

VALTIONEUVOSTON ASETUS YLEISEN EDUN KANAVIEN UUTIS- JA AJANKOHTAISTOIMINNAN TUKEMISESTA

Pääasiallinen sisältö

Esityksellä annettaisiin valtioneuvoston asetus yleisen edun kanavien uutis- ja ajankohtaistoiminnan tukemisesta. Asetuksella määritettäisiin maksettavien avustusten enimmäismäärät, tuettava toiminta ja hyväksyttävät kustannukset, hakukelpoisuuden kriteerit ja avustusten hakeminen sekä raportointi. Asetuksen nojalla avustuspäätöksellä annettaisiin avustuksen saajalle uutis- ja ajankohtaistoiminnasta julkinen palveluvelvoite.

Asetus tulisi voimaan mahdollisimman pian.

YLEISPERUSTELUT

1 Nykytila

Tällä hetkellä lineaarisessa televisiossa suomalaista uutis- ja ajankohtaisohjelmistoa tarjoaa Yleisradion lisäksi valtakunnallisella peittoalueella kanavanipussa A MTV3 ja Nelonen. Lisäksi antenniverkon kanavanipussa E oleva Alfa TV lähettää myös uutis- ja ajankohtaisohjelmistoa.

Tietoyhteiskuntakaaren 26 §:ssä säädetään ohjelmistoluvan myöntämisestä yleisen edun televisiotoimintaan eli niin sanotuista yleisen edun kanavista. Tietoyhteiskuntakaaren 26 §:n toisen momentin mukaan yleisen edun televisiotoimintaan voidaan myöntää ohjelmistoluvat yleisen edun kanavanippuihin. Toimilupaviranomaisen on huolehdittava siitä, että yleisen edun ohjelmistotoimiluvan haltija saa käyttöönsä yleisen edun televisiotoiminnassa tarvitsemansa määrän maanpäällisen televisioverkon lähetykskapasiteettia.

Toimilupasääntelyn tarkoituksena on turvata sananvapaus, moniarvoinen viestintä ja televisiotoiminnan monipuolisuus. Sääntelyn tavoitteena on näin ollen kotimaisen sisällöntuotannon jatkuvuuden ja suomalaisen televisiotoiminnan korkealaatuisuuden ja monipuolisuuden turvaaminen. Toimilupasääntelyssä yleisenä suuntana on ollut sisältövaatimusten vähentäminen. Ohjelmistotoimilupakaudella 2017–2026 television ohjelmistotoimiluvissa sisällölliset vaatimukset ovat aiempaa kevyemmät.

Yleisen edun kanavan statuksen saamiseksi hakijan on täytettävä normaalia ohjelmistotoimilupaa tiukempia ehtoja. Näihin kuuluvat seuraavat ehdot:

- lähetykset ovat vapaasti vastaanotettavissa;
- lähetyksiä voi vastaanottaa valtakunnallisesti lukuun ottamatta Ahvenanmaan maakuntaa;
- lähetykset sisältävät päivittäin suomen- tai ruotsinkielisiä ohjelmia;
- lähetykset sisältävät päivittäin uutisia ja ajankohtaisohjelmia;
- lähetyksiin sisältyy 211 §:ssä tarkoitetut ääni- ja tekstityspalvelut; ja
- hakija on toimittanut riittävän selvityksen ohjelmiston jakelun järjestämisestä.

Osana hallituksen esitystä laiksi tietoyhteiskuntakaaren muuttamisesta (HE82/2017) säädettiin asetuksenantovaltuudesta niin, että ääni- ja tekstityspalvelut voidaan jatkossa liittää myös

valtakunnallisen ohjelmistotoimiluvan nojalla lähetettäviin useita eri yleisöryhmiä palveleviin ohjelmistoihin.

Television ohjelmistotoimilupakaudella 2017–2026 ei ole tällä hetkellä yhtään tietoyhteiskuntakaaren 26 §:n mukaista yleisen edun ohjelmistotoimiluvan haltijaa. Aiemmin yleisen edun kanavia olivat MTV3 sekä Nelonen. Tämä johtuu muun muassa edellä mainittujen velvoitteiden tuomista kustannuksista. Yleisen edun kanavana toimimiseen ei tällä hetkellä ole toimijoiden ratkaisuihin riittäviä markkinakannusteita. Tällä hetkellä kaupallisten uutis- ja ajankohtaisohjelmistojen lähettämistä valtakunnallisella jakelulla ei ole taattu muiden kuin Yleisradion ohjelmistojen osalta.

Lainsäädäntö ei velvoita ohjelmistotoimijaa hakeutumaan yleisen edun kanavaksi, vaan toimijat tekevät itse päätöksen asiasta ja siitä, mihin kanavanippuun ne hakevat. Tietoyhteiskuntakaaren 29 §:n mukaan toimilupaa voidaan muuttaa sen voimassaoloaikana toimiluvan haltijan hakemuksesta. Näin ollen toimiluvan haltijat voivat hakeutua yleisen edun kanavaksi myös toimilupakauden aikana. Valtion myöntämän avustuksen avulla voitaisiin luoda kannuste yleisen edun kanavaksi hakeutumiselle.

Nelonen lähetti laajempaa uutisohjelmistoa vuoteen 2013 saakka, jolloin kanava päätti supistaa uutistuotantoaan merkittävästi. Tätä ennen uutis- ja ajankohtaisohjelmistoja lähetti myös Suomi TV, joka lopetti lähetykset vuonna 2012. Koko maan peitolla kattavampia uutis- ja ajankohtaisohjelmistoja lähettää tällä Yleisradion lisäksi ainoastaan MTV3.

Tällä hetkellä on perusteltu syy olettaa, että puhtaasti markkinaehtoisesti nykyistä kaupallisen television yleisen edun kannalta tärkeää uutis- ja ajankohtaistoiminnan tasoa ja valtakunnallista saatavuutta ei pystytä ylläpitämään tai lisäämään.

Television katselusta ja kaupallinen televisio uutislähteenä

Kaikesta tv:n katselusta Yleisradion osuus on 44,8 prosenttia, MTV:n kanavien 24,2 prosenttia sekä Nelonen median 16,6 prosenttia. Muut yhtiöt (Fox, Discovery, Music television ja muut) jakavat loput 14,4 prosenttia. Ikäryhmittäin tässä on huomattavia eroja. Pääsääntöisesti vanhemmat ikäluokat (45+) katsovat todennäköisemmin Ylen kanavia ja kaupallisista kanavista MTV3:a. Tätä nuoremmassa ikäluokissa kaikkien kaupallisten kanavien osuudet ovat suurempia. Finnpanelin mukaan kotimaiset kaupalliset kanavat tavoittavat viikoittain 87 prosenttia koko väestöstä. Vanhemmista ikäluokista (45+) kaupallinen tv tavoittaa 93 prosenttia ja 25–44-vuotiaistakin vielä 89 prosenttia. 15–24-vuotiaissa kaupalliset kanavat tavoittavat viikossa 67 prosenttia koko ikäluokasta.

Uutis- ja ajankohtaisohjelmistoissa kaupallisten kanavien suosituin ohjelmisto on MTV3:n uutiset. Seitsemän uutisten keskikatsojamäärä oli vuonna 2016 yhteensä 510 000 henkilöä, kymmenen uutisten 498 000. Nelosella lähetettäviä HS-uutisia katsoo keskimäärin 73 000 henkilöä. Vertailun vuoksi Ylen puoli yhdeksän uutisten keskikatsojamäärä oli 2016 yhteensä 770 000. Oheisessa taulukossa on esitelty televisioutisten katsomiseen liittyviä keskeisiä tunnuslukuja.

Taulukko 1: Tietoja uutis- ja ajankohtaisohjelmien katselusta 2016¹

¹ Lähde Finnpanel, 2016. Luvuissa mukana kaikki ikäryhmät 4+.

Toimija	Yle	MTV3	Nelonen
Katsojaosuudet uutis- ja ajankohtaisohjelmistoista	73,7 %	25,9 %	0,3 %
Uutis- ja ajankohtaisohjelmien osuus kanavan kaikesta katselusta	26,0 %	25,1 %	0,6 %
Uutis- ja ajankohtaisohjelmien keskimääräinen päivätavoittavuus	1 847 260 hlöä / 35 % suomalaisista	1 223 957 hlöä / 24 % suomalaisista	67 959 hlöä / 1 % suomalaisista
Uutis- ja ajankohtaisohjelmien keskimääräinen viikkotavoittavuus	3 219 000 hlöä / 62 % suomalaisista	2 782 000 hlöä / 53 % suomalaisista	390 000 hlöä / 7 % suomalaisista

Vaikka television merkitys uutisten lähteenä on vähentynyt erityisesti nuoremmissa ikäluokissa, ovat television uutislähetkset koko väestön tasolla yhä tärkeässä asemassa.

