



medialiitto

LIITE 21.6.2017

Mistä kantelussa on EU-oikeudellisesti kysymys?

Euroopan komissiolle tehty kantelu koskee Yleisradion mittavan tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön tuotannon julkista rahoittamista. Julkinen rahoitus Yleisradion tekstipohjaisen journalistisen verkkosisällön tuotannolle muodostaa EU:n valtiontukisääntöjen valossa kielletyn valtiontuen jäljempänä kuvatuilla perusteilla.

Medialiitto korostaa, ettei valtiontukikantelu koske Yleisradion perinteistä yleisradiotoimintaa, harjoitti Yleisradio kyseistä toimintaa sitten televisiossa, radiossa tai erilaisten verkkopalveluiden välityksellä. Medialiitto tunnustaa Yleisradion oikeuden käyttää digitalisoinnin ja jakelukanavien monipuolistumisen tarjoamia mahdollisuuksia ja tarjota audiovisuaalisia palveluja uusien jakelukanavien kautta vastatakseen demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin suomalaisessa yhteiskunnassa. Yleisradion kyseinen oikeus ei kuitenkaan ulotu tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön tuotannon kaltaisiin toimintoihin, joilla ei ole liityntää Yleisradion yleisradiotoimintaan.

Yleisradio tarjoaa tekstimuotoista journalistista verkkosisältöä verkkosivujensa sekä Uutisvahti-sovelluksen kautta. Vuonna 2016 Yleisradio julkaisi verkossa yhteensä 107 346 tekstimuotoista artikkelia liittyen uutisiin, alueellisiin aiheisiin, ajankohtaisaiheisiin, urheiluun sekä erityisuutisiin. Lisäksi vuonna 2016 Yleisradio julkaisi 10 137 tekstimuotoista artikkelia liittyen muuhun verkkojournalismiin ja verkkosisältöihin (kuten lapset, oppiminen, kulttuuri ja draama). Merkittävä osa kyseisestä Yleisradion tekstimuotoisesta journalistisesta verkkosisällöstä muodostuu sanomalehtityyppisestä sisällöstä, kuten laajoista taustoittavista artikkeleista, analyyseistä sekä kolumneista. Monissa tapauksissa sisältö vastaa myös perinteisesti aikakauslehdissä julkaistavaa aineistoa.

Yleisradion tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön tuotanto rahoitetaan Suomen valtion budjetista lähtöisin olevilla varoilla. Rahoitus muodostaa Suomen valtion Yleisradiolle myöntämän valikoivan taloudellisen edun. Julkinen rahoitus Yleisradion tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön tuotannolle vääristää kilpailua Yleisradion ja yksityisten markkinatoimijoiden välillä sekä vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Yleisradion tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön tuotannon julkinen rahoittaminen muodostaa näin ollen Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ("SEUT") 107(1) artiklassa tarkoitettua valtiontuen.

Jäsenvaltioilla on perinteisesti ollut laaja kansallinen harkintavalta EU:n valtiontukisääntelyn puitteissa niiden määritellesä yleisradioyhtiöidensä tehtävät ja päättäessä näiden rahoituksesta. Vuonna 1997 tehdyn Amsterdamin sopimuksen sisältämä pöytäkirja jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta

(”**Amsterdamin pöytäkirja**”) takaa kyseisen jäsenvaltioiden harkintavallan. Komissio on lisäksi vuonna 2009 antanut tiedonannon, jossa se antaa yksityiskohtaisempaa ohjeistusta EU-valtiontukisääntelyn soveltumisesta yleisradiotoimintaan (**”broadcasting-tiedonanto**”).

Amsterdamin pöytäkirja sekä broadcasting-tiedonanto soveltuvat kuitenkin ainoastaan yleisradioyhtiöiden harjoittamaan yleisradiotoimintaan, eivät yleisradiotoimintaan liittymättömiin toimintoihin. Yleisradion mittavassa tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön tuotannossa ei ole kyse Amsterdamin pöytäkirjassa ja broadcasting-tiedonannossa tarkoitetusta ”yleisradiotoiminnasta”. Tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön tuotanto ei liity suoraan Yleisradion yleisradiotoimintaan taikka ole välttämätöntä sen kannalta. Kyseinen sisältö ei myöskään liity kiinteästi Yleisradion yleisradiotoimintaan. Julkista rahoitusta Yleisradion tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön tuotannolle on arvioitava tavanomaisen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita (ns. **”SGEI-palvelut**”) koskevan EU-oikeudellisen viitekehyksen puitteissa.

SEUT 106(2) artiklan mukaisesti SGEI-palveluita tuottaville yrityksille maksettuaan julkiseen korvaukseen sovelletaan EU:n valtiontukisääntelyä siltä osin kuin se ei estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 106(2) artikla sisältää poikkeusmääräyksen, jota on tulkittava suppeasti. Poikkeuksen soveltuminen edellyttää, että palvelussa on aidosti kyse SGEI-palvelusta, jonka jäsenvaltio on selvästi määritellyt sellaiseksi. Lisäksi jäsenvaltion on tullut nimenomaisesti uskoa SGEI-palvelun tarjoaminen tietyn yrityksen tehtäväksi. Poikkeuksen soveltaminen ei myöskään saa vaikuttaa kaupan kehitykseen yhteisön etujen kanssa ristiriitaisella tavalla.

