

16.4.2021

Sisäministeriö

kirjaamo@intermin.fi**Sisäministeriön jatkovalmistelukysymykset ehdotuksesta hallituksen esitykseksi arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta**

Sisäministeriö on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) täydentävää kirjallista lausuntoa eräistä jatkovalmistelussa esiin nousseista kysymyksistä, jotka koskevat rahapelien markkinointia ja Veikkaus Oy:n uutta liiketoimintaa.

Markkinointi

KKV korostaa edelleen säännöksiä täydentävän itsesääntelyohjeistuksen ja siihen liittyvän valvontalautakunnan tarvetta. Tavoitteena on, että säännösten tasolla ilmenevät markkinointitoimenpiteiden suunnittelussa huomioon otettavat periaatteet. Ulkopuolisista asiantuntijoista koostuva lautakunta pystyy arvioimaan toteutettavia markkinointitoimenpiteitä ja ostopolkua rahapelien markkinoinnin vastaanottajien näkökulmasta.

- 1) *Edellyttääkö KSL, että elinkeinonharjoittaja ilmoittaa aina sopimusehtojen muutoksista asiakkailleen? (Pohdittavana on Veikkauksen esittämä kysymys siitä, onko sopimusehtojen muutoksista viestiminen asiakkaalle markkinointia. Tällä on merkitystä esityksessä säännellyssä tilanteessa, jossa asiakas on asettanut itselleen pelikiellon, eikä hänelle saa lähettää suoramarkkinointia.)*

Arviointimme sopimusehtojen muutoksesta suhteessa markkinointiin perustuu tämänhetkiseen malliin, jossa Veikkauksella on yhtäältä kanta-asiakkuusehdot ja toisaalta yksittäisiä pelejä koskevat sopimusehdot. Kuluttaja-asiamiehen ennakoarviointi ei ole sitovaa, koska se kuuluu tuomioistuimelle.

Kun kyse on kertapalvelusta, kuluttajalla ei tunnistaumisesta huolimatta liene jatkuvaa sopimussuhdetta Veikkaukseen sen yksittäisten pelien osalta. Kanta-asiakkuuden osalta tilanne on toinen: kuluttaja ja Veikkaus ovat toistaiseksi jatkuvassa sopimussuhteessa toisiinsa.

Kun kyse on toistaiseksi jatkuvasta kuluttajapalvelusta, sopimusehtoja ei saa muuttaa olennaisesti. Muunlaisten muutosten perusteet on kirjattava sopimusehtoihin. Silloin kun sopimusehtoja on tarve muuttaa, yrityksen on ilmoitettava muutoksista ja niiden perusteista niin hyvissä ajoin etukäteen, että kuluttaja voi palvelun irtisanomisella välttyä uusien muutettujen sopimusehtojen soveltamiselta. Kanta-asiakkuuden sopimusehto-

16.4.2021

jen muutosilmoitus asiallisesti toteutettuna ei muodostune kuluttaja-asiakkaan suoramarkkinointikiellon rikkomiseksi. Muutosilmoitukseen ei siten saa yhdistää tuotteiden markkinointia missään muodossa.

- 2) *KKV on lausunnossaan todennut, että 14 b §:n 4 momentissa säädettyä kieltoa, joka koskee rahapelien markkinointia alaikäisille suunnatuissa mediapalveluissa, olisi hyödyllistä täsmentää. Olisiko KKV:llä ehdotuksia siitä,*
- a) miten säännöstä olisi syytä täsmentää*
 - b) miten säännöstä tulisi perustella sekä*
 - c) olisiko KKV:llä tietoa muusta vastaavasta sääntelystä, joka voisi olla sääntelyn perusteluissa hyödynnettävissä?*

Ehdotettu säännös on rajattu alaikäisille suunnattuihin julkaisupalveluihin ja alaikäisille suunnattuihin tai heihin erityisesti vetoaviin mediapalveluihin. Siten sen ulkopuolelle jäävät muut sellaiset mediapalvelut, joita alaikäinen kohtaa tavanomaisessa toimintaympäristössään, taikka alaikäisten tosiasiallisesti suosimat mediapalvelut.