Yhteensä 26 maata kattavassa Digital News Reportissa² on myös tutkittu eri uutislähteiden käyttöä. Suomen osuuden tutkimuksesta on toteuttanut Viestintäalan tutkimussäätiö sekä Tampereen yliopiston tutkimuskeskus Comet. Tutkimuksen mukaan uutisten verkkokäyttö on kasvussa, mutta television uutislähetkset ja – ohjelmat ovat yhä tärkeässä asemassa. Niitä käyttää uutislähteenä 71 prosenttia suomalaisista aikuisista³. Yhteensä 34 prosenttia mainitsee television pääasiallisena uutislähteenä. Verkko on tärkein pääasiallinen uutislähde 47 prosentin osuudella.

Kuitenkin myös Digital News Reportissa näkyvät ikäryhmittäiset erot. Pääasialliseksi uutislähteekseen esimerkiksi 18–24-vuotiaista 80 prosenttia mainitsee verkon. Ikäluokassa 55–64-vuotiaat televisiota tärkeimpänä uutislähteenä pitää 44 prosenttia ja yli 65-vuotiaista 54 prosenttia.

Perinteisessä mediassa Ylen ja MTV3:n televisiouutiset ovat ylivoimaisesti suosituimpia. Viikoittain MTV3:n tv-uutisia kertoo seuraavansa 60 prosenttia vastaajista. Nelosen HS-uutisten osuus on 8 prosenttia. Tutkimuksessa mainitaankin, että verkkouutisointi on tullut perinteisten medioiden, kuten television, rinnalle suoran syrjäyttämisen sijaan.

Yleisesti ottaen verkon ja sosiaalisen median merkitys uutislähteenä on viime vuosien aikana kasvanut merkittävästi, jokseenkin sosiaalisen median uutiskäytön kasvu näytti 2017 Digital News Reportissa Suomen osalta pysähtyneen. Lisäksi on huomattava, että uutispalveluiden käyttö on yhä monikanavaisempaa. Eri toimijat tuottavat sisältöjä moniin kanaviin samanaikaisesti. Kansalaiselle

² Uutismedia verkossa 2017. Reuters Institute Digital News Report – Suomen maaraportti <http://tampub.uta.fi/handle/10024/101610>

³ Yleistettävissä suomalaiseseen yli 18-vuotiaaseen väestöön. Tutkimus toteutettu verkkokyselynä (YouGov). Vastaukset on painotettu niin, että ne edustavat kunkin maan 18 vuotta täyttäneitä väestöä iän, sukupuolen, ja asuinalueen suhteen. Otoksessa ei ole yläikärajaa, mutta yli 70-vuotiaat ovat hieman aliedustettuja. Vastaajat eroavat väestöstä myös siten, että heillä kaikilla on internet-yhteys. Suomessa ilman internet-yhteyttä on 6 prosenttia väestöstä. Vanhimmassa ikäryhmässä (55+) internetiä käyttämättömien osuus on suurempi, minkä vuoksi erityisesti siinä tulokset poikkeavat koko väestöstä.

pääosin vapaasti vastaanotettavaa valtakunnallista uutispalvelua tuottaa Yleisradion ja edellä mainittujen kaupallisten ohjelmistotoimijoiden lisäksi lähinnä iltapäivälehtien verkkosivustot ja muut verkkojulkaisut⁴ sekä joidenkin kaupallisten radiokanavien päivittäiset sähköuutislähetykset.

1.1 Tausta ja tarkoitus

Hallitus antoi 24.5.2017 esityksen vuoden 2017 lisätalousarvioksi (HE 60/2017 vp). Lisätalousarviossa osoitettiin momentilla 31.40.45 miljoona euroa yleisen edun kanavien uutis- ja ajankohtaistoiminnan tukeen kolmen vuoden siirtomäärärahana. Lisäksi momentin 31.40.44 eli median innovaatiotuki perustelua täydennettiin niin, että momentin määrärahaa voi käyttää myös yleisen edun kanavien uutis- ja ajankohtaistoiminnan tuesta annettavan valtioneuvoston asetuksen mukaisesti.

Määrärahan tavoitteena on varmistaa uutistoiminnan monimuotoisuus ja vaihtoehtoiset uutislähteet kaikki kansalaiset tavoittavassa lineaarisessa televisiossa sekä lisätä yleisen edun kanavien uutis- ja ajankohtaistoiminnan kilpailukykyä ja kattavuutta sekä kehittää sisällöntuotannon toimintamalleja. Tuen tarkemmat kriteerit, ehdot ja myöntämisedellytykset ja määritykset linjattiin tehtäväksi liikenne- ja viestintäministeriön valmistelemalla valtioneuvoston asetuksella.

Ehdotus yleisen edun kanavien uutis- ja ajankohtaistoimintaan annettavasta tuesta pohjaa kaupallisen television uutistoiminnan tulevaisuutta ja rahoitusta pohtineen työryhmän raporttiin⁵. Ryhmän puheenjohtajana toimi kansanedustaja Harry Harkimo ja sen jäseniä olivat Yleisradion entinen toimitusjohtaja Arne Wessberg, liikkeenjohdon konsultti Anu Nissinen ja kansanedustaja Eero Heinäluoma. Liikenne- ja viestintäministeriö asetti työryhmän 15.8.2016, työryhmän toimikausi kesti pidennettynä 28.2.2017 saakka.

Työryhmä asetettiin Yleisradion tehtäviä ja rahoitusta tarkastelleen parlamentaarisen työryhmän suosituksesta⁶: ”Työryhmä pitää tärkeänä päivittäistä uutistarjontaa myös kaupallisessa tv-toiminnassa. Työryhmä esittää tämän vuoksi, että hallitus harkitsisi erillisen työryhmän perustamista, jonka tehtävänä olisi etsiä keinoja kaupallisen tv-uutistoiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi”.

Esitettävän asetuksen tarkoituksena on antaa tarkemmat säännökset yleisen edun kanavien uutis- ja ajankohtaistoiminnan tukemisen tarkoituksesta ja tavoitteista, myöntämisperusteista sekä hakijoilta vaadittavista selvityksistä. Asetus ehdotetaan annettavaksi valtioneuvoston asetuksella (688/2001) 8 §:n ja valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 7 c §:n nojalla.

Valtioneuvostukset myönnettäisiin SGEI-tukena (yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut), jolloin niihin sovellettaisiin komission päätöstä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (2012/21/EU, jäljempänä SGEI-päätös).

⁴ mm. Uusi Suomi

⁵ <https://www.lvm.fi/-/tyoryhma-ehdottaa-tukea-kaupallisen-televisioon-uutistoiminnalle-923707>

⁶ <https://www.lvm.fi/lvm-site62-mahti-portlet/download?did=207240> s.4

Valtion talousarviosta annetun lain 7 c §:n mukaan tarvittavat tarkemmat säännökset valtionavustukseen myönnetyn määrärahan käyttämisestä annetaan valtioneuvoston asetuksella. Yleisen edun kanavien uutis- ja ajankohtaistoiminnan tuesta on linjaukset valtion vuoden 2017 lisätalousarviossa määrärahamomenteilla 31.40.44 ja 31.40.45 edellä kerrotulla tavalla.

Valtionavustuslaki (688/2001) on harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva yleislaki. Lakia sovelletaan avustukseen, jos muussa laissa ei säädetä toisin. Valtionavustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 63/2001 vp) mukaan laissa ei säädetä siitä, mihin toimintoihin tai hankkeisiin valtionavustusta myönnetään. Hallituksen esityksen mukaan tästä säädetään muussa lainsäädännössä ja päätetään valtion talousarviossa. Tarvittavat tarkemmat säännökset valtionavustuksen talousarvion mukaisesta käyttämisestä ja siihen liittyvistä ehdoista annetaan lain 8 §:n nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella Yleisen edun kanavien tuen katsotaan olevan valtionavustuslain mukaista valtionavustusta sekä EU:n valtioneuvoston sääntelyn mukaista valtion tukea, mikä selvitetään tarkemmin kohdassa 1.2.

