



Lausunto

8.5.2025

VN/13/2025
VN/13/2025-TEM-44

Työ- ja elinkeinoministeriö
HN Virve Haapajärvi

Eduskunnan hallintovaliokunta

LAUSUNTO HALLINTOVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE UUTTA RAHAPELIJÄRJESTELMÄÄ KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI

HE 16/2025 VP

TEM:n yleisnäkemys esityksestä

Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan rahapelijärjestelmäuudistuksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hallitusohjelman tavoitteita kannatettavina.

Hallituksen esityksen 16/2025 vp mukaan osa Suomen rahapelimarkkinoista avattaisiin lisenssijärjestelmällä kilpailulle. Veikkauksella säilyisi yksinoikeus raha-arpajaisten ja veikkauksien sekä fyysisen kanavan rahapeliautomaatti- ja kasinopelien tarjoamiseen.

Uutta rahapelijärjestelmää säädettäessä joudutaan tasapainoilemaan sen suhteen, onko sääntely riittävän kireää, jotta se ehkäisee ja vähentää haittoja järjestelmän sisäisessä pelaamisessa, mutta ei ole niin kireää, että se siirtää merkittävän määrän pelaamisesta sääntelemättömiin peleihin järjestelmän ulkopuolelle. Esityksessä erityisesti kanavointiasteen nostamiseen on kiinnitetty huomiota. Kanavointiasteen nostamiseen tähtäävät toimenpiteet voivat kuitenkin olla pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen näkökulmasta myös ongelmallisia, sillä ne voivat kanavoinnin ohella lisätä pelaamista. Pelihaittojen vähentäminen edellyttää korkean kanavointiasteen ohella sitä, että kansallisessa sääntelyssä on elementtejä, jotka aidosti vähentävät haitallista pelaamista. Voidaan pitää epätodennäköisenä, että esitetty sääntelykokonaisuus vähentäisi rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja nykyisestä. Pelihaittojen ehkäisy on merkityksellistä paitsi rahapelejä pelaavien kuluttajien kannalta myös rahapelijärjestelmän EU-oikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta.

Kilpailuoikeudellinen näkökulma

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa Suomen rahapelijärjestelmän osittaista avaamista kilpailulle. Lisenssitoimijat mahdollistavassa mallissa on myönteisiä kilpailuvaikutuksia, kunhan markkinoita avattaessa pidetään huoli siitä, että kilpailuasetelma on tasapuolinen erityisesti yksinoikeustoimijan ja lisenssi-toimijoiden välillä. Erityistä huomiota tulee kiinnittää kilpailun toimivuuteen siten, että sääntely kohtelee yrityksiä tasapuolisesti, eikä millekään yritykselle muodostu perusteetta sääntelyn vuoksi etuja, joita muilla yrityksillä ei ole. Käsittelyssä olevan lakiesityksen kannalta olennaista on Veikkaukselle avautuvalla markkinalla muodostuva asema ja se, ettei entisen monopoliyhtiön kilpaillun markkinan toiminnot saa jatkossa yksinoikeusmarkkinalla toimimisesta sellaista etua, jota muut kilpaillulla markkinalla toimivat yhtiöt eivät voi saada. Tällaisia etuja voivat olla esimerkiksi kilpaillun markkinan toimintojen tukeminen

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

yksinoikeustoiminnasta kertyneillä ylisuurilla voitoilla tai yksinoikeustoiminnan resurssien hyödyntäminen.

Vaikka yksinoikeuteen jääviä rahapelejä tarjottaisiin jatkossa samassa konsernissa kilpailulle avautuvien rahapelien kanssa, esitykseen sisältyy kuitenkin useita tärkeitä elementtejä, jotka ehkäisevät riskiä siitä, että Veikkaus voisi hyödyntää aiempaa monopoliasemaansa tai tulevaa osittaista monopoliasemaa kilpailua vääristävällä tavalla. Tällaisia ovat erityisesti velvoite eriyttää mahdollinen kilpailluilla markkinoilla tapahtuva rahapelien toimeenpano yksinoikeuden haltijasta erilliseen oikeushenkilöön sekä soveltaa tavanomaisia markkinaehtoja kaikissa yksinoikeuden haltijan ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden välisissä transaktioissa sekä tilanteissa, joissa kilpailuilla markkinoilla toimiva yhtiö mahdollisesti käyttää yksinoikeusyhtiön tai konsernin yhteisiä resursseja, kuten esimerkiksi brändiä. Myös velvoite pitää erillään eriytettyjen toimintojen pelisivustot, pelitilit ja asiakasrekisterit vähentävät riskiä kilpailun vääristymisestä (rahapelilain 8 §, *Yksinoikeustoimiluvan myöntämisen ja voimassaolon yleiset edellytykset*). Yksinoikeudesta maksettava korvaus vähentää riskiä siitä, että yksinoikeusmarkkinalta kertyviä ylivoittoja käytetään kilpailun markkinan toimintojen hyväksi (rahapelilain 19 §, *Yksinoikeustoimiluvanhaltijan suorittama korvaus valtiolle*). **Työ- ja elinkeinoministeriö pitää edellä käsiteltyjä rahapelilakiesityksen 19 §:ä ja erityisesti sen 8 §:ä kilpailunäkökulmasta välttämättöminä.**