Kun mainostajilla on varsin hyvin käytössään tietoa eri mediapalveluja seuraavista käyttäjäryhmistä, on mahdollista hahmottaa myös, mitä kulloinkin ovat ne palvelut, jotka ovat alaikäisen käyttäjäryhmän suosiossa. Alaikäiset käyttävät runsaasti ja ennen kaikkea muita kuin perinteisiä lineaarisia palveluja, joten on tarpeen selvittää, kuinka paljon alaikäiset kohtaavat rahapelien markkinointia digitaalisessa ympäristössä ja miten esimerkiksi brändimarkkinointi vaikuttaa tähän ryhmään. KSL 2 luvun säännös koskee myös alaikäiset tavoittavaa markkinointia. AVS-direktiivin johdannossa kohdassa 30 todetaan, kuinka tärkeää on suojata alaikäisiä altistumasta rahapelien kaupalliselle viestinnälle.

KKV katsoo, että kuluttajansuojalain 2 luvun 2 §:ssä käytetty ilmaisu ”alaikäisille suunnattu tai alaikäiset yleisesti tavoittava markkinointi” on sisältönsä alaikäisen kehitystason ja erityisen suojan tarpeen huomioon otta. Mediapalveluissa kyse olisi kiellosta sijoittaa rahapelien markkinointia sellaiseen mediapalveluun, joka on suunnattu alaikäisille tai jolla on tosiasiallisesti merkittävästi alaikäisiä käyttäjiä. Mainos ei missään ympäristössä saa sisältää erityisesti alaikäisiin vetoavia elementtejä.

- 3) *KKV on tuonut esille 14 b §:n 8 momentin osalta (varoitustekstit kuvallisessa ja painetussa julkaisussa), että valittu informaatiomalli välttämättä olisi käytännössä toimiva.*
- a) Onko KKV:llä esittää esimerkkejä tilanteista, joissa kyseinen ehdotettu sääntely ei toimisi?*
 - b) Miten ehdotettu sääntely saataisiin toimivammaksi?*

16.4.2021

Varoituksia on käytetty paitsi rahapelin myös pikaluottojen tarjonnan yhteydessä. Tehdyissä tutkimuksissa on kuitenkin todettu, että varoitus sellaisenaan ei vaikuta kuluttajan päätöksentekoon. Kun valmistellaan lainsäädäntöä, jonka tarkoitus on vaikuttaa kuluttajan päätöksentekoon, lähtökohtana pitää olla tietämys kuluttajien todellisesta käyttäytymisestä. Kuluttajilla, ihmisillä on suuri joukko kaikille yhteisiä käyttäytymismalleja, joiden huomioon ottaminen mahdollistaa lainsäädännön päämäärien saavuttamisen. Lisätietoja varoituksen muotoilun vaikutuksesta rahapelin kaltaisen tuotteen markkinoinnissa löytyy oheisesta selvityksestä sivuilta 24-26 <https://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2019/kkv-selvityksia-6-2019-pikaluottojen-saantelyn-vaihtoeh-toja.pdf>

Erityisesti rahapeleissä käytettävän varoituksen vaikutuksesta kuluttajien päätöksentekoon löytyy esim. selvitys Newall, Philip W. S., Lukasz Walasek, Henrik Singmann, and Elliot A. Ludvig. 2019. "Testing a Gambling Warning Label's Effect on Behavior 10.31234/osf.io/dxfkj

Merkitystä on sillä, miten pelin valinta-arkkitehtuurissa on otettu huomioon kuluttajan päätöksentekoa todellisuudessa ohjaavat seikat. Silloin kun valintaympäristössä on esimerkiksi nopeutettu päätöksentekoa, varoitusta ei ole laadittu kuluttajan käyttäytyminen huomioon ottaen tai kuluttajan huomio kiinnitetään vain pelin etenemiseen, varoituksen merkitys jää vähäiseksi.