Perustuslain 80 §:n vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan asetuksenantovaltuuksia voidaan käyttää vain välttämättömien tarkempien säännösten antamiseen. Valtionavustuslain 8 §:n mahdollistamaa valtioneuvoston asetusta ei lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 63/2001 vp) perustelujen mukaan ole tarpeen kaikissa tilanteissa antaa, jos esimerkiksi valtionavustuksen talousarvion mukainen käyttäminen ja siihen liittyvät ehdot on jo riittävän täsmällisesti määritelty kyseistä valtionavustusta koskevassa erityislainsäädännössä ja eduskunnan talousarviopäätöksessä. Hallituksen esityksessä todetaan myös, että valtionavustusta koskevan asetuksen antaminen ei ole tarpeen esimerkiksi silloin, kun valtionavustusta ja sen käyttöä voidaan muutoinkin ohjata riittävällä tarkkuudella. Tällainen tilanne on esimerkiksi silloin, kun eduskunta on talousarvion määrärahamomentin päätösosassa nimennyt tuen saajan tai saajat.

Yleisen edun kanavien tukemisesta ei ole olemassa erityislainsäädäntöä. Lisäksi talousarviossa ei avustuksesta ole annettu yksityiskohtaisia säädöksiä esimerkiksi avustuskelpoisuudesta, tuen myöntämisen kriteereistä, myöntämisperusteista ja arvioinnista. Valtionapuviranomainen käyttää avustuksen myöntämisessä harkintavaltaa, minkä vuoksi on tarpeen säätää valtioneuvoston asetuksella tarkempia säännöksiä tukemisen tarkoituksesta ja tavoitteista sekä avustuksen myöntämisperusteista. Esitettävä asetus ohjaa siten valtionapuviranomaisen harkintavaltaa avustuksen myöntämisessä. Asetus myös selvittää mahdollisille hakijoille avustuksen myöntämiseen liittyviä ehtoja ja menettelyjä.

Lisäksi SGEI-tukena myönnettävän avustuksen tulee pysyä komission päätöksen 2012/21/EU raameissa. Myös tältä osin on tarpeen tarkentaa säädöksiä avustuksesta, esimerkiksi haussa ja raportoinnissa eriytettävän kirjanpidon osalta.

1.2 Yleisen edun kanavien uutistoiminnan tuki EU:n valtioneuvoston sääntelyn näkökulmasta

EU:n valtioneuvoston sääntöjä koskevat puitteet määritellään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloissa 107–109. Artiklan 107 kohdan 1 mukaan lähtökohtaisesti jäsenvaltion myöntämä tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtioneuvoston säännöt koskevat toimenpiteitä, joissa julkinen sektori myöntää yrityksille tukea tai muuta etua.

Valtiontukisääntöjen soveltaminen edellyttää, että kaikki artiklan 107 kohdan 1 mukaiset tukitoimenpiteen tunnusmerkit täyttyvät:

1. Tuki on myönnetty julkisista varoista
2. Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua
3. Tuki on valikoiva
4. Toimenpide vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Liikenne- ja viestintäministeriön arvion mukaan yleisen edun kanavan uutis- ja ajankohtaistoimintaan myönnettävä avustus täyttää edellä mainitut valtiontuen tunnusmerkit. Ensimmäisen tunnusmerkin mukaan julkisia varoja tulee kanavoida yrityksiin, jotta kyseessä olisi EU:n lainsäädännön mukaan valtion tuki.⁷ Yrityksiä ovat EU-oikeuden mukaan kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta tai rahoitustavasta riippumatta. Taloudelliseksi toiminnaksi luetaan kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. suunnitellun uutis- ja ajankohtaistoiminnan avustuksen kohdalla kyse on valtion varoista maksettavasta tuesta, joka kohdistuu yksityisille yrityksille. Ensimmäinen kriteeri siis täyttyy.

Toisen kriteerin mukaan valtiontukitoimenpiteen tulee vääristää tai uhata vääristää kilpailua. Edellytyksen tulkinta on hyvin laaja, mikä merkitsee, että tämä valtiontuen tunnusmerkki täyttyy komission tapauskäytännössä lähes automaattisesti. Komissiolla ei ole velvollisuutta näyttää, että toimenpide tosiasiallisesti vääristää kilpailua, vaan riittävää on, että kilpailun vääristyminen on mahdollista. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tuen vähäinen määrä, yrityksen pieni koko tai vähäinen markkinaosuus eivät sulje pois kilpailun vääristymän mahdollisuutta⁸, etenkin jos kyseisillä markkinoilla kilpailu on kovaa. Vähänsikin tuki vahvistaa edunsaajan asemaa kilpaileviin yrityksiin verrattuna, eikä näin ollen ole olennaista, onko kilpailun vääristymä merkityksellinen vai ei. Tämän toisen kriteerin voidaan katsoa myös täyttyvän.

Kolmannen valtiontuen tunnusmerkin mukaan tuen tulee olla valikoiva, eli sen tulee kohdistua vain tiettyihin yrityksiin. Kolmas tunnusmerkki pitää sisällään kaksi eri elementtiä, joiden tulee täytyä. Yrityksen tulee ensinnäkin saada toiminnasta etua. Toimenpiteestä on siis koiduttava taloudellista hyötyä, jota yritys ei saisi tavanomaisessa liiketoiminnassaan. Tällöin yritys asetetaan kilpailijoitaan edullisempaan asemaan.⁹ Jotta kyseessä olisi valtiontuki, toimenpiteellä tulee kuitenkin olla budjettivaikutusta eli toimenpiteen johdosta julkinen sektori joko menettää tuloja tai toimenpide kasvattaa menoja.

Lisäksi kolmannen tunnusmerkin mukaan edun tulee olla valikoiva. Artiklan soveltaminen edellyttää lisäksi, että toimenpide on valikoiva eli selektiivinen. Tällöin mahdollisia tuen saajia on rajattu esimerkiksi maantieteellisesti, toiminnan tai toimialan mukaan. Lisäksi sellaiset toimenpiteet ovat valikoivia, joissa viranomaiset käyttävät harkintavaltaa asiassa sen suhteen, keille etu myönnetään.¹⁰ Yleisen edun kanavien uutis- ja ajankohtaistoiminnan avustus on tarkoitettu ensinnäkin vain kanaville, joille on myönnetty tai myönnetään ohjelmistolupa yleisen edun

⁷ Asia 82/77, Van Tiggele, tuomio 24.1.1978, Kok., s. 25, 25 ja 26 kohta; asia T-358/94, Air France v. komissio, tuomio 12.12.1996, Kok., s. II-2109, 63 kohta.

⁸ Asia T-55/99, CETM, tuomio 29.9.2000, Kok., s. II-3207, 89 kohta. Asia C-280/00, Altmark Trans, tuomio 24.7.2003, Kok., s. I-7747, 81 kohta.

⁹ Asia C-39/94, SFEI ym., tuomio 11.7.1996, Kok., s. I-3547, 60 kohta; asia C-342/96, Espanja v. komissio, tuomio 29.4.1999, Kok., s. I-2459, 41 kohta; asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974, Kok., s. 709, 13 kohta.

¹⁰ Ks. asia C-256/97, Déménagements-Manutention Transport SA (DMT), tuomio 29.6.1999, Kok., s. I- 3913, 27 kohta.

televisiotoimintaan. Toiseksi tilanteessa jossa hakijoita on useita, näiden joukosta valitaan parhaat ennalta määritettyjen kriteerien perusteella. Tukitoimenpide on näin ollen valikoiva.

Neljännän tunnusmerkin mukaan valtioneuvelle on oltava vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kaupankäyntiin. Riittää, kun voidaan osoittaa, että tuensaja harjoittaa taloudellista toimintaa ja toimii markkinoilla, joilla esiintyy jäsenvaltioiden välistä kauppaa. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tuensajan liiketoiminnallisella tai oikeudellisella asemalla ei ole merkitystä¹¹ Voittoa tuottamaton järjestökin voi siis harjoittaa taloudellista toimintaa.¹² Taloudellisen ja muun taloudellisen toiminnan erottamiseksi toisistaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa palveluja tai tavaroita tarjotaan markkinoilla.¹³ Tämän tunnusmerkin kohdalla ei ole tarpeen osoittaa, että tukitoimenpide tosiasiallisesti vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vaan riittää että tällainen vaikutus saattaa syntyä. Kynnys kriteerin täyttymiseen on siis asetettu hyvin matalaksi ja käytännössä tämä kriteeri täyttyy lähes aina. Näin ollen yleisen edun kanavien uutis- ja ajankohtaistoimintaan annettava avustus täyttää myös neljännen valtioneuvellekriteerin.

EU:n valtioneuvelisäännöissä sallitaan kuitenkin avustuksen myöntäminen tarkoitukseen, joka koskee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita (Services of General Economic Interest - SGEI). Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla tarkoitetaan palveluita, joiden saatavuuden kansalaisille viranomaisen haluaa turvata kaikissa olosuhteissa. Kyseessä on oltava viranomaisen arvion mukaan kansalaisille tärkeä tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta merkittävä palvelu.

