

Oikeudellinen arvio sisämarkkinoille soveltumattomasta valtiontuesta
Yleisradio Oy:n tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen rahoitus

AVANCE

SISÄLTÖ

1.	TAUSTA JA KANTELUN KOHDE	3
2.	TIIVISTELMÄ.....	4
	YLE:n ja sen yleisradiotoiminnan kuvaus.....	4
	YLE:n tarjoamien tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen kuvaus.....	5
	YLE:n tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen rahoitus muodostaa SEUT 107(1) artiklan mukaisen valtiontuen.....	6
	YLE:n tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen rahoitus ei sovellu sisämarkkinoille SEUT 106(2) artiklan nojalla	6
	YLE:n sääntely ei ole broadcasting-tiedonannon mukaista.....	9
	YLE:n tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen rahoitus muodostaa uuden tuen	9
3.	YLE JA SEN TOIMINNAN KUVAUS.....	11
3.1	YLE ja sen yleisradiotoiminta.....	11
3.2	YLE:n rahoitus.....	12
3.3	YLE:n yleisradiotoiminnan ulkopuoliset verkkotoiminnot.....	14
3.3.1	YLE:n verkossa tarjoamat tekstimuotoiset journalistiset sisällöt.....	14
3.3.2	YLE:n sosiaalisen median alustoilla tarjoamat sisällöt	18
4.	OIKEUDELLINEN ARVIO.....	19
4.1	YLE:n verkossa tarjoamien tekstimuotoisten journalististen sisältöjen julkinen rahoitus muodostaa SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetun valtiontuen	19
4.2	YLE:n verkossa tarjoamien tekstimuotoisten journalististen sisältöjen julkinen rahoitus ei sovellu sisämarkkinoille SEUT 106(2) artiklan nojalla.....	20
4.2.1	Oikeudellinen viitekehys	20
4.2.2	YLE:n tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjonnan julkisen rahoituksen arviointi SEUT 106(2) artiklan nojalla	23
4.3	YLE:n toiminnan nykyinen sääntely ei ole broadcasting-tiedonannon vaatimusten mukaista	38
4.3.1	Yleistä	38
4.3.2	YLE:n julkisen palvelun tehtävän määritelmä on kohtuuttoman laaja eikä sitä ole tarkennettu asianmukaisella ennakoarviointimenettelyllä.....	38
4.3.3	YLE:n toiminnan valvonta ei ole tosiasiallisesti riippumatonta.....	41
4.4	YLE:n tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen julkinen rahoitus muodostaa uuden tuen.....	42
4.5	Sisämarkkinoille soveltumaton sääntöjen vastainen valtiontuki YLE:n tekstimuotoisille verkkosisällöille tulee periä takaisin	44
4.6	Johtopäätös	45
	LIITTEET	46

1. TAUSTA JA KANTELUN KOHDE

Tämä muistio on laadittu Medialiitto ry:n (**kantelija**) puolesta liittyen Euroopan komissiolle tehtävään valtiontukikanteluun koskien suomalaisen yleisradioyhtiön Yleisradio Oy:n (**YLE**) tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen julkista rahoitusta. Muistion on laatinut Avance Asianajotoimisto Oy yhteistyössä asianajotoimisto Bech-Bruunin ja Copenhagen Economicsin kanssa.

Kantelija on toimialajärjestö, joka edustaa suomalaista media- ja painoalaa. Kantelijalla ja sen jäsenyhdistyksillä on lähes 700 jäsenyhtiötä. Kantelija edustaa muun muassa suomalaisia sanomalehtien kustantajia, joihin YLE:n tekstipohjaisten journalististen verkkosisältöjen julkinen rahoitus vaikuttaa suoraan.

YLE:n tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen julkinen rahoitus heikentää merkittävästi suomalaisten sanomalehtien edellytyksiä hankkia maksavia tilaajia verkkopalveluilleen sekä synnyttää mainostuloja verkkopalveluistaan. Kantelijaa tulee näin ollen pitää neuvoston asetuksen 2015/1589 (**menettelytapa-asetus**) Artiklassa 1(h) tarkoitettuna asianomaisena osapuolena.

Kantelu ei kohdistu YLE:n laajamittaiseen yleisradiotoimintaan televisiossa, radiossa ja erilaisilla verkkoalustoilla. Kantelija tunnustaa YLE:n oikeuden käyttää digitalisaation ja jakelukanavien monipuolistumisen tarjoamia mahdollisuuksia sekä tarjota audiovisuaalisia palveluja uusien jakelukanavien kautta vastatakseen suomalaisen yhteiskunnan demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin Amsterdamin pöytäkirjan mukaisesti.

* * *

Kantelu koskee YLE:n tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen julkista rahoittamista. Vuonna 2016 YLE julkaisi verkossa itse julkaisemiensa tietojen mukaan yhteensä 117 483 tekstimuotoista journalistista artikkelia. Kantelijan varovaisen arvion mukaan (perustuen sen jäsenen kulurakenteeseen) YLE:n kustannukset kyseisten sisältöjen tuottamisesta olivat vuonna 2016 vähintään 35 miljoonaa euroa. Kyseisten sisältöjen tarjoaminen YLE:n toimesta rahoitetaan kokonaisuudessaan Suomen valtion budjetista lähtöisin olevilla varoilla. Kyseisten sisältöjen tuotannon julkinen rahoittaminen muodostaa uuden valtiontuen, jota ei ole ilmoitettu komissiolle.

YLE:n laajamittaisessa tekstimuotoisten journalistisen sisältöjen verkkotarjonnassa ei ole kyse komission valtioneuvoston päätösten soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan annetussa tiedonannossa (**broadcasting-tiedonanto**) tarkoitettua yleisradiotoiminnasta. Kantelija katsoo, että kyseisten sisältöjen tarjoaminen YLE:n toimesta muodostaa itsenäisen palvelun, joka ei ole välttämätön YLE:n yleisradiotoiminnan kannalta tai liity erottamattomasti kyseiseen toimintaan (toisin sanoen ole ns. ”liitännäistoimintaa”).

YLE:n journalististen tekstimuotoisten sisältöjen verkkotarjonnan julkista rahoitusta tulisi näin ollen arvioida SEUT 106(2) artiklan mukaisen yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita (SGEI-palvelut) koskevan EU-oikeudellisen viitekehyksen, ts. komission vuoden 2012 SGEI-tiedonannon, valossa.

Yksityinen tekstipohjaisten journalististen sisältöjen verkkotarjonta Suomen markkinalla on huomattavaa. Suomalaisten sanomalehtien tekstipohjaiset journalistiset sisällöt tavoittavat viikoittain korkeimman osuuden koko aikuisväestöstä missään EU:n jäsenvaltiossa. Käytännössä koko Suomen väestöllä, riippumatta iästä, yhteiskunnallisesta asemasta tai asuinpaikasta, on jo pääsy kyseisiin kaupallisten toimijoiden tarjoamiin sisältöihin sekä ilmaiseksi että hyvin matalia tilausmaksuja vastaan, joihin kaikilla suomalaisilla kotitalouksilla on varaa. Koska markkinapuutetta ei ole olemassa, YLE:n

tekstipohjaisten journalististen sisältöjen verkkotarjontaa ei voida määritellä SGEI-palveluksi. On huomiotava, että (Amsterdamin pöytäkirjan piiriin kuuluvan) yleisradiotoiminnan ulkopuolella, jäsenvaltion on osoitettava markkinapuutteen olemassaolo, jotta tietty palvelu voidaan määritellä SGEI-palveluksi.

YLE:n laajamittainen sanomalehdenkaltaisten journalististen sisältöjen verkkotarjonta johtaa myös sellaisiin kohtuuttomiin kilpailunvääristymiin Suomen mediamarkkinoilla, jotka eivät ole kohtuudella hyväksyttävissä SEUT 106(2) artiklan nojalla. Johtuen nopeasta teknologisesta kehityksestä, verkkoalustat muodostuvat tulevaisuudessa journalistisen sisällön pääasialliseksi jakelukanavaksi. Tästä huolimatta Suomessa tai muualla EU:ssa ei ole perusteita vääristää vakiintunutta tasapainoa toisaalta (painettujen tai verkossa ilmestyvien) sanomalehtien (tai muiden medioiden) sekä toisaalta yleisradiotoiminnan välillä. Kyseisen tasapainon valvonta on päinvastoin entistä tärkeämpää, sillä ilman selkeitä suuntaviivoja tasapainon arvioimiseksi median monimuotoisuus on suuressa vaarassa.

* * *

Muistio sisältää yksityiskohtaisen kuvauksen YLE:stä ja sen toiminnasta erityisesti tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen markkinoilla (luku 3) sekä kantelijan oikeudellisen arvion kyseisestä toiminnasta SEUT 107(1) ja 106(2) artiklojen nojalla (luku 4).

2. TIIVISTELMÄ

YLE:n ja sen yleisradiotoiminnan kuvaus

1. YLE on valtion omistama suomalainen osakeyhtiö, joka toimii ainoana julkisena yleisradioyhtiönä Suomessa. YLE:n toimintaa sääntelee laki Yleisradio Oy:stä (1380/1993, muutoksineen; **YLE-laki**).
2. YLE-lain mukaan YLE:n tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Näitä ja muita julkisen palvelun sisältöpalveluja voidaan tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja alueellisesti.
3. YLE:n yleisradiotoiminta muodostuu audio- ja audiovisuaalisten sisältöjen tarjonnasta televisiossa, radiossa ja erilaisissa verkkopalveluissa. Tätä tarkoitusta varten YLE:llä on kolme kansallista televisiokanavaa sekä kuusi FM-radiokanavaa ja kolme digitaalista radiopalvelua. YLE tarjoaa lisäksi televisio- ja radiolähetystään useiden eri verkkopalveluiden kautta.
4. YLE:n hallintoneuvoston tehtävänä on valvoa, että YLE toimii julkisen palvelun tehtävänsä mukaisesti. Oikeudellisesta näkökulmasta YLE:n hallintoneuvosto on YLE:n toimitus ja sille on myös annettu useita tehtäviä, jotka tyypillisesti kuuluvat yhtiön johtoelimelle, kuten YLE:n talouden ja toiminnan suuntaviivoista päättäminen. Viimeisimpien YLE-lakiin tehtyjen muutosten jälkeen hallintoneuvosto päättää myös YLE:n strategiasta.
5. YLE-laki sisältää ennakkoarviointimenettelyn, jonka mukaan ennakkoarviointi on tehtävä sellaisista uusista palveluista ja toiminnoista, joilla on vähäistä suurempaa vaikutusta tarjolla olevien sisältöpalveluiden kokonaisuuteen ja jotka ovat merkittävyydeltään, ajalliselta kestoaltaan ja kustannuksiltaan olennaisia. Ennakkoarviointi tehdään YLE:n tai muun oikeushenkilön tai luonnollisen henkilön perustellusta syystä tekemästä pyynnöstä taikka hallintoneuvoston omasta aloitteesta.

6. Vuodesta 2013 lähtien YLE:n toimintaa on rahoitettu erillisellä YLE-verolla. Ennen YLE-veroa YLE:n toimintaa rahoitettiin lupamaksuilla. Kaikki 18-vuotta täyttäneet suomalaiset sekä liike- tai ammattitoimintaa tai maataloutta harjoittavat yhteisöt ovat lähtökohtaisesti velvollisia maksamaan YLE-veroa. Vuonna 2016 YLE-veron nettotuotot YLE:lle olivat 461,8 miljoonaa euroa.

YLE:n tarjoamien tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen kuvaus

7. Vuonna 2016 YLE julkaisi verkossa yhteensä 117 483 tekstimuotoista journalistista artikkelia. YLE:n tekstimuotoisia journalistisia sisältöjä tarjotaan ensisijaisesti YLE:n verkkosivujen (yle.fi/uutiset ja svenska.yle.fi) sekä käyttäjille yksilöidyn pääsyn YLE:n tekstimuotoisiin journalistisiin verkkosisältöihin tarjoavan YLE Uutisvahti -mobiilisovelluksen kautta. Havainnollistaakseen YLE:n tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen tarjontaa, kantelija on toimittanut komissiolle sähköisen kopion kaikesta YLE:n verkkosivuilla saatavilla olleesta tekstimuotoisesta journalistisesta sisällöstä sattumanvaraisesti valittuna päivänä (16.6.2017).
8. YLE on kasvattanut merkittävästi investointejaan tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjontaan erityisesti vuonna 2013 tapahtuneen YLE-veron käyttöönoton jälkeen. Kantelijan maltillinen arvio perustuen YLE:n yksityisten kilpailijoiden kulurakenteeseen on, että vuonna 2016 YLE:n suorat kustannukset (marginaalikustannukset) kyseisten sisältöjen tuottamisesta olivat vähintään 35 miljoonaa euroa. Arvio on hyvin maltillinen, sillä se ei ota huomioon lainkaan (epäsuoria) jaettuja kiinteitä kustannuksia, jotka liittyvät myös YLE:n yleisradiotoimintaan.
9. Enemmistö YLE:n tekstimuotoisista journalistisista verkkosisällöistä ei liity millään tavoin YLE:n yleisradiotoimintaan. YLE:n tekstimuotoiset journalistiset verkkosisällöt pitävät sisällään sanomalehdenkaltaista uutisointia, pitkiä analyysejä, mielipidekirjoituksia, YLE:n journalistien tai ulkopuolisten kirjoittajien kolumneja ja jopa aikakauslehtiä muistuttavia pitkiä reportaaseja ja analyysejä. Sisällöt käsittelevät politiikkaa, taloutta, kulttuuria, *human interest* -aiheita (esim. terveys ja hyvinvointi), kansainvälisiä suhteita, paikallisia ja alueellisia aiheita yms. Kyseisten sisältöjen tarjoaminen muodostaa merkittävän palvelun, joka on tosiasiallisesti itsenäinen YLE:n yleisradiotoiminnasta.
10. Määrällisesti arvioituna yli puolella YLE:n verkossa julkaisemista tekstimuotoisista journalistisista artikkeleista ei ole minkäänlaista liityntää YLE:n televisiossa lähettämiin sisältöihin, ts. verkkoartikkelissa käsiteltyä aihetta ei mainittu lainkaan YLE:n televisiolähetyksissä. Artikkeleista, joilla puolestaan on jonkinlainen liityntä YLE:n lähetysiin, alle 20 % tekstimuotoisesta sisällöstä on päällekkäistä YLE:n TV-lähetysten tekstin (ts. puhuttujen sanojen) kanssa. Ainoastaan pieni murto-osa YLE:n tekstimuotoisten verkkoartikkelien sisällöstä vastaa näin ollen YLE:n lähetysä.
11. On lisäksi huomioitava, että pelkkä tietyn aiheen käsittely televisio- tai radiolähetyksessä ei merkitse, että julkisella yleisradioyhtiöllä olisi oikeus tarjota samaan aiheeseen liittyviä sanoma- tai aikakauslehden kaltaisia sisältöjä.
12. Tekstipohjaisia journalistisia verkkosisältöjä jaetaan sosiaalisen media alustoilla (esim. Facebookissa ja Twitterissä), joilla YLE on myös hyvin aktiivinen. Julkisesti rahoitettujen tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen jakaminen sosiaalisessa mediassa vääristää entisestään intensiivistä kilpailua suomalaisten yksityisten mediayhtiöiden ja globaalien sosiaalisen median jättiläisten välillä.

YLE:n tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen rahoitus muodostaa SEUT 107(1) artiklan mukaisen valtiontuen

13. YLE:n tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjonnan rahoitus muodostaa SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetun valtiontuen.
14. YLE:n rahoitus on lähtöisin Suomen valtion budjetista, josta rahat siirretään erilliseen valtion televisio- ja radorahastoon. Rahoitus kerätään erityisellä YLE-verolla. Näin ollen rahoituksen tulee katsoa olevan valtion myöntämää sekä valtion varoista myönnettyä SEUT 107(1) artiklassa tarkoitettulla tavalla.
15. Rahoitus muodostaa YLE:lle valikoivan taloudellisen edun, sillä se on annettu *Altmark*-ratkaisussa määritellyn testin vastaisesti (toinen ja neljäs *Altmark*-kriteeri).
16. Tuki vääristää kilpailua tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen markkinoilla. Tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen tuotannon ja julkaisemisen rahoittaminen vaikuttaa kauppaan jäsenvaltioiden välillä muun muassa mainostamisen rajat ylittävien vaikutusten johdosta.

YLE:n tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen rahoitus ei sovellu sisämarkkinoille SEUT 106(2) artiklan nojalla

17. Tullakseen SEUT 106(2) artiklan mukaisen poikkeuksen piiriin, YLE:n tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjonnan julkisen rahoituksen tulisi täyttää seuraavat kriteerit:
 - a. Kyseessä tulee olla SGEI-palvelu ja palvelu tulee selvästi määritellä SGEI-palveluksi soveltuvassa Suomen lainsäädännössä (*määritelmä*).
 - b. Soveltuvassa Suomen lainsäädännössä on tullut nimenomaisesti uskoa YLE:lle kyseisen palvelun tarjoaminen (*tehtävänanto*).
 - c. SEUT 107(1) artiklan soveltamisen tulee estää YLE:lle osoitettujen tehtävien täyttäminen eikä poikkeus kyseisestä artiklasta saa vaikuttaa kaupan kehitykseen yhteisön etujen kanssa ristiriitaisella tavalla (*suhteellisuus*).
18. Kantelija katsoo, että YLE:n tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjontaa ei voida pitää yleisradiotoimintana, koska se ei ole miltään osin välttämätöntä YLE:n yleisradiotoiminnan kannalta tai liity erottamattomasti kyseiseen toimintaan (ts. ei ole yleisradiotoiminnan liitännäistoiminto).
19. Jäsenvaltioilla on hyvin laaja harkintavalta määritellä tietty palvelu SGEI-palveluksi, kun kyse on yleisradiotoiminnan puitteissa tarjotusta palvelusta.
20. Yleisradiotoiminnan ulkopuolella (jolloin Amsterdamin pöytäkirjaa ei sovelleta), jäsenvaltioiden on osoitettava komissiolle, että tietyn palvelun tarjoaminen julkisena palveluna on tarpeellista. Tarve palvelun tarjoamiseen osoitetaan riittämättömällä yksityisellä palveluntarjonnalla markkinaolosuhteissa.¹ Näin ollen ei ole asianmukaista määritellä SGEI-palveluksi palvelua, jota tavanomaisesti markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaisesti toimivat yritykset jo harjoittavat

¹ Ensimmäisen asteen tuomioistuimen ratkaisu asiassa T-454/13, *SNCM v Commission*, (2017), para 133.

yleisen edun mukaisilla ehdoilla, kuten hinta, objektiiviset laatuominaisuudet, jatkuvuus ja palvelun saatavuus.²

21. Näin ollen YLE:n tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjontaa ei tule arvioida broadcasting-tiedonannon vaan tavanomaisen SEUT 106(2) artiklan mukaisen SGEI-sääntelyn, ts. komission vuoden 2012 SGEI-tiedonannon, valossa.
22. On keskeistä huomioida, että Suomen markkinoilla toimivat kaupalliset toimijat julkaisevat verkossa huomattavan määrän tekstimuotoisia journalistisia sisältöjä joko ilmaiseksi tai kohtuullista korvausta vastaan. Lähes koko Suomen väestö, riippumatta iästä, asuinpaikasta tai yhteiskunnallisesta asemasta, pääsee käsiksi ja tosiasiallisesti myös käyttää kaupallisten markkinatoimijoiden (ts. suomalaisten sanoma- ja aikakauslehden kustantajien) julkaisemia sisältöjä.
23. Esimerkkinä tästä voidaan todeta, että Reuters Instituten vuonna 2016 julkaiseman tutkimuksen mukaan suomalaisten sanomalehtien tekstimuotoinen journalistinen sisältö saavuttaa viikoittain Suomessa korkeimman osuuden koko aikuisväestöstä missään EU:n jäsenvaltiossa – viikoittainen saavuttavuus koko maailmassa on itse asiassa korkeampi ainoastaan yhdessä tutkimukseen osallistuneessa valtiossa.
24. Kantajan mielestä Suomen valtio ei kykene osoittamaan markkinapuutteen olemassaoloa, joka oikeuttaisi määrittelemään YLE:n tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjonnan SGEI-palveluksi (ja täten oikeutetuksi julkiseen rahoitukseen). Näin ollen kyseisten sisältöjen tarjonnan määrittely SGEI-palveluksi on ilmeisen virheellistä.
25. On lisäksi huomioitava, että YLE:n julkisen palvelun tehtävän epäselvä määrittely (ks. kohta 35 alla) ei ole SEUT 106(2) artiklan soveltamisedellytysten mukainen mitä tulee YLE:n tarjoamien palveluiden selvään määrittelyyn SGEI-palveluiksi ja kyseisten palveluiden tarjonnan nimenomaista uskomista YLE:lle.
26. Tältä osin on huomionarvoista, että monessa EU:n jäsenvaltiossa hallitukset ja julkiset yleisradioyhtiöt solmivat voimassaoloajaltaan rajatun sopimuksen tai muun sitovan juridisen instrumentin, jolla yleisradioyhtiön julkisen palvelun velvoitteet määritellään selvästi ja uskotaan nimenomaisesti yleisradioyhtiölle. Näin ei kuitenkaan ole Suomessa, jossa YLE:n (epätarkka) julkisen palvelun tehtävän määritelmä on voimassa ennalta määräämättömän ajan ilman, että sitä tarkistetaan.
27. Joka tapauksessa on otettava huomioon, että tuki aiheuttaa kohtuuttomia ja suhteettomia kilpailunvääristymiä eikä näin ollen ole SEUT 106(2) artiklan mukaisen suhteellisuustestin mukainen.
28. Tältä osin voidaan viitata vuoden 2012 SGEI-tiedonannon kohtaan 56, jonka mukaan
"tarkempaa arviointia edellyttävä tilanne voi syntyä [...] kun jäsenvaltio antaa ilman kilpailumenettelyä julkisen palvelun tarjoajalle tehtäväksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisen varaamattomilla markkinoilla, joilla jo tuotetaan hyvin samankaltaisia palveluja tai niitä odotetaan tuotettavan lähitulevaisuudessa ilman yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua. Tällaiset kielteiset vaikutukset kaupan kehitykseen voivat olla selvempiä, kun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua on tarkoitus tarjota hintaan, joka on alhaisempi kuin todellisten tai mahdollisten palveluntarjoajien

² SGEI tiedonanto, kohta 48.

kustannukset, jolloin seurauksena on markkinoiden sulkeminen. Vaikka komissio kunnioittaa täysin jäsenvaltion laajaa harkintavaltaa määritellä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu, se voi tästä syystä vaatia muutoksia esimerkiksi tuen jakamiseen, jos se voi kohtuudella osoittaa, että sama yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu olisi mahdollista tuottaa sellaisilla hinnoilla koskevilla ehdoilla, jotka ovat käyttäjien kannalta samankaltaiset, vähemmän kilpailua vääristävällä tavalla ja alhaisemmilla kustannuksilla valtiolle.”

