

# **POHJOISMAISET RAHAPELIJÄRJESTELMÄT JA NIIDEN VAIKUTUKSET**

Joel Karjalainen  
Anni Koskinen  
Savva Kuparinen  
Helena Tuorila

Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 3/2024

**Pohjoismaiset rahapelijärjestelmät ja niiden vaikutukset**

Joel Karjalainen, Anni Koskinen, Savva Kuparinen, Helena Tuorila

**Julkaisija**

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Puhelinvaihe: 029 505 3000 (pvm/mpm)

Sähköposti: kirjaamo@kkv.fi

Julkaisut: <https://www.kkv.fi/tutkimus-ja-vaikuttaminen/julkaisut/>

ISSN 2814-4929

ISBN 978-952-6684-49-9

Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 3/2024

**Pohjoismaiset rahapelijärjestelmät ja niiden vaikutukset**

Tekijät: Joel Karjalainen, Anni Koskinen, Savva Kuparinen, Helena Tuorila

Julkaisija: Kilpailu- ja kuluttajavirasto

Kieli: Suomi

Sivumäärä: 106

---

## TIIVISTELMÄ

Online-rahapelaaminen on yleistynyt merkittävästi viime vuosikymmeninä. Online-pelaamisen myötä rahapelaaminen ei ole enää yhtä vahvasti tiettyyn maahan ja sen lainsäädäntöön sidottua kuin aiemmin, eikä aiemmin käytössä olleilla sääntelykeinoilla ole enää samanlaista vaikutusta kuin niillä oli vielä joitakin vuosia sitten. Rahapelipolitiikan keskiöön onkin noussut se, kuinka pelaaminen saataisiin pidettyä kansallisen järjestelmän ja sääntelyn piirissä.

Tässä raportissa tarkastelemme, millaista rahapelimarkkinoihin liittyvää sääntelyä Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa ja Suomessa on käytössä, miten rahapelaaminen on näissä maissa viime vuosina kehittynyt ja millaisia vaikutuksia näissä maissa toteutetuilla sääntelyuudistuksilla on ollut. Muuttuneeseen rahapelaamiseen ja siitä seuranneisiin haasteisiin on reagoitu Pohjoismaissa eri tavoin. Tanskassa ja Ruotsissa on siirrytty yksinoikeusjärjestelmästä lisensijärjestelmään ja Suomessa valmistellaan parhaillaan vastaavaa muutosta. Norjassa on puolestaan pyritty vahvistamaan yksinoikeusjärjestelmää hankaloittamalla järjestelmän ulkopuolista pelaamista. Muilta osin rahapelimarkkinoita koskeva sääntely on eri Pohjoismaissa varsin samankaltaista.

Järjestelmän ulkopuolisten pelien pelaaminen on selvästi yleisempää Suomessa ja Norjassa kuin Ruotsissa ja Tanskassa. Myös järjestelmän sisäiseen pelaamiseen käytetyn rahan osuus kaikesta rahapelaamisesta on Ruotsissa ja Tanskassa merkittävästi suurempi kuin Norjassa ja Suomessa. Tanskan, Ruotsin ja Norjan uudistusten vaikutusten tarkastelu antaa viitteitä siitä, että järjestelmän sisäisen pelaamisen osuutta on mahdollista nostaa sekä lisensijärjestelmän käyttöönotolla että järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen rajoittamiseen tähtäävillä toimilla.

Ruotsin kokemukset näyttäisivät viittaavan siihen, että lisensijärjestelmään siirtyminen on mahdollista toteuttaa siten, ettei se lisää rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja. Tanskan osalta uudistuksen vaikutuksia pelihaittoihin on vaikeampi tulkita, sillä siellä riskitason pelaaminen näyttää merkittävästi yleistyneen, mutta vasta useita vuosia uudistuksen jälkeen. Norjan yksinoikeusjärjestelmän vahvistamiseen tähtäävä rahapelipolitiikka vaikuttaa olleen tehokkaampi pelihaittojen ehkäisyssä kuin Suomessa toteutetut, lähinnä järjestelmän sisäiseen pelaamiseen kohdistuvat toimet. Uudistusten vaikutusta pelihaittoihin on kuitenkin hankala arvioida aineistorajoitusten vuoksi.

Yleisesti ottaen vaikuttaa siltä, että rahapelipoliittisia tavoitteita korkeasta kanavointiasteesta ja pelihaittojen ehkäisystä on mahdollista saavuttaa sekä yksinoikeusjärjestelmässä että lisensijärjestelmässä. Vaikutukset riippuvat viime kädessä järjestelmän yksityiskohdista ja sen käytännön toteutuksesta. Raporttimme tulokset osoittavat, että Suomen tuleva järjestelmä uudistus kannattaa suunnitella huolella, jotta uudistukselle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.

**Asiasanat:** Rahapelaaminen, rahapelipolitiikka, rahapeliongelmat, kanavointi

Konkurrens- och konsumentverkets forskningsrapporter 3/2024

### **Nordiska penningspelssystem och deras effekter**

Författare: Joel Karjalainen, Anni Koskinen, Savva Kuparinen, Helena Tuorila

Utgivare: Konkurrens- och konsumentverket

Språk: Finska

Sidantal: 106

---

## **SAMMANDRAG**

Onlinespelande har blivit betydligt vanligare under de senaste årtiondena. I och med onlinespelandet är penningspelandet inte längre lika starkt bundet till ett visst land och dess lagstiftning som tidigare, och de regleringsmetoder som användes tidigare har inte längre samma effekt som de ännu hade för några år sedan. I centrum för penningspelspolitiken har det också lyfts fram hur spelandet kan hållas inom det nationella systemet och regleringen.

I denna rapport undersöker vi vilken typ av reglering som finns på penningspelsmarknaderna i Sverige, Danmark, Norge och Finland, hur penningspelandet har utvecklats i dessa länder under de senaste åren och vilka effekter de regleringsreformer som genomförts i dessa länder har haft. De nordiska länderna har reagerat på de förändrade spelvanorna och de därmed följande utmaningarna på olika sätt. I Danmark och Sverige har man övergått från ett monopolsystem till ett licenssystem och i Finland bereds som bäst en motsvarande ändring. I Norge har man å sin sida strävat efter att stärka monopolsystemet genom att försvåra spelandet utanför systemet. Till övriga delar är regleringen av penningspelsmarknaden mycket likartad i de olika nordiska länderna.

Att spela utanför systemet är betydligt vanligare i Finland och Norge än i Sverige och Danmark. Andelen pengar som spenderas på spel inom systemet är också betydligt högre i Sverige och Danmark än i Norge och Finland. En granskning av effekterna av reformerna i Danmark, Sverige och Norge antyder att det är möjligt att öka andelen spelande inom systemet både genom att införa ett licenssystem och genom åtgärder som syftar till att begränsa spelande utanför systemet.

Erfarenheterna från Sverige verkar tyda på att det är möjligt att övergå till ett licenssystem utan att öka de skadeverkningar som penningspelande kan medföra. För Danmarks del är det svårare att tolka reformens konsekvenser för spelproblemen, eftersom spelande på risknivå där verkar ha blivit betydligt vanligare, men först flera år efter reformen. Den norska penningspelspolitiken som syftar till att stärka monopolsystemet verkar ha varit effektivare när det gäller att förebygga skadeverkningar av spel än de åtgärder som vidtagits i Finland, främst åtgärder som gäller spelande inom systemet. Det är dock svårt att bedöma reformens inverkan på spelproblemen på grund av materialbegränsningarna.

Allmänt taget verkar det som om det är möjligt att uppnå de spelpolitiska målen om en hög kanaliseringnivå och förebyggande av spelproblem både i monopolsystemet och licenssystemet. Effekterna beror i slutändan på detaljerna i systemet och dess praktiska genomförande. Resultaten av vår rapport visar att det lönar sig att planera den kommande systemreformen i Finland omsorgsfullt så att de mål som ställts upp för reformen kan uppnås.

**Ämnesord:** Penningspelande, penningspelspolitik, problem med penningspel, kanalisering

Research reports of the Finnish Competition and Consumer 3/2024

**Nordic gambling systems and their effects**

Authors: Joel Karjalainen, Anni Koskinen, Savva Kuparinen, Helena Tuorila

Publisher: The Finnish Competition and Consumer Authority

Language: Finnish

Number of pages: 106

---

## ABSTRACT

Online gambling has become significantly more prevalent in the past decades. Online gambling has made gambling less linked to a certain country and its legislation than before, and the regulatory measures used before no longer have the effect they had some years ago. Keeping gambling within the scope of the national system and regulation has become a key issue in gambling policy.

In this report, the authors describe the current gambling market regulation in Sweden, Denmark, Norway and Finland, the evolution of gambling in these countries in recent years, and the effects of the regulatory reforms carried out in these countries. The Nordic countries have reacted differently to the changes in gambling and the resulting challenges. Denmark and Sweden have replaced their monopoly system with a licensing system, and Finland is currently preparing to do the same. Norway has worked to strengthen its monopoly system by making gambling outside the system more difficult. From other perspectives, gambling regulation is very similar in the Nordics.

Using gambling services external to the national system is clearly more common in Finland and Norway than in Sweden and Denmark. The share of money used in the national gambling system of all gambling is also significantly larger in Sweden and Denmark than in Finland and Norway. Examining the effects of the reforms in Denmark, Sweden and Norway indicates that the share of gambling in the national system can be increased both with the introduction of a licensing system and with measures aiming at restricting gambling external to the system.

Sweden's experience seems to indicate that it is possible to introduce a licensing system without seeing an increase in the harmful effects of gambling. The effects of Denmark's reform on gambling harms are harder to interpret, as at-risk gambling seems to have significantly increased in Denmark, but only years after the reform. Norway's policy aiming at strengthening its monopoly system seems to have been more effective in preventing gambling harms than Finland's measures, which have mainly targeted gambling within the national system. However, it is difficult to evaluate the effect of the reforms on gambling harms, because only limited data is available.

Generally it appears that gambling policy targets related to a high channelling rate and preventing gambling harms can be achieved both with a monopoly system and a licensing system. Ultimately, the effects depend of the details and practical implementation of each system. The results in this report show that Finland's coming system reform should be planned carefully to ensure that the targets set for the reform can be achieved.

**Keywords:** Gambling, gambling policy, gambling problems, channelling

## SISÄLLYS

Tiivistelmä .....	3
Sammandrag .....	4
Abstract .....	5
Esipuhe .....	7
1 Johdanto .....	9
2 Pohjoismaisten rahapelijärjestelmien kuvaus .....	11
2.1 EU:n rahapelioikeuden nykytilan kuvaus .....	11
2.2 Oikeus tarjota rahapelejä ja toimia markkinoilla .....	13
2.3 Rahapeliin markkinoinnin sääntely .....	16
2.4 Pelaamisen hallinnan välineet .....	20
2.5 Rahapeliyhtiöiltä perittävät verot ja maksut .....	22
2.6 Keinot ehkäistä järjestelmän ulkopuolista pelaamista .....	24
2.7 Valtionyhtiöt .....	26
2.8 Rahapeliin markkinoiden valvonta .....	27
2.9 Yhteenveto pohjoismaisista rahapelijärjestelmistä .....	29
3 Kuvaukset rahapelaamisen kehityksestä Pohjoismaissa .....	31
3.1 Pelaamisen yleisyyden ja määrän kehitys .....	31
3.2 Kanavointiasteen kehitys .....	45
3.3 Pelihaittojen yleisyyden kehitys .....	55
3.4 Valtion rahapelitulojen kehitys .....	62
3.5 Yhteenveto rahapelaamisen kehityksestä Pohjoismaissa .....	67
4 Järjestelmämuutosten vaikutusarviointia .....	71
4.1 Tanskan lisenssijärjestelmään siirtymisen vaikutukset .....	72
4.2 Ruotsin lisenssijärjestelmään siirtymisen vaikutukset .....	77
4.3 Norjan järjestelmän ulkopuolista pelaamista rajoittavien toimien vaikutukset .....	83
5 Yhteenveto ja johtopäätökset .....	86
Lähdeluettelo .....	88
Kirjallisuus .....	88
Internet-lähteet .....	94
Tilastot .....	96
Virallislähteet .....	96
Ruotsi .....	96
Tanska .....	97
Norja .....	97
Lainsäädäntö .....	97
Ruotsi .....	97
Tanska .....	98
Norja .....	98
Oikeustapaukset .....	98
Euroopan unionin tuomioistuin .....	98
Ruotsin patentti- ja markkinaoikeus .....	98
Liite 1. Eri lähteistä saatujen pelikatelukujen vertailua .....	100
Liite 2. Aineistohankinta ja raporttia varten toimitetut tiedot .....	103

## ESIPUHE

Kun maailma muuttuu, on sääntelyn uudistuttava. Online-rahapelien myötä pelaaminen valtioiden yksinoikeusjärjestelmien ulkopuolella on entistä helpompaa ja yleisempää. Järjestelmän sisäisen pelaamisen, eli kanavointiasteen laskiessa heikkenevät niin rahapelien tuottama tulovirta valtiolle kuin järjestelmän kyky ehkäistä rahapeliongelmia. Tämä kehitys on tapahtunut myös Suomessa, jossa nyt harkitaan ja valmistellaan rahapelien lisenssijärjestelmään siirtymistä.

Hyvä lähtökohta kansallisen rahapelisääntelyn uudistamiselle on katsoa tilannetta verrokkimaissa. Tässä tutkimusraportissa Karjalainen, Koskinen, Kuparinen ja Tuorila tarkastelevat rahapelijärjestelmiä ja niiden vaikutuksia Pohjoismaissa. Näistä Tanska ja Ruotsi ovat hiljattain siirtyneet lisenssijärjestelmään, kun taas Norja on pyrkinyt vahvistamaan yksinoikeusjärjestelmäänsä.

Tutkimus osoittaa, että Tanskassa ja Ruotsissa kanavointiaste nousi merkittävästi lisenssijärjestelmään siirtymisen myötä. Toisaalta myös Norja on pystynyt nostamaan kanavointiastettaan tekemällä kohdennettuja toimia järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen estämiseksi. Valtioiden rahapelituloissa tai pelihaittojen laajuudessa ei havaittu eroja, jotka suoraan selittyisivät maiden rahapelijärjestelmillä.

Keskeinen oppi tutkimuksesta on, että sääntelyn yksityiskohdilla on enemmän merkitystä rahapelipoliittisten tavoitteiden saavuttamiselle kuin itse järjestelmän valinnalla. Niinpä Suomen rahapelisääntelyä uudistaessa tulisi nämä yksityiskohdat suunnitella huolella. Toivottavasti tulevat uudistukset taittavat rahapeliongelmien kasvun ja kääntävät sen laskuun.

Tutkimusraportin kirjoittajien ohella kiitokset kuuluvat Ari Luukiselle, Antti Siepille ja Riku Burille, jotka ovat tehneet taustatyötä, osallistuneet raportin ideointiin ja kommentoineet työtä matkan varrella. Helsingin yliopiston Riippuvuuksien, yhteiskunnallisen sääntelyn ja hallinnan tutkimuskeskukseen (CEACG) johtaja Virve Marionneau on myös antanut arvokkaita kommentteja matkan varrella. Aineistoa olemme saaneet monilta tahoilta, kuten Ruotsin, Tanskan ja Norjan rahapeliviranomaisilta, Tanskan verovirastolta, Karoliinisen instituutin Håkan Wallilta, Veikkaukselta ja H2 Gambling Capitalilta. Vinkkejä aineistolähteistä antoivat myös PAF ja Ruotsin rahapelyhtiöitä edustavalta järjestö, Branschföreningen för onlinespel.

Kiitämme kaikkia tutkimushanketta edistäneitä tahoja ja toivomme, että tämä raportti tarjoaa hyödyllistä tietoa ja uusia näkökulmia rahapelipolitiikan kehittämiseen ja päätöksentekoon.

Tampereella kesäkuussa 2024

Samuli Leppälä  
tutkimusjohtaja





## 1 JOHDANTO

Rahapelaaminen on viimeisten vuosikymmenten aikana siirtynyt merkittävässä määrin fyysisistä peleistä verkkorahapelaamiseen. Siinä missä pelaaminen tapahtui ennen pääasiassa esimerkiksi kivijalkakasinoissa, kioskeilla ja urheilutapahtumien yhteydessä, löytyvät kaikki vastaavat pelit nykyisin myös internetistä. Pelaamisen siirtyminen internetiin on johtanut myös siihen, ettei pelaaminen noudattele enää yhtä tarkasti valtioiden rajoja kuin aiemmin. Tämä tarkoittaa myös sitä, ettei kansallinen lainsäädäntö enää määrittele yhtä tarkasti sitä, millaisia rahapelejä tietystä valtiosta on tarjolla tai miten ihmiset pystyvät niitä pelaamaan. Aiemmin käytössä olleilla sääntelykeinoilla ei ole enää samanlaista vaikutusta kuin niillä oli esimerkiksi 20 vuotta sitten. Erityisesti tarjonnan rajoittamiseen tähtäivät toimet ovat haastavampia toimeenpanna onnistuneesti internetissä kuin fyysisten pelien tapauksessa.

Verkkorahapelaamisen yleistymisen myötä niin sanotusta kanavoinnista on tullut keskeinen rahapelipolitiikkaan kytkeytyvä käsite. Kanavoinnilla tarkoitetaan sellaisia toimia, joilla pyritään ohjaamaan rahapelaamista kyseisessä maassa luvallisesti toimivien rahapeliyhtiöiden tarjoamiin peleihin.<sup>1</sup> Kanavointiasteella puolestaan viitataan siihen osuuteen rahapelaamisesta, joka tapahtuu kyseisen maan järjestelmän sisällä. Korkea kanavointiaste tukee lähtökohtaisesti useita rahapelipoliittisia tavoitteita. Kun pelien tarjonta ja pelaaminen tapahtuu järjestelmän sisällä, on sitä mahdollista sännellä ja siitä on mahdollista kerätä tuloja esimerkiksi verotuksen avulla. Sääntelyn piirissä tapahtuva pelaaminen on todennäköisesti turvallisempaa ja aiheuttaa vähemmän pelihaittoja kuin sääntelemättömien pelien pelaaminen. Siksi rahapelipolitiikalla usein tähdätäänkin kanavointiasteen nostamiseen<sup>2</sup>.

Monet kanavointiasteen nostamiseen tähtäivät toimet, kuten rahapelien tarjontaa ja markkinointia koskevien rajoitusten höllentäminen, voivat kuitenkin olla pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämisen näkökulmasta ongelmallisia, sillä ne voivat kanavoinnin ohella lisätä pelaamista. Verkkorahapelaamisen yleistymisen onkin tehnyt rahapelimarkkinoiden sääntelystä hankalaa tasapainoilua. Liian kireä rahapelimarkkinoiden sääntely voi johtaa heikkoon kanavointiasteeseen ja sen myötä pelihaittojen lisääntymiseen ja rahapelitulojen vähenemiseen, mutta myös liian löysä sääntely voi osoittautua etenkin pelihaittojen hillinnän näkökulmasta ongelmalliseksi.

Rahapelijärjestelmän kanavointikyvyn heikkeneminen on johtanut monissa maissa siihen, että rahapelimarkkinoiden sääntelyyn on nähty tarpeelliseksi tehdä merkittäviä muutoksia. Maissa, joissa on ollut käytössä valtion yksinoikeuksia, keskeiseksi kysymykseksi on muodostunut se, vapautetaanko markkinoille tulo vai säilytetäänkö yksinoikeusjärjestelmä ja pyritään nostamaan kanavointiastetta muilla keinoin. Tanskassa siirryttiin vuonna 2012 yksinoikeusjärjestelmästä lisenssijärjestelmään ja Ruotsissa vastaava muutos tehtiin vuonna 2019. Norjassa on puolestaan valittu erilainen tie ja toteutettu viime vuosina toimia, joilla pyritään rajoittamaan järjestelmän ulkopuolista pelaamista ja sitä kautta vahvistamaan yksinoikeusjärjestelmää.

Vastaava pohdinta on myös Suomessa ajankohtainen. Kilpailu- ja kuluttajaviraston keväällä 2023 julkaisemassa tutkimuksessa arvioitiin, että noin kolmasosa kaikista suoma-

---

1 Selkee ym. (2021).

2 Selkee ym. (2021).

laisten rahapelaamiseen käytetystä rahasta ja noin puolet verkkorahapelaamiseen käytetystä rahasta suuntautuu yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle.<sup>3</sup> Rahapelijärjestelmän vaihtoehtoja arvioinut esiselvitys puolestaan katsoi alhaisen kanavointiasteen tarkoittavan sitä, että Suomen rahapelijärjestelmä kaipaa muutosta. Esiselvityksen pohjalta katsottiin, että uudistusvaihtoehtoina on käytännössä Ruotsin ja Tanskan tapaan verkkorahapelaamisen kattavaan lisenssijärjestelmään siirtyminen tai Norjan mallin mukainen yksinoikeusjärjestelmän vahvistaminen.<sup>4</sup> Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sisältyykin kirjaus siitä, että Suomen rahapelijärjestelmää uudistetaan avaamalla sitä lisenssimallilla kilpailulle viimeistään 1.1.2026. Hallitusohjelmakirjauksen mukaan lisenssijärjestelmän piiriin kuuluisivat lähtökohtaisesti online-kasinopelit ja online-vedonlyönti.<sup>5</sup>

Sisäministeriö on asettanut työryhmän valmistelemaan lisenssijärjestelmään siirtymistä koskevaa lainsäädäntöä. Työryhmän tehtäviin kuuluu valmistella muun muassa lisenssijärjestelmän piiriin sisällytettäviä rahapeliryhmiä, rahapelien verotusta ja markkinointia sekä järjestelmän ulkopuolisen rahapelitarjonnan torjumista koskevat säännösehdotukset.<sup>6</sup> Suomen uutta lainsäädäntöä valmistellessa on hyvä mahdollisuus tarkastella muissa maissa toteutettuja toimia sekä hyödyntää niiden vaikutuksista kertynyttä tietoa. Erityisen kiinnostavia ovat Pohjoismaiden kaltaiset maat, jotka ovat oikeusjärjestykseltään ja kulttuuriltaan Suomen kaltaisia, ja joissa käytettyjen toimien ja niiden vaikutuksista johdettujen arvioiden voidaan siten olettaa soveltuvan myös Suomeen. Tähän raporttiin on koottu keskeiset tiedot Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa voimassa olevasta rahapelisäätelystä ja rahapelaamisen viimeaikaisesta kehityksestä. Lopussa esitetään myös arvioita siitä, millaisia vaikutuksia kyseisissä maissa viime vuosina toteutetuilla sääntelymuutoksilla on ollut.

---

3 Karjalainen, Sieppi & Buri (2023).

4 Sailas ym. (2023), s. 59.

5 Valtioneuvosto (2023), s. 108.

6 Sisäministeriö (2023).

## 2 POHJOISMAISTEN RAHAPELIJÄRJESTELMIEN KUVAUS

### 2.1 EU:n rahapelioikeuden nykytilan kuvaus

EU-oikeus muodostaa reunaehdot kansallisille rahapelilainsäädännöille ja vaikuttaa jossain määrin myös järjestelmävalintaan (monopoli- vai lisenssijärjestelmä). Siksi sitä käsitellään lyhyesti myös tässä raportissa.

Rahapelaamista ei säännellä erikseen Euroopan unionin (EU) tai Euroopan talousalueen (ETA) lainsäädännössä. Yksittäisille jäsenvaltioille on siten jätetty rahapelaamisen sääntelyn suhteen merkittävästi harkintavalttaa, ja tämä on johtanut rahapelilainsäädännön pirstaloitumiseen.

EU-oikeuden etusijaperiaate ja suora sovellettavuus johtavat kuitenkin siihen, että EU-oikeuden lainsäädännön yleiset säännöt koskevat myös rahapelisektoria ja jäsenvaltioiden on kansallista sääntelyä antaessaan noudatettava perussopimusten määräyksiä sekä näitä tulkitsevaa Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) oikeuskäytäntöä. Rahapelaamiseen sovelletaan EU-perussopimusten perusvapauksia, eli erityisesti sijoittautumisoikeutta ja palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevia sääntöjä, joista säädetään Euroopan Unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (SEUT). SEUT 52 artiklan mukaan sijoittumisen ja palvelun tarjoamisen vapautta koskevat säännökset eivät rajoita niiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten soveltamista, joiden mukaan ulkomaalaisiin sovelletaan erityissääntelyä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella.

EUT katsoi asiassa C-275/92 (*Schindler*), että rahapelien tarjoaminen on perussopimuksissa tarkoitettua taloudellista toimintaa. Yhdistyneessä kuningaskunnassa oli voimassa täydellinen arpajaisia koskeva kielto, joka muodosti esteen palveluiden vapaalle liikkumiselle. Tapauksessa sovellettiin ensimmäistä kertaa EU:n perusvapauksia rahapelisektorilla, ja tapauksen myötä rahapelitoimintaa pidetään SEUT 56 artiklan mukaisena elinkeinotoimintana. Tapauksessa EUT totesi täydellisen kiellon olevan tietyissä olosuhteissa sallittu perusvapauksien rajoitus, ottaen huomioon erityisesti se, että arpajaisiin liittyy suuri rikosten ja petosten vaara. Lisäksi niillä yllytetään sellaiseen rahan käyttöön, jolla voi olla vahingollisia henkilökohtaisia ja yhteiskunnallisia seurauksia. Näiden erityispiirteiden vuoksi EUT katsoi perustelluksi, että kullakin jäsenvaltiolla on riittävästi harkintavalttaa päättää, mitä vaatimuksia on asetettava pelaajien ja yhteiskuntajärjestyksen suojaamiseksi. Jäsenvaltiot voivat siten arvioida, onko rahapelaaminen kiellettävä kokonaan, kunhan tällaiset rajoitukset eivät ole syrjiviä.<sup>7</sup>

Asiassa C-124/97 (*Läärä*) oli kysymys Suomen lainsäädännöstä, joka koski peliautomaattien muodossa harjoitettua rahapelitoimintaa, johon RAY:lla oli yksinoikeus. Tapauksessa yhteisöjen tuomioistuin arvioi rahapelimonopolin soveltuvuutta EU:n sisämarkkinoille. Ratkaisussa tuomioistuin toisti *Schindler*-tapauksessa omaksutun periaatteen, että jäsenvaltiolla on harkintavaltaa määrittää, minkä laajuista suojaa se haluaa alueellaan antaa arpajaisten ja muiden rahapelien osalta. Siten kansallinen rahapelimonopoli tai osittainen yksinoikeus katsottiin tiettyjen rajojen puitteissa mahdolliseksi. Jäsenvaltiolle kuuluu myös sen määrittäminen, onko päämäärään nähden tarpeellista, että tällainen toiminta kielletään kokonaan tai osittain, vai onko tätä toimintaa ainoastaan rajoitettava tai valvottava. Lisäksi tuomioistuin kiinnitti huomiota siihen, ettei jäsenvaltion suojatoimien

---

<sup>7</sup> Tuomio 24.3.1994, *Her Majesty's Customs and Excise v. Schindler*, C-275/92, EU:C:1994:119.

välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa ole merkitystä sillä, millainen järjestelmä jossain muussa jäsenvaltiossa on otettu käyttöön, vaan järjestelmää on arvioitava kyseisen jäsenvaltion tavoittelemien päämäärien ja suojan tason näkökulmasta.<sup>8</sup>

Asiassa C-67/98 (*Zenatti*) oli monin osin kyse samanlaisesta asetelmasta kuin Läärä-tapauksessa. Italiassa oli myönnetty yksinoikeus urheilukilpailuihin liittyvään vedonvälitys-toimintaan ja tapauksessa pohdittiin erityisesti sitä, onko rahapelien erottelulla taitopeleihin ja onnenpeleihin merkitystä. Tuomioistuin ei kuitenkaan pitänyt erottelua merkityksellisenä ja totesi, että kunkin jäsenvaltion harkintavaltaan kuuluu sen määrittäminen, minkä laajuista suojaa jäsenvaltio haluaa alueellaan antaa. Lisäksi tuomioistuin korosti, että nimenomaan kansallisen tuomioistuimen asiana on tutkia, voidaanko kansallisella lainsäädännöllä sen konkreettiset soveltamistavat huomioon ottaen todella saavuttaa sääntelylle asetetut tavoitteet, ja ovatko sillä asetetut rajoitukset näihin tavoitteisiin nähden oikeasuhtaisia toimia.<sup>9</sup>

Asia C-42/07 (*Liga Portuguesa*) oli ensimmäinen EUT:n tuomioistuimen tuomio, joka koski rahapelien tarjoamista internetissä. Tapauksen yhtiön kotipaikka oli Gibraltarilla. Tuomiossaan EUT totesi, että jäsenvaltiolla oli oikeus katsoa, ettei sitä voida pitää riittävänä takeena kuluttajan suojaamiseksi, että toimija tarjoaa rahapelejä laillisesti toisessa jäsenvaltiossa. Näin ollen EUT katsoi, ettei EU-oikeus ole esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa kielletään muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneita rahapelitoimijoita tarjoamasta rahapelejä internetissä asianomaisen jäsenvaltion alueella.<sup>10</sup>

Asiassa C-46/08 (*Carmen Media*) EUT puolestaan katsoi, että osa rahapelimuodoista on mahdollista jättää yksinoikeuden piiriin, vaikka osa kyseisessä jäsenvaltiossa toimeenpantavista rahapelimuodoista kuuluisivatkin toimilupajärjestelmään. Ratkaisussaan EUT viittasi kuitenkin myös aiempaan oikeuskäytäntönsä, jonka palvelujen tarjoamisen vapauden ja sijoittautumisvapauden rajoitukset voivat olla oikeutettuja ainoastaan sillä edellytyksellä, että kyseiset rajoitukset ovat omiaan takaamaan sille asetetun päämäärän toteuttamisen. Kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on taata erityisesti kyseessä olevan rajoittavan lainsäädännön konkreettisiin soveltamistapoihin nähden, että tämä lainsäädäntö todella vastaa tavoitteeseen rajoittaa pelitilaisuuksia ja tämän alan toimintaa johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla. Jäsenvaltion viranomaiset eivät esimerkiksi voi vedota siihen, että pelimahdollisuuksia on vähennettävä yhteiskuntajärjestyksen vuoksi, jos ne saman aikaisesti tuloja kerätäkseen houkuttelevat ja rohkaisevat kuluttajia pelaamaan rahapelejä.<sup>11</sup>

EUT arvioi niin sanotun kaksiosaisen järjestelmän mahdollisuutta myös asiassa C-3/17 (*Sporting Odds*), jossa tarkasteltiin Unkarin rahapelijärjestelmää, jossa osa peleistä kuului valtion monopoliiin ja osa toimilupajärjestelmään. EUT katsoi Carmen Media -tapauksen tavoin, että kaksiosainen järjestelmä on mahdollinen. EUT kuitenkin katsoi, että kaksiosainen järjestelmä voi osoittautua SEUT 56 artiklan vastaiseksi, jos todetaan, että harjoitettu politiikka kannustaa pelaamaan muita kuin valtion monopolin alaan kuuluvia

---

<sup>8</sup> Tuomio 21.9.1999, Läärä ym., C-124/97, EU:C:1999:435.

<sup>9</sup> Tuomio 21.10.1999, Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514.

<sup>10</sup> Tuomio 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional v. Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia, C-42/07, EU:C:2009:519.

<sup>11</sup> Tuomio 8.9.2010, Carmen Media, C-46/08, EU:C:2010:505.

pelejä, jolloin monopolin perusteena olevaa tavoitetta torjua peliriippuvuutta ja ehkäistä liiallista tuhlaamista ei voida enää saavuttaa tehokkaasti kyseisillä rajoituksilla.<sup>12</sup>

EUT:n voidaan siis katsoa vahvistaneen, että jäsenvaltiot voivat antaa kansallisia sääntöjä, jotka rajoittavat rahapelien vapaata liikkuvuutta. Kukin valtio voi näin ollen vapaasti EU-oikeudessa hyväksytyjen tavoitteiden puitteissa asettaa kansallisia tavoitteita rahapeliteoiminnalle ja valita tavoitellun suojelun tason. Rajat ylittävän rahapelien tarjonnan rajoitusten tulee kuitenkin perustua johonkin yleisen edun suojaamiseen liittyvään pakottavaan syyhyn. EUT on hyväksynyt oikeutetuiksi tavoitteiksi esimerkiksi rahapeli-ongelmien sekä rikollisuuden ja petosten torjunnan. Hyväksytyjä perusteita ovat myös kuluttajien suojan korkean tason sekä yhteiskuntajärjestyksen ylläpitäminen. Sen lisäksi, että kansallisilla rajoituksilla on oltava oikeutettu peruste, rajoitusten on sovellettava järjestelmän tavoitteiden saavuttamiseen eikä niitä saa soveltaa syrjivästi.

## 2.2 Oikeus tarjota rahapelejä ja toimia markkinoilla

Rahapelejä on useissa maissa pidetty sellaisena hyödykkeenä, jonka tarjontaa on syytä rajoittaa. Yhtenä rajoituskeinona voidaan pitää sitä, että lainsäätäjä määrittää millä edellytyksillä yritykset saavat tarjota<sup>13</sup> rahapelejä. Tyypillisesti tämä tarkoittaa sitä, että yritysten on haettava pelien tarjontaan oikeuttava lupa (lisenssi). Lainsäätäjä voi myös määrittää, kuinka paljon tällaisia lupia on jaossa. Äärimmillään jaossa on vain yksi lupa, jolloin sen haltija saa yksinoikeuden (monopoli) luvan kattamien pelien tarjontaan<sup>14</sup>. Usein yksinoikeudet myönnetään valtio-omisteisille peliyhtiöille, mutta joissain tapauksissa niitä on myönnetty myös yksityisille yhtiöille. Kaikkein äärimmäisimmässä tapauksessa lainsäätäjä voi päättää kieltää rahapelien tarjoamisen kokonaan. Kaikki edellä kuvatuista sääntelymalleista (lupa, yksinoikeus, täysi kieltä) voidaan myös määrittää erikseen erilaisille rahapelimuodoille. Esimerkiksi lottopelien tarjontaan voidaan myöntää yksinoikeus, fyysisten rahapeliautomaattipelien tarjonta voidaan kieltää kokonaan ja muiden rahapelityyppien tarjoaminen voi olla luvanvaraista. Lupavaatimukset, yksinoikeudet ja pelien täyskiellot voivat olla myös maantieteellisesti rajattuja.

Seuraavaksi käsitellään sitä, miten oikeus tarjota rahapelejä on määritelty Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa. Lisäksi kuvataan lyhyesti millaisilla ehdoilla rahapelien tarjoamiseen oikeuttavan luvan voi kyseisissä maissa saada ja millaisia ehtoja ja velvoitteita niihin sisältyy.

---

<sup>12</sup> Tuomio 28.2.2018, *Sporting Odds*, C-3/17, EU:C:2018:130.

<sup>13</sup> Erityisesti internetissä tapahtuvan pelaamisen yleistyttyä on myös olennaista määritellä, mitä katsotaan rahapelien tarjoamiseksi tietyssä maassa tai tietyllä alueella, etenkin jos tarjontaa halutaan tavalla tai toisella rajoittaa. Rahapelien tarjonnaksi katsotaan tyypillisesti sellainen pelitarjonta, jonka katsotaan kohdistuvan kyseisen maan asukkaisiin. Esimerkiksi rahapeleissä käytetty kieli ja valuutta voivat indikoida sitä, että rahapelejä tarjotaan kyseisen maan asukkailla. Tarjonnaksi voidaan yksinkertaisimmillaan katsoa esimerkiksi se, että kyseisen maan asukkailla on mahdollisuus osallistua rahapeliin sekä rekisteröityä ja hankkia pelitiliä.

<sup>14</sup> Yksinoikeudesta voidaan säätää myös suoraan lainsäädännössä, jolloin erillistä lupamenettelyä ei tarvita. Suomen nykyinen arpajaislainsäädäntö ja siinä Veikkaukselle myönnetty yksinoikeus perustuu tällaiseen malliin.

## Ruotsi

Ennen vuotta 2019 Ruotsin rahapelijärjestelmä perustui yksinoikeuksiin. Valtionyhtiö Svenska Spelillä oli Ruotsissa yksinoikeus tarjota arpajaisia, rahapeliautomaattipelejä, kasinopelejä ja urheiluedonlyöntiä. Ruotsin Raviurheilun keskusliitto Svensk Travsportin ja Laukkaurheiluliitto Svensk Galoppin omistamalla Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG) -yhtiöllä oli puolestaan yksinoikeus tarjota hevosp pelejä. Ruotsin aiempi rahapelijärjestelmä salli kuitenkin myös useita arpajaisten muotoja, joilla kerättiin rahaa yleishyödyllisiin tarkoituksiin. Näihin lukeutui esimerkiksi bingo ja raaputusarvat. Postinumerolotto oli Ruotsin suurin yksityisten toimijoiden järjestämä arpajaispeli.<sup>15</sup>

Ruotsi uudisti rahapelijärjestelmänsä vuonna 2019. Tuolloin astui voimaan uusi rahapellilaki, Spellagen (2018:1138), joka jakoi Ruotsin rahapelimarkkinat kolmeen osaan: 1) kilpailulle avoimeen osaan, 2) osaan, joka on varattu yleishyödyllisille rahapeleille, ja 3) osaan, joka on varattu valtion yksinoikeudelle. Samalla rahapeleihin liittyvä toiminta muuttui luvanvaraiseksi. Kilpailulle vapaa osa sisältää pääasiassa online-kasinon, -bingon ja -urheiluedonlyönnin sekä kivijalassa myytävän urheiluedonlyönnin. Yleishyödyllisellä rahapelisektorilla voi tarjota erilaisia arpajaisia ja bingoa (ei online), kun taas fyysiset kasinot, fyysiset rahapeliautomaatit, lottopelit ja raaputusarvat ovat edelleen valtion monopolin alaisia.<sup>16</sup>

Ruotsin rahapellilainsäädännössä on määritetty kuusi eri lisenssityyppiä: 1) julkiset pelit, 2) pelit yleishyödyllisiin tarkoituksiin, 3) kaupalliset online-pelit, 4) vedonlyönti, 5) kivijalassa sijaitsevat pelit, ja 6) pelit kansainvälisessä laivaliikenteessä. Näiden lisenssien lisäksi on peliautomaattien hallussapitolupia ja peliohjelmistolupia. Julkisten pelien lisenssi voidaan myöntää vain valtion kokonaan omistamalle osakeyhtiölle. Yleishyödyllisten tarkoitusten pelien lisenssi voidaan myöntää vain yleishyödylliselle yhdistykselle tai rekisteröidylle uskonnolliselle yhdyskunnalle, jonka pääasiallisena tarkoituksena on yleishyödyllisen toiminnan edistäminen. Muut lisenssit ovat avoimia kaikille lupaehdot täyttävälle.<sup>17</sup> Lisenssit myönnetään tietyksi määräajaksi ja enintään viideksi vuodeksi. Rahapeliviranomainen (Spelinspektionen) myöntää toimiluvat.

Ruotsin rahapellilain mukaan toimilupa rahapelien toimeenpanemiseen voidaan myöntää vain toimijoille, joilla on alan tietämystä ja kokemusta, joiden voidaan olettaa harjoittavan liiketoimintaansa lain mukaisesti ja joita muutoinkin pidetään sopivina harjoittamaan liiketoimintaa. Tahoilla, jotka eivät ole sijoittautuneet Euroopan talousalueelle, tulee olla Ruotsissa asuva edustaja.<sup>18</sup>

## Tanska

Valtionyhtiö Danske Spilillä oli vuoteen 2012 asti monopoliasema Tanskassa. Nykyinen rahapellilaki, Spilleloven (LOV nr 848 af 01/07/2010), tuli voimaan vuonna 2012, ja sen myötä Tanskan rahapelimarkkinoilla siirryttiin osittaiseen lisenssijärjestelmään. Lisenssijärjestelmään kuuluu nykyisin kaikki vedonlyöntipelit ja hevospelit, kaikki kasinopelit ja kaikki automaattipelit. Arpajaiset ovat kuitenkin edelleen valtion monopolijärjestelmän piirissä, ellei toiminnalla ole hyväntekeväisyyteen liittyvää tarkoitusta. Rahapelien

---

<sup>15</sup> Ks. esim. Regeringens proposition 2021/22:242, s. 21 ja kumottu lainsäädäntö (Lotterilagen (1994:1000), Kasinolagen (1999:355)).

<sup>16</sup> Regeringens proposition 2021/22:242, s. 21.

<sup>17</sup> Lisensseistä tarkemmin ks. esim. Spelinspektionen (2024a).

<sup>18</sup> Spellagen (2018: 1138), 4 luvun 1–4 §.

tarjoaminen yleisölle ilman toimilupaa on kiellettyä. Luvanvaraisuus koskee myös internetin kautta tarjottavia pelejä, vaikka palveluntarjoaja ei toimitakaan Tanskasta käsin. Palvelu katsotaan tarjotuksi Tanskassa, jos pelien voidaan arvioida olevan suunnattuja Tanskan markkinoille esimerkiksi markkinointitoimien, sivustojen kielen tai pelivalikoiman perusteella.

Danske Spil A/S:lla on yksinoikeus tarjota suuria kansallisia arpajaisia, jossa voittomahdollisuus perustuu yksinomaan sattumaan. Tällaisia pelejä ovat esimerkiksi Lotto, Vikinglotto, Eurojackpot ja Keno. Yksinoikeuteen kuuluvia arpajaisia se tarjoaa tytäryhtiöidensä Danske Lotteri Spil A/S:n ja Det Danske Klasselotteri A/S:n kautta. Danske Spil tarjoaa myös lisenssimarkkinalle kuuluvia pelejä tytäryhtiönsä Danske Licens Spil A/S:n kautta. Tanskan valtio omistaa Danske Spilistä 81 prosenttia, Tanskan Urheiluliitto 9,5 prosenttia ja Tanskan Voimistel- ja Urheiluliitto 9,5 prosenttia.<sup>19</sup> Danske Spilin ohella Tanskassa on kaksi toimijaa, joilla on oikeus arvontapeliin tarjoamiseen. Almindeligt Dansk Vare- og Industrilotteri (Varelotteriet) on Tanskan oikeusministeriön (Justitsministeriet) mukainen lupa eräiden arpajaisten tarjoamiseen, ja sen tuotto menee hyväntekeväisyyteen sekä sosiaalisiin ja humanitaarisiin tarkoituksiin. Myös Landbrugslotterietin toiminta on oikeusministeriön valvonnan alasta ja sen tuotto jaetaan pääosin maanviljelyn tukemiseen.<sup>20</sup>

Tanskan rahapelitoimiluvat jakaantuvat pelityypin lisäksi tulorajoitettuihin ja tulorajoittamattomiin lisensseihin. Tulorajoitettu lupa on voimassa yhden vuoden, ja se edellyttää, ettei liikevaihto saa ylittää miljoonaa Tanskan kruunua. Lupa, jonka tuloja ei ole rajoitettu, voi olla voimassa enintään viisi vuotta.

Pelilisenssin saamisen vähimmäisedellytyksenä on, että yhtiö on sijoittautunut EU- tai ETA-alueelle taikka sillä on nimetty edustaja Tanskassa. Yhtiön vastuuhenkilöiden on myös täytettävä tietyt vaatimukset, kuten sen, etteivät he saa olla maksukyvyttömyysmenettelyssä eikä heillä saa olla eräantynyttä velkaa julkiselle sektorille. Mikäli nämä minimivaatimukset täyttyvät, lisenssinhakijan on osoitettava, että se pystyy tarjoamaan rahapelejä taloudellisesti ja ammatillisesti moitteettomalla tavalla. Lisäksi fyysisiin peleihin liittyviin lupiin voi liittyä esimerkiksi kasinoitten työntekijöitä koskevia edellytyksiä. Rahapeliviranomaisen päätös lisenssin myöntämisestä perustuu kokonaisarvioon.<sup>21</sup>

### Norja

Norjan rahapelimarkkinoilla on käytössä lähes kaiken rahapelaamisen kattava yksinoikeusjärjestelmä. Norjan rahapelilainsäädännön<sup>22</sup> lähtökohtana on, että arpajaisten ja rahapeliin tarjoaminen, markkinointi ja levittäminen Norjassa ilman lupaa on kielletty. Fyysisiä kasinoita Norjassa ei sallita lainkaan ja myös fyysisten rahapeliautomaattien tarjontaa rajoitetaan. Lainsäädännön nojalla valtion omistamilla yhtiöillä, Norsk Tippingillä ja Norsk Rikstotolla, on yksinoikeus tarjota valtaosaa rahapeleistä. Norsk Tipping tarjoaa

---

19 Ks. esim. Danske Spil (2024), s. 10 ja 22.

20 Ks. Spillemyndigheden (2023a), s. 23.

21 Ks. erityisesti Spilleloven (LBK nr 1303 af 04/09/2020), 4 luku.

22 Vuodesta 2023 alkaen Norjan rahapelimarkkinoita on säännelty rahapelillailla (Lov om pengespill, LOV-2022-03-18-12) ja rahapeliasetuksella (Forskrift om pengespill, FOR-2022-11-17-1978), jotka kokosivat aiemman hajautuneen rahapelilainsäädännön. Ks. myös Prop. 220 L (2020–2021).

muun muassa urheiluviedonlyöntiä ja nettikasinopelejä. Norsk Rikstoto tarjoaa erityisesti hevospelejä.

Lisäksi voittoa tavoittelemattomille, yhteiskunnallisesti hyödyllisille järjestöille voidaan sallia arpajaisten tarjoaminen rajoitetusti. Myös paikalliset televisio- ja radiokanavat voivat hakea lupaa tarjota arpajaisia. Lisäksi arpajaisia voivat tarjota ilman lupaa luonnolliset henkilöt ja yksityiset organisaatiot, kunhan tällaisten rahapelien vuosittainen liikevaihto jää alle 200 000 Norjan kruunun (noin 20 000 euroa). Kyseisiä pelejä ei saa kuitenkaan tarjota verkossa, ja niiden pitää olla luonteeltaan paikallisia tai alueellisia.<sup>23</sup> Vuoden 2015 alusta alkaen yksityistiloissa järjestettäviä, enintään 20 henkilön pokeripelejä on saanut järjestää yksityiskodeissa, jos pelaajan kokonaispanos ei ylitä tuhatta Norjan kruunua (noin 85 euroa).<sup>24</sup>

### 2.3 Rahapelien markkinoinnin sääntely

Rahapelien markkinoinnin sääntelyä voidaan pitää keskeisenä kysymyksenä rahapeli-järjestelmän toimivuuden kannalta. Rahapelien markkinoinnin sääntely on haastavaa tasapainoilua pelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen sekä järjestelmän kanavointikyvyn välillä. Rahapelien markkinoinnilla on todennäköisesti vaikutusta siihen, kuinka moni ihminen kokeilee rahapelaamista ja altistuu peleistä aiheutuville haitoille.<sup>25</sup> Markkinointi vaikuttaa myös siihen, minkä yhtiöiden pelejä kuluttajat päätyvät pelaamaan. Toisaalta markkinoinnin sääntely oletettavasti vaikuttaa myös siihen, kuinka houkuttelevaksi yritykset näkevät kyseiselle markkinalle sijoittautumisen. Online-rahapelejä tarjoavalla rahapeliyhtiöllä on mahdollisuus jättäytyä järjestelmän ulkopuolelle, jolloin siihen ei kohdistu esimerkiksi toimilupaan sisällytettäviä ehtoja.

Rahapelien markkinointia säännellään tyypillisesti monin erilaisin keinoin. Sääntely voi liittyä sekä markkinoinnin sisältöön että sen näkyvyyden rajoittamiseen. Sääntelyssä voidaan esimerkiksi edellyttää, ettei markkinoinnissa saa hyödyntää nuoria tai julkisuuden henkilöitä ja ettei rahapelaamista saa näyttää siinä valossa, että se olisi yhteydessä menestykseen tai vaurastumiseen. Joissain maissa rajoitetaan sitä, mihin aikoihin rahapelimarkkinointia saa esittää TV:ssä ja radiossa. Markkinointia voidaan rajoittaa myös esimerkiksi paikoissa, joissa on paljon alaikäisiä. Myös esimerkiksi urheilun sponsorointia voidaan rajoittaa. Samoin erilaisten bonusten ja ilmaiskierrosten käyttämistä markkinointikeinona on rajoitettu joissain maissa.<sup>26</sup> Keskeisenä sääntelykysymyksenä voidaan pitää myös sitä, ketkä ylipäätään saavat markkinoida rahapelejä. Useissa maissa on viime vuosina annettu uutta rahapelien markkinointia rajoittavaa sääntelyä<sup>27</sup>.

---

23 Ks. erityisesti Lov om pengespil (LOV-2022-03-18-12), 18, 20 ja 22 §.

24 Forskrift om pengespill (FOR-2022-11-17-1978), 36 §.

25 Rahapelien markkinoinnin vaikutuksia käsittelevien kirjallisuuskatsausten perusteella sellaisia tutkimuksia, joiden pohjalta markkinoinnin vaikutuksia esimerkiksi pelaamisen määrään tai pelihaittoihin voitaisiin luotettavasti arvioida, ei ole juurikaan tehty. Niiden perusteella mainonnalle altistumisen sekä pelaamisen määrän ja ongelmapelaamisen yleisyyden välille löydetään kuitenkin tyypillisesti positiivinen yhteys. Ks. esim. Bouguettaya ym. (2020), House of Lords Library (2022), McGrane ym. (2023). He ja Klein (2022) ovat kuitenkin onnistuneet luotettavasti osoittamaan, että rahapelien mainonta lisää niiden myyntiä.

26 Rahapelien markkinoinnin sääntelykeinoista tarkemmin ks. esim. Regulus partners (2019), House of Lords Library (2022) ja Department for Culture, Media & Sport (2023).

27 Ukhova ym. (2023).



Seuraavassa kuvataan, miten rahapelien markkinointia säännellään Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa. Aluvuossa keskitytään lainsäätäjän asettamiin pakottaviin säännöksiin, eikä esimerkiksi peli- tai mediayhtiöiden itsesääntelyä käsitellä tässä yhteydessä.