SGEI-sääntelyn soveltaminen edellyttää puutteen havaitsemista markkinoiden toiminnassa, mikä tarkoittaa, että palvelua ei markkinaehtoisesti tarjota tyydyttävällä tavalla. Tällöin viranomaisen voi ryhtyä toimenpiteisiin palvelun saatavuuden turvaamiseksi antamalla yritykselle julkisen palvelun velvoitteen. EU:n jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta sen suhteen, mitä ne pitävät yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvinä palveluina. Komissio voi kyseenalaistaa jäsenvaltion tulkinnan SGEI-sääntöjen soveltamisesta ainoastaan, jos kyse on ilmeisestä virheestä.

Unionin tuomioistuin on asiassa Altmark todennut, että julkisesta palvelusta maksettu korvaus ei ole SEUT-sopimuksen 107 artiklassa tarkoitettua valtioneuvelleä, jos se täyttää seuraavat neljä kumulatiivista kriteeriä:

1. Edunsaajayrityksen tehtäväksi on tosiasiallisesti annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen ja nämä velvoitteet on määriteltävä selvästi.
2. Ne parametrit, joiden perusteella korvaus lasketaan, on etukäteen vahvistettava objektiivisesti ja läpinäkyvästi.
3. Korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen, jotta voidaan kattaa kaikki ne kustannukset tai osa niistä kustannuksista, joita julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen aiheuttaa, kun otetaan huomioon kyseisestä toiminnasta saadut tulot ja kohtuullinen voitto.
4. Silloin, kun julkisen palvelun velvoitteiden täyttämistä vastaavaa yritystä ei tietyssä konkreettisessa tapauksessa valita sellaisessa julkisissa hankintoja koskevassa menettelyssä, jossa on mahdollista valita se ehdokas, joka kykenee tuottamaan kyseiset palvelut

¹¹ Yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, Pavlov ym., tuomio 12.9.2000, Kok., s. I-6451, 74 kohta.

¹² Yhdistetyt asiat 209/78–215/78 ja 218/78, Van Landewyck, tuomio 29.10.1980, Kok., s. 3125, 88 kohta; asia C-244/94, FFSA ym., tuomio 16.11.1995, Kok., s. I-4013, 21 kohta; asia C-49/07, MOTOE, tuomio 1.7.2008, Kok., s. I-4863, 27 ja 28 kohta.

julkisyhteisön kannalta vähäisimmin kustannuksin, tarvittavan korvauksen taso on määritettävä tarkastelemalla kustannuksia, joita hyvin johdetulle ja riittävästi varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi.

Yleisen edun kanavien uutis- ja ajankohtaistoiminnan kohdalla voidaan liikenne- ja viestintäministeriön arvion mukaan katsoa olevan kyse yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta. Viranomaisen voi antaa yleisen edun kanavana toimivalle yritykselle julkisen palvelun velvoitteen tarjota televisiouutisia viranomaisen määrittelemien ehtojen mukaisesti. Tällä hetkellä yleisen edun kanavia ei ole, eikä kaupallisten uutis- ja ajankohtaisohjelmistojen saatavuutta ole turvattu pelkästään markkinaehtoisesti. Näin ollen toimenpiteiden voidaan katsoa olevan tarpeellisia.

Julkisen palvelun velvoitteen antamisessa yritykselle on sovellettava komission SGEI-päätöstä. Päätöksen 2.1 artiklan a-kohdan mukaan päätöstä sovelletaan, kun kyseessä on enintään 15 miljoonan euron vuotuinen korvaus yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta muilla kuin liikenteen ja liikenneinfrastruktuurin aloilla. Päätöksen 2.2 artiklan mukaan yritykselle annettavan toimeksiannon kesto voi olla enintään 10 vuotta.

1.3 Kansallinen valtionavustuksia koskeva sääntely

Suomessa valtionavustuslaki (688/2001) on harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva yleislaki. Valtionavustuslaissa säädetään avustuksen myöntämisen perusteista ja yleisistä edellytyksistä sekä myöntämisen ja maksamisen muodoista, menettelyistä, käytöstä, käytön valvonnasta ja tarkastuksista. Laissa säädetään valtionavustuksen hakijan ja saajan oikeuksien ja velvoitteiden perusteista. Laissa säädetään myös viranomaisten tietojensaantioikeuksista.

Valtionavustuslaissa säädetään myös valtionavustuksen lajeista. Lain 5 §:n 1 momentin mukaan valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Yleisen edun kanavien uutis- ja ajankohtaistoiminnan tuen kohdalla kyse on sekä yleisavustuksena myönnettävästä avustuksesta, joka myönnetään nykyisen uutistoiminnan ylläpitämiseen, että erityisavustuksesta, joka myönnetään uutistoiminnan aloittamiseen ja olemassa olevan toiminnan kehittämiseen. Lain 8 §:n mukaan tarkempia säännöksiä tämän lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

Valtiontukiasioissa on sovellettava myös lakia taloudelliseen toimintaan myönnettävän tuen yleisistä edellytyksistä (429/2016). Lain 1 §:n mukaan lakia sovelletaan valtion tukiviranomaisen myöntäessä sellaista tukea taloudelliseen toimintaan, joka täyttää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdan valtiontuen edellytykset. Yleisen edun kanavien uutis- ja ajankohtaistoimintaan myönnettävä avustus täyttää tämän edellä mainitun edellytyksen. Lain 3 §:n mukaan tuella on oltava selkeästi määritelty taloudellinen tai yhteiskunnallinen tavoite. Jos avustuksella on taloudellinen tavoite, tuen on lisäksi kohdistuttava sellaisiin tarkoituksiin, joilla korjataan markkinoiden toimintapuutetta. Avustuksen tulee olla tarkoituksenmukainen ja kustannustehokas keino näiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Avustuksen kilpailua vääristävien vaikutusten on oltava mahdollisimman vähäiset myös silloin kun tukea käytetään ohjauskeinona muiden kuin taloudellisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Lisäksi tuen on oltava määräaikaikainen, jollei erityisistä syistä muuta johdu, sekä tuella on oltava kannustava vaikutus.

Uudet kansalliset tukiohjelmat tai tukiohjelmien ulkopuoliset yksittäiset tuet on toimitettava käsiteltäväksi yritystukineuvottelukuntaan, joka toimii työ- ja elinkeinoministeriön yhteydessä. Yritystukineuvottelukunta arvioi täyttääkö suunniteltu tukiohjelma tai yksittäinen tuki EU:n lainsäädännön valtiontuen edellytykset ja mitä valtiontukia koskevien säännösten mukaista menettelytapaa tukiviranomaisen on noudatettava.

2 Tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Esityksellä luodaan kriteerit ja säädöspohja yleisen edun televisiokanaville annettavalle, uutis- ja ajankohtaistoimintaan kohdistuvalle avustukselle. Avustuksen tarkoituksena on tarjota kannuste uutistoiminnan ylläpitämiseen tai aloittamiseen sekä yleisen edun ohjelmistotoimiluvan hakemiseen sekä varmistaa yleisen edun kanavien saatavuus koko maan alueella. Tarkoituksena on näin edistää uutistoiminnan monimuotoisuutta.

Avustusta voitaisiin myöntää hakemuksesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisesta aiheutuvia kustannuksia vastaan. Avustus myönnettäisiin soveltaen SGEI-päätöstä¹⁴. Avustuksen saajalle asetettaisiin avustuspäätöksessä määräaikainen palveluvelvoite uutis- ja ajankohtaisohjelmiston lähettämisestä.

Avustuksen saamisen ehtona olisi yleisen edun televisiotoiminnan ohjelmistotoimilupa¹⁵. Avustuksen myöntöpäätös olisi tältä osin ehdollinen. Avustuksen saajan tulisi hakea ja saada yleisen edun ohjelmistotoimilupa. Avustusta ei voitaisi myöntää pääasiassa julkisesti rahoitetulle hakijalle. Käytännössä tällä suljettaisiin verorahoitteinen Yleisradio avustuksen hakijoiden ulkopuolelle.

Avustusta voitaisiin myöntää kahdella tavalla. Suoraan velvoitteen alaisen palvelun tuottamisen toimituskustannuksista korvattaisiin enintään 25 prosenttia, kuitenkin enintään kaksi miljoonaa hakijaa kohden. Suoran tuotantotuen saamisen ehtona olisi myös se, että uutis- ja ajankohtaisohjelmistoja lähetetään keskiarvoisesti vähintään 15 tuntia viikossa nettona. Uutislähetyksiä tulisi lisäksi lähettää kolme kertaa päivässä. Uutis- ja ajankohtaisohjelmistoja tulisi lähettää myös parhaaseen katseluaikaan.

