

Henri Hassi

**YLEISRADIOTOIMINNAN MODERNIT RAJAT
DIGITALISOITUVASSA EUROOPAN UNIONISSA**

Pro gradu -tutkielma

Laatija: Henri Hassi

Lapin yliopisto

Oikeustieteiden tiedekunta

Ohjaaja: Tomi Tuominen

Kevät 2022

18.5.2022

Lapin yliopisto

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Yleisradiotoiminnan modernit rajat digitalisoituvassa Euroopan unionissa

Tekijä: Henri Hassi

Koulutusohjelma/oppiaine: Oikeustiede

Työn laji: Pro gradu -tutkielma/Maisteritutkielma

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: xi + 72

Vuosi: 2022

Tiivistelmä:

Tutkielmassa paneudutaan Euroopan unionin valtioneuvoston sääntelyyn yleisradiotoiminnan kontekstissa. Tutkimuksen tarkoituksena on vastata kysymykseen: *Miten yleisradiotoiminnan rajat muodostuvat digitalisoituvassa Euroopan unionissa ja mitkä nämä rajat ovat?* Unionin valtioneuvoston sääntelyn tarkoituksena on toimivan kilpailun mahdollistaminen sisämarkkinoilla. Lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden myöntämiä tukia pidetään kiellettyinä. Poikkeuksen tästä pääsäännöstä luovat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut eli SGEI-palvelut tai yleishyödylliset palvelut. Jäsenvaltioiden järjestämä yleisradiotoiminta kuuluu tämän poikkeuksen piiriin.

Yleisradiotoiminnan juuret eurooppalaisessa yhteiskuntarakenteessa ovat mahdollistaneet sen erityisen aseman unionin oikeudessa. Erityisen merkittävänä voidaan pitää vuoden 1997 Amsterdamin sopimukseen liitettyä pöytäkirjaa 29 jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta (*Amsterdamin pöytäkirja*). Lisäksi Euroopan unionin komissio on antanut vuosina 2001 ja 2009 valtioneuvoston sääntöjen soveltamista julkiseen yleisradiotoimintaan koskevat tiedonannot (*vuoden 2001 ja 2009 yleisradiotiedonannot*). Nämä EU-oikeudelliset instrumentit luovat lähtökohdan yleisradiotoiminnan valtioneuvoston sääntelylliseen tulkintaan. Samalla myös Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) valtioneuvoston artikloilla 106–108 on huomattava merkitys yleisradiotoimintaan liittyvissä asioissa.

Tutkimuksessa ilmenee, että Amsterdamin pöytäkirjan mukaisella toimivaltaajaolla jäsenvaltioiden ja komission välillä on suuri merkitys arvioitaessa yleisradiotoiminnan rajoja. Yleisradiotoiminnan määrittely on jätetty jäsenvaltioiden laajan toimivallan alle. Komission tehtävä on puolestaan valvoa, etteivät jäsenvaltiot tee toimivaltaylityksiä tai ilmeisiä virheitä yleisradiotoimintansa määrittelyssä. Lisäksi komissiolle tehtävillä valtioneuvoston artikloilla on ollut merkitystä sallittavien ja kiellettyjen palveluiden määrittelyssä.

Tutkimuksen pohjalta yleisradiotoiminnan rajat muodostuvat kahdella yhteen punoutuvalla tavalla. Ensinnäkin yleisradiotoiminnan rajat voidaan pyrkiä hahmottamaan Euroopan unionin sääntelyn kautta. Toiseksi rajat voidaan määrittellä yleisradiotoimintaan liittyvän toimivaltaajan kautta. Yleisradiotoiminnan rajoja määriteltäessä hahmottuu myös konkreettisia rajoja yleisradiotoiminnalle. Yleisradiotoiminnan voidaankin tutkimuksen perusteella katsoa konkretisoituvan yleishyödylliseksi, teknologianeutraaleiksi ja audiovisuaalisiksi palveluiksi sekä näiden kanssa läheisessä yhteydessä oleviksi palveluiksi. Siten esimerkiksi digitaalisesti tarjottuja suoratoistopalveluita voidaan tietyissä rajoissa pitää yleisradiotoiminnan palveluina.