#### Ruotsi

Ruotsin rahapelilainsäädännön mukaan vain rahapelien tarjoamiseen oikeuttavan toimiluvan omaavat tahot saavat markkinoida rahapelejä radiossa, televisiossa ja video-njakoalustoilla.<sup>28</sup> On myös kiellettyä edistää osallistumista sellaisten toimijoiden peleihin, joilla ei ole rahapelien tarjoamiseen oikeuttavaa toimilupaa.<sup>29</sup> Ruotsin rahapeliviranomainen voi tarvittaessa puuttua Ruotsiin sijoittautuneiden mediayhtiöiden toimintaan, mutta se ei kuitenkaan voi ryhtyä suoriin toimiin sellaisia toimijoita vastaan, jotka levittävät muista maista Ruotsiin suunnattuja rahapelimainoksia.<sup>30</sup>

Rahapelien markkinoinnin tulee olla maltillista (*måttfulhet*).<sup>31</sup> Markkinoinnin kohtuullisuutta arvioidaan kokonaisuutena. Arviointi koskee muun muassa sitä, soveltuuko markkinointi kohderyhmän nähtäväksi, mitä välinettä markkinoinnissa käytetään ja mikä on markkinoinnin sisältö. Markkinointi ei saa olla tunkeilevaa tai omiaan herättämään erityistä huomiota ja sen on annettava tosiasioihin perustuva kuva pelimuodosta ja voittomahdollisuuksista.<sup>32</sup> Oikeuskäytännössä säännöksen vastaisena markkinointina on pidetty esimerkiksi mainontaa, joka kannustaa pelaamaan välittömästi ja jossa annetaan ymmärtää, että pelaajan taidot voivat vaikuttaa pelin lopputulokseen. Myös "voitto tililläsi viidessä minuutissa"-toteamuksen katsottiin rikkovan rahapelien markkinointiin liittyvää maltillisuuden vaatimusta.<sup>33</sup> Myös markkinointia, jossa ei kerrottu selkeästi bonusten ja ilmaiskierrosten rajoituksia, on oikeuskäytännössä pidetty maltillisuusvaatimuksen vastaisena.<sup>34</sup> Markkinointia ei saa kohdentaa alaikäisille tai pelaajille, jotka ovat tällaisen markkinoinnin kieltäneet.<sup>35</sup> Sponsorointisopimuksia tehdessään toimiluvanhaltijan on varmistettava, ettei sen logoja ja rahapelituotteiden tai -palvelujen nimiä esiinny tuotteissa, jotka on tarkoitettu alle 18-vuotiaiden käyttöön.<sup>36</sup>

Ruotsissa ei ole voimassa sääntelyä, joka rajoittaisi rahapelimainosten esittämistä televisiossa tai radiossa. Vuonna 2020 Ruotsin hallituksen virallisessa raportissa suositeltiin, ettei korkeariskisten rahapelien mainoksia saisi esittää televisiossa, radiossa tai suoratoistopalveluissa kello 6:n ja 21:n välisenä aikana.<sup>37</sup> Rajoitusta ei kuitenkaan tullut lainsäädäntöön, sillä kiellon katsottiin voivan vaikuttaa haitallisesti kanavointiin ja vääristävän markkinoiden kilpailua, eikä sen katsottu kohdentuvan kanaviin, joissa lapset ja nuoret viettävät eniten aikaa.<sup>38</sup>

28 Spellagen (2018: 1138), 15 luvun 6 §.

29 Spellagen (2018:1138), 19 luvun 1 ja 2 §.

30 Regeringens proposition 2021/22:242, s. 21–23.

31 Spellagen (2018: 1138), 15 luvun 1 §.

32 Konsumentverket (2019), s. 10–11 ja Konsumentverket (2023).

33 Dom i målet KO—Elec Games (Ninja Casino).

34 Dom i målet KO – AG Communications (Karamba).

35 Spellagen (2018: 1138), 15 luvun 1 ja 2 §.

36 Ruotsin rahapelilaki (Spellagen) 15 luku 5 §.

37 SOU 2020:77, s. 22, 43 ja 181–192.

38 Regeringens proposition 2021/22:242, s. 61.

Ruotsissa rahapeliyhtiö voi tarjota bonuksen vain ensimmäisellä kerralla, kun asiakas pelaa sen pelejä. Peleihin liittyviä bonuksia ei saa myöskään tarjota pelin aikana. Peliyhtiön on tarjouksen tekemisen yhteydessä ilmoitettava selkeällä ja yksiselitteisellä tavalla tarjoukseen liittyvät ehdot ja säännöt. Tarjoukset eivät saa olla erilaisia eri pelaajille, jotka pelaavat samaa peliä.<sup>39</sup>

### Tanska

Sellaisten pelien ja pelioperaattoreiden mainostaminen, joilla ei ole toimilupaa Tanskassa, on kielletty. Kielto koskee kaikkea markkinointia ja tarkoittaa esimerkiksi sitä, etteivät sanomalehdet, radio- ja televisioasemat tai aikakauslehdet saa mainostaa luvattomia pelejä.<sup>40</sup>

Tanskan rahapelilainsäädäntö asettaa joitain selkeitä kriteerejä rahapelimarkkinoinnin sisällölle. Sääntelyn mukaan pelien voittomahdollisuus on esitettävä markkinoinnissa totuudenmukaisella tavalla, rahapelaaminen on esitettävä viihteenä, mainontaa ei saa kohdistaa alaikäisiin, eikä mainonnassa saa antaa kuvaa, että rahapelaaminen olisi vaikuttanut julkisuuden henkilöiden menestykseen tai että rahapelaaminen olisi ratkaisu taloudellisiin ongelmiin taikka toisi pelaajalle sosiaalista hyväksyntää.<sup>41</sup> Markkinointia ei myöskään saa kohdentaa pelaajille, jotka ovat estäneet pelaamisensa väliaikaisesti tai lopullisesti.<sup>42</sup> Tällä hetkellä toimiluvan omaavat rahapeliyhtiöt voivat sponsoroida urheilijoita ja urheilutapahtumia. Tanskan veroministeriö on kuitenkin esittänyt, ettei mainonnassa saisi hyödyntää ammattiuurheilijoita ja muita vastaavia julkisuuden henkilöitä.<sup>43</sup>

Tanskassa ei ole voimassa sääntelyä, joka rajoittaisi sitä, mihin aikaan rahapelimainontaa voi esittää televisiossa tai radiossa. Tanskan veroministeriö esitti vuonna 2022 lainsäädännön tiukentamista siten, ettei rahapelimainoksia saisi esittää televisioitavissa urheilulähetyksissä taikka niitä edeltävän tai seuraavan 15 minuutin aikana.<sup>44</sup> Tähän liittyviä lainsäädäntömuutoksia ei ole kuitenkaan toteutettu.

Bonuksia markkinoitaessa kaikki ehdot on ilmoitettava samassa yhteydessä selkeästi ja yksiselitteisesti. Bonusten ja vastaavien tarjousten arvo ei saa ylittää tuhatta Tanskan kruunua. Myös sitä säännellään, kuinka usein bonukset voidaan enimmillään edellyttää kierrätettävän ennen voittojen kotiuttamista.<sup>45</sup> Veroministeriö on vuonna 2022 esittänyt bonusten ja vastaavien tarjousten kieltämistä<sup>46</sup>, mutta tällaista muutosta ei ole toteutettu.

---

39 Spellagen (2018: 1138), 14 luvun 9 § ja Spelförordning (2018:1475), 11 luvun 6 §.

40 Spilleloven (LBK nr 1303 af 04/09/2020), 59 §. Ks. myös Spillemyndigheden (2012).

41 Spilleloven (LBK nr 1303 af 04/09/2020), 36 §.

42 Spillemyndigheden (2024e).

43 Skatteministeriet (2022), s. 4.

44 Skatteministeriet (2022), s. 3.

45 Bekendtgørelse om online væddemål (BEK nr 1276 af 29/11/2019), 8 § ja Bekendtgørelse om landbaserede væddemål (BEK nr 1140 af 28/08/2023), 10 §.

46 Skatteministeriet (2022), s. 3.

## Norja

Norjassa muille kuin luvanhaltijoille asetettu kieltö tarjota rahapelejä koskee myös rahapelien tarjoamiseen liittyviä oheistoimintoja, kuten mainontaa ja markkinointia.<sup>47</sup> Norjan rahapelilainsäädännön mukaan rahapelien markkinointi on rajoitettava tiukasti siihen, mikä on välttämätöntä pelitarjonnasta tiedottamiseksi ja pelaamisen ohjaamiseksi vastuulliseen ja turvalliseen rahapelitarjontaan. Yksinoikeuden omaavien toimijoiden on mukautettava markkinointinsa markkinointipaineeseen, jota ne kohtaavat toimijoilta, jotka suuntaavat markkinointiaan Norjan markkinoille ilman lupaa.<sup>48</sup>

Norjan rahapelilainsäädännön mukaan rahapelien markkinoinnin on oltava tosiasioihin perustuvaa ja informatiivista, eikä se saa olla harhaanjohtavaa. Rahapelissä voittamisen todennäköisyydestä on annettava tietoja siinä määrin kuin se on käytännössä mahdollista. Tiedot on esitettävä selkeästi ja niiden on oltava oikeita, jottei markkinoinnista saa vaikutelmaa, että voittomahdollisuudet ovat suuremmat kuin ne todellisuudessa ovat. Markkinoinnissa on ilmoitettava selkeästi, kuinka paljon pelissä voi voittaa.<sup>49</sup> Markkinoinnissa rahapeleihin osallistumista ei saa ihannoida tai esittää riskittömänä. Markkinoinnissa ei saa antaa vaikutelmaa, että uhkapeleihin osallistuminen voi ratkaista taloudellisia ongelmia, tarjota toimeentuloa tai sosiaalista hyväksyntää pelaajille. Pelaaja ei saa kannustaa kattamaan uhkapelaamisesta aiheutuvia tappioita pelaamalla lisää. Rahapelaamista ei saa arkipäiväistä esittämällä pelaamiseen liittyvä ostotilanne normaalina osana kuluttajien arkea. Markkinoinnissa ei myöskään saa käyttää kuuluisia ihmisiä tavalla, josta saisi vaikutelman, että osallistuminen uhkapeleihin on vaikuttanut heidän menestykseensä. Mainonta ei muutoinkaan saa olla kohtuuttoman tunkeilevaa tai aggressiivista.<sup>50</sup> On myös kiellettyä käyttää alle 18-vuotiaita henkilöitä markkinoinnissa tai osana rahapeliyhtiön brändäystä. Kuluttajalle ei myöskään saa tarjota etua vastineeksi suostumuksesta suoramarkkinointiin. On myös kiellettyä markkinoida suoraan ihmisille, jotka ovat estäneet oman pelaamisensa. Myöskään se, mihin rahapeleistä saadut voitot menevät, ei saa olla keskeinen tai hallitseva osa markkinointia.<sup>51</sup>

Norjassa ei ole käytössä rahapelien televisio- ja radiomainontaa koskevia rajoituksia tai erityisiä sääntöjä esimerkiksi urheilijoiden ja urheilutapahtumien sponsoroinnista. VIP-ohjelmien, bonus- tai ilmaisvetojen tai muiden vastaavien henkilökohtaisten taloudellisten kannustimien käyttö markkinointikeinona on kiellettyä.<sup>52</sup>

---

47 Lov om pengespil (LOV-2022-03-18-12), 37 §. Aiemmin mainontakieltöä ei sovellettu ulkomaiseen televisiomainontaan, mutta vuoden 2021 alusta alkaen Norjan viestinnästä vastaava viranomainen (Medietilsynet) on voinut estää televisio- ja audiovisuaalista mainontaa, joka rikkoo Norjan rahapelilainsäädäntöä. Ks. Prop. 6 L (2023–2024).

48 Lov om pengespil (LOV-2022-03-18-12), 6 § ja Forskrift om pengespill (FOR-2022-11-17-1978), 14 §.

49 Forskrift om pengespill (FOR-2022-11-17-1978), 15 §.

50 Forskrift om pengespill (FOR-2022-11-17-1978), 16 §.

51 Forskrift om pengespill (FOR-2022-11-17-1978), 17 ja 19 §.

52 Forskrift om pengespill (FOR-2022-11-17-1978), 11 §.

## 2.4 Pelaamisen hallinnan välineet

Rahapelihaittoja voidaan pyrkiä ehkäisemään ja vähentämään tarjontaan ja markkinointiin kohdistuvien rajoitusten ohella myös toimilla, jotka tarjoavat pelaajille välineitä hallita pelaamistaan. Tällaisia välineitä ovat esimerkiksi pakollinen tunnistautuminen, peliestot sekä talletus- ja tappiorajat. Peliyhtiöt voidaan esimerkiksi edellyttää tunnistamaan asiakkaansa ja mahdollistamaan heille pelaamisen estäminen sekä pelaamista koskevien rajojen asettaminen. Monissa maissa on myös käytössä kansallinen peliesterokisteri, jonka avulla on mahdollista estää samanaikaisesti kaikkien järjestelmään kuuluvien peliyhtiöiden pelien pelaaminen. Joissain maissa on myös asetettu sääntöjä sille, kuinka suuria pelaamisen määrää koskevat rajat saavat enimmillään olla.<sup>53</sup>

Seuraavassa kuvataan, millaisia peliestoihin sekä talletus- ja tappiorajoihin liittyviä pelaamisen hallinnan välineitä ja niitä koskevaa sääntelyä on Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa. Luvussa kuvataan myös sitä, millaisia velvoitteita tunnistaa ja ehkäistä ongelmallista pelaamista peliyhtiöille on asetettu. Tässä yhteydessä ei käsitellä muita pelaamisen hallintaan liittyviä keinoja, kuten peliongelmissa kärsiville tarkoitettuja puhelinpalveluja.

### Ruotsi

Ruotsin rahapelilainsäädäntö lähtee siitä, että pelaajan suojaaminen haittoja aiheuttavalta rahapelaamiselta ja ongelmista kärsivien pelaajien auttaminen pelaamisen vähentämisessä kuuluvat peliyhtiöiden tehtäviin. Jokaiselle rekisteröityneelle pelaajalle avataan pelitili, johon kaikki pelaajan tekemät taloudelliset transaktiot rekisteröityvät. Pelaajalla täytyy olla aina pääsy peli- ja transaktiohistoriaansa.<sup>54</sup> Pelaajalla tulee olla mahdollisuus sulkea pelitilinsä väliaikaisesti tai pysyvästi. Pelaajalle on myös tarjottava online-työkalu, jonka avulla pelaaja voi arvioida pelikäyttäytymistään.<sup>55</sup> Rahapelilainsäädäntöön sisältyy myös lisenssinhaltijoiden huolenpitovelvoite (*omsorgsplikt*) pelaajia kohtaan. Peliyhtiön tulee estää liiallista pelaamista ja ottaa yhteyttä pelaajaan, kun se havaitsee tai epäilee ongelmallista pelaamista.<sup>56</sup>

Ruotsissa ei ole käytössä absoluuttisia talletus- tai tappiorajoja. Online-peleissä on kuitenkin oltava toiminto, jossa pelaajan on määritettävä talletusten enimmäismäärä. Henkilö, joka ei ole määrittänyt talletusrajoja, ei voi pelata. Jos pelaaja haluaa laskea asettamaansa enimmäisrajan, muutoksen on astuttava voimaan välittömästi. Talletusrajan korotus voi tulla voimaan aikaisintaan 72 tunnin kuluttua muutoksesta. Jos pelaaja nostaa rajaansa tai määrittää korkeamman rajan kuin 10 000 Ruotsin kruunua (n. 860 euroa) kuukaudessa, lisenssinhaltijan on otettava yhteyttä pelaajaan.<sup>57</sup>

Ruotsin rahapeliviranomainen on vastuussa omaehtoisen pelikiellon rekisteristä ja Spelpaus.se-verkkosivustosta, jossa pelaajan on mahdollista sulkea itsensä pois kaikista

53 Ks. esim. Marionneaux, Ruohion ja Karlssonin (2023) katsaus pelihaittojen ehkäisyvälineistä erityisesti online-rahapeleissä. Ks. myös Kansspelauktoritet (2024), jossa kuvataan, millaisia pelaamisen hallinnan välineitä ja niihin liittyvää sääntelyä eri Euroopan maissa on käytössä.

54 Spellagen (2018:1138), 13 luvun 1–3 §.

55 Spellagen (2018:1138), 14 luvun 10–12 §.

56 Spellagen (2018:1138), 14 luvun 1 § ja Spelförordning (2018:1475), 11 luvun 1 §.

57 Spellagen (2018:1138), 14 luvun 7 § ja Spelförordning (2018:1475), 11 luvun 3 ja 5 §.

rekisteröidyistä uhkapeleistä 1, 3 tai 6 kuukaudeksi taikka toistaiseksi (vähintään 12 kuukautta). Tilinsä sulkeneisiin ei saa kohdistaa suoramarkkinointia.<sup>58</sup>

#### Tanska

Tanskassa peliyhtiöille on asetettu samankaltaisia pelaamisen hallintaan liittyviä velvoitteita kuin Ruotsissa. Pelaajien täytyy esimerkiksi rekisteröityä ennen pelaamisen aloittamista ja pelaajille on avattava pelitili. Online-rahapeliin tarjoajien on annettava pelaajalle tiedot pelihistoriastaan vähintään 90 päivän ajalta. Pelaajalle on tarjottava mahdollisuus estää pelaamisensa tilapäisesti tai pysyvästi. Väliaikaisen pelieston tulee olla vähintään 30 päivää, mutta pelaajalla täytyy olla mahdollisuus myös vuorokauden kestävään lyhyeen pelitaukoon. Jos pelaaja pyytää tilinsä sulkemista, hän voi rekisteröityä uudelleen asiakkaaksi aikaisintaan vuoden kuluttua. Lisenssinhaltijan verkkosivustolla tai käyttöliittymässä on oltava pääsy ongelmapelaamisen itsearviointitestiin ja kerrottava mahdollisuudesta rekisteröityä omaehtoisen pelikiellon saaneiden pelaajien rekisteriin. Lisenssinhaltijalle on asetettu myös velvollisuus tuntea pelaajan pelikäyttäytymisen ja ryhtyä toimiin estääkseen ongelmallista pelikäyttäytymistä ja peliriippuvuuden kehittymistä.<sup>59</sup>

Myöskään Tanskassa ei ole käytössä absoluuttisia talletus- tai tappiorajoja. Peliyhtiöiden on kuitenkin mahdollistettava pelaajalle päivä-, viikko- ja kuukausikohtaisen talletusrajan asettaminen. Pelaamista ei voi aloittaa ennen rajojen asettamista. Enimmäisrajan nosto voi tulla voimaan aikaisintaan vuorokauden kuluttua. Lainsäädännössä ei kuitenkaan ole määritetty, kuinka suuria rajat saavat enimmillään olla.<sup>60</sup>

Tanskassa on käytössä ROFUS-niminen rekisteri, johon ilmoittautumalla voi estää pelaamisen 24 tunniksi taikka 1, 3 tai 6 kuukaudeksi tai pysyvästi (vähintään 12 kuukautta). ROFUS-rekisteriin ilmoittautuneisiin ei saa kohdentaa rahapelimainontaa.<sup>61</sup>

#### Norja

Myös Norjassa on käytössä samankaltaisia pelaamisen hallinnan välineitä kuin Ruotsissa ja Tanskassa. Lähes kaikkien rahapeliin pelaaminen edellyttää rekisteröitymistä. Poikkeuksen muodostaa Norsk Tippingin lottopeli Flaxlodd.<sup>62</sup> Rahapeliin tarjoajien on tarjottava pelaajille mahdollisuus asettaa itsensä pelikieltoon tai pitää määräaikainen tauko pelaamisesta. Pelaaja ei voi lopettaa taukoa ennen kuin valittu tauko on päättynyt. Pelaaja voi poistaa pelikiellonsa aikaisintaan vuoden kuluttua. Tietyissä nopearytmisissä automaatti- ja kasinopeleissä on pidettävä tunnin pelaamisen jälkeen vähintään viiden tai 15 minuutin tauko.<sup>63</sup> Pelaajalle on tarjottava myös työkaluja, jotka tarjoavat selkeän yleiskuvan siitä, kuinka paljon pelaaja on hävinnyt viimeisen vuoden ja

---

58 Spelpaus (2024). <https://www.spelpaus.se/>.

59 Peliyhtiöiden velvollisuuksista säädetään määräyksissä Bekendtgørelse om online væddemål (BEK nr 1276 af 29/11/2019), Bekendtgørelse om landbaserede væddemål (BEK nr 1140 af 28/08/2023) ja Bekendtgørelse om landbaserede kasinoer (BEK nr 1290 af 29/11/2019). Määräysten sisältöä on kuvattu myös Spillemyndighedens vastuullista pelaamista koskevassa englanninkielisessä ohjeessa (Spillemyndigheden (2022a)).

60 Bekendtgørelse om online væddemål (BEK nr 1276 af 29/11/2019), 15 § ja Bekendtgørelse om landbaserede væddemål (BEK nr 1140 af 28/08/2023), 12 §.

61 Spillemyndigheden – ROFUS.

62 Forskrift om pengespill (FOR-2022-11-17-1978), 25 §.

63 Forskrift om pengespill (FOR-2022-11-17-1978), 9 ja 33 §.

kuukauden aikana. Pelaajalle on lisäksi tarjottava työkaluja, joiden avulla hän voi arvioida omaa pelikäyttäytymistään.<sup>64</sup>

Norjassa on muista Pohjoismaista poiketen säädetty yhtiökohtainen enimmäistappioraja. Norsk Tippingin peleissä ja hevospeleissä kokonaistappioraja ei saa ylittää 20 000 Norjan kruunua (noin 1 700 euroa) kuukaudessa pelaajaa kohden.<sup>65</sup> Tietyille nopearytmisille kasinopeleille on säädetty omat alhaisemmat tappiorajat.<sup>66</sup> Pelaajan on lisäksi asetettava henkilökohtainen päivä- ja kuukausikohtainen tappioraja. Jos rajoja lasketaan, muutoksen on aktivoiduttava välittömästi. Jos päivittäistä rajaa nostetaan, muutoksen aktivointiin on mentävä vähintään 24 tuntia. Jos kuukausittaista rajaa korotetaan, muutos aktivoidaan vasta seuraavan kuukauden ensimmäisenä päivänä.<sup>67</sup>

Tämän lisäksi tiettyjen ongelmapelaamiseen kannustavien pelitapojen käyttö on kiellettyä. Esimerkiksi pelien automaattinen toisto, eli pelin jatkuminen ilman pelaajan aktiivista toimintaa, on kielletty. Lisäksi tietyissä peleissä säännellään pelin enimmäisnopeutta, -panosta ja -palkintoa.<sup>68</sup> Rahapelien tarjoajat voivat tarjota rahapelejä vain kello 07–01 tai tietyissä peleissä kello 07–03.<sup>69</sup>

## 2.5 Rahapeliyhtiöiltä perittävät verot ja maksut

Nykyisin rahapelimarkkinoiden sääntely keskittyy merkittävässä määrin pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen, mutta historiallisesti valtioiden intressi rahapelimarkkinoita kohtaan on liittynyt tulojen keräämiseen. Valtiot ovat aikanaan nähneet rahapelien tarjonnan ensisijaisesti keinona kerätä valtiolle rahaa tai rahoittaa joitain tärkeitä katsottuja asioita, kuten kulttuuria ja urheilua.<sup>70</sup> Valtio voi kerätä rahapelimarkkinoilta tuloja joko omistamalla peliyhtiöitä ja saamalla sitä kautta esimerkiksi osinkoja taikka verottamalla tai perimällä erilaisia maksuja rahapelimarkkinoilla toimivilta yrityksiltä. On myös mahdollista, että pelaajien saamia voittoja verotetaan.

Verotuksen ja maksujen taso vaikuttaa olennaisesti siihen, kuinka kannattavana yritykset näkevät tietyille markkinalle sijoittautumisen. Verotus ja maksut voivat myös vaikuttaa siihen, kuinka houkuttelevina pelaajat näkevät järjestelmässä tarjotut pelit suhteessa järjestelmän ulkopuoliseen tarjontaan. Siten niillä on etenkin lisensijärjestelmissä vaikutusta siihen, millaiseksi järjestelmän kanavointiaste muodostuu.

---

64 Forskrift om pengespill (FOR-2022-11-17-1978), 29 §.

65 Forskrift om pengespill (FOR-2022-11-17-1978), 26 §. Hevospeleissä enimmäistappioraja on Norsk Tippingin pelien tapaan 20 000 Norjan kruunua kuukaudessa, mutta se lasketaan kolmen kuukauden liukuvana keskiarvona.

66 Forskrift om pengespill (FOR-2022-11-17-1978), 26 ja 27 §. Multix-pelissä rajat ovat 650 NOK/vuorokausi ja 2 700 NOK/kuukausi (noin 55 €/vuorokausi ja 230 €/kuukausi), Belagospelissä 900 NOK/vuorokausi ja 4 400 NOK/kuukausi (noin 77 €/vuorokausi ja 370 €/kuukausi). KongKasinossa, Bingoriassa, E-Flaxissa ja Yezzl:ssä rajat ovat yhteensä 4 000 NOK/päivä ja 7 500 NOK/kuukausi (noin 340 €/päivä ja 640 €/kuukausi).

67 Forskrift om pengespill (FOR-2022-11-17-1978), 28 §.

68 Forskrift om pengespill (FOR-2022-11-17-1978), 30–32 §.

69 Forskrift om pengespill (FOR-2022-11-17-1978), 12 §.

70 Ks. esimerkiksi Willmann (1999), joka kuvaa valtiollisten lottopelien syntyhistoriaa ja valtion tulojen kasvattamiseen liittyviä motiiveja. Suomalaisesta kontekstista tarkemmin esim. Marionneau (2015) ja Kankainen (2024).

Seuraavassa kuvataan, millaisia veroja ja maksuja rahapeliyhtiöiltä peritään Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa. Valtioiden rahapeliyhtiöiden omistusta tulonhankintakeinona ei käsitellä tässä yhteydessä.

#### Ruotsi

Ruotsissa toimiluvanhaltijan on suoritettava arpajaisveroa Ruotsissa tarjottavien pelien tuottamasta pelikatteesta. Online-rahapeleistä on suoritettava veroa, jos pelaaja asuu tai vakituisesti oleskelee Ruotsissa. Yleishyödyllisten yhdistysten tarjoamat pelit ovat kuitenkin verovapaita. Arpajaisveron suuruus on tällä hetkellä 18 prosenttia pelikatteesta.<sup>71</sup> Vero nousee 1.7.2024 alkaen 22 prosenttiin pelikatteesta.<sup>72</sup> Pelaajan ei tarvitse maksaa veroa rahapeliyhtiöiltä saamistaan voitoista, mikäli peliyhtiöllä on lainmukainen toimilupa. Luvattomaan tarjontaan kohdistuvassa pelaamisessa voitot ovat veronalaista tuloa, jos voitot ylittävät 100 Ruotsin kruunua (n. yhdeksän euroa).<sup>73</sup> Peliyhtiöt maksavat voitoistaan normaalia yhteisöveroa, joka on kirjoitushetkellä 20,6 prosenttia. Vielä ennen lisenssijärjestelmään siirtymistä yksinoikeusyhtiö Svenska Spel oli vapautettu yhteisöverosta.<sup>74</sup>

Lisenssihakemuksesta perittävä käsittelymaksu riippuu Ruotsissa pelityypistä. Esimerkiksi online-pelien tarjoamiseen oikeuttava lisenssi maksaa 230 000 kruunua (noin 20 000 euroa).<sup>75</sup>

#### Tanska

Peliyhtiöiden on suoritettava arpajaisveroa Tanskassa tarjottujen pelien tuottamasta pelikatteesta. Online-pelejä katsotaan tarjottavan Tanskassa, jos peli on suunnattu Tanskan markkinalle. Tanskassa ei ole käytössä yhtä kaikkiin rahapeleihin soveltuva arpajaisveroprosenttia. Vedonlyönnissä ja online-kasinopeleissä vero on 28 prosenttia.<sup>76</sup> Aikaisemmin kyseinen vero oli 20 prosenttia, mutta veroprosenttia nostettiin nykyiselle tasolle vuoden 2021 alussa voimaan tulleella lakimuutoksella. Fyysisissä kasinopeleissä vero on 45 prosenttia ja neljä miljoonaa Tanskan kruunua (noin 0,5 miljoonaa euroa) ylittävältä osalta peritään 30 prosentin lisävero. Fyysisissä raha-automaattipeleissä vero on lähtökohtaisesti 41 prosenttia, mutta siihenkin kohdistuu 30 prosentin lisävero tiettyjen summien ylityksessä.<sup>77</sup> Valtio-omistaisen Danske Klasselotteri A/S:n järjestämässä lottopeleissä vero on kuusi prosenttia ja muiden tahojen järjestämässä lottopeleissä vero

---

71 Lag om skatt på spel (2018:1139). Ks. myös Regeringens proposition 2017/18:220.

72 Lag om ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel (2024:276), ks. myös regeringens proposition 2023/24:74.

73 Inkomstskattelagen (1999:1229), 42 luvun 25 § ja 8 luvun 3 §.

74 Regeringens proposition 2017/18:220, s. 259.

75 Spelförordning (2018:1475), 15 luvun 2 §.

76 Lov om ændring af emballageafgiftsloven, lov om afgifter af spil, virksomhedsskatteloven og forskellige andre love (LOV nr 2226 af 29/12/2020), 4 §.

77 Lov om afgifter af spil (LOV nr 698 af 25/06/2010). Ravintolaan asennettavien automaattien osalta 30 prosentin lisävero peritään 30 000 Tanskan kruunua (n. 4 000 euroa) ylittävältä osalta. Pelisaleissa olevien automaattien osalta vastaava summa on 250 000 Tanskan kruunua (n. 34 000 euroa), mutta sitä korotetaan 50 automaattiin asti 3 000 DKK (n. 400 €) per automaatti ja sen jälkeen 1 500 DKK (n. 200 €) per automaatti. Ks. Lov om afgifter af spil (LOV nr 698 af 25/06/2010), 12 §.

on 15–17,5 prosenttia voittosummien ylittäessä tietyt rajat.<sup>78</sup> Peliyhteisöt ovat normaalisti yhteisöveron alaisia. Tanskan yhteisövero oli kirjoitushetkellä 22 prosenttia yrityksen tekemästä voitosta. Pelaajien lisenssiyhtiöiltä saamat voitot eivät ole veronalaista tuloa. Järjestelmän ulkopuolelta saadut rahapelivoitot katsotaan kuitenkin verotettavaksi tuloksi.<sup>79</sup>

Myös Tanskassa lisenssimaksun suuruus riippuu pelityypistä. Esimerkiksi vedonlyönnin ja nettikasinopelien tarjontaan oikeuttava yhdistelmälisenssi maksaa 441 400 Tanskan kruunua (n. 59 000 euroa). Yhdistelmälisenssin uusimismaksu on puolestaan 157 700 Tanskan kruunua (n. 21 000 euroa). Hakemusmaksun lisäksi lisenssinhaltijan on maksettava vuosimaksu, joka riippuu kalenterivuoden pelikatteesta. Vuonna 2024 vuosimaksut ovat 63 100–5 674 500 Tanskan kruunua (n. 8 500–76 000 euroa) riippuen yhtiön pelikatteesta.<sup>80</sup>

### Norja

Norjassa ei ole käytössä erillistä arpajaisveroa. Norjan yksinoikeusjärjestelmästä tai ETA-alueella laillisesti toimeenpannuista rahapeleistä saadut voitot on säädetty tuloverosta vapaaksi, mutta muut pelivoitot ovat saajan veronalaista tuloa, jos ne ylittävät 10 000 Norjan kruunua (n. 850 euroa).<sup>81</sup> Tällöin verokanta on 22 prosenttia. Yksinoikeusjärjestelmään kuuluvat peliyhtiöt on Norjassa vapautettu yhteisöverosta.<sup>82</sup>

Koska Norjassa ei ole käytössä lisenssijärjestelmää, siellä ei myöskään ole erillisiä lupamaksuja. Valtion tulot rahapelimarkkinalta tulevat siis pitkälti yksinoikeusyhtiöiden tuloutuksen kautta. Norsk Tippingin ylijäämätuotot tilitetään valtiolle ja jaetaan rahapelilainsäädännössä säädettyjen jakoperusteiden mukaisesti mm. urheilu- ja kulttuurijärjestöille.<sup>83</sup>

## 2.6 Keinot ehkäistä järjestelmän ulkopuolista pelaamista

Kun rahapelien tarjontaa pyritään rajaamaan vain tiettyjen yhtiöiden oikeudeksi, muodostuu keskeiseksi sääntelykysymykseksi se, miten muiden kuin luvallisten toimijoiden pelien pelaamista voidaan rajoittaa. Erityisesti online-pelaamisen yleistymisen myötä tämä on muodostunut keskeiseksi haasteeksi sekä lisenssijärjestelmissä että yksinoikeuksiin perustuvissa järjestelmissä. Keskeisimmät tavat ehkäistä järjestelmän ulkopuolista pelaamista ovat maksu- ja verkkoliikenne-estot, varoitussivustot sekä pelijärjestelmien ja -ohjelmistojen toimittajiin kohdistuvat velvoitteet siitä, etteivät ne saa tarjota palveluja muille kuin luvallisille peliyhtiöille. Joissain maissa järjestelmän ulkopuolisten pelien pelaaminen on kiellettyä ja jopa säädetty rangaistavaksi.<sup>84</sup>

Järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen ehkäisyllä voidaan nähdä olevan merkitystä sekä pelihaittojen torjunnan että rahapelimarkkinoilta saatavien valtion tulojen näkökulmasta. Rahapelien tarjonnan rajoitukset sekä pelien markkinointia ja pelaamisen hallinnan

---

78 Bekendtgørelse af lov om afgifter af spil (LBK nr 1209 af 13/08/2020), 2 luvun 2–5 §.

79 Lov om afgifter af spil (LOV nr 698 af 25/06/2010), 1 §.

80 Spillemyndigheden (2024b).

81 Lov om skatt av formue og inntekt (LOV-1999-03-26-14), 5 luvun 50 §.

82 Lov om skatt av formue og inntekt (LOV-1999-03-26-14). 2 luvun 30 §:n 1 momentin g kohta.

83 Lov om pengespill (LOV-2022-03-18-12), 12 §.

84 Ks. esim. Hörnlen ym. (2018) katsaus Euroopan maissa käytössä olevista keinoista. Ks. myös Egererin ja Marionnean (2023) katsaus maksu- ja verkkoliikenne-estojen vaikuttavuudesta.



välineitä koskevat säännökset menettävät merkityksensä, jos pelaaminen tapahtuu järjestelmän ulkopuolella. Tällaisesta toiminnasta ei myöskään ole käytännössä mahdollista kerätä tuloja valtiolle. Järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen ehkäisy voi siten auttaa sekä pelihaittojen torjunnassa että valtion rahapelimarkkinoilta saamien tulojen kasvatamisessa.

Seuraavassa käsitellään, millaisia keinoja ehkäistä järjestelmän ulkopuolista pelaamista on käytössä Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa. Päähuomio on verkko- ja maksuliikenne-estoissa. Järjestelmän ulkopuolisten yhtiöiden markkinoinnin rajoittamista käsitellään alaluvussa 2.3.

### *Ruotsi*

Uuden rahapelilain myötä Ruotsin rahapeliviranomainen, Spelinspektionen, sai vuonna 2019 valtuuden vaatia internet-palveluntarjoajia luomaan varoituksia verkkosivustoille (DNS-ilmoitus). Ilmoituksessa on ilmoitettava kuluttajille, että he ovat käymässä verkkosivustolla, jolla ei ole Ruotsin lainsäädännön edellyttämää toimilupaa ja joka ei ole Ruotsin valvonnassa. Myös tällaisilta sivuilta saatavien voittojen verollisuudesta on ilmoitettava.<sup>85</sup> Peliviranomaisella on myös vuodesta 2023 alkaen ollut mahdollisuus velvoittaa maksupalveluntarjoajat estämään maksuliikenne sellaisilta tileiltä, joiden epäillään liittyvän luvattomien peliyhtiöiden toimintaan tai niillä pelaamiseen.<sup>86</sup> Ruotsissa ei ole käytössä verkkoliikenne-estoa.

Lisäksi Ruotsin rahapelilaissa luvaton pelitoiminta ja järjestelmän ulkopuolisten pelien edistäminen on säädetty rangaistavaksi.<sup>87</sup> Esimerkiksi voittojen maksaminen Ruotsin valuutassa, pelien käyttöehtojen ruotsinkielisyys, ruotsinkieliset verkkosivut, asiakaspalvelun ruotsinkielisyys ja ruotsalainen puhelinnumero sekä markkinoinnin suuntaaminen ruotsalaisille kuluttajille voivat kieltä siitä, että peli on suunnattu Ruotsin markkinoille ja edellyttää lisenssin hankkimista.<sup>88</sup>

### *Tanska*

Vuodesta 2012 lähtien Tanskan rahapeliviranomaisella, Spillemyndighedenillä, on ollut mahdollisuus hakea tuomioistuimelta lupaa määrätä internet-palveluntarjoajaa ottamaan käyttöön verkkoliikenne-esto (DNS-esto) Tanskaan suunnatuille rahapelisivustoille, joilla tarjotaan rahapelejä ilman sääntelyn edellyttämää lupaa.<sup>89</sup> Ennen DNS-eston pyytämistä Spillemyndigheden tarkistaa, onko verkkosivusto suunnattu Tanskaan esimerkiksi tanskan kielellä, tanskankielisellä asiakaspalvelulla, tanskalaisella maksukortilla ja tanskalaisilla pelikohteilla. Ennen tuomioistuinkäsittelyä ja DNS-eston määräämistä Spillemyndigheden myös lähettää rahapeliyhtiölle pyynnön lopettaa luvattomien rahapelien tarjoaminen.<sup>90</sup> Tanskassa ei ole käytössä varoitusviestejä. Tanskan lakiin sisältyy myös säännökset maksuliikenne-estosta<sup>91</sup>, mutta niitä ei ole toistaiseksi otettu käyttöön.

---

85 Spellagen (2018:1138), 18 luvun 28 §.

86 Spellagen (2018:1138), 21 luvun 17 §. Ks. myös Regeringens proposition 2022/23:33.

87 Spellagen (2018:1138), 19 luku.

88 Regeringens proposition 2022/23:33, s. 21–22. Ks. myös Ds 2021:29, s. 61.

89 Spilleloven (LBK nr 1303 af 04/09/2020), 2 ja 3 §.

90 Spillemyndigheden (2024c).

91 Spilleloven (LBK nr 1303 af 04/09/2020), 65 §.

Spillemyndigheden on aloittanut yhteistyön Applen, Googlen ja Facebookin kanssa, jotta luvaton rahapelitarjonta saataisiin poistettua niiden sovelluskaupoista ja muilta alustoilta.<sup>92</sup>

#### Norja

Norja on pyrkinyt viime vuosina vahvistamaan monopolijärjestelmäänsä ja ehkäisemään aiempaa tehokkaammin järjestelmän ulkopuolista pelaamista. Vuonna 2010 saatettiin voimaan muutokset Norjan rahapelilakeihin, joiden tarkoituksena oli estää rahansiirrot ulkomaisilta lisenssittömiltä rahanpelijärjestäjiltä norjalaisille asiakkaille. Uudistus koski kaikkia pankkeja ja rahoituslaitoksia. Uudistusten myötä Norjan rahapeliviranomainen voi määrätä maksupalveluntarjoajan hylkäämään maksutoimeksiannot, joita suoritetaan rahapelien tarjoajan toimeksiannosta.<sup>93</sup> Vuonna 2023 maksupalveluntarjoajille asetettiin myös selvitysvelvollisuus sellaisiin peliyhtiöihin tai maksunvälittäjiin liittyvästä maksuliikenteestä, jotka Norjan rahapeliviranomaisen päätöksen mukaan tarjoavat luvattomasti rahapelejä Norjassa.<sup>94</sup> Vuonna 2020 Norjan hallitus antoi esityksen, joka antaisi Norjan peliviranomaiselle valtuudet määrätä internet-palveluntarjoajat suorittamaan DNS-eston verkkosivustoilta, jotka tarjoavat luvatta rahapelejä Norjan markkinoille. Verkkosivujen varoitusviestien käyttöönottoa ei esitetty, koska DNS-estoa pidettiin tehokkaampana ja nopeammin käyttöönotettavana toimenä.<sup>95</sup>

## 2.7 Valtionyhtiöt

Valtionyhtiöillä on tyypillisesti ollut rahapelimarkkinoilla vahva asema. Valtionyhtiöt ovat voineet olla toisaalta keino hankkia tuloja julkiselle sektorille tai rahoittaa esimerkiksi urheilua ja kulttuuria, mutta ne voidaan myös nähdä välineenä säädellä rahapelien tarjontaa. Seuraavassa kuvataan lyhyesti Ruotsin, Norjan ja Tanskan osalta, millainen asema kyseisten maiden valtionyhtiöillä on rahapelimarkkinoilla, millaista sääntelyä niihin kohdistuu ja mitä valtionomistuksella tavoitellaan.

#### Ruotsi

Ennen vuoden 2019 uudistusta valtionyhtiö Svenska Spel vastasi yhdessä hevospeleistä vastaavan Aktiebolaget Trav och Galoppin (ATG) kanssa yksinoikeudella rahapelien tarjoamisesta Ruotsissa. Nykyisin Svenska Spel on ainoa toimija, joka voi saada rahapelilain mukaisen luvan fyysisiin kasinopeleihin, automaattipeleihin ja tiettyihin arvontapeleihin. Ruotsin rahapelilainsäädännön mukaan kyseisen toimiluvan haltija ei voi samanaikaisesti saada lisenssiä muiden rahapelien järjestämiseen.<sup>96</sup> Tämä ei kuitenkaan estä Svenska Speliä toimimasta lisenssipelien markkinalla tytäryhtiöidensä kautta. Sen tytäryhtiö Svenska Spel Sport & Casino AB:lla on toimilupa online-kasinopeleihin sekä hevos- ja urheiluvideonäyttöön ja tytäryhtiö Casino Cosmopol AB:lla fyysisiin kasinoihin.<sup>97</sup>

92 Spillemyndigheden (2024d).

93 Lov om pengespill (LOV-2022-03-18-12), 5 § ja Forskrift om pengespill (FOR-2022-11-17-1978), 97 §.

94 Forskrift om pengespill (FOR-2022-11-17-1978), 97 §. Ks. myös Lotteri- og stiftelsestilsynet (2023c).

95 Prop. 6 L (2023–2024), erityisesti s. 16.

96 Spellagen (2018:1138), 5 luvun 1 ja 2 §.

97 Svenska Spel (2024), s. 14.

Svenska Spelin on noudatettava erityistä maltillisuutta rahapelitoiminnan markkinoinnissa ja rahapelilainsäädännöstä tulevien vaatimusten lisäksi seurattava rahapeliongelmien kehittymistä ja ryhdyttävä toimiin niiden torjumiseksi. Yhtiön tavoitteena on tulouttaa vähintään 80 prosenttia tuloksestaan osinkoina valtiolle.<sup>98</sup>

#### Tanska

Valtionyhtiö Danske Spilillä oli vuoteen 2011 asti monopoliasema Tanskassa. Nykyisin Danske Spil A/S:lla on yksinoikeus tarjota suuria kansallisia arpajaisia. Yksinoikeuteen kuuluvia arpajaisia se tarjoaa tytäryhtiöidensä Danske Lotteri Spil A/S:n ja Det Danske Klasselotteri A/S:n kautta. Danske Spil tarjoaa myös lisenssimarkkinalle kuuluvia pelejä tytäryhtiönsä Danske Licens Spil A/S:n kautta. Tanskan valtio omistaa Danske Spilistä 81 prosenttia, Tanskan Urheiluliitto 9,5 prosenttia ja Tanskan Voimistelu- ja Urheiluliitto 9,5 prosenttia.<sup>99</sup>

Danske Spilin yhtiöjärjestyksen mukaan sen tehtävänä on järjestää arpajaisia, vedonlyöntiä ja muita pelejä sekä muuta niihin liittyvää toimintaa.<sup>100</sup> Danske Spilin monopolimarkkinalla tekemä voitto tuloutetaan valtiolle ja jaetaan lainsäädännössä vahvistettujen jakoperiaatteiden mukaisesti esimerkiksi urheiluun ja yleishyödylliseen toimintaan.<sup>101</sup> Danske Spilin osuomistajana olevat Tanskan Urheiluliitto ja Tanskan Voimistelu- ja Urheiluliitto eivät ole oikeutettuja Danske Spilin lisenssimarkkinalla toimivan tytäryhtiön, Danske Licens Spilin, jakamiin osinkoihin.<sup>102</sup>

#### Norja

Norsk Tipping on Norjan valtion kokonaan omistama osakeyhtiö, jolla on hevospeljä ja pienimuotoisia arpajaisia lukuun ottamatta yksinoikeus tarjota rahapelejä Norjassa. Norsk Tippingin on rahapelilainsäädännön mukaan oltava valtion omistuksessa, eikä sen osakkeilla saa käydä kauppaa.<sup>103</sup>

Norsk Tippingin tehtävänä on edistää vastuullista rahapelaamista ja ehkäistä rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja. Yhtiön tulee myös toimia tehokkaasti, jotta mahdollisimman suuri osa sen tuloista pystytään tulouttamaan laissa säädettyihin tarkoituksiin. Yhtiön voitonjaosta säädetään rahapelilainsäädännössä. Sääntelyn mukaan valtaosa voitosta jaetaan yleishyödyllisille toimijoille sekä kulttuuri- ja tasa-arvoministeriön kautta urheilulle, kulttuurille sekä yleishyödyllisiin ja humanitaarisiin tarkoituksiin. Vähintään 0,5 prosenttia yhtiön tuloksesta on varattava rahapelihaittojen torjuntaan.<sup>104</sup>

## 2.8 Rahapelimarkkinoiden valvonta

Rahapelijärjestelmän toimintaan vaikuttaa olennaisesti se, miten ja millaisilla resursseilla sitä koskevan sääntelyn noudattamista valvotaan. Useassa maassa rahapeli-

---

<sup>98</sup> Svenska Spel (2024), s. 13–14.

<sup>99</sup> Danske Spil (2024), s. 10 ja 22.

<sup>100</sup> Danske Spil (2022).

<sup>101</sup> Jakoperusteista säädetään laissa Lov om udlodning af overskud og udbytte fra lotteri (LOV nr 1532 af 19/12/2017).

<sup>102</sup> Finansministeriet (2021).

<sup>103</sup> Spilleloven (LBK nr 1303 af 04/09/2020), 10 ja 11 §.

<sup>104</sup> Spilleloven (LBK nr 1303 af 04/09/2020), 11 ja 12 §.

markkinoiden valvonnasta vastaa pääosin kyseiseen asiaan erikoistunut viranomainen. Seuraavassa kuvataan lyhyesti Ruotsin, Tanskan ja Norjan rahapelimarkkinoiden valvonnan organisointia, toimivaltuuksia ja resursointia.

### *Ruotsi*

Ruotsissa Spelinspektionen on rahapelimarkkinoiden yleinen valvontaviranomainen, joka myöntää toimiluvat, valvoo rahapelitoimintaa koskevan sääntelyn noudattamista ja seuraa rahapelimarkkinoiden kehitystä. Spelinspektionenin henkilöstömäärä on noin 70 henkilöä ja sen toiminnan kustannukset noin 81 miljoonaa Ruotsin kruunua (noin 6,9 miljoonaa euroa).<sup>105</sup>

Spelinspektionenilla on lainsäädännön nojalla toimivalta antaa määräyksiä ja kieltää lainvastaiseksi arvioituja menettelyjä. Määräysten ja kieltojen tehosteeksi voidaan asettaa uhkasakko. Merkittävien rikkomusten yhteydessä peliyhtiön lupa voidaan peruuttaa. Spelinspektionenilla on myös oikeus päästä peliyhtiöiden tiloihin ja saada niiltä valvonnan kannalta tarpeelliset tiedot ja asiakirjat. Spelinspektionen voi myös tehdä koe- ja valvontaostoja peitettyllä henkilöllisyydellä.<sup>106</sup>

Ruotsissa myös Kuluttajavirasto, Konsumentverket, valvoo rahapelien markkinointia Spelinspektionenin ohella. Konsumentverketin vastuulle kuuluu erityisesti markkinoinnin kohtuullisuuden ja suoramarkkinoinnin valvonta, kun taas Spelinspektionen vastaa esimerkiksi sponsoroinnin valvonnasta.<sup>107</sup>

### *Tanska*

Tanskassa veroministeriön (Skatteministeriet) alaisuudessa toimiva Spillemyndigheden on yleinen rahapelialan valvontaviranomainen. Sen ydintehtäviin kuuluu toimilupien myöntäminen, rahapelitoimintaa koskevan sääntelyn noudattamisen valvonta ja rahapelialan yleinen seuranta. Vuonna 2023 se käytti tehtäviinsä 113 henkilötyövuotta ja sen toimintamenot olivat noin 96 miljoonaa Tanskan kruunua (noin 13 miljoonaa euroa).<sup>108</sup> Tanskan kuluttaja-asiamiehelle (Forbrugerombudsmanden) kuuluu osavastuu rahapelien markkinoinnin valvonnasta.<sup>109</sup>

Spillemyndigheden voi tehdä tarkastuksia peliyhtiöiden tiloihin ja peliyhtiöt ovat velvollisia antamaan virastolle sen valvonnassa tarvitsemat tiedot. Spillemyndigheden voi peruuttaa peliyhtiön toimiluvan, jos se on toistuvasti rikkonut lakia tai lupaehtoja tai jos luvan myöntämisen edellytykset eivät enää täyty.<sup>110</sup>

Spillemyndighedenin ohella markkinoinnin valvonnasta vastaa pelien mainontaneuvosto (Spilreklamenævnet), joka käsittelee pelien markkinoinnista tehtyjä valituksia. Neuvosto arvioi, onko pelimainonta pelialan toimintaohjeiden ja hyvän markkinoinnin ohjeiden mukaista. Kuka tahansa, mukaan lukien yksityishenkilöt, yritykset ja yhteisöt, voi tehdä valituksen neuvostolle. Jos neuvosto toteaa, että rahapelialan eettisiä toimintaohjeita on

---

<sup>105</sup> Vuonna 2023 Spelinspektionenissa työskenteli keskimäärin 69 henkilöä ja henkilötyövuosia käytettiin 60,8. Spelinspektionen (2024b), s. 40.

<sup>106</sup> Spellagen (2018:1138), 18 luku.

<sup>107</sup> Konsumentverket & Spelinspektionen (2019).

<sup>108</sup> Spillemyndigheden (2024a), s. 7.

<sup>109</sup> Spillemyndigheden (2024d).

<sup>110</sup> Spilleloven (LBK nr 1303 af 04/09/2020), 44, 46 ja 47 §.

rikottu, antaa se päätöksen, joka julkaistaan neuvoston verkkosivuilla. Neuvosto voi myös välittää päätöksen asianomaisille viranomaisille, joilla on mahdollisuus ryhtyä oikeus-toimiin.<sup>111</sup>

#### Norja

Norjassa Lotteri- og stiftelsestilsynet on yleinen rahapelialan valvonnasta vastaava viranomainen. Se valvoo Norsk Tippingiä, Norsk Rikstotoa sekä peliluvan saaneiden yhdistysten arpajaistoimintaa ja seuraa pelimarkkinoiden kehitystä. Lotteri- og stiftelsestilsynetin vuosiraportin mukaan se käytti tehtäviinsä 75 henkilötyövuotta vuonna 2022 ja sen käyttömenot kyseisenä vuonna olivat noin 116 000 000 Norjan kruunua (noin 10 miljoonaa euroa).<sup>112</sup>

Lotteri- og stiftelsestilsynetillä on oikeus antaa hallinnollisia määräyksiä yhtiöille, jotka tarjoavat luvattomasti rahapelejä Norjassa tai rikkovat esimerkiksi mainontaan ja maksunvälityskieltoon liittyviä säännöksiä. Lisäksi Lotteri- og stiftelsestilsynetillä on itsenäinen sakotusoikeus ja se voi peruuttaa peliyhtiön toimiluvan, jos yhtiö toistuvasti rikkoo lakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä. Lotteri- og stiftelsestilsynetillä on oikeus tehdä tarkastuksia peliyhtiöiden tiloissa ja saada valvontatyönsä kannalta tarpeelliset tiedot salassapitosäännösten estämättä.<sup>113</sup>

Myös Norjan kulttuuri- ja tasa-arvoministeriö vastaa osaltaan rahapelejä koskevan lainsäädännön noudattamisen valvonnasta. Kaikilla Norjassa toimeenpantavilla rahapeleillä on oltava kulttuuri- ja tasa-arvoministeriön hyväksyntä. Ministeriö valvoo myös valtion omistaman Norsk Tippingin toimintaa. Norjan viestinnästä vastaava viranomainen (Medietilsynet) voi puolestaan estää televisio- ja audiovisuaalista mainontaa, joka rikkoo Norjan rahapelilainsäädäntöä.

## 2.9 Yhteenveto pohjoismaisista rahapelijärjestelmistä

Yhteenvetona voidaan todeta, että erilaisista järjestelmävalinnoista huolimatta Pohjoismaissa käytössä oleva rahapelien sääntely on monin osin hyvin samankaltaista. Esimerkiksi markkinointisääntelyssä on hyvin paljon samanlaisia elementtejä kaikissa maissa. Jokaisessa neljässä maassa on myös jonkinlainen koko järjestelmän kattava mahdollisuus estää oma pelaaminen. Keskeisinä eroina voidaan mainita, että Suomessa ja Norjassa bonusten ja tarjousten hyödyntäminen rahapelien markkinoinnissa on rajoitetumpaa kuin Ruotsissa ja Tanskassa. Suomessa ja Norjassa on Ruotsista ja Tanskasta poiketen asetettu enimmäissummat talletus- tai tappiorajoille. Ruotsissa ja Tanskassa valtion tulot rahapelimarkkinalta kerätään pääasiassa verojen kautta, kun taas Suomessa ja Norjassa se tapahtuu valtionyhtiöiden tuloutuksen kautta. Suomi erottuu muista Pohjoismaista siinä, että sillä on käytössä kaikista vähiten keinoja ehkäistä järjestelmän ulkopuolista pelaamista.

Taulukkoon 1 on koottu yhteenveto Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa ja Suomessa käytössä olevista, keskeisimmistä rahapelimarkkinoiden sääntelykeinoista.

---

<sup>111</sup> Spilreklamenævnet (2024).

<sup>112</sup> Lotteri- og stiftelsestilsynet (2023a).

<sup>113</sup> Lov om pengespill (LOV-2022-03-18-12), 5 ja 6 luku.

Taulukko 1. Pohjoismaissa käytössä olevat rahapelimarkkinoiden sääntelykeinot.