Määriteltäessä tietty palvelu SGEI-palveluksi on osoitettava, että kyseisen palvelun tarjoaminen julkisena palveluna on tarpeen. Tarve tarjota tietty palvelu julkisena palveluna osoitetaan puuttuvalla yksityisellä markkinaehtoisella tarjonnalla. Näin ollen, ei ole asianmukaista määritellä tiettyä palvelua SGEI-palveluksi mikäli tavanomaisesti markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaisesti toimivat yritykset jo tarjoavat kyseistä palvelua tyydyttävästi ja yleisen edun mukaisilla ehdoilla, joita ovat esimerkiksi hinta, objektiiviset laatuominaisuudet, jatkuvuus ja palvelun saatavuus. Jäsenvaltiolla on näyttötaakka markkinaehtoisesta tarjonnan puutteesta.

Tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön yksityinen tarjonta Suomen markkinoilla on laajaa. Suomalaisten sanomalehtien tuottama tekstimuotoinen journalistinen sisältö tavoittaa Suomessa viikoittain korkeimman osuuden koko aikuisväestöstä verrattuna muihin EU-maihin. Käytännössä kaikilla Suomen asukkailla riippumatta iästä, yhteiskunnallisesta asemasta tai asuinpaikasta on jo pääsy tällaiseen kaupallisten toimijoiden tarjoamaan sisältöön. Sisällön osalta ei ole olemassa markkinapuutetta eikä sisällön tarjoaminen SGEI-palveluna Yleisradion toimesta ole näin ollen asianmukaista.

Asian arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon, että Yleisradion laaja sanomalehtiä muistuttavan journalistisen verkkosisällön tarjonta tuottaa kohtuuttomia kilpailunvääristymiä Suomen mediamarkkinoilla. Verkko muodostuu tulevaisuudessa tekstimuotoisen journalistisen sisällön pääasialliseksi jakelukanavaksi. Ei ole olemassa

EU-oikeudellisia perusteita hämärtää vakiintunutta rajanvetoa toisaalta sanomalehtien (tarjottiin näitä sitten painettuna tai verkossa) ja toisaalta yleisradiotoiminnan välillä.

Yleisradion toiminnan merkittävä laajentuminen tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön tuotantoon on osaltaan seurausta Yleisradion julkisen palvelun tehtävän epätarkasta määritelmästä Yleisradiolaissa sekä Yleisradion toiminnan valvonnassa esiintyvistä puutteista. Yleisradioyhtiön julkisen palvelun tehtävän määritelmän tulisi EU:n valtiontukisääntelyn mukaan olla lähtökohtaisesti mahdollisimman tarkka. Tarkka julkisen palvelun määritelmä on tärkeää etenkin kolmansien osapuolten kannalta, jotta nämä voivat suunnitella omaa toimintaansa.

EU:n valtiontukisääntely edellyttää julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen tehokasta valvontaa. Valvonnasta vastaavan tahon on oltava tosiasiallisesti riippumaton yleisradioyhtiön johdosta. Yleisradiolain puitteissa Yleisradion valvonnasta vastaa Yleisradion hallintoneuvosto. Hallintoneuvosto on osakeyhtiölain mukainen Yleisradion toimielin, jolla on useita tyyppillisesti yhtiön johdolle kuuluvia tehtäviä. Uusimpien Yleisradiolakiin tehtyjen muutosten perusteella hallintoneuvosto päättää jatkossa muun muassa Yleisradion strategiasta. Yleisradion hallintoneuvostoa ei voida pitää tosiasiallisesti riippumattomana Yleisradion johdosta, vaan se on pikemminkin itse osa Yleisradion johtoa. Yleisradion toiminnan valvonta ei näin ollen ole EU:n valtiontukisääntelyssä tarkoitettulla tavalla tehokasta.

Yleisradion yleisradiotoimintaa koskeva rahoitusohjelma on otettu käyttöön jo ennen Suomen liittymistä EU:n jäseneksi vuonna 1995. Tämän vuoksi rahoitusohjelmaa on vakiintuneesti pidetty voimassa olevana tukena. Yleisradion tuottama tekstimuotoinen journalistinen verkkosisältö ei kuitenkaan liity Yleisradion yleisradiotoimintaan. Yleisradion tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön tuotantoon maksettu julkinen tuki on lisäksi erotettavissa Yleisradion yleisradiotoimintaa koskevasta yleisestä rahoitusohjelmasta. Julkinen rahoitus Yleisradion tekstimuotoisen journalistisen verkkosisällön tuotannolle muodostaa näin ollen uuden tuen, jota Suomen valtio ei ole ilmoittanut Euroopan komissiolle ja joka tulee periä takaisin Yleisradiolta.