29. Kaikki mainitut edellytykset täyttyvät nyt käsillä olevassa asiassa:

- a. YLE:lle on annettu valtion toimesta tehtäväksi SGEI-palvelun tuottaminen varaamattomilla markkinoilla ilman kilpailumenettelyä.
- b. YLE:n verkossa julkaisemat tekstimuotoiset journalistiset sisällöt kilpailevat suoraan kaupallisten toimijoiden, käytännössä suomalaisten sanomalehtien kustantajien, julkaisemien sisältöjen kanssa.
- c. YLE tarjoaa tekstimuotoisia journalistisia verkkosisältöjään ilmaiseksi, toisin sanoen selvästi alle kilpailijoidensa kustannusten, jotka ovat riippuvaisia mainostuloista ja/tai tilausmaksuista säilyäkseen markkinoilla.
- d. On selvää, että markkinatilanne ei edellytä tuen antamista YLE:lle liittyen sen verkossa tarjoamiin tekstimuotoisiin journalistisiin sisältöihin, mistä johtuen YLE:lle kyseisestä toiminnasta maksettavalle julkiselle rahoitukselle on olemassa ilmeinen vaihtoehto, ts. että tukea ei anneta lainkaan.

30. On myös otettava huomioon, että YLE:n verkkosivuilla saatavilla olevat sisällöt ovat helposti saatavilla eri sosiaalisen median alustoilla YLE:n verkkoartikkeleissa olevien linkkien kautta. YLE tuottaa ja julkaisee myös itse aktiivisesti sisältöjä eri sosiaalisen median alustoilla. YLE:n sisältöjen julkaiseminen useilla sosiaalisen median alustoilla heikentää merkittävästi kaupallisten toimijoiden mahdollisuuksia kilpailla monikansallisten sosiaalisen median alustoja tarjoavien toimijoiden kanssa mainostulojen markkinoilla.

31. YLE:n verkossa tapahtuvan toiminnan seurauksena kaupallisten toimijoiden kyky tuottaa ja julkaista kannattavasti tekstimuotoisia journalistisia sisältöjä verkossa heikkenee, mistä johtuen kyseisten toimijoiden edellytykset kohdata mediamarkkinoiden yleisestä murroksesta aiheutuvat haasteet heikkenevät (entistä useampien lukijoiden siirtyessä lukemaan uutisia ja muita journalistisia sisältöjä verkossa, jonka seurauksena painettujen sanomalehtien tilaus- ja mainostuotot pienevät).

32. YLE:n tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjonnan rahoitus ei näin ollen täytä SEUT 106(2) artiklan kumulatiivisia soveltamisedellytyksiä. Tästä johtuen kyseistä rahoitusta ei voida pitää sisämarkkinoille soveltuvana.

33. Lopuksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että eräät jäsenvaltiot ovat – tiedostaen yllä kuvatut ongelmat – nimenomaisesti kieltäneet julkisia yleisradioyhtiötään tarjoamasta sanomalehdenkaltaisia verkkosisältöjä, mikäli nämä eivät liity julkisen yleisradioyhtiön televisio- ja radio-ohjelmistoihin. Näin on toimittu esimerkiksi Saksassa ja Itävallassa (ks. luku 4.2.2.2 alla).

YLE:n sääntely ei ole broadcasting-tiedonannon mukaista

34. Mikäli YLE:n tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjontaa kuitenkin arvioidaan broadcasting-tiedonannon mukaista sääntelykehikkoa vasten, havaitaan, että YLE:n toiminnan nykyinen sääntely ei ole tiedonannon vaatimusten mukaista.
35. YLE-lain sisältämä YLE:n julkisen palvelun tehtävä antaa YLE:lle rajoittamattoman vapauden tarjota erilaisia uusia verkkopalveluita. Nykyinen julkisen palvelun tehtävän määritelmä on siinä määrin epätarkka, että YLE voi käytännössä tarjota sellaisia verkkopalveluita (kuten tekstimuotoisia journalistisia verkkosisältöjä) joiden tuoma lisäarvo suomalaisen yhteiskunnan demokraattisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tarpeiden palvelemiseen Amsterdamin pöytäkirjan edellyttämällä tavalla on hyvin kyseenalaista.
36. Kolmansien osapuolten näkökulmasta epätarkka julkisen palvelun tehtävän määritelmä johtaa huomattavaan epävarmuuteen koskien YLE:n tulevaa toimintaa eri verkkopalveluiden, kuten tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen, markkinoilla. YLE:n suhteettoman laajasta julkisen palvelun tehtävän määritelmästä aiheutuvalla epävarmuudella on kielteinen vaikutus koko suomalaisen mediamarkkinan kehitykseen.
37. YLE:n hallintoneuvosto on soveltanut YLE-lain sisältämää ennakkoarviointimenettelyä epäjohdonmukaisesti. Näin ollen ennakkoarviointimenettelyä ei voida pitää riittävänä keinona YLE:n kohtuuttoman laajan julkisen palvelun tehtävän määritelmän täsmentämiseksi.
38. YLE:n julkisen palvelun tehtävän noudattamisen valvonnan osalta on lopuksi kiinnitettävä huomiota siihen, että tähän tehtävään nimettyä toimielintä (YLE:n hallintoneuvostoa) ei voida pitää tosiasiallisesti riippumattomana YLE:n johdosta. Hallintoneuvosto on oikeammin itse osa YLE:n johtoa. YLE:n toiminnan valvontaa ei näin ollen ole järjestetty broadcasting-tiedonannon vaatimusten mukaisesti.

YLE:n tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen rahoitus muodostaa uuden tuen

39. YLE:n yleinen rahoitusohjelma on otettu käyttöön ennen Suomen liittymistä EU:n jäseneksi ja sitä voidaan näin ollen pitää voimassa olevana tukena. Suomen valtio ei ole ilmoittanut kyseistä rahoitusohjelmaa komissiolle.
40. Komissio on ratkaisukäytännössään toistuvasti todennut uusien verkkopalveluiden osalta, että siltä osin kuin uusilla verkkopalveluilla on läheinen yhteys yleisradio-ohjelmistoihin, niiden sisältö kuuluu julkisen palvelun tehtävän piiriin eikä budjetti kasva merkittävästi, niiden rahoitusta tulee pitää voimassa olevana tukena.
41. YLE:n verkossa julkaisemilla tekstimuotoisilla journalistisilla sisällöillä ei kuitenkaan suurelta osin ole mitään yhteyttä YLE:n yleisradio-ohjelmistoihin. Näin ollen kyseisten sisältöjen tarjoaminen muodostaa uuden palvelun, joka tulee katsoa erilliseksi YLE:n yleisradiotoiminnasta televisiossa ja radiossa.
42. Koska kyseisiä sisältöjä ei vielä julkaistu Suomen liittyessä EU:n jäseneksi vuonna 1995, niiden tuotannon ja julkaisemisen julkista rahoitusta ei voida pitää osana voimassa olevaa tukea ja se muodostaa näin ollen uuden tuen.
43. Näin ollen komission tulee määrätä Suomi perimään takaisin YLE:lle tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen tuotantoon ja julkaisemiseen maksettu sisämarkkinoille soveltumaton sääntöjenvastainen valtiontuki.

44. Mikäli komissio kuitenkin katsoo, että rahoitus YLE:n tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen tarjonnalle muodostaa olemassa olevan tuen, kantelija kehottaa komissiota varmistamaan, että tuki lakkautetaan välittömästi (vrt. aiheellisia toimenpiteitä koskevat menettelyt menettelytapa-asetuksen luvussa 4, artikkelit 21 ja 22).

3. YLE JA SEN TOIMINNAN KUVAUS

3.1 YLE ja sen yleisradiotoiminta³

YLE on valtion omistama suomalainen osakeyhtiö, joka toimii Suomen ainoana julkisena yleisradioyhtiönä. YLE:n toimintaa sääntelee Laki Yleisradio Oy:stä (1380/1993, muutoksineen). YLE-lakia on viimeksi muutettu eduskunnan 14.6.2017 hyväksymällä hallituksen esityksellä.⁴ YLE kuuluu liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan.

YLE:n osakekannasta on Suomen valtion (**valtio**) omistuksessa ja hallinnassa oltava määrä, joka on vähintään 70 prosenttia yhtiön kaikista osakkeista ja kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä.⁵ Vuoden 2016 lopussa valtio omisti 99 % kaikista YLE:n osakkeista. YLE:n hallintoelimiä ovat hallintoneuvosto, hallitus ja toimitusjohtajana toimiva pääjohtaja. Hallintoneuvoston jäsenet valitsee eduskunta, käytännössä jäsentensä keskuudesta.⁶

YLE:n tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Näitä ja muita julkisen palvelun sisältöpalveluja voidaan tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja alueellisesti.⁷

YLE:n julkisen palvelun ohjelmatoiminnan tulee erityisesti:

- tukea kansanvaltaa ja jokaisen osallistumismahdollisuuksia tarjoamalla monipuolisia tietoja, mielipiteitä ja keskusteluja sekä vuorovaikutusmahdollisuuksia;
- tuottaa, luoda, kehittää ja säilyttää kotimaista kulttuuria, taidetta ja virikkeellistä viihdettä;
- ottaa ohjelmistossa huomioon sivistys- ja tasa-arvonäkökohdat, tarjota mahdollisuus oppimiseen ja itsensä kehittämiseen, painottaa lapsille ja nuorille suunnattuja ohjelmistoja sekä tarjota hartausohjelmia;
- kohdella ohjelmatoiminnassa yhtäläisin perustein suomen- ja ruotsinkielistä väestöä, tuottaa palveluja saamen, romanin ja viittomakielellä sekä soveltuvien osin myös maan muiden kieliryhmien kielellä;
- tukea suvaitsevaisuutta ja kulttuurista moninaisuutta sekä huolehtia ohjelmatarjonnasta myös vähemmistö- ja erityisryhmille;
- edistää kulttuurien vuorovaikutusta ja ylläpitää ulkomaille suunnattua ohjelmatarjontaa; ja
- välittää asetuksella tarkemmin säädettäviä viranomaistiedotuksia ja varautua televisio- ja radiotoiminnan hoitamiseen poikkeusoloissa.

YLE:llä on kolme televisiokanavaa: YLE TV1, YLE TV2 ja YLE Teema & Fem. YLE TV1 toimii YLE:n pääasiallisena uutisten, ajankohtaisohjelmien ja journalismin kanavana. Dokumentit, draama, viihde, elokuvat sekä kulttuuri- ja opetusohjelmat ovat myös osa ohjelmistoa. YLE TV2 on pääasiallinen kanava urheilulle, lasten ja nuorten ohjelmille sekä draamalle, viihteelle ja asiaohjelmille. YLE Teema & Fem muodostuu kahdesta kanavasta, joita lähetettiin huhtikuuhun 2017 asti erillisillä kanavapaikoilla: YLE Teema, kulttuurin, opetuksen ja tieteen kanava, joka keskittyy teemälähetyksiin sekä YLE Fem, uutisia, asia- sekä lastenohjelmia ja viihdettä lähettävä täyden palvelun ruotsinkielinen kanava.

³ Liite 1 sisältää tarkemman kuvauksen YLE:n hallinnosta.

⁴ HE 13/2017 vp.

⁵ YLE-lain 2 §.

⁶ YLE-lain 4 §.

⁷ YLE-lain 7 §.

YLE tuottaa 70 % kaikista Suomen televisio-ohjelmista. Vuonna 2015, YLE:n ohjelmat ja sisällöt tavoittivat 100 % suomalaisista vuosittain, 91 % viikoittain ja 72 % päivittäin.⁸ YLE:n osuus kaikesta päivittäisestä televisionkatselusta oli 43 % vuonna 2015. YLE tavoitti päivittäin lähes kolme miljoonaa suomalaista television kautta ja YLE TV1 oli katsotuin televisiokanava Suomessa.⁹

YLE:llä on kuusi FM-radiokanavaa ja kolme digitaalista radiopalvelua. YLE:n radiokanaviin kuuluvat YLE Radio 1, YLE Radio Suomi, YLEX, YLE Radio Vega, YLE X3M ja Yle Puhe. YLE tuottaa 90 % kaikista Suomen radio-ohjelmista. Vuonna 2015, YLE Radio Suomen päivittäinen kuulijaosuus oli korkein kaikista Suomen radiokanavista ja YLE:n osuus kaikesta radion kuuntelusta oli 50 %.¹⁰

YLE lähettää televisio- ja radiosisältöjä verkossa pääasiallisesti vuonna 2007 perustetun YLE Areena - suoratoistopalvelun kautta. Palvelu on käytettävissä *areena.yle.fi* verkkosivun sekä mobiilisovelluksen kautta. YLE Areena sisältää mm. uutis- ja urheilulähetyksiä, kulttuuriohjelmia, dokumentteja ja sarjoja. Kaikkia YLE:n televisiolähetyksiä voi katsoa ja YLE:n radiolähetyksiä kuunnella suorana YLE Areenassa. Vuonna 2015 YLE Areenassa oli keskimäärin noin miljoona videokäynnistystä päivittäin, pääosin mobiililaitteiden kautta.¹¹

Viime vuosina YLE on kehittänyt myös radiopalveluitaan verkossa. Nykyisin kaikki radiolähetykset ovat kuunneltavissa verkossa YLE Areenan kautta.¹² Jokaisella YLE:n radiokanavalla on myös oma verkkosivunsa, jonka kautta kunkin kanavan lähetyksiä voi kuunnella. YLE:n radiokanavat on myös tuotu älypuhelimien mobiilisovellusten kautta.

Tämä kantelu ei koske YLE:n yllä kuvattuja yleisradiotoimintoja, harjoitettiin niitä sitten televisiossa, radiossa tai erilaisilla verkkoalustoilla. Kantelija tunnustaa YLE:n oikeuden käyttää digitalisaation ja jakelukanavien monipuolistumisen tarjoamia mahdollisuuksia sekä tarjota audiovisuaalisia palveluja uusien jakelukanavien kautta vastatakseen suomalaisen yhteiskunnan demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin Amsterdamin pöytäkirjan mukaisesti.

3.2 YLE:n rahoitus

Vuodesta 2013 lähtien YLE:n toimintaa on rahoitettu erillisellä YLE-verolla, josta säädetään laissa yleisradioverosta (484/2012). Kaikki 18-vuotta täyttäneet suomalaiset sekä liike- tai ammattitoimintaa tai maataloutta harjoittavat yhteisöt ovat velvollisia maksamaan YLE-veroa. Ennen YLE-veron käyttöönottoa YLE:n toimintaa rahoitettiin lupamaksuilla.

Yksityishenkilön maksaman YLE-veron määrää riippuu hänen verotettavista vuosituloistaan. Vuonna 2017 veroprosentti oli 0,68 % henkilön verovuoden ansio- ja pääomatulon yhteismäärästä. Veron ollessa vähemmän kuin 70 euroa sitä ei peritä (ts. vuotuisten verotettavien tulojen ollessa vähemmän kuin 10 294 euroa (eläkeläiset) tai 11 044 euroa (palkansaajat)). Veron enimmäismäärä oli vuonna 2017 143 euroa (vähintään 21 029 euroa tienaavien henkilöiden osalta).

Yhteisön YLE-veron määrä perustuu verotettavaan tuloon. Jos verotettava tulo on alle 50 000 euroa, veroa ei peritä. Tämä rajan jälkeen veroa peritään 0,35 % siten, että vuotuisen veron määrä on enintään 3 000 euroa (ts. kun yhteisön verovuoden verotettavat tulot ylittävät 867 143 euroa). Vero on osakeyhtiön verotuksessa vähennyskelpoinen meno. Julkiset organisaatiot (kuten valtio ja sen laitokset, kunnat, seurakunnat ja asunto-osakeyhtiöt) eivät maksa YLE-veroa.

⁸ YLE's customer relationships in 2015 (saatavilla verkossa: <https://drive.google.com/file/d/0B-v6fV6ewetZd0tOOVhqSW5xN1U/view>);

This is YLE 2016 (saatavilla verkossa: <https://drive.google.com/file/d/0B-v6fV6ewetZMF9LWFBVWldpWW8/view>).

⁹ This is YLE 2016 (saatavilla verkossa: <https://drive.google.com/file/d/0B-v6fV6ewetZMF9LWFBVWldpWW8/view>).

¹⁰ This is YLE 2016 (saatavilla verkossa: <https://drive.google.com/file/d/0B-v6fV6ewetZMF9LWFBVWldpWW8/view>).

¹¹ This is YLE 2016 (saatavilla verkossa: <https://drive.google.com/file/d/0B-v6fV6ewetZMF9LWFBVWldpWW8/view>).

¹² Artikkelit YLE:n verkkosivuilla: http://yle.fi/uutiset/osasto/news/yle_radio_channels_now_available_on_smartphones/6586007.

YLE-veron tuotot siirretään valtion talousarviosta erilliseen valtion televisio- ja radiorahastoon ("rahasto"), jota hoitaa Viestintävirasto. Rahasto ei ole osa valtion talousarviota.

Valtion televisio- ja radiorahastosta annetun lain (745/1998) mukaan rahastolle vuosittain osoitettu määräraha valtion talousarviossa oli vuonna 2013 500 miljoonaa euroa, jonka jälkeen määrärahan suuruus tarkistettaisiin vuosittain indeksiin perustuen. Määrärahalla katetaan julkisen palvelun tehtävän suorittamisesta YLE:lle aiheutuvia kustannuksia. Rahaston varoja suoritetaan YLE:lle valtioneuvoston hyväksymän käyttösuunnitelman ja YLE:n oman rahoitustarpeen mukaisesti.

Vaikka laki valtion televisio- ja radiorahastosta sisältää vuotuisen indeksitarkistuksen YLE:n rahoitukseen, eduskuntaryhmät ovat päättäneet, että indeksitarkistusta ei tehdä vuosina 2015-2018 julkisen talouden haastavasta tilanteesta johtuen.

Seuraavassa taulukossa on esitetty YLE:n vuotuinen liikevaihto ja kulut sekä julkisen palvelun tarjontaan internetissä ja matkaviestimissä osoitettu osa liikevaihdosta ja kuluista vuosina 2012-2016.

Taulukko 1: YLE:n liikevaihto, kulut ja tulos 2012 – 2016¹³

Kaikki toiminnot (ml. kaupallinen toiminta)			
Vuosi	Liikevaihto (sisältäen YLE-veron, ohjelmatuotot ja palvelujen myyntituotot)	Kulut	Kulujen muutos edellisestä vuodesta
2016	470 941 266	476 139 947	1.6 %
2015	467 780 558	468 452 433	-2.4 %
2014	472 939 908	479 955 158	3.3 %
2013	465 871 014	464 431 849	2.5 %
2012	422 701 072	453 279 483	
Julkisen palvelun tarjonta internetissä ja matkaviestimissä			
Vuosi	Liikevaihto (sisältäen YLE-veron, ohjelmatuotot ja palvelujen myyntituotot)	Kulut	Kulujen muutos edellisestä vuodesta
2016	74 341 724	75 741 623	24.2 %
2015	60 674 212	60 993 276	15.5 %
2014	51 707 001	52 785 865	10.2 %
2013	47 872 414	47 892 267	5.1 %
2012	N/A	45 574 775	

Osuus liikevaihdosta, jonka YLE on sisäisesti kohdistanut julkisen palvelun tarjontaan internetissä ja matkaviestimissä, on kasvanut merkittävästi vuosien 2013 ja 2016 välillä. Korotus oli erityisen suuri vuonna 2016, jolloin YLE:n internetissä ja matkaviestimissä tarjoamiin palveluihin kohdistama liikevaihto kasvoi noin 60,7 miljoonasta eurosta (2015) 74,3 miljoonaan euroon (2016) (22,5 % vuotuinen kasvu). Internetissä ja matkaviestimissä tarjottujen palvelujen kustannukset ovat myös kasvaneet merkittävästi, 47,9 miljoonasta eurosta vuonna 2013 75,7 miljoonaan euroon vuonna 2016 (58,2 % kasvu verrattuna vuoden 2013 tasoon). YLE:n liikevaihdon kokonaiskasvu vuodesta 2012 vuoteen 2016 (yhteensä 48,2 miljoonaa euroa) on selitettävissä pitkälti YLE:n kasvaneilla internet- ja mobiilisisältöjen tuotannon kustannuksilla.

YLE ei julkaise tarkkaa tietoa julkisen rahoituksen määrästä, jonka se käyttää tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjontaan. Käyttäen arviona YLE:n kaupallisten kilpailijoiden, jotka

¹³ Tiedot YLE:n vuosikertomuksista Viestintävirastolle. Saatavilla verkossa osoitteessa: <https://yle.fi/aihe/yleisradio/vuosikertomukset>.

tarjoavat verkossa pitkälti vastaavan laajuisen valikoiman tekstimuotoisia journalistisia sisältöjä, kustannusrakennetta, kantelija on arvioinut YLE:lle kyseisten sisältöjen tuotannosta aiheutuvat kustannukset. *Kantelijan maltillisen arvion mukaan YLE:n suorat kustannukset (marginaalikustannukset) tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen tuottamisesta olivat vuonna 2016 vähintään 35 miljoonaa euroa.* Arvio on hyvin maltillinen, sillä se ei ota lainkaan huomioon jaettuja kiinteitä kustannuksia, jotka liittyvät YLE:n yleisradiotoimintaan ja jotka hyödyttävät myös YLE:n tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjoamista verkossa.

3.3 YLE:n yleisradiotoiminnan ulkopuoliset verkkotoiminnot

3.3.1 YLE:n verkossa tarjoamat tekstimuotoiset journalistiset sisällöt

YLE pääasialliset verkkosivut tekstipohjaisten journalististen sisältöjen osalta ovat *yle.fi* ja sen alisivu *yle.fi/uutiset* (suomenkieliset sivut) sekä *svenska.yle.fi* (ruotsinkielinen sivu). YLE:n antamien tietojen mukaan YLE julkaisi vuonna 2016 verkossa yhteensä 117 483 tekstimuotoista artikkelia, joista 33 123 oli ruotsinkielisiä.¹⁴

YLE:n tavoite luoda laajamittainen sanomalehdenkaltainen verkkopalvelu on ollut osa yhtiön julkilausuttua strategiaa. Tätä voidaan havainnollistaa esimerkiksi seuraavalla lainauksella YLE:n entisen päätoimittajan Atte Jääskeläisen haastattelusta:¹⁵

Toinen Ylen murheenkryyni ovat netissä julkaistavat jutut. On esitelty uskomushoitoja sekä kirjoitettu pitkiä ja sekavia reportaaseja. Tekstimuotoiset verkkouutiset ovat Jääskeläisen luomus. Hänen mukaansa heti ei voinut onnistua. ”Minun oli pakko kestää se vaihe, että tuotettiin kamaa, jota päätoimittaja ei oikeastaan kehdannut lukea”, hän sanoo.