	Ruotsi	Tanska	Norja	Suomi
<b>Yksinoikeuden alaiset pelit</b>	Fyysiset kasinot ja rahapeliautomaatit, lottopelit ja raaputusarvat	Kansalliset arpajaiset	Kaikki pl. kivijalkakasinot (kielletty) ja yleishyödyllisten toimijoiden arpajaiset	Kaikki
<b>Lisenssin alaiset pelit</b>	Online-kasino, online-bingo ja vedonlyönti (fyysinen ja online)	Vedonlyönti, kasinopelit ja automaattipelit (kaikissa sekä fyysinen että online)	-	-
<b>Tappio- ja talletusraajat</b>	Pelaajan määrittämä talletusraja	Pelaajan määrittämä talletusraja	Pelaajan määrittämä tappioraja, Norsk Tippingin peleissä enintään 20 000 NOK/kk	Pelaajan asettamat rajat. Nopearytmisissä peleissä tappioraja 500 €/vrk ja 2 000 €/kk. Veikkaus asettanut 15 000 euron vuotuisen tappiorajan
<b>Peliestot</b>	Kansallinen peliestorekisteri	Kansallinen peliestorekisteri	Yksinoikeustoimijoiden mahdollistettava peliestot	Mahdollisuus estää pelaaminen
<b>Kielletyt markkinointitavat</b>	Muu kuin kohtuullinen markkinointi, alaikäisille kohdentaminen	Voiton todennäköisyyden vääristely, alaikäisiin kohdentaminen, pelaamisen yhdistäminen menestykseen	Voiton todennäköisyyden vääristely, alaikäisten hyödyntäminen, pelaamisen yhdistäminen menestykseen tai esittäminen ratkaisuna taloudellisiin ongelmiin	Voiton todennäköisyyden vääristely, alaikäisiin kohdentaminen, pelaamisen yhdistäminen menestykseen, ihannointi ja arkipäiväistäminen tai esittäminen ratkaisuna taloudellisiin ongelmiin,
<b>Markkinoinnin aikarajat</b>	Ei käytössä	Ei käytössä	Ei käytössä	Ei käytössä
<b>Bonukset ja ilmaiskierrokset</b>	Bonus sallittu vain ensimmäisen kerran rekisteröityessä	Tarjousten arvo enintään 1 000 DKK	Bonusten tai tarjousten käyttö markkinointikeinona kiellettyä	Bonusten tai tarjousten käyttö markkinointikeinona kiellettyä
<b>Verkkosivublokit</b>	Ei käytössä	Käytössä	Ei käytössä, mutta niitä koskeva lakiehdotus annettu	Ei käytössä
<b>Varoitustekstit</b>	Käytössä	Ei käytössä	Ei käytössä	Ei käytössä
<b>Maksublokit</b>	Mahdollisuus estää luvattomaan pelaamiseen liittyvä maksuliikenne	Mahdollistettu lainsäädännössä, muttei ole käytetty	Mahdollisuus estää luvattomaan pelaamiseen liittyvä maksuliikenne	Mahdollisuus estää maksuliikenne yhtiöiltä, jotka kohdentaneet luvatta markkinointia Suomeen
<b>Arpajaisvero</b>	18 % pelikatteesta (1.7.2024 alkaen 22 %)	Online-peleissä 28 % pelikatteesta, kivijalkapeleissä korkeampi	-	5 % pelikatteesta
<b>Toimilupamaksut</b>	Riippuu lisenssityypistä. Esim. online-pelien tarjoamiseen oikeuttava lisenssi 230 000 SEK	Vedonlyönnin ja nettikasinopelien tarjontaan oikeuttava yhdistelmälisenssi 441 400 DKK. Lisäksi pelikatteesta riippuva vuotuinen maksu	-	-
<b>Valvontaresurssit</b>	Noin 70 henkilöä	Noin 110 henkilöä	Noin 70 henkilöä	Noin 30 henkilöä

### 3 KUVAUS RAHAPELAAMISEN KEHITYKSESTÄ POHJOISMAISSA

Erilaisia rahapelijärjestelmiä voidaan sääntelyn ohella vertailla myös siitä näkökulmasta, millaista rahapelaaminen kyseisissä maissa on. Tässä luvussa kuvataan Ruotsin, Tanskan ja Norjan rahapelimarkkinoiden viimeaikaista kehitystä. Tarkastelussa keskitytään erityisesti pelaamisen määrään, pelihaittoihin ja kanavointiasteeseen. Luvussa käsitellään myös lyhyesti sitä, miten kyseisten valtioiden rahapelimarkkinoilta saamat tulot ovat kehittyneet. Kyseisistä maista ei kuitenkaan ole saatavilla kaikilta osin yhteneväisiä tai vertailukelpoisia tietoja pelaamisesta, pelihaitoista tai pelien tarjonnasta.

Tässä luvussa esitetyt tiedot pohjautuvat pääasiassa erilaisista viranomais- ja tutkimusraporteista koostettuihin tietoihin. Pyysimme myös raporttia varten aineistoa useilta viranomaisilta, tutkimusorganisaatioilta ja järjestöiltä. Aineistohankintaa ja saatua materiaalia on kuvattu tarkemmin liitteessä 2. Aineistoon, joka ei ole muualla julkisesti saatavilla, viitataan myöhemmin raportissa aineiston luovuttajatahon nimellä. Esimerkiksi Ruotsin rahapeliviranomaiselta, Spelinspektionenilta, saatuun aineistoon viitataan viitteellä "Spelinspektionenin aineisto".

Raportissa esitetään rahamääräiset arvot pääasiassa euroina. Jos lähtötiedot ovat olleet kruunuina, ne on muutettu euroiksi seuraavilla kurssimuunnoksilla: 1 euro = 7,47 Tanskan kruunua, 1 euro = 11,53 Ruotsin kruunua ja 1 euro = 11,69 Norjan kruunua.

#### 3.1 Pelaamisen yleisyyden ja määrän kehitys

Eri maiden rahapelaamista voidaan kuvata ensinnäkin sillä, kuinka yleistä pelaaminen on ja kuinka paljon ihmiset käyttävät pelaamiseen rahaa. Pelaamisen yleisyyttä mitataan tyypillisesti sillä, kuinka suuri osa väestöstä on pelannut rahapelejä esimerkiksi edellisen kuukauden tai vuoden aikana. Tällaiset arviot pohjautuvat yleensä kyselytutkimuksiin. Pelaamisen määrän mittarina on tyypillisesti pelaamisesta pelaajille aiheutuneiden tappioiden (pelikatteen) suuruus esimerkiksi vuoden aikana. Myös pelaamisen määrää voidaan arvioida kyselytutkimusten avulla. Vastaajien voi kuitenkin olla vaikea muistaa pelaamiseen käytettyä rahamäärää tai sitä ei välttämättä haluta kertoa totuudenmukaisesti. Kyselyihin liittyvien epävarmuuksien vuoksi pelaamisen määrää arvioidaan usein myös yrityksiltä saatujen pelikatetietojen avulla.

Pelaamisen yleisyyttä ja määrää voidaan tarkastella myös esimerkiksi siitä näkökulmasta, miten pelaaminen jakautuu erilaisiin peliryhmiin (kasinopelit, vedonlyönti jne.) tai myyntikanaviin (online-pelaaminen ja fyysiset myyntipisteet). Pelaamisen yleisyyttä voidaan tarkastella myös esimerkiksi erilaisissa väestöryhmissä. Pelaamisen määrän osalta on usein kiinnostavaa tarkastella myös sitä, kuinka pelaamisen määrä jakautuu pelaajien välille. Rahapelaaminen on tyypillisesti erittäin keskittynyttä<sup>114</sup>, eli pieni osa pelaajista vastaa valtaosasta rahapelaamiseen käytetystä rahamäärästä, minkä vuoksi keskimääräistä pelaamista kuvastavat tunnusluvut voivat antaa suppean kuvan pelaamisesta.

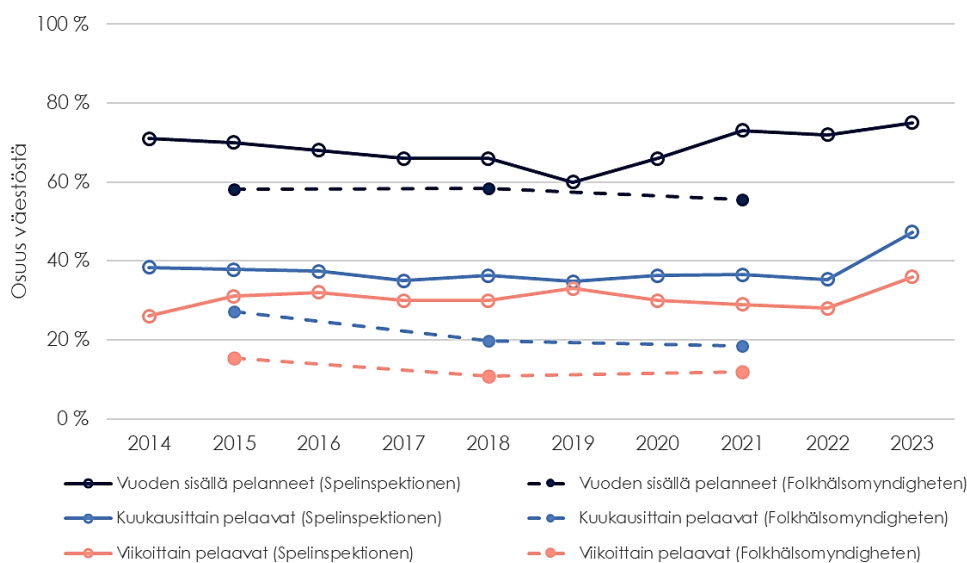
---

<sup>114</sup> Ks. esim. Karjalainen, Sieppi & Buri (2023), s. 20–21 ja 48–49.

Seuraavassa kuvataan pelaamisen yleisyyden ja määrän kehitystä Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa. Tarkastelut pohjautuvat sekä kyselytutkimuksiin että eri lähteistä saatuihin arvioihin kyseisten markkinoiden koosta.

### Ruotsi

Ruotsissa rahapelaamisen yleisyyttä kartoitetaan Ruotsin rahapeliviranomaisen (Spelinspektionen) laatimilla säännöllisillä Allmänheten om spel -kyselytutkimuksilla ja Ruotsin kansanterveysviraston (Folkhälsomyndigheten) teettämässä kyselytutkimuksissa. Kuviossa 1 on esitetty Spelinspektionenin Allmänheten om spel -tutkimuksiin ja Folkhälsomyndighetenin Swelogs-tutkimuksiin perustuen, kuinka suuri osa ruotsalaisista pelaa rahapelejä vähintään vuosittain, kuukausittain ja viikoittain. Spelinspektionenin kyselyjen perusteella yli 70 prosenttia ruotsalaisista on pelannut rahapelejä kyselyä edeltäneen vuoden aikana. Vuoden sisällä rahapelejä pelanneiden osuus väestöstä laski Spelinspektionenin kyselyjen perusteella vuosina 2014–2018, mutta kääntyi sen jälkeen nousuun. Spelinspektionenin kyselyssä vähintään kuukausittain pelaavien osuus pysytteli tasaisesti vajaassa 40 prosentissa vuosina 2014–2022, mutta nousi 47 prosenttiin vuonna 2023. Vähintään viikoittain pelaavien osuus on viime vuosina hiukan laskenut ja oli noin 28 prosenttia väestöstä vuonna 2023. Folkhälsomyndighetenin kyselyjen väestöosuudet ovat jonkin verran Spelinspektionenin kyselyn väestöosuuksia alhaisemmat. Niiden perusteella vuoden sisällä rahapelejä pelanneiden osuus on ollut vuosina 2015–2021 vajaa 60 prosenttia. Vähintään kuukausittain pelaavien osuus on ollut viimeisimmissä kyselyissä noin 20 prosenttia väestöstä ja viikoittain pelaavien osuus hiukan yli 10 prosenttia väestöstä. Etenkin usein pelaavien väestöosuudet jäivät siis Folkhälsomyndighetenin kyselyissä selvästi Spelinspektionenin kyselyjä alhaisemmalle tasolle.



**Kuvio 1. Rahapelejä vähintään vuosittain, kuukausittain ja viikoittain pelaavien osuus Ruotsin väestöstä eri kyselytutkimuksissa.**

Lähde: Spelinspektionenin laatimien Allmänheten om spel -tutkimusten raportit vuosilta 2013–2023 ja Folkhälsomyndighetenin Swelogs-tutkimukset vuosilta 2015, 2018 ja 2021.

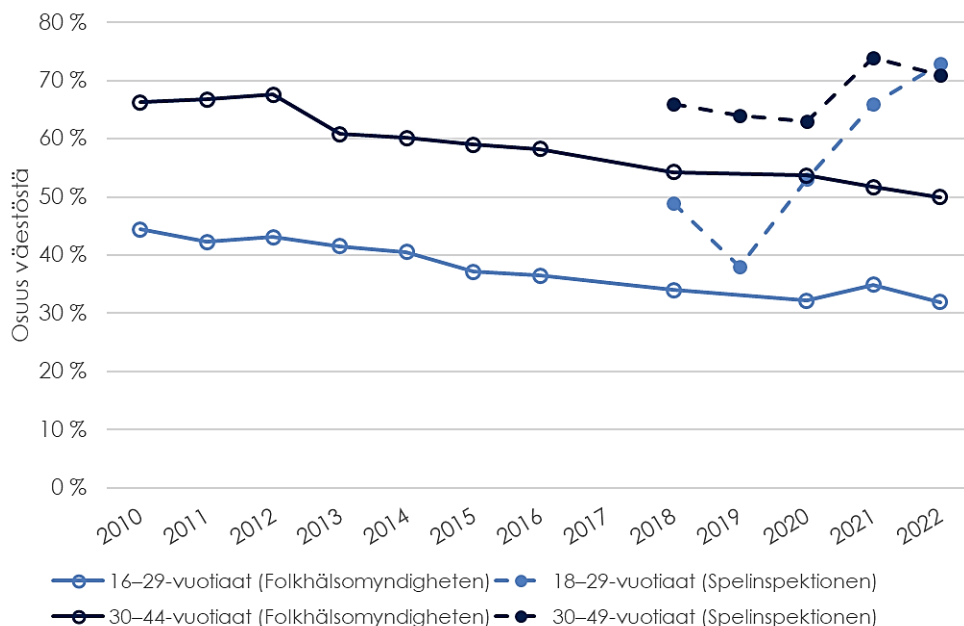
Huomiot: Allmänheten om spel -kyselytutkimukset on toteutettu verkkokyselynä. Swelogs-kyselyyn voi vastata verkkokyselyn ohella myös puhelinhaastattelussa.

Spelinspektionenin Allmänheten om spel -kyselytutkimuksessa kysytään myös, milloin vastaaja on pelannut rahapelejä viimeksi. Vuonna 2023 Spelinspektionenin kyselyssä noin



75 prosenttia kyselyyn vastanneista oli pelannut rahapelejä viimeisen vuoden aikana, 57 prosenttia viimeisen kuukauden aikana ja 41 prosenttia kyselyä edeltäneen viikon aikana. Väestöosuudet ovat olleet viime vuosina hienoisessa nousussa kaikissa kolmessa kategoriassa. Myös Ruotsin kansanterveysviraston (Folkhälsomyndigheten) teettämässä Kansallisessa terveystutkimuksessa (Nationella folkhälsoenkäten) kysytään myös vastaavanlainen kysymys siitä, milloin on viimeksi pelannut rahapelejä. Kyseiset tutkimukset antavat rahapelaamisen yleisyyden kehityksestä jossain määrin erilaisen kuvan kuin Spelinspektionenin kyselyt. Niiden perusteella rahapelejä pelanneiden osuus väestöstä on jonkin verran laskenut vuoden 2018 jälkeen.

Sekä Spelinspektionenin että Folkhälsomyndighetenin julkaisemissa kyselytutkimuksissa on tarkasteltu pelaamisen yleisyyttä eri ikäryhmissä. Spelinspektionenin tutkimusten perusteella etenkin nuorten, alle 30-vuotiaiden pelaaminen olisi vuoden 2018 jälkeen lisääntynyt merkittävästi. Kun vielä 2018 18–29-vuotiaista 49 prosenttia oli pelannut rahapelejä viimeisen vuoden aikana, oli kyseinen osuus vuonna 2023 liki 75 prosenttia. Sen sijaan Folkhälsomyndighetenin vuoden 2022 tutkimuksessa vain noin kolmannes 16–29-vuotiaista oli pelannut rahapelejä viimeisen vuoden aikana, eikä kyseisissä tutkimuksissa havaita rahapelejä pelaavien nuorten väestöosuuden kasvaneen vuoden 2018 jälkeen. Vanhemmissa ikäryhmissä rahapelaajien väestöosuuksissa ei ole tapahtunut viime vuosina olennaisia muutoksia kummassakaan kyselyssä. Spelinspektionenin ja Folkhälsomyndighetenin tutkimusten vastaajajoukot poikkeavat ikäryhmien osalta hiukan toisistaan, sillä Spelinspektionenin kyselyssä nuorimmat vastaajat ovat 18-vuotiaita ja Folkhälsomyndighetenin kyselyssä 16-vuotiaita. Hieman toisistaan eroavat vastaajajoukkojen iät tuskin kuitenkaan selittävät ainakaan kokonaisuudessaan eroa nuorimman ikäryhmän pelaamisen yleisyydessä. Kyselyiden välisiä eroja nuoremmissa ikäryhmissä on havainnollistettu kuviossa 2.



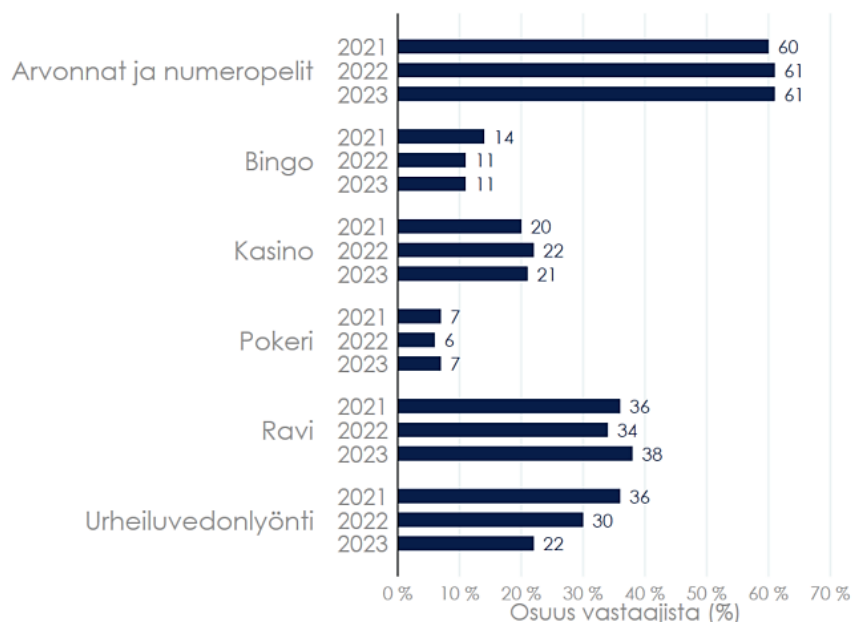
**Kuvio 2. Rahapelejä viimeisen vuoden aikana pelanneiden osuus Ruotsin väestöstä ikäryhmittäin eri kyselytutkimuksissa.**

Lähde: Spelinspektionenin Allmänheten om spel -tutkimusten raportit vuosilta 2018–2023 ja Folkhälsomyndigheten (2022a).

Huomiot: Allmänheten om spel -kyselytutkimukset on toteutettu verkkokyselynä ja kansallinen terveystutkimus on toteutettu postitettavilla paperilomakkeilla sekä vuodesta 2007 lähtien myös verkkokyselynä.

Spelinspektionen on laatinut vuosina 2021–2023 Spelvanor online -kyselytutkimuksia, joissa kysytään, kuinka usein vastaaja pelaa rahapelejä internetissä. Vuosina 2021–2023 kyselyyn vastanneista kaksi prosenttia oli pelannut rahapelejä internetissä päivittäin, 12–14 prosenttia joitakin kertoja viikossa, 11–12 prosenttia joitakin kertoja kuukaudessa, viisi prosenttia joitakin kertoja kvartaalissa, kolme prosenttia joitakin kertoja puolessa vuodessa ja 6–7 prosenttia joitakin kertoja vuodessa. Vastaajista 58–59 prosenttia oli pelannut harvemmin kuin kerran vuodessa tai ei ollut koskaan pelannut rahapelejä internetissä.

Spelinspektionen on kysynyt Spelvanor online -tutkimuksissaan, mitä rahapelejä ihmiset pelaavat. Kuviossa 3 on esitetty vuosina 2021–2023 tehtyjen kyselyjen tulosten pohjalta, mitä rahapelityyppejä viimeisen kolmen kuukauden aikana online-rahapelejä pelanneet henkilöt ovat pelanneet. Vastaajat ovat voineet valita useamman eri pelityypin. Selvästi suosituin pelimuoto on ollut arvonnat ja numeropelit, joita on viime vuosina pelannut noin 60 prosenttia vastaajista. Raveihin liittyviä rahapelejä on pelannut noin kolmannes vastaajista. Urheiluvedonlyöntiä pelanneiden osuus on viime vuosina laskenut selvästi.



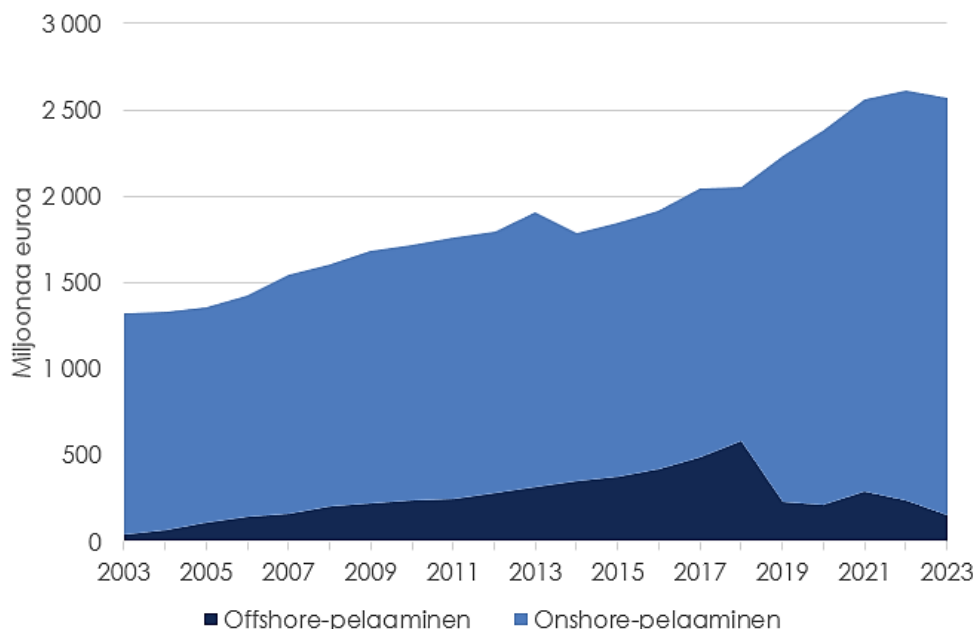
**Kuvio 3. Eri rahapelejä pelanneiden osuus viimeisen kolmen kuukauden aikana online-rahapelejä pelanneista.**

Lähde: SKOP (2021b), SKOP (2022b) ja Spelinspektionen (2023).

Huomiot: Spelvanor online -kyselytutkimus on toteutettu verkkokyselynä.

Kuviossa 4 esitetään konsulttiyhtiö H2 Gambling Capitalin (H2GC) tekemät arviot siitä, miten ruotsalaisten pelaaminen on kehittynyt viime vuosina pelikatteella mitattuna. Pelikate on jaettu lisenssijärjestelmän sisällä (onshore-pelaaminen) ja ulkopuolella toimivien yhtiöiden saamiin pelikatteisiin (offshore-pelaaminen). Sekä onshore- että offshore-pelaaminen kasvoivat H2GC:n arvion mukaan tasaisesti 2000-luvun alkupuolelta aina vuoteen 2018 saakka. Vuonna 2018 H2GC arvioi onshore-markkinan kooksi noin 1,5 miljardia euroa ja offshore-markkinan kooksi noin 610 miljoonaa euroa. Lisenssijärjestelmän siirtymisen jälkeen onshore-markkinan pelikatteen arvioitiin kasvaneen noin 2,2 miljardiin euroon ja offshore-markkinan pelikatteen vähentyneen noin 240 miljoonaan euroon. Kokonaispelaamisen arvioitiin kasvaneen vuoden 2018 noin 2,1 miljardista eurosta noin 2,5 miljardiin euroon vuonna 2019. H2GC on arvioinut onshore-markkinan pelikatteen edelleen kasvaneen ja offshore-markkinan pelikatteen edelleen vähenty-

neen viime vuosina. Vuonna 2023 onshore-markkinan pelikatteeksi arvioitiin noin 2,6 miljardia euroa ja offshore-markkinan pelikatteeksi noin 160 miljoonaa euroa. Ruotsalaiset pelasivat vuonna 2023 siis noin 2,7 miljardilla eurolla. Täysi-ikäistä asukasta kohden laskettuna ruotsalaisten rahapelaamiseen vuodessa käyttämä rahamäärä oli vuonna 2023 noin 310 euroa.<sup>115</sup>



**Kuvio 4. Ruotsin rahapelimarkkinan pelikatteen kehitys vuosina 2003–2023.**

Lähde: H2GC (2024).

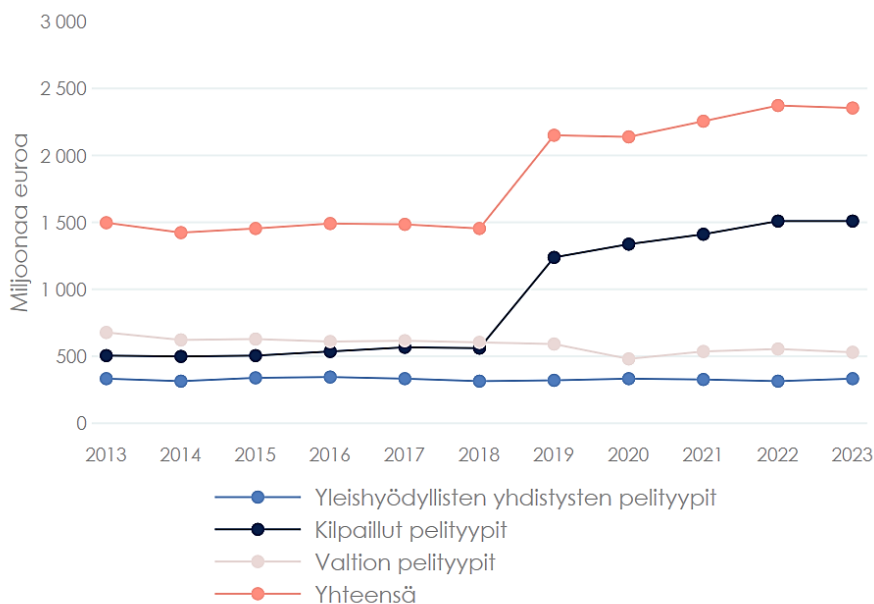
Myös Spelinspektionen laatii arvioita Ruotsin rahapelimarkkinoiden pelikatteesta. Sen julkaisemat arviot vastaavat hyvin pitkälti H2GC:n arvioita. Tämä on luonnollista, sillä Spelinspektionen ei julkaise omia arvioita lisenssijärjestelmän ulkopuolisesta pelikatteesta, vaan arviot perustuvat H2GC arvioihin. Tiedot lisenssijärjestelmän sisällä toimivien yhtiöiden saamista pelikatteista perustuu puolestaan kerättyyn arpajaisveron määrään ja sitä voidaan pitää hyvin luotettavana mittarina pelaamisen kehityksestä.<sup>116</sup> H2GC ei anna tarkkoja tietoja siitä, miten se laatii arvionsa, joten sen tietojen luotettavuutta ei ole ollut mahdollista arvioida. H2GC:n ja Spelinspektionenin arvioita on vertailtu tarkemmin liitteessä 1.

Kuviossa 5 on puolestaan kuvattu Spelinspektionenin tietoihin perustuen, miten Ruotsin onshore-pelaaminen jakautuu kilpailulle markkinalle ja valtion yksinoikeuteen jätetyille osalle markkinaa. Kuvioista nähdään, että pelikate on kasvanut lisenssijärjestelmän käyttöönoton jälkeen merkittävästi kilpailulla markkinalla, mutta yksinoikeuteen kuuluvissa peleissä pelikate on jonkin verran laskenut. Onshore-pelaamisen pelikatteesta lähes kaksi kolmasosaa tuli vuonna 2023 kilpailulle markkinalle kuuluvista peleistä. Yleishyödyllisten yhteisöjen tarjoamissa peleissä pelikate on pysynyt vuosina 2013–2023

<sup>115</sup> Väestökohtaiset pelaamismäärät laskettu H2GC:n pelikatetietojen ja Ruotsin tilastoviranomaisen (Statistikmyndigheten) väestötilastojen avulla.

<sup>116</sup> Spelinspektionenin arviot saatavilla osoitteessa <https://www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/statistik/spelande/>. (Folkhälsomyndigheten, 2022a).

hyvin vakaana. Spelinspektionen tietojen perusteella erityisesti lisenssijärjestelmään kuuluvien nettipelien ja vedonlyönnin pelikate on kasvanut vuosina 2019–2023, kun taas valtion yksinoikeuden piiriin kuuluvien fyysisten kasinopelien pelikate on jonkin verran vähentynyt.<sup>117</sup>

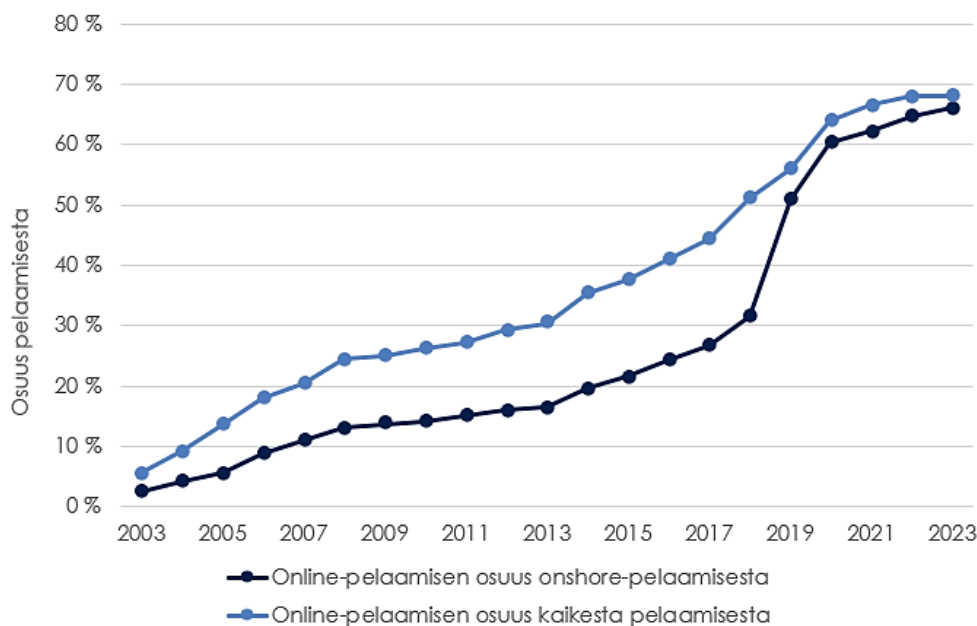


**Kuvio 5. Ruotsin onshore-markkinan pelikatteen kehitys vuosina 2013–2023.**

Lähde: Folkhälsomyndigheten (2024) ja Spelinspektionenin aineisto.

Kuviossa 6 kuvataan H2GC:n tietoihin perustuen sitä, miten online-rahapelaamisen osuus rahapelaamisesta on kehittynyt Ruotsissa vuosina 2003–2023. Kuvioista havaitaan, että online-rahapelaamisen suosio kasvoi hiljalleen koko 2010-luvun, mutta sen osuus on 2020-luvulla vakiintunut vajaaseen 70 prosenttiin kaikesta rahapelaamisesta. Jos online-pelaamisen osuutta tarkastellaan vain onshore-markkinan osalta, voidaan siinä havaita merkittävä kasvu vuodesta 2018 vuoteen 2019. Ennen lisenssijärjestelmän käyttöönottoa online-pelaamisen osuus järjestelmän sisällä tapahtuvassa pelaamisessa oli vain noin 30 prosenttia pelaamisesta, mutta kasvoi yli 50 prosenttiin heti lisenssijärjestelmän käyttöönottovuonna. Osuus on hiljalleen noussut ja vuonna 2023 online-pelaamisen osuus järjestelmän sisäisestä pelaamisesta oli noin kaksi kolmasosaa.

<sup>117</sup> Spelinspektionenin aineisto, saatavilla myös osoitteesta: <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/spelmarknaden-kvartalsstatistik/> (Spelinspektionenin (2024d)).

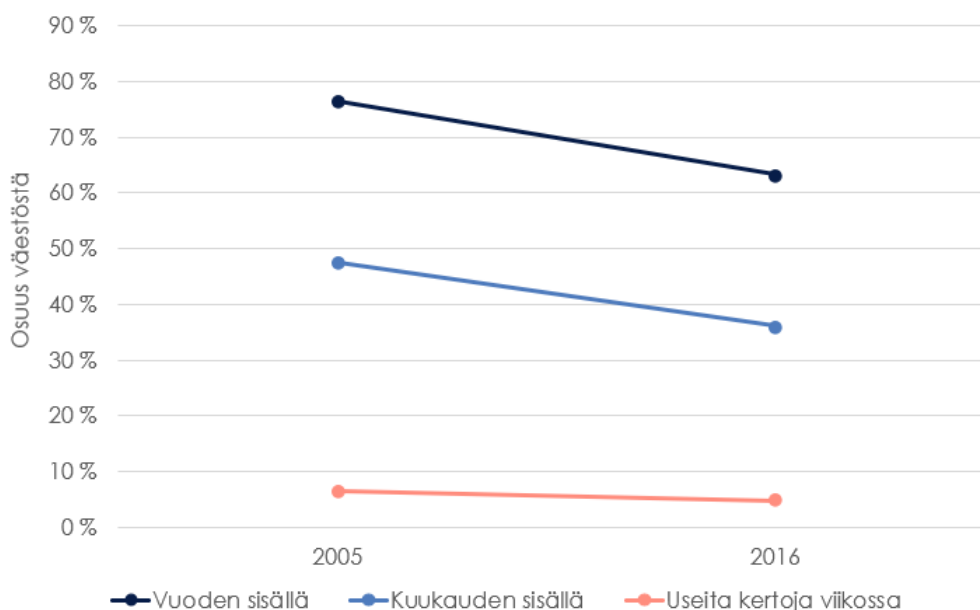


**Kuvio 6. Online-rahapelaamisen osuus Ruotsin onshore-pelaamisesta ja kokonaisrahapelaamisesta vuosina 2010–2023.**

Lähde: H2GC (2024).

### Tanska

Tanskassa on toteutettu varsin harvakseltaan rahapelikäyttäytymistä selvittäviä laajoja väestökyselyjä. Siten tietoa tanskalaisten rahapelaamisen yleisyydestä on varsin vähän saatavilla. Vuosina 2005 ja 2016 toteutetuissa rahapeliongelmia kartoittavissa kyselyissä on kuitenkin kysytty, milloin vastaajat ovat pelanneet viimeksi. Kuviossa 7 kuvataan, kuinka suuri osa aikuisväestöstä on pelannut rahapelejä viimeisen vuoden ja kuukauden sisällä vuosina 2005 ja 2016. Kuviossa on myös ilmoitettu niiden henkilöiden osuus, jotka ovat kertoneet pelaavansa vähintään useita kertoja viikossa. Vuonna 2016 noin kaksi kolmasosaa tanskalaisista oli pelannut rahapelejä kyselyä edeltäneen vuoden aikana ja yksi kolmasosa kyselyä edeltäneen kuukauden aikana. Noin viisi prosenttia väestöstä kertoi pelaavansa rahapelejä useita kertoja viikon aikana. Rahapelejä pelanneiden osuus väestöstä oli laskenut vuodesta 2005 vuoteen 2016. Vuonna 2005 yli 75 prosenttia väestöstä oli pelannut rahapelejä viimeisen vuoden aikana ja viimeisen kuukauden sisällä liki puolet. Useita kertoja viikossa pelaavia oli tuolloin noin seitsemän prosenttia väestöstä.



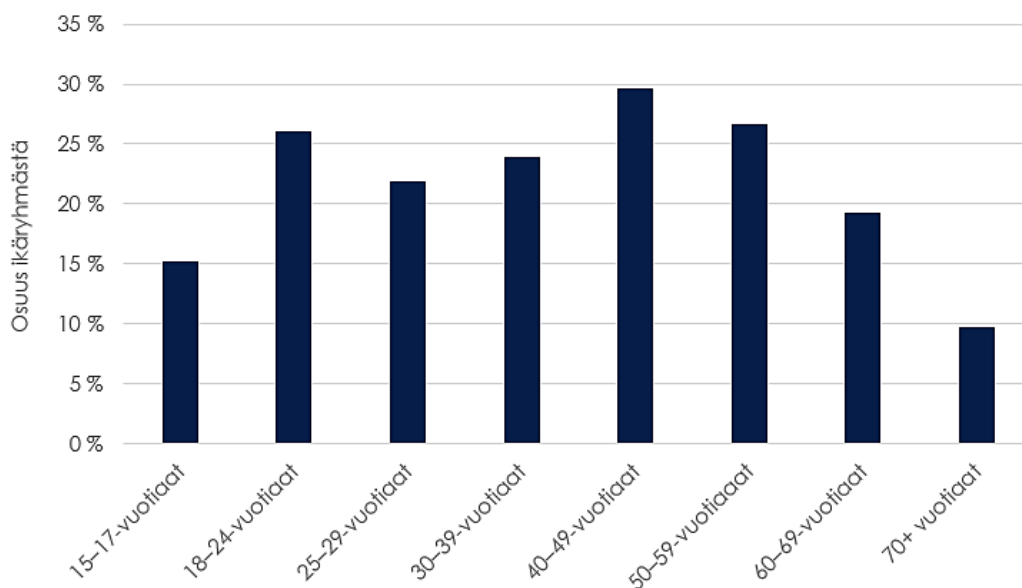
**Kuvio 7. Rahapelejä viimeisen vuoden ja kuukauden aikana pelanneiden ja useita kertoja viikossa pelaavien osuus Tanskan väestöstä.**

Lähde: Fridberg & Birkelund (2016).

Vuonna 2022 Tanskan rahapeliviranomainen (Spillemyndigheden) toteutti erillisen online-rahapelaamista koskevan kyselytutkimuksen. Tutkimuksen mukaan noin 22 prosenttia 15 vuotta täyttäneistä tanskalaisista oli pelannut rahapelejä internetissä viimeisen vuoden aikana. Miehistä lähes joka kolmas (31 %) ja naisista noin 13 prosenttia vastasi pelanneensa nettirahapelejä viimeisen vuoden sisällä. Täysi-ikäisessä väestössä yleisintä nettirahapeliä pelaaminen oli 40–49-vuotiaiden ryhmässä (noin 30 prosenttia ikäryhmästä pelasi) ja harvinaisinta yli 70-vuotiaiden ikäryhmässä (noin 10 prosenttia pelasi). Ikäryhmään 15–17-vuotiaat kuuluvista 15 prosenttia oli pelannut nettirahapelejä viimeisen vuoden aikana.<sup>118</sup> Pelaamisen yleisyyttä eri ikäryhmissä on kuvattu kuviossa 8.

Samaisen Spillemyndighedenin verkkorahapelaamista koskevan kyselyn mukaan yleisimmin pelatut online-rahapelaamisen muodot olivat lottopelit ja arvat (ks. kuvio 9). Niitä oli pelannut viimeisen vuoden aikana noin 13 prosenttia 15 vuotta täyttäneistä tanskalaisista. Vedonlyöntipelejä verkossa oli pelannut noin yhdeksän prosenttia ja online-kasinopelejä noin neljä prosenttia 15 vuotta täyttäneistä. Videopelien sisäistä rahapelaamista, niin sanottua skin bettingiä, oli pelannut noin prosentti vastaajista.

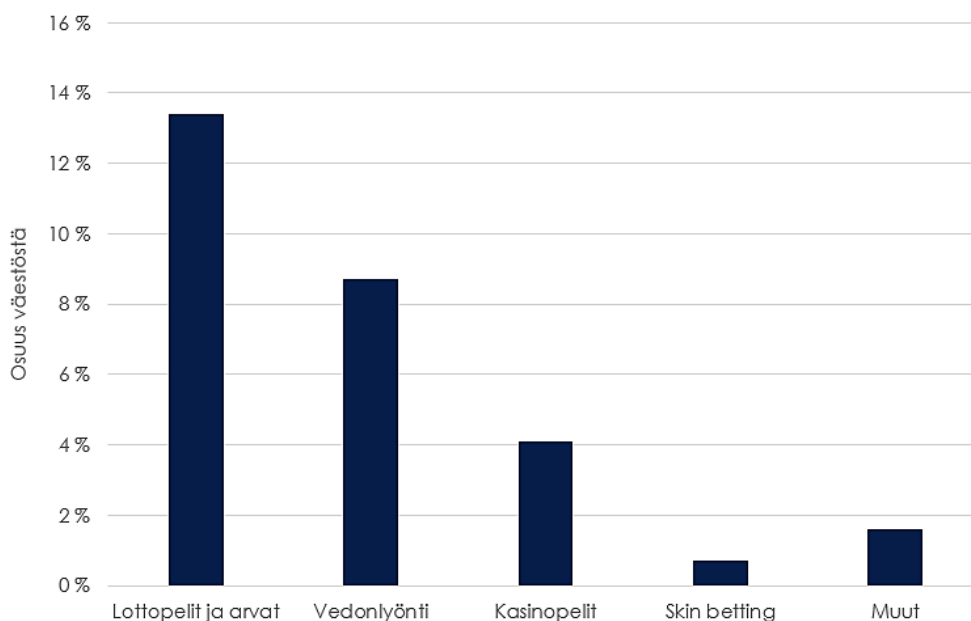
<sup>118</sup> Spillemyndigheden (2023b).



**Kuvio 8. Nettirahapelejä viimeisen vuoden aikana pelanneiden osuus ikäryhmästä.**

Lähde: Spillemyndigheden (2023b).

Huomiot: Kysely toteutettiin verkkokyselynä.



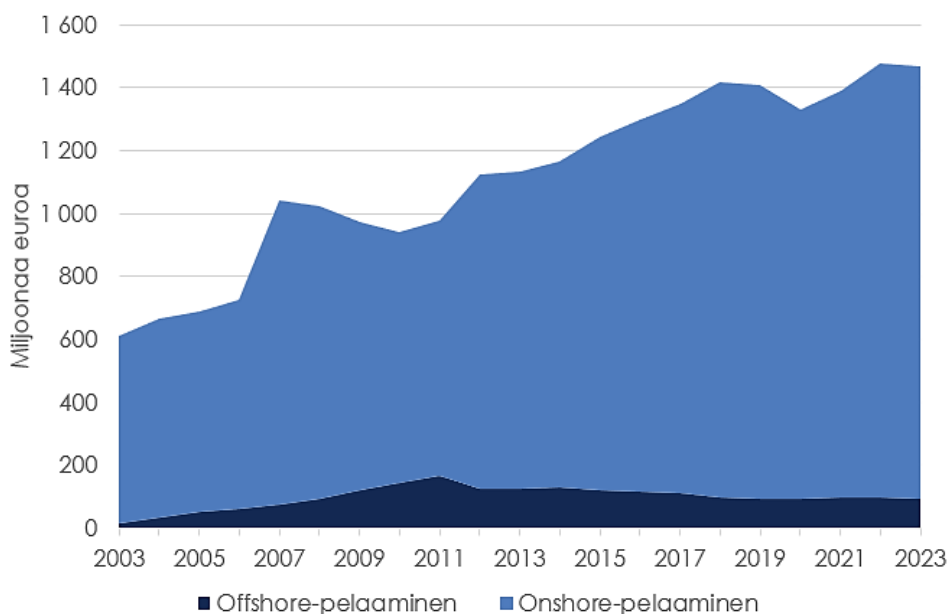
**Kuvio 9. Eri nettirahapelejä viimeisen vuoden aikana pelanneiden osuus väestöstä.**

Lähde: Spillemyndigheden (2023b).

Huomiot: Kysely toteutettiin verkkokyselynä.

Kuviossa 10 kuvataan konsulttiyhtiö H2GC:n (2024) tietoihin perustuen sitä, miten Tanskan rahapelimarkkinoiden pelikate on kehittynyt vuosina 2003–2023. Pelikate on jaettu lisensijärjestelmän sisällä (onshore-pelaaminen) ja ulkopuolella toimivien yhtiöiden (offshore-pelaaminen) saamiin pelikatteisiin. Vuonna 2023 Tanskan rahapelimarkkinan koko pelikatteella mitattuna oli noin 1,5 miljardia euroa. H2GC arvioi, että pelikatteesta järjestelmän ulkopuolelle menee noin 100 miljoonaa euroa. Järjestelmän sisäinen

pelaaminen kasvoi H2GC:n arvion mukaan koko 2010-luvun, ja kasvu on vuoden 2020 notkahduksen jälkeen jatkunut. Järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen on puolestaan arvioitu vähentyneen 2010-luvun aikana, mutta 2020-luvulla se on pysynyt suunnilleen samalla tasolla. H2GC ei anna tarkkoja tietoja siitä, miten se laatii arvionsa, joten sen tietojen luotettavuutta ei ole ollut mahdollista arvioida. H2GC:n ja Spillemyndighedenin tuottamia arvioita on vertailtu liitteessä 1.



**Kuvio 10. Tanskan rahapelimarkkinan pelikatteen kehitys vuosina 2003–2023.**

Lähde: H2GC (2024).

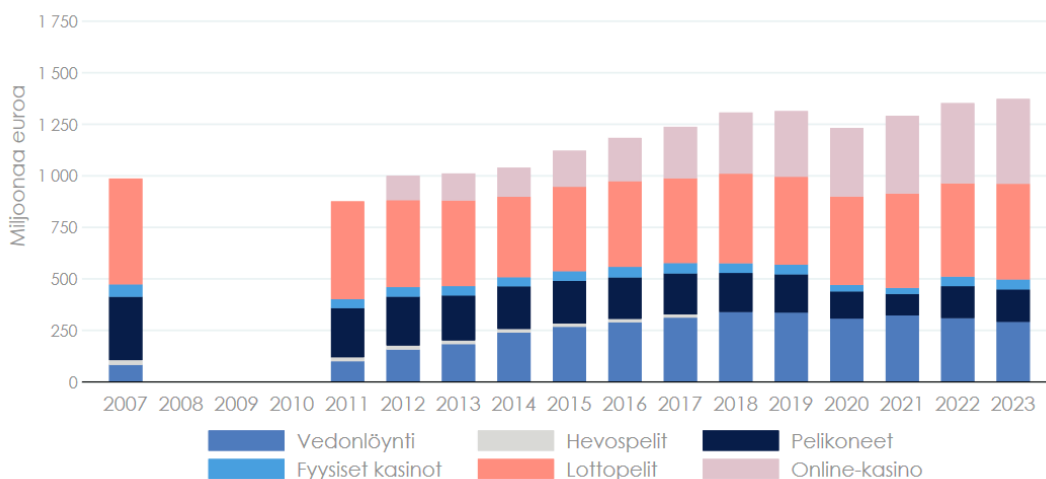
Huomioit: Pelikate on ilmoitettu kunakin ajankohtana vallitsevin nimellisin hinnoin.

H2GC:n pelikatetietojen ja Danmark Statistiks in väestötietojen perusteella täysi-ikäiset tanskalaiset käyttivät keskimäärin noin 310 euroa rahapeleihin vuonna 2023. Summa on hiljalleen kasvanut. Esimerkiksi vuonna 2010 se oli noin 220 euroa ja vuonna 2015 noin 280 euroa. Pelikatteen kasvua voidaan verrata myös suhteessa Tanskan bruttokansantuotteeseen. Vuosina 2012–2022 pelikatteen suhde BKT:seen pysyi suhteellisen vakaasti noin 0,4 prosentissa.<sup>119</sup>

Kuviossa 11 kuvataan, kuinka Tanskan onshore-markkinan pelikate jakautuu eri pelityyppeihin. Tanskalaisten rahapelikulutus on lisääntynyt erityisesti vedonlyönnissä ja online-kasinopeleissä. Vuodesta 2012 vuoteen 2023 nettikasinoihin käytetty rahamäärä on yli kolminkertaistunut noin 120 miljoonasta eurosta 410 miljoonaan euroon. Samaan aikaan vedonlyöntipeleihin käytetty rahamäärä on kasvanut 175 miljoonasta eurosta 290 miljoonaan euroon, mikä vastaa 65 prosentin kasvua. Lottopeleihin käytetty rahamäärä on pysynyt suhteellisen vakaana, kun taas rahapeliautomaatteihin käytetty rahamäärä on vähentynyt vuodesta 2012 lähtien.

<sup>119</sup> Spillemyndigheden (2023a), s. 7.



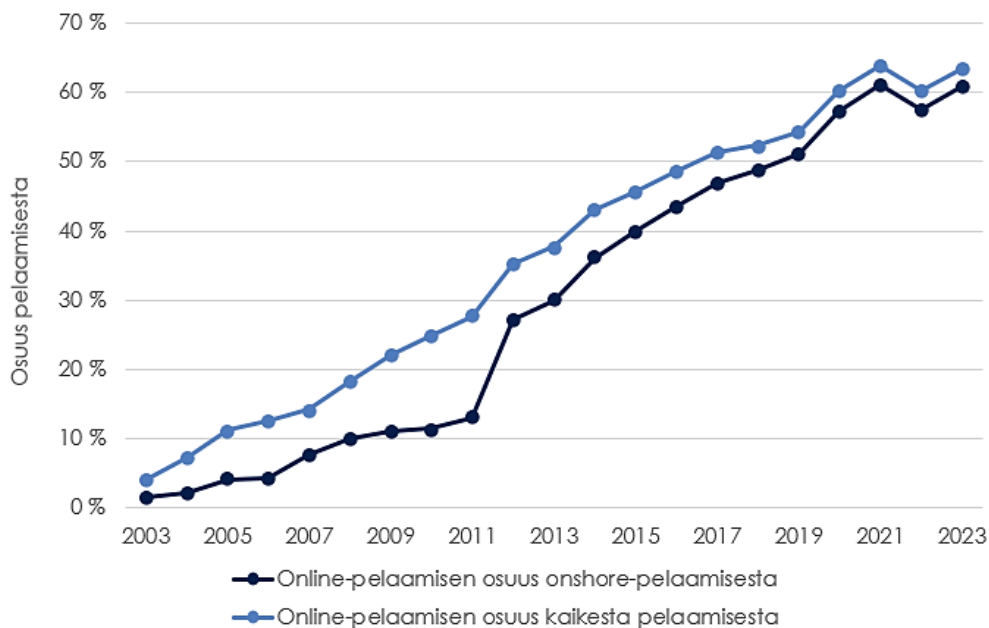


**Kuvio 11. Tanskan onshore-markkinan pelikate jaoteltuna pelityypeittäin vuosina 2007 ja 2011–2023.**

Lähde: Spillemyndigheden (2015), Spillemyndigheden (2023a).

Huomiot: Hevospelit on laskettu vuodesta 2017 alkaen vedonlyöntipeliksi. Nettikasinoit sallittiin vasta vuonna 2012.

Kuviossa 12 kuvataan H2GC:n tietoihin perustuen sitä, miten online-rahapelaamisen osuus rahapelaamisesta on kehittynyt Tanskassa vuosina 2003–2023. Online-rahapelaamisen suosio lisääntyi hiljalleen 2000-luvun alussa, mutta vuosien 2010 ja 2012 välillä online-pelaamisen osuus rahapelaamisesta kasvoi merkittävästi. Vuonna 2011 ennen lisensijärjestelmän käyttöönottoa online-pelaamisen osuus järjestelmän sisäisestä rahapelaamisesta oli noin 13 prosenttia, kun taas lisensijärjestelmän käyttöönoton jälkeen vuonna 2012 se nousi heti 27 prosenttiin. Online-pelaamisen suosio on senkin jälkeen tasaisesti lisääntynyt. Tällä hetkellä yli 60 prosenttia Tanskan rahapelaamisesta kohdistuu online-peleihin.

