Juha Raitio, OTT, VT
Eurooppa-oikeuden professori, oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
puh. 050-5315496, t. 050-4482737
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Eduskunta
hallintovaliokunta

Helsinki 1.12.2021

Lausunto (HE 135/2021 vp.)

1. Tehtävänanto

Hallintovaliokunnassa on käsiteltävänä 2.12.2021 asia HE 135/2021 vp , joka on hallituksen esitys eduskunnalle laiksi arpajaislain muuttamisesta ja siihen liittyviksi laeiksi. Keskityn lausunnossani kursorisesti esityksen joihinkin pääkohtiin, sillä käytettävissäni on noin vuorokauden mittainen aika tehtävän suorittamiseen. Minulta on pyydetty EU-oikeudellista arviota siitä, onko esityksessä arvioitu riittävästi yksinoikeusjärjestelmän vaihtoehtoja ottaen huomioon esityksen laatimiseksi annettu toimeksianto ja mahdollinen intressiristiriita pelihaittojen ehkäisemisen ja Veikkauksen toimintaedellytysten tukemisen välillä.

Asiantuntijalausuntoni osalta on syytä tuoda esiin, että olen laatinut yhdessä OTT Samuli Miettisen kanssa sisäministeriölle rahapelejä koskevan EU-oikeudellisen selvityksen 1.2.2019, joka löytyy Sisäministeriön rahapelilainsäädäntöä koskevan esiselvityksen 2019:25 liitteenä ja josta ilmenee tätä lausuntoa tarkemmin rahapelejä koskeva EU-oikeudellinen sääntely ja oikeuskäytäntö. Lausuntoni taustalla on myös kesällä 2021 yhdessä tohtorikoulutettava, OTM Kukka Kuuselan kanssa asianajotoimisto Avance Attorneys Oy:lle laadittu asiantuntijalausunto Veikkaus Oy:n suunnitellusta B2B-liiketoiminnasta.

2. Uudistuksen keskeinen sisältö

Hallituksen esityksen mukaan arpajaislakiin lisättäisiin säännökset Veikkaus Oy:n rahapelien pelaamiseksi edellytettävästä pakollisesta tunnistautumisesta sekä Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta kertyvän peli- ja pelaajatiedon hyödyntämisestä. Lakiin lisättäisiin myös säännökset arpajaislain vastaisten rahapelien markkinoinnin johdosta annettavan kieltopäätöksen antamisesta luonnolliselle henkilölle. Lisäksi säädettäisiin hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä arpajaislain vastaisesta markkinoinnista. Arpajaislaissa säädettäisiin myös arpajaislain sääntelyn ulkopuolisen rahapelitarjonnan saavutettavuuden rajoittamiseksi maksuliikenne-estoista, jotka kohdistettaisiin rahapelejä arpajaislain vastaisesti markkinoiviin rahapeliyhtiöihin. Lisäksi Veikkaus Oy:n markkinointia ja rahapelien toimeenpanon valvontaa koskevia säännöksiä täsmennettäisiin ja lakiin lisättäisiin säännökset raha-automaattien sijoittelusta ja omavalvonnasta. Lakiin lisättäisiin myös säännökset Veikkaus Oy:n mahdollisuudesta perustaa yritysten välistä liiketoimintaa harjoittava tytäryhtiö muuta kuin rahapelitoimintaa varten (B2B-liiketoiminta) sekä perustettavan tytäryhtiön toimintaa koskevista edellytyksistä ja rajoituksista.