Nyttemmin editointiin ja koulutukseen on panostettu, mutta pelkkä ”editoimalla kuntoon - malli” ei hänen mukaansa toimi, sillä nettijuttuja syntyy valtava määrä. Jääskeläinen uskoo, että – jollain tavalla – läpinäkyvyys luo laatua. ”Kun oma nimi julkaistaan jutun yhteydessä, niin pikkuhiljaa laatu seuraa perässä. Tilanne on parantunut. Älyttömyyksiä ei enää tehdä”, Jääskeläinen sanoo.

Parin vuoden kuluttua tilanne näyttää hänen mukaansa toiselta. ”Silloin päästään laadukkaan kirjoittamisen tasoon.”

YLE tarjoaa verkossa suuren määrän tekstimuotoisia journalistisia artikkeleita jotka käsittelevät uutisia, ajankohtaisaiheita ja urheilua suomeksi *yle.fi* sivustolla sekä sen *yle.fi/uutiset* alisivulla. Verkkosivuilla tarjotut tekstimuotoiset journalistiset sisällöt on jaoteltu edelleen kategorioihin kuten uutiset, urheilu, kotimaa, ulkomaat, politiikka, talous, kulttuuri jne. YLE tarjoaa nykyisin verkkopalvelussaan käytännössä täyden palvelun tarjonnan erilaisia journalistisia verkkosisältöjä, kuten:

- yleisiä uutisia, pitäen sisällään kotimaan, paikallisia ja kansainvälisiä uutisia,
- talousuutisia,
- urheilu-uutisia,
- aikakauslehtityyppisiä pitempiä artikkeleita ja analyyseja eri aiheista (lifestyle, terveys, luonto, tiede ym.),

¹⁴ YLE:n hallintoneuvoston kertomus eduskunnalle yhtiön toiminnasta vuonna 2016, s. 31 (saatavilla verkossa: <https://drive.google.com/file/d/0B-v6fV6ewetZU0xsUW1hOWhydZg/view>). Artikkeleista 107 346 kappaletta (joista 29 275 ruotsinkielisiä) luokiteltiin uutis-, ajankohtais-, urheilu- tai erityisuutiskategoriaan. Lisäksi 10 137 artikkelia (joista 3 484 ruotsinkielisiä) luokiteltiin muuksi verkkojournalismiksi, kuten lapset, oppiminen, kulttuuri ja draama.

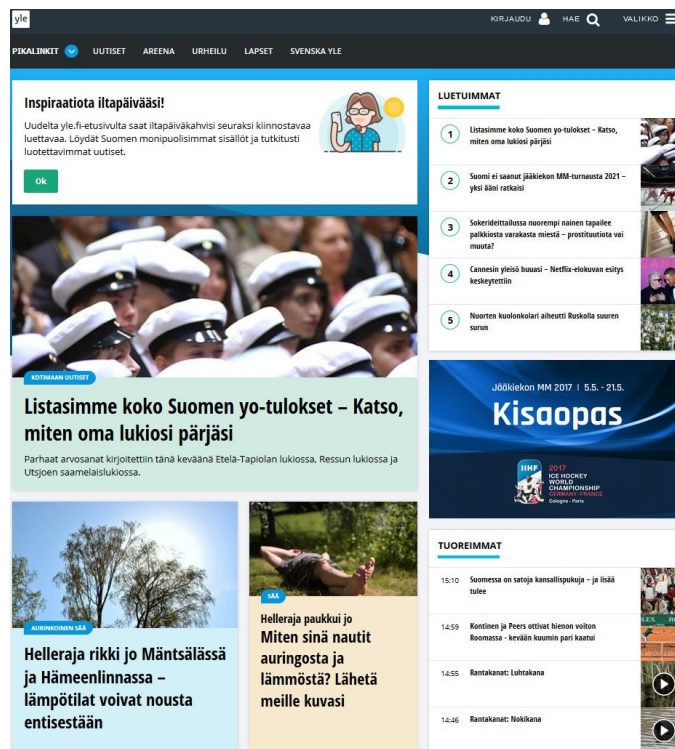
¹⁵ Julkaistu *Journalisti* -lehdessä 5.5.2017, saatavilla verkossa: <https://www.journalisti.fi/artikkelit/2017/6/ylen-optimistinen/>.

- kolumneja ja blogeja,
- viihdettä ja kulttuuria.

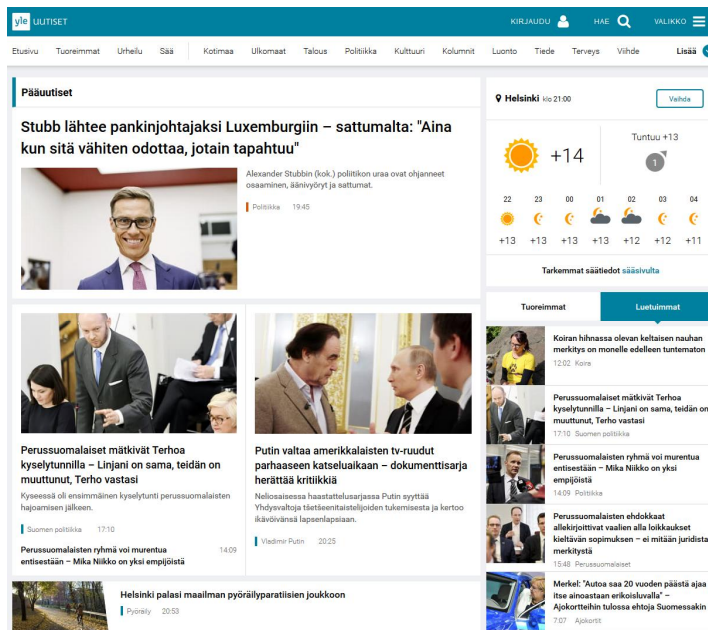
YLE:n verkkotoimintojen havainnollistamiseksi kantelija on toimittanut komissiolle esimerkin YLE:n verkkosivuilla saatavilla olevista tekstimuotoisista journalistisista verkkosisällöistä satunnaisesti valittuna päivänä, 16.6.2017 (liite 2). Liite 3 sisältää havainnollistavia esimerkkejä kustakin yllä mainitusta sisältötyypistä YLE:n verkkosivulla 16.6.2017.

Kunkin yllä mainitun kategorian osalta Suomen markkinoilla on kuitenkin olemassa merkittävä määrä vastaavien sisältöjen tarjontaa kaupallisten toimijoiden toimesta. Kaupallisten toimijoiden tarjoamat sisällöt ovat yleisesti ottaen kaikkien erilaisten yhteiskunnallisten ryhmien saavutettavissa riippumatta iästä tai yhteiskunnallisesta asemasta jäljempänä luvussa 4.2.2.3 kuvatulla tavalla.

Kuvakaappaus YLE:n suomenkieliseltä pääverkkosivustolta (yle.fi)



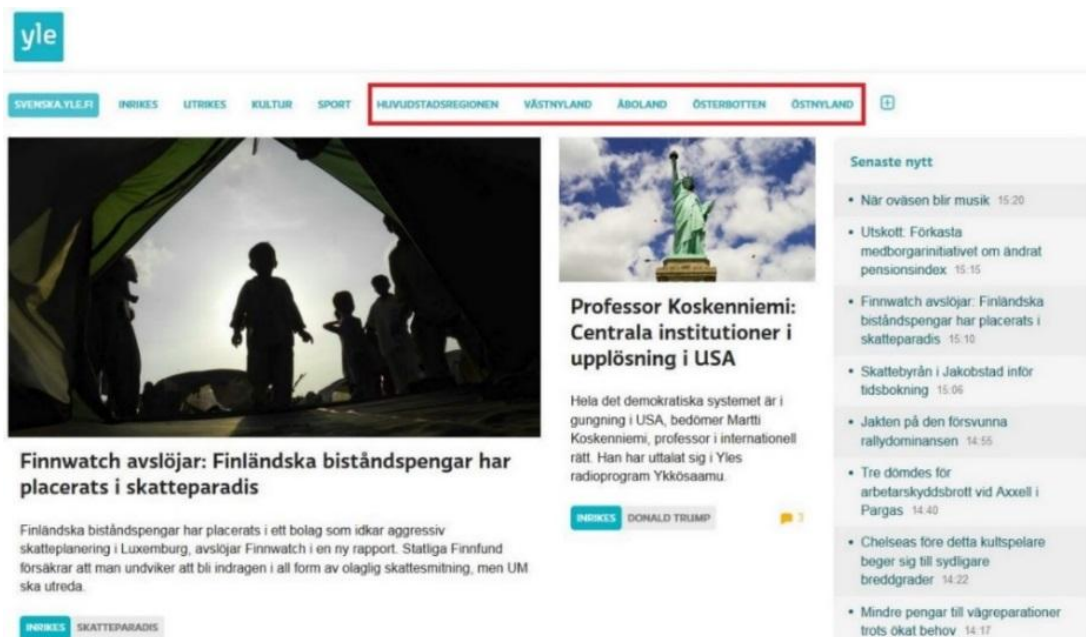
Kuvakaappaus YLE:n pääsivustolta tekstimuotoisille journalistisille sisällöille (yle.fi/uutiset)



Kuten yllä olevista kuvakaappauksista ilmenee, kyseiset YLE:n verkkosivustot sisältävät pääasiassa tekstimuotoista journalistista sisältöä audiovisuaalisen sisällön sijasta. Lisää esimerkkejä liitteessä 3.

YLE:n suomenkielisen verkkosivun lisäksi ruotsinkielinen verkkosivu svenska.yle.fi tarjoaa laajamittaisen valikoiman verkkouutisia, ajankohtaisaiheita, kulttuuria ja urheilua, jotka on suunnattu Suomen ruotsinkieliselle vähemmistölle. Verkkosivu sisältää erilliset paikallisia uutisia sisältävät alasivut kullekin Suomen ruotsinkieliselle alueelle. Paikallisuutisten osuus on merkittävä svenska.yle.fi verkkosivustolla.

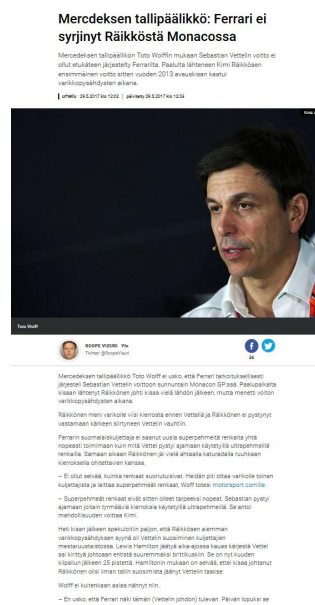
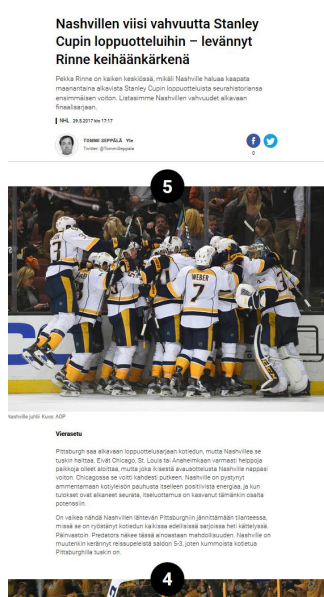
Kuvakaappaus, josta näkyy YLE:n alueellisten uutisten tarjonta svenska.yle.fi etusivulla (korostus lisätty)



YLE on myös merkittävä tekstimuotoisten urheiluun liittyvien sisältöjen tuottaja suomenkielisellä urheilun pääverkkosivullaan (yle.fi/urheilu). Verkkosivu sisältää myös toiminnon, joka mahdollistaa sisällön räätälöinnin käyttäjän omien mieltymysten mukaisesti. YLE kehittää lisäksi parhaillaan älypuhelimille suunnattua urheilutuloksiin keskittyvää sovellusta, jonka beta-versio on ladattavissa Android -laitteille.

YLE:n tekstimuotoisten urheiluun liittyvien sisältöjen verkkotarjonta ei rajoitu urheilutapahtumien tulosten raportointiin. YLE julkaisee lisäksi huomattavan määrän pidempiä artikkeleita ja analyyseja erilaisista urheiluun liittyvistä aiheista verkkosivullaan. Alla on muutamia havainnollistavia kuvakaappauksia tällaisista artikkeleista.

Kuvakaappauksia YLE:n urheilua käsittelevistä verkkoartikkeleista yle.fi/uutiset sivulla (aiheina NHL Stanley Cup ja Monacon F1 osakilpailu)

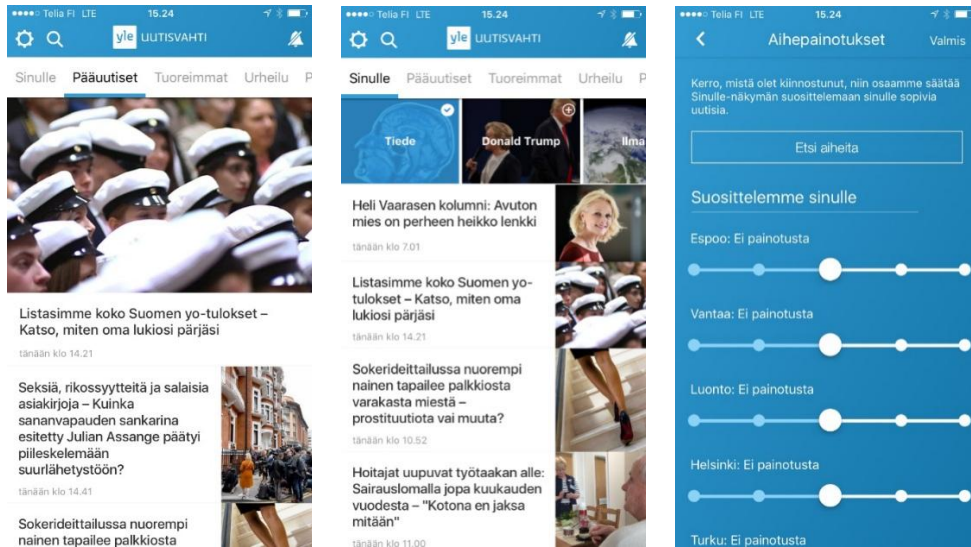


Edellä mainittujen verkkosivujen lisäksi YLE tarjoaa mobiilisovelluksen (*YLE Uutisvahti*), joka mahdollistaa käyttäjilleen YLE:n tarjoaman tekstimuotoisen uutisvirran räätälöinnin käyttäjän omien mieltymysten ja kiinnostuksen kohteiden mukaisesti.¹⁶ Uutisvahdin vuonna 2014 tapahtuneen käyttöönoton jälkeen sovellusta ladattiin yli 190 000 kertaa kuuden kuukauden aikana.¹⁷ Tämän jälkeen sovelluksen käyttäjien määrä on vielä huomattavasti kasvanut. YLE Uutisvahti on esimerkiksi ensimmäinen Applen AppStoren tarjoama sovellus haettaessa sovelluksia hakusanalla ”uutiset”.

¹⁶ Artikkelit YLE:n verkkosivuilla: <http://yle.fi/uutisvahti/en/>.

¹⁷ Asiaa koskeva artikkeli: <http://mobiili.fi/2014/11/08/paras-mobiilipalvelu-2014-henkilökohtaista-uutistarjontaa-ylen-uutisvahdilta/>.

Kuvakaappauksia YLE Uutisvahdistista



Kuten yllä olevat kuvakaappaukset osoittavat, YLE Uutisvahti ei sisällä juuri lainkaan audiovisuaalista sisältöä.

Tämän kantelun kannalta on keskeistä huomioida, että edellä kuvattu YLE:n laajamittainen tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjonta muodostaa itsenäisen palvelun, jota ei voida pitää osana YLE:n yleisradiotoimintaa. Aihetta on käsitelty lisää jäljempänä luvussa 4.2.2.2.

3.3.2 YLE:n sosiaalisen median alustoilla tarjoamat sisällöt

YLE julkaisee ja tuottaa hyvin aktiivisesti sisältöjä eri sosiaalisen median alustoille, ts. Facebookiin, Instragramiin, YouTubeen ja Twitteriin. Monilla YLE:n kanavilla ja verkkosivuilla, kuten YLE TV1, YLE TV2, YLE Teema, YLE Areena ja YLE Uutiset on omat tilinsä kyseisillä verkkoalustoilla. Lisäksi joillain YLE:n suosituimmilla televisio-ohjelmilla on omat tilinsä.

YLE:llä on nykyisin esimerkiksi yhteensä 58 erilaista Facebook-sivua, joilla se julkaisee linkkejä tuottamiinsa artikkeleihin, videoihin ja valokuviiin. YLE:n viisi suosituinta Facebook-sivua (mitattuna ”tykkäysten” määrällä) ovat YLE Uutisten, YLE Areenan, YLE Urheilun, YLE X:n ja YLE Elävä Arkiston Facebook-sivut. YLE:n suosituimmat Facebook-sivut julkaisevat sisältöä kyseisillä sivuilla keskimäärin puolen tunnin välein aamusta iltaan arkipäivisin (kuitenkin tätä harvemmin viikonloppuisin).

YLE:n näkyvyys sosiaalisessa mediassa on vailla vertaa verrattuna suomalaisiin kaupallisiin toimijoihin. YLE:n julkilausuttuna tavoitteena koskien sisältöjen jakamista erilaisilla sosiaalisen median alustoilla on saavuttaa sellaisia yleisöryhmiä, joita YLE:n on muutoin vaikea saavuttaa. Kuten YLE:n verkkokehityksen päällikkö toteaa YLE:n verkkosivuilla: ”[k]un suhde haastaviin kohderyhmiin on luotu somessa, heidät on mahdollista ohjata myös muiden palveluidemme pariin, kuten Yle Areenaan tai Yle.fi -sivulle”.¹⁸

¹⁸ YLE:n verkkokehityksen päällikkö Mikko Rusaman artikkeli YLE:n verkkosivuilla: <http://yle.fi/aihe/artikkeli/2017/05/17/mikko-rusaman-merkitys-punnitaan-verkkopalveluissa>.

4. OIKEUDELLINEN ARVIO

4.1 YLE:n verkossa tarjoamien tekstimuotoisten journalististen sisältöjen julkinen rahoitus muodostaa SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetun valtiontuen

SEUT 107(1) artikla sisältää yleisen kuvauksen valtiontuista, joita pidetään lähtökohtaisesti sisämarkkinoille soveltumattomina. Jotta toimenpide katsotaan sisämarkkinoille soveltumattomaksi valtiontueksi, kyseisen toimenpiteen on täytettävä seuraavat neljä kumulatiivista kriteeriä: 1) toimenpiteen on tuotettava valikoivaa taloudellista etua, 2) toimenpiteen on oltava jäsenvaltion myöntämä tai valtion varoista myönnetty, 3) toimenpiteen on vääristettävä kilpailua ja 4) toimenpiteen on vaikutettava jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

4.1.1. Valtion varat

YLE:n rahoitus on lähtöisin Suomen valtion budjetista, josta rahat siirretään erilliseen valtion televisio- ja radorahastoon. Rahastoon siirretyillä varoilla rahoitetaan YLE:n toimintaa, myös tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjoamista verkossa. Rahoitus kerätään erityisellä YLE-verolla. *Näin ollen on ilmeistä, että YLE:n verkossa tarjoamien tekstimuotoisten journalististen sisältöjen rahoituksen tulee katsoa olevan jäsenvaltion myöntämä sekä valtion varoista myönnetty SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetulla tavalla.*

4.1.2. Valikoiva etu

Altmark-kriteerien perusteella arvioidaan sitä, katsotaanko julkiselle yleisradioyhtiölle maksettu korvaus vastaanottajalle myönnetyksi eduksi. Koska YLE:n toimintoja rahoitetaan verolla, joka asetetaan tietylle tasolla useaksi vuodeksi riippumatta YLE:n toimintojen todellisesta laajuudesta, parametrien, joiden perusteella korvaus lasketaan, ei voida katsoa olevan objektiivisesti ja läpinäkyvästi etukäteen vahvistettuja (*toinen Altmark-kriteeri*). YLE:n verkossa tarjoamien tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjonnan rahoitusta ei myöskään ole määritetty tarkastelemalla sellaisia kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisen kannalta riittävillä välineillä varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi YLE:lle asetettujen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämisestä (*neljäs Altmark-kriteeri*).

Sovellettavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti YLE:n verkossa julkaisemien tekstimuotoisten journalististen sisältöjen julkinen rahoitus on myönnetty yksinomaisesti YLE:lle. *Näin ollen on ilmeistä, että kyseisen julkisen rahoituksen tulee katsoa olevan luonteeltaan oikeudellisesti valikoivaa.*

YLE:n verkossa tarjoamien tekstimuotoisten journalististen sisältöjen rahoituksen tulee näin ollen katsoa tuottavan YLE:lle valikoivan taloudellisen edun SEUT 107(1) artiklassa tarkoitetulla tavalla.

4.1.3. Kilpailun vääristyminen ja kauppavaikutus

YLE:n vuotuinen julkinen rahoitus tuottaa taloudellisen edun, joka vahvistaa YLE:n asemaa suhteessa yksityisiin markkinatoimijoihin, joiden on rahoitettava toimintansa liiketoiminnasta saamillaan tuloilla. Verkossa tarjottavien tekstimuotoisten journalististen sisältöjen osalta YLE kilpailee suoraan yksityisten toimijoiden (ts. sanomalehtien kustantajien) kanssa, jotka tarjoavat verkossa vastaavia sisältöjä. On ilmeistä, että kyseisten sisältöjen tarjoamiseksi YLE:lle annettu julkinen rahoitus vaikuttaa yksityisten kilpailijoiden liiketoimintamalleihin joko yksityisten toimijoiden tarjoamien palveluiden ja YLE:n tarjoamien vastaavien palveluiden välisen kilpailun kautta tai käyttäjistä käytävän kilpailun kautta, joka lopulta määrittää yksityisten toimijoiden mainostulot. *Näin ollen voidaan todeta, että YLE:n verkossa tarjoamien tekstimuotoisten journalististen sisältöjen julkinen rahoittaminen vääristää kilpailua YLE:n ja yksityisten markkinatoimijoiden välillä.*

Monet yksityisistä toimijoista, joihin YLE:n verkossa tarjoamien tekstimuotoisten journalististen sisältöjen julkisen rahoittamisen vaikutukset kohdistuvat, toimivat jäsenvaltioiden välisessä kaupassa ja usein niiden omistusrakenteet ulottuvat useisiin jäsenvaltioihin. Myös muissa jäsenvaltioissa sijaitsevat kilpailijat voivat lähtökohtaisesti tarjota tekstimuotoisia journalistisia sisältöjä verkossa. *YLE:n tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjonnan rahoittaminen vaikuttaa näin ollen jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.*

4.2 YLE:n verkossa tarjoamien tekstimuotoisten journalististen sisältöjen julkinen rahoitus ei sovellu sisämarkkinoille SEUT 106(2) artiklan nojalla

Koska SEUT 106(2) artikla muodostaa yleisen oikeudellisen viitekehyksen arvioitaessa julkisille yleisradioyhtiöille annettua valtiontukea, kantelija odottaa myös valtion vetoavan kyseiseen artiklaan oikeusperustana koskien YLE:lle annetun valtiontuen soveltuvuutta sisämarkkinoille.