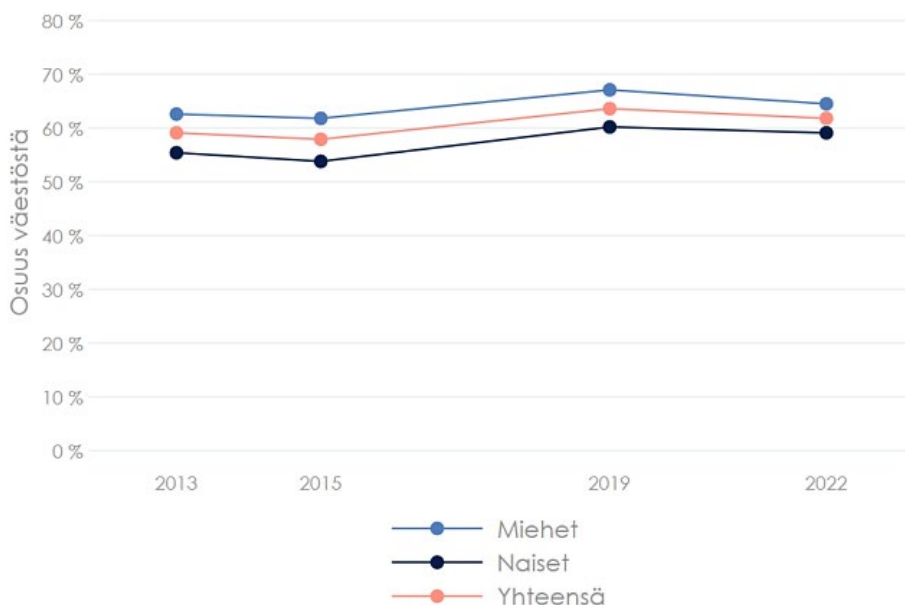


**Kuvio 12. Online-rahapelaamisen osuus Tanskan onshore-pelaamisesta ja kokonaisrahapelaamisesta vuosina 2010–2023.**

Lähde: H2GC (2024).

Norja

Norjassa Bergenin yliopisto on toteuttanut vuosina 2013, 2015, 2019 ja 2022 kansallisen kyselytutkimuksen, jossa selvitetään muun ohella rahapelaamisen yleisyyttä. Kuviossa 13 kuvataan rahapelejä kuluneen vuoden sisällä pelanneiden väestöosuuden kehitystä. Tutkimusten mukaan rahapelejä viimeisen vuoden aikana pelanneiden väestöosuus on pysynyt suhteellisen vakaasti noin 60 prosentissa vuosina 2013–2022. Miesten keskuudessa pelaaminen on hiukan yleisempää kuin naisilla, mutta ero naisten ja miesten välillä on kaventunut. Vuonna 2013 naisista 55 prosenttia ja miehistä 63 prosenttia oli pelannut rahapelejä viimeisen vuoden aikana. Vuonna 2022 vastaavat prosenttiosuudet olivat naisista 59 naisilla ja 62 miehillä.

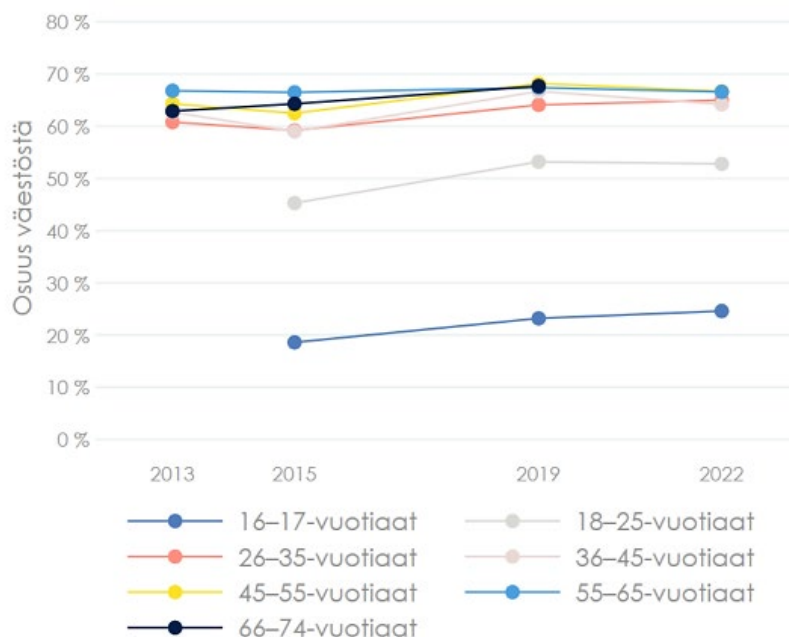


**Kuvio 13. Rahapelejä viimeisen vuoden sisällä pelanneiden osuus Norjan väestöstä sukupuolen mukaan jaoteltuna vuosina 2013–2022.**

Lähde: Pallesen ym. (2014), Pallesen ym. (2016), Pallesen ym. (2020) ja Pallesen ym. (2023).

Huomiot: Vuonna 2022 vastaajajoukko koostui 16–65-vuotiaista, muina vuosina 16–74-vuotiaista.

Kuviossa 14 kuvataan puolestaan rahapelejä vuoden sisällä pelanneiden väestöosuuden kehitystä eri ikäryhmissä. Yli 25-vuotiaiden ikäryhmissä ei havaita olennaisia eroja. Pelaaminen on ollut kaikissa ikäryhmissä suunnilleen yhtä yleistä (noin 60–70 prosenttia ikäluokasta), eikä niissä nähdä selkeitä eroja eri vuosien kyselyjen välillä. Sen sijaan 18–25-vuotiaiden pelaaminen on jonkin verran yleistynyt, vaikka onkin edelleen jonkin verran harvinaisempaa kuin vanhemmissa ikäryhmissä. Vuonna 2015 noin 45 prosenttia 18–25-vuotiaista oli pelannut rahapelejä viimeisen vuoden aikana, mutta vuosina 2019 ja 2022 osuus oli jo selvästi yli 50 prosenttia. Myös 16–17-vuotiaiden pelaaminen on hiukan yleisempää vuonna 2022 kuin 2015. Vuonna 2015 noin joka viides kyseiseen ikäryhmään kuuluva oli pelannut rahapelejä kuluneen vuoden aikana ja vuonna 2022 rahapelejä oli pelannut kyseisestä ikäryhmästä noin joka neljäs.



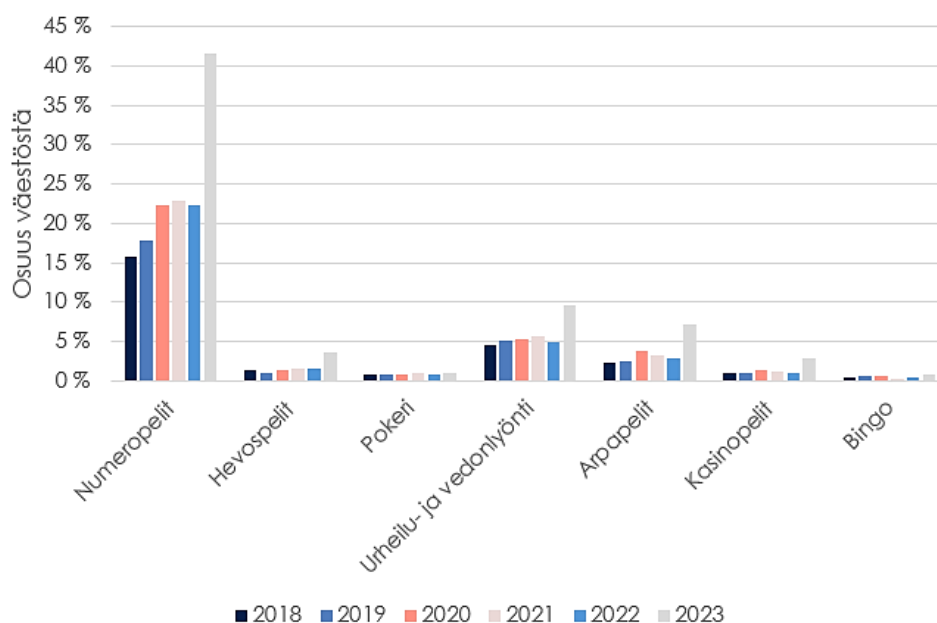
**Kuvio 14. Rahapelejä viimeisen vuoden sisällä pelanneiden osuus Norjan väestöstä ikäryhmittäin vuosina 2013–2022.**

Lähde: Pallesen ym. (2014), Pallesen ym. (2016), Pallesen ym. (2020) ja Pallesen ym. (2023).

Huomiot: Vuonna 2022 vastaajajoukko koostui 16–65-vuotiaista, muina vuosina 16–74-vuotiaista. Vuonna 2013 rahapelejä viimeisen vuoden aikana pelanneiden väestöosuutta ei ole raportoitu erikseen 16–17-vuotiaille ja 18–25-vuotiaille. Väestöosuus raportoitiin vuoden 2013 tutkimuksessa 17–25-vuotiaille ja se oli tuolloin noin 39 prosenttia.

Kuviossa 15 on esitetty Norjan rahapeliviranomaisen, Lotteri- og stiftelsestilsynetin tietojen pohjalta, kuinka suuri osa väestöstä on pelannut tiettyä rahapeliä internetissä viimeisen kolmen kuukauden aikana. Vuoden 2023 kyselyssä havaitaan merkittäviä väestöosuuden kasvuja useiden pelityyppien kohdalla. Esimerkiksi numeropelejä internetissä viimeisen kolmen kuukauden aikana pelanneiden osuus väestöstä kasvoi vuoden 2022 reilusta 20 prosentista yli 40 prosenttiin ja vedonlyöntipelejä internetissä pelanneiden osuus nousi noin viidestä prosentista liki kymmeneen prosenttiin. Vuosien 2022 ja 2023 välillä väestöosuuden arvioinnissa on toteutettu menetelmämuutos, joka vaikuttaa tuloksiin. Lotteri- og stiftelsestilsynet on arvioinut, että aiempien vuosien tulokset ovat olleet liian alhaisia suhteessa todelliseen pelikäyttäytymiseen.

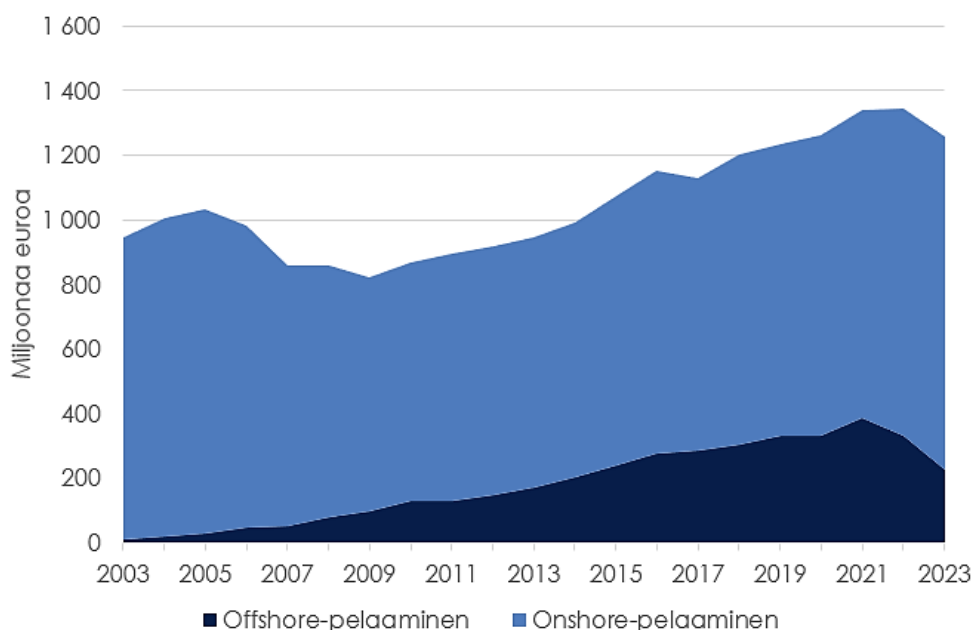
Kuviossa 16 kuvataan H2GC:n (2024) tietoihin perustuen sitä, miten Norjan pelikate on kehittynyt vuosina 2003–2023. Pelikate on jaettu lisenssijärjestelmän sisällä ja ulkopuolella toimivien yhtiöiden pelikatteisiin. Vuonna 2023 Norjan rahapelimarkkinan koko pelikatteella mitattuna oli noin 1,3 miljardia euroa. Täysi-ikäistä norjalaista kohden laskettuna summa vastaa noin 290 euroa vuodessa. H2GC arvioi, että pelikatteesta järjestelmän ulkopuolelle menee noin 230 miljoonaa euroa. Järjestelmän sisäinen pelaaminen laski H2GC:n arvioiden mukaan 2000-luvun puolivälistä vuoteen 2009 asti, jonka jälkeen pelikate kääntyi kasvuun ja on kasvanut tasaisesti vuoteen 2023 asti. Järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen on arvioitu lisääntyneen vuodesta 2003 vuoteen 2021, mutta vuosina 2022 ja 2023 sen arvioitiin selvästi laskeneen. H2GC ei anna tarkkoja tietoja siitä, miten se laatii arvionsa, joten sen tietojen luotettavuutta ei ole ollut mahdollista arvioida. H2GC:n ja Lotteri- og stiftelsestilsynetin tuottamia arvioita on vertailtu liitteessä 1.



**Kuvio 15. Eri pelityyppijä internetissä pelanneiden väestöosuuden kehitys Norjassa vuosina 2018–2023.**

Lähde: Lotteri- og stiftelsestilsynet (2023b), s. 35 ja Lotteri- og stiftelsestilsynet (2024a), s. 26.

Huomiot: Vuosien 2022 ja 2023 välillä on toteutettu menetelmämuutos, joka vaikuttaa tuloksiin. Lotteri- og stiftelsestilsynet on arvioinut, että aiempien vuosien tulokset ovat olleet liian alhaisia suhteessa todelliseen pelikäyttäytymiseen.

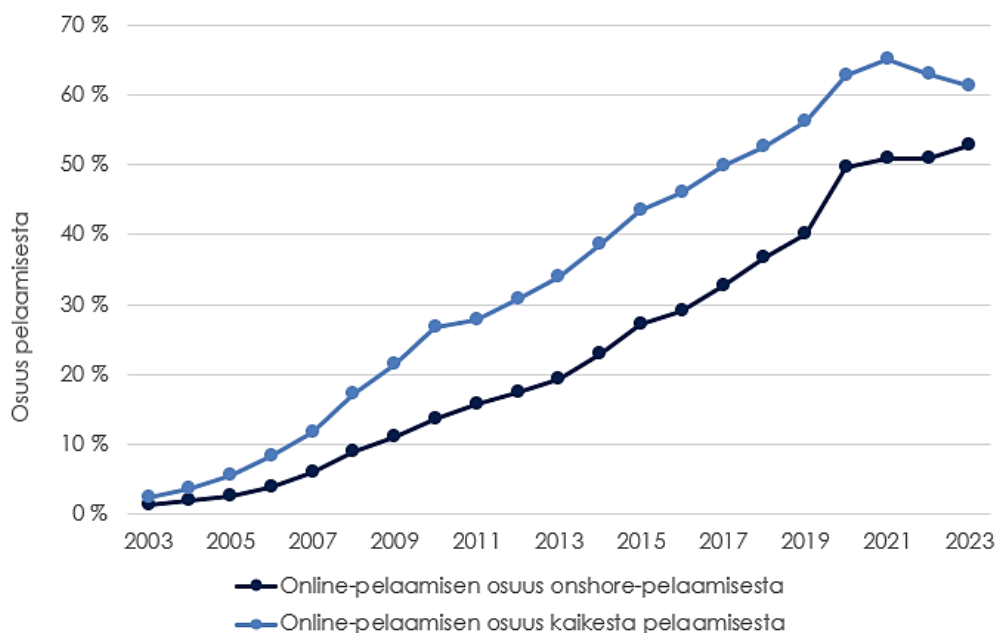


**Kuvio 16. Norjan rahapelimarkkinan pelikatteen kehitys vuosina 2003–2023.**

Lähde: H2GC (2024).

Kuviossa 17 kuvataan H2GC:n tietoihin perustuen sitä, miten online-rahapelaamisen osuus rahapelaamisesta on kehittynyt Norjassa vuosina 2010–2023. Kuviosta havaitaan, että online-rahapelaamisen suosio lisääntyi tasaisesti koko 2010-luvun, mutta tasaantui 2020-luvun alkuvuosina hiukan yli 60 prosentin tasolle. Järjestelmän sisäisessä pelaami-

nessä online-pelaamisen osuus oli vuonna 2023 hiukan yli 50 prosenttia. Selkein kerta-  
muutos tarkastelujaksolla nähdään vuosien 2019 ja 2020 välillä, kun online-rahapelaami-  
sen osuus järjestelmän sisäisestä rahapelaamisesta kasvoi 40 prosentista 50 prosenttiin.



**Kuvio 17. Online-rahapelaamisen osuus Norjan onshore-pelaamisesta ja kokonaisrahapelaamisesta vuosina 2010–2023.**

Lähde: H2GC (2024).

### 3.2 Kanavointiasteen kehitys

Erityisesti online-pelaamisen yleistymisen myötä niin sanotusta kanavointiasteesta on tullut keskeinen rahapelijärjestelmän toimintaa kuvaava mittari. Täsmällisesti ottaen kanavointiasteella tarkoitetaan järjestelmän sisäisiin peleihin hävityn rahan osuutta kaikesta rahapelaamisesta tai kaikesta online-rahapelaamisesta. Euromääräisiin pelikatearvioihin perustuvan kanavointiasteen ohella järjestelmän kanavointikykyä voidaan mitata myös sillä, kuinka suuri osa väestöstä tai rahapelejä pelaavista ihmisistä pelaa järjestelmän ulkopuolisia rahapelejä.

Arviot kanavointiasteesta voivat perustua esimerkiksi pankeilta saatuihin tietoihin rahansiirroista, peliyhtiöiltä saatuihin pelikatetietoihin ja rahapelikäyttämistä kartoittaviin kyselytutkimuksiin. Myös verkkoliikenneseurantaa on käytetty kanavointiastetta epäsuorasti kuvaavana mittarina. Pankkitransaktioita voidaan pitää luotettavimpana tapana mitata kanavointiastetta, sillä ne antavat kattavan ja luotettavan kuvan ihmisten rahankäytöstä. Tällaisessa datassa katveeseen jää lähinnä sellainen pelaaminen, jossa maksuvälineenä käytetään käteistä tai maksunvälityspalveluja. Pankkitransaktiotietoihin on harvoin pääsyä, joten niihin perustuvia kanavointiastearvioita ei ole tiettävästi julkaistu. Peliyhtiöiden pelikatetiedot voivat myös tarjota luotettavan tietopohjan kanavointiasteen arviointiin<sup>120</sup>, mutta niissä haasteena on, etteivät yhtiöt välttämättä jaa

<sup>120</sup> Karjalainen, Sieppi ja Buri (2023) hyödynsivät peliyhtiöiltä saatuja pelikatetietoja arvioidessaan Suomen rahapelimarkkinan kanavointiastetta.

tietojaan, eikä tietoja välttämättä saada kattavasti kaikilta relevanteilta yhtiöiltä. Tästä syystä kanavointiastearviot usein pohjautuvat joko kyselytutkimuksiin tai verkkoliikenne-seurantaan. Kyselytutkimusten haasteena on erityisesti se, etteivät ihmiset tyypillisesti muista tarkasti rahapelaamiseen käytettyjä summia tai eivät halua niitä kertoa. Ihmisten voi olla myös vaikea muistaa tai tunnistaa, minkä yhtiöiden pelejä he ovat pelanneet. Verkkoliikenneseurannan ongelmana on puolestaan se, ettei se tarjoa informaatiota siitä, kuinka moni pelaaja sivuilla vierailee ja kuinka paljon he käyttävät pelaamiseen rahaa.

Seuraavassa kuvataan kanavointiasteen ja järjestelmän ulkopuolisia pelejä pelaavien väestöosuuden kehitystä Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa. Tarkastelut pohjautuvat kyselytutkimuksiin sekä viranomaisten ja konsulttiyhtiöiden tekemiin arvioihin.

### Ruotsi

Ruotsista ei ole saatavilla systemaattisesti kerättyä tietoa siitä, kuinka suuri osa väestöstä pelaa järjestelmän ulkopuolisia pelejä. Ennen lisenssijärjestelmään siirtymistä vuosina 2014 ja 2015 toteutettiin kaksi online-rahapelaamiseen keskittyvää kyselyä, joissa on kysytty, millä sivustoilla vastaajat ovat pelanneet online-kasinopelejä. Näissä kyselyissä tuolloin ilman lisenssiä toimineet Unibet, Betsson ja LeoVegas olivat eniten vastauksia keränneet sivustot. Yksinoikeusyhtiö Svenska Spel oli neljänneksi suosituin pelisivusto.<sup>121</sup> Raporteista ei kuitenkaan selviä, kuinka suurta osaa väestöstä kyselyyn vastaajat edustavat, joten järjestelmän ulkopuolisia pelejä pelanneiden väestöosuutta ei pysty käytettävissä olevilla tiedoilla päättelemään. Svenska Spel saavutti kuitenkin vuoden 2015 jälkeen merkittävästi vahvemman aseman Ruotsin online-rahapelien markkinalla. Vuoden 2018 Allmänheten om spel -tutkimuksessa 60 prosenttia internetissä rahapelejä pelanneista kertoi pelanneensa pääasiassa Svenska Spelin pelejä. Hevospelejä yksinoikeudella tarjonnut ATG oli noussut toiseksi suosituimmaksi sivustoksi. Vastaajista 15 prosenttia kertoi pelaavansa netissä pääasiassa sen pelejä.<sup>122</sup>

Lisenssijärjestelmän käyttöönoton jälkeen järjestelmän ulkopuolisia pelejä pelanneiden väestöosuus on raportoitu useissa kyselytutkimuksissa. Spelinspektionenin tilaamissa Allmänheten om spel -tutkimuksissa järjestelmän ulkopuolisia pelejä oli pelannut kolme prosenttia väestöstä vuosina 2019 ja 2020, prosentti vuoden 2021 kyselyssä ja kaksi prosenttia vuoden 2022 kyselyssä.<sup>123</sup> Folkhälsomyndighetenin vuoden 2021 Swelogs-kyse-lyssä kaksi prosenttia viimeisen vuoden aikana rahapelejä pelanneista oli pelannut sellai- sen yhtiön pelejä, jolla ei ole lisenssiä Ruotsissa. Samaisessa kyselyssä kuusi prosenttia peliongelmissa kärsivistä oli pelannut lisenssittömän yhtiön pelejä.<sup>124</sup> Spelinspektionenin Spelvanor online -kyselyssä on puolestaan kysytty järjestelmän ulkopuolelle pelaamista henkilöiltä, jotka ovat pelanneet online-rahapelejä viimeisen kolmen kuukauden aikana. Vuosina 2021–2023 noin 6–8 prosenttia vastaajista kertoo pelanneensa järjestelmän ulko- puolisia pelejä. Koska online-pelaajien osuus väestöstä kyseisinä vuosina on ollut noin 30 prosenttia, vastaa järjestelmän ulkopuolisia pelanneiden osuus noin kahta prosenttia väestöstä. Vuosien 2022 ja 2023 kyselyssä myös erotellaan, onko pelannut tietoisesti tai tiedostamatta järjestelmän ulkopuolisia pelejä. Vastaajista 4–5 prosenttia tietää pelan- neensa tahattomasti lisenssittömällä sivustolla. Huomionarvoista on, että kyselyihin

---

121 Novus (2014), s. 9 ja Novus (2015), s. 8.

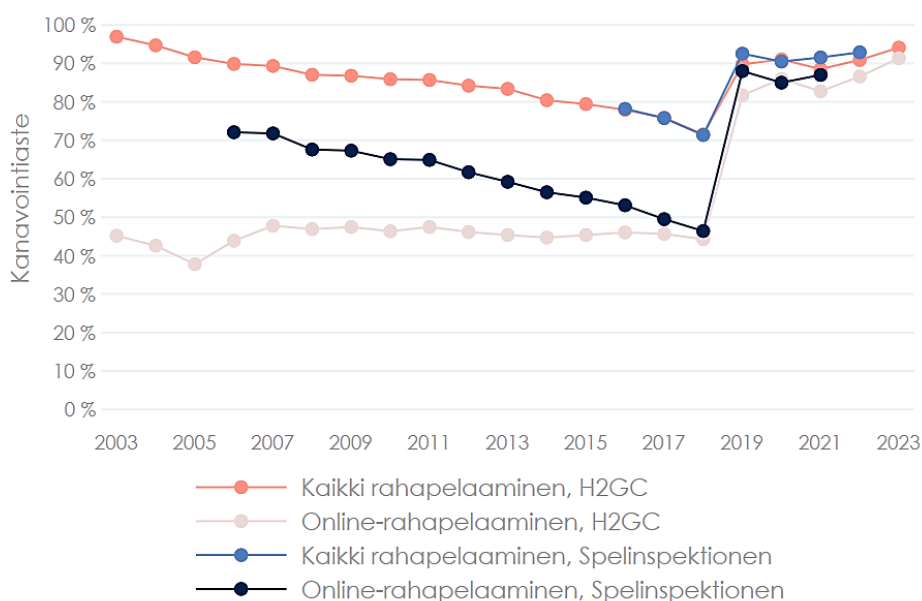
122 Novus (2018), s. 23. Tämänkään kyselyn tulokset ei ole mahdollista laskea järjestelmän ulkopuolisia pelejä pelanneiden osuutta väestöstä.

123 Novus (2019), s. 32, Novus (2020), s. 29, SKOP (2021a), s. 28 ja SKOP (2022a), s. 33.

124 Folkhälsomyndigheten (2022b), s. 10.

vastaajista yli kymmenen prosenttia ei ole tiennyt, onko pelannut järjestelmän ulkopuolisia pelejä.<sup>125</sup>

Kuviossa 18 on esitetty Spelinspektionenin ja H2GC:n pelaamisen määrään pohjautuvat kanavointiastearviot. Spelinspektionenin ei muodosta omaa arviota offshore-markkinan pelikatteesta, vaan käyttää offshore-markkinan kokoarviona H2GC:n arvioita. Näiden arvioiden perusteella koko rahapelimarkkinan kanavointiaste oli hiljalleen laskenut ennen järjestelmäuudistusta. H2GC:n arvion mukaan online-pelaamisen kanavointiaste on pysytellyt alle 50 prosentissa vuoteen 2018 asti. Spelinspektionenin arvion mukaan online-pelaamisen kanavointiaste on laskenut hiljalleen noin 70 prosentista alle 50 prosenttiin vuosina 2006–2018. Molemmat tahot arvioivat kanavointiasteen olleen noin 70 prosenttia kaikesta pelaamisesta ja alle 50 prosenttia online-rahapelaamisesta vuonna 2018. Molempien tahojen arvioiden mukaan koko rahapelimarkkinan kanavointiaste kasvoi järjestelmäuudistuksen jälkeen noin 90 prosenttiin ja on ja on sittemmin pysytellyt suunnilleen samalla tasolla. H2GC:n arvioiden mukaan online-rahapelaamisen kanavointiaste kasvoi noin 82 prosenttiin heti järjestelmäuudistuksen jälkeen vuonna 2019. Sen jälkeen online-pelaamisen kanavointiaste on kivunnut H2GC:n arvion mukaan hiljalleen yli 90 prosentin. Spelinspektionenin online-rahapelimarkkinan kanavointiastearviot ovat lähellä H2GC:n arvioita.



**Kuvio 18. Eri tahojen esittämät arviot Ruotsin rahapelimarkkinan kanavointiasteen kehityksestä vuosina 2003–2023.**

Lähde: Spelinspektionenin aineisto, Statskontoret (2022), Folkhälsomyndigheten (2024) ja H2GC (2024).

Huomiot: Spelinspektionenin arviot koko rahapelimarkkinan kanavointiasteesta vuosille 2006–2018 Spelinspektionenin toimittamasta aineistosta ja vuosien 2019–2021 arviot Statskontoretin raportista (s. 88). Folkhälsomyndighetenin julkaisemat luvut perustuvat Spelinspektionenin tietoihin.

Konsulttiyhtiö Copenhagen Economics (CE) on Ruotsissa toimivia online-kasinoita edustavalle Branschföreningen för Onlinespelille (BOS) laatimassaan raportissa arvioinut Ruotsin online-rahapelaamisen kanavointiasteen olleen tammikuussa 2020 81–85

<sup>125</sup> SKOP (2021b), s. 10, SKOP (2022b), s. 13 ja Spelinspektionen (2023), s. 26.

prosenttia. CE arvioi kanavointiastetta myös pelityyppikohtaisesti. Heidän arvionsa mukaan nettikasinoissa kanavointiaste oli 72–78 prosenttia, urheiluvideononnissa 80–85 prosenttia ja muissa pelityypeissä korkeampi. CE:n arvio on muodostettu julkisten raporttien ja datan, pelisivustoilla vierailujen, asiantuntijahaastattelujen ja kuluttajakyselyn pohjalta.<sup>126</sup> Kyselytutkimusyhtiö SKOP:n BOS:lle vuonna 2023 laatimassa raportissa puolestaan arvioidaan, että 77 prosenttia online-rahapeleihin käytetystä rahasta menee yhtiöille, joilla on lisenssi Ruotsissa ja 11 prosenttia yhtiöille, joilla ei ole lisenssiä Ruotsissa. Pelatusta rahasta 12 prosenttia tuli henkilöiltä, jotka eivät tienneet, onko heidän käyttämällä peliyhtiöllä lisenssiä Ruotsissa. Jos jättää epätietoisten osuuden huomiotta, muodostuu online-rahapelaamisen kanavointiasteeksi noin 88 prosenttia. Myös SKOP:n raportissa oli arvioitu kanavointiasteita pelityyppikohtaisesti. Alhaisimmat kanavointiasteet arvioitiin olevan online-kasinopeleissä (83 prosenttia<sup>127</sup>) ja korkeimmat lotto- ja numeroarvontapeleissä (97 prosenttia). SKOP:n arvio perustuu kyselytutkimukseen, jossa on kysytty edellisellä pelikerralla pelattu summa ja se, onko pelaaminen tapahtunut lisenssinhaltijan vai lisenssittömän yhtiön sivuilla.<sup>128</sup>

Ruotsalainen peliyhtiö ATG on laatinut verkkoliikenneseurantaan perustuvia arvioita kanavointiasteen kehityksestä vuosina 2019–2023. Analyysissa on seurattu vajaan 50 lisenssittömien pelisivuston kävijämäärien kehitystä ja verrattu niitä lisensoitujen toimijoiden sivustojen kävijämääriin. Analyysin perusteella vuoden 2022 lopulla vierailut lisenssittömillä sivustoilla muodosti noin kaksi prosenttia kaikista ruotsalaisten rahapelisivustovierailuista. Lisenssittömien vierailujen osuudessa on kuitenkin nähtävillä selvää kasvua, sillä vielä vuosina 2019 ja 2020 osuus oli noin 0,5 prosenttia. ATG myös tarkasteli lisenssiyhtiöiden pelikatetietojen ja verkkosivuvierailujen avulla, miten hyvin verkkoliikennedatasta päätelty markkinaosuus vastaa todellisia markkinaosuuksia. ATG löysi näiden välille vahvan yhteyden ( $r=0,8$ ), joten verkkoliikennedata vaikutti olevan toimiva tapa arvioida sivustojen markkinaosuuksia.<sup>129</sup> Lisenssittömien sivustojen varsin alhaisesta verkkovierailuosuudesta huolimatta ATG on arvioinut, että kanavointiaste on laskenut vuoden 2023 lopulla 70–82 prosenttiin lisenssimarkkinan alaisissa peleissä.<sup>130</sup> Arvio perustuu oletukseen siitä, että lisenssittömillä sivustoilla kulutetaan 10–20 kertaa enemmän rahaa per käynti kuin lisenssiyhtiöiden pelisivuilla. On perusteltua olettaa, että lisenssittömillä sivustoilla pelataan enemmän per käyntikerta, sillä lisenssittömät sivut houkuttelevat todennäköisesti erityisesti paljon pelaavaa väestöä. ATG on arvioinut, että vierailut lisenssittömillä sivuilla on keskimäärin 40 prosenttia pidempiä kuin lisensoiduilla sivustoilla<sup>131</sup>. Vaikka käynnit lisenssittömillä sivuilla ovat pidempiä, ATG:n tekemä oletus 10–20 kertaa suuremmasta käyntikohtaisesti kulutuksesta vaikuttaa korkealta.

#### Tanska

Tanskan rahapeliviranomaisen (Spillemyndigheden) vuonna 2022 toteuttamassa kyselytutkimuksessa on kysytty, onko henkilö pelannut sellaisten peliyhtiöiden pelejä, joilla

<sup>126</sup> Copenhagen Economics (2020).

<sup>127</sup> Laskettu ilman niiden henkilöiden vastauksia, jotka eivät tienneet, onko käytetyllä yhtiöllä lisenssiä vai ei. SKOP on itse raportoinut kanavointiasteena niiden vastaajien osuudet, jotka ovat tienneet pelanneensa lisenssin omaavan yhtiön pelejä. Nämä luvut ovat luonnollisesti selvästi matalampia. Esimerkiksi nettikasinon osalta SKOP:n raporttoima luku on 72 prosenttia.

<sup>128</sup> SKOP (2023).

<sup>129</sup> ATG (2023a), s. 15.

<sup>130</sup> ATG (2023b), s. 10.

<sup>131</sup> ATG (2023a), s. 22.



ei ole rahapelien tarjoamiseen oikeuttavaa lisenssiä Tanskassa. Kysymys on kysytty vain viimeisen vuoden aikana online-rahapelejä pelanneilta. Kyselyn vastausten perusteella noin prosentti väestöstä pelaa lisenssittömän toimijan pelejä ja kaksi prosenttia ei tiedä onko pelannut. Online-rahapelejä pelanneista noin neljä prosenttia oli pelannut lisenssittömien toimijoiden pelejä ja noin yhdeksän prosenttia ei tiennyt.<sup>132</sup>

Spillemyndighedenin kyselyssä lisenssittömillä sivuilla oli pelannut noin prosentti ikäryhmästä kussakin ikäryhmässä. Lisenssittömillä sivuilla pelaaminen oli yleisintä 40–49-vuotiaiden keskuudessa. Heistä 1,3 prosenttia oli pelannut lisenssittömillä sivustoilla.<sup>133</sup> Jos lisenssittömillä sivuilla pelaamista tarkastellaan vain online-rahapelejä pelanneiden joukossa, on pelaaminen suosituinta nuorten keskuudessa. Peräti 18 prosenttia online-rahapelejä pelanneista 15–17-vuotiaista kertoi pelanneensa lisenssittömien yhtiöiden sivuilla. Noin seitsemän prosenttia 18–24-vuotiaista online-rahapelien pelaajista oli pelannut lisenssittömillä sivuilla. Vanhemmissa ikäryhmissä pelaaminen lisenssittömillä sivuilla oli selvästi harvinaisempaa.<sup>134</sup> Lisenssittömien yhtiöiden pelejä pelanneista 43 prosenttia oli pelannut online-kasinopelejä ja 36 prosenttia vedonlyöntipelejä. Niin sanottuun skin bettingiin, eli videopelien sisäisiin palkintoihin liittyviin arvontoihin tai vedonlyöntiin, oli osallistunut 34 prosenttia lisenssittömillä sivustoilla pelanneista.<sup>135</sup>

Pääasialliset syyt pelata lisenssittömillä sivustoilla olivat Spillemyndighedenin kyselyn mukaan parempi pelitarjonta sekä paremmat palautusprosentit ja bonukset. Lisenssittömillä sivustoilla pelanneista 23 prosenttia kertoi syyksi sen, että he olivat estäneet itseltään pelaamisen lisenssinhaltijoiden sivustoilla, ja 21 prosenttia kertoi syyksi sen, että he voivat pelata sivustolla, vaikka ovat alaikäisiä.<sup>136</sup>

Tanskan kanavointiasteesta julkaistut arviot pohjautuvat pääasiassa konsulttiyhtiö H2GC:n arvioihin, sillä myös Spillemyndigheden käyttää niitä raporteissaan. Kuviossa 19 on esitetty H2GC:n tammikuussa 2024 päivittämien arvioiden pohjalta Tanskan kanavointiasteista online-rahapelaamisesta ja kaikessa rahapelaamisesta. Kuvioista nähdään, että järjestelmän sisällä tapahtuneen pelaamisen osuus koko rahapelimarkkinasta laski lähes tasaisesti vuodesta 2003 vuoteen 2011. Vielä vuonna 2003 järjestelmän sisäisen pelaamisen osuus kaikesta rahapelaamisesta oli noin 97 prosenttia, mutta vuonna 2011 enää noin 83 prosenttia. Lisenssijärjestelmän käyttöönoton jälkeen vuonna 2012 järjestelmän sisäisen pelaamisen osuus kaikesta rahapelaamisesta kääntyi kasvuun ja on H2GC:n arvion mukaan vakiintunut nyt noin 93 prosenttiin tasolle. Järjestelmän sisäisen pelaamisen osuus online-rahapelaamisesta vaihteli H2GC:n arvion mukaan vuosina 2003–2011 jonkin verran, käyden alimmillaan noin 30 prosentissa ja ylimmillään noin 50 prosentissa. Lisenssijärjestelmän käyttöönoton jälkeen vuonna 2012 online-pelaamisen kanavointiaste nousi H2GC:n arvion mukaan liki 70 prosenttiin. Vuoden 2012 jälkeen järjestelmän sisäisen

<sup>132</sup> Koko väestöä koskevat osuudet on laskettu Spillemyndighedenin toimittamasta kyselytutkimuksen raakadatatista. Laskennassa on hyödynnetty aineistosta löytyneitä painokertoimia. Spillemyndigheden (2023b, s. 14) on raportoinut vastaavat tiedot online-pelejä pelanneiden osalta.

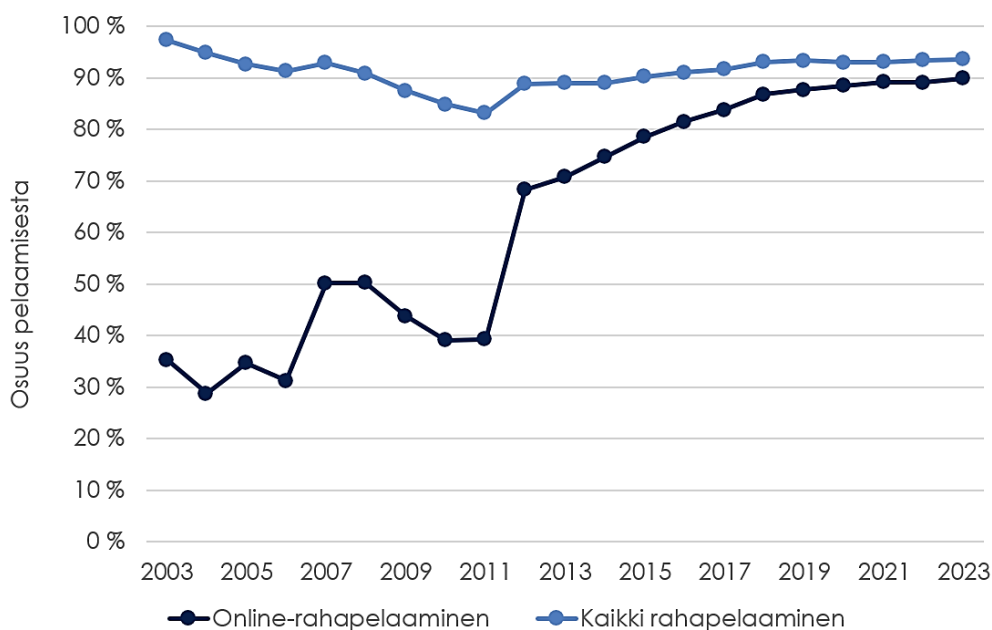
<sup>133</sup> Koko ikäryhmää koskevat osuudet on laskettu Spillemyndighedenin toimittamasta kyselytutkimuksen raakadatatista. Laskennassa on hyödynnetty aineistosta löytyneitä painokertoimia.

<sup>134</sup> Spillemyndigheden (2023b), s. 20.

<sup>135</sup> Spillemyndigheden (2023b), s. 16.

<sup>136</sup> Spillemyndigheden (2023b), s. 18.

pelaamisen osuus online-pelaamisesta on noussut tasaisesti ja vakiintunut viime vuosina noin 90 prosentin tuntumaan.



**Kuvio 19. Tanskan rahapelimarkkinan kanavointiasteen kehitys vuosina 2003–2023.**

Lähde: H2GC (2024).

Spillemyndigheden on raportoinut tekemänsä verkkoliikenneseurannan perusteella, että lisensittömille rahapelisivustoille suuntautuvat käynnit ovat vähentyneet liki 90 prosenttia vuodesta 2017 vuoteen 2023.<sup>137</sup> Spillemyndighedenin viime vuosina tekemä verkko-liikenneseuranta viittaa selvästi yli 90 prosentin kanavointiasteeseen online-pelaamisessa. Kanavointiaste vaikuttaa verkkoliikenneseurannan perustella olleen viime vuosina kasvussa.<sup>138</sup>

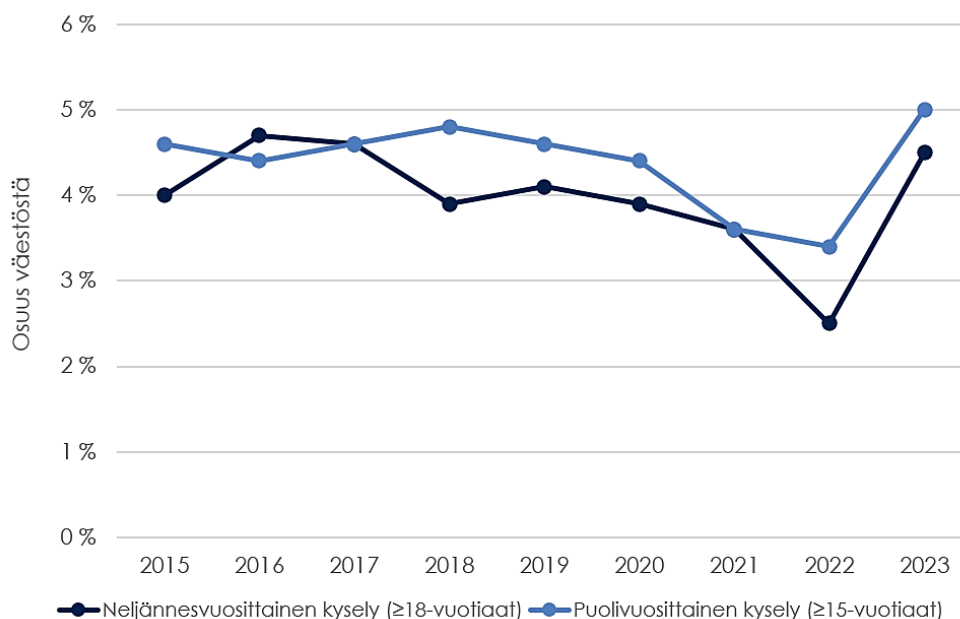
### Norja

Norjan rahapeliviranomainen (Lotteri- og stiftelsestilsynet) on raportoinut väestöosuuksia järjestelmän ulkopuolisia pelejä pelanneista. Lotteri- og stiftelsestilsynet tilaa puolivuositain ja kvartaaleittain toteutettavia kyselytutkimuksia, joiden tulokset on esitetty kuviossa 20. Tulosten perusteella järjestelmän ulkopuolisia pelejä pelasi vuonna 2023 noin viisi prosenttia norjalaisista. Offshore-pelejä pelanneiden osuus väestöstä

<sup>137</sup> Spillemyndigheden (2024d), s. 8.

<sup>138</sup> Spillemyndighedenin aineisto.

vähenei vuosina 2019–2022, mutta kasvoi jälleen vuonna 2023. Lotteri- og stiftelsestilsynet on kuitenkin pitänyt vuoden 2023 tuloksia epärealistisen korkeina<sup>139</sup>.



**Kuvio 20. Offshore-pelejä pelanneiden väestöosuus Norjassa vuosina 2015–2023.**

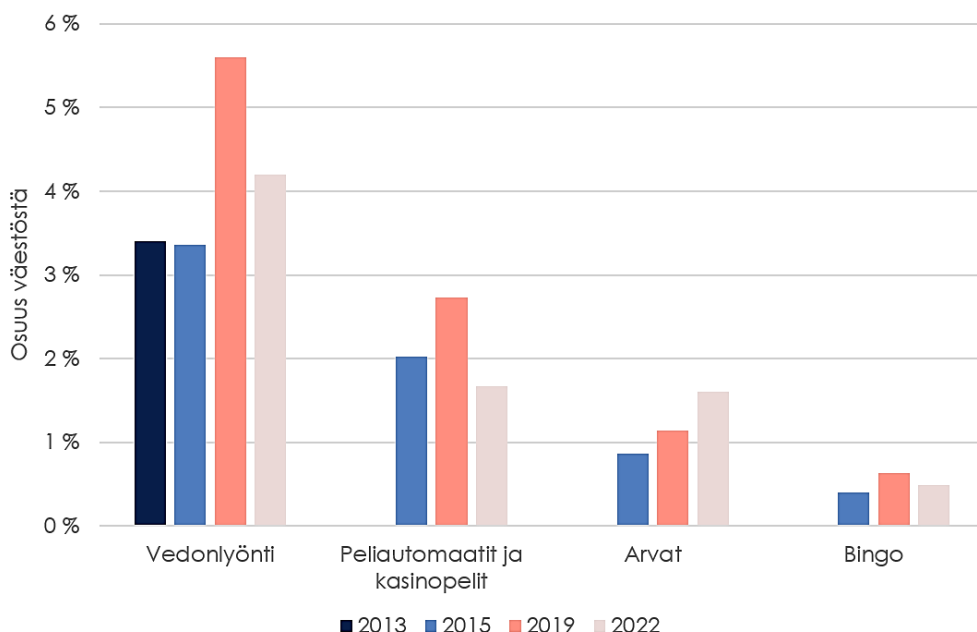
Lähde: Lotteri- og stiftelsestilsynet (2023b) ja Lotteri- og stiftelsestilsynet (2024a).

Bergenin yliopiston laatimissa tutkimuksissa on raportoitu eri pelityyppejä pelanneiden osuus rahapelejä viimeisen 12 kuukauden aikana pelanneista. Tutkimuksissa on raportoitu erikseen myös muiden kuin Norjan yksinoikeustoimijoiden online-pelien pelaamisen yleisyyttä.<sup>140</sup> Nämä peliryhmäkohtaiset väestöosuudet on esitetty kuviossa 21. Vuonna 2022 noin neljä prosenttia norjalaisista oli pelannut jonkun muun kuin Norsk Tippingin tarjoamaa online-vedonlyöntiä. Järjestelmän ulkopuolisia online-kasinopelejä ja online-arpapelejä oli pelannut noin kaksi prosenttia väestöstä. Vuoden 2019 tutkimuksessa järjestelmän ulkopuolisen online-vedonlyönnin ja online-kasinopelien suosio oli jonkin verran vuoden 2022 tutkimusta korkeampi. Sen sijaan vuonna 2015 järjestelmän ulkopuolisten online-vedonlyöntipelien suosio oli vuotta 2022 matalampi ja järjestelmän

<sup>139</sup> Lotteri- og stiftelsestilsynet (2024), s. 24. Lotteri- og stiftelsestilsynet perustaa näkemyksensä siihen, että peliryhmäkohtaisissa offshore-pelaajien osuuksissa ei ole havaittavissa vastaavaa kasvua. Lotteri- og stiftelsestilsynet kiinnittää myös huomiota siihen, että Norsk Tippingin ja Norsk Rikstoton pelejä pelaavien väestöosuudessa esiintyy epä johdonmukaisuuksia.

<sup>140</sup> Bergenin yliopiston kyselytutkimusten vastausten perusteella ulkomaisten tarjoajien pelien pelaamisen väestöosuus olisi mahdollista laskea, jos käytössä olisi kyselytutkimusten raakadata. Raakadataa ei kuitenkaan pyynnöstä huolimatta saatu tämän selvityksen käyttöön. Peliryhmäkohtaisista väestöosuuksista ei ole mahdollista laskea kaikkien ulkomaisten pelien pelaamisen väestöosuutta, sillä vastaajat ovat voineet valita useita peliryhmiä ja raportoituihin väestöosuuksiin saattaa siten sisältyä samoja ihmisiä. Peliryhmäkohtaisista tiedoista voidaan päätellä, että järjestelmän ulkopuolisia pelejä pelanneiden väestöosuus on vähintään yhtä suuri kuin suosituimman järjestelmän ulkopuolisen peliryhmän pelejä pelanneiden väestöosuus. Järjestelmän ulkopuolisia pelejä pelanneiden väestöosuus voi kuitenkin olla tätä suurempi, jos on ihmisiä, jotka ovat pelanneet jotain muuta järjestelmän ulkopuolista peliä kuin suosituinta, mutteivat ole pelanneet suosituinta.

ulkopuolisten online-kasinopelien suosio korkeampi. Järjestelmän ulkopuolisten online-arpapelien suosio vaikuttaa Bergenin yliopiston tutkimusten valossa kasvaneen viime vuosina.

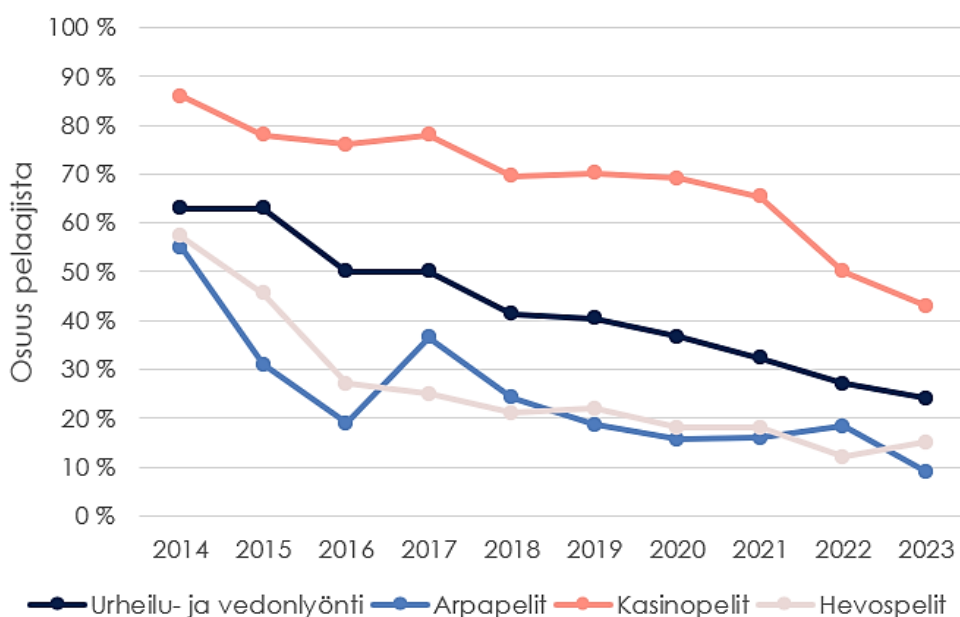


**Kuvio 21. Ulkomaisten peliyhtiöiden online-pelejä pelanneiden väestöosuus eri peliryhmissä Norjassa vuosina 2013–2022.**

Lähde: Pallesen ym. (2014), Pallesen ym. (2016), Pallesen ym. (2020) ja Pallesen ym. (2023).

Huomiot: Vuonna 2013 ei ole raportoitu erikseen ulkomaisten peliyhtiöiden pelejä pelanneiden osuutta muiden peliryhmien kuin vedonlyönnin osalta. Väestöosuudet on laskettu raporteissa ilmoitetuista pelaajaosuuksista kertomalla raportoitu pelaajaosuus niiden väestöosuudella, jotka olivat pelanneet rahapelejä kyselyä edeltäneen 12 kuukauden aikana. Rahapelejä viimeisen 12 kuukauden aikana pelanneiden osuus väestöstä oli vuoden 2013 kyselyssä 59,1 prosenttia, vuoden 2015 kyselyssä 57,9 prosenttia, vuoden 2019 kyselyssä 63,6 prosenttia ja vuoden 2022 kyselyssä 61,8 prosenttia.