Asetuksen 6 §:n kolmannen momentin alakohdassa 1 esitetty avustusmalli soveltuisi nykyisen uutis- ja ajankohtaistoiminnan nykyisen tason ylläpidon tukemiseen.

Lisäksi avustusta voitaisiin myöntää säännöllisen uutis- ja ajankohtaistoiminnan käynnistävien tai nykyistä toimintaa ja ohjelmistomäärää laajentavien hankkeiden kustannuksista enintään 50 prosenttia. Tämä avustus soveltuisi tilanteeseen, tuen hakija päättäisi joko laajentaa uutis- ja ajankohtaistoimintaansa tai aloittaa uuden toiminnan. Avustuksen avulla pyritään luomaan kannuste uutistoiminnan laajentamiseen. Avustuksen saamisen ehtona olisi hankittavan yleisen edun ohjelmistotoimiluvan lisäksi kuitenkin se, että toiminnan tulisi olla säännöllistä ja uutis- ja ajankohtaisohjelmistoja tulisi lähettää keskiarvoisesti vähintään 3,5 tuntia viikossa.

¹⁴ komission päätös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (2012/21/EU)

¹⁵ TYK 26 §

Avustus myönnettäisiin ensin mainitussa tapauksessa yleisavustuksena, jälkimmäisenä erityisavustuksena.

Avustuksen saajan uutis- ja ajankohtaisohjelmiston tulisi olla tuensaajan itse tuottamaa tai tilaamaa, suomen- tai ruotsinkielistä alkuperäistä toimituksellista materiaalia. Näin ollen esimerkiksi kansainvälisiltä toimistoilta ostettu uutiskuvavirta ilman omaa toimituksellista panosta ei olisi avustuskelpoista.

Liikenne- ja viestintäministeriö toimisi tukiviranomaisena. Avustusta haettaisiin kirjallisesti liikenne- ja viestintäministeriöltä. Tilanteessa, jossa haetut avustukset ylittäisivät käytössä olevat määrärahat, olisi tukiviranomaisella harkinnanvaltaa avustuksen jakamiseen. Hakemusten arvioinnissa ja päätöksissä otettaisiin huomioon muiden ehtojen lisäksi uutis- ja ajankohtaistoiminnan laajuus ja kattavuus tai uuden toiminnan ollessa kyseessä aiottu laajuus ja kattavuus, uutis- ja ajankohtaisohjelmistojen tavoitavuus tai potentiaalinen tavoitavuus sekä palvelun tuottamisen hinta.

Avustuksen käytöstä tulisi raportoida ministeriölle vuosittain. SGEI-päätöksen mukaisesti hakijan tulisi hakuvaiheessa sekä raportoinnissa erotella kirjanpidossa toisistaan yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen ja muiden palvelujen tuottamisesta syntyneet menot ja tulot. Tällä pyritäisiin myös avustuksen käytön valvonnan helpottamiseen.

3 Vaikutukset

Yleisen edun kanavien tukemisen avulla pyritään varmistamaan uutis- ja ajankohtaistoiminnan monimuotoisuutta ja vaihtoehtoiset, pääasiassa kaupallisella rahoituksella toimivat, kaikille maksutta saatavilla olevat uutislähteet televisiossa

Laajamittaisen kaupallisen uutis- ja ajankohtaistoiminnan järjestäminen lineaarisessa televisiossa on työvoimavaltaisena varsin kallis ohjelmistotyyppi. Television uutistoimintaa onkin viime vuosina supistettu merkittävästi. Samalla voidaan arvioida, että yleisen edun ohjelmistotoimiluvan ja uutis- ja ajankohtaistoiminnan järjestäminen ehdotetussa laajuudessa nähdään riskialttiina

Tämän hetken tilanteessa ei voida olettaa, että nykyistä uutis- ja ajankohtaistoiminnan tasoa välttämättä ylläpidetään tai että nykyisten toimijoiden lisäksi muita kaupallisen median tv-uutis- ja ajankohtaissisältöjä tarjoavia toimijoita olisi tulossa markkinoille, ainakaan ilman riittäviä kannusteita. Nykyisiin toimilupiin perustuvan arvion mukaan yleisen edun kanavan toimiluvan ja esitetyn uutis- ja ajankohtaistoiminnalle suunnatun tuen hakijoita voisi olla yhdestä kolmeen.

Taloudelliset vaikutukset

Esitys sisältää tarkemmat yleisen edun kanaville myönnettävästä tuesta. Asetuksella ei ole itsenäisiä taloudellisia vaikutuksia, sillä tukitarkoitukseen arvioitu määräraha on määritelty valtion talousarviossa momenteilla 31.40.44 ja 31.40.45. Momentille 31.40.44 Yleisen edun kanavien uutis- ja ajankohtaistoiminnan tuki myönnettiin miljoona euroa.

Momentin 31.40.44 median innovaatiotuki varoja voi taas käytännössä käyttää sen jälkeen, kun selviää tarkka jäljelle jäävä summa Innovaatiokeskus Tekesin jakamasta median innovaatiotuesta. Median innovaatiotuen rahoitushakuja on kesken vielä tämän vuoden aikana. Momentille osoitettiin 2015 talousarviossa 20 miljoonaa euron ja 2016 talousarviossa 10 miljoonan euron kolmivuotinen

siirtomääräraha. Tällä hetkellä näyttää siltä, että median innovaatiotukeen varatut määrärahat kuluvat Tekesin myöntäminä lähes kokonaisuudessaan.

Kilpailua uutistoiminnan markkinoilla käydään enenevässä määrin teknologianeutraalisti ja eri mediamuotojen kesken. Kaupallisen television uutistoiminnalle suuntautuvan tuen voi nähdä kilpailua vääristävänä. Avustuksen saajalle tulee kuitenkin velvoite tarjota uutis- ja ajankohtaisohjelmistoja tietty määrä. Vääristäviä vaikutuksia on pyritty rajoittamaan myös avustuksen enimmäismäärän tasolla. Suhteessa asetuksessa tarkoitetun ja toimijoille annettavan palveluvelvoitteen mukaisen laajemman säännöllisen uutis- ja ajankohtaistoiminnan kustannuksiin esitettyä avustussummaa voidaan pitää kohtuullisina.

Kohtuuttomia kilpailuvaikutuksia rajoittavat myös yleisen edun ohjelmistotoimiluvan muut ehdot, jotka tuovat myös lisäkustannuksia esimerkiksi laajemman peittovelvoitteen eli jakelun järjestämisen kautta.

Television mainosmarkkinoiden kilpailu on kiristynyt taajuuskapasiteetin vapauduttua muun muassa pakkaustekniikoiden kehittyttyä ja uusien ohjelmistotoimijoiden saatua toimilupia. Kaupallisen television mainosmarkkinat ovat jakaantuneet useammille toimijoille. Television mainosmarkkinoiden arvo kokonaisuudessaan on TNS Kantarin lukujen mukaan noin 22 prosenttia koko 1168 miljoonan mainosmarkkinoista, eli noin 257 miljoonaa euroa¹⁶.

Kilpailua käydään mediayhtiöiden välillä yhä monikanavaisemmin. Erilaisten mediatyyppien ja kanavien erottelusta on tullut digitalisaation myötä haastavampaa. Esimerkiksi lehtitalot tuottavat myös videosisältöjä ja tv-toimijat myös tekstimuotoisia uutisia verkossa. Eri mediakanavien välillä ei olla tällä hetkellä täysin kilpailuneutraalissa tilanteessa, muun muassa alempi, 10 prosentin, arvonlisäverokanta kohdistuu verotuksena tilattaville sanoma- ja aikakauslehdille.

Pelkästään uutistoiminnan markkinoiden arvon täsmällinen laskeminen on haastavaa. Suuruusluokaltaan kyseessä on noin 120 miljoonan euron toiminta, mikäli sanomalehtimediaa ei lasketa mukaan¹⁷. Tilastokeskuksen joukkoviestintämarkkinoiden tilaston mukaan päivälehtien markkinan koko on 830 miljoonaa euroa.

Esitettävää uutis- ja ajankohtaistoiminnan tukea ei ole tarkoitettu pysyväksi instrumentiksi, vaan auttamaan yleisen edun kannalta tärkeitä toimijoita tilanteessa, jossa mediankäyttötavat ja liiketoimintamallit jatkavat muuttumistaan seuraavien vuosien aikana.