3. Yksinoikeusjärjestelmän vaihtoehtojen riittävä analyysi?

Hallituksen esityksen valmistelun lähtökohtana on ollut yksinoikeusjärjestelmän säilyttäminen ja sen vahvistaminen, minkä vuoksi keskeistä vaihtoehtoista toimintamallia eli lisenssijärjestelmää ei ole tarkemmin selvitetty.[1] Yksinoikeusjärjestelmässä pitäytymistä perustelee se, että yhden toimijan mallissa rahapelitoiminnan ohjaus ja valvonta on kustannustehokasta ja pelirajojen asettaminen pelihaittojen ehkäisemiseksi on helpompaa kuin monen toimijan mallissa, mikä kytkeytyy kansanterveyden edistämistavoitteeseen. Pakollinen tunnistautuminen on tässä suhteessa merkityksellistä. Minulla ei ole mitään lisättävää tai kommentoitavaa hallituksen esityksen perusteluosion mielestäni varsin kattavaan ja havainnolliseen rahapelien erilaisia toteuttamisvaihtoehtoja oikeusvertailevasta näkökulmasta käsittelevään osioon (s. 34-37), jossa lisenssijärjestelmää sivutaan. Tämän lisenssijärjestelmää koskevan analyysin osalta etenkin Ruotsissa omaksuttua lisenssijärjestelmää koskeva esitys (s. 35-36) on olennainen, sillä siinä tulee esiin sekä yksinoikeus- että lisenssijärjestelmää koskeva

[1] Hallituksen esityksen laadinnan pohjana on kuitenkin käytetty tieteellistä selvitystä rahapelien lisenssi- tai yksinoikeusjärjestelmän eduista tai haitoista, eli sivulla 34 mainittu Marionneau, Egener & Nikkinen 2021). On poliittinen eikä juridinen kysymys, kumpaa mallia suositaan.

tulkintaongelma siitä, mitä on "maltillinen markkinointi" käytännössä. Tanskan osalta lisenssijärjestelmän osalta mainitaan yhtä monitulkintainen ilmaus "vastuullisesta pelaamisesta" (s. 37), joten rahapelaamiseen liittyviä pelihaittoja ei siis pelkkä järjestelmänvalinta (lisenssi vai yksinoikeus) kykene poistamaan.

4. Huomioita palveluiden vapaasta liikkuvuudesta ja rahapeleistä

Kun tehtävänä on pohtia sitä, onko yksinoikeusjärjestelmän ja lisenssijärjestelmän välisiä etuja ja haittoja pohdittu riittävästi, kun otetaan huomioon se jännite, joka vallitsee pelihaittojen vähentämisen ja Veikkaus Oy:n tuottoisan liiketoiminnan välillä, on mielestäni nähtävä tässä kaksi erillistä kysymystä, jotka eivät aivan suoraan liity toisiinsa. Perusteena on se, että molemmissa järjestelmissä ilmenee tuo jännite rahapelitoiminnan tuottojen ja kansanterveyden suojaamisen välillä. Siksi keskityn seuraavassa ottamaan kantaa tämän rahapelejä koskevan ristiriidan rahapelituottojen ja pelaajien suojatarpeen välillä.

Palveluiden vapaa liikkuvuus muodostaa lähtökohdan liiketoiminnan järjestelyä koskeville kysymyksille[2] ja tässä yhteydessä EU-tuomioistuin on korostanut lainsäädännön johdonmukaisen tulkinnan merkitystä arvioitaessa kansallisten toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta. Lainsäädännön johdonmukaisuutta koskeva EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö osoittaa selkeästi, että rahapelimarkkinoilla on erityislaatuinen luonne,[3] johon kytkeytyy kansallisten viranomaisten laaja harkintamarginaali kansallisen suojan tason ylläpitämisen kontekstissa.[4] Rahapelitoimintaa koskevan kokonaiskuvan eheyden varmistamiseksi lainsäädännön johdonmukaisuuden arvioinnista voidaan todeta seuraavat seikat:

[2] Asia C-65/05 Komissio v. Kreikka (26.10.2006) EU:C:2006:673, kohta 47.

[3] Asia C-203/08 Sporting Exchange (3.6.2010) EU:C:2010:307, kohta 58.