Lotteri- og stiftelsestilsynet raportoi myös peliryhmäkohtaisia tietoja siitä, kuinka suuri osa kyseistä peliryhmää pelaavista henkilöistä on pelannut järjestelmän ulkopuolisia pelejä. Kysymys on kysytty viimeisen kolmen kuukauden aikana online-rahapelejä pelanneilta henkilöiltä. Kuviossa 22 nähdään, että vuonna 2023 yli 40 prosenttia kasinopelejä pelanneista oli pelannut järjestelmän ulkopuolisen tarjoajan pelejä. Puolestaan vedonlyöntipelejä pelanneista online-pelaajista noin 25 prosenttia oli pelannut järjestelmän ulkopuolisia pelejä vuonna 2023. Hevospelejä pelanneista noin 15 prosenttia ja arpapelejä pelanneista online-rahapelaajista noin 10 prosenttia oli pelannut järjestelmän ulkopuolisia pelejä. Järjestelmän ulkopuolisia pelejä pelanneiden osuus peliryhmän pelaajista on vähentynyt viime vuosina kaikissa peliryhmissä. Esimerkiksi vielä vuonna 2017 liki 80 prosenttia kasinopelejä pelaavista oli pelannut järjestelmän ulkopuolisia pelejä.

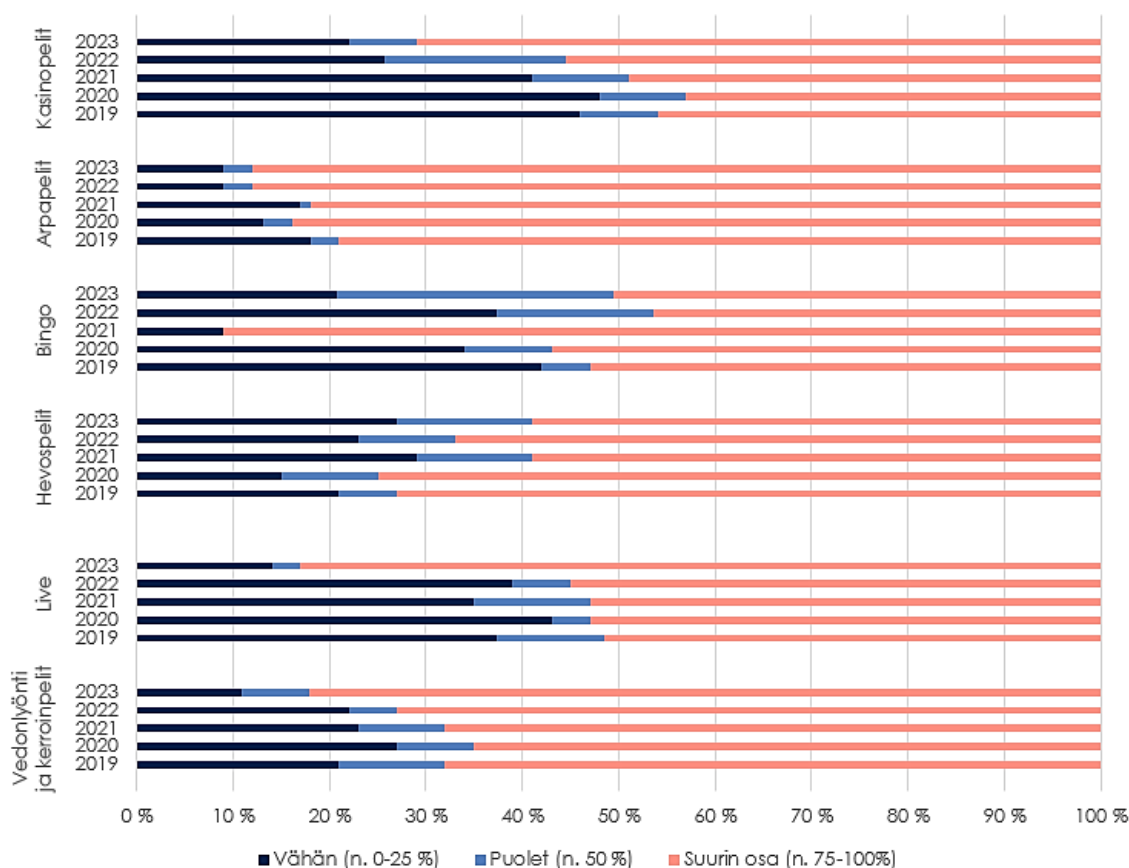


**Kuvio 22. Offshore-pelejä pelaavien osuus nettipelaajista eri peliryhmissä Norjassa vuosina 2014–2023.**

Lähde: Lotteri- og stiftelsestilsynetin aineisto.

Huomiot: Vastaajajoukkona online-pelejä viimeisen kolmen kuukauden aikana pelanneet.

Pallesen ym. (2024, s. 49) ovat raportoineet, kuinka paljon tiettyä peliryhmää pelanneet henkilöt ovat käyttäneet rahapeleihin rahaa kuluneen vuoden aikana. Heidän raporttimestaan tiedoista selviää, että yli 10 000 Norjan kruunulla (noin 850 euroa) vuodessa pelaavien osuus on korkeampi niissä väestöryhmissä, jotka pelaavat järjestelmän ulkopuolisia pelejä. Tämä voi viitata siihen, että järjestelmän ulkopuolisia pelejä pelataan suuremmilla summilla kuin järjestelmän sisäisiä pelejä. Lotteri- og stiftelsestilsynetin tiedot kuitenkin viittaisivat siihen, että aiempaa suurempi osa pelaajien käyttämästä rahasta on kohdistunut viime vuosina järjestelmän sisäiseen pelaamiseen. Kuviossa 23 on esitetty Lotteri- og stiftelsestilsynetin toimittamaan aineistoon perustuen, kuinka suuren osan pelaamisesta kohdistuu järjestelmän sisäiseen pelaamiseen eri peliryhmissä. Kuvioista nähdään, että niiden pelaajien osuus, jotka käyttävät suurimman osan pelaamiseen käytetystä rahasta onshore-pelityhtiöiden peleihin, on viime vuosina noussut selvästi liki kaikissa peliryhmissä. Ainostaan hevospelissä tällaisten pelaajien osuus vaikuttaa viime vuosina hiukan laskeneen.



**Kuvio 23. Osuus pelaajista jaoteltuna sen mukaan, kuinka suuren osan he käyttivät rahapeleihin käyttämästään rahasta onshore-peleihin eri peliryhmissä.**

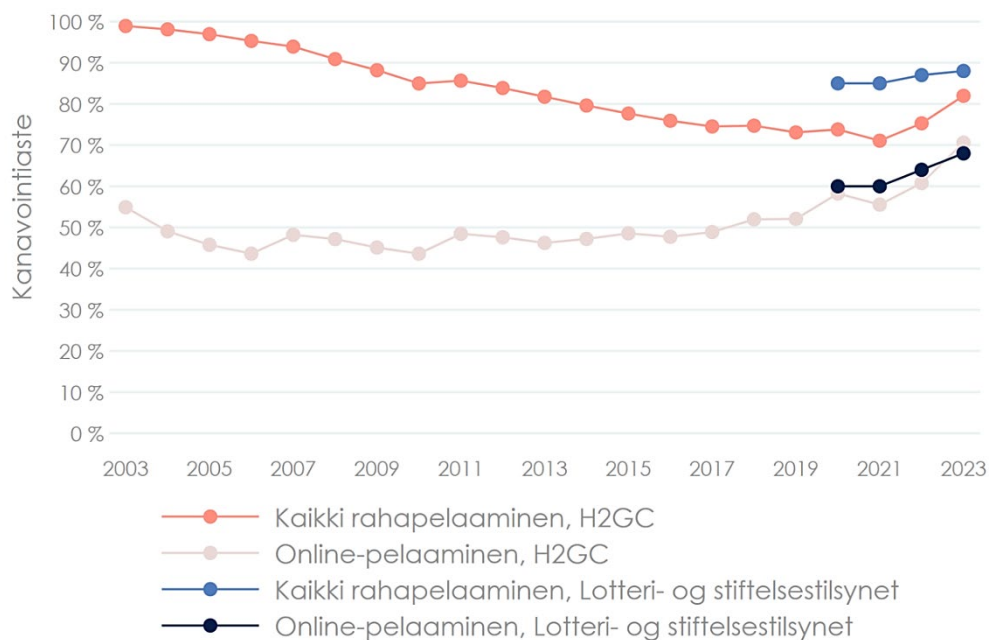
Lähde: Lotteri- ja stiftelsestilsynetin aineisto.

Huomiot: Vastaajajoukkona nettipelejä viimeisen kolmen kuukauden aikana pelanneet.

Kuviossa 24 kuvataan koko Norjan rahapelimarkkinan ja online-markkinan kanavointiastetta Lotteri- ja stiftelsestilsynetin ja H2GC:n laatimiin arvioihin pohjautuen. Lotteri- ja stiftelsestilsynet on julkaissut arvionsa offshore-markkinan koosta vuosilta 2020–2023. Lotteri- ja stiftelsestilsynet muodostaa arvionsa offshore-pelaamisen määrästä yhdistelemällä tietoja eri lähteistä. Arviot perustuvat sen teettämän väestökyselyn vastauksiin offshore-pelaamisen osuudesta yhdistettynä Norsk Tippingin ja Norsk Rikstoton vuotuisiin pelikatetietoihin, offshore-markkinan kokoa käsitteleviin lausuntoihin ja raportteihin, oletuksiin pelikatteen yleisestä kehityksestä, Betssonin ja Kindredin pohjoismaisiin pelikatelukuihin sekä Global Betting & Gaming Consultantsin (GBGC) ja H2GC:n arvioihin. H2GC arvion mukaan koko rahapelimarkkinan kanavointiasteen trendi on ollut pääosin laskeva vuosina 2003–2021. H2GC arvioi kanavointiasteen olleen noin 99 prosenttia vuonna 2003 ja enää 71 prosenttia vuonna 2021. Lotteri- ja stiftelsestilsynetin koko rahapelimarkkinan kanavointiastearviot ovat jonkin verran H2GC:n arvioita korkeammat, sillä sen arvioiden mukaan kanavointiaste on ollut selvästi yli 80 prosenttia koko 2020-luvun. Sekä Lotteri- ja stiftelsestilsynetin että H2GC:n arvioiden mukaan koko rahapelimarkkinan kanavointiaste on noussut vuoden 2021 jälkeen. Vuonna 2023 koko rahapelimarkkinan kanavointiaste oli Lotteri- ja stiftelsestilsynetin arvion mukaan 88 prosenttia ja H2GC:n arvion mukaan noin 82 prosenttia.

Online-rahapelaamisen kanavointiaste on hiljalleen noussut 2010-luvun alusta alkaen H2GC:n arvion mukaan. H2GC arvioi online-rahapelaamisen kanavointiasteen olleen liki

71 prosenttia vuonna 2023, kun se oli vielä vuonna 2010 noin 44 prosenttia. Lotteri- ja stiftelsestilsynetin arviot online-markkinan kanavointiasteesta ovat lähellä H2GC:n vuosien 2020–2023 arvioita.



**Kuvio 24. Norjan rahapelimarkkinan kanavointiasteen kehitys vuosina 2003–2023.**

Lähde: Lotteri- og stiftelsestilsynet (2021), Lotteri- og stiftelsestilsynet (2022), Lotteri- og stiftelsestilsynet (2023b), Lotteri- og stiftelsestilsynet (2024a) ja H2GC (2024).

### 3.3 Pelihaittojen yleisyyden kehitys

Rahapeliin aiheuttama riippuvuus ja peliongelma yksilölle ja yhteiskunnalle koituvat haitat ovat keskeinen syy säännellä rahapelimarkkinoiden toimintaa. Tästä syystä on olennaista pystyä myös mittaamaan, miten rahapelihaittojen yleisyys ja mittaluokka kehittyvät. Rahapeleistä aiheutuvat haitat ovat monitahoinen ilmiö, eikä niitä siten pysty kuvaamaan kattavasti yksittäisellä mittarilla. Ilmiön kuvaamiseen käytetäänkin tyypillisesti useita erilaisia aineistoja ja tunnuslukuja.

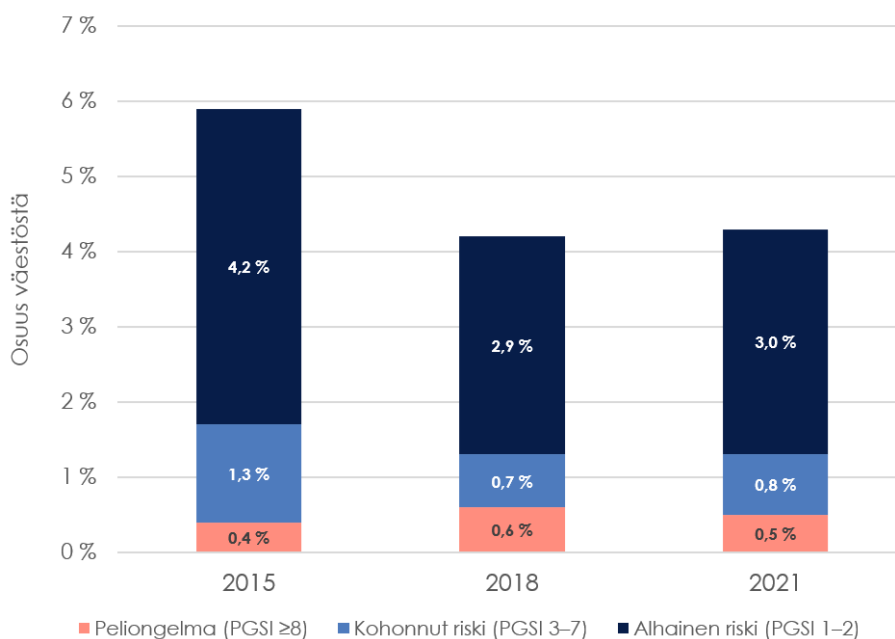
Tyypillinen seurattava mittari on rahapeliongelma kärsivien tai riskitasolla rahapelejä pelaavien osuus väestöstä. Rahapeliongelma ja riskitaso rahapelaamista kartoitetaan tyypillisesti erilaisilla kyselytutkimuksilla ja niihin perustuvilla pisteyksillä. Tyypillisesti käytettyjä ongelmamittareita ovat esimerkiksi South Oaks Gambling Screen (SOGS) ja Problem Gambling Severity Index (PGSI), jotka perustuvat samana pysyviin, rahapelikäyttäytymistä selvittäviin kysymyksiin ja niistä annettaviin pisteisiin. Osa kysyttävistä kysymyksistä liittyy pelaamisen aiheuttamiin tuntemuksiin (esim. syyllisyyden kokemus pelaamisesta) ja osa pelattuun määrään tai pelaamisesta koituviiin seurauksiin (esim. taloudelliset ongelmat). Rahapelihaittojen yleisyyttä väestössä voidaan arvioida myös esimerkiksi sen avulla, kuinka rahapeliongelmiin apua tarjoavien palvelujen yhteydenottomäärät tai rahapeliongelmiin liittyvien terveydenhuollon asiakaskäyntien määrät ovat kehittyneet. Tällaiset mittarit ovat kuitenkin ongelmallisia, sillä palvelujen käyttöön vaikuttaa palvelujen tarpeen ohella esimerkiksi niiden saatavuus ja niihin liittyvät mainoskampanjat. Viime aikoina peliongelmiin tunnistamisessa on hyödynnetty enenevässä määrin peliyhtiöiden pelaajadataa, joista saadaan parhaimmillaan tarkka kuva ihmisten peli-

käyttäytymisestä. Tällaisen datan haasteena on kuitenkin se, ettei sitä välttämättä saada kattavasti kaikilta yhtiöiltä, jolloin merkittävä osa pelaamisesta voi jäädä katveeseen.<sup>141</sup>

Seuraavassa kuvataan erityisesti väestökyselyihin ja pelihaitoista kärsivien tukipalvelujen tilastoihin perustuen, miten rahapelihaittojen yleisyys on viime vuosina kehittynyt Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa. Muita pelihaittoja kuvaavia aineistoja, kuten peliyhtiöiden pelaajadataa, ei ole ollut käytettävissä.

#### Ruotsi

Ruotsissa peliongelmiin yleisyyttä arvioidaan Swelogs-tutkimuksella. Swelogs-tutkimuksessa peliongelmiin yleisyyttä kartoitetaan PGSI-mittarilla. Vuosien 2015–2021 tutkimusten tulokset on esitetty kuviossa 26. Ongelmallisella tasolla pelaavien (peliongelma tai kohtalaisen riskin pelaaminen, PGSI-pisteet  $\geq 3$ ) väestöosuus laski hiukan vuodesta 2015 vuoteen 2018, mutta pysyi muuttumattomana 1,3 prosentissa vuodesta 2018 vuoteen 2021. Rahapeliongelmissa kärsivien (PGSI-pisteet  $\geq 8$ ) osuus väestöstä ei ole olennaisesti muuttunut vuosina 2015–2021. Kohonneen riskin (PGSI-pisteet 3–7) ja alhaisen riskin (PGSI-pisteet 1–2) tasolla pelaavien osuus väestöstä laski jonkin verran vuodesta 2015 vuoteen 2018, mutta vuosien 2018 ja 2021 välillä ei tapahtunut olennaisia muutoksia.<sup>142</sup>



**Kuvio 25. Rahapeliongelmiin yleisyyden kehitys Ruotsissa PGSI-mittarin perusteella vuosina 2015–2021.**

Lähde: Folkhälsomyndigheten (2022b).

Huomioit: Swelogs-tutkimus toteutettiin vuonna 2015 puhelinhaastatteluina ja postitettavilla lomakkeilla. Vuonna 2018 tutkimus toteutettiin verkkokyselynä, puhelinhaastatteluina ja postitettavilla lomakkeilla. Vuonna 2021 tutkimus toteutettiin verkkokyselynä ja postitettavilla lomakkeilla.

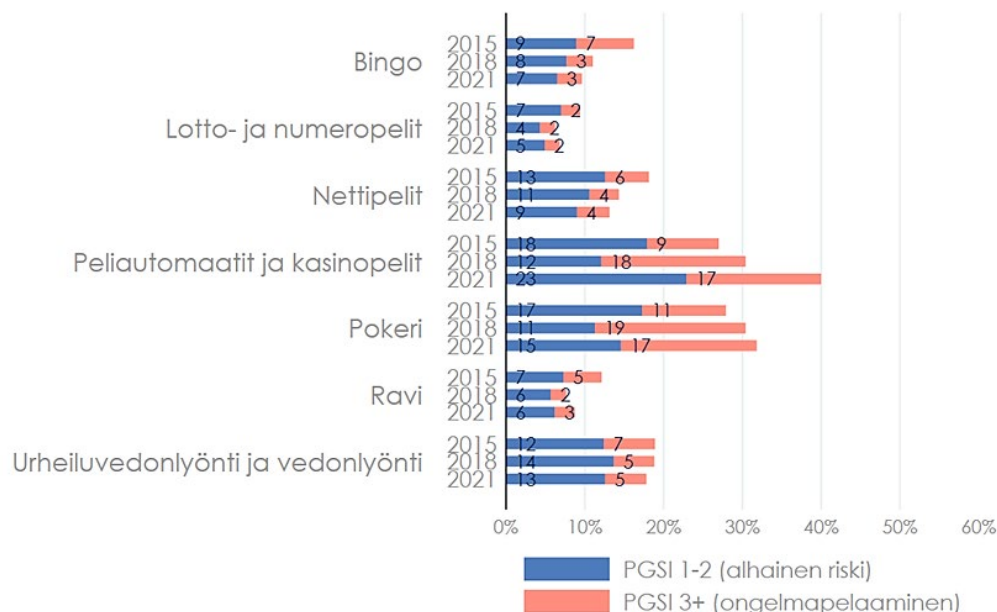
Swelogs-tutkimusten mukaan rahapeliongelmat ovat yleisempiä säännöllisesti automaatti- ja kasinopelejä tai pokeria pelaavilla kuin muita rahapelejä säännöllisesti pelaavilla. Silmiinpistävää on, että erityisesti alhaisen riskin (PGSI-pisteet 1–2) automaatti- ja

<sup>141</sup> Pelihaittojen mittaamisesta tarkemmin ks. esim. Raisamo (2021).

<sup>142</sup> Folkhälsomyndigheten (2022b), s. 4.



kasinopelien pelaaminen on lisääntynyt huomattavasti vuodesta 2018 vuoteen 2021. Muilta osin muutokset vuosien välillä ovat vähäisempiä. Rahapeliongelmiensa esiintyvyyttä säännöllisesti pelatun pelityypin mukaan jaoteltuna on kuvattu kuviossa 27.



**Kuvio 26. Rahapeliongelmissa kärsivien väestöosuus pelityypeittäin Ruotsissa vuosina 2015–2021.**

Lähde: Folkhälsomyndigheten (2016), Folkhälsomyndigheten (2021) ja Folkhälsomyndigheten (2023).  
Huomiot: Swelogs-tutkimus toteutettiin vuonna 2015 puhelinhaastatteluina ja postitettavilla lomakkeilla. Vuonna 2018 tutkimus toteutettiin verkkokyselynä, puhelinhaastatteluina ja postitettavilla lomakkeilla. Vuonna 2021 tutkimus toteutettiin verkkokyselynä ja postitettavilla lomakkeilla.

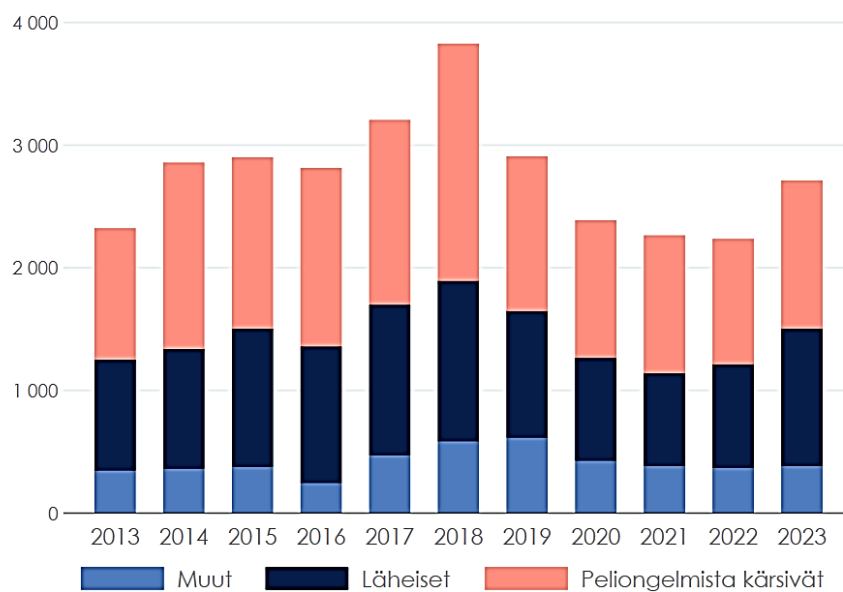
Kuviossa 27 on puolestaan kuvattu, miten yhteydenottomäärät Ruotsin rahapeliongelmissa kärsivien tukipalveluun, Stödlinjeniin, kehittyivät Ruotsissa vuosina 2013–2023. Erityisesti peliongelmissa kärsivien yhteydenottomäärä kasvoi selvästi vuodesta 2013 vuoteen 2018, jonka jälkeen yhteydenottomäärä laski vuoteen 2022 asti. Vuonna 2018 Stödlinjeniin tuli noin 1 900 peliongelmissa kärsivien yhteydenottoa, kun vuonna 2023 yhteydenottoja oli enää noin 1 200. Myös peliongelmaisten läheisten yhteydenotoissa voidaan havaita sama kehitys.<sup>143</sup> Tätä raporttia varten saatiin tarkempaa aineistoa yhteydenotoista vuodesta 2017 alkaen. Vuosina 2017–2023 online-kasinopelit oli yleisimmin mainittu ongelmapelaamisen pelityyppi niistä kontakteista, joissa pääasiallinen ongelmapelaamisen pelityyppi kerrottiin. Näistä kontakteista online-kasinopelit mainittiin 65 prosentissa kontakteista vuonna 2013 ja 48 prosentissa vuonna 2023. Yksi henkilö on voinut mainita useamman pääasiallinen ongelmapelaamisen tyyppiin.<sup>144</sup>

Tukipalvelun lisäksi Stödlinjenin internet-sivuilla voi tehdä testin omien pelitapojen kartoittamiseksi. Pelitestissä kysytään ongelmapelaamista kuvaavan PGSI-luokituksen laskemista varten tarvittavat kysymykset, viimeisen vuoden sisällä pelatut pelityypit sekä demografisia tietoja. Tätä raporttia varten oli käytettävissä aineistoa vuodesta 2015 alkaen. Omien pelitapojen selvittämistarkoituksella testin tehneiden määrä on kasvanut runsaasti. Vuonna 2015 testin teki vajaa tuhat ihmistä, kun vuonna 2023 testin tekijöitä oli

<sup>143</sup> Stödlinjen (2024).

<sup>144</sup> Stödlinjenin aineisto.

jo lähes 12 000. Vuosina 2015–2022 yleisimmin valitut pelityypit olivat online-kasinot ja -vedonlyönti. Testin tekijöistä 60–70 prosenttia vastasi pelanneensa vuosittain online-kasinopelejä ja 19–27 prosenttia online-vedonlyöntiä. Vastausten perusteella peliongelmiä (PGSI-pisteet  $\geq 8$ ) oli 70–81 prosentilla vastaajista vuosina 2015–2018 ja 46–51 prosentilla vuosina 2019–2023.<sup>145</sup> Vuosina 2019 testin tehneistä noin 18 prosentilla ei ollut peliongelmiä, noin 12 prosentilla oli alhainen riski ja noin 21 prosentilla kohonnut riski peliongelmiin.



**Kuvio 27. Yhteydenotot Stödlinjen-tukipalveluun vuosina 2013–2023.**

Lähde: Stödlinjen (2024).

### Tanska

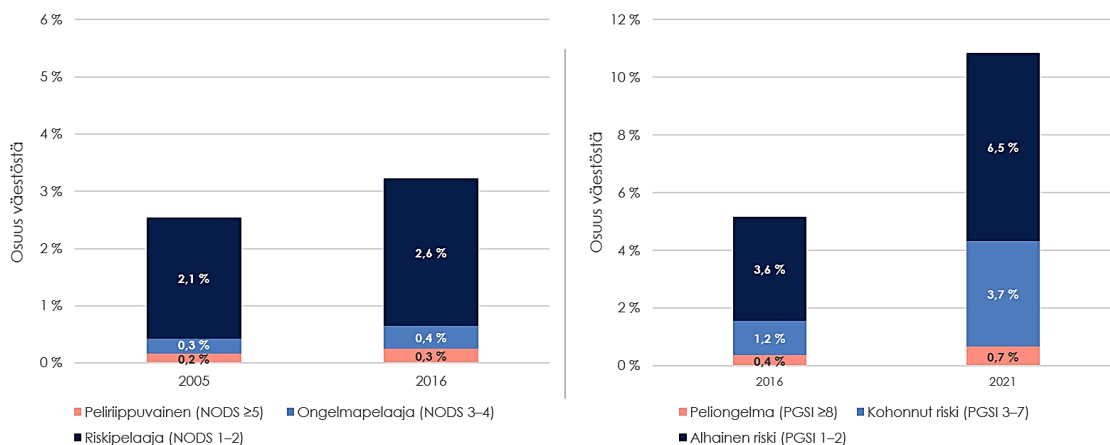
Tanskassa peliongelmiä yleisyyden arvioinnissa käytetyt mittarit ovat vaihdelleet. Vuonna 2005 peliongelmiä yleisyyttä selvitettiin National Opinion Research Center DSM Screen for Gambling Problems (NODS) -mittarilla, kun taas vuosina 2016 ja 2021 arviointi on perustunut PGSI-seulontatyökaluun. Vuodelle 2016 on kuitenkin löydettävissä myös NODS-mittariin perustuvat luvut.

Kuviossa 28 on esitetty peliongelmiä yleisyyttä tanskalaisväestössä Spillemyndighedenin toimeksiannosta toteutettujen kyselyjen pohjalta. Vuosien 2005 ja 2016 välillä vähintään jonkinasteisesta peliongelmistä kärsivien (NODS-pisteet  $> 0$ ) osuus väestöstä lisääntyi noin 2,5 prosentista noin 3,2 prosenttiin (ks. kuvion vasen puoli). Kasvusta valtaosa tuli riskipelaajien (NODS-pisteet 1–2) ryhmästä, vaikkakaan minkään yksittäisen ryhmän osuuden muutos ei ollut tilastollisesti merkitsevä.<sup>146</sup> Sen sijaan vuosina 2016–2021 peliongelmistä kärsivien määrä peräti kaksinkertaistui (ks. kuvion oikea puoli). Vuonna 2016 noin viisi prosenttia aikuisista tanskalaisista pelasi vähintään alhaisen riskin tasolla (PGSI-pisteet  $> 0$ ), kun vuonna 2021 tämä osuus oli noussut 10,9 prosenttiin. Sekä alhaisella (PGSI-

<sup>145</sup> Stödlinjenin aineisto.

<sup>146</sup> Fridberg & Birkelund (2016), s. 67.

pisteet 1–2) että kohonneella riskitasolla (PGSI-pisteet 3–7) pelaavien osuus on noussut kyselyjen välillä selvästi. Alhaisella riskitasolla pelanneiden osuus kasvoi 3,6 prosentista 6,5 prosenttiin ja kohonneella riskitasolla pelaavien osuus kasvoi 1,2 prosentista 3,7 prosenttiin vuosina 2016–2021. Peliongelmaista kärsiviä oli 0,4 prosenttia aikuisväestöstä vuonna 2016 ja 0,7 prosenttia vuonna 2021. Peliongelmaista kärsivien osuuden kasvu ei kuitenkaan ollut tilastollisesti merkitsevä. Kyseisen kyselytutkimuksen mukaan peliongelmaista kärsivät suosivat muita todennäköisemmin nettikasinoita ja netissä tapahtuvaa vedonlyöntiä.<sup>147</sup>



**Kuvio 28. Rahapeliongelmiä yleisyyden kehitys aikuisväestössä Tanskassa vuosina 2005, 2016 ja 2021.**

Lähde: Fridberg & Birkelund (2016), Ramboll (2022).

Huomiot: Vuonna 2005 Tanskassa peliongelmiä yleisyyttä mitattiin National Opinion Research Center DSM Screen for Gambling Problems (NODS) -mittarilla ja sen jälkeen siirryttiin Problem Gambling Severity Index (PGSI) -mittarin käyttöön. Fridberg ja Birkelund (2016, s. 67) ovat kuitenkin laskeneet NODS-pisteet myös vuoden 2016 kyselyn vastauksista. Vasemmanpuoleisessa kuvaajassa on esitetty vuosien 2005 ja 2016 vertailu NODS-mittarin perusteella. Oikeanpuoleisessa kuvassa on puolestaan esitetty vuosien 2016 ja 2021 vertailu PGSI-mittarilla.

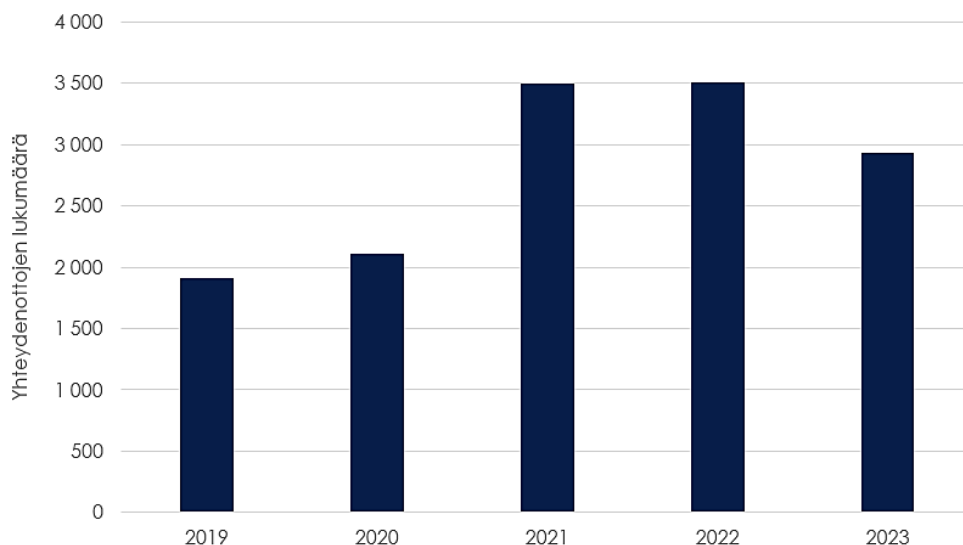
Ramboll (2022) on kartoittanut 12–17-vuotiaiden lasten ja nuorten peliongelmiä yleisyyttä vuonna 2021 teettämällään kyselytutkimuksella. PGSI-luokitukseen perustuneen tutkimuksen perusteella kuusi prosenttia 12–17-vuotiaista pelaa vähintään alhaisella riskitasolla, vaikka uhkapelaaminen on kiellettyä alle 18-vuotiailta. Tutkimuksen perusteella noin 0,6 prosentilla 12–17-vuotiaista on vakavia peliongelmiä. Peliongelmaista kärsivät lapset ja nuoret ovat muihin lapsiin ja nuoriin verrattuna yleisemmin poikia ja on tyyppisempää, etteivät heidän vanhempansa osallistu työmarkkinoille. Suosituimmat uhkapelityypit peliongelmaista kärsivien lasten ja nuorten keskuudessa ovat vedonlyöntiä netissä ja nettikasinoita.<sup>148</sup>

Tanskan peliongelmaista kärsivien tukipalveluun, StopSpilletiin, tulleista yhteydenotoista oli tätä raporttia varten käytettävissä aineistoa vain vuodesta 2019 alkaen. Yhteydenottomäärien kehitys on kuvattu kuviossa 29. Yhteydenottomäärät olivat selvästi korkeammat vuosina 2021–2023 kuin vuosina 2019 ja 2020. Niistä yhteydenottajista, jotka kertoivat pääasiassa käyttämänsä pelityypin, valtaosa kertoi pelaavansa tyyppisesti online-rahapelejä. Vuosina 2019–2023 pääasiassa pelityypin kertoneista yhteydenottajista 72 prosenttia mainitsi pelaavansa tyyppisesti online-vedonlyöntiä, -kasinopelejä tai -pokeria.

<sup>147</sup> Ramboll (2022), s. 18.

<sup>148</sup> Ramboll (2022), s. 3.

Pääasiallisesti online-pelejä pelaavien osuus on ollut kyseisellä ajanjaksolla kasvussa. Vuonna 2023 jo 78 prosenttia mainitsi pääasialliseksi pelikanavakseen online-pelit.

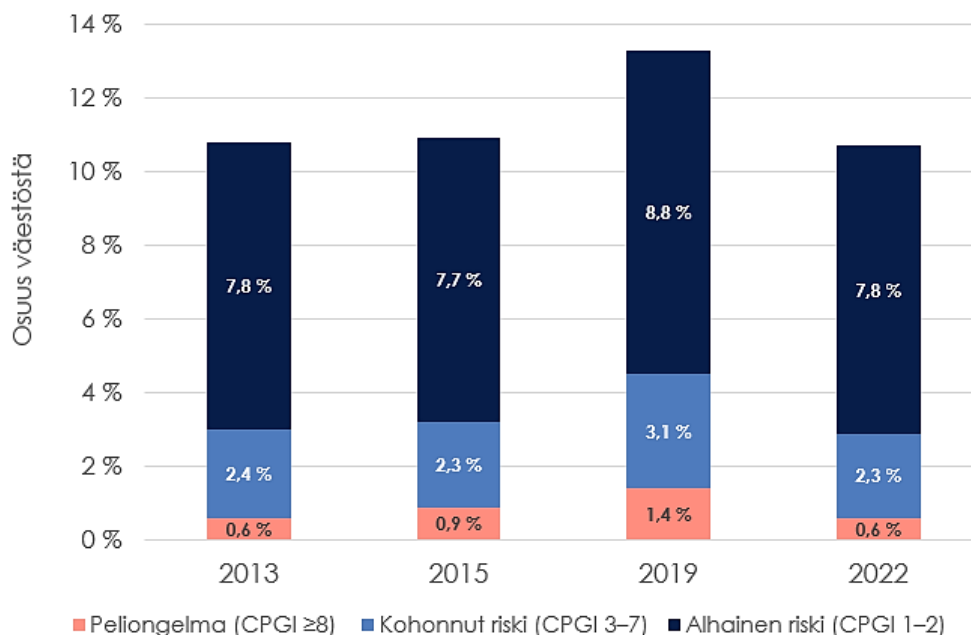


**Kuvio 29. StopSpillettiin tulleiden yhteydenottojen lukumäärä vuosina 2019–2023.**

Lähde: Spillemyndighedenin aineisto.

### Norja

Norjassa peliongelmiin yleisyyttä arvioidaan CPGI-mittarilla, joka on PGSI-mittaria laajempi versio. Kuviossa 30 kuvataan Bergenin yliopiston toteuttamien kyselytutkimusten tulosten pohjalta, miten peliongelmiin yleisyys on kehittynyt vuosina 2013–2022. Vuonna 2022 noin 11 prosenttia 16–74-vuotiaista norjalaisista pelasi vähintään alhaisen riskin tasolla (CPGI-pisteet >0). Noin kahdeksan prosenttia pelasi alhaisen riskin tasolla (CPGI-pisteet 1–2), noin kaksi prosenttia kohonneen riskin tasolla (CPGI-pisteet 3–7) ja 0,6 prosentilla oli peliongelma (CPGI ≥8). Peliongelmistä kärsivien määrä on pysynyt suhteellisen vakaana tutkimusten välillä. Vuodesta 2015 vuoteen 2019 ongelmapelaaminen yleistyi kaikilla riskitasoilla, mutta vuoden 2022 väestöosuudet laskivat taas vuosien 2013 ja 2015 tasolle.



**Kuvio 30. Rahapeliongelmien yleisyyden kehitys Norjassa CPGI-mittarin perusteella vuosina 2013–2022.**

Lähde: Pallesen ym. (2014), Pallesen ym. (2016), Pallesen ym. (2020) ja Pallesen ym. (2023).

Huomiot: Vuonna 2022 vastaajajoukko koostui 16–65-vuotiaista, muina vuosina 16–74-vuotiaista.

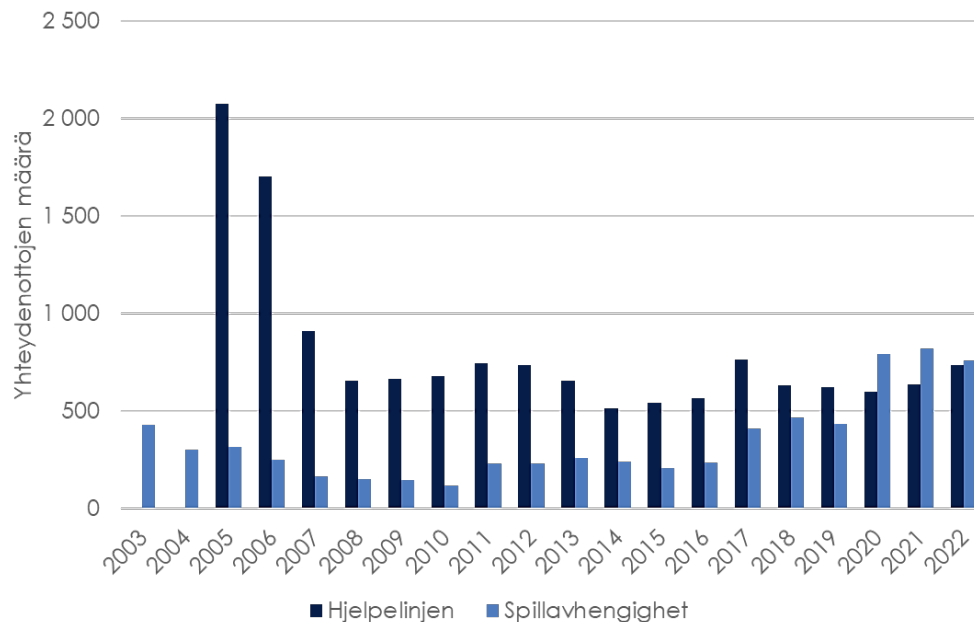
Norjassa rahapeliongelmat ovat yleisempiä miesten kuin naisten keskuudessa. Vuonna 2022 noin kahdeksan prosenttia naisista pelasi vähintään alhaisen riskin tasolla, kun miehillä tämä osuus oli noin 14 prosenttia. Vuonna 2022 naisista kuusi ja miehistä yhdeksän prosenttia pelasi alhaisen riskin tasolla ja naisista prosentti ja miehistä kolme prosenttia pelasi kohonneen riskin tasolla. Naisista 0,2 ja miehistä 0,9 prosenttia luokiteltiin peliongelmaisiksi. Ikäryhmittäin tarkasteltuna rahapeliongelmat ovat yleisimpiä 16–35-vuotiaiden keskuudessa ja eri riskitasoilla pelaavien väestöosuudet laskevat, kun siirrytään vanhempiin ikäluokkiin.<sup>149</sup>

Kuviossa 31 on esitetty peliongelmistä kärsiville tarkoitettujen tukipalveluille, Hjälpelinjenille ja Spillavhengighetille, tulleiden yhteydenottojen määrä vuosina 2003–2022. Hjälpelinjen on peliongelmistä kärsiville tarkoitettu puhelinpalvelu ja Spillavhengighet tarjoaa peliriippuvuudesta kärsiville muun muassa auttavaa puhelinta, vertaisryhmätapaamisia ja apua velkaongelmiin. Kuviossa nähdään, että Hjälpelinjenille tulleet yhteydenotot vähenivät merkittävästi vuoden 2005 jälkeen<sup>150</sup> ja ovat pysyneet vuodesta 2008 alkaen suhteellisen samalla tasolla, pientä vuotuista vaihtelua lukuun ottamatta. Myös Spillavhengighetille tulleet yhteydenotot vähenivät 2000-luvun alkupuolella, mutta toisin kuin Hjälpelinjenin yhteydenotot, kääntyivät Spillavhengighetille tulleet yhteydenotot

<sup>149</sup> Pallesen ym. (2023).

<sup>150</sup> Vuodesta 2007 lähtien rahapeliautomaattipelien tarjonnasta tuli Norsk Tippingin yksinoikeus. Sitä ennen niitä oli saanut olla vapaasti esimerkiksi kaupoissa, ravintoloissa ja huoltoasemilla. Uudistuksen myötä kaikki vanhat automaattit poistettiin ja Norsk Tipping alkoi hiljalleen tuoda uusia, ominaisuuksiltaan vähemmän koukuttavia automaatteja tarjolle vuodesta 2008 alkaen. Automaattien määrä väheni kyseisinä vuosina merkittävästi. Asiasta tarkemmin ks. esim. Rossow, Hansen & Storvoll (2013), s. 319.

selvään kasvuun 2010-luvun puolivälissä. Yhteydenottojen määrä suunnilleen nelinkertaistui vuosina 2015–2021. Pallesen ym. (2023, s. 31) ovat arvioineet, että yhteydenottojen määrän kasvua selittää palvelun tunnettuuden parantuminen, niiden lisääntynyt markkinointi ja palvelujen saatavuuden paraneminen.



**Kuvio 31. Peliongelmistä kärsivien tukipalveluille tulleiden yhteydenottojen määrän kehitys Norjassa vuosina 2003–2022.**

Lähde: Pallesen ym. (2023), s. 31–32.

### 3.4 Valtion rahapelitulojen kehitys

Kuten edellä on todettu, rahapeliin tarjonta on useissa maissa nähty keinona kerätä valtiolle rahaa tai rahoittaa kulttuurin ja urheilun kaltaisia tärkeitä asioita. Siten valtion rahapelimarkkinalta keräämät tulot voidaan nähdä yhtenä järjestelmän toimintaa kuvaavana mittarina. Valtion tulot rahapelimarkkinalta voivat koostua esimerkiksi sen omistaman peliyhtiön osingoista tai muussa muodossa tuloutetusta voitosta, verotuksen avulla saatavista tuloista taikka peliyhtiöiltä perityistä maksuista. Tuloja voi kertyä myös esimerkiksi peliyhtiöiden maksamista yhteisöveroista.

Vaikka valtion tulot rahapelimarkkinalta voidaan laskea yksinkertaisesti laskemalla yhteen valtion omistamien peliyhtiöiden tulouttama voitto sekä peliyhtiöiden maksamat verot ja maksut, ei rahapeliin tarjonnan vaikutusta julkiseen talouteen voi arvioida näin suoraviivaisesti. Rahapeleihin kohdistuva kulutus on pois ihmisten muusta kulutuksesta, josta maksettaisiin arvonlisävero ja mahdollisesti muita kulutusveroja sekä mahdollisesti myös yhteisöveroja. Valtionyhtiöihin sidottu pääoma voitaisiin puolestaan sijoittaa johonkin muuhun kohteeseen ja myös tätä kautta voitaisiin saada tuloja valtiolle. Myös rahapelihaittojen hoitoon käytetään merkittävä määrä julkisia varoja ja rahapeliiriippuvuus voi johtaa alentuneeseen työkykyyn ja vaikuttaa sitä kautta julkiseen talouteen. Rahapeliin tarjoamisen vaikutusta julkiseen talouteen ei siten ole mahdollista selvittää suoraviivaisesti tarkastelemalla yhtiöiden tilinpäätöksiä ja tietoja maksetuista veroista.

Tässä alaluvussa tarkastellaan Ruotsin, Tanskan ja Norjan rahapelimarkkinoilta keräämien tulojen kehitystä. Tarkastelussa huomioidaan vain valtionyhtiöiden tuloutus ja peli-

yhtiöiden maksamat verot. Peliyhtiöiden maksamat lisenssimaksut kattavat Ruotsissa ja Tanskassa lähinnä valvonnasta aiheutuvat kustannukset, joten niiden vaikutus julkiseen talouteen on vähäinen. Rahapelien tarjonnan laajempien julkistaloudellisten vaikutusten kuvailu ei ole ollut tämän katsauksen puitteissa mahdollista.

### Ruotsi

Ruotsissa valtion rahapelitulot koostuvat lisenssijärjestelmässä arpajaisverosta, valtion-yhtiö Svenska Spelin maksamista osingoista ja rahapeliyhtiöiden maksamista yhteisö-veroista. Ennen lisenssijärjestelmää tulot koostuivat arpajaisveroa vastaavasta lotto-verosta, Svenska Spelin osingoista ja yhteisöveroista, jota maksoivat pääasiassa ravintolakasinot. Järjestelmä uudistuksen jälkeen eri tulolähteiden suhde on muuttunut merkittävästi.

Kuviossa 32 kuvataan Ruotsin valtion rahapelitulojen kehitystä vuosina 2010–2023. Vuosina 2010–2018 valtion rahapelitulot olivat noin 530–580 miljoonaa euroa. Vuonna 2019 rahapelitulot olivat noin 390 miljoonaa euroa, vuonna 2021 noin 650 miljoonaa euroa ja vuonna 2023 noin 580 miljoonaa euroa. Vaihtelu rahapelituloissa vuosina 2019–2021 johtui pääasiassa Svenska Spelin osingonjakoon liittyvistä muutoksista. Svenska Spelin osinkojen maksussa oli merkittävää vaihtelua koronapandemiaan liittyvistä syistä. Vuonna 2020 päätettiin, ettei Svenska Spel jaa osinkoa vuodelta 2019 koronapandemiaan liittyvien epävarmuuksien takia<sup>151</sup>. Vuonna 2020 ja 2021 maksettiin vuoden 2019 aikana jakamatta jääneitä osinkoja, jolloin Svenska Spelin jakamat osingot olivat suuremmat kuin yhtiön tulos. Osingonjakopolitiikan epätasaisuuden tasoittamiseksi kuviossa 35 on esitetty valtion rahapelitulojen kehitys myös siten, että laskennassa on käytetty Svenska Spelin osinkojen sijaan Svenska Spelin voittoja. Kun tarkastellaan tasoitettuja lukuja, huomataan valtion rahapelitulojen pysyneen suhteellisen samoina ennen ja jälkeen järjestelmä uudistuksen.

Yleisesti ottaen Svenska Spelin tuloutuksen osuus Ruotsin rahapelimarkkinalta keräämistä tuloista on vähentynyt uudistuksen jälkeen merkittävästi, mikä selittyy yhtiön markkinaosuuden selvällä laskulla. Vuonna 2018 Svenska Spelin markkinaosuus oli 37 prosenttia koko rahapelimarkkinalla ja 52 prosenttia onshore-markkinalla. Vuonna 2023 Svenska Spelin markkinaosuus oli 27 prosenttia koko rahapelimarkkinalla ja enää 29 prosenttia onshore-markkinalla.

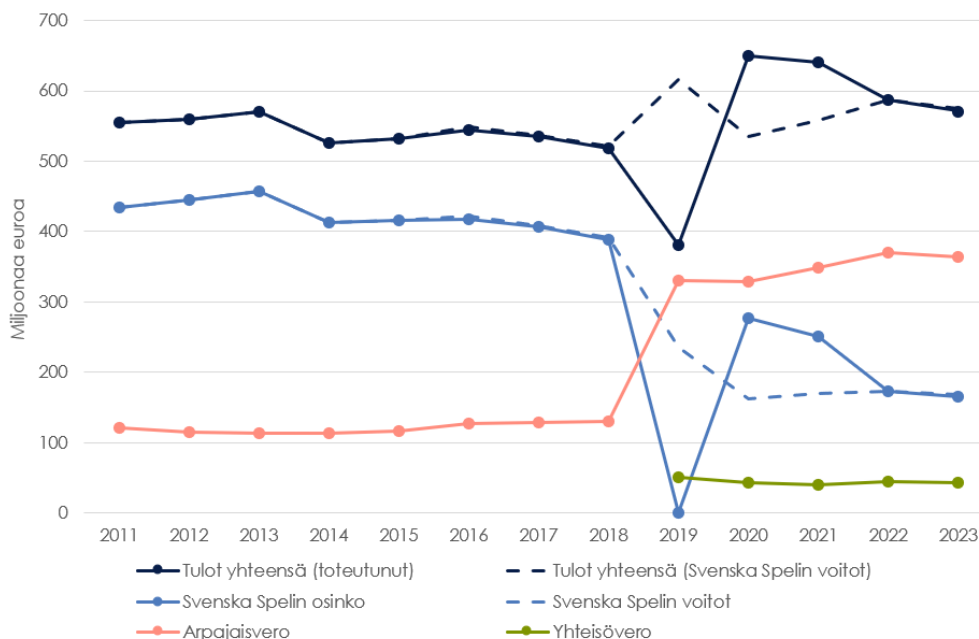
Arpajaisveroista saadut tulot ovat lisääntyneet merkittävästi lisenssijärjestelmän käyttöönoton jälkeen. Vuonna 2018 arpajaisveroa vastaavan lottoveron kertymä oli noin 130 miljoonaa euroa. Lisenssijärjestelmään siirtymisen jälkeen verotulot ovat kasvaneet yli 300 miljoonaan euroon. Vuonna 2023 arpajaisverokertymä oli noin 370 miljoonaa euroa. Merkittävä syy verotulojen kasvuun on Svenska Spelin sekä muiden lisenssijärjestelmässä toimivien rahapeliyhtiöiden arpajaisverovelvollisuus lisenssijärjestelmässä. Ennen lisenssijärjestelmää Svenska Spel oli vapautettu lottoverosta. ATG:n osalta arpajaisverokanta alentui 18 prosenttiin kun ennen lisenssijärjestelmää se oli 35 prosenttia pelikatteesta.

Ennen lisenssijärjestelmä uudistusta Svenska Spel, ATG ja voittoa tavoittelemattomat järjestöt eivät maksaneet yhteisöveroa rahapeli toimintaan liittyvistä voitoista. Ennen lisenssijärjestelmän käyttöönottoa valtion yhteisöverotulot olivat noin 1,2 miljoonaa euroa vuodessa ja tulivat pääosin ravintolakasinoilta. Lisenssijärjestelmän käyttöönoton jälkeen valtion rahapeliyhtiöiden yhteisöveron kokonaistulot ovat olleet noin 40–50 miljoonaa

---

<sup>151</sup> Svenska Spel (2021), s. 5.

euroa vuodessa. Muut yhtiöt kuin Svenska Spel ja ATG eivät ole juurikaan maksaneet yhteisöveroa. Muiden yhtiöiden maksamat yhteisöverot olivat Ruotsin veroviraston mukaan noin 350 000 euroa vuonna 2019 ja vajaa 200 000 euroa vuonna 2020. Yhteisöveroja on maksanut noin 45 yritystä.