Informaatio erilaisista auttavista tahoista on kuitenkin selvitysten mukaan kuluttajien päätöksenteon kannalta tärkeä. Kun tällaisen informaation merkitys riippuu myös siitä, missä yhteydessä ja miten tieto annetaan, tiedon vaikutusta kuluttajiin voidaan tutkia myös kokeiluilla.

Veikkauksen uusi liiketoiminta

- 1) *Veikkauksen tytäryhtiön toiminnan vähimmäisedellytyksiksi säädetäisiin tytäryhtiön toimintojen markkinaehtoisuus ja kirjanpidollinen eriyttäminen emoyhtiöstä. Miten KKV:n näkemyksen mukaan tulevassa yritystoiminnassa olisi käytännössä huolehtia taloudellisten suhteiden markkinaehtoisuuden toteuttamisesta esim. pitkällä aikavälillä Veikkauksen monopolitoimintaan kehitettyjen tuotteiden osalta (toisin sanoen, miten markkinaehtoisuus emo- ja tytäryhtiön välillä olisi määriteltävissä)?*

Kilpailuneutraliteetista säädetään kilpailulain 4 a luvussa. Kilpailulain 30 a §:ssä tarkoitettu kilpailua vääristävä tai estävä menettely voi olla mikä tahansa valikoiva tuki tai tukijärjestelmä, joka vaurioittaa kilpailun toimivuutta ja on omiaan sulkemaan markkinoilta vähintään yhtä tehokkaita

16.4.2021

kilpailijoita.¹ Julkisyhteisön määräysvallassa oleva yksikkö voi saada kilpailuneutraliteettia vaarantavaa etua esimerkiksi edullisesta rahoituksesta, kaupallisen ja muun toiminnan välisestä ristisubventiosta tai julkisen toiminnan tietovarantojen hyödyntämisestä kaupallisessa toiminnassa.²

Jotta tytäryhtiö ei saisi etua esimerkiksi Veikkaukselta saamistaan tuotantopanoksista tai rahoituksesta, Veikkauksen ja tytäryhtiön välisissä toimissa tulee noudattaa tavanomaisia markkinaehtoja. Toimien on oltava markkinataloustoimijaperiaatteen (Market Economy Operator Principle, MEOP) mukaisia, mikä tarkoittaa, että niissä on sovellettava samanlaisia ehtoja kuin ne, joita yksityinen sijoittaja olisi edellyttänyt vastaavassa tilanteessa. Arviointia voi tehdä ennakkoon esimerkiksi vertailuanalyysin avulla (benchmarking) tai teettämällä ulkopuolisen asiantuntijan arvion.

2) *KKV kiinnittänyt huomiota siihen, että ”hyötyisikö tytäryhtiö Veikkaus Oy:ltä saamiensa palvelujen ja tuotteiden kautta Veikkaus Oy:n yksinoikeudesta tavalla, joka voisi synnyttää sille kilpailu- ja valtiontuki-oikeudellisesta näkökulmasta ongelmallisena pidettävän ylivertaisen aseman suhteessa kilpaileviin markkinoimijoihin, joilla ei olisi vastaavaa mahdollisuutta”. Miten laissa ja sen perusteluissa voitaisiin varmistaa, ettei tytäryhtiölle synny tällaista ylivertaista asemaa?*

Veikkauksen ja tytäryhtiön välisten suhteiden markkinaehtoisuus ja erillinen kirjanpito muodostavat vähimmäistason kilpailuneutraliteettiin liittyvien riskien torjunnassa. Nämä toimenpiteet eivät kuitenkaan sulje pois sitä, että tytäryhtiö voisi toiminnassaan nauttia jostakin Veikkauksen julkisesta omistuksesta tai erityisasemasta peräisin olevasta edusta, joka ei ole tytäryhtiön kilpailijoiden saatavilla. Tällainen etu voi ilmetä missä muodossa tahansa, ja voi olla esimerkiksi Veikkauksen erityisaseman myötä saatua tietoa taikka erityisaseman turvin tai julkisin varoin rahoitettuja tai tuettuja tuotantopanoksia tai innovaatioita. Tällöin tytäryhtiö ei kilpailisi omilla ansioillaan, vaan tytäryhtiösuhteeseen kytkeytyvä kilpailuetu vaikuttaisi keinotekoisesti asiakkaiden valintapäätöksiin. Veikkauksessa tulisi tunnistaa nämä mahdolliset perusteettoman kilpailuedun lähteet ja välttää kanavoimasta niitä tytäryhtiön toimintaan, jotta voitaisiin välttää riskit kilpailun vääristymisestä niillä markkinoilla, joilla vallitsee vapaa kilpailu.