[4] Yhdistetyt asiat C-186/11 ja C-209/11 Stanleybet International Ltd y. (24.1.2013) EU:C:2013:33, kohta 24 oikeuskäytäntöviittauksineen.

a) Rahapelitoiminnan laajentamisen johdonmukaisuuden arvioinnissa keskeisessä roolissa ovat uhkapelaamisen haittojen kanavointi[5] ja viranomaisvalvonta,[6] jonka osalta edellytetään tosiasiallisen toimivuuden arviointia. Valvontajärjestelmien tosiasiallisen toimivuuden arvioinnissa huomiota tulisi kiinnittää siihen, millä ehdoin ja minkälaisten yritysten kanssa Veikkaus Oy ja sen tytäryhtiö tekevät sopimuksia ja harjoittavat yhteistyötä.

b) Rahapelilainsäädäntöehdotuksen mahdollista epäjohdonmukaisuutta ei voida perustella taloudellisilla syillä, jotka ovat ainoastaan sallittu liitännäisvaikutus,[7] ja rahapelitoiminnan laajentumisen tulee noudattaa hallitun kasvun politiikkaa.[8]

c) Palveluiden vapaata liikkuvuutta koskevan SEUT 56 artiklan vastaiseksi voi muodostua rahapelaamista koskeva järjestelmä, joka ilmentää että toimivaltaiset viranomaiset harjoittavat politiikkaa, jolla pikemminkin kannustetaan osallistumaan onnenpeleihin kuin rajoitetaan pelitilaisuuksia ja tämän alan toimintaa johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, jolloin monopolin perusteena olevaa tavoitetta torjua peliriippuvuutta ja ehkäistä sitä, että kansalaisia houkutellaan tuhlaamaan liiallisesti pelitoimintaan, ei voida enää tavoitella tehokkaasti monopolin avulla.[9] Nyt käsillä olevassa hallituksen esityksessä on tulkintani mukaan tämä seikka otettu asianmukaisella tavalla huomioon rajoittamalla rahapelien markkinointia ja täsmentämällä rahapelien toimeenpanon valvontaa koskevia säännöksiä. Lisäksi on syytä mainita uusi säädös hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä arpajaislain vastaisesta markkinoinnista, mikä myös on omiaan suojaamaan kuluttajia pelihaitoilta.

---

[5]Asia C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional ja Bwin International (8.9.2009) EU:C:2009:519, kohdat 16 ja 30.

[6] Yhdistetyt asiat C-186/11 ja C-209/11 Stanleybet International Ltd y. (24.1.2013) EU:C:2013:33, kohta 36.

[7]Asia C-230/18 Sporting odds (8.5.2019) EU:C:2018:130, kohta 28; Asia C-98/14 Berlington Hungary ym. (11.6.2015) EU:C:2015:386, kohdat 60 ja 61.

[8]Asia C-230/18 Sporting odds (8.5.2019) EU:C:2018:130, kohta 29; Asia C-98/14 Berlington Hungary ym. (11.6.2015) EU:C:2015:386, kohdat 69 oikeuskäytäntöviittauksineen.

[9]Asia C-46/08 Carmen Media Group (8.9.2010) EU:C:2010:505, kohta 68.

d) Gambelli-tuomiosta[10] alkaen EU-tuomioistuin on edellyttänyt rahapelitoiminnan kontekstissa Gebhard-testin[11] mukaista suhteellisuusanalyysiä, arvioitaessa toimenpiteiden ja keinojen välistä oikeasuhtaisuutta. Lainsäädännön asianmukaisuuden ja oikeasuhteisuuden tarkistamisen jälkeen, joka on tehty ottaen huomioon kaikki olosuhteet globaalisti,[12] on syytä suorittaa analysoida, soveltuuko lainsäädäntö tavoitteeseensa.[13]

Nyt käsillä olevassa esityksessä on mielestäni tasapainoisesti pyritty ottamaan huomioon toisaalta rahapelimonopolin liiketoiminnan kehittäminen ja toisaalta peliriippuvuuden ehkäiseminen. Samalla toki pelihaittojen ehkäisyyn liittyy myös esimerkiksi rahanpesun ja muun rikollisuuden ehkäisy. Vaikuttaa siltä, että pelihaittoja pyritään varsin monin eri keinoin esityksellä ehkäisemään, joten seuraavaksi on tarkemmin perehdyttävä kysymykseen, onko johdonmukaista rahapelipolitiikka samalla lisätä Veikkaus Oy:n tuottoja luomalla uusi B2B-liiketoimintaan keskittyvä tytäryritys. Toki itsessään se, ettei kyseinen suunnitteilla oleva tytäryritys tarjoa rahapelejä yksityisille kuluttajille, on indisio siihen suuntaan, ettei ongelmaa rahapelipolitiikan johdonmukaisuuden osalta olisi, mutta asiaa tulee vielä tarkastella perusteellisemmin.