**Kuvio 32. Valtion rahapelitulojen kehitys Ruotsissa vuosina 2010–2023.**

Lähde: Spelinspektionenin aineisto, Statskontoret (2022), Svenska Spelin vuosiraportit vuosilta 2011–2024 (saatavilla osoitteessa <https://om.svenskaspel.se/tag/arsredovisning/>) ja ATG vuosiraportit vuosilta 2020–2024 (saatavilla osoitteessa <https://omatg.se/finansiella-rapporter/>).

Huomio: Vuoteen 2020 asti yhteisövero oli 22 prosenttia ja vuodesta 2021 eteenpäin 20,6 prosenttia. Muiden yhtiöiden kuin ATG:n tai Svenska Spelin maksamista yhteisöveroista ei ole saatu tarkkaa aineistoa vuoden 2020 jälkeen. Vuosina 2021–2023 muiden yhtiöiden maksaman yhteisöveron summana on Statskontoretin (2022) tapaan käytetty vuoden 2020 summaa (noin 175 000 euroa).

Vuonna 2023 Ruotsin valtion keräämät tulot vastasivat 22 prosenttia koko rahapelimarkkinan pelikatteesta ja 24 prosenttia järjestelmän sisäisen pelaamisen pelikatteesta. Valtiolle tuloutui 2010-luvulla ennen lisensijärjestelmään siirtymistä tasaisesti noin 35 prosentin onshore-markkinan pelikatteesta. Lisensijärjestelmään siirtymisen jälkeen osuus laski ensin 31 prosenttiin vuonna 2019 ja on sen jälkeen tasaantunut noin 25 prosentin tuntumaan 2020-luvulla. Valtiolle tuloutuva osuus kaikesta ruotsalaisten rahapelaamisesta laski 2010-luvulla noin 31 prosentista 25 prosenttiin ennen lisensijärjestelmään siirtymistä. Lisensijärjestelmän käyttöönottovuonna valtiolle tuloutui noin 28 prosenttia kaikesta ruotsalaisten rahapelaamiseen käyttämästä rahasta. Osuus on sittemmin laskenut.

#### Tanska

Tanskassa valtion rahapelitulot koostuvat rahapeliyhtiöiden maksamista arpajaisverosta ja yhteisöveroista sekä valtio-omistaisen Danske Spilin tuloutuksesta. Kuviossa 33 on kuvattu arvio siitä, miten Tanskan valtion rahapelitulot ovat kehittyneet vuosina 2007–2023. Käytössämme ei ole ollut kattavia tietoja rahapelimarkkinalta Tanskan valtiolle kertyneistä tuloista, joten olemme joutuneet tekemään niistä arvioita erityisesti Danske Spilin vuosiraporttien ja Spillemyndighedenin raporttien pelikatetietojen perusteella. Tanskan veroviranomaiselta, Skattestyrelseniltä, saatiin tiedot maksetuista arpajaisverosta vuosilta 2019–2023.

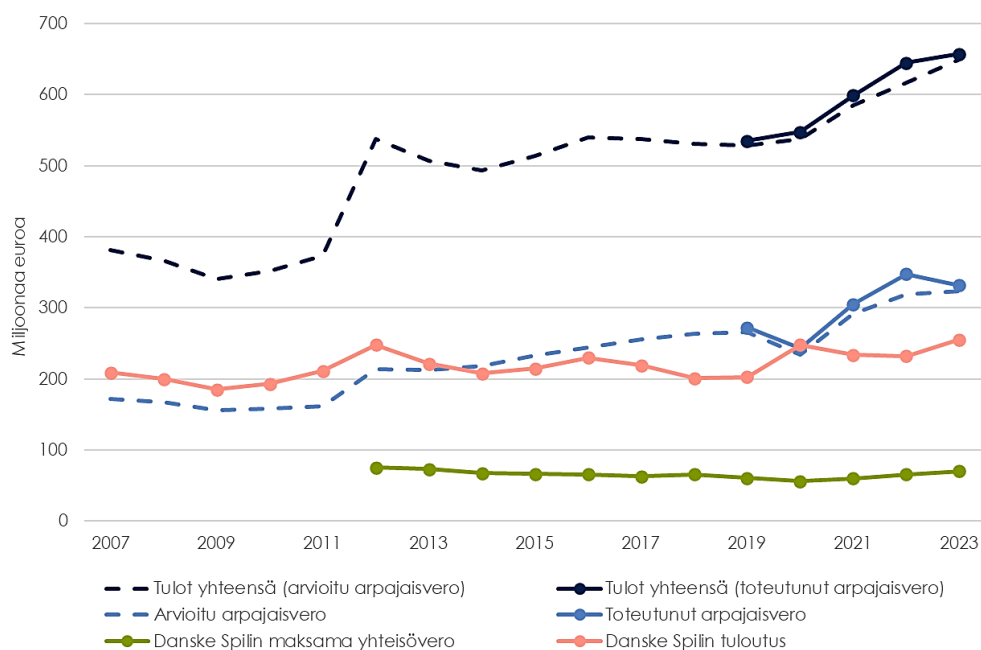


Pelikatetiedoista arvioidun arpajaisveron määrän perusteella Tanskan valtion rahapelitulot olivat ennen lisenssijärjestelmään siirtymistä vuosina 2007–2011 noin 340–380 miljoonaa euroa. Lisenssijärjestelmään siirtymisen jälkeen tulot kasvoivat yli 500 miljoonaan ja pysyivät suunnilleen sillä tasolla vuoteen 2020 asti. Vuosina 2021–2023 valtion tulot kasvoivat ja olivat vuonna 2023 noin 660 miljoonaa euroa. Kokonaistulojen kasvu johtuu pääasiassa arpajaisveron nostosta ja siitä seuranneesta arpajaisverokertymän kasvusta.

Arviomme mukaan Tanskan arpajaisverokertymä kasvoi vuosien 2007–2011 noin 160 miljoonasta eurosta reiluun 210 miljoonaan euroon vuonna 2012. Sen jälkeen kerätyn arpajaisveron määrä kasvoi arviomme mukaan tasaisesti vuoteen 2019 asti, jolloin arpajaisveroja maksettiin noin 270 miljoonaa euroa. Vuonna 2020 arpajaisverokertymä hiukan väheni, mutta on sen jälkeen taas kasvanut. Vuonna 2023 arpajaisvero maksettiin yhteensä noin 332 miljoonaa euroa. Vuodesta 2019 tiedot arpajaisverokertymästä perustuvat Skattestyrelseniltä saatuihin tietoihin. Ennen vuotta 2012 arvio perustuu Danske Spilin maksamaan arpajaisveroon. Muista kuin Danske Spilin peleistä, esimerkiksi ravintoloiden peliautomaateista, maksetuista arpajaisveroista ei ole tietoa ennen vuotta 2012, eikä nämä siinä sisälly arvioihin. Vuodesta 2012 eteenpäin arvioitu arpajaisverojen määrä perustuu Spillemyndighedensin raportointiin pelikatteisiin peliryhmittäin sekä peliryhmien arpajaisveroprosentteihin. Lottopelien jakautuminen kansalliseen lottoon ja muihin lottopeleihin on arvioitu vuoden 2019–2023 tietojen perusteella. Vuodesta 2019 eteenpäin arvioidun arpajaisveron määrän kehitys myötäilee toteutuneen arpajaisveron määrän kehitystä, mutta arviot ovat hiukan toteutuneita veroja alhaisemmat. Alhaisempaa arviota selittää erityisesti arpajaisveron lisäveroprosentit, joita maksetaan tiettyjen pelikaterajojen ylittyessä. Koska tiedossamme ei ole ollut yhtiökohtaisia pelikatetietoja, lisäveroprosentteja ei ole pystytty huomioimaan.

Danske Spil tuli yhteisöverovelvolliseksi vuonna 2012 lisenssijärjestelmään siirryttäessä. Kuviossa esitetty yhteisöveron määrä perustuu Danske Spilin maksamaan yhteisöveroon. Danske Spil on maksanut yhteisöveroa vuosittain noin 55–75 miljoonaa euroa. Emme ole saaneet tietoa muiden peliyhtiöiden maksamista yhteisöveroista.

Danske Spil tuloutti valtiolle ennen lisenssijärjestelmään siirtymistä vuosittain noin 200 miljoonaa euroa. Vuonna 2012 tuloutus kasvoi 250 miljoonaan euroon, mutta palasi tämän jälkeen noin 200 miljoonaan euroon. Danske Spilin tuloutus kasvoi 2020-luvun vaihteessa ja on ollut viime vuosina noin 230–255 miljoonaa euroa vuodessa. Se, ettei Danske Spilin tuloutus ole laskenut, selittyy sillä, että se on onnistunut säilyttämään kohtuullisen korkean markkinaosuuden. Danske Spilin pelikatteiden osuus Tanskan koko rahapelimarkkinan pelikatteesta oli 53 prosenttia ja onshore-markkinan pelikatteesta 64 prosenttia vuonna 2011. Lisenssijärjestelmään siirtymisen jälkeen Danske Spilin markkinaosuus hiljalleen laski, mutta on tasaantunut viimeisen parin vuoden aikana. Vuonna 2023 Danske Spilin pelikatteiden osuus koko rahapelimarkkinan pelikatteesta oli 46 prosenttia ja onshore-markkinan pelikatteesta 49 prosenttia.



**Kuvio 33. Valtion rahapelitulojen kehitys Tanskassa vuosina 2007–2023.**

Lähde: Danska Spil (2012, 2013 ja 2014), Danske Spilin vuosiraportit vuosilta 2014–2023 (saatavilla osoitteessa <https://danskespil.dk/om/koncern/rapporter>), Spillemyndigheden (2024f), Skattestyrelsenin aineisto.

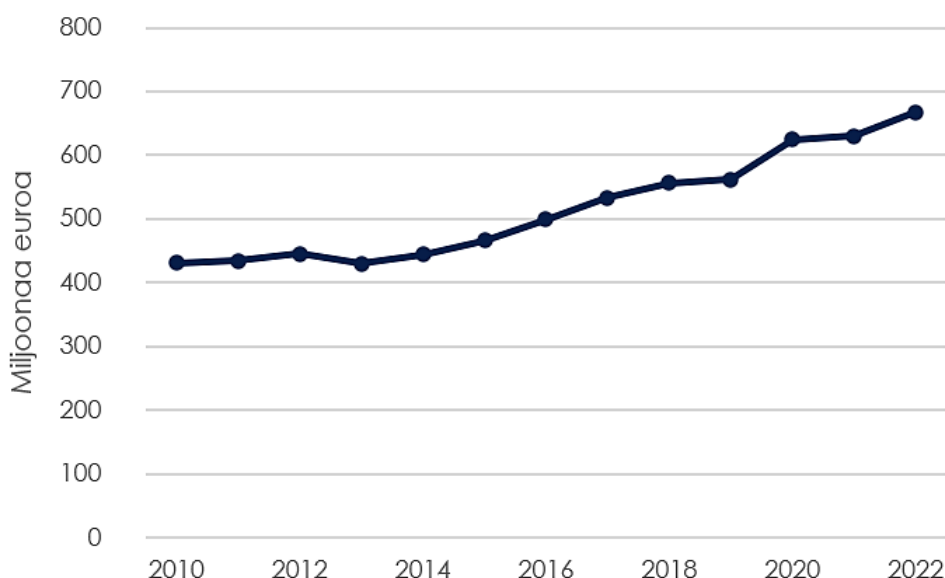
Huomiot: Vuosien 2007–2011 arvioitu arpajaisvero perustuu Danske Spilin maksamaan arpajaisveroon. Vuosien 2012–2023 arviot perustuvat Spillemyndighedens raportoimiin onshore-markkinan pelikatetietoihin sekä eri peliryhmien arpajaisveroprosentteihin. Lottopelien osalta on arvioitu, että 70 prosenttia pelikatteesta muodostuu kansallisesta lotosta ja 30 prosenttia muista lottopeleistä.

Vuonna 2023 Tanskan valtion keräämät tulot vastasivat noin 45 prosenttia koko rahapelimarkkinan pelikatteesta ja noin 50 prosenttia järjestelmän sisäisen pelaamisen pelikatteesta. Osuus on ollut viime vuosina kasvussa, mikä selittyy arpajaisveron korotuksella. Esimerkiksi vuonna 2019 valtion keräämät tulot olivat noin 38 prosenttia koko rahapelimarkkinan pelikatteesta ja noin 40 prosenttia järjestelmän sisäisen pelaamisen pelikatteesta.

### Norja

Norjassa rahapelitulot eivät päädy valtion budjettiin, vaan yksinoikeusjärjestelmässä toimivien yhtiöiden voitot jaetaan suoraan avustuskohteille. Rahapeliyhtiöiden tuottamasta ylijäämästä jaetaan 6,4 prosenttia pelihaittoja ehkäisevään työhön. Jäljelle jäävästä ylijäämästä 64 prosenttia jaetaan urheilutoiminnalle, 18 prosenttia kulttuuritoiminnalle ja 18 prosenttia yleishyödyllisiin ja humanitaarisiin tarkoituksiin. Kuviossa 34 kuvataan jaettujen avustusten euromääräistä kehitystä. Vuonna 2022 avustuksia jaettiin noin 700 miljoonalla eurolla. Summa on vuodesta 2012 lähtien tasaisesti kasvanut.

Avustusten osuus järjestelmän sisäisestä pelikatteesta pysytteli hieman alle 60 prosentissa vuosina 2010–2016, jonka jälkeen osuus kasvoi ensin 62 prosenttiin 2010-luvun lopussa ja edelleen 66 prosenttiin 2020-luvulla. Avustusten osuus kaikesta norjalaisten rahapelaamisesta puolestaan laski 50 prosentista 43 prosenttiin vuosina 2010–2016, mutta kääntyi sen jälkeen nousuun. Vuonna 2022 noin puolet norjalaisten rahapeleihin käyttämästä rahasta tuloutui avustuskohteille.



**Kuvio 34. Norjan rahapeliyhtiöiden ylijäämästä maksettujen avustusten kehitys vuosina 2010–2022.**

Lähde: Norske Pengespel -raportit vuosilta 2010–2023. Saatavilla osoitteista <https://lottstift.no/rapportar-og-publikasjonar/> ja <https://lottstift.no/opne-data/>.

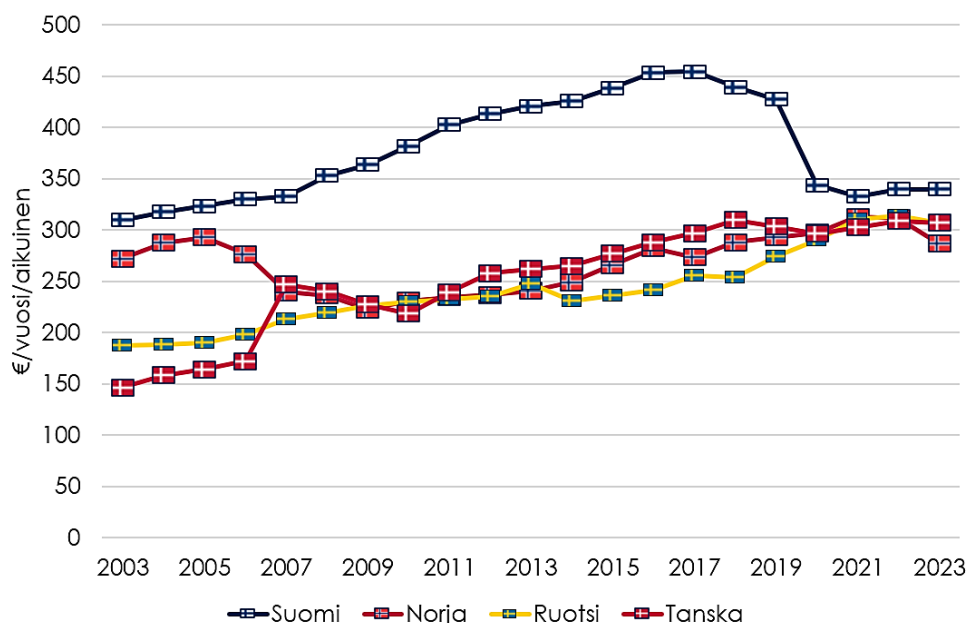
### 3.5 Yhteenveto rahapelaamisen kehityksestä Pohjoismaissa

Luvun lopuksi tehdään vielä yhteenvetoa rahapelaamisen kehityksestä Pohjoismaissa ja tarkastellaan, missä määrin Pohjoismaiden rahapelimarkkinat eroavat toisistaan. Vertailua tehdään soveltuvin osin myös Suomeen.

Kaikissa Pohjoismaissa valtaosa väestöstä pelaa edes silloin tällöin rahapelejä. Norjassa ja Tanskassa pelaaminen on kyselytutkimusten perusteella jonkin verran harvinaisempaa kuin Suomessa ja Ruotsissa. Norjassa ja Tanskassa noin 60 prosenttia väestöstä on pelannut rahapelejä kyselyä edeltävän vuoden aikana. Tosin Tanskasta tuorein tieto on vuodelta 2016. Ruotsissa ja Suomessa vastaava osuus on 70 prosentin luokkaa. Ruotsissa vähintään silloin tällöin pelaavien osuus on ollut viime vuosina kasvussa, Norjassa pysynyt suunnilleen samana ja Suomessa laskenut. Tanskassa pelaamisen yleisyyttä kartoittavia väestökyselyjä on tehty niin harvoin, ettei pelaamisen yleisyyden kehityksestä ole tietoa. Usein pelaavien osuus väestöstä poikkeaa Pohjoismaissa selkeämmin toisistaan. Ruotsissa tehdyissä kyselyissä liki 60 prosenttia väestöstä kertoo pelanneensa rahapelejä kyselyä edeltäneen kuukauden aikana, kun taas Tanskassa vastaava luku vuonna 2016 oli 36 prosenttia. Suomessa ei ole toteutettu kyselyä, jossa kysyttäisiin vastaavalla tavalla, milloin on pelannut edellisen kerran rahapelejä. THL:n väestökyselyssä kysytään kuitenkin, kuinka usein henkilö pelaa rahapelejä. Sen mukaan noin 40 prosenttia suomalaisista pelaa rahapelejä vähintään kuukausittain.<sup>152</sup> Ruotsissa Spelinspektionenin tuoreimman kyselyn perusteella kuukausittain pelaavien osuus väestöstä on yli 40 prosenttia, mutta Folkhälsomyndighetenin kyselyn perusteella alle 20 prosenttia. Norjasta vastaavia lukuja ei ole saatavilla.

<sup>152</sup> Grönroos ym. (2024).

Euromääräisesti ruotsalaiset, tanskalaiset ja norjalaiset pelaavat suunnilleen yhtä paljon, eli noin 300 eurolla täysi-ikäistä väestöä kohden. Suomalaiset pelaavat hiukan enemmän, eli noin 350 eurolla per täysi-ikäinen. Ero Suomen ja muiden Pohjoismaiden välillä oli ennen 2020-lukua merkittävästi suurempi. Vielä 2010-luvun loppupuolella täysi-ikäinen suomalainen pelasi keskimäärin liki 450 eurolla vuodessa, kun muissa Pohjoismaissa vastaava luku oli noin 300 euroa vuodessa. Erityisesti fyysisten rahapeliautomaattien pelaaminen on vähentynyt Suomessa 2020-luvulla.<sup>153</sup> Koronapandemia, peliautomaattien määrän väheneminen ja automaattipelaamiseen tullut pakollinen tunnistautuminen voivat selittää rahapeleihin käytetyn rahamäärän vähenemistä Suomessa. Rahapelaamiseen keskimäärin käytetyn rahamäärän kehitystä Pohjoismaissa on havainnollistettu kuviossa 35.



**Kuvio 35. Rahapeleihin keskimäärin vuodessa käytetty rahamäärä Pohjoismaissa vuosina 2003–2023.**

Lähde: Pelikatetiedot H2GC (2024) ja väestötiedot kunkin maan tilastoviranomaiselta (Tilastokeskus, Statistisk sentralbyrå, Statistikmyndigheten ja Danmarks Statistik).

Huomiot: Keskimääräinen pelaaminen on laskettu jakamalla kunkin vuoden koko rahapelimarkkinan pelikate kyseisen vuoden täysi-ikäisen väestön määrällä. Pelaamisen määrä ilmoitettu kunkin ajankohtana vallitsevin nimellisin hinnoin.

Online-rahapeliin osuus rahapelaamisesta on kaikissa Pohjoismaissa suunnilleen yhtä suuri. Suomessa ja Ruotsissa noin 70 prosenttia rahapelaamiseen käytetystä rahasta käytetään online-rahapeleihin, kun taas Norjassa ja Tanskassa vastaava osuus on hiukan yli 60 prosenttia. Online-pelaamisen osuus kasvoi tasaisesti kaikissa Pohjoismaissa 2010-luvulla ja 2020-luvun taitteessa kasvu vaikuttaa ensin kiihtyneen ja sitten tasaantuneen.<sup>154</sup>

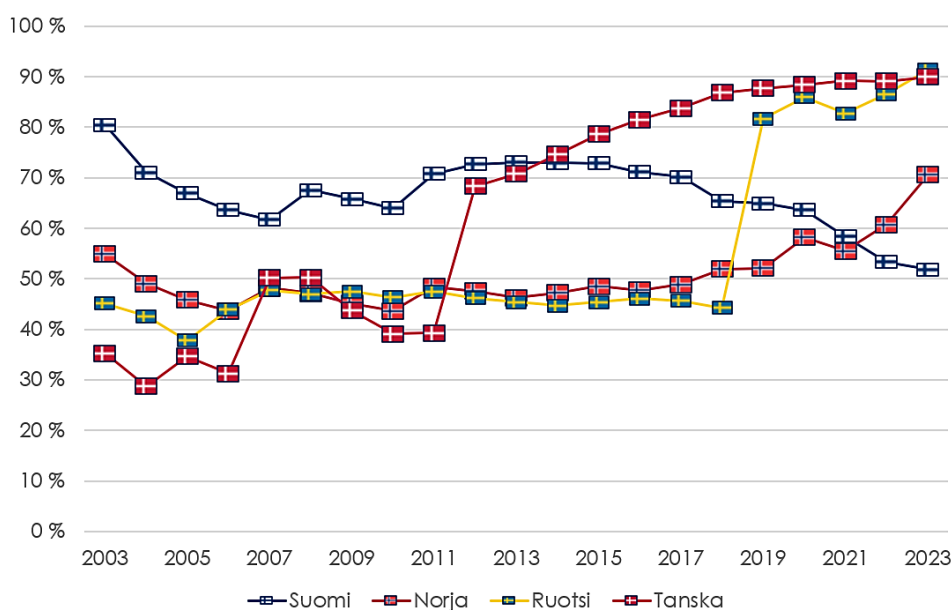
Järjestelmän ulkopuolisten pelien pelaaminen on yleisempää Suomessa ja Norjassa kuin Ruotsissa ja Tanskassa. Viimeisimpien tietojen mukaan Norjassa noin viisi prosenttia ja Suomessa noin seitsemän prosenttia väestöstä on pelannut viimeisen vuoden aikana

<sup>153</sup> Ks. Karjalainen, Sieppi & Buri (2023), s. 15–17.

<sup>154</sup> Suomen osalta ks. esim. Karjalainen, Sieppi & Buri (2023).

järjestelmän ulkopuolisia nettipelejä.<sup>155</sup> Tosin Norjassa eri kyselyt ovat tuottaneet asiasta jossain määrin toisistaan poikkeavia arvioita. Ruotsissa noin kaksi prosenttia ja Tanskassa noin prosentti väestöstä pelaa järjestelmän ulkopuolisia pelejä. Suomessa järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen yleisyys on viimeisen noin kymmenen vuoden aikana lisääntynyt, mutta Norjassa järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen suosio vaikuttaa vähentyneen 2010-luvun lopun tilanteeseen verrattuna.

Myös kanavointiasteet ovat Ruotsissa ja Tanskassa merkittävästi Suomea ja Norjaa korkeampia. H2GC:n arvion mukaan Ruotsissa ja Tanskassa on saavutettu noin 90 prosentin kanavointiaste online-rahapelaamisessa ja yli 90 prosentin kanavointiaste kaikessa rahapelaamisessa. Norjassa kanavointiaste online-rahapelaamisessa on H2GC:n arvion mukaan noin 70 prosenttia ja kaikessa rahapelaamisessa noin 80 prosenttia. Karjalainen, Sieppi ja Buri (2023, 22) arvioivat, että Suomessa online-pelaamisen kanavointiaste oli vuonna 2021 noin 49–52 prosenttia ja kaikessa rahapelaamisessa noin 65–68 prosenttia. H2GC on esittänyt Suomen osalta samansuuntaisia arvioita. H2GC:n arviot Pohjoismaiden online-rahapelaamisen kanavointiasteesta on esitetty kuviossa 36. Kuvioista nähdään, että Ruotsissa ja Tanskassa kanavointiasteen nopea nousu ajoittuu kyseisten maiden lisenssijärjestelmän käyttöönottovuoteen. Norjan online-rahapelaamisen kanavointiaste on ollut viime vuosina nousussa. Suomen kanavointiasteen arvioidaan hiljalleen laskeneen 2010-luvun puolivälistä alkaen.



**Kuvio 36. Online-rahapelaamisen kanavointiaste Pohjoismaissa vuosina 2003–2023.**

Lähde: H2GC (2024).

Ruotsi vaikuttaa poikkeavan muista Pohjoismaista riskitason pelaamisen yleisyyden suhteen. Siellä on väestökyselyjen perusteella merkittävästi muita Pohjoismaita vähemmän vähintään alhaisen riskin tasolla pelaavia henkilöitä. Ruotsissa tällaisten henkilöiden väestöosuus on noin neljä prosenttia, kun se on muissa Pohjoismaissa selvästi yli 10 prosenttia. Muiden Pohjoismaiden välillä ei ole tässä suhteessa merkittävää eroa. Ruotsissa on myös vähiten ongelmatasolla pelaavia (0,5 prosenttia väestöstä), mutta

<sup>155</sup> Suomen väestöosuus lähteestä Grönroos ym. (2024).

tässä suhteessa se ei poikkea olennaisesti Norjasta (0,6 prosenttia) ja Tanskasta (0,7 prosenttia). Suomessa ongelmatasolla pelaavia on enemmän kuin muissa Pohjoismaissa (1,3 prosenttia väestöstä).<sup>156</sup> Käytetyissä mittareissa ja väestökyselyjen toteutustavoissa on maakohtaisia eroja, joten maiden välisistä eroista ei kannata vetää pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Lisäksi on syytä muistaa, että riskitason pelaajien ja peliongelmissa kärsivien väestöosuus on vain yksi tapa mitata peliongelmiä. Väestöosuudet eivät kerro esimerkiksi siitä, kuinka vakavia peliongelmat eri maissa on. Lisäksi tiedetään, ettei kyselytutkimuksilla välttämättä tavoiteta kaikista vakavimmista peliongelmissa kärsiviä. Esimerkiksi peliongelmissa kärsiville tarkoitettuihin auttaviin puhelimiin tulee Ruotsissa yhteydenottoja suhteessa yhtä paljon kuin muissakin Pohjoismaissa.

Valtio kerää rahapelimarkkinoilta huomattavan määrän rahaa kaikissa Pohjoismaissa. Ruotsissa ja Suomessa valtion rahapelitulot ovat noin 600 miljoonaa euroa vuodessa ja Tanskassa noin 650 miljoonaa euroa vuodessa. Norjassa rahapeliyhtiöt maksavat avustuksia noin 700 miljoonalla eurolla vuodessa. Suhteessa rahapelimarkkinoiden kokoon valtio kerää vähiten tuloja rahapelimarkkinoilta Ruotsissa.

Lopuksi esitetään vielä yhteenveto Pohjoismaiden rahapelimarkkinoiden keskeistä tunnuslukuista taulukkomuodossa.

**Taulukko 2. Keskeisiä tunnuslukuja Pohjoismaiden rahapelimarkkinoista<sup>157</sup>.**

	Suomi	Norja	Ruotsi	Tanska
Vähintään vuosittain pelaavien väestöosuus	70 %	62 %	75 %	63 %
Pelikate (€/≥18-vuotiaat/vuosi)	340	290	310	310
Online-pelaamisen osuus	70 %	61 %	68 %	63 %
Kanavointiaste (kaikki)	65–68 %	82 %	94 %	94 %
Kanavointiaste (online)	49–52 %	71 %	91 %	90 %
Offshore-pelaajien väestöosuus	7 %	5 %	2 %	1 %
Vähintään alhaisen riskin tasolla pelaavien väestöosuus (PGSI/CPGI >0)	13 %	11 %	4 %	11 %
Peliongelmissa kärsivien väestöosuus (PGSI/CPGI ≥8)	1,3 %	0,6 %	0,5 %	0,7 %
Valtion tulot rahapelimarkkinalta (€/vuosi)	600	700	600	650

<sup>156</sup> Ks. myös Pallesen ym. (2023), s. 42, jossa vertaillaan vastaavalla tavalla rahapeliongelmiä yleisyyttä Pohjoismaissa.

<sup>157</sup> Taulukkoon on koottu tuoreimmat saatavilla olevat tiedot. Suomen osalta taulukon väestöosuudet perustuvat Grönroos ym. (2024) raporttiin, muiden maiden osalta edellisissä alaluvuissa kuvatuista kansallisista väestökyselyistä. Pelikatetiedot ja online-pelaamisen osuus perustuu kaikkien maiden osalta H2GC:n tietoihin. Suomen osalta kanavointiastearviot lähteestä Karjalainen, Buri & Sieppi (2023) ja muiden maiden kanavointiasteet H2GC:n tiedoista.

## 4 JÄRJESTELMÄMUUTOSTEN VAIKUTUSARVIOINTIA

Edellisen luvun tarkastelussa havaitaan kiinnostavia eroja pelaamiskäyttäytymisessä maiden välillä. Maiden välisistä eroista ei voida kuitenkaan vetää johtopäätöksiä siitä, millaisia vaikutuksia erilaisilla järjestelmillä on. Erot maiden välillä voivat selittyä esimerkiksi historiallisilla ja kulttuurisilla eroilla. Tässä luvussa paneudutaankin tarkemmin siihen, millaisia vaikutuksia erilaisilla järjestelmämuutoksilla on ollut. Luvussa tarkastellaan sekä lisenssijärjestelmään siirtymisen että yksinoikeusjärjestelmän vahvistamisen vaikutuksia.

Yksinoikeusjärjestelmästä kilpailtuun lisenssijärjestelmään siirtyminen lisää yritysten välistä kilpailua. Kilpailun lisääntyminen muuttaa yritysten kannustimia ja kilpailukeinojen käyttöä. Siten lisenssijärjestelmään siirtyminen voi johtaa muutoksiin esimerkiksi rahapelien palautusprosentteissa ja kertoimissa, pelivalikoimassa ja yritysten markkinoinnissa. Muutokset yritysten toiminnassa voivat puolestaan vaikuttaa rahapelien kysyntään, rahapeleistä aiheutuviin haittoihin ja valtion rahapelimarkkinalta saamiin tuloihin.

Yksinoikeusjärjestelmää vahvistavat toimet, kuten järjestelmän ulkopuoliseen pelaamiseen liittyvät maksuliikenne-estot, vaikeuttavat muiden rahapelien pelaamista. Kun muiden pelien pelaaminen hankaloituu, voi tästä seurata se, että osa ihmisistä siirtyy pelaamaan yksinoikeusjärjestelmän alaisia pelejä ja osa vähentää pelaamista tai lopettaa sen kokonaan. Vaikutukset pelihaittoihin ja valtion tuloihin riippuvatkin siitä, missä määrin pelaamisen siirtymistä ja vähentymistä tapahtuu.

Järjestelmä uudistusten vaikutuksia voidaan arvioida tarkastelemalla, miten markkina on kehittynyt ennen ja jälkeen uudistuksen. Ennen-jälkeen-vertailun haasteena on kuitenkin se, ettei voida tietää, miten tilanne olisi kehittynyt ilman uudistusta (ns. kontrafaktuaali). Yhteiskunnassa ja ihmisten käyttäytymisessä on voinut tapahtua samanaikaisesti järjestelmä uudistuksesta riippumattomia muutoksia, jotka vaikuttavat markkinoiden kehitykseen. Rahapelaaminen saattaa esimerkiksi lisääntyä ihmisten käytettävissä olevien tulojen kasvaessa riippumatta siitä, toteutetaanko kyseisessä maassa rahapeleihin liittyviä sääntelyuudistuksia. Uudistuksen itsenäistä vaikutusta on kuitenkin mahdollista arvioida luotettavasti, jos on käytössä esimerkiksi vertailualueita tai väestöryhmiä, joihin uudistus ei vaikuttanut. Jos on perusteltua olettaa, että markkina olisi kehittynyt ilman järjestelmä uudistusta samalla tavalla kuin verokkiryhmässä, niin uudistuksen vaikutus voidaan päätellä vertailemalla kyseisen markkinan kehitystä verokkiryhmän markkinakehitykseen.

Järjestelmä uudistusten vaikutusarvioinnin haasteena on myös se, että uudistusten yhteydessä voidaan toteuttaa samanaikaisesti useita muutoksia, jolloin ennen-jälkeen-vertailu tuo tietoa lähinnä kyseisen kokonaisuudistuksen vaikutuksista, ei jonkin yksittäisen muutoksen itsenäisestä vaikutuksesta. Esimerkiksi lisenssijärjestelmän käyttöönoton yhteydessä saatetaan muun muassa korottaa arpajaisveroa ja vapauttaa rahapelien markkinointia. Siten tietystä maassa toteutetun järjestelmämuutoksen vaikutuksista ei välttämättä voi päätellä, millaisia vaikutuksia jossain muussa maassa toteutettavalla, osin erilaisella järjestelmä uudistuksella olisi.

Edellä kuvatut järjestelmä uudistusten vaikutusarvioinnin haasteet koskevat myös Pohjoismaissa toteutettujen rahapelilainsäädännön uudistusten vaikutusarviointia. Ruotsin ja Tanskan lisenssijärjestelmään siirtyminen on toteutettu siten, että uudistus on tullut voimaan samaan aikaan koko maassa, joten mielekästä maan sisäistä alueellista vertailuryhmää ei ole löydettävissä. Uudistukset ovat koskettaneet vain tiettyjä peliryhmiä, mutta vertailu yksinoikeusjärjestelmään jääneisiin peliryhmiin ei ole mielekästä, koska eri peliryhmien pelaaminen olisi todennäköisesti kehittynyt muun muassa digitali-

saatiokehityksen vuoksi aivan eri tavoin ilman järjestelmäuudistuksiakin. Ruotsin lisenssi-järjestelmään siirtymisen vaikutusten arviointia vaikeuttaa myös se, että rahapelaamiseen merkittävästi vaikuttanut koronapandemia puhkesi vain noin vuosi uudistuksen voimaantulon jälkeen. Esimerkiksi Suomeen verrattuna Ruotsissa oli käytössä huomattavasti vähemmän ihmisten liikkumiseen, asiointiin ja työssäkäyntiin vaikuttavia rajoituksia<sup>158</sup>, joten etenkin vuosina 2020–2021 maiden väliset erot voivat selittyä koronaan liittyvillä tekijöillä, ei niinkään Ruotsin lainsäädäntöuudistuksella.

Se, että rahapeli-järjestelmäuudistuksia on toteutettu Pohjoismaissa hyvin eri aikoina, mahdollistaa kuitenkin uudistuksen tehneen maan markkinakehityksen vertaamisen yksinoikeusjärjestelmään jääneiden Pohjoismaiden markkinakehitykseen. Kun Tanskassa siirryttiin osittaiseen lisenssi-järjestelmään vuonna 2012, oli Ruotsissa, Norjassa ja Suomessa käytössä yksinoikeusjärjestelmä. Vastaavasti Ruotsin siirtyessä osittaiseen lisenssi-järjestelmään vuonna 2019, oli Suomessa ja Norjassa edelleen käytössä yksinoikeusjärjestelmä. Pohjoismaat ovat yhteiskuntina samankaltaisia, joten on hyviä syitä ajatella, että ne voisivat toimia toistensa verrokkeina tällaisissa tarkasteluissa. Kyseisissä maissa on kuitenkin ollut eroja esimerkiksi online- ja offshore-pelaamisen suosiossa jo silloin, kun niissä kaikissa on ollut käytössä yksinoikeusjärjestelmä, joten on mahdollista, että pelaaminen olisi voinut kehittyä Pohjoismaissa eri tavoin, vaikkei niissä olisi tehty järjestelmäuudistuksia. Vaikutus-arvioinnin näkökulmasta erot maiden rahapelaamisessa ei kuitenkaan ole ongelma, jos pelaamisen kehitys eri maissa on ollut yhtenevää ennen uudistusta.<sup>159</sup>

#### 4.1 Tanskan lisenssi-järjestelmään siirtymisen vaikutukset

Tanskassa siirryttiin lisenssi-järjestelmään vuonna 2012. Tuolloin kilpailun piiriin vapautuivat urheiluvedonlyönti ja online-kasinopelit. Vuonna 2018 lisenssi-järjestelmään sisällytettiin myös hevospelit ja bingo. Tanskan järjestelmäuudistuksesta ei ole tiettävästi julkaistu kattavaa jälkiarviointia, eikä sen vaikutuksia ole muutoinkaan juurikaan tutkittu. Spillemyndigheden (2022b ja 2022c) on kuitenkin julkaissut kaksi lyhyttä raporttia, joissa on tarkasteltu rahapelimarkkinoiden kehitystä uudistusta seuranneen kymmenen vuoden aikana. Seuraavassa esitetään erityisesti Pohjoismaiden kehityksen vertailuun pohjautuvia arvioita uudistuksen vaikutuksista.

Selkeästi uudistuksesta johtuvana vaikutuksena voidaan pitää markkinoilla toimivien yhtiöiden määrän kasvua. Vedonlyöntiin tai nettikasinopelien tarjoamiseen oikeuttavien lisenssien määrä kasvoi heti ensimmäisenä vuonna lisenssi-järjestelmään siirtymisen jälkeen 60:een ja on pysytellyt sen jälkeen tasaisesti noin 50–70 lisenssissä.<sup>160</sup> Osa kyseisistä lisensseistä on kuitenkin samoilla yhtiöllä. Lisenssinhaltijoita on kirjoitushekellä 43.<sup>161</sup>

Spillemyndigheden (2022b) on tarkastellut pelaamisen määrän kehitystä Tanskassa lisenssi-järjestelmään siirtymisen jälkeen. Spillemyndighedenin mukaan tanskalaisten pelaaminen lisääntyi reaalisesti noin seitsemän prosenttia vuodesta 2012 vuoteen 2021. Pelaaminen lisääntyi erityisesti online-kasinopeleissä ja vedonlyönnissä. Spillemyndig-

<sup>158</sup> Ks. esim. Hakola-Uusitalo, Heinonen & Sieppi (2020), s. 17–22, jossa kuvataan miten erilaisia vaikutuksia koronaepidemiolla oli ihmisten liikkumiseen, asiointiin ja työssäkäyntiin koronaepidemian alkuvaiheessa Suomessa ja Ruotsissa.

<sup>159</sup> Vrt. erotusten erotus -menetelmän (difference-in-differences) yhtenevien trendien oletus (parallel trends assumption). Asiasta tarkemmin esim. Kortelainen & Salokangas (2023), s. 310.

<sup>160</sup> Spillemyndigheden (2022b), s. 3.

<sup>161</sup> Spillemyndigheden (2024g).



heden (2022c) myös toteaa online-pelaamisen kanavointiasteen nousseen uudistuksen jälkeen noin 40 prosentista noin 90 prosenttiin vuonna 2021. Spillemyndighedenin tarkastelusta ei voi kuitenkaan vetää johtopäätöksiä siitä, että millainen vaikutus lisenssi-järjestelmän käyttöönotolla oli, sillä tarkastelussa ei ole mukana uudistusta edeltävän ajan tietoja. Spillemyndighedenin tarkastelussa ei myöskään ole vertailuryhmää, jonka perusteella voitaisiin arvioida, kuinka markkina olisi kehittynyt ilman uudistusta. Joskin kanavointiasteen osalta Spillemyndigheden on tehnyt vertailua muihin maihin ja toteaa Tanskassa olevan yksi Euroopan korkeimmista online-rahapelaamisen kanavointiasteista.

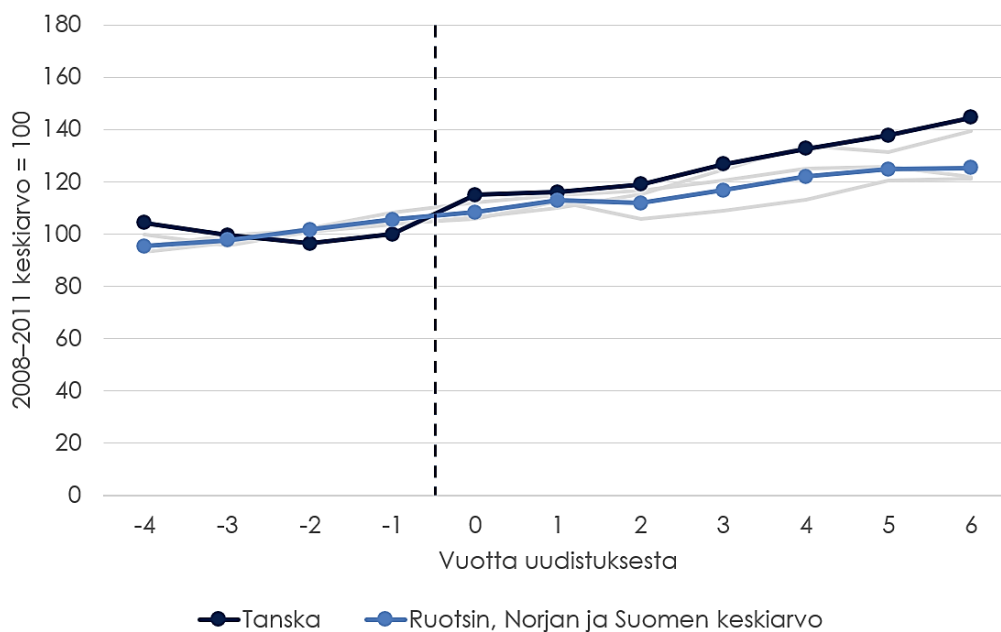
Tarkastellaan seuraavaksi, miten Tanskan rahapelimarkkina on kehittynyt suhteessa Suomeen, Ruotsiin ja Norjaan. Tarkastelussa hyödynnetään H2GC:n aineistoja, sillä niissä on pisin yhtenäinen aikasarja kyseisten maiden pelaamisesta. H2GC:n aineistoon liittyy epävarmuuksia, mutta olemme pyrkineet varmentamaan H2GC:n arvioiden luotettavuutta vertaamalla niitä muihin lähteisiin (ks. erityisesti liite 1). Tämän tarkastelun perusteella H2GC:n arviot eivät poikkea olennaisesti muiden tahojen arvioista, eikä muiden tekemien arvioiden hyödyntäminen olennaisesti muuttaisi tuloksia.

Kuviossa 37 verrataan Tanskan koko rahapelimarkkinan (sekä onshore- että offshore-pelaaminen) pelikatteen kehitystä Ruotsin, Norjan ja Suomen koko rahapelimarkkinan kehitykseen. Pelikatteen on indeksoitu siten, että vuosien 2008–2011 keskiarvo saa arvon 100. Kuvioista havaitaan, että Tanskan rahapelimarkkinan pelikate kehittyi ennen järjestelmäuudistusta varsin samalla tavoin kuin muissa Pohjoismaissa. Järjestelmäuudistuksen jälkeen Tanskan rahapelimarkkinan pelikate kasvaa hiukan nopeammin kuin muissa Pohjoismaissa keskimäärin. Tanskan kehitys ei kuitenkaan poikkea käytännössä lainkaan Norjan kehityksestä. Lisäksi jos pelikatteita tarkastellaan ostovoimakorjattuna<sup>162</sup>, ei Tanskan kehitys poikkea käytännössä lainkaan muiden Pohjoismaiden keskimääräisestä kehityksestä. Tämän tarkastelun perusteella järjestelmäuudistus ei ainakaan olennaisesti lisännyt tanskalaisten rahapelaamista.

Järjestelmän sisäinen pelaaminen pystytään mittaamaan luotettavasti järjestelmän sisällä toimivien yhtiöiden maksamien, pelikatepohjaisten verojen avulla, joten tähän tarkasteluun ei liity vastaavia aineistoepävarmuuksia kuin koko rahapelimarkkinaa ja offshore-markkinaa koskeviin tarkasteluihin. Kuvioista 38 havaitaan, että onshore-pelaaminen on kehittynyt Tanskassa ja muissa Pohjoismaissa suunnilleen samaan tahtiin, joskin Tanskan pelikatteessa on jonkin verran muita maita enemmän vaihtelua. Järjestelmäuudistuksen jälkeen Tanskan järjestelmän sisäinen pelaaminen kasvaa merkittävästi muita Pohjoismaita nopeammin. Ensimmäisinä vuosina uudistuksen jälkeen Tanskan järjestelmän sisäinen pelaaminen lisääntyi noin 20 prosenttia, kun taas muissa Pohjoismaissa kasvu oli vain muutamia prosentteja. Kuusi vuotta järjestelmäuudistuksen jälkeen Tanskan onshore-markkinan pelikate on yli 50 prosenttia uudistusta edeltävien vuosien keskiarvoa korkampi. Muiden Pohjoismaiden onshore-markkinan pelikate kasvoi keskimäärin alle 10 prosenttia samassa ajassa. Tämän tarkastelun perusteella vaikuttaa siltä, että lisenssi-järjestelmäuudistus lisäsi järjestelmän sisäistä pelaamista Tanskassa.

---

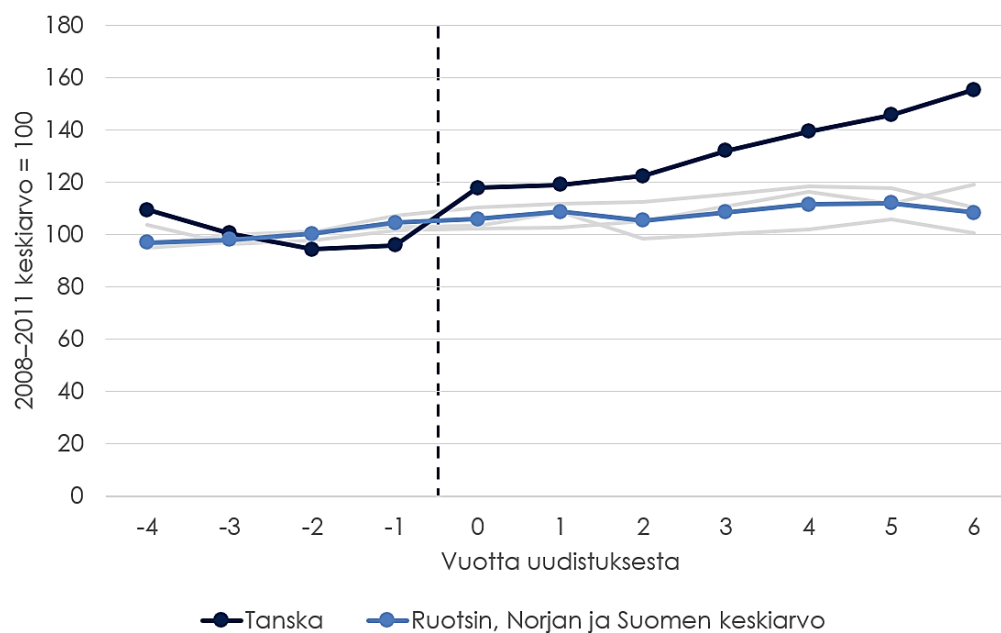
<sup>162</sup> Ostovoimakorjaus on eräänlainen hinnoilla painotettu valuuttakurssimuunnos. Ostovoimakorjaus tehtiin hyödyntämällä OECD:n ostovoimapariteetteja, jotka saatavilla osoitteessa <https://data.oecd.org/conversion/purchasing-power-parities-ppp.htm>



**Kuvio 37. Rahapelimarkkinan pelikatteen indeksoitu kehitys ennen ja jälkeen Tanskan lisensijärjestelmämuutoksen.**

Lähde: Pelikatetiedot H2GC:ltä (2024).

Huomiot: Harmaat käyrät kuvaajassa kuvastavat Ruotsin, Norjan ja Suomen pelikatteen kehitystä. H2GC raportoi pelikatteet euromääräisinä ja kunakin vuonna vallitsevin nimellisin hinnoin.



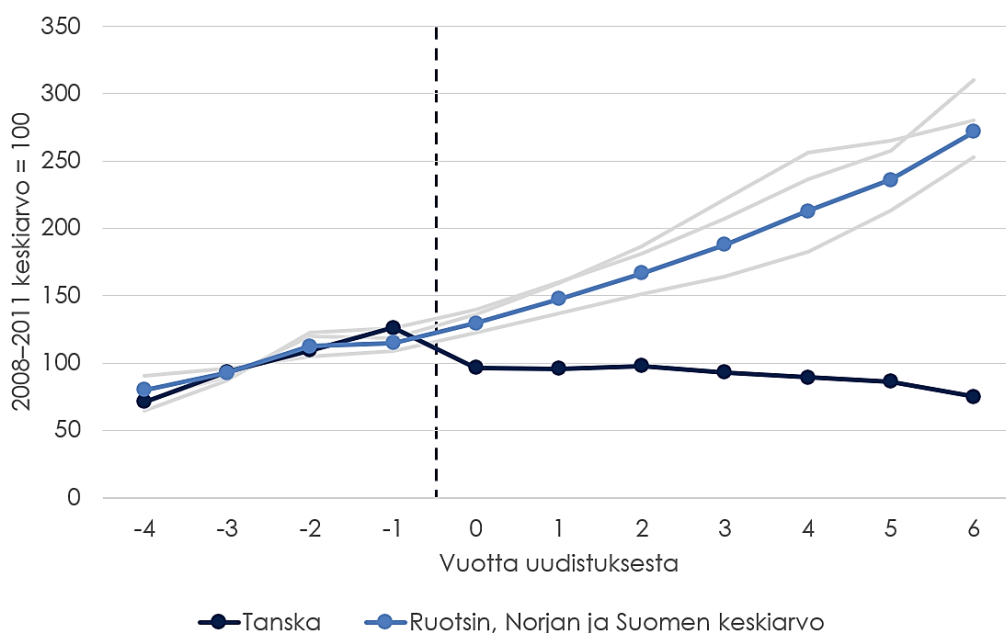
**Kuvio 38. Järjestelmän sisäisen rahapelimarkkinan pelikatteen indeksoitu kehitys ennen ja jälkeen Tanskan lisensijärjestelmämuutoksen.**

Lähde: Pelikatetiedot H2GC:ltä (2024).

Huomiot: Harmaat käyrät kuvaajassa kuvastavat Ruotsin, Norjan ja Suomen pelikatteen kehitystä. H2GC raportoi pelikatteet euromääräisinä ja kunakin vuonna vallitsevin nimellisin hinnoin.

Kuviossa 39 on puolestaan esitetty järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen kehitys Tanskassa ja muissa Pohjoismaissa. Myös tässä suhteessa Pohjoismaat kehittyvät hyvin samankaltaisesti ennen Tanskan järjestelmäuudistusta. Uudistuksen jälkeen offshore-pelaaminen vähenee hiukan, kun taas muissa Pohjoismaissa se jatkaa ripeää kasvua. Kuusi vuotta Tanskan järjestelmäuudistuksen jälkeen Tanskan offshore-pelaaminen oli vähentynyt noin 25 prosenttia, kun taas muissa Pohjoismaissa se oli kasvanut keskimäärin yli 170 prosenttia. Tämän tarkastelun perusteella järjestelmäuudistus vaikuttaa vähentäneen merkittävästi tanskalaisten offshore-pelaamista. Offshore-pelaamisen osalta aineistoon liittyy kuitenkin merkittäviä epävarmuuksia.