3) *Onko olemassa mahdollisuus, että tytäryhtiön perustamisessa ja toiminnassa olisi kyse valtiontukisääntöjen piiriin kuuluvasta toiminnasta, jonka osalta pitäisi noudattaa ilmoittamismenettelyä?*

¹ HE 40/2013 vp, s. 32.

² HE 40/2013 vp, s. 22.

16.4.2021

Taustaksi: HE s. 40: "EU:n valtiontukisääntöjen piiriin tulevat toimenpiteet, jotka täyttävät kaikki SEUT 107 artiklan 1 kohdassa määritellyt neljä valtiontuen kriteeriä: 1) julkisia varoja kanavoidaan julkisiin tai yksityisiin yrityksiin, 2) etu on valikoiva eli kohdistuu vain tiettyihin yrityksiin, 3) toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosiolla tuensaajaa ja 4) toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Jos suunniteltu toimenpide täyttää kaikki edellä mainitut kriteerit, viranomaisen on ennen tuen täytäntöönpanoa selvitettävä, mihin valtion-tukisääntöön tukijärjestelyn hyväksyttävyyden perustuu ja tarvittaessa noudatettava toimenpiteeseen soveltuvaa ilmoitusmenettelyä. Tukea ei saa lähtökohtaisesti laittaa täytäntöön ennen komission hyväksyntää (SEUT 108 artiklan 3 kohta)." sekä sivun 44 loppu.

Mikäli yrityksen taloudelliseen toimintaan päätyy varoja, jotka ovat suoraan tai välillisesti peräisin valtion varoista ja jotka muodostavat yritykselle edun, kyse voi olla valtiontukisääntöjen piiriin kuuluvasta asiasta. Myös valtion määräysvallassa olevan yrityksen toteuttama toimenpide voi olla SEUT 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua tukea.³ Edulla tarkoitetaan mitä tahansa taloudellista hyötyä, jota yritys ei olisi voinut saada tavanomaisissa markkinaolosuhteissa.⁴ Edusta on kyse aina, kun yrityksen taloudellinen tilanne paranee sellaisen valtion toimenpiteen johdosta, jonka ehdot poikkeavat tavanomaisista markkinaehdoista.⁵ Edun voi muodostaa sekä myönteisten taloudellisten etujen myöntäminen että yrityksen vapauttaminen taloudellisista rasitteista.⁶

Työ- ja elinkeinoministeriö koordinoi EU:n valtiontukisääntöjen täytäntöönpanoa Suomessa ja antaa viranomaisille valtiontukisääntöihin liittyvää neuvontaa.

- 4) *KKV totesi, että "Tytäryhtiö itse ei olisi hankintalaissa tarkoitettu hankintayksikkö, ellei voitaisi katsoa, että yli puolet tytäryhtiön julkisista varoista. Mikäli tytäryhtiö ei olisi hankintayksikkö, sen ei tarvitsisi kilpailuttaa hankintojaan."*
- a) *Minkäläisen rahoituksen voidaan katsoa tulevan julkisista varoista? (Esim. emoyhtiön SVOP-sijoitukset, OPO-lainat, takaus ulkopuoliselle rahoitukselle tai apportti-muotoinen rahoitus)*

KKV:n hallituksen esitysluonnoksen pohjalta tekemän tulkinnan mukaan tytäryhtiön asema on ollut tarkoitus muodostaa sellaiseksi, että se rahoitaisi alkuvaiheessa toimintansa markkinaehtoisella rahoituksella ja sen

³ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01, "Komission valtiontuen käsite -tiedonanto"), kappaleet 40–42.