Avainsanat: Valtiontuki, Yleisradio, SGEI-palvelu, Euroopan unioni, Amsterdamin pöytäkirja

___ Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän/tekijöiden omia henkilötietoja.

Sisällys

Lähteet.....	iii
Kirjallisuus.....	iii
Virallislähteet.....	vi
Hallituksen esitykset.....	vi
Euroopan unioni.....	vi
Euroopan unionin komissio.....	vii
Oikeuskäytäntö.....	viii
Euroopan unionin tuomioistuin.....	viii
Euroopan unionin yleinen tuomioistuin.....	ix
Muut lähteet.....	ix
Verkkolähteet.....	x
Lyhenteet.....	xi
1. Johdanto.....	1
1.1 Tutkimuskysymys ja metodi.....	3
1.2 Tutkielman rajaukset ja rakenne.....	6
2. Valtiontukisääntelyn perusteet.....	8
2.1 Miksi valtiontukisääntelyä on?.....	8
2.2 Valtiontukisääntelyn luonteesta.....	10
2.3 Valtiontukisääntelyn perusta.....	13
2.4 Valtiontukien valvonta ja valtiontukikantelut.....	16
3. SGEI-palvelut.....	20
3.1 Ferring-, Altmark- ja BUPA-ratkaisut.....	22
3.2 SEUT 106(2) artikla ja SGEI-palvelut.....	25
3.3 Yleishyödyllisille palveluille suunnatun tuen sallittavuuden tulkinta.....	28
4. Yleisradiotoiminta Euroopassa.....	30
4.1 Juuret.....	30
4.2 Yleisradiotoimintaa avoimilla markkinoilla.....	32
5. Yleisradiotoiminta SGEI-palveluna.....	33
5.1 Amsterdamin pöytäkirja.....	35
5.2 Vuoden 2001 yleisradiotiedonanto.....	38
5.2.1 Komission valtiontukikäytäntöä 2000-luvulla.....	40
5.2.2 Altmark-kriteerien soveltuminen yleisradiotoimintaan: Viasat Broadcasting vastaan komissio.....	46
5.3 Vuoden 2009 yleisradiotiedonanto.....	48
5.3.1 Uudet merkittävät audiovisuaaliset palvelut ja ennakoarviointimenettely.....	51
5.3.2 Komission valtiontukiakäytäntöä vuoden 2009 yleisradiotiedonannon jälkeen.....	54
6. Johtopäätöksiä.....	61

6.1 Rajojen muodostuminen sääntelykehyksen kautta.....	62
6.2 Rajojen muodostuminen toimivallanjaottelun kautta.....	64
6.3 Konkreettisten rajausten mukainen rajojen määrittely.....	66
6.4 De lege ferenda, jatkotutkimus ja muut havainnot.....	69

Lähteet

Kirjallisuus

Aalto-Setälä, Ilkka – Aine, Antti – Lehto, Petri – Piekkala, Henriikka – Stenborg, Markku – Virtanen, Pertti: *Kilpailunrajoitukset: Lainsäädäntö käytännössä*. Helsinki 2016.

Alkio, Mikko – Hyvärinen, Olli: *Valtiontuet*. 2016 Helsinki.

Biermeyer, Thomas: CASE NOTES Services of General Economic Interest and the state aid paradox in BUPA. Julkaisussa *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 16, Issue 4 (2009), s. 507–517.

Biggam, Ross: Ex Ante Regulations, the EU and its Member States. Back to Brussels? Julkaisussa *Exporting the Public Value Test, The Regulation of Public Broadcasters' New Media Services Across Europe* (toim. Karen Donders and Hallvard Moe), s. 39–48. Nordicom 2011.

Bruzzo, Ginevra – Broccaccio, Marco: Infrastructures and SGEI: the scope of State aid control and its impact on national policies. Julkaisussa *EU State Aid Law: Emerging Trends at the National and EU Level*, Edward Elgar Publishing Limited 2020.

Buts, Caroline – Langenus, Mychal – Donder, Karen: Is There a Role for Economic Analysis When Deciding on State Aid to Public Broadcasters? Julkaisussa *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, Vol. 2017, Issue 4 (2017), s. 537–558.

Cooter, Robert – Ulen, Thomas; *Law and economics*. Pearson 2014.

Cyndecka, Malgoezata Agnieszka: The Applicability and Application of the Market Economy Investor Principle. Julkaisussa *European State Aid Law Quarterly (ESTAL)*, Vol. 2016, Issue 3 (2016), s. 381–399.

De Secco, Francesco: *State aid and European economic constitution*. Bloomsbury Publishing Plc 2013.