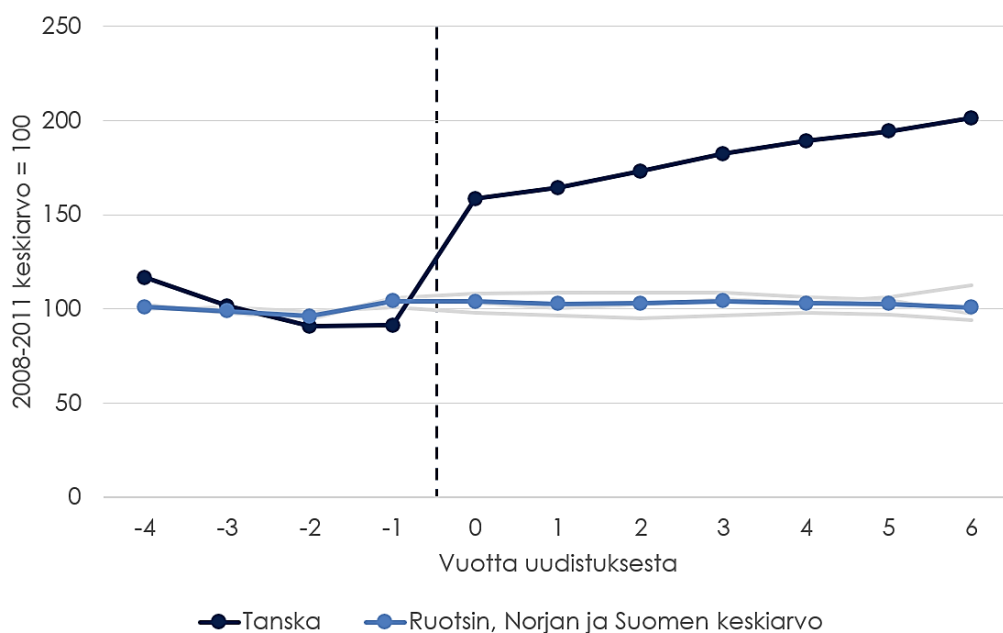
Kuviossa 40 esitetään vielä edellisiä kuvia vastaavalla tavalla online-pelaamisen kanavointiasteen kehitys. Muissa Pohjoismaissa online-pelaamisen kanavointiaste pysyy käytännössä muuttumattomana Tanskan uudistuksen jälkeisinä vuosina, kun taas Tanskassa kanavointiaste kasvaa heti ensimmäisenä vuonna yli 50 prosenttia ja jatkaa senkin jälkeen kasvua. Kuusi vuotta uudistuksen jälkeen Tanskan online-pelaamisen kanavointiaste suunnilleen kaksinkertaistui vuosien 2008–2011 keskiarvoon verrattuna. Koska kanavointiaste perustuu olennaisesti arvioihin offshore-pelaamisen määrästä, liittyy myös siihen suuria epävarmuuksia.



**Kuvio 39. Järjestelmän ulkopuolisen rahapelimarkkinan pelikatteen indeksoitu kehitys ennen ja jälkeen Tanskan lisensijärjestelmäuudistuksen.**

Lähde: Pelikatetiedot H2GC:ltä (2024).

Huomiot: Harmaat käyrät kuvaajassa kuvastavat Ruotsin, Norjan ja Suomen pelikatteen kehitystä. H2GC raportoi pelikatteen euromääräisinä ja kunakin vuonna vallitsevin nimellisin hinnoin.



**Kuvio 40. Online-pelaamisen kanavointiasteen indeksoitu kehitys ennen ja jälkeen Tanskan lisenssijärjestelmäuudistuksen.**

Lähde: Kanavointiasteet H2GC:ltä (2024).

Huomiot: Harmaat käyrät kuvaajassa kuvastavat Ruotsin, Norjan ja Suomen kanavointiasteen kehitystä.

Muista keskeisistä rahapelimarkkinoiden toimintaa ja toimivuutta kuvaavista mittareista, kuten pelaamisen yleisyydestä tai pelihaittojen määrästä, ei ole olemassa riittävän pitkiä aikasarjoja tai edes maiden välillä yhteneviä tietoja, joten vastaavaa vertailevaa tarkastelua ei ole niiden osalta mahdollista tehdä. Pelaamisen ja peliongelmiin yleisyyttä on tarkasteltu Tanskassa lisenssijärjestelmäuudistuksen ympärillä vain vuosina 2005 ja 2016, minkä vuoksi edes uudistusta edeltävä lähtötilanne tai kehitys heti uudistusta seuraavina vuosia ei ole tiedossa. Vuosien 2005 ja 2016 välillä pelaamisen yleisyys Tanskassa kuitenkin väheni sekä usein pelaavien väestöosuudella että vähintään silloin tällöin pelaavien väestöosuudella mitattuna. Vastaavasti Norjassa ja Ruotsissa rahapelejä pelaavien väestöosuus laski hiukan vuosien 2013 ja 2015 välillä. Suomessa rahapelejä pelaavien osuus väestöstä kasvoi vuosien 2011 ja 2015 välillä. Sekä ennen ja jälkeen -vertailu että vertailu muihin maihin viittaisi siihen, ettei järjestelmäuudistus johtanut ainakaan pelaamisen yleistymiseen Tanskassa. Vahvoja johtopäätöksiä ei kuitenkaan pysty tällä tietopohjalla tekemään.

Vuosien 2005 ja 2016 välillä vähintään riskitasolla pelaavien osuus väestöstä kasvoi Tanskassa hiukan. Vakavimmista peliongelmissa kärsivien määrässä ei kuitenkaan tapahtunut tilastollisesti merkitsevää muutosta. Esimerkiksi Norjassa ja Suomessa vähintään alhaisen riskin tasolla pelaavien tai peliongelmissa kärsivien väestöosuus ei juurikaan muuttunut vuosina 2013–2015, mutta olivat merkittävästi Tanskaa korkeammalla tasolla.<sup>163</sup> Fridberg ja Birkelund (2016) ovat vertailleet Tanskan ongelmapelaamisen yleisyyttä Norjaan, Ruotsiin ja Isoon-Britanniaan, ja todenneet

<sup>163</sup> Ks. Pallesen ym. (2016), s. 28 Norjan ongelmapelaamisen yleisyydestä ja Grönroos ym. (2024), s. 60 Suomen ongelmapelaamisen yleisyydestä. Fridberg ja Birkelund (2016) ovat vertailleet Tanskan ongelmapelaamisen yleisyyttä Norjaan, Ruotsiin ja Isoon-Britanniaan

ongelma- ja riskitason pelaamisen olevan Tanskassa ja Ruotsissa merkittävästi Norjaa ja Isoa-Britanniaa harvinaisempaa.<sup>164</sup> Kuitenkin 2020-luvulla riskitason pelaajien ja peliongelmissa kärsivien osuus väestöstä on kivunnut samalle tasolle Norjan ja Suomen kanssa.<sup>165</sup> Kristiansen ja Trabjerg (2017) tarkastelivat laadullisen tutkimuksen keinoin nuorten rahapelaamista ennen ja jälkeen järjestelmäuudistuksen ja tekivät pelihaittojen näkökulmasta ristiriitaisia havaintoja. Toisaalta nuoret kokivat pelaamisen alaikäisenä vaikeutuneen uudistuksen jälkeen, mutta toisaalta rahapelitarjonnan ja sen näkyvyyden koettiin kasvaneen.<sup>166</sup>

On vaikea arvioida, mikä osuus lisenssijärjestelmäuudistuksella on ollut Tanskan pelihaittojen yleistymisessä. Osaltaan kehitystä voi selittää online-pelaamisen yleistyminen, joka olisi todennäköisesti tapahtunut järjestelmäuudistuksesta riippumatta, vaikkakaan ei välttämättä yhtä nopeasti. Ei voida kuitenkaan sulkea pois sitä, että uudistus olisi vähintäänkin jollain tavalla vaikuttanut havaittuun kehitykseen. Voidaan esimerkiksi ajatella, että peliongelmat kehittyvät pitkän aikavälin kuluessa ja että tästä syystä peliongelmissa kärsivien väestöosuus lähtee kasvuun vasta useita vuosia järjestelmäuudistuksen voimaantumisen jälkeen.

## 4.2 Ruotsin lisenssijärjestelmään siirtymisen vaikutukset

Ruotsissa siirryttiin osittaiseen lisenssijärjestelmään vuonna 2019. Tuolloin fyysisten ja online-vedonlyöntipelien, online-kasinopelien sekä online-bingon tarjonta avautui kilpailulle. Fyysiset kasinot, fyysiset rahapeliautomaatit, lottopelit ja raaputusarvat jäivät edelleen valtion yksinoikeuden piiriin. Ruotsin valtiokonttori (Statskontoret) on laatinut vuonna 2022 valtioneuvoston toimeksiannosta kattavan jälkiarviointiraportin uudistuksen vaikutuksista. Statskontoretin raportissa tarkastellaan laajasti erilaisten rahapelimarkkinoita kuvaavien mittarien kehitystä vuosina 2018–2022. Statskontoretin jälkiarviointi on kuitenkin lähinnä kuvaileva, eikä siinä ole hyödynnetty esimerkiksi verokkiryhmiä uudistuksen itsenäisten vaikutusten tunnistamiseksi. Seuraavassa kuvataan Statskontoretin arvioita sekä esitetään omia, erityisesti Norjan ja Suomen kehityksen vertailuun pohjautuvia arvioita uudistuksen vaikutuksista.

Samoin kuin Tanskassa, myös Ruotsissa järjestelmäuudistuksen ilmeinen seuraus oli markkinalla toimivien yritysten määrän merkittävä kasvu. Ruotsissa rahapelien tarjoamiseen oikeuttavia lisenssejä on tällä hetkellä voimassa tuhansia, jos mukaan lasketaan esimerkiksi kaikki yleishyödylliset yhteisöt, joilla on oikeus järjestää arvontoja.<sup>167</sup> Kaupalliseen vedonlyöntiin tai kaupallisen online-kasinopelien tarjontaan oikeuttavia lisenssejä oli kirjoitushetkellä 63 yhtiöllä.<sup>168</sup> Ruotsin rahapelimarkkinalla toimivien yhtiöiden määrä voidaan arvioida myös sillä perusteella, kuinka moni yritys on maksanut arpajaisveroa, jolloin mukaan ei lasketa verosta vapautettuja yleishyödyllisiä yhteisöjä. Ruotsin verovirasto Skatteverketin mukaan tällaisia yhtiöitä on ollut viime vuosina noin sata.<sup>169</sup> Lisenssien tai veroja maksavien yhteisöjen määrä ei kuitenkaan anna täysin oikeaa kuvaa siitä, kuinka monta eri yritystä Ruotsin markkinalla toimii, sillä osa lisensseistä on myönnetty

---

<sup>164</sup> Fridberg & Birkelund (2016), s. 76.

<sup>165</sup> Vrt. Pallesen ym. (2023), s. 34, Grönroos ym. (2024), s. 60 ja Ramboll (2022), s. 18.

<sup>166</sup> Kristiansen ja Trabjerg (2017), s. 222

<sup>167</sup> Ks. esim. Spelinspektionen (2024b), s. 9.

<sup>168</sup> Spelinspektionen (2024e).

<sup>169</sup> Skatteverket (2024).

saman konsernin eri tytäryhtiöille. Ruotsissa kaupalliseen vedonlyöntiin tai kaupallisen online-kasinopelien tarjontaan oikeuttavan lisenssin haltijoiden taustalta voidaan tunnistaa noin 50 konsernia tai itsenäistä yhtiötä.<sup>170</sup> Ruotsin rahapelilainsäädäntöön sisältyvän säännöksen, joka sallii vain ensimmäisen pelikerran yhteydessä tarjottavat bonukset, on arvioitu johtaneen siihen, että osa toimijoista tarjoaa rahapelejä useiden tytäryhtiöiden toimesta.

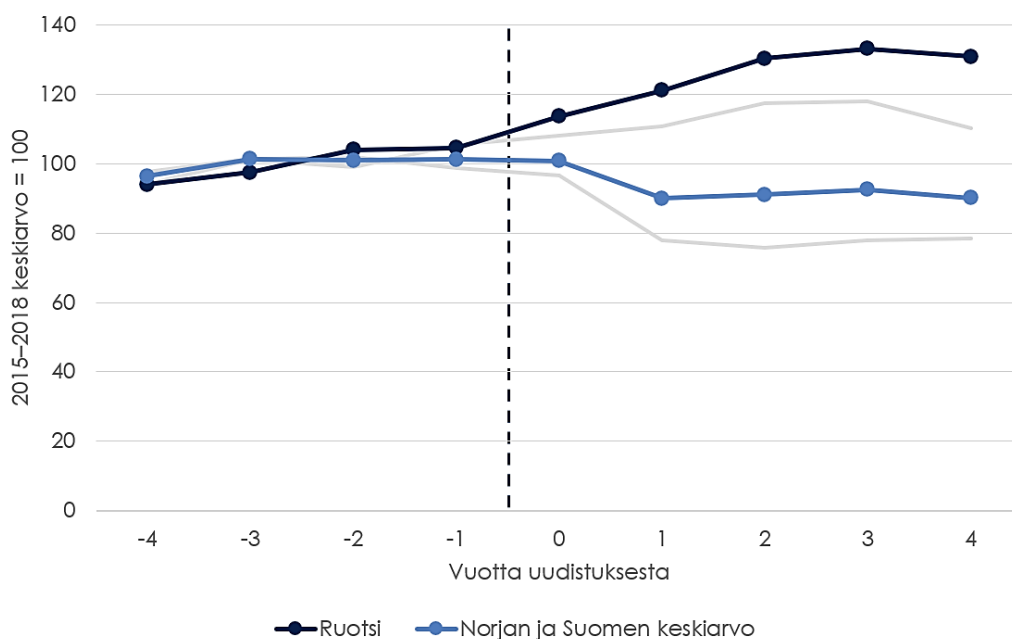
Statskontoret arvioi rahapelaamisen lisääntyneen pelikatteella mitattuna järjestelmäuudistuksen jälkeen. Statskontoret raportoi rahapelimarkkinan kasvaneen 21 prosenttia vuosina 2018–2021, muttei usko sen vastaavan todellista pelaamisen lisääntymistä. Statskontoretin arvion mukaan rahapelaamisen olisi pitänyt ennemmin vähentyä kuin lisääntyä, sillä samanaikaisesti otettiin käyttöön esimerkiksi omaehtoinen pelaamisen estävä Spelpaus.se-rekisteri sekä asetettiin uusia sääntöjä koskien esimerkiksi rahapeliyhtiöiden huolenpitovelvollisuutta ja bonustarjousten rajoituksia. Tämän perusteella Statskontoret arvioi, että laittomasti Ruotsissa toimineiden rahapeliyhtiöiden pelien pelaamista oli aliarvioitu ennen järjestelmäuudistusta. Valtiokonttori kuitenkin arvioi, ettei havaittu pelaamisen määrän kasvu johdu pelkästään aiemmasta järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen aliarvioinnista. Sen mukaan kokonaispelaamisen kasvuun viittaa esimerkiksi lisensoitujen peliyhtiöiden pelikatteen kasvu vuosina 2019–2021.<sup>171</sup>

Tarkastellaan seuraavaksi Ruotsin rahapelimarkkinan pelikatteen kehitystä vertaamalla sitä Suomen ja Norjan markkinan pelikatteen kehitykseen. Tanskaa ei ole sisällytetty vertailuun, sillä se siirtyi lisenssijärjestelmään ennen muita Pohjoismaita, eikä se sen vuoksi ole mielekäs verrokki. Kuviossa 41 esitetään pelikatteen kehitys ennen ja jälkeen Ruotsin järjestelmäuudistuksen. Pelikatteen on indeksoitu siten, että vuosien 2015–2018 keskiarvo saa arvon 100. Kuvioista havaitaan, että Ruotsin rahapelimarkkinan pelikate kehittyi ennen järjestelmäuudistusta hyvin samalla tavalla kuin Suomessa ja Norjassa. Järjestelmäuudistuksen jälkeen Ruotsin rahapelimarkkinan pelikate kasvaa puolestaan merkittävästi nopeammin kuin Norjassa ja Suomessa keskimäärin. On kuitenkin syytä huomata, että koronapandemia puhkesi noin vuosi Ruotsin järjestelmäuudistuksen jälkeen ja vaikutti merkittävästi etenkin suomalaisten rahapelaamiseen. Myös esimerkiksi pakollisen tunnistautumisen laajeneminen rahapeliautomaatteihin ja automaattien määrän merkittävä vähennys ovat todennäköisesti vähentäneet suomalaisten rahapelaamista 2020-luvulla. Suomi ei tästä syystä ole välttämättä erityisen hyvä verrokki muiden maiden rahapelimarkkinan kehitykselle. Ruotsin rahapelimarkkina kasvaa kuitenkin jo ennen pandemiaa vuonna 2019 nopeammin kuin Norjassa ja Suomessa. Siten voidaan pitää mahdollisena, että uudistus lisäsi jonkin verran rahapelaamista Ruotsissa. Kokonaispelaamisen määrän arviointiin liittyy kuitenkin epävarmuutta, koska offshore-pelaamisen määrää ei ole mahdollista arvioida tarkasti.

---

<sup>170</sup> Arvio konsernien tai itsenäisten yhtiöiden määrästä perustuu esimerkiksi peliyhtiöiden nettisivuilta ja vuosikertomuksista saatuihin tietoihin siitä, mitkä yhtiöt ja brändit kuuluvat samaan konserniin.

<sup>171</sup> Statskontoret (2022), s. 33 ja 69–70.

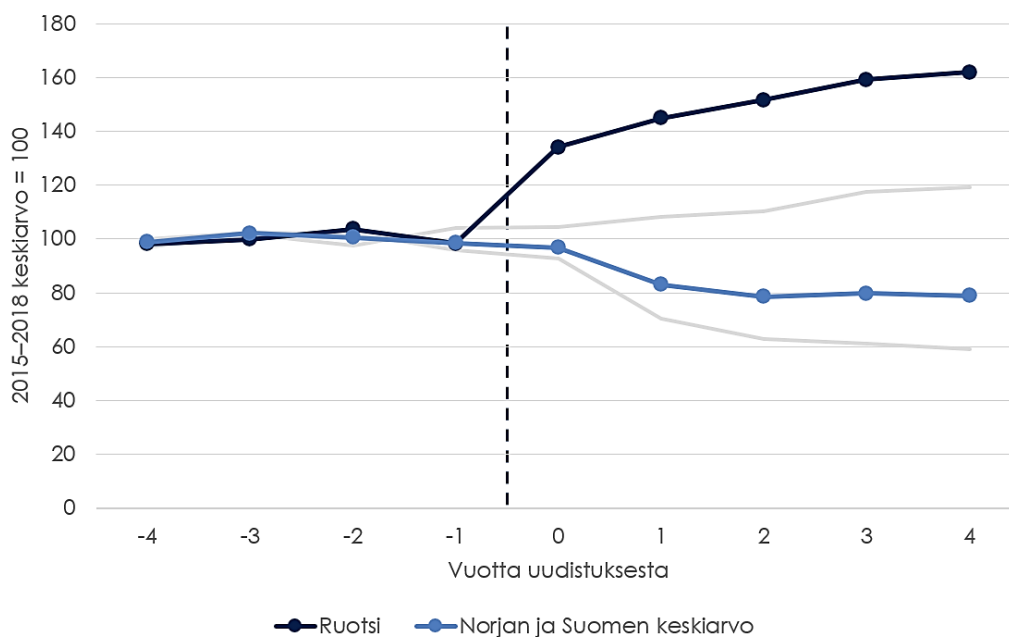


**Kuvio 41. Rahapelimarkkinan pelikatteen indeksoitu kehitys ennen ja jälkeen Ruotsin lisenssijärjestelmämuutoksen.**

Lähde: Pelikatetiedot H2GC:ltä (2024).

Huomiot: Harmaat käyrät kuvaajassa kuvastavat Norjan ja Suomen pelikatteen kehitystä. H2GC raportoi pelikatteen euromääräisinä ja kunakin vuonna vallitsevin nimellisin hinnoin.

Kuviossa 42 esitetään puolestaan järjestelmän sisäisen pelaamisen pelikatteen indeksoitu kehitys Ruotsissa, Norjassa ja Suomessa. Järjestelmän sisäinen pelaaminen pystytään mittaamaan luotettavasti järjestelmän sisällä toimivien yhtiöiden maksamien, pelikatepohjaisten verojen avulla, joten tähän tarkasteluun ei liity vastaavia aineistoepävarmuuksia kuin koko rahapelimarkkinaa ja offshore-markkinaa koskeviin tarkasteluihin. Myös onshore-pelaaminen kehittyi Ruotsissa ennen uudistusta hyvin samaan tapaan kuin Norjassa ja Suomessa. Järjestelmämuutoksen jälkeen Ruotsin järjestelmän sisäinen pelaaminen kasvaa merkittävästi verrokkimaita nopeammin. Ruotsin onshore-markkina kasvaa heti ensimmäisenä vuonna lisenssijärjestelmään siirtymisen jälkeen noin 40 prosenttia, kun taas Norjassa ja Suomessa onshore-pelaamisen määrä ei juuri muutu. Seuraavina vuosina Ruotsin onshore-markkina jatkaa kasvua, Norjan onshore-markkina kasvaa jonkin verran ja Suomen onshore-pelaaminen vähenee. Kuten edellä todettiin, Suomen pelaamisen vähenemistä selittää erityisesti koronapandemia ja siihen liittyvät rajoitukset sekä Veikkauksen vastuullisuustoimet. Vaikka koronapandemia sotkee vertailua, voidaan tämän tarkastelun perusteella lähes varmuudella sanoa, että lisenssijärjestelmämuutustus lisäsi järjestelmän sisäistä pelaamista Ruotsissa.



**Kuvio 42. Järjestelmän sisäisen rahapelimarkkinan pelikatteen indeksoitu kehitys ennen ja jälkeen Ruotsin lisensijärjestelmäuudistuksen.**

Lähde: Pelikatetiedot H2GC:ltä (2024).

Huomiot: Harmaat käyrät kuvaajassa kuvastavat Norjan ja Suomen pelikatteen kehitystä. H2GC raportoi pelikatteen euromääräisinä ja kunakin vuonna vallitsevin nimellisin hinnoin.

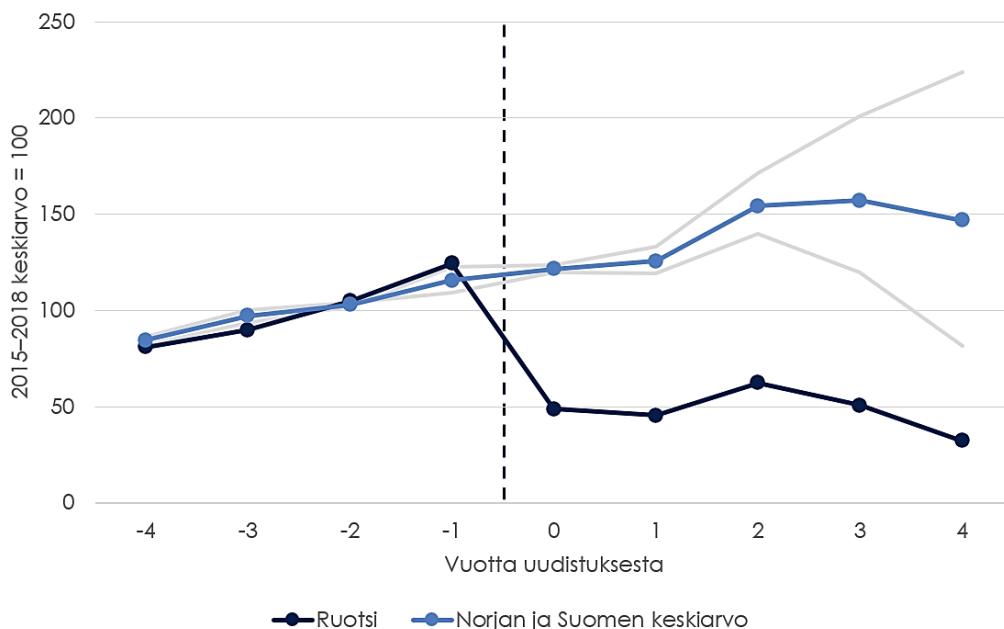
Kuviossa 43 tarkastellaan järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen kehitystä Ruotsissa, Norjassa ja Suomessa ennen ja jälkeen Ruotsin järjestelmäuudistuksen. Kuvioista havaitaan, että offshore-pelaaminen kehittyy näissä maissa varsin samaan tahtiin ennen Ruotsin uudistusta, mutta maat erkanevat toisistaan järjestelmäuudistuksen jälkeen. H2GC:n dataan perusteella Ruotsin offshore-pelaaminen vähenee noin 60 prosenttia järjestelmäuudistuksen jälkeisenä vuonna, kun taas Suomessa ja Norjassa offshore-pelaamisen määrä ei juuri muutu. Tämän jälkeen offshore-pelaaminen jatkaa Ruotsissa laskua. Norjassa offshore-pelaamisen määrä alkaa vähentyä vuoden 2021 jälkeen, mutta Suomessa kasvu on H2GC:n arvion mukaan jatkunut. Tämän tarkastelun perusteella Ruotsin järjestelmäuudistuksella on ollut selvä järjestelmän ulkopuolista pelaamista vähentävä vaikutus. Offshore-pelaamisen määrän arviointiin liittyy kuitenkin huomattavia epävarmuuksia.

Statskontoretin arvion mukaan uudistuksen keskeisin tavoite, eli online-pelaamisen kanavointi valtion sääntelyn piiriin, saavutettiin. Statskontoret arvioi Spelinspektionenin ja H2GC:n tietoihin perustuen, että kanavointiaste kasvoi vuoteen 2021 mennessä noin 87 prosenttiin, kun sen arvioitiin olevan alle 50 prosenttia ennen lisensijärjestelmään siirtymistä. Statskontoret kuitenkin arvioi järjestelmän ulkopuolelle pelattavan edelleen esimerkiksi parempien bonustarjousten takia.<sup>172</sup> Kuviossa 44 vertaillaan Ruotsin online-pelaamisen kanavointiasteen kehitystä Norjaan ja Suomeen verrattuna. Kuten jo edeltävistä pelikatetarkasteluista voidaan päätellä, kasvaa Ruotsin online-pelaamisen kanavointiaste merkittävästi heti uudistuksen jälkeen ja pysyy sen jälkeen vakaana. Norjassa kanavointiaste pysyy ensin vakaana ja kääntyy sen jälkeen hienoiseen nousuun. Suomessa kanavointiaste pienentyy koko tarkastelujakson ajan. Lisensijärjestelmän

<sup>172</sup> Statskontoret (2022), s. 11.



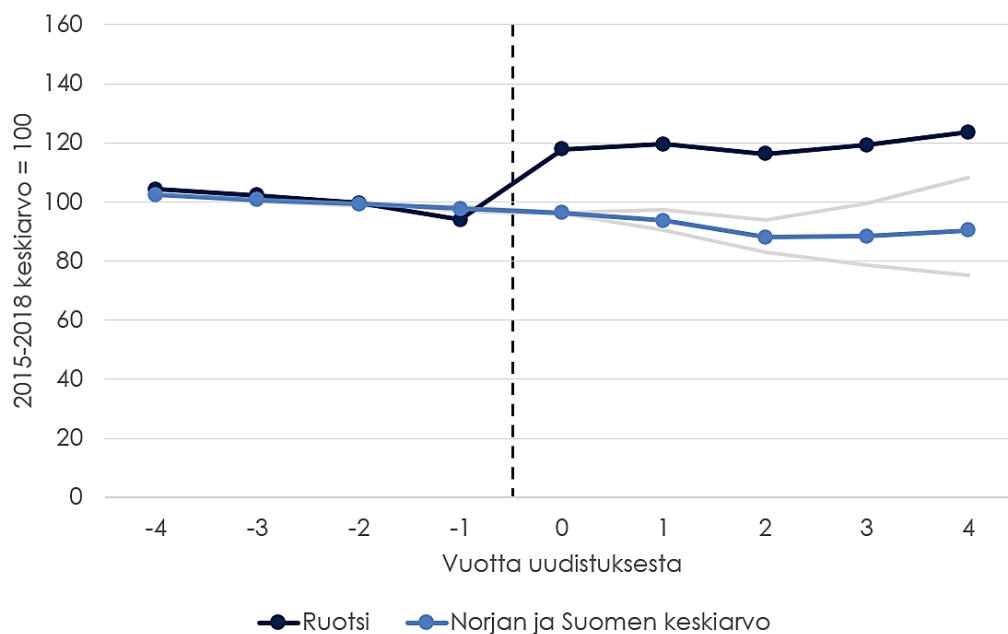
siirtyminen vaikuttaa selvästi nostaneen online-pelaamisen kanavointiastetta Ruotsissa. Mutta samoin kuin arvioihin offshore-pelaamisen määrästä, liittyy myös kanavointiasteen arviointiin suuria epävarmuuksia.



**Kuvio 43. Järjestelmän ulkopuolisen rahapelimarkkinan pelikatteen indeksoitu kehitys ennen ja jälkeen Ruotsin lisenssijärjestelmämuutoksen.**

Lähde: Pelikatetiedot H2GC:ltä (2024).

Huomiot: Harmaat käyrät kuvaajassa kuvastavat Norjan ja Suomen pelikatteen kehitystä. H2GC raportoi pelikatteen euromääräisinä ja kunakin vuonna vallitsevin nimellisin hinnoin.



**Kuvio 44. Online-pelaamisen kanavointiasteen indeksoitu kehitys ennen ja jälkeen Ruotsin lisenssijärjestelmämuutoksen.**

Lähde: Kanavointiasteet H2GC:ltä (2024).

Huomiot: Harmaat käyrät kuvaajassa kuvastavat Norjan ja Suomen kanavointiasteen kehitystä.

Statskontoret (2022) korostaa raportissaan, että kanavointiasteen nousun myötä suurin osa rahapelaamisesta tapahtuu yhtiöissä, jotka noudattavat Ruotsin rahapelilainsäädäntöä, ovat viranomaisen valvonnan piirissä ja maksavat arpajaisveroa Ruotsiin. Se myös arvioi, että kasvanut kanavointiaste on vahvistanut kuluttajansuojaa uudistuksen jälkeen. Kun suurempi osa rahapeliyhtiöistä noudattaa Ruotsin rahapelilainsäädäntöä, pystyy julkinen valta asettamaan laajemmalle osalle markkinatoimijoista aikaisempaa tiukempia vaatimuksia vastuullisuudesta, huolenpitovelvollisuudesta ja markkinoinnista.

Statskontoretin arvion mukaan ei ole viitteitä siitä, että rahapeliongelmat olisivat kasvaneet uudistuksen myötä, vaikka pelaaminen on lisääntynyt. Rahapeliongelmissa kärsivien osuus väestöstä on pysynyt kansallisen Swelogs-tutkimuksen mukaan ennallaan vuosien 2018 ja 2021 välillä.<sup>173</sup> Arvio saa tukea vertailusta muihin Pohjoismaihin. Riskitasolla pelaavien ja peliongelmissa kärsivien osuus väestöstä on Suomessa, Norjassa ja Tanskassa merkittävästi Ruotsia korkeampi. Tanskassa ja Suomessa riskitason pelaajien määrä on viime vuosina jonkin verran lisääntynyt. Ainoastaan Norjassa riskitasolla pelaavien määrä on viime vuosina laskenut.<sup>174</sup> Siten ei vaikuta olevan viitteitä siitä, että järjestelmä uudistus olisi lisännyt peliongelmiä Ruotsissa. Ruotsin uudistus on kuitenkin edelleen varsin tuore ja on mahdollista, että sen mahdolliset vaikutukset peliongelmiin yleisyyteen ilmenevät vasta myöhemmin.

Statskontoret arvioi valtion rahapelitulon olevan suunnilleen yhtä suuret kuin ennen järjestelmä uudistusta, mutta se jakautuu nykyisin eri tulolähteisiin kuin aiemmin. Samaan aikaan uudet tehtävät kasvattivat valtion kustannuksia vajaalla kahdella miljoonalla eurolla vuodesta 2018 vuoteen 2021. Yleishyödyllisten yhteisöjen rahapelitulot olivat puolestaan vuonna 2021 hieman suuremmat kuin ennen uudistusta.<sup>175</sup> Edellä luvussa 3.4 tekemämme tarkastelu, jossa hyödynnetään Svenska Spelin maksamien osinkojen sijaan sen tekemiä voittoja, osoittaa valtion tulojen pysyneen uudistuksen jälkeen pitkälti ennallaan.

Yhtenä kilpailun avaamisen potentiaalisena seurauksena voidaan pitää mainonnan määrän lisääntymistä. Statskontoret on arvioinut rahapelien mainontaan käytetyn rahamäärän kasvaneen vuosien 2017 ja 2021 välillä noin neljänneksellä.<sup>176</sup> Vastaavaa tietoa ei kuitenkaan ole saatavilla muista maista, joten ei ole mahdollista esittää arviota siitä, missä määrin mainontaan käytetyn rahamäärän lisääntyminen liittyy järjestelmä uudistukseen.

Ruotsissa on myös arvioitu uudistuksen jälkeen, millaisilla toimilla lisenssi järjestelmän toivuutta voitaisiin entisestään parantaa. Ruotsin hallituksen toimeksiannosta laaditussa, vuonna 2020 julkaistussa raportissa ehdotettiin muun muassa lisäsäätelyä, jolla voitaisiin sulkea lisenssittömät yhtiöt entistä tehokkaammin markkinoilta.<sup>177</sup> Ehdotusten perusteella online-rahapeli ohjelmistojen tuotanto, toimittaminen, asentaminen ja muokkaaminen säädettiin luvanvaraiseksi toiminnaksi vuonna 2022. Samana vuonna laajennettiin myös lisenssittömien rahapelien mainostuskielto koskemaan television ja radion lisäksi Ruotsiin sijoittuneita videonjakoalustoja. Raportissa myös katsottiin, että Spelinspektionenin tulisi

---

<sup>173</sup> Statskontoret (2022), s. 10.

<sup>174</sup> Ks. Pallesen ym. (2023), s. 34, Grönroos ym. (2024), s. 60 ja Ramboll (2022), s. 18.

<sup>175</sup> Statskontoret (2022), 12.

<sup>176</sup> Statskontoret (2022), 141.

<sup>177</sup> SOU 2020:77, s. 19–22.

selkiyttää rahapeliyhtiöiden huolenpitovelvoitteen vaatimuksia.<sup>178</sup> Spelinspektionen julkaisikin vuonna 2021 päivitetyn kannanoton lisenssinhaltijoiden vastuista huolenpito-velvoitteen osalta.<sup>179</sup> Raportissa ehdotettiin myös, että lisenssittömien pelien mainostaminen kiellettäisiin kokonaan<sup>180</sup> ja että lisenssin omaavien yhtiöiden pitäisi toimittaa Spelinspektionenille rahapelimarkkinoiden kehityksen seurannan mahdollistavia tietoja<sup>181</sup>, mutta tällaisia muutoksia ei ole tähän päivään mennessä toteutettu.

Rahapelilakiin on tehty viime vuosina muitakin muutoksia ja lisäyksiä. Tällaisia ovat esimerkiksi lisenssinhaltijoiden velvollisuus toimittaa poliisiviranomaisen pyytämät tiedot rahapelaamiseen liittyvää rikostutkintaa varten, Spelinspektionenin oikeus tehdä anonyymeja koeostoja valvontatarkoituksessa sekä maksupalveluntarjoajien velvollisuus hylätä offshore-pelaamiseen liittyvät maksutoimeksiannot.<sup>182</sup>

### 4.3 Norjan järjestelmän ulkopuolista pelaamista rajoittavien toimien vaikutukset

Norjassa kanavointiasteen nostamiseen on pyritty viime vuosina hyvin erilaisella strategialla kuin Tanskassa ja Ruotsissa. Sen sijaan, että kanavointiastetta olisi pyritty nostamaan siirtymällä lisenssijärjestelmään, päätettiin Norjassa pyrkiä vahvistamaan yksinoikeusjärjestelmää toimilla, jotka vaikeuttavat järjestelmän ulkopuolisten pelien tarjontaa ja pelaamista. Online-rahapelit tulivat monopoliyhtiö Norsk Tippingin valikoimaan vuonna 2014. Tällä pyrittiin houkuttelemaan ulkomaisten peliyhtiöiden online-pelien pelaajia palaamaan takaisin säänneltyjen pelien pelaajaksi.<sup>183</sup> Vuonna 2010 otettiin käyttöön sääntely, joka mahdollistaa maksuliikenteen estämisen ulkomaisten rahapeliyhtiöiden ja norjalaisten kuluttajien välillä. Vuodesta 2017 alkaen Lotteri- og stiftelsestilsynet on asettanut kymmeniä peliyhtiöitä maksuolistalle.<sup>184</sup> Vuonna 2023 maksupalveluntarjoajille asetettiin myös selvitysvelvollisuus sellaisiin peliyhtiöihin tai maksunvälittäjiin liittyvästä maksuliikenteestä, jotka Norjan rahapeliviranomaisen päätöksen mukaan tarjoavat luvattomasti rahapelejä Norjassa. Vuoden 2023 keväällä Lotteri- og stiftelsestilsynet lähestyi myös maksupalveluntarjoajia kirjeellä, jossa se antoi ohjeistusta rahapeleihin liittyvän maksuliikenteen estämisestä.<sup>185</sup> Vuonna 2021 Norjassa kiellettiin myös ulkomaisten peliyhtiöiden televisiomainosten esittäminen.

Koska Norjassa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolista pelaamista on hankaloitettu asteittain, ei ole tunnistettavissa yksittäistä hetkeä, jota edeltävään aikaan Norjan rahapelimarkkinoiden viimeaikaista kehitystä voitaisiin verrata. Norjan kehitystä voidaan kuitenkin verrata yleisellä tasolla etenkin Suomen viimeaikaiseen kehitykseen. Erityisen kiinnostavaa on tarkastella kanavointiasteen kehitystä, sillä Suomessa ei ole viime vuosina toteutettu toimia, jolla kanavointiastetta olisi pyritty nostamaan.

---

<sup>178</sup> SOU 2020:77, s. 23.

<sup>179</sup> Spelinspektionen (2021).

<sup>180</sup> SOU 2020:77, s. 20.

<sup>181</sup> SOU 2020:77, s. 24.

<sup>182</sup> Lag om ändring i spellagen (2018:1138) SFS 2023:309.

<sup>183</sup> Kulturdepartementet (2016), s. 8.

<sup>184</sup> Lotteri- og stiftelsestilsynet (2024b).

<sup>185</sup> Lotteri- og stiftelsestilsynet (2023c).

Engebø, Torsheim ja Pallesen (2021) ovat tarkastelleet, miten online-pelien tuominen Norsk Tippingin valikoimaan vaikutti kanavointiasteeseen. Heidän regressioanalyysinsä tulokset näyttäisivät viittaavan siihen, että järjestelmän sisäisen pelivalikoiman kasvattaminen kasvattaa kanavointiastetta.<sup>186</sup> Tulosta voidaan pitää loogisena. Jos järjestelmän sisällä ei ole tarjolla kuluttajia kiinnostavia pelejä, lisää se väistämättä kuluttajien kiinnostusta pelata järjestelmän ulkopuolisia pelejä.

Vaikka kanavointiasteen arviointiin liittyy huomattavaa epävarmuutta, näyttäisivät Norjasta viime vuosina saadut tiedot viittaavan siihen, että entistä harvempi online-pelejä pelaava pelaa järjestelmän ulkopuolisia rahapelejä.<sup>187</sup> Lotteri- og stiftelsestilsynetin eri lähteisiin perustuvat arviot ja H2GC:n arviot viittaisivat myös siihen, että entistä suurempi osa norjalaisten rahapeleihin käyttämästä rahasta kohdistuu järjestelmän sisäiseen pelaamiseen.<sup>188</sup> Samaan aikaan Suomessa kehitys on ollut päinvastainen. Järjestelmän ulkopuolisia online-rahapelejä pelaavien osuus väestöstä on Suomessa kasvanut 2010-luvun alun jälkeen<sup>189</sup> ja euromääräisesti mitattuna yhä suurempi osa suomalaisten pelaamisesta vaikuttaa suuntautuvan järjestelmän ulkopuolelle<sup>190</sup>. Vertailu Suomeen antaa viitteitä siitä, että Norjassa käyttöönotetuilla toimilla on onnistuttu kasvattamaan kanavointiastetta.

Toisaalta voidaan kuitenkin todeta, että järjestelmän ulkopuolinen pelaaminen on Norjassa yleisempää kuin Ruotsissa ja Tanskassa, ja että myös Norjan kanavointiaste vaikuttaa edelleen olevan merkittävästi lisenssijärjestelmään siirtyneitä Pohjoismaita alemmalla tasolla. Puhtaasti kanavointiasteen nostoa ajatellen lisenssijärjestelmän käyttöönotto vaikuttaa siten tehokkaammalta toimelta kuin yksinoikeusjärjestelmän vahvistamiseen tähtäävät toimet. Maksuliikenne-estoja on ollut mahdollista kiertää esimerkiksi käyttämällä maksunvälittäjiä rahansiirtoihin.<sup>191</sup> Tilanne on kuitenkin voinut tämän suhteen muuttua vuoden 2023 sääntelyn täsmentämisen jälkeen. Lisäksi on saatu viitteitä siitä, että norjalaiset offshore-pelaajat törmäävät maksuliikenne-estoihin varsin harvoin. Siten on epäselvää, missä määrin maksuliikenne-estot selittävät Norjan kanavointiasteen viimeaikaista nousua.

Pallesen ym. (2023) ovat selvittäneet norjalaisten altistumista ulkomaisten rahapeliyhtiöiden markkinoinnille. Kyselytutkimusten perusteella vaikuttaa siltä, että norjalaisten altistuminen ulkomaisten peliyhtiöiden mainonnalle on vähentynyt selvästi vuosien 2019 ja 2022 välillä. Vielä vuonna 2019 liki 70 prosenttia oli nähnyt ulkomaisen peliyhtiön mainontaa kyselyä edeltävän viikon aikana. Vuonna 2022 vastaava osuus oli jo selvästi alle 60 prosenttia. Päivittäin ulkomaisten peliyhtiöiden mainontaan oli törmännyt 14 prosenttia vastaajista vuonna 2019 ja vuonna 2022 enää kuusi prosenttia.<sup>192</sup> Ulkomaisten peliyhtiöiden televisiomainonnan kieltö voi selittää havaittua laskua.

Norjassa riskitasolla pelaavien ja peliongelmissa kärsivien osuus väestöstä on viime vuosina jonkin verran laskenut. Vuonna 2022 toteutetun väestökyselyn perusteella noin

---

<sup>186</sup> Engebø, Torsheim & Pallesen (2021), s. 10.

<sup>187</sup> Ks. erityisesti kuvio 23 tämän raportin alaluvussa 3.2.

<sup>188</sup> Ks. kuvat 25 ja 26 tämän raportin alaluvussa 3.2.

<sup>189</sup> Grönroos ym. (2024), s. 55 ja Karjalainen, Sieppi & Buri (2023), s. 21.

<sup>190</sup> Ks. esim. tämän raportin kuvio 38 alaluvussa 3.5. Ks. myös Karjalainen, Sieppi & Buri (2023), s. 22–28.

<sup>191</sup> Ks. esim. Lotteri- og stiftelsestilsynetin (2023c) ohjeistus pankeille.

<sup>192</sup> Pallesen ym. (2023), s. 71–72.

11 prosenttia väestöstä pelasi Norjassa vähintään alhaisen riskin tasolla ja 0,6 prosentilla väestöstä voitiin katsoa olevan peliongelma. Vuonna 2019 vastaavat luvut olivat 13 ja 1,4 prosenttia. Vuosien väliset erot ovat tilastollisesti merkitseviä.<sup>193</sup> Samaan aikaan Suomessa riskitasolla pelaavien ja peliongelmistä kärsivien osuus väestöstä on kasvanut. Vuonna 2019 vähintään alhaisen riskin tasolla pelaavien osuus väestöstä oli Suomessa noin 10 prosenttia ja peliongelmistä kärsivien osuus 0,7 prosenttia. Vuonna 2023 vastaavat luvut olivat 13 prosenttia ja 1,3 prosenttia.<sup>194</sup> Siten vaikuttaa siltä, että Norjan yksinoikeusjärjestelmän vahvistamiseen tähtäävä rahapelipolitiikka on ollut tehokkaampi pelihaittojen ehkäisyssä kuin Suomessa viime vuosina käytössä ollut strategia, joka on tähdännyt pelihaittojen ehkäisyyn lähinnä järjestelmän sisäiseen pelaamiseen kohdistuvilla toimilla, kuten pakollisen tunnistautumisen laajentamisella sekä talletus- ja tappiorajojen kiristämällä.

---

<sup>193</sup> Pallesen ym. (2023), s. 34.

<sup>194</sup> Grönroos ym. (2024), s. 60. Havaitut väestöosuuskasvat vuosien 2019 ja 2023 välillä ovat tilastollisesti merkitseviä.

## 5 YHTEENVETO JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Online-rahapelaaminen on yleistynyt viime vuosikymmeninä merkittävästi. Online-pelaamisen myötä rahapelaaminen ei ole enää yhtä vahvasti tiettyyn maahan ja sen lainsäädäntöön sidottua kuin aiemmin. Online-rahapelaamisen yleistymisen myötä niin sanottu kanavointiaste ja sen kasvattamiseen tähtäävät toimet ovat nousseet useissa maissa rahapelipolitiikan keskiöön. Tanskassa ja Ruotsissa kanavointiastetta pyrittiin nostamaan siirtymällä 2010-luvun aikana yksinoikeusjärjestelmästä lisenssijärjestelmään. Myös Suomessa valmistellaan parhaillaan lisenssijärjestelmään siirtymistä. Norjassa on puolestaan valittu erilainen strategia, sillä siellä kanavointiasteen nostoon on pyritty erityisesti toimilla, jotka vaikeuttavat ulkomaisten rahapeliyhtiöiden pelien pelaamista ja sitä kautta vahvistavat yksinoikeusjärjestelmän kanavointikykyä.

Pohjoismaiden erilaiset rahapelijärjestelmät tarjoavat mahdollisuuden vertailla kussakin maassa käytössä olevia sääntelykeinoja ja niiden vaikutuksia. Kokosimme tähän raporttiin keskeiset tiedot Ruotsissa, Tanskassa ja Norjassa voimassa olevasta rahapelisääntelystä ja rahapelaamisen viimeaikaisesta kehityksestä.

Pohjoismaissa käytössä oleva rahapelien sääntely on monin osin hyvin samankaltaista. Ruotsissa, Tanskassa, Norjassa ja Suomessa on esimerkiksi määritelty, miten rahapelejä saa markkinoida. Mainonnan kohdentaminen alaikäisille, pelaamisen esittäminen ratkaisuna taloudellisiin ongelmiin sekä voittomahdollisuuksien liioittelu ja vääristely on kiellettyä. Jokaisessa neljässä maassa on jonkinlainen koko järjestelmän kattava mahdollisuus estää oma pelaaminen. Joitain eroavaisuuksia kuitenkin on. Suomessa ja Norjassa bonus- ja tarjousten hyödyntäminen rahapelien markkinoinnissa on rajoitetumpaa kuin Ruotsissa ja Tanskassa. Suomessa ja Norjassa on pyritty ehkäisemään pelaamisesta aiheutuvia merkittäviä taloudellisia haittoja asettamalla enimmäissummat talletus- tai tappiorajoille. Ruotsissa ja Tanskassa rajojen asettaminen on pakollista, mutta niille ei ole ylärajaa. Suomessa on käytössä kaikista vähiten järjestelmän ulkopuolista pelaamista ehkäisevää sääntelyä. Lisenssijärjestelmän käyttöönottoineissa Ruotsissa ja Tanskassa valtion tulot rahapelimarkkinalta kerätään pääasiassa verojen kautta, kun taas yksinoikeusjärjestelmässä pysytelleissä Suomessa ja Norjassa valtio saa tuloja rahapelimarkkinalta lähinnä valtionyhtiöiden tuloutuksen kautta.

Tekemämme vertailu osoittaa, että kaikissa neljässä Pohjoismaassa valtaosa väestöstä pelaa rahapelejä vähintään silloin tällöin. Suomalaiset ovat tyypillisesti käyttäneet selvästi muita Pohjoismaita enemmän rahaa rahapelaamiseen, mutta ero on 2020-luvulla kaventunut. Kaikissa Pohjoismaissa noin kaksi kolmasosaa rahapeleihin käytetystä rahasta menee online-peleihin. Järjestelmän ulkopuolisten pelien pelaaminen on puolestaan selvästi yleisempää Suomessa ja Norjassa kuin Ruotsissa ja Tanskassa. Myös kanavointiaste on Ruotsissa ja Tanskassa merkittävästi korkeampi kuin Norjassa ja Suomessa, vaikka Norjan kanavointiaste onkin viime vuosina käänntynyt kasvuun. Ruotsissa on väestökyselyjen perusteella merkittävästi muita Pohjoismaita vähemmän vähintään alhaisen riskin tasolla pelaavia henkilöitä. Peliongelmiä kärsiviä on Suomessa selvästi enemmän kuin muissa Pohjoismaissa. Valtio kerää rahapelimarkkinoilta suunnilleen 600–700 miljoonaa euroa kaikissa neljässä Pohjoismaassa. Ruotsi kerää kuitenkin rahapelimarkkinoiden kokoon suhteutettuna selvästi muita maita vähemmän rahapelituloja.

Tanskan, Ruotsin ja Norjan uudistusten vaikutusten tarkastelu antaa viitteitä siitä, että kanavointiastetta on mahdollista nostaa sekä lisenssijärjestelmän käyttöönotolla että järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen rajoittamiseen tähtäävillä toimilla. Ruotsin ja Tanskan kokemusten perusteella lisenssijärjestelmään siirtyminen saattaa jonkin verran lisätä rahapelaamista, mutta tulokset ovat tämän osalta epävarmoja. Ruotsin

uudistuksen jälkeisen kehityksen tarkastelu myös näyttäisi viittaavan siihen, että järjestelmäuudistus on mahdollista toteuttaa siten, ettei se lisää rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja ainakaan lyhyellä aikavälillä. Tanskan osalta uudistuksen vaikutuksia pelihaittoihin on vaikeampi tulkita. Riskitason pelaaminen näyttää Tanskassa merkittävästi yleistyneen viimeisen noin kymmenen vuoden aikana, mutta yleistyminen näyttää tapahtuneen vasta useita vuosia uudistuksen voimaantumisen jälkeen.

Norjan yksinoikeusjärjestelmän vahvistamiseen tähtäävä rahapelipolitiikka vaikuttaa olleen tehokkaampi pelihaittojen ehkäisyssä kuin Suomessa toteutetut, lähinnä järjestelmän sisäiseen pelaamiseen kohdistuvat toimet. Uudistusten vaikutuksesta rahapelihaittoihin ei kuitenkaan ole esimerkiksi aineistorajoitteiden vuoksi mahdollista tehdä pitkälle meneviä johtopäätöksiä.

Yleisesti ottaen vaikuttaa siltä, että rahapelipoliittisia tavoitteita on mahdollista saavuttaa sekä yksinoikeusjärjestelmässä että lisenssijärjestelmässä. Vaikutukset riippuvat kuitenkin viime kädessä järjestelmän ja muun rahapelisääntelyn yksityiskohdista sekä niiden käytännön toteutuksesta.<sup>195</sup> Raporttimme tulokset osoittavat, että Suomen tuleva järjestelmäuudistus kannattaa suunnitella huolella, jotta uudistukselle asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa.

---

<sup>195</sup> Ks. myös Marionneau, Egerer & Nikkinen (2021), jotka toteavat yksinoikeusjärjestelmien eroavan toisistaan muun muassa palvelujen saatavuuden, tuotevalikoiman ja pelihaittoja ennaltaehkäisevän työn osalta, ja että näillä tekijöillä voi olla suurempi vaikutus pelihaittojen tasoon kuin järjestelmävalinnalla.