Komission kanssa on käyty valtioneuvoston ja Veikkauksen tiettyjen rahapelien yksinoikeuden korvauksesta, jonka mallista säädettäisiin rahapelilain 19 §:ssä ja päätettäisiin valtioneuvoston päätöksellä. Komissio on epävirallisessa tarkastelussaan arvioinut, että Suomen sille esittämä korvausmalli voisi poistaa Veikkauksen jatkossa yksinoikeudesta saaman edun, eikä silloin yksinoikeudesta muodostuisi valtiontukea Veikkauksen taloudelliseen toimintaan. Voidaan kuitenkin katsoa, että pelkästään yksinoikeustoimiluvan haltijan maksamaa korvausta koskevan 19 §:n perusteella ei ole mahdollista arvioida yksityiskohtaisemmin, miten yksinoikeustoimiluvan korvauksen suuruus käytännössä määräytyisi ja varmistaisiko se, ettei yksinoikeustoimiluvan haltija saisi ylituottoa.

Rahapelialan toimijoiden tasapuolisten toimintaedellytysten kannalta olisi myös suotavaa, että järjestelmän ja siten sitä koskevan sääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle mahdollisesti jättäytyvien toimijoiden valvonta olisi riittävää.

Sisämarkkinanäkökulma

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa esityksen tavoitetta palveluiden vapaan liikkuvuuden lisäämiseksi sisämarkkinoilla kuitenkin niin, että palveluiden tarjontaa jatkossakin rajoitetaan. Työ- ja elinkeinoministeriö korostaa, että kaikkien lupajärjestelmien, tässä tapauksessa yksinoikeustoimiluvan, rahapelitoimiluvan ja peliohjelmistotoimiluvan, tulee olla oikeasuhteisia, syrjimättömiä ja perustua yleisen edun mukaisiin pakottaviin syihin. Lisäksi niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän saavuttaminen. Kuten esityksessä on mainittu, EU-tuomioistuimen mukaan rahapelien kohdalla tunnustettuja oikeuttamisperusteita ovat erityisesti kuluttajien suojeleminen, ongelmapelaamisen ehkäiseminen ja alaikäisten suojeleminen sekä rikollisuuden ja petosten torjunta. Lisäksi EU-tuomioistuimen mukaan, jotta hallinnollinen ennakolupajärjestelmä voisi olla oikeutettu huolimatta siitä, että sillä poiketaan perusvapaudesta, sen on perustuttava objektiivisiin arviointiperusteisiin, jotka ovat syrjimättömiä ja jotka ovat etukäteen tiedossa, eivätkä ne saa ylittää sitä, mikä on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että esitykseen sisältyviä toimilupiin liittyviä vaatimuksia on jatkovalmistelussa arvioitu laajemmin myös syrjimättömyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Jatkovalmistelussa on myös kiinnitetty huomiota toimilupien hakemisen sujuviin menettelyihin.

Avoimuusdirektiivin mukaiset velvoitteet

Rahapelilaki on ilmoitettu Euroopan komissiolle teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisesti. Ilmoitus on toimitettu Euroopan komissiolle työ- ja elinkeinoministeriön kautta 4.11.2024. Malta esitti ilmoituksesta yksityiskohtaisen lausunnon 4.2.2025 ja Suomi vastasi lausuntoon 4.3.2025, jolloin myös direktiivin mukainen pidennetty odotusaika päättyi. Direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisen menettelyn tavoitteena on estää uusien kaupan esteiden syntyminen varmistamalla, että kansallinen lainsäädäntö on EU:n lainsäädännön ja sisämarkkinoiden periaatteiden mukaista. Menettelyn avulla yritykset ja muut sidosryhmät voivat myös esittää ilmoitetuista ehdotuksista huomautuksia teknisten määräysten TRIS-tietokannassa. Se, että säädös on ilmoitettu eikä esimerkiksi Euroopan komissio ole reagoinut siihen, ei kuitenkaan merkitse sitä, että säädös tai sen soveltaminen olisi EU:n lainsäädännön mukaista. Ilmoitettu säädös voi edelleen vaikuttaa tavaroiden ja palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen sen mukaan, miten kansalliset viranomaiset soveltavat säädöstä. Jos ehdotukseen tehdään myöhemmin huomattavia muutoksia, joissa lisätään tai tiukennetaan vaatimuksia, on se notifioitava uudestaan. Uudelleenilmoitusvelvollisuus koskee esimerkiksi tilanteita, joissa ehdotukseen tehdään sellaisia huomattavia muutoksia, jotka muuttavat soveltamisalaa, lyhentävät soveltamisaikataulua, lisäävät eritelmiä tai vaatimuksia taikka tiukentavat niitä. Uudelleenilmoitusvelvollisuus ei koskisi esimerkiksi tilannetta, jossa hallituksen esitystä supistetaan tai siitä poistetaan vaatimuksia.