Kantelija pitää epätodennäköisenä, että valtio vetoaisi nyt käsillä olevassa asiassa SEUT 107(2) tai SEUT 107(3) artiklaan. Kantelija on kuitenkin halukas kommentoimaan myös kyseisiä artikloja koskevia väitteitä, mikäli tällaisia esitettäisiin komissiolle.

4.2.1 Oikeudellinen viitekehys

4.2.1.1 SEUT 106(2) artikla

SEUT 106 artikla sisältää määräyksiä koskien julkisia yrityksiä sekä yrityksiä, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita (**SGEI-palvelut**). SEUT 106(2) artiklan mukaan yrityksiin, jotka tuottavat SGEI-palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan SEUT:n määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei lisäksi saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa.

Koska SEUT 106(2) artikla sisältää poikkeusmääräyksen, yhteisöjen tuomioistuin on vakiintuneesti katsonut, että sitä on tulkittava suppeasti. Tuomioistuin on selventänyt, että toimenpiteen on täytettävä seuraavat ehdot, jotta siihen voidaan soveltaa kyseistä poikkeusta:

- (i) kyseessä on yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu ja jäsenvaltio on määritellyt sen selvästi sellaiseksi (*määritelmä*)¹⁹;
- (ii) jäsenvaltio on uskonut nimenomaan kyseessä olevan yrityksen tehtäväksi kyseisen palvelun tarjoamisen (*tehtävänanto*)²⁰;
- (iii) perustamissopimukseen sisältyvien kilpailusääntöjen (tässä tapauksessa valtiontukien kiellon) soveltaminen estäisi yritykselle osoitettujen tehtävien täyttämisen eikä poikkeus vaikuta kaupan kehitykseen yhteisön etujen kanssa ristiriitaisella tavalla (*suhteellisuustesti*)²¹.

4.2.1.2 SGEI-tiedonanto

Komission tiedonanto EU:n valtiontukisääntöjen soveltamisesta SGEI-palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (**SGEI-tiedonanto**) selventää mm. keskeistä SGEI-palvelun käsitettä ja jäsenvaltioiden toimivaltaa kyseisten palveluiden määrittelyssä.²²

¹⁹ Ratkaisu asiassa 172/80 *Zuechner*; (1981) 2021.

²⁰ Ratkaisu asiassa C-242/95 *GT-Link*; (1997) 4449.

²¹ Ratkaisu asiassa C-159/94 *EDF and GDF*; (1997) I-5815.

Tiedonannossa komissio on todennut, että SGEI-palvelun käsite on kehittyvä käsite, jonka merkitys riippuu muun muassa kansalaisten tarpeista, teknologian ja markkinoiden kehityksestä sekä yhteiskunnallisista ja poliittisista mieltymyksistä kyseessä olevissa jäsenvaltioissa. Koska erityisiä SGEI-palvelun olemassaolon määrittämistä koskevia unionin sääntöjä ei ole olemassa, jäsenvaltioilla on paljon harkinnanvaraa niiden määrittellessä tietyn palvelun SGEI-palveluksi ja myöntäessä korvausta palvelun tuottajalle. Komission toimivalta rajoittuu sen tarkistamiseen, onko jäsenvaltio tehnyt ilmeisen virheen määrittellessään palvelun SGEI-palveluksi, ja korvaukseen mahdollisesti sisältyvän valtiontuen arviointiin.²³

Kuten komissio on SGEI-tiedonannossa huomauttanut, ensimmäinen Altmark-kriteeri koskee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelutehtävän määrittelemistä. Tämä vaatimus vastaa SEUT 106(2) artiklan määräyksiä. Kyseisen kohdan nojalla yritykset, jotka vastaavat SGEI-palvelujen tuottamisesta, ovat yrityksiä, joille on uskottu ”erityistehtäviä”. Yleisesti ottaen ”julkisen palvelun erityistehtävän” uskomisen yritykselle merkitsee sellaisten palvelujen tarjoamista, joita yritys ei omien taloudellisten etujensa kannalta katsoen ottaisi hoitaakseen tai ei hoitaisi samassa määrin tai samoilla ehdoilla. Soveltamalla yleishyödyllisyyden perustetta jäsenvaltiot voivat liittää tällaisiin palveluihin erityisvelvoitteita.²⁴

Komissio katsoo, ettei olisi asianmukaista asettaa erityisiä julkisen palvelun velvoitteita sellaiselle toiminnalle *jota tavanomaisesti markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaisesti toimivat yritykset jo harjoittavat tai voivat harjoittaa tyydyttävästi ja yleisen edun mukaisilla ehdoilla, jotka valtio määrittää*. Tällaisia ehtoja ovat esimerkiksi hinta, objektiiviset laatuominaisuudet, jatkuvuus ja palvelun saatavuus. Sen kysymyksen osalta, voivatko markkinat tarjota palvelun, komissio voi arvioinnissaan ainoastaan tarkistaa, onko jäsenvaltio tehnyt ilmeisen virheen.²⁵

Kuten komissio tuo SGEI-tiedonannossa esille, jäsenvaltioilla on tavanomaisesti ollut paljon harkintavaltaa niiden määrittellessä tietyn palvelun SGEI-palveluksi. Kuten SGEI-tiedonannosta kuitenkin ilmenee ja kuten viimeaikainen unionin yleisen tuomioistuimen oikeuskäytäntö osoittaa, jäsenvaltioiden harkintavalta ei ole rajoittamaton tältä osin.

Yleisen tuomioistuimen viimeaikainen tuomio asiassa *SNCM v komissio* on tältä osin erityisen huomionarvoinen. Kyseisessä tuomiossa tuomioistuin katsoi, ettei jäsenvaltioiden valta määritellä SGEI-palvelut ole rajaton eikä sitä voida käyttää mielivaltaisesti vain siinä tarkoituksessa, että jokin erityinen ala välttyisi kilpailusääntöjen soveltamiselta.²⁶ Lähtökohtaisesti julkisen palvelun todellinen tarve voidaan tuomioistuimen mukaan osoittaa yksityisen toiminnan puuttumisella.²⁷

Koskien tarvetta osoittaa yksityisen toiminnan puuttuminen, tuomioistuin totesi seuraavaa (alleviivaus tässä):

[...] jotta meriliikenteen kabotaasipalvelua voitaisiin pitää yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvänä palveluna, sen on vastattava julkisen palvelun todelliseen tarpeeseen, joka on osoitettu riittämättömillä säännöllisillä liikennepalveluilla vapaassa kilpailutilanteessa, ja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun laajuuden on oltava tarpeellinen ja oikeassa suhteessa tähän tarpeeseen nähden. On kiistatta asianomaisen jäsenvaltion eikä komission asiana osoittaa tämä esittämällä riittävän vakuuttavia todisteita. Toisin

²² Komission tiedonanto Euroopan unionin valtioneuvoston päätöksen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen ETA:n kannalta merkityksellinen teksti. EUVL C 8, 11.1.2012, s. 4—14.

²³ SGEI-tiedonanto, kohdat 45–46.

²⁴ SGEI-tiedonanto, kohta 47.

²⁵ SGEI-tiedonanto, kohta 48.

²⁶ Ratkaisu asiassa T-454/13, *SNCM v Commission*, (2017), kohta 112.

²⁷ Ibid., kohta 125.

*kuin SNCM väitti istunnossa (ks. edellä 106 kohta), jäsenvaltio ei voi tyytyä vetoamaan ”hyvin laajassa merkityksessä ymmärrettävään yleiseen etuun”. Se, että jäsenvaltio ei ole esittänyt todisteita edellä mainittujen kriteerien täyttymisestä, tai niiden huomiotta jättäminen voi merkitä ilmeistä arviointivirhettä, joka komission on otettava huomioon.*²⁸

Tuomioissaan tuomioistuin myös hylkäsi kantajan väitteen, jonka mukaan komission käyttämä kolmivaiheinen testi koskien ensimmäisen Altmark-kriteerin (SGEI-palvelun määrittely) täyttymistä kyseisessä asiassa olisi ollut perusteeton. Tältä osin tuomioistuin totesi seuraavaa (alleviivaus tässä):

*[...] Jos siis käyttäjien taholta ei ole kysyntää, joka kohdistuisi julkisen palvelun laajuuteen, sellaisena kuin kansalliset viranomaiset ovat sen määrittäneet, kuuluviin kaikkiin palveluihin tai osaan niistä, tätä julkista palvelua tai sen laajuutta ei voida selvästi pitää tarpeellisena ja oikeasuhteisena julkisen palvelun todelliseen tarpeeseen nähden. Tällaista tarvetta ei myöskään ole, jos markkinoiden toimijat voivat jo vastata käyttäjien kysyntään ilman julkisen vallan vahvistamaa sitä koskevaa velvoitetta. Kuten edellä 125 kohdassa on jo tuotu esille, ilman yksityisen toiminnan puuttumista ei toisin sanoen voi olla kyse julkisen palvelun todellisesta tarpeesta. Jos käyttäjien taholta on kysyntää ja jos pelkät markkinavoimat eivät voi vastata tähän kysyntään, kansallisten viranomaisten on suositettava lähestymistapaa, jolla haitataan vähiten sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan kannalta olennaisia vapauksia. [...]*²⁹

Tuomioistuimen yllä kuvatusta ratkaisusta seuraa, että jäsenvaltioiden harkintavalta määritellä tietty palvelu SGEI-palveluksi rajoittuu tilanteisiin, joissa jäsenvaltio voi näyttää todellisen tarpeen kyseiselle julkisen palvelun velvoitteelle. Tällainen tarve voidaan osoittaa viittaamalla kyseisiä palveluita koskevaan kysyntään, jota ei voida tyydyttää olemassa olevalla kyseisten palveluiden yksityisellä tarjonnalla. Edelleen, julkisen palvelun velvoitteen määritelmän tulisi olla oikeassa suhteessa havaittuun tarpeeseen tuottaa kyseinen julkinen palvelu. On myös tärkeätä huomioida, että edellä selostetun oikeuskäytännön mukaisesti jäsenvaltiolla on todistustaakka ja sen täytyy osoittaa markkinapuutteen olemassaolo, joka oikeuttaa julkisen palvelun velvoitteen asettamisen.³⁰

4.2.1.3 Amsterdamin pöytäkirja ja broadcasting-tiedonanto

Amsterdamin sopimus vuodelta 1997³¹ sisälsi pöytäkirjan jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta (**Amsterdamin pöytäkirja**), jolla jäsenvaltiot varmistivat julkisen palvelun yleisradiotoiminnan erityiskohtelun valtiontukisääntelyn osalta. Amsterdamin pöytäkirja antaa jäsenvaltioille laajan harkintavallan päättää julkisen yleisradiotoiminnan rahoittamisesta ja julkisen palvelun tehtävän määrittelystä. Harkintavaltaa rajoittaa kuitenkin se, että rahoitus ei saa vaikuttaa yhteisön kauppa- ja kilpailuolosuhteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista. *Lisäksi on keskeistä huomioida, että Amsterdamin pöytäkirjan sisältämä poikkeus koskee ainoastaan julkisten yleisradioyhtiöiden yleisradiotoimintaa, ei toimintaa julkiseen yleisradiotoimintaan liittymättömillä markkinoilla.*

Broadcasting-tiedonannossa selvennetään periaatteita, joita komissio noudattaa soveltaessaan SEUT 106(2) artiklaa ja 107 artiklaa yleisradioalalla tarjottavien *audiovisuaalisten palvelujen* julkiseen rahoittamiseen.³² Komissio on edelleen selventänyt, että tiedonannossa yleisradioalan ”audiovisuaalisella palvelulla/audiovisuaalisilla palveluilla” tarkoitetaan *äänisisällön ja/tai audiovisuaalisen sisällön ja muiden niihin liittyvien palvelujen (esimerkiksi tekstipohjaisten online-*

²⁸ Ibid., kohta 133.

²⁹ Ibid., kohta 134.

³⁰ Ks. myös yhdistetyt asiat T-309/04, T-317/04, T-329/04 and T-336/04, TV2 a.o. v Commission, kohta 183.

³¹ EUVL C 340, 10.11.1997.

³² Broadcasting Communication, kohta 8.

tietopalvelujen) lineaarista ja/tai ei-lineaarista jakelua. Komission mukaan "audiovisuaalisten palvelujen" käsite on pidettävä erillään suppeammasta "audiovisuaalisen mediapalvelun" käsitteestä, joka määrittää audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin 1 artiklan a alakohdassa.³³

Mikäli tietty julkisen yleisradioyhtiön tarjoama palvelu ei muodosta broadcasting-tiedonannossa tarkoitettua audiovisuaalista palvelua, sen tarjoamisen julkista rahoitusta tulee arvioida yleisen valtiontukien arviointiin SEUT 107 artiklan nojalla sovellettavan oikeudellisen viitekehyksen puitteissa. Siltä osin kuin tällainen rahoitus merkitsee korvausta SGEI-palvelun tuottamisesta, rahoitusta tulee arvioida myös yleisen SEUT 106(2) artiklan soveltamista koskevan oikeudellisen viitekehyksen puitteissa.

4.2.2 YLE:n tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjonnan julkisen rahoituksen arviointi SEUT 106(2) artiklan nojalla

4.2.2.1 Yleistä

Kantelija ei esitä, että YLE:n yleisradiotoiminnassa ei olisi kyse SGEI-palveluista.

Kantelun kohteena ovat sen sijaan ne YLE:n toiminnot, joita kantelijan käsityksen mukaan ei voida pitää "yleisradiotoimintana", toisin sanoen YLE:n verkossa tarjoamat tekstimuotoiset journalistiset sisällöt (joita tarjotaan *yle.fi/uutiset* -verkkosivuston ja *YLE Uutisvahti* -sovelluksen kautta).

Kyseisten sisältöjen tarjontaa ei voida pitää SGEI-palveluna, kuten jäljempänä luvussa 4.4.2.3 on esitetty. Lisäksi kyseisten sisältöjen tarjontaa ei ole selkeästi määritetty YLE:lle uskotuksi SGEI-palveluksi (ks. jäljempänä luku 4.4.2.4).

Asiassa tulee lisäksi ottaa huomioon kyseisten sisältöjen tarjonnasta aiheutuvat kilpailua vääristävät vaikutukset, vaikka sisältöjen tarjonta määriteltäisiinkin SGEI-palveluksi (*quod non*; ks. jäljempänä jakso 4.4.2.5).

4.2.2.2 YLE:n tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjontaa ei voida määrittellä Amsterdamin pöytäkirjassa tarkoitetuksi "yleisradiotoiminnaksi" ja sitä tulee näin ollen arvioida kuin mitä tahansa muutakin SGEI-palvelua

Kuten jäljempänä tässä luvussa esitetään, kantelija katsoo, että YLE:n tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjontaa ei voida määrittellä Amsterdamin pöytäkirjassa tarkoitetuksi "yleisradiotoiminnaksi" ja sitä tulee näin ollen arvioida "tavanomaisena" SGEI-palveluna SEUT 106(2) artiklan ja komission vuoden 2012 SGEI-tiedonannon valossa.

Kuten broadcasting-tiedonannon kohdassa 47 on todettu, yleisradiotoiminnan alalla "määritelmää, jonka mukaan tietyn yleisradioyhtiön tehtäväksi uskotaan laajan, tasapainoisen ja vaihtelevan ohjelmiston tarjoaminen, pidetään oikeutettuna 86 artiklan 2 kohdan ja Amsterdamin pöytäkirjan tulkitsevien säännösten mukaisesti".

Kyseinen lausuma nojaa osaltaan yleisen tuomioistuimen tuomioon asiassa *TV2*, jonka mukaan SGEI-palvelu voi kattaa "yleisluonteisen ohjelmiston" lähettämisen – riippumatta siitä, tarjoavatko kilpailevat

³³ Audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin 1(a) artiklassa 'audiovisuaalinen mediapalvelu' on määritetty SEUT 56 ja 57 artiklan mukaisesti palveluksi palvelua, jonka toimituksellinen vastuu kuuluu mediapalvelun tarjoajalle ja jonka pääasiallisena tarkoituksena on tarjota ohjelmia tiedonvälitys-, viihdytys- tai valistustarkoituksessa yleisölle direktiivin 2002/21/EY 2 artiklan a alakohdassa tarkoitettujen sähköisten viestintäverkkojen välityksellä. Tällaiset audiovisuaaliset mediapalvelut ovat joko tämän kohdan e alakohdassa määriteltäviä televisiolähetystyyppejä tai tämän kohdan g alakohdassa määriteltäviä tilattavia audiovisuaalisia mediapalveluja.

toimijat kyseisiä sisältöjä (tai osaa niistä) ilman valtion tukea.³⁴ TV2 tuomiossaan yleinen tuomioistuin katsoi, että julkisen yleisradiotoiminnan osalta ei ole tarvetta laskea ”ylimääräisiä kustannuksia, joita yleisradioyhtiölle ei olisi aiheutunut ilman julkisen palvelun velvoitetta”, koska valtiolla on oikeus rahoittaa julkisen yleisradioyhtiön kustannukset kokonaisuudessaan.³⁵

Kuten kyseisestä oikeuskäytännöstä sekä broadcasting-tiedonannosta käy ilmi, jäsenvaltioilla on yleisradiotoiminnan osalta suurempi liikkumavara kuin muilla toimialoilla. Sekä oikeuskäytännössä että broadcasting-tiedonannossa kyseistä johtopäätöstä on perusteltu lukuisilla EU-toimielinten oikeudellisilla asiakirjoilla, joissa on alleviivattu julkisen yleisradiotoiminnan erityisluonnetta, kuten komissio on yksityiskohtaisemmin selostanut broadcasting-tiedonannon kohdissa 9 *et seq.* ja 38 (*”Julkista yleisradiotoimintaa koskevassa erityistapauksessa edellä olevaa lähestymistapaa on muokattava ottaen huomioon Amsterdamin pöytäkirjassa olevat tulkintamääräykset...”*). Amsterdamin pöytäkirjan lisäksi, sekä komissio että unionin tuomioistuimet viittaavat vuoden 1999 neuvoston päätöslauselmaan koskien julkista yleisradiotoimintaa,³⁶ jossa korostetaan yleisradiotoiminnan erityisluonnetta.

Yleisradiotoiminnan ulkopuolella (jolloin Amsterdamin pöytäkirjaa ei sovelleta), jäsenvaltion on osoitettava komissiolle, että kyseisen palvelun tarjoamiselle julkisena palveluna on olemassa tarve. Tällainen tarve voidaan osoittaa kyseisen palvelun riittämättömällä tarjonnalla vapaassa kilpailutilanteessa.³⁷ Näin ollen ei ole asianmukaista määritellä SGEI-palveluksi sellaista palvelua, jota tavanomaisesti markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaisesti toimivat yritykset jo tarjoavat yleisen edun mukaisilla ehdoilla, kuten hinta, objektiiviset laatuominaisuudet, jatkuvuus ja palvelun saatavuus.³⁸

Nyt käsillä olevassa asiassa keskeinen kysymys on näin ollen se, onko YLE:n tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjoamisessa verkossa kyse yleisradiotoiminnasta. Kantelija katsoo, että näin ei ole.

Amsterdamin pöytäkirja tai vuoden 1999 neuvoston päätöslauselma eivät sisällä yksityiskohtaista ”yleisradiotoiminnan määritelmä”, vaan niissä viitataan ainoastaan yleisradiotoiminnan erityiseen luonteeseen. Broadcasting-tiedonannon, jossa viitataan usein audiovisuaalisen palvelun käsitteeseen³⁹, perusteella on kuitenkin selvää, että yleisradiotoiminnalla ja audiovisuaalisilla palveluilla on läheinen yhteys.

Audiovisuaalisia mediapalveluja koskevassa direktiivissä⁴⁰ ”audiovisuaalisella palvelulla” viitataan äänen kanssa tai ilman olevaan liikkuvaan kuvaan (lineaariset ja ei-lineaariset palvelut), mutta ei äänilähetyksiin eikä radiopalveluihin. Broadcasting-tiedonannossa käsite on kuitenkin laajempi, pitäen sisällään sekä televisio- että radio-ohjelmat, ts. sekä ”ääni- että audiovisuaaliset” sisällöt.⁴¹

Tämän lisäksi broadcasting-tiedonannon alaviitteessä 8 todetaan, että ”audiovisuaalisella palvelulla” tarkoitetaan äänisisällön ja/tai audiovisuaalisen sisällön ja muiden niihin liittyvien palvelujen (esimerkiksi tekstipohjaisten online-tietopalvelujen) lineaarista ja/tai ei-lineaarista jakelua. Broadcasting-tiedonannossa ei ole yksityiskohtaisemmin selostettu mitä tarkoitetaan ”muilla niihin

³⁴ Yhdistetyt asiat T-309/04, T-317/04, 329/04 ja T336/04, *TV2 and others v Commission*, kohta 103 *et seq.*

³⁵ *Ibid.*, kohta 110.

³⁶ Ks. esim. broadcasting-tiedonannon kohta 12.

³⁷ Ratkaisu asiassa T-454/13, *SNCM v Commission*, (2017), kohta 133.

³⁸ SGEI-tiedonanto, kohta 48.

³⁹ Ks. esim. broadcasting-tiedonannon kohdat 5 ja 8.

⁴⁰ Direktiivi 2010/13 10.3.2010, EUVL 2010 L 95/1.

⁴¹ Ks. broadcasting-tiedonannon alaviite 8. Radiolähetykset mainitaan useita kertoja esimerkiksi tiedonannon italian-, tanskan- ja ruotsinkielisissä versioissa.

liittyvillä palveluilla (esimerkiksi tekstipohjaisilla online-tietopalveluilla)", mutta ilmaisu "liittyvillä" viittaa siihen, että tekstipohjaisten tietopalveluiden tulee liittyä läheisesti audiovisuaalisiin palveluihin.

Broadcasting-tiedonannon historiallisessa kontekstissa käsitteen "tekstipohjainen tietopalvelu" tulee pääasiallisesti tulkita viittaavan teksti-tv palveluihin.