Television uutis- ja ajankohtaistoiminnalla tulee kuitenkin yhä lähivuosien aikana olemaan oleellinen merkitys kansalaisten uutislähteenä. Avustuksella pyritään turvaamaan yleisen edun kannalta tärkeät vaihtoehtoiset television maksuttomat uutislähteet koko väestölle seuraavien vuosien aikana sekä tarjoamaan kannuste yleisen edun kannalta tärkeiden ohjelmistojen tuottamisen jatkamiseen tai lähetysten aloittamiseen televisiossa.

¹⁶ <https://www.tns-gallup.fi/uutiset/mainonnan-maara-2016>

¹⁷ Lähde: Digital Media Finlandin kaupallisen television uutistoiminnan tulevaisuutta ja rahoitusta käsittelevälle työryhmälle laskemat uutistoiminnan suuruusluokat toimijoiden koko liikevaihdosta.

Riskiarvio

Esityksen tavoitteiden toteutumisen kannalta suurimpana riskinä voidaan pitää sitä, että esitettyjä kannusteita ei koeta riittäväksi. Tällöin yleisen edun ohjelmistotoimiluvan hakijoita ja uutistoiminnan tuen hakijoita ei tulisi välttämättä lainkaan.

SGEI-päätöksen tuomat velvoitteet ja vaikutukset avustuksen myöntämiseen

SGEI-päätöksen mukaisesti tukea saavan yrityksen tulee eriyttää kirjanpidossaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden ja muiden palveluiden tuottamisesta syntyneet menot ja tulot. Vain palvelun tuottamiseen liittyvät nettokustannukset voidaan korvattaessa ottaa huomioon.

SGEI-päätöksen mukaisesti korvattavat kustannukset ovat nettokustannuksia. Ne tulee laskea yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvästä palvelusta saatavien tulojen erotuksena. Tällä pyritään välttämään kilpailun vääristymistä ja helpottamaan avustuksen käytön valvontaa. Käytännössä avustuksen hakuvaiheessa ja raportoinnissa hakijoiden tulisi siis laskea uutis- ja ajankohtaistoiminnan kustannusten ja mahdollisten tulojen erotus.

SGEI-päätöksen mukaisesti palveluvelvoitteen alaisen yleisen taloudellisen tarkoitukseen liittyvän palvelun tuottamisesta voidaan maksaa myös kohtuullista voittoa. SGEI-päätöksessä kohtuullisella voitolla viitataan pääoman tuottoasteeseen, jota keskivertoyritys edellyttäisi harkitessaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamista koko toimeksiannon keston ajan, ottaen huomioon riskin suuruus. Ylikompensatiota palveluvelvoitteen toteuttamisesta ei voida maksaa.

Uutislähetysten yhteydessä mainostaminen on jonkin verran muuta ohjelmistoa rajoitetumpaa. Tietoyhteiskuntakaaren 216 §:n mukaan televisiota varten uutisohjelman ja lastenohjelman saa keskeyttää mainoksilla tai teleostoslähetyksillä kerran kutakin aikataulun mukaista 30 minuutin jaksoa kohti. Lisäksi uutis- ja ajankohtaisohjelmat eivät voi tietoyhteiskuntakaaren 219 §:n mukaisesti olla sponsoroituja.

Lineaarisen television ohjelmistotoimijoiden uutistoiminnan markkinoiden ollessa varsin on rajattu ja uutistoiminnan ollessa usein kytköksissä myös yritysten muiden palveluiden tuottamiseen (esimerkiksi mainosmyyntiin), on palveluvelvoitteen alaisten uutis- ja ajankohtaistoiminnan mahdollisesti tuomien kohtuullisten voittojen ja laskeminen haastavaa. SGEI-päätös antaa kuitenkin mahdollisuuden käyttää swap-korkoa¹⁸ kohtuullisen voiton laskemiseen. Kohtuullinen voitto ei voi SGEI-päätöksen mukaisesti kuitenkaan ylittää sovellettavaa swap-korkoa korotettuna 100 peruspisteellä. Tällä hetkellä swap-koron avulla laskettu kohtuullinen voitto on hyvin pieni.

Hallinnolliset vaikutukset

Asetuksella on hallinnollisia vaikutuksia liikenne- ja viestintäministeriön toimintaan, kun se myöntää ja valvoo asetuksen mukaisia avustuksia tuen saajille. Avustuksen suuruuteen ja tämänhetkisiin toimilupiin ja sitä kautta potentiaalisten hakijoiden määrään perustuen liikenne- ja

¹⁸ http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/swap_rates_en.html

viestintäministeriölle ei kuitenkaan arvioida aiheutuvan merkittäviä hallinnollisia kustannuksia avustuspäätösten valmistelusta sekä avustusten käytön seurannasta.

4 Asian valmistelu

Asetus on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä virkatyönä. Asetusehdotuksesta on pyydetty lausunnot...

Lausuntoja saatiin...

Tukea ja sen lainmukaisuutta käsiteltiin yritystukien neuvottelukunnassa XX.8
Neuvottelukunta antoi lausunnon XX.8.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1 § Soveltamisala

Pykälässä säädetään asetuksen soveltamisalasta.

2 § Valtionapuviranomainen

Pykälässä määritetään valtionapuviranomaiseksi liikenne- ja viestintäministeriö.

3 § Määritelmät

Asetuksen 3 § sisältää asetuksessa käytettävät määritelmät. Pykälässä määritellään televisiotoiminta, yleisen edun kanava, ohjelmisto, uutis- ja ajankohtaistoiminta sekä SGEI ja SGEI-tuki.

Yleisen edun kanavan, televisiotoiminnan sekä ohjelmiston määritelmät tulevat suoraan tietoyhteiskuntakaaresta. Televisiotoiminta määritellään tietoyhteiskuntakaaren 4 §:n 1 momentin kohdassa 26 audiovisuaalisista ohjelmista koostuvien ohjelmistojen alkuperäiseksi ja samanaikaiseksi lähettämiseksi yleisölle tietyn ohjelma-aikataulun mukaisesti.

Ohjelmisto puolestaan määritellään tietoyhteiskuntakaaren 4 §:n 1 momentin kohdan 12 mukaisesti audiovisuaalisten ohjelmien tai radio-ohjelmien muodostamaksi ennalta valikoiduksi kokonaisuudeksi.

Yleisen edun kanavalla tarkoitetaan tietoyhteiskuntakaaren 26 §:n mukaista yleisen edun televisiotoiminnan toimiluvan haltijaa. Tietoyhteiskuntakaareissa yleisen edun kanavalle on asetettu erilaisia velvoitteita, muun muassa valtakunnallinen vastaanotettavuus Ahvenanmaata lukuun ottamatta sekä ääni- ja tekstityspalveluiden liittäminen 211 §:n mukaisesti. Lisäksi lähetysten tulee sisältää päivittäin suomen- ja ruotsinkielistä ohjelmaa.

Asetuksessa uutis- ja ajankohtaistoiminnalla tarkoitetaan ohjelmistoja, jotka sisältävät säännölliset uutislähetykset, säännölliset poliittiset, yhteiskunnalliset ja muut ajankohtaisia aiheita käsittelevät makasiinit, keskusteluohjelmat ja aamutelevisiolähetykset, yksittäiset ajankohtaisia poliittisia,

yhteiskunnallisia asioita käsittelevät ohjelmat, kuten vaalikeskustelut- ja tentit. Uutis- ja ajankohtaistoimintaan sisältyvien ohjelmatyyppeiden määritelmä vastaa pitkälle Finnpanelin käyttämiä luokitteluita sekä viimeksi vuonna 2015 julkaistun, liikenne- ja viestintäministeriön tilaaman ja Helsingin yliopiston viestinnän tutkimuskeskus CRC:n toteuttaman Suomalainen televisiotarjonta-raportin luokitteluita.¹⁹

SGEI:llä tarkoitetaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita Euroopan komission päätöksen (2012/21/EU) mukaisesti ja SGEI-tuella yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävää valtiontukea. Määrittelyt tulevat suoraan Euroopan komission SGEI-päätöksestä (2012/21/EU). Erityisesti asetuksen tekstin kannalta tärkeitä ovat SGEI-päätöksen soveltamisalaa koskeva 2 artikla ja korvausta koskeva 5 artikla.

4 § Avustuksen tarkoitus

Asetuksen 4 §:ssä esitetään tuen tarkoitus. Pykälän 1 momentin mukaan tavoitteena on varmistaa vaihtoehtoisten uutislähteiden säilyminen televisiossa ja edistää uutistoiminnan monimuotoisuutta.

Televisiolla tarkoitetaan tässä televisioverkkoa, eli viestintäverkkoa, jota käytetään pääasiassa televisio-ohjelmistojen vastaanottajille lineaarisesti eli samanaikaisesti samanlaisena välitettävän siirtämiseen tai lähettämiseen.