5. Esitetty B2B-liiketoiminta-idea perusteluineen

Pidän saamassani tehtävässä omalta osaltani olennaisena keskittyä ehdotuksen 12(4) §:n tarkoittamaan Veikkauksen B2B-toiminnan EU-oikeudelliseen arviointiin. Sen vuoksi kuvaan hallituksen esityksen perusteluja hyväksikäyttäen aluksi liiketoimintaidean keskeiset piirteet.

Ehdotetussa uudessa arpajaislain 12 §:n 4 momentissa säädettäisiin Veikkaus Oy:n tytäryhtiön oikeudesta harjoittaa muuta toimintaa kuin rahapelitoimintaa. Erillinen tytäryhtiö voitaisiin perustaa valtioneuvoston kanslian 13 b §:n 2 momentin mukaisesti antamalla luvalla. Valtioneuvoston kanslian tulisi luvan myöntämistä harkitessaan huomioida sisämarkkina-,

[10] Asia C-243/01 Gambelli (6.11.2003) EU:C:2003:597.

[11] Asia C-55/94 Reinhard Gebhard (30.11.1995) EU:C:1995:411, kohta 37 ja kohdan 39 kuudes luetelmakohta.

[12] Asia C-390/12 Pfleger (30.4.2014) EU:C:2014:281, kohdat 50-52; asia C-79/17 Gmalieva s.r.o. ym (6.9.2018) EU:C:2018:687, kohta 30.

[13] Ks. Straetmans, G., Common Market Law Review, nro 41 (2004), nro 5, s. 1424.

kilpailu- ja valtiontukisääntelyn asettamat rajoitukset ja vaatimukset sekä samalla se, ettei Veikkauksen monopoliaseman hyväksyttävyyden perusteet vaarannu.

Veikkaus Oy:n tytäryhtiö tarjoaisi kansainvälisille yritysasiakkaille pelinkehityspalveluita ja hyödyntäisi rahapeleihin liittyvää teknologiaa ja immateriaalioikeuksia kaupallisesti. Hallituksen esityksessä todetaan aivan oikein, että sovellettavan kilpailu- ja valtiontukioikeudellisen sääntelyn noudattamisen varmistamiseksi kyseinen toiminta tulisi eriyttää kirjanpidollisesti Veikkaus Oy:n lakisääteisen yksinoikeuden nojalla harjoittamasta rahapelitoiminnasta, mikä on tytäryhtiö-järjestelyssä mahdollista. Lisäksi Veikkaus Oy:n ja sen tytäryhtiön väliset taloudelliset transaktiot ja suhteet tulee järjestää kaikilta osin markkinaehtoisesti, mihin palaan vielä tarkemmin. Veikkaus Oy:n ja tytäryhtiön välisessä siirtohinnoittelussa tytäryhtiö maksaisi emoyhtiölle markkinaehtoisen korvauksen sille siirtyvistä tai lisensoitavista omaisuuseristä.

Veikkaus Oy:n yritysten välinen liiketoiminta on tarkoitus käynnistää myymällä kotimaan rahapelitoimintaan kehitettyjä pelituotteita ja teknologioita kansallisesti toimiville rahapeliyhtiöille Euroopan alueella, minkä jälkeen tavoitteena on laajentua kysynnän mukaan muille kansainvälisille markkinoille. Tytäryhtiön palveluissa ei olisi kyse kuluttajaliiketoiminnasta, vaan puhutaan yritysasiakkaista, kuten rahapelialan kansallisista rahapeliyhtiöistä. Mielestäni merkittävää esityksessä on se, että myös kansainvälisessä yritysten välisessä liiketoiminnassa toimittaisiin vastuullisesti ja tavoitteena olisi Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan vastuullisuuskokemuksen konseptoiminen kilpailueduksi. Tytäryhtiö ottaisi huomioon kunkin markkinan lainsäädännölliset vaatimukset, joiden keskiössä ovat kuluttajansuoja, pelihaittojen ehkäisy ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen.