Donders, Karen: The Public Value Test. A Reasoned Response or Panic Reaction? Julkaisussa *Exporting the Public Value Test, The Regulation of Public Broadcasters' New Media Services Across Europe* (toim. Karen Donders and Hallvard Moe), s. 29–38. Nordicom 2011.

Donders, Karen – Van Rompuy, Ben: Competition Law, Sports, and Public Service Broadcasting: The Legal Complexity and Political Sensitivity of Measuring Market Distortion and Public Value. *Julkaisussa Journal of Media Law*, Vol. 4, Issue 2 (2012), s. 213–228.

Donders, Karen: State Aid to Public Service Media: European Commission Decisional Practice Before and After the 2009 Broadcasting Communication: *Julkaisussa European State Aid Law Quarterly* 2015(1), s. 68–87.

Dörr, Renate: The ZDF Three-step Test. A Dynamic Tool of Governance. *Julkaisussa Exporting the Public Value Test, The Regulation of Public Broadcasters' New Media Services Across Europe* (toim. Karen Donders and Hallvard Moe), s. 69–82. Nordicom 2011.

Friederiszick, Hans w. – Röller, Lars-Hendrik: Using Economic Analysis to Assess R&D&I State Aid Measures. *Julkaisussa European State Aid Law Quarterly*, Vol. 2007, Issue 4 2007, s. 592–604.

Friederiszick, Hans W. – Röller, Lars-Hendrik – Verouden, Vincent: European State Aid Control: an economic framework. *Julkaisussa Handbook of Antitrust Economics*. MIT Press 2007.

Grespan, Davide: A Busy Year for State Aid Control in the Field of Public Service Broadcasting. *Julkaisussa European State Aid Law Quarterly*, Vol. 2010, Issue 1 (2010), s. 79–98.

Hancher, Leigh: Towards an Economic Analysis of State Aids. *Julkaisussa European State Aid Law Quarterly*, Vol. 2005, Issue 3 (2005), s.425–432.

Heimler, Alberto: State aid control: recent developments and some remaining challenges. *Julkaisussa EU State Aid Law: Emerging Trends at the National and EU Level*, Edward Elgar Publishing Limited 2020.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. *Yleisen oikeustieteen julkaisuja* 17. Helsinki 2011.

Ionescu, Romeo Victor – Zlati, Monica Laura – Antohi, Valentin Marian – Vîrlănuță, Florina Oana – Stanciu Silviu: Quantifying the Digitalisation Impact on the EU Economy. *Julkaisussa Amfiteatru Economic Journal* Volume XXIV 2/2022 No. 59, s. 61–76.

Jenny, Frédéric Yves: Competition and State Aid Policy in the European Community. Julkaisussa *Fordham International Law Journal*, Vol. 18, Issue 2 (1994), s. 525–554.

Kleiner, Thibaut: Modernization of State Aid Policy. Julkaisussa *Research Handbook on European State Aid Law* (toim. Szyszczak, Erika). Edward Elgar Publishing Limited 2011.

Kolehmainen, Antti: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Julkaisussa *Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta* (toim. Miettinen, Tarmo). Helsinki 2016.

Kuoppamäki, Petri: Uusi kilpailuoikeus. Helsinki 2018.

Matos, Nuno Albuquerque: The Role of the BUPA judgement in the Legal Framework for Services of General Economic Interest. Julkaisussa *Tulburg Law Review* 16 (2007), s. 83–04.

Mortensen, Frands: Altmark, Article 86(2) and Public Service Broadcasting. Julkaisussa *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 2008, Issue 2 (2008), s. 239–249.

Määttä, Kalle: Oikeustaloustieteen perusteet. Helsinki 2006.

Oinonen, Mika: EU:n ja Suomen kilpailuvalvonta. Helsinki 2016.

Parikka, Julius – Siikavirta, Kristian: EU:n valtiontukisäännöt. Helsinki 2010.

Picard, Robert: The Price of Plurality: Choice, Diversity and Broadcasting Institutions in the Digital Age. Rauters Institute for the Study of Journalism 2008.

Raitio, Juha – Tuominen, Tomi: Euroopan unionin oikeus. Helsinki 2020.

Raitio, Juha: Euroopan unionin oikeus. Helsinki 2016.