## LÄHDELUETTELO

### Kirjallisuus

- ATG (2023a). Olicensierat spel. En analysis av webbtrafik till olicensierade spelsajter. ATG Analysavdelning. Esitys Sperille 25.1.2023.
- ATG (2023b). Olicensierat spel. En analysis av webbtrafik till olicensierade spelsajter. Julkaistu 23.11.2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.faktaomspel.se/wp-content/uploads/2023/11/atg-rapport-kanalisering-spelbolag-q3-2023.pdf>.
- Bouguettaya, A., Lynott, D., Carter, A., Zerhouni, O., Meyer, S., Ladegaard, I., Gardner, J. & O'Brien, K. (2020). The relationship between gambling advertising and gambling attitudes, intentions and behaviours: a critical and meta-analytic review. *Current Opinion in Behavioral Sciences* 31, s. 89–101. <https://doi.org/10.1016/j.cobeha.2020.02.010>.
- Copenhagen Economics (2020). The Degree of Channelization on the Swedish Online Gambling Market. Julkaistu 27.4.2020. Saatavilla osoitteessa <https://copenhageneconomics.com/wp-content/uploads/2021/12/copenhagen-economics-the-degree-of-channelization-on-the-swedish-online-gambling-market.pdf>.
- Danske Spil (2012). Årsrapport 2011. 22.2.2012. Saatavilla osoitteessa [https://om.danskespil.dk/-/media/files/pdf/aarsregnskab\\_ds\\_2011\\_final1.ashx](https://om.danskespil.dk/-/media/files/pdf/aarsregnskab_ds_2011_final1.ashx).
- Danske Spil (2013). Årsrapport 2012. 19.3.2013. Saatavilla osoitteessa <https://om.danskespil.dk/-/media/files/pdf/aarsrapport2012.ashx>.
- Danske Spil (2014). Årsrapport 2013. 5.3.2014. Saatavilla osoitteessa <https://om.danskespil.dk/-/media/files/pdf/aarsrapport2013.ashx>.
- Danske Spil (2022). Vedtægter for Danske Spil A/S. Hyväksytty 1.4.2022. Saatavilla osoitteessa <https://ds-static.dk/-/media/files/pdf/01-04-2022-vedtaegter-ds.ashx?la=da&hash=EB0F0267F3643E946184EB757268860C72B7A8D4>.
- Danske Spil (2024). Årsrapport 2024. Julkaistu 25.4.2024. Saatavilla osoitteessa <https://ds-static.dk/-/media/files/pdf/danske-spilarsrapport-2023.ashx?la=da&hash=87EBEE7F1CED72EAA639951552A209CC27DC694C>.
- Department for Culture, Media & Sport (2023). High Stakes: Gambling Reform for the Digital Age. Julkaistu 27.4.2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.gov.uk/government/publications/high-stakes-gambling-reform-for-the-digital-age>.
- Egerer, M., & Marionneau, V. (2023). Blocking measures against offshore online gambling: a scoping review. *International Gambling Studies*, s. 1–17. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1080/14459795.2023.2190372>.
- Engebø, J., Torsheim, T. & Pallesen, S. (2021). Regulatory Measures' Effect on Gambling Participation: Experiences From Norway. *Frontiers in Psychiatry* 12, artikkeli 672471. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.3389/fpsy.2021.672471>.
- Folkhälsomyndigheten (2016). Tabellsammanställning för Swelogs prevalensstudie 2015. Julkaistu 2016. Saatavilla osoitteessa <https://www.folkhalsomyndigheten.se/globalassets/livsvillkor->



[levnadsvanor/andts/spel/swelogs/tabellsammanstallning-swelogs-prevalensstudie-2015.pdf](#).

- Folkhälsomyndigheten (2021). Tabellsammanställning för Swelogs befolkningsstudie 2018. Julkaistu 23.11.2021. Saatavilla osoitteessa <https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/bbb42383175f41caa548975a4e3b92ea/tabellsammanstallning-swelogs-befolkningsstudie-2018.pdf>.
- Folkhälsomyndigheten (2022b). Resultat från regeringsuppdrag att genomföra en befolkningsstudie om spel om pengar. Julkaistu 28.2.2022. Saatavilla osoitteessa <https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/58e8320a52944ef8bd2b013e068e2c5e/resultat-fran-regeringsuppdrag-att-genomfora-en-befolkningsstudie-om-spel.pdf>.
- Folkhälsomyndigheten (2023). Tabellsammanställning för Swelogs prevalensundersökning 2021. Julkaistu 27.4.2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.folkhalsomyndigheten.se/contentassets/f2e84c88da31465e94b1b94357d5b703/tabellsammanstallning-swelogs-prevalensundersokning-2021.pdf>.
- Fridberg, T. & Birkelund, J. (2016). Pengespil og spilleproblemer i Danmark 2005–2016. SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd 16:23. Saatavilla osoitteessa <https://www.vive.dk/media/pure/4z6p17xq/525483>.
- Grönroos, T., Salonen, A., Latvala, T., Kontto, J. & Hagfors, H. (2024). Suomalaisten rahapelaaminen 2023 : Rahapelaaminen vähentynyt, peliongelma yleistynyt ja suhtautuminen pelaamiseen muuttunut. THL Tilastoraportti 15/2024. Julkaistu 16.4.2024. Saatavilla osoitteessa <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2024040414663>.
- Hakola-Uusitalo, T., Heinonen, M. & Sieppi, A. (2020). Koronan ja rajoitustoimien vaikutukset liikkumiseen. Julkaistu 26.5.2020. Saatavilla osoitteessa <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/2021/12/koronan-ja-rajoitustoimien-vaikutukset-liikkumiseen-2020.pdf>.
- He, C. & Klein, T. (2022) Advertising as a Reminder: Evidence from the Dutch State Lottery. Marketing Science 42(5), s. 892–909. <https://doi.org/10.1287/mksc.2022.1405>.
- House of Lords Library (2022). Gambling advertising and harm caused by gambling. Julkaistu 2.2.2022. Viitattu 20.12.2023. Saatavilla osoitteessa <https://lordslibrary.parliament.uk/gambling-advertising-and-harm-caused-by-gambling/>.
- Hörnle, J., Littler, A., Tyson, G., Padumadasa, E., Schmidt-Kessen, M. & Ibosiola, D. (2018). Evaluation of regulatory tools for enforcing online gambling rules and channelling demand towards controlled offers. Julkaistu 29.1.2019. Saatavilla osoitteessa <https://data.europa.eu/doi/10.2873/253036>.
- Kankainen, V. (2024). A Finn always wins? : Justifications, governance, and contradictions of the Finnish gambling-profit-based public good. Helsinki 2024. Saatavilla osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-51-9665-1>.
- Karjalainen, J., Sieppi, A. & Buri, R. (2023). Internetissä ja yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolella tapahtuvan rahapelaamisen nykytila ja kehitys. Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 3/2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.kkv.fi/uploads/sites/2/03-2023-tutkimusraportteja-rahapelaaminen.pdf>.

- Kansspelautoriteit (2024). Ontwikkelingen in organisatiestructuur, personeel en huisvesting. Viitattu 16.4.2024. Saatavilla osoitteessa <https://kansspelautoriteit.nl/jaarverslag/ontwikkelingen-organisatiest-ruktuur/>.
- Konsumentverket (2019). Granskning av marknadsföring på spelområdet. Julkaistu 25.6.2019. Saatavilla osoitteessa <https://www.konsumentverket.se/globalassets/artikel/foretag/pm-granskning-av-spelområdet---konsumentverket-002.pdf>.
- Konsumentverket & Spelinspektionen (2019). Överenskommelse om samarbete mellan Spelinspektionen och Konsumentverket. Julkaistu 15.3.2019. Saatavilla osoitteessa <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/ovriga-dokument/samarbeten/overenskommelse-om-samarbete-mellan-spelinspektionen-och-konsumentverket.pdf>.
- Kortelainen, M. & Salokangas, H. (2023). Kvasikokeelliset menetelmät terveydenhuollon ja terveystaloustieteen vaikutusarvioinneissa. Sosiaalilääketieteellinen Aikauslehti 60(3), s. 305–320. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.23990/sa.122529>.
- Kristiansen, S. & Trabjerg, C. (2017). Legal gambling availability and youth gambling behaviour: A qualitative longitudinal study. International Journal of Social Welfare 26, s. 218–229. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1111/ijsw.12231>.
- Kulturdepartementet (2016). Meld St. 12. Alt å Vinne, ein Ansvarleg og Aktiv Pengespelpolitikk 2016. 16.12.2016. Saatavilla osoitteessa <https://www.regjeringen.no/contentassets/1d7855fb977943b6b748f0694f697148/n-no/pdfs/stm201620170012000dddpdfs.pdf>.
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2021). Lotteritilsynets rapport til Norsk Tipping generalforsamling 2022. Saatavilla osoitteessa [https://lottstift.no/content/uploads/2023/07/982391490\\_962849\\_Rapport-til-Norsk-Tippings-generalforsamling-2021.pdf](https://lottstift.no/content/uploads/2023/07/982391490_962849_Rapport-til-Norsk-Tippings-generalforsamling-2021.pdf).
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2022). Lotteritilsynets rapport til Norsk Tipping generalforsamling 2022. Saatavilla osoitteessa <https://lottstift.no/content/uploads/2023/07/Ansvarlighetsrapport-til-Norsk-Tippings-generalforsamling-2022-2.pdf>.
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2023a). Årsrapport 2022. Viitattu 16.4.2024. Saatavilla osoitteessa [https://lottstift.no/content/uploads/2023/04/Arssrapport\\_2022\\_web.pdf](https://lottstift.no/content/uploads/2023/04/Arssrapport_2022_web.pdf).
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2023b). Ansvarlegheit og kanalisering hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Lotteritilsynets ansvarlegheitsrapport for 2023. Saatavilla osoitteessa [https://lottstift.no/content/uploads/2023/07/Ansvarlighetsrapport\\_Norsk-Tipping-og-Norsk-Rikstoto\\_mars\\_2023\\_UUweb.pdf](https://lottstift.no/content/uploads/2023/07/Ansvarlighetsrapport_Norsk-Tipping-og-Norsk-Rikstoto_mars_2023_UUweb.pdf).
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2023c). Informasjonsbrev om betalingsformidlingsforbudet - Foretak som yter betalingstjenester i Norge. Julkaistu 11.4.2023. Saatavilla osoitteessa <https://lottstift.no/content/uploads/2023/08/Informasjonsbrev-om-betalingsformidlingsforbudet-Foretak-som-yter-betalingstjenester-i-Norge-2.pdf>.
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2024a). Ansvarlegheit og kanalisering hos Norsk Tipping og Norsk Rikstoto. Lotteritilsynets rapport, maaliskuu 2024. Saatavilla osoitteessa

[https://lottstift.no/content/uploads/2024/04/Rapport\\_Kulturdepartementet\\_mars\\_2023\\_UUweb\\_v2.pdf](https://lottstift.no/content/uploads/2024/04/Rapport_Kulturdepartementet_mars_2023_UUweb_v2.pdf).

McGrane, E., Wardle, H., Clowes, M., Blank, L., Pryce, R., Field, M., Sharpe, C. & Goyder, E. (2023). What is the evidence that advertising policies could have an impact on gambling-related harms? A systematic umbrella review of the literature. *Public Health* 215, s. 124–130. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2022.11.019>.

Marionneau, V. (2015). Justifications of national gambling policies in France and Finland. *Nordic Studies on Alcohol and Drugs* 32(3), s. 295–309. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1515/nsad-2015-0027>.

Marionneau, V., Egerer, M. & Nikkinen, J. (2021). How Do State Gambling Monopolies Affect Levels of Gambling Harm? *Current Addiction Reports* 8, s. 225–234. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1007/s40429-021-00370-y>.

Marionneau, V., Ruohio, H. & Karlsson, N. (2023). Gambling harm prevention and harm reduction in online environments: a call for action. *Harm Reduction Journal* 20, artikkeli 92. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.1186/s12954-023-00828-4>.

Novus (2014). Onlinekasino. Julkaistu 30.10.2014. Saatavilla osoitteessa <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/enkatundersokning/natkasinoundersokning-2014.pdf>.

Novus (2015). Nätkasino – 2015. Julkaistu 5.10.2015. Saatavilla osoitteessa <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/enkatundersokning/natkasinoundersokning-2015.pdf>.

Novus (2018). Allmänheten om spel – 2018. Julkaistu 15.11.2018. Saatavilla osoitteessa <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/enkatundersokning/allmanheten-om-spel-2018.pdf>.

Novus (2019). Allmänheten om spel 2019. Julkaistu 5.11.2019. Saatavilla osoitteessa <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/enkatundersokning/allmanheten-om-spel-2019.pdf>.

Novus (2020). Allmänheten om spel 2020. Julkaistu 10.11.2020. Saatavilla osoitteessa <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/enkatundersokning/allmanheten-om-spel-2020.pdf>.

Pallesen, S., Hanss, D., Mentzoni, R., Molde, H. & Morken, A. (2014). Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2013. Universitetet i Bergen, toukokuu 2014. Saatavilla osoitteessa <https://lottstift.no/content/uploads/2021/05/Omfang-av-penge-og-dataspillproblemer-i-Norge-2013.pdf>.

Pallesen, S., Molde, H., Mentzoni, R., Hanss, D. & Morken, A. (2016). Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2015. Universitetet i Bergen, huhtikuu 2016. Saatavilla osoitteessa [https://lottstift.no/content/uploads/2021/05/WEB-Rapport\\_befolkningsundersokelsen.pdf](https://lottstift.no/content/uploads/2021/05/WEB-Rapport_befolkningsundersokelsen.pdf).

Pallesen, S., Mentzoni, R., Torsheim, t., Erevik, E., Molde, H. & Morken, A. (2023). Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2019. Universitetet i Bergen, huhtikuu 2020. Saatavilla osoitteessa [https://lottstift.no/content/uploads/2021/05/Omfang\\_av\\_penge-og\\_dataspillproblemer\\_i\\_Norge\\_2019-1.pdf](https://lottstift.no/content/uploads/2021/05/Omfang_av_penge-og_dataspillproblemer_i_Norge_2019-1.pdf).

- Pallesen, S., Mentzoni, R., Syvertsen, A., Kristensen, J., Erevik, E. & Morken, A. (2023). Omfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2022. Universitetet i Bergen, toukokuu 2023. Saatavilla osoitteessa <https://lottstift.no/content/uploads/2023/06/Omfang-av-Penge-og-dataspillproblemer-i-Norge-2022.pdf>.
- Raisamo, S. (toim.) (2021). Rahapelihaittojen seurannan indikaattorit. Rahapelihaittojen seuranta ja sen mittareita määritelleen työryhmän loppuraportti. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:2. Julkaistu 14.1.2021. Saatavilla osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8451-6>.
- Ramboll (2022). Prævalensundersøgelse af pengespil og pengespilsproblemer i Danmark 2021. Toukokuu 2022. Saatavilla osoitteessa <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2022-05/Pr%C3%A6valensunders%C3%B8gelse%20af%20pengespil%20og%20ludomani%20i%20Danmark%202021.pdf>.
- Regulus Partners (2019). Gambling and advertising: an international study of regulatory intervention. Julkaistu 18.11.2019. Saatavilla osoitteessa <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vl3pnxydb3zs>.
- Rossow, I., Hansen, M. & Størvoll, E. (2013). Changes in youth gambling after the removal of slot machines in Norway. Nordic Studies on Alcohol and Drugs 30(4), s. 317–330. Saatavilla osoitteessa <https://doi.org/10.2478/nsad-2013-0024>.
- Sailas, H., Brax, T., Matilainen, R. & Alkio, M. (2023). Esiselvitys rahapelijärjestelmän vaihtoehtoista. Julkaistu 15.4.2023. Saatavilla osoitteessa <https://intermin.fi/documents/1410869/3723676/esiselvitys-rahapelijarjestelmanvaihtoehtoista.pdf/3d20a474-ee63-706a-042f-fa583629d6e8/esiselvitys-rahapelijarjestelmanvaihtoehtoista.pdf?t=1681714466769>.
- Selkee, M., Selin, J., Raisamo, S. & Lintonen, T. (2021). Rahapelaamisen kanavointi : Käsitteen käyttö ja sen merkitykset eri Pohjoismaissa. Yhteiskuntapolitiikka 87(3), s. 271–284. Saatavilla osoitteessa <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe202102154884>.
- Skatteministeriet (2022). Spil med måde – 9 forslag til forebyggelse af spilafhængighed. Julkaistu 7.9.2022. Saatavilla osoitteessa <https://skm.dk/media/Skatteministeriet/Presse/Publikationer/udspil-paa-spilomraadet.pdf>.
- SKOP (2021a). Allmänheten om spel 2022. Julkaistu marraskuussa 2021. Saatavilla osoitteessa <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/enkatundersokning/allmanheten-om-spel-2021.pdf>.
- SKOP (2021b). Spelvanor online. Toukokuu 2021. Saatavilla osoitteessa <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/enkatundersokning/spelvanor-online-maj-2021-rapport--spelinspektionen-skop.pdf>.
- SKOP (2022a). Allmänheten om spel 2022. Julkaistu marraskuussa 2022. Saatavilla osoitteessa <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/enkatundersokning/allmanheten-om-spel-2022.pdf>.

- SKOP (2022b). Spelvanor online. Kesäkuu 2022. Saatavilla osoitteessa <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/enkatundersokning/spelvanor-online-rapport-juni-2022.pdf>.
- SKOP (2023). Rapport om kanalisering på den svenska spelmarknaden. Julkaistu maaliskuussa 2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.bos.nu/wp-content/uploads/2023/06/Rapport-til-BOS-om-kanalisering-mars-2023.pdf>.
- Spelinspektionen (2023). Spelvanor online 2023. Julkaistu 10.7.2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/enkatundersokning/spelvanor-online-rapport-juli-2023.pdf>.
- Spelinspektionen (2024b). Årsredovisning 2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/overgripande-dokument/arsredovisningar/arsredovisning-2023.pdf>.
- Spillemyndigheden (2015). Årsberetning 2014. Maaliskuu 2015. Saatavilla osoitteessa [https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2018-12/The%20Danish%20Gambling%20Authority%27s%20annual%20report%202014\\_0.pdf](https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2018-12/The%20Danish%20Gambling%20Authority%27s%20annual%20report%202014_0.pdf).
- Spillemyndigheden (2022a). The Danish Gambling Authority's guide on responsible gambling. Julkaistu 6.12.2022. Saatavilla osoitteessa <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2022-12/The%20Danish%20Gambling%20Authority%E2%80%99s%20guide%20on%20responsible%20gambling%20version%201.4.pdf>.
- Spillemyndigheden (2022b). 10 years with a liberalised market: Danes' gambling spend has increased. Syyskuu 2022. Saatavilla osoitteessa <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2022-09/10%20years%20with%20a%20liberalised%20market%20-%20Danes%20gambling%20spend%20increased.pdf>.
- Spillemyndigheden (2022c). 10 years with a liberalised market: Danes prefer gambling websites with a Danish licence. Syyskuu 2022. Saatavilla osoitteessa <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2022-09/Danes%20prefer%20gambling%20on%20websites%20with%20a%20Danish%20licence.pdf>.
- Spillemyndigheden (2023a). Spilmarkedet i tal 2022. Toukokuu 2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2023-06/Spilmarkedet%20i%20tal%202022.pdf>.
- Spillemyndigheden (2023b). Online gambling in Denmark. Survey of Danes' gambling habits on websites with and without a gambling licence. Joulukuu 2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2024-01/Online%20gambling%20in%20Denmark.pdf>.
- Spillemyndigheden (2024a). Årsrapport 2023. Maaliskuu 2024. Saatavilla osoitteessa <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2024-03/%C3%85rsrapport%202023%20-%20Spillemyndigheden.pdf>.
- Spillemyndigheden (2024d). Report on illegal gambling 2023. Maaliskuu 2024. Saatavilla osoitteessa [https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2024-04/Report%20on%20illegal%20gambling%202023\\_0.pdf](https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2024-04/Report%20on%20illegal%20gambling%202023_0.pdf).

- Statskontoret (2022). Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Slutrapport (2022:5). Julkaistu 21.3.2022. Saatavilla osoitteessa [https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2022/2022\\_5---utskriftsversion.pdf](https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2022/2022_5---utskriftsversion.pdf).
- Stödlinjen (2024). Årsrapport 2023. Julkaistu 11.3.2023. Saatavilla osoitteessa <https://www.psykiatriforskning.se/stodlinjen-2023>.
- Svenska Spel (2021). Årsredovisning 2020. Julkaistu 29.3.2021. Saatavilla osoitteessa <https://om.svenskaspel.se/wp-content/uploads/2021/03/arsredovisningen-2020.pdf>
- Svenska Spel (2024a). Årsredovisning 2023. Julkaistu 20.3.2024. Saatavilla osoitteessa <https://om.svenskaspel.se/wp-content/uploads/2024/03/svenska-spels-ars-och-hallbarhetsredovisning-2023.pdf>.
- Ukhova, D., Marionneau, V., Nikkinen, J. & Wardle, H. (2023). Public health approaches to gambling: a global review of legislative trends. Health Policy 9(1), E57–E67. Saatavilla osoitteessa [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(23\)00221-9](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(23)00221-9).
- Valtioneuvosto (2023). Vahva ja välittävä Suomi : Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston julkaisuja 2023:58. Julkaistu 20.6.2023. Saatavilla osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-763-8>.
- Willmann, G. (1999). The History of Lotteries. Saatavilla osoitteessa <http://willmann.com/~gerald/history.pdf>.

## Internet-lähteet

- ATG (2024). Finansiella rapporter. Viitattu 17.6.2024. <https://omatg.se/finansiella-rapporter/>
- Finansministeriet (2021). Sammenlægning af Danske Spil og Klasselotteriet. Julkaistu 1.7.2021. Viitattu 11.4.2024. Saatavilla osoitteessa <https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2021/juli/sammenlaegning-af-danske-spil-og-klasselotteriet/>.
- Folkhälsomyndigheten (2022a). Statistik om spel om pengar i Sverige. Päivitetty 17.11.2022. Viitattu 8.5.2024. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/statistik/spelande/>.
- Folkhälsomyndigheten (2024). Omsättning på spelmarknaden. Päivitetty 19.3.2024. Viitattu 11.4.2024. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/statistik/omsattning/>.
- Konsumentverket (2023). Marknadsföring av spel. Päivitetty 30.10.2023. Viitattu 29.4.2024. <https://www.konsumentverket.se/for-foretag/regler-per-omradebransch/spel-om-pengar/marknadsforing-av-spel/>.
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2024b). Vedtak til norske banker om betalingsformidling. Päivitetty 23.5.2024. Viitattu 24.5.2024. <https://lottstift.no/for-spillere/banker-og-finansinstitusjoner-skal-stoppe-pengeoverforinger-til-og-fra-utenlandske-spillselskaper/vedtak-til-norske-bankar-om-betalingsformidling/>.
- Lotteri- og stiftelsestilsynet (2024c). Opne data. Päivitetty 27.5.2024. Viitattu 29.5.2024. <https://lottstift.no/opne-data/>

Lotteri- og stiftelsestilsynet (2024c). Rapportar og publikasjonar. Päivitetty 10.5.2024. Viitattu 29.5.2024. <https://lottstift.no/rapportar-og-publikasjonar/>

Sisäministeriö (2023). Rahapelijärjestelmähänke. SM053:00/2023. <https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM053:00/2023>.

Skatteverket (2024). Redovisade punktskatter. Viitattu 5.5.2024. Saatavilla osoitteesta <https://www6.skatteverket.se/sense/app/e1258faa-0bee-4b4e-a850-13a1771c990f/sheet/50b8c57d-23f9-4f74-bd6f-7a18d8096226/state/analysis/select/%25Dimension1/Ingen%20gruppering/select/%25Dimension2/Ingen%20gruppering/select/%25Dimension3/Ingen%20gruppering/select/%25Dimension4/Ingen%20gruppering/select/Vald%20punktskatt/Skatt%20p%C3%A5%20spel/select/%C3%85rsdata%20eller%20m%C3%A5nadsdata/%C3%85rsdata/select/Valt%20inkomst%C3%A5r/V%C3%A4lj%20alla/select/%25V%C3%A4ljM%C3%A5tt/Totalbelopp;Antal>.

Spelinspektionen (2021). Spel på kredit i förhållande till omsorgsplikten i 14 kap. 1 § spellagen (2018:1138). Julkaistu 22.9.2021. Viitattu 27.5.2024. <https://www.spelinspektionen.se/lagar--forordningar/rattsliga-stallningstaganden/stallningstaganden-lista/spel-pa-kredit-i-forhallande-till-omsorgsplikten-i--14-kap.-1--spellagen-20181138/>

Spelinspektionen (2024a). Om spellicenser och tillstånd. Viitattu 19.4.2024. <https://www.spelinspektionen.se/licensansokan/spellicenser/>.

Spelinspektionen (2024c). Statistik. Viitattu 8.5.2024. <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/>.

Spelinspektionen (2024d). Spelmarknaden, kvartalstatistik. Viitattu 16.5.2024. <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/spelmarknaden-kvartalsstatistik/>

Spelinspektionen (2024e). Aktiva spellicenser & tillstånd. Viitattu 3.5.2024. <https://www.spelinspektionen.se/sok-licens/>.

Spelpaus (2024). <https://www.spelpaus.se/>.

Spillemyndigheden – ROFUS. <https://www.spillemyndigheden.dk/en/rofus#-rofus->

Spillemyndigheden (2012). Ban on advertising gambling without a licence. Julkaistu 29.5.2012. <https://www.spillemyndigheden.dk/en/news/ban-advertising-gambling-without-licence>

Spillemyndigheden (2024b). Gebyr på væddemål og onlinekasino. Viitattu 22.4.2024. <https://www.spillemyndigheden.dk/gebyr-paa-vaeddemaal-og-onlinekasino>.

Spillemyndigheden (2024c). The Danish Gambling Authority blocks 83 illegal websites. Julkaistu 27.2.2024. Viitattu 23.4.2024. <https://www.spillemyndigheden.dk/en/news/danish-gambling-authority-blocks-83-illegal-websites>.

Spillemyndigheden (2024d). Markedsføring. Viitattu 24.4.2024. <https://www.spillemyndigheden.dk/markedsfoering>

Spillemyndigheden (2024e). Markedsføring af spil. Viitattu 29.4.2024. <https://www.spillemyndigheden.dk/markedsfoering-af-spil>

- Spillemyndigheden (2024f). Statistik for spilmarkedet. Maaliskuu 2024.  
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrjoiYzJhZTRjZWltMjFhOC00MDBmLWI1ZjQ0OTQyNjVhYzA1ODgxlidCI6IjIOTNmMGVklWZmMzYtNDZkNC05Y2U2LWUwZDkwMjA1MGNmNSlslmMiOj9>
- Spillemyndigheden (2024g). Tilladelsesindehavere. Viitattu 3.5.2024.  
<https://www.spillemyndigheden.dk/tilladelsesindehavere/print>.
- Spilreklamenævnet (2024). Om Spilreklamenævnet. Viitattu 24.4.2024. <https://www.xn--spilreklamenvnet-5ob.dk/om/>
- Svenska Spel (2024b). Finansiell information & hållbarhetsredovisning. Viitattu 17.6.2024.  
<https://om.svenskaspel.se/bolagsstyrning/finansiell-information/>

## Tilastot

- Danmark Statistik (2024). Befolkningen. Befolkningen 1. januar efter køn, alder og civilstand. Viitattu 21.5.2024. Saatavilla osoitteessa <https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1280>.
- H2GC (2024). Global Data Set. Päivätty 31.5.2024.
- Statistikmyndigheten (2024). Befolkningsstatistik. Folkmängden efter ålder och kön. År 1860–2023. Päivitetty 22.2.2024. Viitattu 21.5.2024. Poiminta saatavilla osoitteessa <https://www.statistikdatabasen.scb.se/sq/149590>.
- Statistisk sentralbyrå (2024). Befolkning. 07459: Alders- og kjønnsfordeling i kommuner, fylker og hele landets befolkning (K) 1986–2024. Päivitetty 21.2.2024. Viitattu 21.5.2024. Poiminta saatavilla osoitteessa <https://www.ssb.no/en/statbank/sq/10097533>.
- Tilastokeskus (2024). Väestörakenne. 11rd -- Väestö iän (1-v. 0–112) ja sukupuolen mukaan, 1972-2023. Päivitetty 26.4.2024. Viitattu 21.5.2024. Poiminta saatavilla osoitteessa <https://pxdata.stat.fi:443/PxWeb/sq/9c945061-54c8-472e-aab9-e904223efce0>.

## Virallislähteet

### Ruotsi

- Ds 2021:29, Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet. Departementsserien och promemorior från Finansdepartementet. Julkaistu 14.10.2021. Saatavilla osoitteessa <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2021/10/ds-202129/>.
- Regeringens proposition 2017/18:220, En omreglerad spelmarknad. Saatavilla osoitteessa <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2018/04/prop.-201718220>.
- Regeringens proposition 2021/22:242, En förstärkt spelreglering. Saatavilla osoitteessa <https://www.regeringen.se/contentassets/5a92fa31030142d5ae25a9e551b6e355/en-forstarkt-spelreglering-prop.-202122242.pdf>.



Regeringens proposition 2022/23:33, Åtgärder för att säkerställa en sund och säker spelmarknad. Saatavilla osoitteessa <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2022/12/prop.-20222333>.

Regeringens proposition 2023/24:74, Höjd spelskatt. Saatavilla osoitteessa <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2024/02/prop.-20232474>.

Statens offentliga utredningar SOU 2020:77, Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden. Julkaistu 14.12.2020. Saatavilla osoitteessa <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/12/sou-202077/>.

## Tanska

Forslag til Lov om spil (2009/1 LSF 202). Saatavilla osoitteessa <https://www.retsinformation.dk/eli/ft/200912L00202>.

## Norja

Prop. 220 L (2020–2021), Lov om pengespill (pengespilloven). Saatavilla osoitteessa <http://www.regjeringen.no/id/PRP202020210220000DDDEPIS>.

Prop. 45 L (2019–2020), Endringer i kringkastingsloven mv. (tiltak mot markedsføring av pengespill som ikke har tillatelse i Norge). Saatavilla osoitteessa <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-45-l-20192020/id2691503/>.

Prop. 6 L (2023–2024), Endringer i pengespilloven mv. (DNS-blokkering av nettsteder som tilbyr pengespill som ikke har tillatelse i Norge). Saatavilla osoitteessa <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-6-l-20232024/id3001830/>.

## Lainsäädäntö

### Ruotsi

Inkomstskattelag (1999:1229). [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/inkomstskattelag-19991229\\_sfs-1999-1229/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/inkomstskattelag-19991229_sfs-1999-1229/)

Lag om skatt på spel (2018:1139). [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20181139-om-skatt-pa-spel\\_sfs-2018-1139/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20181139-om-skatt-pa-spel_sfs-2018-1139/)

Spelförordning (2018:1475). [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/spelforordning-20181475\\_sfs-2018-1475/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/spelforordning-20181475_sfs-2018-1475/)

Spellag (2018:1138). [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/spellag-20181138\\_sfs-2018-1138/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/spellag-20181138_sfs-2018-1138/)

## Tanska

Bekendtgørelse om landbaserede kasinoer (BEK nr 1290 af 29/11/2019).

<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1290>

Bekendtgørelse om landbaserede væddemål (BEK nr 1140 af 28/08/2023).

<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2023/1140>

Bekendtgørelse om online væddemål (BEK nr 1276 af 29/11/2019).

<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2019/1276>

Lov om afgifter af spil (LOV nr 698 af 25/06/2010).

<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2010/698>

Lov om ændring af emballageafgiftsloven, lov om afgifter af spil, virksomhedsskatteoven og forskellige andre love (LOV nr 2226 af 29/12/2020).

<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/2226>

Lov om spil (LOV nr 848 af 01/07/2010). <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2010/848>

Lov om udlodning af overskud og udbytte fra lotteri (LOV nr 1532 af 19/12/2017).

<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2017/1532>

## Norja

Forskrift om pengespill (FOR-2022-11-17-1978).

<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-11-17-1978>

Lov om pengespill (LOV-2022-03-18-12). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2022-03-18-12>

Lov om skatt av formue og inntekt (LOV-1999-03-26-14).

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-03-26-14>

## Oikeustapakset

### Euroopan unionin tuomioistuin

Tuomio 24.3.1994, Her Majesty's Customs and Excise v. Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119.

Tuomio 21.9.1999, Läärä ym., C-124/97, EU:C:1999:435.

Tuomio 21.10.1999, Zenatti, C-67/98, EU:C:1999:514.

Tuomio 8.9.2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional v. Departamento de Jogos da Santa Casa da Misericórdia, C-42/07, EU:C:2009:519.

Tuomio 8.9.2010, Carmen Media, C-46/08, EU:C:2010:505.

Tuomio 28.2.2018, Sporting Odds, C-3/17, EU:C:2018:130.

### Ruotsin patentti- ja markkinaoikeus

Dom i målet KO—Elec Games (Ninja Casino), 22.11.2019. Ruotsin kuluttaja-asiamiehen tiivistelmä ratkaisusta saatavilla osoitteessa

<https://www.konsumentverket.se/aktuellt/mal-domar-och-forelagganden/domar/domar-2019/dom-i-malet-ko-elec-games-ninja-casino/>  
(viitattu 17.4.2024).

Dom i målet KO – AG Communications (Karamba), 9.11.2020. Ruotsin kuluttaja-  
asiamiehen tiivistelmä ratkaisusta saatavilla osoitteessa  
<https://www.konsumentverket.se/aktuellt/mal-domar-och-forelagganden/domar/domar-2020/dom-i-malet-ko-ag-communications-karamba/> (viitattu 17.4.2024).

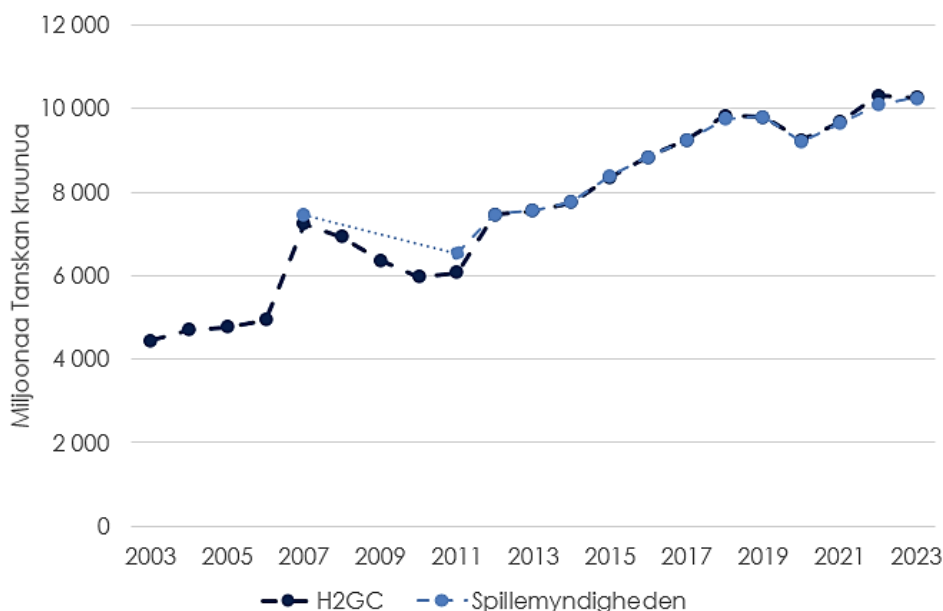
Sähköisten linkkien toimivuus tarkistettu 17.6.2024.

## LIITE 1. ERI LÄHTEISTÄ SAATUJEN PELIKATELUKUIJEN VERTAILUA

Hyödynnämme raportin analyysissä pääasiassa konsulttiyhtiö H2GC:n raportoimia arvioita Tanskan, Ruotsin ja Norjan rahapelimarkkinoiden kehityksestä. H2GC:n aineisto sisältää analyysiemme näkökulmasta riittävän pitkän aikasarjan, kaikista maista on saatavilla samat tiedot ja tiedot on raportoitu eri vuosina yhtenevällä tavalla. Varmistukseemme H2GC:n arvioiden luotettavuudesta, olemme verranneet sitä myös eri maiden rahapeliviranomaisten raportoimiin tietoihin rahapelimarkkinoiden kehityksestä.

Kuviossa 1 verrataan H2GC:n ja Tanskan rahapeliviranomaisen, Spillemyndighedenin, raportoimia tietoja järjestelmän sisäisen rahapelaamisen pelikatteen kehityksestä vuosilta 2003–2023. H2GC on julkaissut pelikatearvioitaan vuodesta 2003 alkaen. Spillemyndigheden (2024f) on raportoanut järjestelmän sisäisen pelaamisen pelikatteen kehitystä säännönmukaisesti vuodesta 2012 alkaen, mutta sen vuoden 2014 vuosiraportista löytyy arviot järjestelmän sisäisestä pelikatteesta myös vuosille 2007 ja 2011. Kuten kuviossa havaitaan, ovat H2GC:n ja Spillemyndighedenin arviot pitkälti yhtenevät. Vähäiset erot saattavat selittyä valuuttakurssimuunnoksilla. H2GC käyttää raporteissaan samaa, ilmeisesti jotain raportointiajankohdan kurssiin perustuvaa valuuttakurssimuutosta kaikille vuosille. Valuuttakurssit kuitenkin vaihtelevat eri vuosina, joten saman kurssin käyttäminen kaikkina vuosina voi vääristää vertailua.

Spillemyndigheden ei julkaise omia arvioita järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen (offshore) pelikatteesta. Julkaisemissaan raporteissa Spillemyndigheden on raportoanut H2GC:n arvioita online-rahapelaamisen kanavointiasteesta. Tiedossamme ei ole muita arvioita, joihin H2GC:n arvioita Tanskan järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen määräästä voitaisiin verrata. Spillemyndighedenin tekemä verkkoliikenneseuranta tosin viittaa suunnilleen samanlaiseen järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen osuuteen kuin H2GC:n arviot.



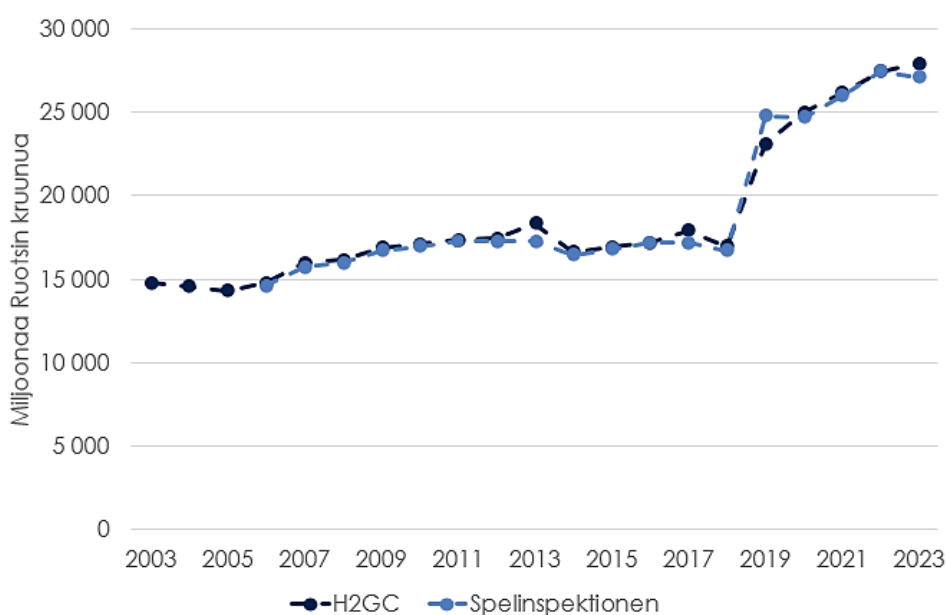
**Kuvio 1. Järjestelmän sisäisen rahapelaamisen pelikatteen kehitys Tanskassa vuosina 2003–2023.**

Lähde: H2GC (2024), Spillemyndigheden (2015, vuodet 2007 ja 2011) ja Spillemyndigheden (2024f).

Huomiot: H2GC:n raportoimat pelikatefiedot on muutettu Tanskan kruunuiksi kurssilla 1 € = 7,42 DKK. Luku vastaa H2GC:n itse käyttämää valuuttamuunnosta. Pelikate on ilmoitettu kunakin ajankohtana vallitsevin nimellisin hinnoin.

Kuviossa 2 on puolestaan verrattu H2GC:n ja Ruotsin rahapeliviranomaisen, Spelinspektionenin, raportoimia tietoja järjestelmän sisäisen rahapelaamisen pelikatteen kehityksestä vuosilta 2003–2023. Kuviosta havaitaan, että H2GC:n arviot vastaavat pitkälti Spelinspektionenin nimellisiä pelikatearvioita. Myös H2GC:n ja Spelinspektionenin arvioiden vähäisiä eroja voivat selittää valuuttakurssimuunnokset.

Järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen pelikatteen osalta Spelinspektionen tukeutuu H2GC:n arvioihin. H2GC:n ohella arvioita Ruotsin kanavointiasteesta ja sen myötä järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen määrästä ovat esittäneet myös esimerkiksi konsulttiyhtiö Copenhagen Economics, kyselytutkimusyhtiö SKOP ja peliyhtiö ATG. Näiden esittämät arviot ovat suuruusluokaltaan samansuuntaisia kuin H2GC:n arviot, mutta ATG:n arvioissa kanavointiaste vaikuttaa kääntyneen viime vuosina laskuun, mitä ei puolestaan havaita H2GC:n esittämässä arvioissa. ATG:n arvioissa on kuitenkin suuret vaihteluvälit, eivätkä ne perustu euromääräiseen dataan, vaan verkkoliikenneseurantaan.



**Kuvio 2. Järjestelmän sisäisen rahapelaamisen pelikatteen kehitys Ruotsissa vuosina 2003–2023.**

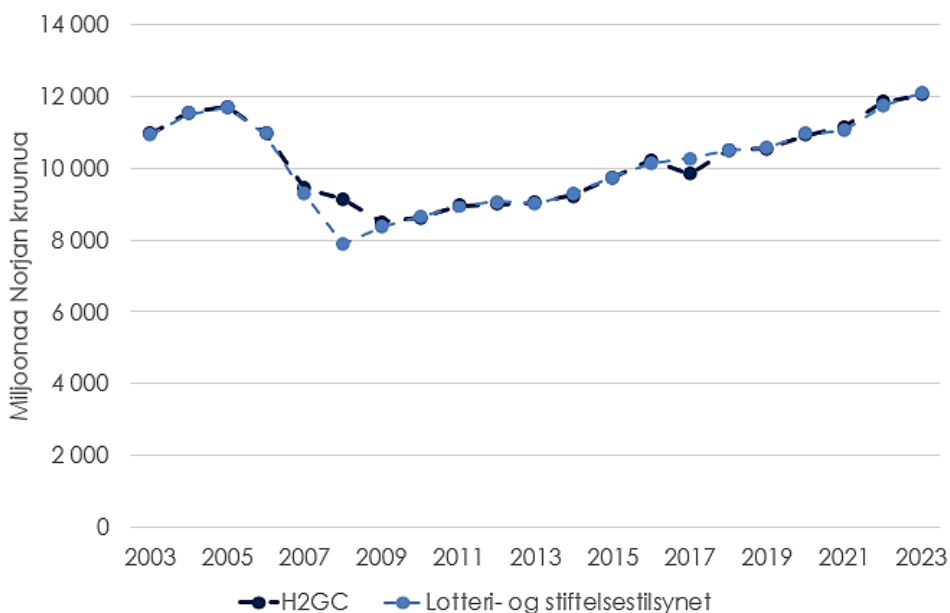
Lähde: H2GC (2024) ja Spelinspektionenin aineisto.

Huomiot: Spelinspektionenin pelikatetiedot saatavilla osalle vuosista myös lähteestä Spelinspektionen (2024d). H2GC:n raportoimat pelikatetiedot on muutettu Ruotsin kruunuiksi kurssilla 1 € = 11,53 SEK. Luku vastaa H2GC:n itse käyttämää valuuttamuunnosta. Pelikate on ilmoitettu kunakin ajankohtana vallitsevin nimellisin hinnoin.

Kuviossa 3 on puolestaan verrattu H2GC:n ja Norjan rahapeliviranomaisen, Lotteri- og stiftelsestilsynetin, raportoimia tietoja järjestelmän sisäisen rahapelaamisen pelikatteen kehityksestä vuosilta 2003–2023. Kuviosta havaitaan, että H2GC:n arviot vastaavat pitkälti Lotteri- og stiftelsestilsynetin nimellisiä pelikatearvioita. Myös H2GC:n ja Lotteri- og stiftelsestilsynetin arvioiden vähäisiä eroja voivat selittää valuuttakurssimuunnokset. Vuoden 2008 osalta pelikatearvioissa nähdään merkittävästi muita vuosia suurempi ero H2GC:n ja Lotteri- og stiftelsestilsynetin arvioiden välillä. Emme ole kuitenkaan analysoineet tarkemmin, mistä ero johtuu tai kumman tahon arvio on todennäköisemmin oikea, sillä Norjan vuoden 2008 tieto ei ole ollut analyysiemme kannalta olennainen.

Lotteri- og stiftelsestilsynet on julkaissut arvion järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen pelikatteesta vuosille 2020–2023. Lotteri- og stiftelsestilsynetin arviot perustuvat offshore-pelaajien väestöosuusarvioihin, Norsk Tippingin ja Norsk Rikstoton vuotuisiin pelikate-

tietoihin, offshore-markkinan kokoa käsitteleviin lausuntoihin ja raportteihin, oletuksiin pelikatteen yleisestä kehityksestä, Betssonin ja Kindredin pohjoismaisiin pelikatelukuihin sekä Global Betting & Gaming Consultantsin ja H2GC:n arvioihin. Lotteri- og stiftelsestilsynetin arvion mukaan järjestelmän ulkopuolelle pelataan jonkin verran vähemmän kuin H2GC:n arvioiden mukaan. Molempien arvioissa offshore-pelaamisen osuus koko rahapelaamisen pelikatteesta on ollut viime vuosina laskussa.



**Kuvio 3. Järjestelmän sisäisen rahapelaamisen pelikatteen kehitys Norjassa vuosina 2003–2023.**

Lähde: H2GC (2024) ja Lotteri- og stiftelsestilsynet (2024c, vuodet 2003–2014) ja Lotteri- og stiftelsestilsynetin vuosiraportit vuosilta 2015–2023. Lotteri- og stiftelsestilsynetin vuosiraportit saatavilla osoitteessa <https://lottsstift.no/rapportar-og-publikasjonar/>.

Huomiot: H2GC:n raportoimat pelikatetiedot on muutettu Norjan kruunuiksi kurssilla 1 € = 11,69 NOK. Luku vastaa H2GC:n itse käyttämää valuuttamuunnosta. Pelikate on ilmoitettu kunakin ajankohtana vallitsevin nimellisin hinnoin.

## LIITE 2. AINEISTOHANKINTA JA RAPORTTIA VARTEN TOIMITETUT TIEDOT

Pyysimme raporttia varten Norjan, Ruotsin ja Tanskan rahapelimarkkinoita koskevaa aineistoa useilta viranomaisilta, tutkimusorganisaatioilta ja järjestöiltä. Tietopyynnöt kohdistuivat erityisesti aineistoon, jota ei ollut tietojemme mukaan julkisesti saatavilla. Useat tietopyynnot liittyivät esimerkiksi kyselytutkimusten raakadataan, josta olisi ollut mahdollista tarkastella tietoja, joita kyseisten tutkimusten tulosraporteista ei käynyt ilmi. Seuraavaksi kuvataan, millaisia aineistoa raporttia varten pyydettiin ja mitä aineistoja toimitettiin pyyntöjen myötä käyttöömmme.

### *Kaikkia Pohjoismaita koskevat tiedot*

Pyysimme H2 Gambling Capitalilta (H2GC) sen laatimat arviot Suomen, Ruotsin, Tanskan ja Norjan rahapelimarkkinoiden pelikatteen kehityksestä vuosilta 2003–2023. H2GC toimitti 31.5.2024 päivätyn aineistokoosteen kyseisten maiden rahapelimarkkinoiden pelikatteiden kehityksestä. Aineistoon viitataan raportissa viitteellä "H2GC (2024)".

### *Ruotsi*

Pyysimme Ruotsin rahapeliviranomaiselta, Spelinspektionenilta, rahapeliyhtiökohtaisia pelikatetietoja, arvioita järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen määrästä sekä Allmänheten om spel ja Spelvanor online -kyselytutkimusten raakadataa. Spelinspektionen toimitti alustavat verotiedot maksetuista arpajaisveroista yhtiötasolla vuosilta 2019–2023, taulukkokoosteet Allmänheten om spel -tutkimusten vastauksista vuosilta 2018–2023, onshore-markkinan pelikatetiedot vuosilta 2006–2023 ja arviot kanavointiasteesta vuosilta 2006–2018. Aineistoon viitataan raportissa viitteellä "Spelinspektionenin aineisto".

Karoliiniselta instituutilta pyydettiin Stödlinjen-tukipalveluun tulleita yhteydenottoja ja sen pelaamistapoja mittaavan internet-testin vastauksia koskevaa raakadataa. Instituutti toimitti taulukkokoosteet yhteyttä ottaneiden henkilöiden demografisista tiedoista ja pelaamiseen liittyvistä vastauksista vuosilta 2017–2022. Internet-testin vastausten osalta toimitettiin taulukkokooste vuosilta 2015–2022. Aineistoon viitataan raportissa viitteellä "Stödlinjenin aineisto".

Ruotsin veroviranomaiselta, Skatteverketiltä, pyydettiin rahapeliyhtiökohtaisia tietoja maksetuista arpajais- ja yhteisöveroista, ja Ruotsin rahapeliyhtiöitä edustavalta järjestöltä, Branschföreningen för onlinespeliltä, pyydettiin yhtiökohtaisia pelikatetietoja. Näitä tietoja emme saaneet käyttöömmme.

### *Tanska*

Tanskan rahapeliviranomaiselta, Spillemyndighedeniltä, pyydettiin peliyhtiökohtaisia pelikatetietoja, arvioita offshore-pelaamisesta sekä raakadataa StopSpillet-tukipalvelun yhteydenotoista, Rambollin (2022) väestökyselystä ja Online Gambling in Denmark -tutkimuksen vastauksista. Spillemyndighedeniltä saatiin raakadata StopSpillet-tukipalvelun yhteydenotoista ajalta 2019–02/2024, raakadata Rambollin vuoden 2022 väestökyselyn vastauksista ja raakadata Online Gambling in Denmark -tutkimuksen vastauksista vuodelta 2022 sekä verkkoliikenneseurantaan perustuvat kanavointiastearviot vuosilta 2020–2023. Aineistoon viitataan raportissa viitteellä "Spillemyndighedenin aineisto".

Tanskan kansallisarkistolta, Rigsarkivetiltä, pyydettiin raakadataa vuosien 2005–2006 ja 2015–2016 kansallisista rahapelihaittatutkimuksista sekä vuosien 2008–2009 kansallisesta tutkimuksesta lasten ja nuorten rahapelaamisesta. Rigsarkivet teki myönteisen päätöksen

vuoden 2015–2016 rahapelihaittatutkimuksen aineiston luovuttamisesta, mutta aineistoa ei ehditty saamaan riittävän ajoissa, jotta sitä olisi ehditty hyödyntää raportin analyysseissa. Muiden aineistojen luovuttamisen osalta Rigsarkivet teki kielteisen päätöksen.

Tanskan verovirastolta, Skattestyrelseniltä, pyydettiin tietoa rahapeliyhtiöiden maksamista arpajais- ja yhteisöveroista. Skattestyrelsen toimitti arpajaisverotiedot vuosilta 2019–2023. Aineistoon viitataan raportissa viitteellä "Skattestyrelsenin aineisto".

Tanskan rahapeliyhtiöitä edustavalta organisaatiolta, Spillebranchenilta, pyydettiin yhtiökohtaisia pelikatetietoja. Tietoja ei toimitettu.

#### *Norja*

Norjan rahapeliviranomaiselta, Lotteri- og stiftelsestilsynetiltä, pyydettiin arvioita onshore- ja offshore-pelaajien osuuksia pelityypeittäin sekä raakadataa Lotteri- og stiftelsestilsynetin Sentio Research AS:ltä tilaamasta rahapelikyselyistä. Lotteri- og stiftelsestilsynet toimitti taulukkokoosteen vuoden 2022 rahapelitutkimuksen vastauksista sekä arviot offshore- ja onshore-pelaajien osuuksista eri pelityypeissä vuosilta 2014–2022. Aineistoon viitataan raportissa viitteellä "Lotteri- og stiftelsestilsynetin aineisto".

Norjan kulttuuri- ja tasa-arvoministeriltä pyydettiin raakadataa Sentio Research AS:n laatimista rahapelikyselyistä ja Bergenin yliopistolta pyydettiin raakadataa valtakunnallisista rahapelikyselyistä. Tietoja ei toimitettu.





**Kilpailu- ja kuluttajaviraston Tutkimusraportteja 3/2024**

Kilpailu- ja kuluttajavirasto

PL 5, 00531 Helsinki

Puhelin 029 505 3000 (pvm/mpm)

kirjaamo@kkv.fi • [www.kkv.fi](http://www.kkv.fi)