Veikkaus Oy:n yritysten välinen liiketoiminta pohjautuisi keskeisesti jatkuvaan ja pitkäkestoiseen pelijärjestelmien ja -tuotteiden palvelumalliin (esimerkiksi Gaming As A Services, GAAS). Saatava tuotto perustuisi avoimen markkinan yleisesti käytössä oleviin liiketoimintamalleihin, joissa noudettaisiin tavanomaisia markkinaehtoja. Veikkaus Oy:n ja sen tytäryhtiön välisissä sekä tytäryhtiön ja sen asiakkaiden välisissä kaupallisissa malleissa tulisi huomioida yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisen perusteet ja varmistaa, että yritysten väliset liiketoiminta- ja hinnoittelumallit olisivat ainoastaan sellaisia, joita ei voisi tulkita rahapelien toimeenpanemiseksi kuluttajille kyseisessä markkinassa. Yritysten välinen liiketoiminta voisi sisältää myös muita kuin rahapelitoimintaan suoraan liittyviä palveluita, kuten konsultointia kansallisille rahapeliyhtiöille.

6. Riski kilpailun vääristymisestä B2B-liiketoimissa EU-oikeuden näkökulmasta

Veikkauksen tytäryhtiön asemaa kilpailluilla markkinoilla tulee arvioida suhteessa sen muissa EU:n jäsenvaltioissa toimiviin kilpailijoihin, ottaen huomioon lakiehdotuksen tulevat potentiaaliset vaikutukset kilpailutilanteeseen. Digitaalisten pelituotteiden tarjoaminen B2B-yhtiön toimesta kohdistuisi lainsäädäntöehdotuksen myötä EU:n muiden jäsenvaltioiden markkinoilla toimiville yritysasiakkaille. Kyseisillä markkinoilla voidaan olettaa olevan jo ennestään laaja tarjonta erilaisia digitaalisilla alustoilla toimivia rahapelejä. Kysymykset Veikkauksen kansallisen pelitarjonnan laajuudesta ja sen jakelukanavista ovat täten lausunnon kannalta toissijaisia suhteessa B2B-toimintaa harjoittavan tytäryhtiön asemaan EU:n sisämarkkinoilla. Huomattava on kuitenkin, että Veikkaus Oy:llä on määräävä markkina-asema rahapelitoiminnan saralla Suomessa ja tämän aseman väärinkäyttö on SEUT 102 artiklan nojalla kielletty. Esimerkiksi määräävän markkina-aseman laajentaminen markkinoille, jotka ovat läheiset mutta erilliset voi saada aikaan tilanteen, jossa kilpailu vääristyy. Tämä seikka on kuitenkin tulkintani mukaan huomioitu hallituksen esityksessä (s. 20).

Veikkauksen ja tytäryhtiön välistä suhdetta arvioitaessa on myös huomioitava, että emoyhtiö ja tytäryhtiö muodostavat taloudellisen kokonaisuuden, mikäli tytäryhtiö ei päätä itsenäisesti markkinakäyttäytymisestään vaan noudattaa olennaisilta osin emoyhtiön antamia ohjeita.[14] Kokonaan omistetussa tytäryhtiössä, jollainen Veikkaus Oy:n tytäryhtiö olisi, voidaan olettaa emoyhtiön käyttävän ratkaisevaa vaikutusvaltaa suhteessa tytäryhtiöön[15] Tässä yhteydessä onkin syytä pohtia, onko Veikkaus Oy:n ja sen tytäryhtiön välisiä suhteita mahdollista tosiasiallisesti järjestää siten, että Veikkauksen toiminta ei määrittelisi tytäryhtiön markkinakäyttäytymistä. Taloudellisesti eriytetty tytäryhtiö olisi omistussuhteiden myötä edelleen kiinteästi yhteydessä emoyhtiöön ja arpajaislain tavoitteenasettelut koskevat molempia.