Pykälän 2 momentissa esitetään, että tuen avulla tarjottaisiin kannuste nykyisen uutis- ja ajankohtaistoiminnan ylläpitoon tai aloittamiseen sekä koko maassa näkyvien yleisen edun ohjelmistotoimiluvan hakemiselle.

5 § Avustuslajit

Asetuksen 5 § sisältää säännökset siitä, millaisesta avustuslajista on kysymys. Avustus myönnettäisiin valtionavustuslain 5 §:n mukaisena yleisavustuksena, kun tukea myönnettäisiin yleisen edun kanavan uutis- ja ajankohtaistoiminnan toimituskustannuksia vastaan.

Avustus myönnettäisiin valtionavustuslain 5 §:n 3 momentin 4 kohdan mukaisena erityisavustuksena, kun avustusta myönnettäisiin yleisen edun kanavan säännöllisen uutis- ja ajankohtaistoiminnan käynnistävien tai nykyistä säännöllistä toimintaa ja ohjelmistoja laajentavien hankkeiden kustannuksia vastaan.

Erityisavustus voidaan valtionavustuslain mukaan myöntää investointiavustuksena aineellisen tai aineettoman hyödykkeen hankintaan, hankeavustuksena kokeilu-, käynnistämisen-, tutkimus- tai kehittämishankkeeseen taikka muuhun tarkoitukseltaan rajattuun hankkeeseen, apurahana, stipendinä tai avustuksena hakijan henkilökohtaiseen käyttöön tai hankkeeseen tai muuna 1–3 kohdassa tarkoitettuun verrattavana erityisavustuksena.

¹⁹ http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/78394/Julkaisuja_10-2015.pdf?sequence=1

Yleisen edun kanavan uutis- ja ajankohtaistoimintaa käynnistävien tai laajentavien hankkeiden kohdalla kyse olisi viimeksi mainitusta, eli muusta 1-3 kohtiin verrattavasta erityisavustuksesta.

Kolmannessa momentissa esitetään, että avustus myönnettäisiin SGEI-tukena

6 § Avustettava televisiotoiminta

Asetuksen 6 §:ssä tarkennettaisiin avustettavan televisiotoiminnan tyyppi.

Pykälässä on esitetty avustettava televisiotoiminta ja avustuksen myöntämisen kriteerit. Asetuksen 6 §:n 1 momentissa on esitetty, että avustuksen saajalle asetetaan SGEI-päätöksen (2012/21/EU) mukainen palveluvelvoite uutis- ja ajankohtaistoiminnan lähettämisestä.

Palveluvelvoitteen kesto määritettäisiin liikenne- ja viestintäministeriön järjestämässä avoimessa haussa ja tukipäätöksissä. Palveluvelvoite voitaisiin asettaa esimerkiksi kahdeksi vuodeksi. SGEI-päätöksen mukaan palveluvelvoite voidaan asettaa enintään kymmeneksi vuodeksi.

Pykälän 2 momentissa esitetään, että avustettavan uutis- ja ajankohtaisohjelmiston tulee olla avustuksen saajan itse tuottamaa tai tilaamaa, suomen- tai ruotsinkielistä alkuperäistä toimituksellista materiaalia.

Asetuksen 6 §:n 3 momentissa on esitelty avustustyypit. Avustusta voidaan myöntää kahdella eri tavalla. Ensimmäisessä tyypissä yleisen edun kanavan uutis- ja ajankohtaistoiminnan tukikelpoisista toimituskustannuksista korvataan enintään 25 prosenttia. Tämä avustusmalli soveltuisi uutis- ja ajankohtaistoiminnan nykyisen toiminnan ja tason ylläpitämiseen tai laajentamiseen. Toimituskustannuksiin luetaan muun muassa henkilöstökulut. Näin ollen esimerkiksi kaikkia jakelukustannuksia ei voitaisi avustuksella kattaa.

Asetuksen 6 §:n 3 momentin 2 kohdassa on määritelty avustettavaksi televisiotoiminnaksi myös yleisen edun kanavan säännöllisen uutis- ja ajankohtaistoiminnan käynnistävät tai nykyistä säännöllistä toimintaa ja ohjelmistoja laajentavat hankkeet. Näiden nettokustannuksista voitaisiin kattaa enintään 50 prosenttia. Avustustyypit on tarkoitettu uuden toiminnan käynnistämiseen tai nykyisen toiminnan laajentamiseen.

Säännöllisen uutis- ja ajankohtaistoiminnan aloittamisesta tai toiminnan selkeästä laajentamisesta seuraa muun muassa käynnistys- ja investointikuluja, joita avustuksella voitaisiin myös kattaa. Tämän vuoksi avustuskelpoisia kustannuksia ei ole rajattu toimituskustannuksiin, kuten 5 §:n 3 momentin 1 kohdassa. Tarkoituksena on tarjota kannuste uutis- ja ajankohtaistoiminnan käynnistämiseksi ja yleisen edun kanavaksi hakeutumiselle myös uusille toimijoille.

Pykälän 3 momentissa esitellyillä avustustyypeillä on siis erilainen tarkoitus.

7 § Avustuksen enimmäismäärä ja muut ehdot

Pykälän 1 momentin mukaan liikenne- ja viestintäministeriö voi päätöksessään asettaa tarkempia ehtoja ja rajoituksia avustuksen käytölle.

Pykälän 2 momentissa esitetään, että avustusta voidaan yhdelle hakijalle myöntää enintään kaksi miljoonaa euroa vuosittain. Vaikka avustuskelpoisia nettokustannuksia olisi määrä, josta 25 prosentti tai 50 prosenttia olisi yli kaksi miljoonaa, ei kahden miljoonan tukisummaa voitaisi ylittää.

Pykälän 3 momentissa esitetään lisäksi, että yhdelle hakijalle ei voida myöntää avustusta molemmista avustustyypeistä. Näin ollen yksi hakija ei voisi hyödyntää molempia tukityyppäjä.

Lisäksi pykälän 4 momentissa rajataan pääasiassa julkisesti rahoitetut toimijat tukikelpoisten ulkopuolelle. Käytännössä momentilla rajattaisiin Yleisradio mahdollisten avustusten hakijoiden ulkopuolelle.

8 § Hakukelpoisuus

Pykälän 1 ja 2 momenteissa on määritelty hakukelpoisuuden kriteerit avustustyypeittäin. Julkisesta palveluvelvoitteesta aiheutuvia toimituskustannuksia vastaan 4 §:n 3 momentin alakohdan 1 mukaisesti avustusta hakevan tulee lähettää televisiossa uutis- ja ajankohtaisohjelmistoja keskiarvoisesti vähintään 15 tuntia viikossa nettona. Uutislähetystyksiä tulee lähettää päivässä vähintään kolme kertaa. Uutis- ja ajankohtaisohjelmistoja tulee lisäksi lähettää myös parhaaseen katseluaikaan.

Televisiolla tarkoitetaan tässä televisioverkkoa, eli viestintäverkkoa, jota käytetään pääasiassa televisio-ohjelmistojen lineaarisesti eli samanaikaisesti samanlaisena välitettävän siirtämiseen tai lähettämiseen vastaanottajille.

Tuntimäärät vastaavat pitkälti nykyistä kaupallisen television uutis- ja ajankohtaistoimintaa. Ehtojen avulla varmistettaisiin se, että uutis- ja ajankohtaistoiminnan määrä ja lähetystapa pysyisi nykyisellä tasolla. Myös komission SGEI-päätöksessä edellytetään, että palveluvelvoite ja sen parametrit ovat selkeästi määriteltyinä.

Nettotunneilla viitataan siihen, että mainoskatkoja ja muita uutis- ja ajankohtaisohjelmien keskeytyksiä ei lasketa tuntimäärään mukaan. Tuntikeskiarvolla pyritään tuomaan joustoa lähetystyksiin kausien mukaan, esimerkiksi keskikesällä lähetettävä määrä voisi olla hetkellisesti pienempi.

Kuitenkin päiväkohtaisella määrällä ja parhaalla katseluajalla pyritään varmistamaan, että uutis- ja ajankohtaisohjelmia lähetetään myös katseluaikoina, jolloin todennäköisesti tavoitetaan yleisöjä paremmin.

Asetuksen 8 §:n 2 momentissa esitetään, että toisen kohdan mukaista avustusta hakevan tulee aloittaa palveluvelvoitteen alkaessa televisiossa uutis- ja ajankohtaisohjelmistojen säännöllinen lähettäminen. Uutis- ja ajankohtaisohjelmistoja tulisi nettona lähettää vähintään 3,5 viikkotunnin keskiarvolla. Esitetty tuntikriteeri vastaisi laskennallisesti päivässä puolen tunnin lähetystä. Tätä tarkempia ehtoja ei kuitenkaan määriteltäisi, sillä tarkoituksena on tarjota kannuste toiminnan aloittamiselle tai laajentamiselle, jolloin käytännössä toiminnan minimitaso ylittävät tarkemmat parametrit jäisivät hakemuksiin. Niitä arvioitaisiin asetuksen 9 §:ssä ja 10 §:ssä määritetyllä tavalla.

