisiä vaatimuksia.

Veikkauksen omistajapohjan mahdollista laajentamista voitaisiin harkita uuden rahapelilainsäädännön voimaantulon ja uudesta järjestelmästä saatujen kokemusten kertymisen jälkeen. Tästä päätettäisiin erikseen normaalisti valtion omistajapolitiikan linjausten ja omistajaohjauslain puitteissa edellyttäen eduskunnan Veikkaukselle asettaman omistuksen alarajan muuttamista. Omistusjärjestelyssä huomioitaisiin omistaja-arvon kannalta optimaalinen ratkaisu mm. yhtiön, toimialan ja rahoitusmarkkinoiden kehityksen näkökulmasta.

Tasavertaisen kilpailun syntyminen

Suomen uuden lisenssijärjestelmän määrittäminen niin, että siihen kuuluisivat pääministeri Orpon hallituksen ohjelman mukaisesti online-kasinopelit ja online-vedonlyönti, on perusteltua hallitusohjelmassa määritettyjen uudistuksen kanavointiin liittyvän tavoitteen näkökulmasta. Kun huomioidaan erityisesti mahdollisuudet saavuttaa rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskevat tavoitteet, on perusteltua pyrkiä vähentämään rahapelijärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvaa pelaamista siten, että rahapelimarkkinoiden vapauttaminen kohdistuu ensisijaisesti online-peleihin.

Hallituksen esityksessä uudeksi rahapelilaiksi esitetään myös hevospelien siirtoa lisenssijärjestelmään. VNK pitää mahdollisena, että tulevassa järjestelmässä hevosalouden oma tuloutuskyky ei riitä kattamaan sen tarvitsemaa rahoitusta, eikä toimiala tule toimeen ilman valtion tukea tulevina vuosina.

Keskeistä lisenssijärjestelmässä ovat yrityksille lainsäädännöllä luotavat toimintaedellytykset. Hallituksen esityksen markkinointiin, sponsorointiin, verotukseen ja asiakaskannan käyttöön liittyvät säännökset sekä pelihaittojen ehkäisyyn liittyvät vaatimukset ovat sellaisia, että VNK uskoo alalle syntyvän kilpailua ja suomalainen järjestelmä nähdään houkuttelevana liiketoiminnan harjoittamiseen. Pelaamisen saattaminen samojen säännösten piiriin luo Veikkaukselle mahdollisuuden osoittaa kilpailukykyä ja kilpailla markkinaosuuksista.



Lisenssijärjestelmän toimivuuden kannalta on olennaisen tärkeää, että perustettava valvova viranomainen saa käyttöönsä riittävät resurssit ja käyttää tehokkaasti säädösten mahdollistamia keinoja ulkopuolisen tarjonnan estämiseksi. Ulkopuolisen tarjonnan estämisen keinoja tulisi vielä VNK:n näkemyksen mukaan vahvistaa esitetystä (maksuliikenne- ja verkkoliikenne-estot).