Raitio, Juha – Miettinen, Samuli Markus: Valtiontuet ja SGEI-palvelut. Helsinki 2021

Repa, Lukas – Tosics, Nóra: Commission and Germany agree on better control for the use of State aid in the broadcasting sector. Julkaisussa *Competition Policy Newsletter* 1–2009 (2009), s. 97–99.

Rodríguez-Gastro, Marta – Campos Feire, Francisco: The Ex Ante Test as a Sign of the Evolution of the European Commission Decision Making in the Field of Public Service Media. Julkaisussa *Information Technology and Systems - Proceedings of ICITS 2019*, s. 909–918. Springer 2019.

Sinnaeve, Adinda: The Report and Communication on Services of General Economic Interest: Stocktaking and Outlook for Reform. Julkaisussa *European State Aid Law Quarterly*, Vol. 2011, Issue 2 (2011), s. 211–224.

Tarhonen, Laura: Julkisen palvelun yleisradiotoiminta Suomessa – Palveluiden ja toimintojen ennakoarvioinneilla kohti tulevaisuuden haasteita. Julkaisussa *Sananvapaus puntarissa: Viestintäoikeuden vuosikirja 2013* (toim. Päivi Tiilikka), s. 87–137.

Vuottilainen, Tomi: Julkisuus ja henkilötietojen suoja oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Julkaisussa *Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta* (toim. Miettinen, Tarmo). Helsinki 2016.

Waidemann, Verena: Public Service Broadcasting, State Aid, and the Internet: Emerging EU Law, Julkaisussa *European State Aid Law Quarterly*, 2004(4), s. 595-604.

Zeno-Zencovich, Vincenzo: Does Public Service Broadcasting Make Sense in the Internet Age? Julkaisussa (2012) 4(2) *Journal of Media Law*, s. 229–236.

Virallislähteet

Hallituksen esitykset

HE 250/2020 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle Yleisradio Oy:stä annetun lain 7 §:n muuttamisesta.

Euroopan unioni

Amsterdamin sopimus: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, Euroopan yhteisöjen perustamissopimusten ja niihin liittyvien tiettyjen asiakirjojen muuttamisesta - Euroopan yhteisön perustamissopimukseen liitetyt pöytäkirjat - Pöytäkirja jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta (EUVL C 340, 11997D/PRO/09).

Euroopan unionin komissio

Commission decision of 22 May 2002 No SA.12997 (N631/2001) – BBC license fee (C(2002)1886fin).

Commission decision of 1 October 2003 No N 37/2003 – United Kingdom BBC Digital Curriculum (C(2003)3371fin).

Commission decision of 27.11.2008 No SA.19024 (E4/2005) State aid financing of RTE and TNAG (TG4) (C(2008)723 final).

Commission decision of 28 October 2009, No E2/2008 – Financing of the Austrian public service broadcaster ORF (C (2009) K(2009)8113).

Commission decision of 24 August 2007 No SA.18957 (E3/2005) – Aid to the German public broadcasters (2007/C 185/01).

Commission decision of 7 May 2014, No SA.32635 (2012/E) – Financing of the Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) (C(2014) 2634 final).

Commission decision of 27 October 2011 No SA.33201 (2011/N) – Denmark Support for public service radio programmes (C(2011)7842 final).

Commission decision of 11 July 2017 No SA.39346 (2014/FC) – Ireland Implementation of Commission Decision in case E 4/2005 - State financing of Radio Teilifís Éireann (RTÉ) and Teilifís na Gaeilge (TG4) (C(2017) 5024 final).

Komission päätös, annettu 19 päivänä toukokuuta 2004, Tanskan toimenpiteistä TV2/Danmark in hyväksi (K(2004) 1814 (2006/217/EY)).

Komission päätös, annettu 20 päivänä huhtikuuta 2011, valtiontuesta C 19/09 (ex N 64/09), jonka Tanska aikoo toteuttaa TV2 Danmark A/S:n rakenneuudistuksen hyväksi ((K(2011) 2614) (2012/109/EU)).

Komission mietintö: Valtiontuen toimintasuunnitelma, Valtiontukien vähentäminen ja tarkempi kohdentaminen: suunnitelma valtiontuen uudistamiseksi vuosina 2005–2009 (KOM(2005) 107 lopullinen).

Komission tiedonanto: EU:n Valtiontuki uudistus (COM(2012) 209 final).

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 ((K(2011) 9380) (2012/21/EU))

Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01).