Säännöllinen toiminta tulisi aloittaa viimeistään palveluvelvoitteen alkaessa. Hakijan tulisi käytännössä hakemuksessaan esitellä suunnitelmansa aloitettavan tai laajennettavan uutis- ja

ajankohtaistoiminnan tavasta. Palveluvelvoite asetettaisiin haetulle ajanjaksolle, käytännössä vähintään vuodeksi.

Keskiarvolla pyritään tuomaan joustoa samalla tavalla kuin edellä on esitelty.

9 § Avustuksen hakeminen

Asetuksen 9 § käydään läpi avustuksen hakemisen prosessi. Pykälän 1 momentin mukaan tukea haettaisiin kirjallisesti liikenne- ja -viestintäministeriöltä.

Pykälän 2 momentin mukaan hakemukset tulee toimittaa liikenne- ja viestintäministeriön kirjaamoon viimeistään ministeriön erikseen ilmoittamana päivänä. Selvitykseen tulisi liittää myös avustuksen saajan viimeksi vahvistettu tuloslaskelma ja tase.

Pykälän 3 momentin mukaan avustuksen saajan tulisi hakuvaiheessa eritellä ja erottaa toisistaan yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen eli palveluvelvoitteen mukaisen palvelun ja muiden palvelujen tuottamisesta syntyneet menot ja tulot. Vaatimus eriyttämisestä perustuu komission SGEI-päätökseen (2012/21/EU). Vaatimuksella helpotettaisiin myös hakemusten arviointia ja tukikelpoisten nettokustannusten ja avustuksen käytön arviointia.

Edellä mainittua tarkemmin hakemusprosessista ei asetuksessa säädettäisi, vaan liikenne- ja viestintäministeriö antaisi tarkempia ohjeistuksia muun muassa palveluvelvoitteesta hakuvaiheessa ja sen valmistelussa.

10 § Avustuskelpoiset kustannukset

Pykälässä esitetään hyväksyttävät avustuskelpoiset kustannukset. Pykälän 1 momentin mukaan hyväksyttävänä kustannuksina otetaan huomioon kaikki palveluvelvoitteesta aiheutuvat nettokustannukset, siten kuin asetuksen 4 §:ssä on tarkemmin säädetty. Avustusta ei voi käyttää muihin tarkoituksiin.

Hyväksyttävät nettokustannukset pohjautuvat SGEI-päätökseen (2012/21/EU). Lisäksi ensimmäisen avustusmallin osalta hyväksyttäviä kustannuksia on tarkennettu rajaamalla kustannukset toimituskustannuksiin asetuksen 4 §:n 3 momentissa.

Pykälän 2 momentissa on määritelty kohtuullisen voiton laskennan peruste. SGEI-päätöksen mukaisesti nettokustannuksiin voidaan laskea myös kohtuullinen voitto. SGEI-päätöksen 5 artiklan 5 luvun mukaan kohtuullisella voitolla tarkoitetaan sitä pääoman tuottoastetta, jota keskivertoyritys edellyttäisi harkitessaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisesta koko toimeksiannon keston ajan, ottaen huomioon riskin suuruus. Rajatun palveluvelvoitteen ja television uutis- ja ajankohtaistoiminnan rajatun markkinan vuoksi edellä mainittu keskivertoyrityksen tuottoaste olisi haasteellista laskea. SGEI-päätöksen 5 artiklan 7 luku antaa kuitenkin mahdollisuuden soveltaa tapauksesta riippumatta kohtuullisen voiton laskemiseen Euroopan komission julkaisemaa swap-korkoa lisättynä sadalla peruspisteellä²⁰.

²⁰ Sovellettavat swap-korot ja laskentakaavat: http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/swap_rates_en.html

Käytännössä swap-koron avulla laskettu kohtuullisen tuoton prosentti on nykyisillä korkotasolla hyvin pieni. Lisäksi kohtuullisen voiton määrittäminen on tarkempaa tilanteissa, joissa koko palveluvelvoitteen alainen toiminta korvataan täysimääräisesti.

11 § Hakemusten käsittely

Pykälässä käydään läpi hakemusten käsittely sekä avustushakemusten arviointi tilanteessa, jossa hakijoita on useampia eivätkä varatut määrärahat ole riittäviä avustuksen myöntämiseen useammalle hakijalle.

Pykälän 1 momentissa esitetään hakemusten arviointikriteerit, mikäli avustuskelpoisia hakijoita on useampia. Kriteereinä toimitusmomentin 1 kohdassa uutis- ja ajankohtaistoiminnan laajuus, säännöllisyys ja kattavuus tai aiottu säännöllisyys, laajuus ja kattavuus, 2 kohdassa uutis- ja ajankohtaisohjelmistojen tavoitavuus tai potentiaalinen tavoitavuus sekä 3 kohdassa palvelun tuottamisen hinta.

Käytännössä liikenne- ja viestintäministeriön arvioisi hakemukset avustuksen tarkoituksen sekä edellä esitettyjen kriteerien perusteella. Laajuudella ja säännöllisyydellä viitataan muun muassa tuntimääriin ja lähetyksentoihin sekä lähetyksaikoihin, tavoitavuudella yleisömääriin ja kohderyhmiin ja 3 kohdassa hinnan tai esitettyjen kustannusten suhteeseen toiminnan laajuuteen ja yleisömääriin.

Lisäksi momentin 4 kohdan mukaan hakemusten arvioinnissa ja päätöksiä tehdessä voidaan ottaa huomioon myös muut tukemisen tarkoituksen ja asetettavan palveluvelvoitteen täyttämisen kannalta olennaiset seikat. Näihin voi kuulua muun muassa markkinatilanne, toimijan kyky täyttää asetettava palveluvelvoite sekä avustuksen myöntämisestä aiheutuvat markkinavaikutukset.

12 § Avustuksen maksaminen

Pykälän 1 momentissa määritetään, että avustuksen saajalla tulee palveluvelvoitteen alkaessa olla tietoyhteiskuntakaaren 26 §:n mukainen ohjelmistotoimilupaperu yleisen edun televisiotoimintaan. Käytännössä avustuksen myöntöpäätös tehtäisiin ehdollisena. Avustusta saavien toimijoiden tulisi ensiksi hakea tietoyhteiskuntakaaren 29 §:n mukaisesti muutosta ohjelmistotoimilupaperu ja saada tätä kautta yleisen edun kanavan ohjelmistolupa. Tällä hetkellä yleisen edun ohjelmistoluvan haltijoita ei ole.

Pykälän 2 momentissa esitetään, että avustus maksettaisiin vuosittain toteutuneita kustannuksia vastaan. Avustuksen saajan tulisi siis vuosittain toimittaa avustuskelpoisista kustannuksista selvitys. Liikenne- ja viestintäministeriö tekisi maksuspäätöksen.

Pykälän 3 momentissa todetaan, että avustus maksetaan valtion talousarviossa tarkoitukseen varatuista määrärahoista, eli talousarviomomenteilta 31.40.44 ja 31.40.45.

13 § Selvitys avustuksen käytöstä

Avustuksen saajan tulee 13 §:n ensimmäisen momentin mukaan toimittaa liikenne- ja viestintäministeriölle vuosittain selvitys avustuksen käytöstä. Selvitys on tarpeellinen avustuksen käytön valvonnassa sekä maksuspäätösten tekemisessä. Selvitykseen tulisi lisäksi liittää avustuksen saajan viimeksi vahvistettu tuloslaskelma ja tase. Tällä halutaan niin ikään helpottaa avustuksen käytön valvontaa.

Pykälän 2 momentissa esitetään SGEI-päätöksen vaatimus yleishyödyllisten taloudellisten palvelujen ja muiden palvelujen tuottamisesta syntyneiden menojen ja tulojen erottelu kirjanpidossa. Käytännössä avustuksen saajan tulee erottaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden nettokustannukset omaan kirjanpitoon.

14 § Voimaantulo

Asetuksen 14 § on voimaantulosäännös. Asetus tulisi voimaan xx.xx
Asetuksen voimassaoloaika on määräaikainen. Asetus olisi voimassa 31.12.2019 saakka.
Avustusten myöntöpäätökset tulisi tehdä ennen edellä mainittua päivämäärää.