---

[14]Asia C-516/15 P Akzo Nobel ym. (27.4.2017) EU:C:2017:314, kohta 52 ja siellä viitatut.

[15]Asia C-597/13 P Total SA (17.9.2015) EU:C:2015:613, kohdat 35 ja 36.

7. Valtiontukianalyysi B2B-liiketoiminnasta

Kansallisen toimenpiteen luokittelu valtiontueksi perustuu SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tyhjentävästi lueteltuihin edellytyksiin. Kyseessä on ensinnäkin oltava valtion toimenpide tai valtion varoista toteutettu toimenpide. Toiseksi kyseisen toimenpiteen on oltava omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Kolmanneksi toimenpiteellä on annettava valikoivaa etua sille, joka on toimenpiteen kohteena. Neljänneksi toimenpiteen on vääristettävä tai uhattava vääristää kilpailua.[16] Seuraavassa tarkastelen näitä kielletyn valtiontuen kriteereitä tarkemmin.

a) Toimenpiteen tulee johtua valtiosta, jotta se voidaan luokitella SEUT 107 artiklan mukaiseksi valtiontueksi. Etu myönnetään tällöin suoraan tai välillisesti valtion varoista ja toimenpide katsotaan valtion toteuttamaksi. Veikkauksen B2B-toimintaa harjoittavan tytäryhtiön osalta on syytä huomioida, että myös julkisten yritysten varat ovat SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja valtion varoja, sillä valtio pystyy ohjaamaan näiden varojen käyttöä. Tilanteessa, jossa viranomaiset tai julkiset yritykset tuottavat tavaroita tai palveluja alle markkinahintojen tai investoivat yritykseen tavalla, joka ei ole markkinataloustoimijatestin mukainen, tämä merkitsee luopumista valtion varoista ja edun myöntämistä. Myös konsernin sisällä tehdyt siirrot voivat olla valtiontukea, esimerkiksi jos varat siirretään emoyhtiöltä sen tytäryhtiölle.[17]

   On useita seikkoja, joiden perusteella voi olla mahdollista katsoa, että julkisen yrityksen toteuttama tukitoimenpide on valtion toimenpide; tällaisia seikkoja voivat olla muun muassa julkisen yrityksen integroituminen julkishallinnon rakenteeseen, yrityksen toiminnan luonne, toiminnan harjoittaminen markkinoilla yksityisten toimijoiden kanssa tavanomaisissa kilpailuolosuhteissa, yrityksen oikeudellinen asema, se, sovelletaanko yritykseen julkisoikeutta vai yksityisoikeudellisia yhtiöoikeutta koskevia säännöksiä, viranomaisten harjoittaman yrityksen hallinnointia koskevan ohjauksen määrä tai muu seikka, joka osoittaa konkreettisessa tilanteessa, että viranomaiset ovat osallistuneet toimenpiteestä päättämiseen tai että on epätodennäköistä, että tästä ei ollut kyse, kun otetaan huomioon myös toimenpiteen

[16]Asia T- 47/19 Dansk Erhverv (9.6.2021) EU:T:2021:331, kohta 62.

[17]Ibid kohta 49 oikeuskäytäntöviittauksineen.

laajuus, sen sisältö tai sen edellytykset.[18] Veikkauksen tytäryhtiön B2B-toiminnasta saatujen tietojen valossa vaikuttaa, että SEUT 107 artiklan 1 kohdan ensimmäinen edellytys voi täyttyä.[19]

b) Valtion toimenpide voi vääristää kilpailua, jos se on omiaan parantamaan tuensaajan kilpailuasemaa verrattuna muihin yrityksiin, joiden kanssa se kilpailee. B2B-toimintaa harjoittava tytäryritys tarjoaisi palveluitaan EU:n sisämarkkinoilla, joilla on kilpailua. Kilpailun vääristyminen on mahdollista.