Myös audiovisuaalisia mediapalveluita koskevaa direktiiviä voidaan tulkita vastaavasti, koska sen soveltamisalasta on rajattu "erilliset tekstipohjaiset palvelut" (ks. johdannon kohta 23) ja "sanomalehtien ja aikakauslehtien sähköiset versiot" (ks. johdannon kohta 28). Kääntäen, tekstimuotoiset palvelut, jotka eivät ole "erillisiä" (mutta jotka liittyvät erottamattomasti audiovisuaalisiin palveluihin) vaikuttaisivat kuuluvan direktiivin soveltamisalaan.

On myös keskeistä huomioida, että broadcasting-tiedonanto ei sisällä enempää viittauksia tekstipohjaisiin tietopalveluihin. Tiedonannon luvussa 6.7 ("Julkisten yleisradiopalvelujen monipuolistaminen") viitataan mm. nopeasti muuttuviin yleisradioyhtiöiden liiketoimintamalleihin, johon sisältyy maksullisten palvelujen tarjoamista, kuten maksullinen arkistojen käyttö, kertamaksuihin perustuvat erikoisalojen TV-kanavat, mobiilipalvelujen käyttö kiinteällä maksulla, nauhoitettujen TV-ohjelmien maksullinen katselu ja maksullinen online-sisällön lataaminen.⁴² Tiedonannossa myös mainitaan lisääntyvä digitalisointi (ks. kohta 81), jakelukanavien monipuolistuminen, pitäen sisällään mobiililaitteet (ks. kohdat 81 ja 85), maksullisten palveluiden käyttöönotto (kohta 83), ei-lineaariset ohjelmistot, jne.

Broadcasting-tiedonannossa ei kuitenkaan viitata tältä osin lainkaan "tekstipohjaisiin tietopalveluihin" tai anneta esimerkkejä tällaisista palveluista. Ei myöskään ole ilmeistä, että jokin tiedonannon luvussa 6.7 mainituista palveluista liittyisi tällaisiin tietopalveluihin. Tämä vahvistaa käsitystä siitä, että "tekstipohjaisen tietopalvelun" käsitettä tulee tulkita suppeasti – vastaavasti kuin "yleisradiotoiminnan" käsitettäkin tulee tulkinta suppeasti.

On kiinnitettävä huomiota siihen, että yleisradiotoiminta kuuluu markkinalle, joka on selvästi erillinen kirjoitetun journalistisen sisällön julkaisemisen markkinasta (sekä verkossa että painatussa muodossa).

Sanomalehtien kustantamisen osalta komissio on ratkaisukäytännössä vakiintuneesti katsonut, että sanomalehdet tulee erottaa muista mediatuotteista, kuten televisiosta ja radiosta. Vuoden 2010 ratkaisussaan asiassa *News Corp/BskyB* komissio totesi, ettei suoritettu markkinaselvitys johtanut lopulliseen tulokseen mitä tulee painettujen sanomalehtien ja verkossa tarjottavien uutispalveluiden sekä painettujen sanomalehtien ja maksullisten verkossa tarjottujen uutispalveluiden keskinäiseen korvattavuuteen.⁴³ Ottaen huomioon kasvu sellaisten suomalaisten kuluttajien määrässä, jotka lukevat sanomalehtensä verkossa (joko tietokoneelta tai mobiililaitteelta), vaikuttaa ilmeiseltä, että ainakin Suomen markkinoilla verkkouutisten tarjoaminen kuuluu samalle tuotemarkkinalle painettujen uutisten kanssa.

Nyt käsillä olevan asian kannalta on kuitenkin keskeistä huomioida, että tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjoaminen (joko painettuna tai verkossa) muodostaa kuluttajanäkökulmasta tarkasteltuna palvelun, joka ei ole korvattavissa televisio- tai radiopalveluilla. Näin ollen laaja journalistisen sisällön markkinamäärittely, johon kuuluisivat sekä tekstimuotoiset että audiovisuaaliset

⁴² Ks. esim. broadcasting-tiedonannon kohta 82.

⁴³ Asia COMP/M.5932 – *News Corp / BskyB*, kohta 211.

sisällöt jaeltuna television, radion tai verkon kautta, ei ole perusteltu kuluttajakysynnän näkökulmasta eikä sille ole löydettävissä tukea myöskään oikeuskäytännöstä.⁴⁴

Lisäksi tulee huomioida, että SEUT 106(2) artiklaa tulee tulkita suppeasti, koska se merkitsee poikkeamaa yleisistä perussopimusten määräyksistä. Näin ollen käsitettä "yleisradiotoiminta" tulee tulkita suppeasti, koska kyseiset palvelut ovat sallivamman sääntelyn piirissä kuin mitä SEUT 106(2) artiklasta seuraa. Mikäli komissio omaksuisi liian laajan tulkinnan "yleisradiotoiminnan" käsitteestä, antaisi se jäsenvaltioille kohtuuttoman laajan – lähes rajoittamattoman – harkintavallan määritellä palvelu SGEI-palveluksi sellaisilla sektoreilla, joilla tämä ei ole sen enempää tarpeen kuin välttämätöntä yleisradiotoiminnan erityispiirteistä johtuen.

Lisäksi on huomioitava, että jäsenvaltion velvollisuutena on osoittaa SEUT 106(2) artiklan soveltamisedellytysten olevan käsillä.⁴⁵

Juuri tätä tarkoitusta varten eräät jäsenvaltiot ovat nimenomaisesti kieltäneet julkisia yleisradioyhtiöitään tarjoamasta sanomalehdenkaltaisia verkkosisältöjä.

Esimerkiksi Saksassa osavaltioiden välinen sopimus yleisradiotoiminnasta (*Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien*) nimenomaisesti kieltää julkisilta yleisradioyhtiöiltä sanomalehdenkaltaisten, yleisradioyhtiön televisio- ja radio-ohjelmistoihin liittymättömien sisältöjen tarjoamisen.⁴⁶

Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien, Section 11d is worded as follows:

"Sendungen und sendungsbezogenen Telemedien nach Ablauf der Fristen nach Nummer 1 1. Halbsatz und Nummer 2 sowie von nichtsendungsbezogenen Telemedien nach Maßgabe eines nach § 11 f durchgeführten Verfahrens; in den Telemedienkonzepten ist angebotsabhängig eine Befristung für die Verweildauervorzunehmen; nichtsendungsbezogene presseähnliche Angebote sind nicht zulässig [...]"

Tältä osin voidaan viitata myös Itävallan yleisradiotoimintaa sääntelevään lakiin, jonka mukaan Itävallan julkinen yleisradioyhtiö voi suorittaa "ohjelmistojen lähettämisen järjestämistä" sekä "kyseisiin toimintoihin liittyviä verkko- ja teksti-tv-palveluita".

Federal Act on the Austrian Broadcasting Corporation

"Section 2(1)

The business objective of the Austrian Broadcasting Corporation, unless otherwise specified in this Federal Act, comprises the following:

1. the organisation of broadcasting programmes,
2. the performance of online and teletext services related to activities under subparagraph 1 and the operation of technical installations required for the activities under this sub-paragraph and sub-paragraph 1,
3. all reasonable business transactions and measures required for the performance of activities under subparagraphs 1 and 2 or for the marketing of these activities.

⁴⁴ Tanskan kilpailuviranomainen on hiljattain omaksunut huomattavasti suppeamman määritelmän merkityksellisistä tuotemarkkinoista, määritellen omiksi merkityksellisiksi tuotemarkkinoikseen muun muassa markkinat valtakunnallisille päivittäin ilmestyville maksullisille painetuille sanomalehdille ja markkinat valtakunnallisille päivittäin ilmestyville maksullisille verkkosanomalehdille, ks. Tanskan kilpailuviranomaisen lehdistötiedote asiaa koskien, 24.1.2017: <http://en.kfst.dk/Indhold-KFST/English/News/20172401-JP-Politiken-withdraws-merger-with-Boersen?tc=C4B4A4263E6147FCB14D4C1268C2E74B>.

⁴⁵ Ks. esim. yhdistetyt asiat T-309/04, T-317/04, T-329/04 ja T-336/04, *TV2 and others v Commission*, kohta 183.

⁴⁶ Ks. *Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien*, § 11d, kohta 2, alakohta 3.

[...]

Section 3(5)

The service provision mandate also includes the organisation of online and teletext services associated with broadcasting programmes under paragraph 1 and that serve the purpose of fulfilling the programme mandate (Section 4). [...]"

Yllä olevan perusteella kantelija katsoo, että tarkastelussa tulee keskittyä siihen, liittyykö jokin tietty tekstimuotoinen palvelu suoraan ja onko se välttämätön yleisradiotoiminnan kannalta tai liittyykö se kiinteästi kyseiseen toimintaan (ts. onko kyse liitännäistoiminnasta).

Liitännäisyyden käsite on vakiintunut kilpailuoikeudessa ja viittaa siihen, että ko. rajoitus ei ole sopimuksen pääasiallinen tarkoitus mutta "liittyy siihen suoraan ja on välttämätön" sopimuksella tavoitellun päämäärän toteutumisen kannalta.⁴⁷

Liitännäisyyden käsite on vakiintunut myös valtiontukioikeudessa, jossa käsitettä käytetään tilanteissa, joissa tietty toiminto "liittyy kiinteästi" pääasialliseen toimintaan.

Esimerkiksi valtiontuen käsitettä koskevassa tiedonannossa komissio on katsonut, että infrastruktuurin sekakäyttö (ts. käyttö sekä taloudelliseen että muuhun kuin taloudelliseen toimintaan) voi jäädä kokonaisuudessaan valtiontukisääntöjen ulkopuolelle, edellyttäen että sen taloudellinen käyttö on "pelkästään liitännäistoimintaa eli toimintaa, joka liittyy suoraan infrastruktuurin toimintaan ja on sen kannalta välttämätöntä tai joka liittyy kiinteästi sen pääasialliseen muuhun kuin taloudelliseen käyttöön".⁴⁸

Komission mukaan näin pitäisi katsoa olevan silloin, kun tällaiset taloudelliset toiminnot kuluttavat samoja tuotantopanoksia kuin pääasiallinen muu kuin taloudellinen toiminta, toisin sanoen materiaaleja, laitteita, työvoimaa tai kiinteää pääomaa. Taloudellisten liitännäistoimintojen on lisäksi "pysyttävä laajuudeltaan suppeina suhteessa infrastruktuurin kapasiteettiin". Esimerkkejä tällaisista taloudellisista liitännäistoiminnoista voivat olla tutkimuslaitokset, jotka toisinaan vuokraavat laitteistojaan ja laboratorioitaan teollisuuskumppaneilleen.⁴⁹

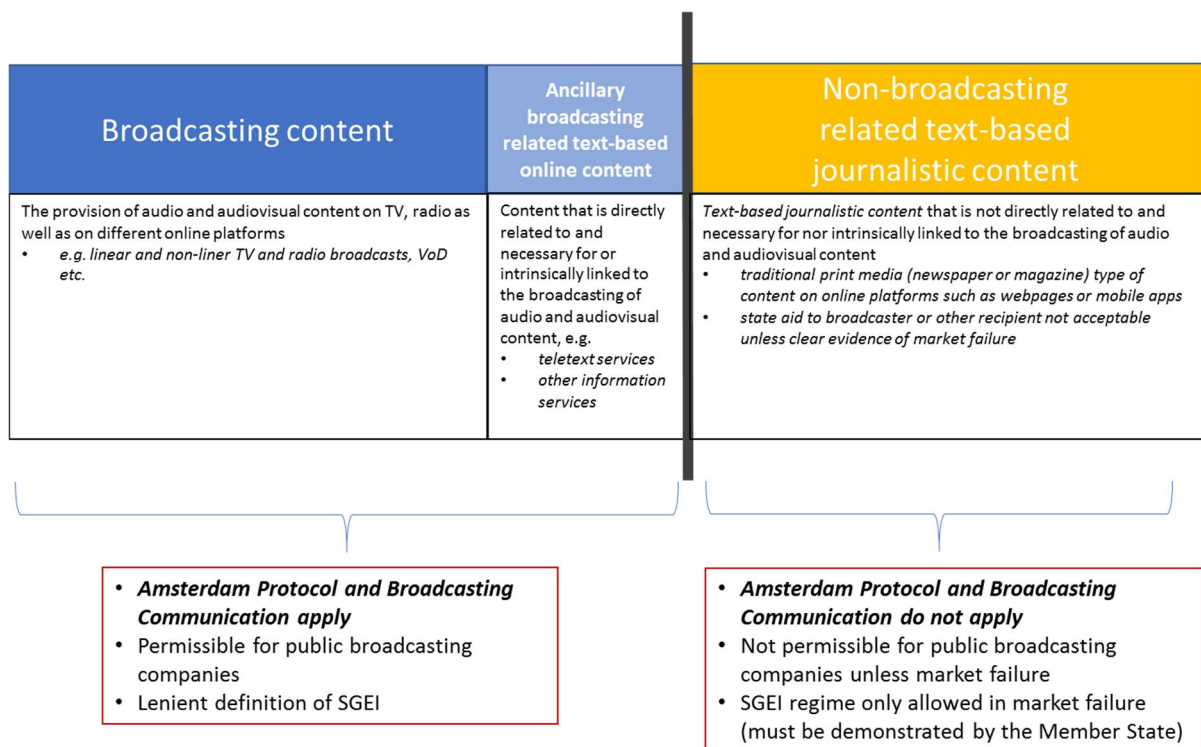
Kääntäen, mikäli toiminnossa ei ole kyse liitännäistoiminnasta, myös toissijaiset taloudelliset toiminnot voivat kuulua valtiontukisääntöjen piiriin, vaikka toiminta olisi laajuudeltaan rajallista verrattuna pääasialliseen toimintaan. Tämä käy ilmi esimerkiksi ratkaisusta T-347/09, *Saksa v komissio*, jossa luonnonsuojelujärjestöjen myynti- ja matkailutoiminnot katsottiin erotettavissa oleviksi (ei liitännäisiksi) kyseisten järjestöjen muista kuin taloudellisista toiminnoista.

Jaottelua (i) yleisradiotoiminnan, (ii) yleisradiotoiminnan liitännäistoimintojen ja (iii) muun kuin yleisradiotoiminnan välillä voidaan havainnollistaa seuraavalla kuviolla.

⁴⁷ Ks. esim. komission tiedonanto keskittyä suoraan liittyvistä ja niiden kannalta välttämättömistä rajoituksista (EUVL C 56, 5.3.2005, s. 24). Ks. esim. kohdat 12-13: "Jotta rajoituksia pidettäisiin 'keskittymän toteuttamiseen suoraan liittyvinä', niiden on liityttävä läheisesti itse keskittymään." [Lisäksi], "sopimusten on oltava 'keskittymän toteuttamisen kannalta välttämättömiä', mikä merkitsee sitä, että ilman kyseisiä sopimuksia keskittymää ei voitaisi toteuttaa tai sen toteuttaminen olisi huomattavasti epävarmempaa, aiheuttaisi merkittävästi suuremmat kustannukset, veisi tuntuvasti pitemmän ajan tai olisi huomattavasti vaikeampaa.")

⁴⁸ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä. EUVL C 262, s. 1. Kohta 207.

⁴⁹ Ibid, idem. Komissio katsoo myös, että lähes yksinomaan muuhun kuin taloudelliseen toimintaan käytettäviin infrastruktuureihin liittyvien tavanomaisten palvelujen, kuten ravintoloiden, myymälöiden ja maksullisen pysäköinnin, julkisella rahoituksella ei yleensä ole vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, koska nämä palvelut eivät todennäköisesti houkuttele asiakkaita muista jäsenvaltioista ja niiden rahoituksella on todennäköisesti enintään marginaalinen vaikutus rajat ylittäviin investointeihin tai sijoittautumiseen.



On myös olennaista huomioida, että mikäli muu kuin taloudellinen toiminta muodostuu liian merkittäväksi, toiminta kokonaisuudessaan katsotaan taloudelliseksi – ei ainoastaan ”ylimenävä” osa toiminnasta.

Vaikka YLE voi harjoittaa verkossa joitain tekstimuotoisia toimintoja, joita voidaan pitää yleisradiotoiminnan liitännäistoimintana, YLE:n muut kuin yleisradiotoimintaan liittyvät toiminnot ovat yksinkertaisesti liian laajoja (liian merkittäviä), mistä seuraa, että mitään YLE:n verkossa harjoittamia toimintoja ei voida katsoa yleisradiotoiminnan liitännäistoiminnoiksi.

Nyt käsillä olevan asian tosiseikkojen perusteella on ilmeistä, että YLE:n tekstimuotoiset verkkotoiminnot eivät liity suoraan ja ole välttämättömiä YLE:n pääasialliselle toiminnalle yleisradioyhtiönä (ts. YLE:n tarjoamat audio- ja audiovisuaaliset palvelut). Ne eivät myöskään liity kiinteästi tähän toimintaan. Valtion tulee osoittaa, että YLE:n tekstimuotoiset verkkopalvelut ovat (kokonaisuudessaan) sen yleisradiotoiminnan liitännäistoimintaa. Kantelija katsoo, ettei tällaista näyttöä ole mahdollista esittää.

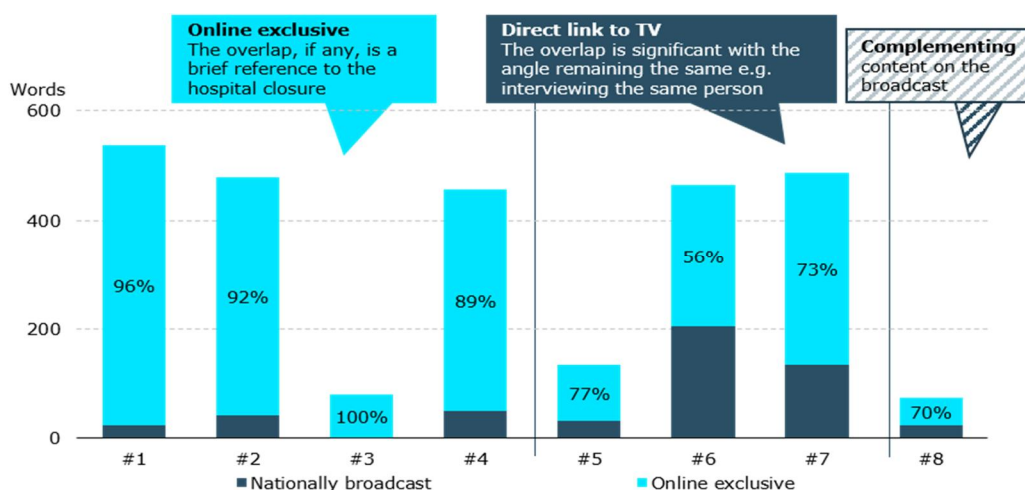
Jotta komissio voi muodostaa käsityksen YLE:n tekstimuotoisten verkkotoimintojen laajuudesta, kantelija on Copenhagen Economicsin avustuksella laatinut yksityiskohtaisen analyysin YLE:n tarjoamasta tekstimuotoisesta verkkosisällöstä.⁵⁰ Analyysin tulokset voidaan tiivistää seuraavasti:

1. Analyysi piti sisällään yleisen tason kvantitatiivisen analyysin YLE:n tekstimuotoisista journalistisista verkkosisällöistä. Analyysissa kaikille YLE:n suomenkielisellä verkkosivulla (yle.fi/uutiset) kolmen sattumanvaraisesti valitun päivän aikana julkaistuille tekstimuotoisille artikkeleille määritettiin aihe. Näitä aiheita verrattiin YLE:n televisiolähetyksissä kyseisen päivän aikana käsiteltyihin aiheisiin. Kvantitatiivisessa analyysissä havaittiin, että tekstimuotoisten artikkeleiden enemmistön (51 %) osalta artikkelin aihetta ei käsitelty YLE:n televisiolähetyksissä saman päivän aikana. Kyseiset aiheet esiintyivät näin ollen yksinomaan verkossa.

⁵⁰ Ks. tutkimuksen yksityiskohtainen metodologia liitteessä 4.

2. Vastaava kvantitatiivinen analyysi suoritettiin myös YLE:n suomenkielisillä urheilun verkkosivuilla (yle.fi/urheilu) julkaistujen tekstimuotoisten urheiluaiheisten sisältöjen osalta. Yhteensä 42:sta tekstimuotoisesta urheiluaiheisesta YLE:n verkossa sattumanvaraisen päivän aikana julkaisemasta artikkelista, ainoastaan viiden aihetta (ts. urheilutapahtumaa) käsiteltiin YLE:n samana päivänä lähettämässä televisiolähetyksissä. Yksinomaan verkossa käsitellyn materiaalin osuus oli näin ollen 88 %.
3. Pelkästään aiheiden vastaavuuteen keskittyvä tekstimuotoisten verkkoartikkelien ja televisiolähetysten analyysi ei kuitenkaan kerro mitään verkossa julkaistujen tekstien laajuudesta.
4. Näin ollen Copenhagen Economics laati myös kvalitatiivisen analyysin sellaisista tekstimuotoisista journalistisista sisällöistä, joilla oli jokin yhteys YLE:n lähetysiin. Analyysin tarkoituksena oli selvittää, kuinka suuri osa (sanojen lukumäärällä tarkasteltuna) kyseisten tekstimuotoisten artikkelien sisällöstä esiintyi YLE:n televisiolähetyksissä (puhuttujen sanojen lukumäärällä tarkasteltuna).
5. Analyysia varten valittiin sattumanvarainen uutistapahtuma, tässä tapauksessa Helsingin Kättilöopiston synnytyssairaalassa esiin tulleet rakennusongelmat.
6. YLE:n suomenkielisillä verkkosivuilla julkaistiin tarkasteluajanjaksolla yhteensä kahdeksan tekstimuotoista artikkelia koskien Kättilöopiston sulkemista, joissa oli keskimäärin 339 sanaa kussakin. Näistä kahdeksasta artikkelista neljää ei voitu yhdistää YLE:n televisiossa lähettämään sisältöön. Jäljellä jäävästä neljästä artikkelista kolme liittyi ja yksi täydensi YLE:n televisiossa lähettämää sisältöä.
7. On kuitenkin keskeistä huomioda, että keskimäärin 78 % kaikesta YLE:n julkaisemasta tekstimuotoisesta verkkosisällöstä kyseistä uutistapahtumaa koskien (laskettuna tekstimuotoisten verkkoartikkelien sanamäärällä) ei käsitelty YLE:n samaa tapahtumaa koskevissa televisiolähetyksissä.