⁴ Komission valtiontuen käsite -tiedonanto, kappale 66.

⁵ Komission valtiontuen käsite -tiedonanto, kappale 67.

⁶ Komission valtiontuen käsite -tiedonanto, kappale 68.

16.4.2021

jälkeen myymillään palveluilla. Tämän perusteella KKV on tulkinut, että tytäryhtiö ei saisi hankintojensa tekemistä varten tukea Veikkaukselta tai muulta hankintayksiköltä, eikä se siten olisi hankintalain tarkoittama hankintayksikkö. Mikäli näin ei kuitenkaan ole ja mikäli tytäryhtiön ei olisi tarkoitus rahoittaa toimintansa palvelutuotannostaan saamalla tuloilla, tulee huomioida, että hankintalain 5 §:n 1 momentin 5 kohdan nojalla mikä tahansa taho on hankintayksikkö silloin, kun se saa hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta hankintayksiköltä. Kyseisen säännöksen esitöiden (HE 108/2016 vp, s. 86) mukaan lainkohdassa tarkoitettu julkinen tuki voi olla luonteeltaan myös laina.

b) Mitä käytännön ero olisi sillä, että tytäryhtiö olisi tai ei olisi hankintayksikkö?

Jos tytäryhtiö olisi hankintayksikkö, sen pitäisi lähtökohtaisesti kilpailuttaa kaikki hankintalain kynnysarvon ylittävät hankintansa hankintalain mukaisesti. Tytäryhtiö ei voisi siten ostaa suoraan Veikkaukselta tavaroita tai palveluita kilpailuttamatta niitä, ellei käsillä olisi jokin hankintalaissa säädetyistä poikkeuksista (esimerkiksi sidosyhteyssuhde).

c) Onko tytäryhtiön hankintayksikköä koskevalla asemalla vaikutusta esimerkiksi tytäryhtiön mahdollisuuteen myydä Veikkauksen palveluita ja tuotteita?

Hankintalakia sovelletaan hankintayksiköiden suorittamiin hankintoihin ja käyttöoikeussopimuksiin. Pelkkä hankintayksikköstatus ei itsessään rajoita hankintayksikön mahdollisuuksia myydä palveluita tai tuotteita markkinoilla. Mikäli Veikkaus haluaisi hankkia tytäryhtiöltään palveluja tai tuotteita kilpailuttamatta, olisi tämä mahdollista, jos tytäryhtiö olisi sen sidosyksikkö. Tällöin tytäryhtiö ei kuitenkaan voisi myydä muille kuin Veikkaukselle enempää kuin 5 prosenttia liikevaihdostaan tai 500 000 euron arvosta menettämättä sidosyhteyssuhteensa.

5) VM totesi lausunnossaan, että esityksen perusteluja tulisi täydentää tämän osalta siten, että siinä esitetään selvemmin millä oletuksilla ja mihin arvioihin perustuen yritystoiminnan odotetaan kääntyvän kannattavaksi ja mitä riskejä tähän kehitykseen arvioidaan liittyvän. VNK on tuonut esille, että liiketoiminnasta ei ole mahdollista liikesalaisuuskien vuoksi yksityiskohtaisesti tehdä kirjauksia hallituksen esitykseen.

a) Mitä tietoja ja kannattavuudesta ja riskeistä tulisi esitykseen sisällyttää?

b) Miten tarkasti nämä arviot pitäisi pystyä julkisessa asiakirjassa kuvata?

16.4.2021

KKV ei katso voivansa sisäministeriön puolesta arvioida kysymystä siitä, milloin hallituksen esitykseen kirjattavat tiedot olisivat mahdollisesti liikesalaisuuksia.

Kirsi Leivo
Pääjohtaja

Juhana Järviö
Erityisasiantuntija