c) B2B-toiminnan vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kauppaan on myös mahdollinen, kun huomioidaan, että digitaalisten pelituotteiden markkinoilla on useita toimijoita EU:ssa ja B2B-toiminta suuntautuisi nimenomaisesti muihin EU:n jäsenvaltioihin. On riittävää tutkia, onko tuki omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja vääristämään kilpailua.[20]

d) Mahdollisen edun selektiivisyyden kannalta on huomattava, että SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu etu on mikä tahansa taloudellinen hyöty, jota yritys ei olisi voinut saada tavanomaisissa markkinaolosuhteissa. Markkinoilla, jotka ovat lakisääteisen monopolin hallinnassa valikoivuuden kriteerin arviointi ei ole yksiselitteistä. Tämä arviointi tehdään lähtökohtaisesti soveltamalla yksityinen sijoittaja -arviointiperustetta.[21] Ratkaistaessa kysymystä siitä, olisiko yksityinen sijoittaja, jonka tilanne vastasi mahdollisimman tarkasti valtion tilannetta, toteuttanut saman toimenpiteen tavanomaisissa markkinaolosuhteissa, huomioon otetaan ainoastaan edut ja velvollisuudet, jotka liittyvät valtion tilanteeseen osakkaana, ja valtioon julkisen vallan käyttäjänä liittyvät edut ja velvollisuudet jätetään huomiotta.[22] Tulkintani mukaan tytäryhtiön toiminnan markkinaehtoisuus on pyritty hallituksen esityksessäasianmukaisesti huomioimaan (s. 20). Jos voidaan osoittaa, että Veikkaus Oy toimii kussakin yksittäisessä transaktiossa tavanomaisen markkinataloustoimijan

[18]Asia C-482/99 Komissio v. Ranska (16.5.2002) EU:C:2002:294, kohdat 51, 52, 55 ja 56.

[19]Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitetusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01), kohdat 50 ja oikeuskäytäntöviittauksineen.

[20]Asia C-74/16 Congregación de Escuelas Pías Provincia Betania (27.6.2017) EU:C:2017:496, kohta 78 oikeuskäytäntöviittauksineen.

[21]Asia C-124/10 P EDF ym. (5.6.2012) EU:C:2012:318, kohta 78 oikeuskäytäntöviittauksineen.

[22] Ibid kohta 79.

tavoin, on lähtökohtaisesti epätodennäköistä, että B2B-yhtiölle muodostuu SEUT 107(1) artiklan mukaista kiellettyä valtiontukea.

8) Lopuksi

Veikkaus Oy:n ja sen tytäryhtiön välisen yhteistyön tarkkarajainen määrittely, huomioiden myös Veikkauksen määräävän markkina-aseman olemassaolo Suomen rahapelimarkkinoilla, on tehokkain tapa minimoida B2B-toiminnan oikeudellisia riskejä. Mielestäni tämä on käsillä olevassa hallituksen esityksessä toteutettu riittävällä perusteellisuudella. Olennaista on varmistaa, että B2B-yhtiön markkinakäyttäytyminen on tosiasiallisesti itsenäistä suhteessa emoyhtiöön. Itsenäisen markkinakäyttäytymisen lisäksi huomiota tulee kiinnittää siihen, miten yhtiöiden toimintaa valvotaan. Katson hallituksen esityksessä olevan aivan riittävästi arviointia siitä, millaisia vaihtoehtoja yksinoikeusjärjestelmälle olisi. Esityksessä pidän erityisen perusteltuna sitä, että samalla kun esitetään perustettavaksi Veikkaus Oy:n uusi B2B-liiketoimintamalli, kiinnitetään kriittistä huomiota rahapelien markkinoinnin epäkohtiin. Korostan rahapelipolitiikan johdonmukaisuuden vaatimusta suunniteltuja uudistuksia arvioitaessa.

Helsingissä 1.12.2021

Juha Raitio
Professori