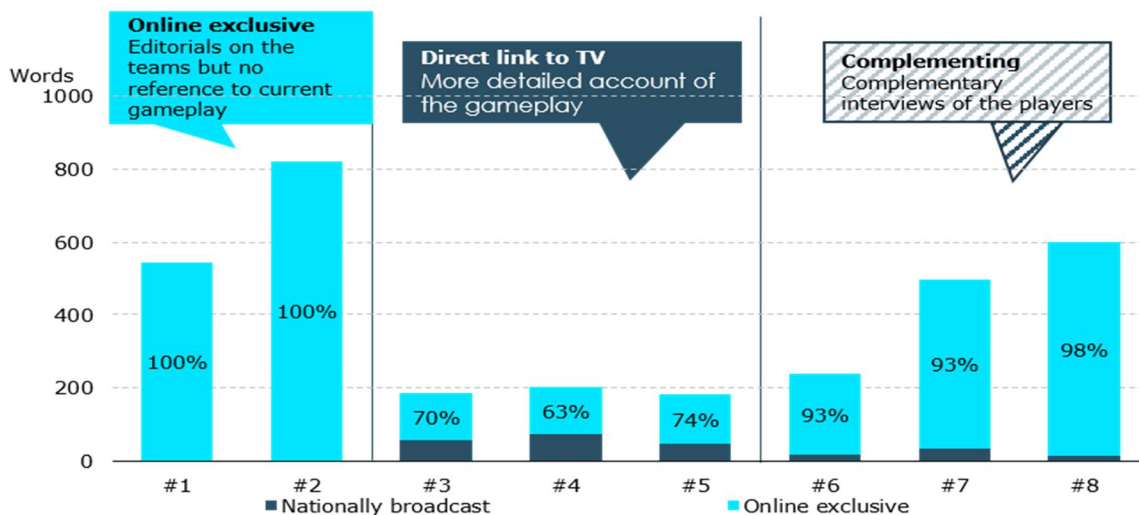
Kuvio 1: Yksinomaan verkossa julkaistun sisällön osuus kaikista yhtä uutistapahtumaa (Kättilöopiston synnytyssairaalan sulkeminen) koskevista verkkoartikkeleista



8. Vastaava tarkastelu suoritettiin myös koskien yhtä urheiluaihetta, eli NHL Playoffseja. Aiheesta julkaistiin YLE:n suomenkielisillä urheilusivuilla kolmen päivän aikana yhteensä kahdeksan tekstimuotoista artikkelia, joissa oli kussakin keskimäärin 409 sanaa. Kahta artikkelia ei voitu yhdistää mihinkään YLE:n televisiossa lähettämään sisältöön. Kaikesta artikkelien

tekstimuotoisesta sisällöstä ainoastaan 7 %:a käsiteltiin YLE:n televisiolähetyksissä. Yksinomaan verkossa julkaistun sisällön osuus oli näin ollen 93 %.

Kuvio 2: Yksinomaan verkossa julkaistun sisällön osuus kaikista yhtä urheilutapahtumaa (NHL Playoffs) koskevista verkkoartikkeleista



Ottaen huomioon edellä esiteltyjen analyysien tulokset, on selvää, että YLE:n verkossa tarjoamia tekstimuotoisia journalistisia sisältöjä ei voida pitää YLE:n yleisradiotoiminnan liitännäistoimintana. YLE tarjoaa sen sijaan verkossa huomattavan määrän tekstimuotoisia artikkeleita, jotka ovat olennaisilta osin sanomalehdenkaltaisia.

Lisäksi on huomioitava, että pelkkä tietyn aiheen käsittely televisio- tai radiolähetyksissä ei tarkoita, että julkisella yleisradioyhtiöllä olisi oikeus tarjota verkossa sanoma- tai aikakauslehtiä vastaavia sisältöjä, jotka liittyvät samaan aiheeseen.

Kyseisten tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjonta YLE:n toimesta ei myöskään suoraan liity tai ole välttämätöntä YLE:n yleisradiotoiminnalle. Se ei myöskään liity kiinteästi YLE:n yleisradiotoimintaan. Näin ollen kyseisten sisältöjen tarjoamista ei voida pitää YLE:n yleisradiotoiminnan liitännäistoimintana. Tästä johtuen on selvää, että kyseisten sisältöjen tarjoamista YLE:n toimesta tulee pitää muuna kuin yleisradiotoimintana.

Tältä osin viitataan myös lukuun 4.4 jäljempänä, jossa selitetään, miksi YLE:n tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjonta on erotettavissa sen muista toiminnoista, mistä johtuen sen rahoitus tulee katsoa uudeksi valtiontueksi.

4.2.2.3 Suomen tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen markkinoilla ei ole tarvetta SGEI-palvelulle

YLE:n perinteinen yleisradiotoiminta (ts. audio- ja audiovisuaalisten sisältöjen tarjoaminen loppukäyttäjille) kuuluu selvästi broadcasting-tiedonannon piiriin ja jäsenvaltioilla on näin ollen Amsterdamin pöytäkirjan ja broadcasting-tiedonannon mukaisesti laaja harkintavalta määritellä kyseiset palvelut SGEI-palveluiksi.

YLE:n verkossa tarjoamat tekstimuotoiset journalistiset sisällöt eivät kuitenkaan edellisessä luvussa kuvatussa tavalla ole yleisradiotoimintaa. Näin ollen niitä ei tule arvioida broadcasting-tiedonannon

mukaisen sallivamman sääntelyn vaan tavanomaisten SGEI-palveluita koskevien SEUT 106(2) artiklan mukaisten sääntöjen nojalla.

On syytä huomioida, että SEUT 106(2) artiklan mukaan tietyn palvelun tarjoaminen julkisena palveluna edellyttää sen osoittamista, että palvelun tarjoaminen julkisena palveluna on tarpeellista. Tällainen tarve osoitetaan riittämättömällä palveluntarjonnalla vapaassa kilpailutilanteessa.⁵¹ *Näin ollen ei ole asianmukaista määritellä SGEI-palveluksi palvelua, jota tavanomaisesti markkinoilla sovellettavien ehtojen mukaisesti toimivat yritykset jo harjoittavat yleisen edun mukaisilla ehdoilla, kuten hinta, objektiiviset laatuominaisuudet, jatkuvuus ja palvelun saatavuus.*⁵²

*Jäsenvaltiolla on näyttötaakka tämän vaatimuksen täyttymisen osalta.*⁵³ Näin ollen nyt käsillä olevassa asiassa kantelijan tai komission tehtävänä ei ole osoittaa, että markkinapuutetta ei ole. Valtion on sen sijaan osoitettava, että markkinapuute on olemassa. Kantelija katsoo, ettei valtio kykene esittämään tällaista näyttöä nyt käsillä olevassa asiassa.

Tältä osin on keskeistä huomioida, että yksityistä tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen tarjontaa on Suomessa runsaasti kaupallisten toimijoiden julkaisemien paikallisten, maakunnallisten ja kansallisten sanomalehtien sekä aikakauslehtien muodossa.

Valtioneuvoston kanslian hiljattain julkaiseman tutkimuksen mukaan Suomessa julkaistaan noin 200 painettua sanomalehteä. Näistä neljänneestä voidaan pitää päivälehtinä, ts. niitä julkaistaan 4-7 kertaa viikossa.⁵⁴ Jos päivälehtien kokonaislevikkiä verrataan asukasluukuun, päivälehtien levikki asukasta kohden on Suomessa maailman kolmanneksi korkein. Lähes kaikilla sanomalehdillä on myös verkkosivu (osalla myös mobiilisovellus), jonka kautta kuluttajilla on pääsy merkittävään määrään tekstimuotoisia journalistisia verkkosisältöjä, joko ilmaiseksi tai kohtuullista tilausmaksua vastaan.

Kaupallisten toimijoiden julkaisemien tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen yleisen saatavuuden osalta voidaan todeta, että useat suomalaiset päivälehdet ovat mainosrahoitteisia eivätkä ne näin ollen edellytä kuluttajalta tilausmaksun suorittamista pääsystä päivälehdien verkkosisältöihin. Tätä voidaan havainnollistaa seuraavilla esimerkeillä:

- Kummallakaan Suomen suosituimmista iltapäivälehdistä (*Ilta-Sanomat* ja *Ilta-lehti*) ei ole tilausmaksuja ja kuluttajilla on ilmainen pääsy valtaosaan niiden sisällöstä.
- *Hufvudstadsbladet*, Suomen suurin ruotsinkieliselle kielivähemmistölle suunnattu lehti, on mainosrahoitteinen ja tarjoaa kuluttajille sisältönsä ilmaiseksi.
- Kaupallinen televisiokanava *MTV3* julkaisee verkossa huomattavan määrän tekstimuotoisia journalistisia sisältöjä, joihin kuluttajilla on ilmainen pääsy.

Verkkopalveluistaan (ts. pääsystä kaikkiin verkkosisältöihinsä) tilausmaksun veloittavien suomalaisten sanomalehtien osalta voidaan todeta, että tilausmaksu on yleisesti ottaen kohtuullinen eikä muodosta suurelle yleisölle estettä saavuttaa tekstimuotoisia journalistisia sisältöjä. Tätä voidaan havainnollistaa seuraavilla esimerkeillä:

- Suomen suurin päivälehti *Helsingin Sanomat* tarjoaa suomalaisille kotitalouksille pääsyn kaikkiin verkkopalveluihinsa 11,33 euron kuukausimaksua vastaan – ts. alle 0,3 eurolla päivää

⁵¹ Ratkaisu asiassa T-454/13, *SNCM v Commission*, (2017), kohta 133.

⁵² SGEI-tiedonanto, kohta 48.

⁵³ Ratkaisu asiassa T-454/13, *SNCM v Commission*, (2017), kohta 133.

⁵⁴ *Mediamarkkinoiden tila ja kilpailukyky*, Valtioneuvoston kanslia, 24.11.2016, s. 71.

kohti.⁵⁵ Maksamalla kyseisen tilausmaksun kuluttaja saa pääsyn kaikkeen Helsingin Sanomien verkkosisältöön, pitäen sisällään arkiston, mobiilisovelluksen sekä painetun sanomalehden verkkoversion.

- *Aamulehti*, Tampereen alueella julkaistava maakunnallinen päivälehti, tarjoaa kolmen kuukauden verkkotilausta 29 euron hintaan, ts. alle 10 eurolla kuukaudessa.⁵⁶
- *Turun Sanomat*, Turun alueella julkaistava maakunnallinen päivälehti, tarjoaa kuluttajille pääsyn Turun Sanomien journalistisiin verkkosisältöihin 7,9 eurolla kuukaudessa.⁵⁷

Monet sanomalehdet, jotka rahoittavat osan toiminnastaan tilausmaksuilla, tarjoavat lisäksi kuluttajille pääsyn päivä-/viikkokohtaisesti rajattuun määrään artikkeleita täysin ilmaiseksi.

*Merkittävästä yksityisten tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjonnasta (sekä painettuna että verkossa) kertoo myös se, että verrattuna useimpiin muihin läntisiin maihin suomalaisia sanomalehtiä myös lukee viikoittain huomattavan suuri osuus koko Suomen aikuisväestöstä. Tämä käy ilmi viimeisimmän (2016) Reuters Instituten tekemän tutkimuksen tuloksista.*⁵⁸

- Vuonna 2016, 73 % Suomen aikuisväestöstä oli viimeksi kuluneen viikon aikana lukenut uutisia painetusta sanomalehdestä. 85 % väestöstä oli lisäksi lukenut uutisia viimeksi kuluneen viikon aikana verkkolehdestä.
- Vuonna 2016, 94 % koko Suomen aikuisväestöstä oli lukenut uutisia joko painetusta sanomalehdestä tai verkkolehdestä viimeksi kuluneen viikon aikana.
- Suomalaisten sanomalehtien sisältö saavuttaa viikoittain korkeimman osuuden koko aikuisväestöstä missään tutkimuksessa tarkastellusta EU:n jäsenvaltiossa – viikoittainen saavuttavuus on itse asiassa korkeampi ainoastaan yhdessä tutkimukseen osallistuneessa valtiossa (Turkissa).

*Yllä kuvatut tulokset osoittavat selvästi, että suomalaisten kuluttajien ylivoimaisella enemmistöllä on jo pääsy Suomen markkinoilla toimivien sanomalehtien kustantajien julkaisemiin tekstimuotoisiin journalistisiin sisältöihin. Tämä havainto pätee suomalaisiin kuluttajiin näiden iästä riippumatta, kuten Reuters Instituten tutkimuksen tulokset vuodelta 2015 osoittavat*⁵⁹:

- Vuonna 2015 osuus Suomen aikuisväestöstä, joka oli lukenut uutisia joko painetusta sanomalehdestä tai verkkolehdestä viimeksi kuluneen viikon aikana vaihteli välillä 92-94 % riippuen ikäryhmästä.
- Myös 18-24 -vuotiaista suomalaisista 92 % oli lukenut uutisia joko verkkolehdestä tai painetusta lehdestä viimeksi kuluneen viikon aikana. Kyseisessä ikäryhmässä 82 % oli lukenut uutisia verkkolehdestä ja 70 % painetusta sanomalehdestä.

Vaikuttaisikin siltä, että lähes koko Suomen aikuisväestöllä riippumatta iästä tai yhteiskunnallisesta asemasta on jo pääsy suomalaisten yksityisten sanomalehtien kustantajien markkinaehtoisesti tarjoamiin tekstimuotoisiin journalistisiin sisältöihin.

⁵⁵ Helsingin Sanomien verkkosivut: http://www.hs.fi/tilaa/?ref=nosto_hsluku oikeusnavi.

⁵⁶ Aamulehden verkkosivut: <https://www.aamulehti.fi/tilaa/>.

⁵⁷ Turun Sanomien verkkosivut: <https://tilaa.ts.fi/>.

⁵⁸ *Uutismedia verkossa 2016*. Reuters Institute Digital News Report – Suomen maaraaportti, s. 9.

⁵⁹ Kyseiset tilastot saatavilla Sanomalehtien liiton verkkosivuilla: <https://www.sanomalehdet.fi/sanomalehtitieto/median-k%C3%A4ytt%C3%B6>.

Tämä havainto pätee myös tarkasteltaessa tietyn paikkakunnan tai maakunnan asioita käsittelevien tekstimuotoisten journalistisen sisältöjen tarjontaa. Lukuun ottamatta eräitä valtakunnallisia sanomalehtiä, suurin osa suomalaisista sanomalehdistä keskittyy uutistarjonnassaan tietyn maakunnan tai kaupungin/kunnan asioihin. Esimerkkinä tästä voidaan mainita se, että Suomessa julkaistaan noin 150 paikallista sanomalehteä. Kuten jo edellä on todettu, suuri osa näistä tarjoaa myös tekstimuotoisia verkkosisältöjä joko ilmaiseksi tai kohtuullista tilausmaksua vastaan. Suomessa julkaistaan lisäksi 55 kaupunkilehteä, jotka jaetaan ilmaiseksi jokaiseen kotitalouteen.

Tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjoaminen SGEI-palveluna YLE:n toimesta ei näin ollen ole tarpeen, jotta suurelle yleisölle taataan pääsy paikallisiin tai maakunnallisiin tekstimuotoisiin sisältöihin, sillä Suomen markkinoilla toimivat kaupalliset toimijat tarjoavat jo ennestään huomattavan määrän kyseisiä sisältöjä.

Yllä olevan valossa voidaan todeta, että Suomessa toimivien kaupallisten toimijoiden julkaisemat tekstimuotoiset journalistiset sisällöt saavuttavat lähes koko Suomen väestön iästä tai yhteiskunnallisesta asemasta riippumatta. Tämä havainto pätee myös paikallisten ja maakunnallisten tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjontaan. Kaupallisten toimijoiden julkaisemia tekstimuotoisia journalistisia sisältöjä on koko Suomen aikuisväestön saatavilla joko ilmaiseksi tai kohtuullista korvausta vastaan.

Ottaen huomioon yllä esitetyt seikat, kantelija ei katso, että valtio tai YLE voi osoittaa komissiolle Suomen markkinoilla esiintyvän puutetta tekstimuotoisten journalististen sisältöjen yksityisestä tarjonnasta. Näin ollen kyseisten sisältöjen tarjoamista YLE:n toimesta ei voida pitää SGEI-palveluna eikä sitä näin ollen voida myöskään pitää sisämarkkinoille soveltuvana SEUT 106(2) artiklan nojalla.

4.2.2.4 Tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjoamista verkossa ei ole selvästi määritelty SGEI-palveluksi saati uskottu YLE:n tehtäväksi

Edellä luvussa 4.2.2.3 kuvattujen seikkojen vuoksi YLE:n journalististen verkkosisältöjen tarjontaa ei voida pitää SGEI-palveluna. Tämä ei kuitenkaan ole ainoa seikka, joka estää valtiota vetoamasta menestyksekkäästi SEUT 106(2) artiklaan YLE:n tarjoamien tekstimuotoisten journalististen sisältöjen osalta.

Kuten jo edellä on todettu, jotta toimenpide voi hyötyä SEUT 106(2) artiklan sisältämästä poikkeuksesta, kyseisen palvelun tulee olla SGEI-palvelu ja jäsenvaltion on tullut selvästi määritellä se sellaiseksi. SGEI-palvelun selvä määrittely pitää sisällään, että yhtiölle, jolle SGEI-palvelun tarjoaminen on uskottu, annetut tehtävät on määritelty yksityiskohtaisesti.

Kyseiselle yhtiölle on lisäksi nimenomaisesti uskottava kyseisen palvelun tarjoaminen jäsenvaltion toimesta.⁶⁰

On huomioitava, että tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen tarjoamista ei ole selvästi määritelty SGEI-palveluksi tai nimenomaisesti uskottu YLE:lle soveltuvassa suomalaisessa lainsäädännössä (ts. YLE-laissa). Tältä osin on huomionarvoista, että monissa EU:n jäsenvaltioissa hallitukset ja julkiset yleisradioyhtiöt solmivat sopimuksen tai muun sitovan juridisen instrumentin, joka on voimassa määrääjän ja jolla julkiselle yleisradioyhtiölle uskotut julkisen palvelun velvoitteet määritellään selvästi ja uskotaan nimenomaisesti yleisradioyhtiölle. Näin ei kuitenkaan ole Suomessa, jossa YLE:n (epätarkka) julkisen palvelun tehtävän määritelmä on voimassa ennalta määräämättömän ajan ilman että sitä tarkistetaan.

⁶⁰ Ks. ratkaisu asiassa 172/80 *Zuechner*.

YLE-lain 7 §:n mukaan YLE:n tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Näitä ja muita julkisen palvelun sisältöpalveluja voidaan tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja alueellisesti. Lainkohta sisältää lisäksi seitsemänkohtaisen luettelon laadullisista ominaisuuksista, jotka YLE:n tulee ottaa huomioon ohjelmatoiminnassaan. Julkista palvelua koskeva laadullisten ominaisuuksien luettelo ei kuitenkaan ole sanamuotonsa mukaan tyhjentävä ja koskee ainoastaan ohjelmatoimintaa (ts. ei verkkopalveluita).

Ottaen huomioon yllä oleva on ilmeistä, että valtio ei ole selvästi määritellyt YLE:n julkisen palvelun tehtävään kuuluvaksi tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjoamista verkossa SGEI-palveluna saati nimenomaisesti uskonut kyseisen palvelun tarjoamista YLE:lle SEUT 106(2) artiklassa edellytetyllä tavalla.

YLE:n julkisen palvelun tehtävässä sen sijaan ainoastaan annetaan ymmärtää, että YLE voi tarjota kyseisiä palveluita ("muiden sisältöpalvelujen" lisäksi), olettaen, että nämä liittyvät julkiseen palveluun. SGEI-palvelun epätarkan määritelmän seurauksena kansallisilla viranomaisilla ei käytännössä ole edellytyksiä valvoa, tarjoaako YLE ylipäätään SGEI-palveluiksi määritellyjä palveluita.

Yksityisten markkinatoimijoiden näkökulmasta YLE:lle uskottujen tehtävien epätarkka määrittely johtaa lisäksi siihen, että YLE:n tuleva toiminta markkinoilla ei ole ennustettavaa. Johtuen ennustettavuuden puutteesta, uusiin palveluihin liittyviin investointeihin liittyy huomattavaa epävarmuutta ja ne käyvät usein mahdottomiksi.

4.2.2.5 YLE:n tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjonta aiheuttaa kohtuuttomia kilpailuvääristymiä

Arvioitaessa sitä, voidaanko YLE:n huomattavaa tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjoamista verkossa pitää asianmukaisena SEUT 106(2) artiklan mukaisessa oikeudellisessa viitekehyksessä, on lisäksi otettava huomioon *merkittävä kilpailun vääristyminen, joka aiheutuu YLE:n tarjotessa kyseisiä sisältöjä SGEI-palveluna*.

Vuoden 2012 SGEI-tiedonannon kohdassa 56 komissio toteaa seuraavaa:

"Tarkempaa arviointia edellyttävä tilanne voi syntyä myös silloin kun jäsenvaltio antaa ilman kilpailumenettelyä julkisen palvelun tarjoajalle tehtäväksi yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisen varaamattomilla markkinoilla, joilla jo tuotetaan hyvin samankaltaisia palveluja tai niitä odotetaan tuotettavan lähitulevaisuudessa ilman yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua. Tällaiset kielteiset vaikutukset kaupan kehitykseen voivat olla selvempiä, kun yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvää palvelua on tarkoitus tarjota hintaan, joka on alhaisempi kuin todellisten tai mahdollisten palveluntarjoajien kustannukset, jolloin seurauksena on markkinoiden sulkeminen. Vaikka komissio kunnioittaa täysin jäsenvaltion laajaa harkintavaltaa määritellä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu, se voi tästä syystä vaatia muutoksia esimerkiksi tuen jakamiseen, jos se voi kohtuudella osoittaa, että sama yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvä palvelu olisi mahdollista tuottaa sellaisilla hinnoilla koskevilla ehdoilla, jotka ovat käyttäjien kannalta samankaltaiset, vähemmän kilpailua vääristävällä tavalla ja alhaisemmillä kustannuksilla valtiolle."

Kaikki mainitut edellytykset täyttyvät nyt käsillä olevassa asiassa:

1. Valtio on antanut YLE:lle tehtäväksi SGEI-palvelun tuottamisen ilman kilpailumenettelyä varaamattomilla markkinoilla.

2. YLE:n verkossa tarjoamat tekstimuotoiset journalistiset sisällöt kilpailevat suoraan kaupallisten toimijoiden, ts. suomalaisten sanomalehtien kustantajien, tarjoamien vastaavien sisältöjen kanssa.
3. YLE tarjoaa tekstimuotoisia journalistisia verkkosisältöjään ilmaiseksi, toisin sanoen huomattavasti kilpailijoitaan, jotka ovat riippuvaisia mainostuloista ja/tai tilausmaksuista pysyäkseen markkinoilla, alhaisemmalla hinnalla.
4. On selvää, ettei markkinoiden tilanne edellytä YLE:n verkossa tarjoamien tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tukemista, mistä seuraa, että julkisen rahoituksen antamiselle YLE:lle on olemassa ilmeinen vaihtoehto, ts. se ettei tukea anneta lainkaan.

YLE:n mittavasta verkossa tapahtuvasta tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjonnasta aiheutuvat kohtuuttomat kilpailunvääristymät käyvät selvästi ilmi kantelijan toteuttamasta verkkokyselystä, joka suunnattiin Suomen merkittävimpien sanomalehtien toimitusjohtajille/kaupallisille johtajille:

- Vastaajista 11/14 piti YLE:ä sanomalehtensä pääasiallisena kilpailijana verkossa tarjottavien uutispalveluiden osalta. Kaikki vastaajat nimesivät YLE:n yhdeksi kolmesta tärkeimmistä kilpailijoistaan kyseisten palveluiden osalta.
- Vastaajista 13/14 katsoi, että YLE:n verkkouutistarjonta oli joko merkittävästi tai hieman vähentänyt kävijämääriä heidän sanomalehtensä verkkosivuilla.
- Vastaajista 12/14 katsoi, että YLE:n verkkouutistarjonta oli joko merkittävästi tai hieman vähentänyt heidän tilaajiensa halukkuutta maksaa heidän sanomalehtensä verkkouutistarjonnasta.
- Vastaajista 12/14 katsoi, että YLE:n verkkouutistarjonta oli johtanut heidän sanomalehtensä verkkopalveluista saamien mainostulojen laskuun, pääasiallisesti johtuen verkkosivujen kävijämäärien laskusta.
- Kaikki vastaajat katsoivat, että YLE:n verkkouutistarjonnan maksuttomuus muodosti merkittävän kilpailuedun YLE:lle.
- Vastaajista 13/14 nimesi YLE:n ylivoimaiset resurssit (esim. YLE:n saaman kiinteämääräisen julkisen rahoituksen sekä sen mahdollistamat toimitukselliset resurssit) toiseksi YLE:n kilpailueduksi suhteessa sen kaupallisiin kilpailijoihin.
- Kaikki vastaajat katsoivat, että YLE:n investoinnit verkkopalveluihin olivat kasvaneet joko merkittävästi tai hieman vuonna 2013 tapahtuneen YLE-veron käyttöönoton jälkeen.
- Vastaajista 7/14 katsoi, että YLE:n toiminta oli vähentänyt heidän omaa halukkuuttaan investoida uusiin verkossa tarjottaviin palveluihin tai kehittää olemassa olevia palveluita.

Ottaen huomioon edellä kuvatut markkinatoimijoille suunnatun kyselytutkimuksen tulokset, vaikuttaa ilmeiseltä, että YLE:n merkittävä tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjonta vaikuttaa kauppaan ja kilpailuun unionin edun vastaisella tavalla.

YLE:n toiminnasta aiheutuvia kilpailunvääristymiä tulee lisäksi arvioida sekä Suomessa että maailmalla meneillään olevan mediamarkkinoiden yleisen murroksen puitteissa, yhä useampien lukijoiden siirtyessä lukemaan sanomalehtensä verkon välityksellä. Tätä murrosta havainnollistaa se, että painetuilla sanomalehdillä on vähemmän lukijoita kuin ennen.

Esimerkiksi vuonna 2012 painetuilla sanomalehdillä oli vielä 2,5 miljoonaa lukijaa, kun vuonna 2014 tämä luku oli laskenut 2,2 miljoonaan lukijaan (7 % lasku).⁶¹ Kuluttajien käyttäytymisessä tapahtunutta muutosta havainnollistaa myös viimeaikainen Reuters Instituten tutkimus, joka osoittaa, että 46 %:lle suomalaisista verkkopalvelut ovat jo nyt pääasiallinen uutislähde, tehden näistä suomalaisten yleisimmän uutislähteen.⁶²

Muutos lukijoiden käyttäytymisessä on alleviivannut sanomalehtien kustantajien tarvetta keksiä uusia liiketoimintamalleja, erityisesti mitä tulee tekstipohjaisten journalististen sisältöjen julkaisemiseen verkossa. Pysyäkseen markkinoilla sanomalehtien kustantajien tulee onnistua siirtämään olemassa olevat lukijansa painetuista sanomalehdistä verkkopalveluihin, jotta jälkimmäisistä voidaan synnyttää joko tilausmaksuja tai mainostuloja. Yksityiset sanomalehdet kohtaavat lisäksi kiristyvää kilpailua mainostuloista uusilta markkinatoimijoilta, kuten Facebookilta ja Googelta.

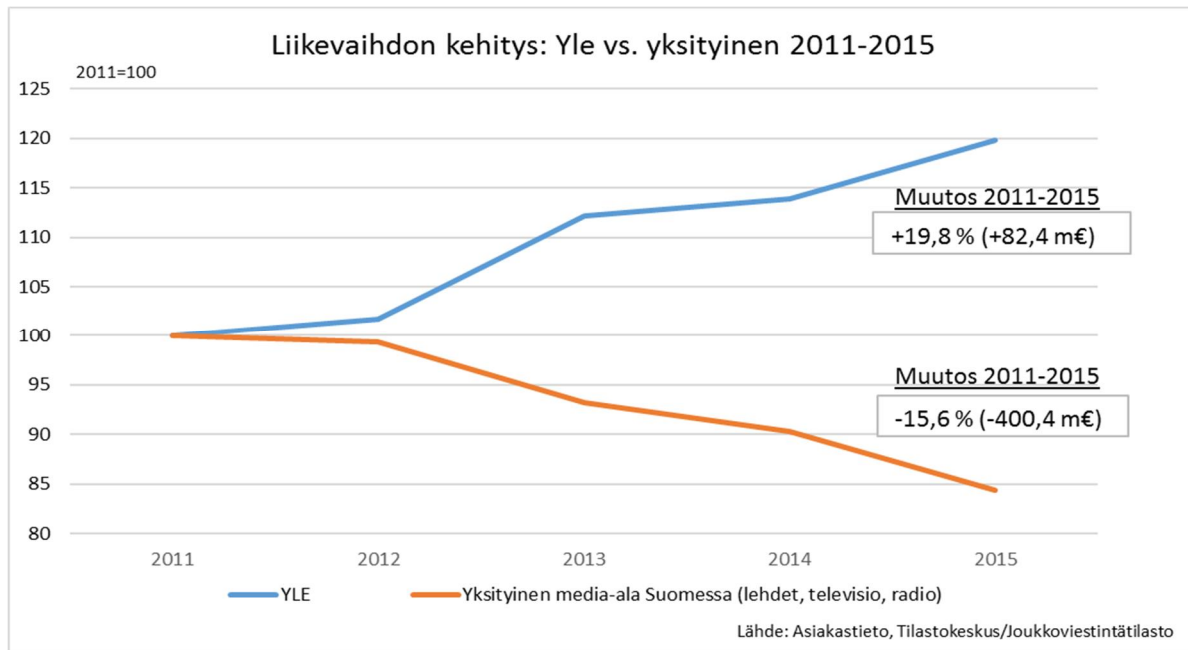
Markkinan yleinen muuttuminen aiheuttaa näin ollen merkittäviä haasteita yksityisten sanomalehtien kustantajien liiketoimintamalleille. *Tämän kantelun näkökulmasta on kuitenkin keskeistä huomioida, että laajamittainen, suoraan kaupallisten toimijoiden julkaisemien sisältöjen kanssa kilpailevien tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjoaminen julkisen yleisradioyhtiön toimesta heikentää merkittävästi yksityisten sanomalehtien kustantajien mahdollisuuksia houkutella kuluttajia omiin verkkopalveluihinsa.* Tämä pätee erityisesti YLE:en, joka tarjoaa verkossa valtavan määrän tekstimuotoisia journalistisia sisältöjä, joilla ei ole lainkaan liityntää YLE:n yleisradiotoimintaan. Pitkällä aikavälillä YLE:n toiminta johtaa suurella todennäköisyydellä median monimuotoisuuden vähenemiseen Suomessa.

Yksityisen median ja YLE:n taloudellisten voimavarojen vertailu on tältä osin paljastavaa. Seuraava kuvio havainnollistaa YLE:n ja yksityisen median kokonaisliikevaihdon kehitystä vuodesta 2011 alkaen (indeksoituna vuoden 2011 tasolla). Sininen viiva kuvaa YLE:n vuotuisen liikevaihdon kehitystä, kun taas punainen viiva kuvaa koko media-alan liikevaihdon kehitystä Suomessa (pitäen sisällään sanomalehdet, radion ja television). Kuten kuviosta ilmenee, siinä missä yksityisen media-alan liikevaihto laski noin 400 miljoonalla eurolla vuosien 2011 ja 2015 välillä, YLE:n vuotuinen liikevaihto itse asiassa kasvoi samana aikana yli 80 miljoonalla eurolla.

⁶¹ Mediamarkkinoiden tila ja kilpailukyky, Valtioneuvoston kanslia, 24.11.2016, s. 71.

⁶² Uutismedia verkossa 2016. Reuters Institute Digital News Report – Suomen maaraaportti, s. 3-5.

Kuvio 3: YLE:n ja yksityisen media-alan liikevaihdon kehitys vuosina 2011-2015



YLE:n tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjonnasta aiheutuvat tosiasialliset haitalliset vaikutukset suomalaisten yksityisten sanomalehtien näkökulmasta voidaan tiivistää seuraavasti:

1. YLE:n laajamittaisesta tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjonnasta johtuen vähemmän verkkoliikennettä ohjautuu yksityisten sanomalehtien verkkopalveluihin. Vähentyneestä verkkoliikenteestä johtuen yksityisillä sanomalehdillä on vaikeuksia synnyttää mainostuloja kyseisistä verkkopalveluista.
2. Yksityisillä sanomalehdillä tulee tulevaisuudessa olemaan huomattavia vaikeuksia pysyä markkinoilla, sillä ne eivät kykenee veloittamaan asianmukaisia tilausmaksuja verkkopalveluistaan. Kyky veloittaa tilausmaksuja muodostuu entistä tärkeämmäksi, ottaen huomioon painettujen sanomalehtien laskevat myyntiluvut. On tärkeää huomata, että verkkolehtien tilausmaksut ovat ennestään hyvin alhaiset Suomessa.
3. Johtuen merkittävistä ja tasaisista julkisesti rahoitetuista voimavaroista, YLE voi investoida merkittävästi verkkopalveluidensa kehittämiseen sekä teknologian että työvoiman osalta. Kaupallisilla toimijoilla ei kuitenkaan ole käytettävissään vastaavia voimavaroja laskevista mainostuloista ja tilausmaksuista johtuen.
4. YLE:n merkittävät investoinnit verkossa tapahtuvaan tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjontaan heikentävät yksityisten sanomalehtien kannustimia tehdä uusia investointeja innovatiivisiin uusiin palveluihin, koska kyseiset investoinnit voivat osoittautua kannattamattomiksi.
5. Lisäksi YLE tuottaa ja julkaisee itse merkittävän määrän materiaalia erilaisilla sosiaalisen median alustoilla. YLE:n sisältöjen julkaisemisella erilaisilla sosiaalisen median alustoilla on merkittävä kielteinen vaikutus kaupallisten toimijoiden kykyyn kilpailla monikansallisten sosiaalisen median toimijoiden kanssa mainosrahoituksen markkinoilla.

6. YLE:n merkittävä tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen tarjonta vaikuttaa pitkällä aikavälillä ei ainoastaan Suomen markkinoilla saatavilla olevien sisältöjen määrään, vaan myös laatuun.

Edellä kuvattujen seikkojen johdosta voidaan todeta, että laajamittainen tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjonta SGEI-palveluna YLE:n toimesta johtaa merkittävään kilpailun vääristymiseen kyseisten sisältöjen markkinoilla Suomessa. Kyseisten sisältöjen laajamittainen tarjoaminen YLE:n toimesta heikentää kaupallisten markkinatoimijoiden edellytyksiä kilpailla markkinalla, jota luonnehtivat nopeasti laskevat painetuista sanomalehdistä saatavat tilausmaksut sekä monikansallisten yhtiöiden (esim. Facebook ja Google) aiheuttama kiristynvä kilpailu mainostuloista.

4.3 YLE:n toiminnan nykyinen sääntely ei ole broadcasting-tiedonannon vaatimusten mukaista

4.3.1 Yleistä

YLE:n tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjonta ei kuulu broadcasting-tiedonannon soveltamisalaan, koska kyseisten sisältöjen tarjontaa ei voida pitää YLE:n radiossa ja televisiossa harjoittaman yleisradiotoiminnan liitännäistoimintana. YLE:n verkossa tarjoamat journalistiset sisällöt muodostavat sen sijaan oman itsenäisen palvelunsa, joka on olennaisilta osin identtinen suomalaisten sanomalehtien kustantajien markkinoille tarjoamien palveluiden kanssa. Näin ollen julkisista varoista kyseisten sisältöjen tuottamiseksi maksetun korvauksen soveltuvuutta sisämarkkinoille SEUT 106(2) artiklan nojalla tulee ensisijaisesti arvioida yleisen SGEI-viitekehyksen puitteissa.

Mikäli komissio kuitenkin katsoisi, että YLE:n verkossa tarjoamat tekstimuotoiset journalistiset sisällöt kuuluvat broadcasting-tiedonannon soveltamisalaan, on keskeistä huomioida, että voimassa oleva YLE:n toiminnan sääntely ei ole broadcasting-tiedonannon vaatimusten mukaista. Näin on ensisijaisesti seuraavista seikoista johtuen:

1. YLE:n julkisen palvelun tehtävä on kohtuuttoman laaja eikä sitä ole tarkennettu asianmukaisella ennakkoarviointimenettelyllä (luku 4.3.2)
2. YLE:n toiminnan valvonta ei ole tosiasiallisesti itsenäistä (luku 4.3.3)

4.3.2 YLE:n julkisen palvelun tehtävän määritelmä on kohtuuttoman laaja eikä sitä ole tarkennettu asianmukaisella ennakkoarviointimenettelyllä

Komissio on todennut, että julkisen palvelun tehtävän määrittäminen kuuluu lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan. Komissio on kuitenkin todennut myös, että julkisen palvelun tehtävän määritelmän olisi oltava mahdollisimman tarkka. *Sen perusteella olisi saatava varmuus siitä, onko jäsenvaltion tarkoituksena sisällyttää jokin tietty talouden toimijalle annettu toiminto julkisen palvelun tehtävään.* Ilman selvää ja tarkkaa määritelmää niistä velvoitteista, joita julkiselle yleisradioyhtiölle aiotaan asettaa, komissio ei voi suorittaa SEUT 106(2) artiklan mukaisia tehtäviään eikä siten myöntää artiklan mukaisia poikkeuksia. Komissio on myös kiinnittänyt huomiota siihen, että julkisen palvelun tehtävään sisällytettyjen toimintojen selvä määrittely on tärkeää myös operaattoreille, jotka eivät hoida julkista palvelutehtävää, jotta ne voivat suunnitella toimintaansa. Lisäksi julkisen palvelun tehtävän olisi oltava riittävän tarkkarajainen, jotta jäsenvaltioiden viranomaiset voivat valvoa tehokkaasti tehtävän täyttämistä.⁶³

⁶³ Broadcasting-tiedonanto, kohdat 45-46.

Komissio on kuitenkin katsonut, että kun otetaan huomioon radio- ja televisiolähetystoiminnan erityisluonne ja tarve varmistaa julkisten yleisradioyhtiöiden toimituksellinen riippumattomuus, laadullista määritelmää, jonka mukaan tietyn yleisradioyhtiön tehtäväksi uskotaan laajan, tasapainoisen ja vaihtelevan ohjelmiston tarjoaminen, pidetään oikeutettuna SEUT 106(2) artiklan ja Amsterdamin pöytäkirjan tulkitsevien säännösten mukaisesti.⁶⁴

Määriteltäessä julkista palvelua yleisradiotoiminnan alalla komission tehtävä rajoittuu *selvien virheiden* valvontaan. Julkisen palvelun tehtävän määrittelyssä tehtäisiin kuitenkin selvä virhe, jos siihen sisältyisi toimintoja, joiden ei kohtuudella voitaisi katsoa täyttävän Amsterdamin pöytäkirjan mukaisia ”yhteiskunnan demokraattisia, sosiaalisia ja kulttuurisia tarpeita”. Selvistä virheistä voi olla kyse silloin, kun valtiontukea käytetään sellaisen toiminnan rahoittamiseen, *joka ei tuo lisäarvoa yhteiskunnan demokraattisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tarpeiden palvelemiseen*.⁶⁵

YLE-lain 7 §:n mukaan YLE:n tehtävänä on tuoda monipuolinen ja kattava julkisen palvelun televisio- ja radio-ohjelmisto siihen liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen jokaisen saataville yhtäläisin ehdoin. Näitä ja muita julkisen palvelun sisältöpalveluja voidaan tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja alueellisesti. Lainkohta sisältää lisäksi seitsemänkohtaisen listan laadullisista määreistä, jotka YLE:n tulee huomioida ohjelmatoiminnassaan.

Tarkasteltaessa YLE:n julkisen palvelun tehtävää yllä olevien näkökohtien valossa havaitaan, että nykyinen julkisen palvelun tehtävän määritelmä antaa YLE:lle käytännössä rajoittamattoman vapauden tarjota ei ainoastaan (i) televisio- ja radio-ohjelmistoja niihin liittyvine oheis- ja lisäpalveluineen mutta myös (ii) muita sisältöpalveluja. Kyseisiä palveluita voidaan tarjota yleisissä viestintäverkoissa valtakunnallisesti ja alueellisesti. YLE-lain sisältämä lista julkisen palvelun tehtävää kuvaavista laadullisista määreistä ei myöskään sanamuotonsa mukaan ole tyhjentävä ja soveltuu ainoastaan ohjelmatoimintaan (ts. ei verkkopalveluihin).

YLE:n julkisen palvelun tehtävän määritelmää ei näin ollen voida pitää broadcasting-tiedonannossa ja komission ratkaisukäytännössä tarkoitetulla tavalla ”selvänä ja tarkkana”. *Nykyinen laajasti muotoiltu julkisen palvelun tehtävä antaa YLE:lle rajoittamattoman vapauden tarjota esimerkiksi sanomalehdenkaltaisia verkkopalveluita, joiden tarjoamista komissio on aikaisemmassa ratkaisukäytännössään pitänyt ongelmallisena yhteiskunnan sosiaalisten, demokraattisten ja kulttuuristen tarpeiden palvelemiseksi*.⁶⁶ Kuten jo edellä on pitkällisesti selvitetty, Suomen markkinoilla ei myöskään esiinny puutetta kyseisten palveluiden yksityisestä tarjonnasta, joka oikeuttaisi niiden tarjoamisen SGEI-palveluna YLE:n toimesta.

On myös tärkeää kiinnittää huomiota siihen vaikutukseen, joka YLE:n julkisen palvelun tehtävän epätarkalla määritelmällä on ennustettavuuteen kolmansien osapuolten näkökulmasta. Komissio on korostanut kyseisen tekijän merkitystä RTBF-ratkaisussaan (alleviivaus tässä):

En accordant une telle latitude à la RTBF pour offrir des services de nouveaux médias assez vaguement définis, et compte tenu du manque de prévisibilité pour les parties tierces, d'autres opérateurs du marché risquent d'être dissuadés de développer et d'offrir de tels services de nouveaux médias. Une mission de service public clairement définie est donc indispensable pour trouver un équilibre entre la prestation de services d'intérêt économique général et une égalité de traitement entre les opérateurs publics et privés,

⁶⁴ Ratkaisu asiassa T-442/03, *SIC v Commission*, (2008), kohta 201, ratkaisu yhdistetyissä asioissa T-309/04, T-317/04, T-329/04 ja T-336/04 *TV2/Denmark v Commission* (2008) kohdat 122-124.

⁶⁵ Broadcasting-tiedonanto, kohta 48.

⁶⁶ Ks. esim. asia E2/2008 (*State funding for Austrian public service broadcaster ORF*), kohta 144.

*en veillant ainsi à ce que le financement d'activités des nouveaux médias n'aille pas à l'encontre de l'intérêt communautaire.*⁶⁷

Kuten komissio toteaa RTBF-ratkaisussaan, tällaisella julkisen palvelun yleisradioyhtiölle annetulla liikkumavaralla voi olla negatiivinen vaikutus median monimuotoisuuteen:

*Comme généralement pour le services de nouveaux médias, cette définition laisse une grande latitude à la RTBF quant au contenu de ses services en ligne, alors qu'une prévisibilité et définition claire et précise du mandat concernant les services en ligne (et en particulier ses services écrits en ligne) sont nécessaires pour permettre aux parties tierces, tels que les éditeurs de journaux, de mettre en place ou d'adapter un modèle économique viable sur internet et d'éviter qu'un développement incontrôlé de l'offre de nouveaux services en ligne par le radiodiffuseur public avec des fonds publics puisse menacer la viabilité de ces éditeurs et dès lors constituer un risque pour le pluralisme des médias. Une définition plus claire du mandat de la RTBF en ce qui concerne les services (écrits) en ligne est donc nécessaire.*⁶⁸

Kolmansien osapuolten näkökulmasta YLE-lain mukainen laaja YLE:n julkisen palvelun tehtävä johtaa merkittävään epävarmuuteen koskien YLE:n tulevaa toimintaa erilaisten verkkopalveluiden markkinoilla, kuten yksityisten toimijoiden jo julkaisemaa sisältöä vastaavien tekstimuotoisten journalististen sisältöjen verkkotarjonnassa. Tällä epävarmuudella on vaikutusta muun muassa yksityisten toimijoiden valmiuteen investoida uusiin verkkopalveluihin. *YLE:n kohtuuttoman laajasta julkisen palvelun tehtävästä aiheutuvalla epävarmuudella on näin ollen kielteinen vaikutus koko Suomen mediamarkkinan kehitykseen.*

Komissio on ratkaisukäytännössään katsonut, että julkisen palvelun tehtävää voidaan tarkentaa edelleen ennakoarviointimenettelyn puitteissa. Ennakoarviointimenettelyllä voitaisiin taata selkeästi määritelty julkisen palvelun tehtävä, joka tasapainottaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden tarjoamisen sekä julkisten ja yksityisten toimijoiden yhdenmukaiset kilpailuedellytykset ja varmistaa, että erityisesti uusien mediatoimintojen rahoittaminen ei ole ristiriidassa unionin edun kanssa.⁶⁹

Tätä tarkoitusta varten komissio on broadcasting-tiedonannossa edellyttänyt jäsenvaltioita ottamaan käyttöön ennakoarviointimenettelyn, jolla arvioidaan täyttävätkö yleisradioyhtiöiden suunnittelemat merkittävät uudet audiovisuaaliset palvelut Amsterdamin pöytäkirjan vaatimukset, toisin sanoen vastaavatko ne yhteiskunnan demokraattisiin, sosiaalisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin. Komission mukaan jäsenvaltioiden vastuualueeseen kuuluu määrittää, millainen palvelu katsotaan ”merkittäväksi uudeksi palveluksi”, ottaen huomioon radio- ja televisiolähetysmarkkinoiden ominaispiirteet ja kehitys sekä yleisradioyhtiön nykyinen palveluvalikoima.⁷⁰

⁶⁷ Komission päätös SA.32635 (*Financement de la RTBF Belgique*), kohta 186. [Epävirallinen suomenkielinen käännös: ”Antaessaan RTBF:lle tällaisen liikkumavaran tarjota melko epätasaisesti määriteltyjä uuden median palveluita, ja ottaen huomioon vähäisen ennustettavuuden kolmansien osapuolten näkökulmasta, on riskinä, että muut markkinatoimijat luopuvat kehittämästä ja tarjoamasta tällaisia uuden median palveluita. Selkeästi määritelty julkisen palvelun tehtävä on näin ollen välttämätön, jotta voidaan löytää tasapaino SGEI-palveluiden tukemisen sekä julkisten ja yksityisten toimijoiden tasapuolisen kohtelun välillä, täten valvoen, että uuden median toimintojen rahoitus ei muodostu yhteisön edun vastaiseksi.”]

⁶⁸ Ibid., kohta 194. [Epävirallinen suomenkielinen käännös: ”Kuten yleensäkin uuden median palveluiden osalta, kyseinen määritelmä jättää RTBF:lle suuren liikkumavaran koskien sen verkkopalveluiden sisältöä, kun sitä vastoin ennustettavuus ja (erityisesti kirjoitettuja) verkkopalveluja koskevan tehtävänannon selvä ja tarkka määrittely on välttämätön, jotta kolmannet osapuolet, kuten sanomalehtien kustantajat, voivat ottaa käyttöön uuden liiketoimintamallin tai mukauttaa olemassa olevan liiketoimintamallinsa elinkelpoiseksi internetissä ja jotta voidaan välttää julkisen yleisradioyhtiön uusien verkkopalveluiden tarjonnan hallitsematon kehitys julkisilla varoilla, joka uhkaa näiden kustantajien elinkelpoisuutta ja muodostaa näin ollen uhan median monimuotoisuudelle. RTBF:n tehtävänannon tarkempi määrittely koskien (kirjoitettuja) verkkopalveluita on näin ollen tarpeen.”]

⁶⁹ Ks. esim. asia E5/2005 (*Yearly financing of Dutch public broadcasters*), kohta 153.

⁷⁰ Broadcasting-tiedonanto, kohta 87.

On kuitenkin huomioitava, että komissio on viimeaikaisessa RTBF-ratkaisussaan katsonut, että vapautukset ennakoarviointimenettelystä tulee määritellä objektiivisten ja tarkkojen kriteerien perusteella. Mikäli vapautukset eivät perustu tällaisiin kriteereihin, ne voivat johtaa siihen, että kohtuuttoman monet palvelut jäävät ennakoarviointimenettelyn soveltamisalan ulkopuolella.⁷¹

Suomen valtio on sisällyttänyt ennakoarviointimenettelyn sovellettavaan lainsäädäntöön (YLE-lain 6a §). Ennakoarviointi on toistaiseksi suoritettu neljä kertaa, viimeksi vuonna 2017 koskien YLE:n paikallisuutistarjonnan uudistamista sekä YLE:n sisältöjen personointia. *Yksikään toistaiseksi suoritetuista ennakoarvioinneista ei ole johtanut YLE:n ehdottaman palvelun kieltämiseen tai rajoittamiseen.*

Koska YLE:n verkossa tarjoamissa tekstimuotoisissa journalistisissa sisällöissä ei ole kyse broadcasting-tiedonannossa tarkoitetusta yleisradiotoiminnasta eivätkä ne näin ollen kuulu tiedonannon soveltamisalan piiriin, sillä, onko kyseisten palveluiden osalta suoritettu ennakoarviointia vai ei, ei ole merkitystä arvioitaessa kyseisiä palveluita SEUT 106(2) artiklan nojalla.

Mikäli komissio kuitenkin katsoisi, että kyseiset palvelut kuuluisivat broadcasting-tiedonannon piiriin, tulee huomioda, että YLE ei ole suorittanut ennakoarviointimenettelyä koskien laajamittaista tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjoamista verkossa. Näin on siitä huolimatta, että kyseisen palvelun merkitystä ei voida kyseenalaistaa ja se muodostaa YLE:n perinteisestä yleisradiotoiminnasta selvästi erillisen palvelun, sen sijaan että se olisi yleisradiotoiminnan liitännäistoiminto. Sama huomio pätee myös YLE Uutisvahti -sovellukseen, jonka osalta ennakoarviointia ei myöskään ole suoritettu.

Yhteenvedona voidaan todeta, että YLE-lain sisältämää ja YLE:n hallintoneuvoston toteuttamaa ennakoarviointimenettelyä ei voida pitää riittävänä työkaluna YLE:n kohtuuttoman laajan julkisen palvelun tehtävän tarkentamiseksi.

4.3.3 YLE:n toiminnan valvonta ei ole tosiasiallisesti riippumatonta

Broadcasting-tiedonannon mukaan julkisen palvelun tehtävä on annettava virallisesti yhdelle tai useammalle yritykselle. Komissio edellyttää lisäksi, että tehtävään soveltuva viranomainen tai nimetty elin valvoo palvelun tarjoamista läpinäkyvästi ja tehokkaasti. Tällaisesta valvonnasta tulee vastata taho, joka on tosiasiallisesti riippumaton yleisradioyhtiön johdosta ja jolla on toimivalta ja riittävät valmiudet ja resurssit säännölliseen valvontaan, jonka perusteella on voitava määrätä asianmukaisia korjaustoimenpiteitä, jos julkisen palvelun velvoitteiden noudattaminen sitä edellyttää.⁷²

YLE-laissa YLE:n hallintoneuvoston tehtäväksi annetaan sen valvominen, että YLE toimii julkisen palvelun tehtävänsä mukaisesti. YLE:n hallintoneuvosto on Suomen lainsäädännön mukainen osakeyhtiön toimeilin, jonka tehtävistä säädetään osakeyhtiölaissa (624/2006, muutoksineen; **osakeyhtiölaki**).

YLE-lain 1 §:n 3 momentin mukaan YLE:en sovelletaan osakeyhtiölain säännöksiä YLE-laissa säädetyin poikkeuksin. Osakeyhtiölain 6 luvun 1 §:n mukaan yhtiöllä voi olla hallintoneuvosto. Mikäli yhtiöllä on hallintoneuvosto, katsotaan se osaksi osakeyhtiön johtoa. Osakeyhtiölain 1 luvun 8 §:n mukaan osakeyhtiön johdon on huolellisesti toimien edistettävä yhtiön etua. Tämä velvollisuus koskee myös YLE:n hallintoneuvostoa.

⁷¹ Komission päätös SA.32635, annettu 7.5.2014, kohta 219.

⁷² Broadcasting-tiedonanto, kohta 54.

YLE:n hallintoneuvostoa ei näin ollen voida pitää "tosiasiallisesti riippumattomana" YLE:n johdosta, koska hallintoneuvosto on itse osa YLE:n johtoa. Nykyisin voimassa olevan YLE-lain mukaan hallintoneuvoston tehtävänä on muun muassa päättää asioista, jotka koskevat YLE:n toiminnan huomattavaa supistamista tai laajentamista tai sen organisaation olennaista muuttamista sekä päättää YLE:n talouden ja toiminnan suuntaviivoista. YLE-lakiin tehtyjen viimeisimpien muutosten jälkeen YLE:n hallintoneuvosto päättää tulevaisuudessa myös YLE:n strategiasta.⁷³

On myös huomionarvoista, että alkuperäisessä vuoden 1993 YLE-lakia koskevassa hallituksen esityksessä hallintoneuvoston tehtäväksi katsottiin YLE:n julkisen palvelun piiriin kuuluvien tehtävien täsmentäminen ja laajentaminen.⁷⁴ Hallintoneuvostolla voidaanakin katsoa olevan kaksoisrooli sen samanaikaisesti määriteltessä YLE:n julkisen palvelun tehtävää ja valvoessa, että YLE toimii kyseisen tehtävän mukaisesti.

YLE tunnustaa myös itse kyseisen hallintoneuvoston kaksoisroolin. Tältä osin voidaan viitata YLE:n julkaisupäällikön Ismo Silvon viimeaikaiseen lausuntoon. Lausunnossaan Silvo katsoo, että "[e]duskunnan nimeämällä hallintoneuvostolla on sekä julkisen palvelun toimeksiantajan että sen suorituksen arvioijan ja valvojan rooli – kaikki yksissä käsissä".⁷⁵ On kuitenkin hyvin kyseenalaista voiko hallintoneuvosto tästä kaksoisroolista johtuen asianmukaisesti valvoa sitä, toimiiko YLE julkisen palvelun tehtävänsä mukaisesti.

Lisäksi voidaan katsoa, että YLE:n kohtuuttoman laaja ja epäselvä julkisen palvelun tehtävän määrittely tekee *de facto* mahdottomaksi sen arvioimisen, toimiiko YLE julkisen palvelun tehtävän mukaisesti. Myös eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on viitannut asianmukaisen arvioinnin vaikeuteen ja todennut YLE:n vuoden 2014 toimintakertomusta koskevassa mietinnössään seuraavaa:

*Valiokunnan huomiota on kuitenkin kiinnitetty siihen, että eräiltä osin julkisen palvelun tehtävän väljän määritelmän vuoksi toimintakertomuksen perusteella on vaikea arvioida, miten Yleisradio on selviytynyt sille annetusta julkisen palvelun tehtävästä.*⁷⁶

Ottaen huomioon edellä luvussa 4.3.2 kuvatun YLE:n julkisen palvelun tehtävän laajan määritelmän, valiokunnan ilmaisema huoli on perusteltu. Tämä koskee erityisesti YLE:n verkossa julkaisemia sisältöjä, joihin lain 7 §:n sisältämät laadulliset määreet eivät lainkohdan sanamuodon mukaisesti sovellu. YLE:n nykyinen julkisen palvelun tehtävän määritelmä ei itse asiassa sisällä lainkaan konkreettisia määreitä, joita vasten YLE:n tosiasiallisesti verkossa tarjoamia palveluita voitaisiin arvioida.

Näin ollen voidaan todeta, että YLE:n toiminnan nykyinen valvonta YLE:n hallintoneuvoston toimesta ei täytä SEUT 106(2) artiklassa ja broadcasting-tiedonannossa asetettuja vaatimuksia.

4.4 YLE:n teksti- ja äänitiedonantojen journalististen verkkosisältöjen julkinen rahoitus muodostaa uuden tuen

Menettelytapa-asetuksen 1(b)(i) artiklan mukaan voimassa olevalla tuella tarkoitetaan tukia, jotka olivat olemassa ennen perustamissopimuksen voimaantuloa kyseisissä jäsenvaltioissa, eli tukiohjelmia ja yksittäisiä tukia, jotka on otettu käyttöön ennen SEUT-sopimuksen voimaantuloa ja joita voidaan soveltaa edelleen SEUT-sopimuksen voimaantulon jälkeen. Suomen tapauksessa

⁷³ HE 13/2017 vp.

⁷⁴ HE 124/1993 vp.

⁷⁵ Ks. artikkeli YLE:n verkkosivuilla: <http://yle.fi/aihe/artikkeli/2017/05/11/ismo-silvo-yle-politiikka-ja-poliitikot>.

⁷⁶ Ks. valiokunnan mietintö eduskunnan verkkosivuilla: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/LiVM_5+2015.pdf.

voimassaolevina tukina pidetään ennen ETA-sopimuksen voimaantuloa 1.1.1994 käyttöön otettuja valtiontukia.⁷⁷

Komissio on pitänyt Suomen liittyessä EU:hun voimassa ollutta YLE:n rahoitusohjelmaa voimassaolevana tukena eikä sitä näin ollen ole ilmoitettu komissiolle. YLE:n rahoitusohjelmaa muutettiin merkittävästi vuonna 2012, kun lupamaksuihin perustuva järjestely korvattiin veroon perustuvalla järjestelyllä. Kantelijan käsitys on, että YLE:n investoinnit verkkopalveluihin ovat kasvaneet huomattavasti vuoden 2012, ts. YLE:n rahoitusohjelman muuttamisen, jälkeen.

Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan voimassa olevaan tukeen tehdyt muutokset eivät välttämättä merkitse voimassa olevan tuen muuttumista uudeksi tueksi. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan *"alkuperäinen järjestelmä on muuttunut uudeksi tukijärjestelmäksi ainoastaan siinä tapauksessa, että muutos on vaikuttanut alkuperäisen järjestelmän olennaiseen sisältöön. Tällaisesta olennaisesta muutoksesta ei kuitenkaan voi olla kyse, jos uusi elementti on selvästi erotettavissa alkuperäisestä järjestelmästä"*.⁷⁸

Edellä esitettyjen näkökohtien vuoksi komissio pyrkii yleensä päätöstä tehdessään vastaamaan seuraaviin kysymyksiin: (a) onko julkisille yleisradioyhtiöille myönnetty alkuperäinen rahoitusjärjestelmä voimassa olevaa tukea; (b) vaikuttavatko myöhemmät muutokset alkuperäisen toimenpiteen varsinaiseen sisältöön (eli saatavan edun luonteeseen tai rahoituslähteeseen, tuen tarkoitukseen, tuensaajiin tai tuensaaajien toimintaan), vai ovatko muutokset luonteeltaan pelkästään muodollisia tai hallinnollisia; ja (c) jos myöhemmät muutokset ovat huomattavia, ovatko ne erotettavissa alkuperäisestä toimenpiteestä, jolloin ne voidaan arvioida erikseen, vai onko niitä mahdoton erottaa alkuperäisestä toimenpiteestä, jolloin alkuperäinen toimenpide muuttuu kokonaisuudessaan uudeksi tueksi.⁷⁹

Uusien verkkopalvelujen osalta komissio on ratkaisukäytännössään toistuvasti katsonut, että niin kauan kuin uusilla verkkopalveluilla on läheinen yhteys lähetettyihin ohjelmistoihin, sisältö kuuluu julkisen palvelun tehtävän piiriin ja budjetti ei kasva merkittävästi, niiden rahoitusta tulisi pitää voimassa olevana tukena.⁸⁰ Tältä osin voidaan viitata komission Itävallan yleisradioyhtiö ORF:ia koskevaan ratkaisuun, jossa komissio katsoi, että ORF:n verkkopalveluiden rahoitus ei merkinnyt huomattavaa muutosta olemassa olevaan julkisen palvelun tehtävään seuraavilla perusteilla (alleviivaus tässä):

*The provision of online services (and teletext) connected with the programmes, which according to the ORF Law serve to achieve the programme remit and are connected with the broadcasting programme, has a close connection in any event, according to the wording, with ORF's traditional programme remit and appears restricted to supporting functions. In line with its case practice, the Commission therefore takes the view that the online services of ORF do not modify the existing public service remit to a fundamental extent within the meaning of the Gibraltar Jurisprudence.*⁸¹

Kuten jo edellä on todettu, YLE:n julkisen palvelun tehtävän määritelmä on hyvin laaja ja luonteeltaan laadullinen. Kuten edellä on kuitenkin todettu, selkeällä enemmistöllä YLE:n verkossa tarjoamista tekstimuotoisista journalistisista sisällöistä ei ole yhteyttä YLE:n lähettämiin ohjelmistoihin ja ne muodostavat tosiasiallisesti uuden palvelun, jota tulee pitää erillisenä YLE:n televisio- ja radioverkoissa harjoittamasta yleisradiotoiminnasta. Koska kyseisiä sisältöjä ei julkaistu Suomen

⁷⁷ Broadcasting-tiedonanto, kohdat 25-27.

⁷⁸ Yhdistetyt asiat T-195/01 ja T-207/01, (2002) ECR II-2309.

⁷⁹ Broadcasting-tiedonanto, kohta 31.

⁸⁰ Ks. Werner & Verouden (toim., 2017) s. 729 ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.

⁸¹ Asia E2/2008, *Financing of the Austrian public service broadcaster ORF*, päätös annettu 28.10.2009, kohta 130.

liittyessä EU:n jäseneksi vuonna 1995, niiden tuottamisen ja julkaisemisen julkista rahoitusta ei voida katsoa osaksi voimassa olevaa tukea, jota ei tarvitse ilmoittaa Euroopan komissiolle.

Koska YLE:n verkossa tarjoamissa tekstimuotoisissa journalistissa sisällöissä ei ole kyse yleisradiotoiminnasta tai sen liitännäistoiminnasta, kyseisten sisältöjen tarjonnan julkista rahoitusta tulee pitää YLE:n yleisestä rahoitusohjelmasta, ts. YLE:n yleisradiotoiminnan ja sen liitännäistoimintojen julkisesta rahoittamisesta, erotettavissa olevana.

Näin ollen julkista rahoitusta YLE:n verkossa tarjoamille tekstimuotoisille journalistisille sisällöille tulee pitää menettelytapa-asetuksessa tarkoitettuna uutena tukena, joka tulee ilmoittaa komissiolle. Valtio ei kuitenkaan ole ilmoittanut kyseistä tukea komissiolle ennen sen täytäntöönpanoa.

4.5 Sisämarkkinoille soveltumaton sääntöjen vastainen valtiontuki YLE:n tekstimuotoisille verkkosisällöille tulee periä takaisin

Menettelytapa-asetuksen 16(1) artiklan mukaan sääntöjenvastaista tukea koskevista kielteisissä päätöksissä komissio päättää, että asianomaisen jäsenvaltion on toteutettava kaikki tarpeelliset toimenpiteet tuen perimiseksi takaisin tuensaajalta.

Rahoitusta YLE:n verkossa tarjoamille tekstimuotoisille journalistisille sisällöille tulee pitää uutena tukena, joka olisi tullut ilmoittaa komissiolle ennen sen täytäntöönpanoa. Suomen valtio ei ole ilmoittanut kyseistä tukea komissiolle ennen sen täytäntöönpanoa ja näin ollen kyse on sääntöjenvastaisesta tuesta (ks. luku 4.4).

Kyseistä rahoitusta ei myöskään voida pitää sisämarkkinoille soveltuvana SEUT 106(2) artiklan nojalla (ks. luku 4.2.2).

Näin ollen kantelija katsoo, että komission tulee määrätä Suomen valtio perimään takaisin sisämarkkinoille soveltumaton sääntöjenvastainen valtiontuki, jonka Suomen valtio on myöntänyt YLE:lle verkossa tarjottavien tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tuottamiseksi ja julkaisemiseksi.

YLE ei julkaise tietoa siitä, kuinka suuri osuus sen liikevaihdosta kohdistuu tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tuotantoon ja julkaisemiseen. Käyttäen verrokkina YLE:n yksityisten kilpailijoiden, jotka tarjoavat verkossa pitkälti vastaavan määrän tekstimuotoisia journalistisia sisältöjä, kustannusrakennetta kantelija on arvioinut YLE:lle kyseisten sisältöjen tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia. *Kantelijan maltillisen arvion mukaan YLE:n suorat (marginaali-) kustannukset liittyen verkossa tarjottaviin tekstimuotoisiin sisältöihin olivat vuonna 2016 yhteensä vähintään 35 miljoonaa euroa.* Kyseinen arvio on hyvin maltillinen, sillä se ei sisällä lainkaan kiinteitä kustannuksia jotka ovat jaettuja YLE:n yleisradiotoiminnan kanssa ja jotka hyödyttävät myös YLE:n tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjoamista verkossa.

Kantelija katsoo, että takaisinperinnän tulisi kattaa YLE:n verkossa tarjoamien tekstimuotoisten journalististen sisältöjen rahoitus vähintään vuodesta 2013 alkaen, jolloin YLE:n nykyinen rahoitusjärjestely (YLE-vero) otettiin käyttöön ja jolloin alkoi merkittävä vuotuinen kasvu siinä YLE:n liikevaihdon osuudessa, jonka YLE osoittaa internetissä ja matkaviestimissä tarjottuihin palveluihin ja näin ollen myös tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjoamiseen verkossa. Komission tulee määrittää menetelmä takaisinperittävän valtiontuen yksityiskohtaisen määrän määrittämiseksi Suomen viranomaisten antamien tietojen perusteella.

Mikäli komissio ei kuitenkaan yhdy kantelijan näkemykseen koskien YLE:n verkossa tarjoamien tekstimuotoisten journalististen sisältöjen rahoituksen määrittelyä uudeksi tueksi, kantelija kehottaa painokkaasti komissiota tekemään menettelytapa-asetuksen 6 luvun 21 ja 22 artiklojen mukaisen ehdotuksen aiheellisiksi toimenpiteiksi, jotta tuki lakkautetaan välittömästi.

4.6 Johtopäätös

YLE:n verkossa tarjoamissa tekstimuotoisissa journalistisissa sisällöissä ei ole kyse broadcasting-tiedonannossa tarkoitetusta *yleisradiotoiminnasta*. YLE:n verkossa tarjoamien tekstimuotoisten journalististen sisältöjen julkista rahoittamista tulee näin ollen arvioida yleisen SGEI-palveluiden arviointiin sovellettavan EU-oikeudellisen viitekehyksen puitteissa. Koska käsillä ei ole markkinapuutetta, YLE:n tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjoamista verkossa SGEI-palveluna ei voida pitää asianmukaisena.

YLE:n tekstimuotoisten journalististen sisältöjen tarjoaminen verkossa aiheuttaa kohtuuttomia kilpailunvääristymiä Suomen mediamarkkinoilla. Suomessa tai muuallakaan EU:ssa ei ole perusteita vääristää vakiintunutta tasapainoa toisaalta (painettujen tai verkossa julkaistujen) sanomalehtien (tai muiden medioiden) sekä toisaalta julkisen yleisradiotoiminnan välillä. Ilman Euroopan komission nopeaa puuttumista asiaan median monimuotoisuus ja vapaus Suomessa ovat merkittävässä vaarassa.

LIITTEET

- Liite 1: Kuvaus YLE:n hallinnosta
- Liite 2: Sähköinen kopio YLE:n tekstimuotoisista journalistisista verkkosisällöistä 16.6.2017 (TOIMITETAAN KOMISSIOLLE ERILLISELLÄ USB-TIKULLA)
- Liite 3: Esimerkkejä YLE:n tekstimuotoisista journalistisista verkkosisällöistä 16.6.2017 (TOIMITETAAN KOMISSIOLLE ERILLISELLÄ USB-TIKULLA)
- Liite 4: Kvantitatiivinen arvio YLE:n verkkotarjonnasta