Komission tiedonanto Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti) (2012/C 8/02).

Komission tiedonanto Julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat Euroopan unionin puitteet (2012/C 8/03).

Komission tiedonanto Yleishyödylliset palvelut Euroopassa (KOM(2000) 580 lopullinen).

Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (2001/C 320/04).

Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan (2009/C 257/01).

Oikeuskäytäntö

Euroopan unionin tuomioistuin

Asia C-225/91 Matra SA vastaan Euroopan yhteisöjen komissio, ECLI:EU:C:1993:239

Asia C-53/00 Ferring SA vastaan Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), ECLI:EU:C:2001:627.

Asia C-280/00 Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg vastaan Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH ja Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht, ECLI:EU:C:2003:415.

Asia C-345/02 Pearle BV, Hans Prijs Optiek Franchise BV ja Rinck Opticiens BV vastaan Hoofdbedrijfschap Ambachten, ECLI:EU:C:2004:448.

Asia C-660/15 P Viasat Broadcasting UK vastaan komissio, ECLI:EU:C:2017:178.

Asia 735/79 Philip Morris Holland BV vastaan Euroopan yhteisöjen komissio, ECLI:EU:C:1980:209.

Euroopan unionin yleinen tuomioistuin

Asia T-49/93 Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) vastaan Euroopan yhteisöjen komissio, ECLI:EU:T:1995:166.

Asia T-95/96 Gestevisión Telecinco SA vastaan Euroopan komissio, ECLI:EU:T:1998:206.

Asia T-17/96 Television française 1 SA vastaan Euroopan komissio, ECLI:EU:T:1999:119

Asia T-289/03 BUPA ym vastaan Euroopan komissio, ECLI:EU:T:2008:29.

Asia T-442/03 Sociedade Independente de Comunicação SA vastaan Euroopan komissio, ECLI:EU:T:2000:123

Asia T-125/12 Viasat Broadcasting UK Ltd vastaan Euroopan komissio, ECLI:EU:T:2015:687.

Yhdistetyt asiat T-309/04, T-317/04, T-329/04 ja T-336/04 TV 2/Danmark A/S vastaan Euroopan Komissio, ECLI:EU:T:2008:457.

Muut lähteet

Association of the State Media Authorities for Broadcasting in Germany: Interstate Treaty on Broadcasting and Telemedia (Interstate Broadcasting Treaty) in the version of the 13th Amendment to the Interstate Broadcasting Treaties Entry into force: 1 April 2010.

Die Medienanstalten: Interstate Media Treaty (Medienstaatsvertrag) from 14 / 28 April 2020 in force since 7 November 2020 Non-official translation.

Media Division Directorate General of Human Rights Council of Europe: Public service media in the information society. Report prepared for the Council of Europe's Group of Specialists on Public Service Broadcasting in the Information Society (MC-S-PSB) by Christian S. Nissen. 2006.

Case SA.62830 – State aid to public service broadcaster YLE for VOD and online learning services - Response of Sanoma Media Finland Oy to the Reply of the Finnish competent authorities to the Commission's request for information of 30 April, dated 21

June 2021 and to the second Reply of Finnish competent authorities, dated 30 September 2021 Part I.

Case SA.62830 – State aid to public service broadcaster YLE for VOD and online learning services – Response of Sanoma Media Finland Oy to the Reply of the Finnish competent authorities to the Commission’s request for information of 30 April, dated 21 June 2021 and to the second Reply of Finnish competent authorities, dated 30 September 2021 Part II.

Case SA.62830 – State aid to public service broadcaster YLE for VOD and online learning services – Reply of the Finnish competent authorities to the Commission’s request for information of 30 April 2021, S.62830 State aid to public service broadcaster YLE for VOD and online learning services – FI.

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

Verkkolähteet

European Commission’s State Aid Scoreboard 2020. Julkaistu 14.6.2021. Saatavilla osoitteesta https://ec.europa.eu/competition-policy/state-aid/scoreboard_fi (viitattu 23.10.2021).

Competition Policy. Saatavilla osoitteesta https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp_result&policy_area_id=1,2,3 (viitattu 5.5.2022).

Lyhenteet

BAI	Broadcasting Authority of Ireland
EU	Euroopan Unioni
HE	Hallituksen esitys
ORF	Österreichischer Rundfunk
PSM	Public service media
PSB	Public service broadcasting
RTBF	Radio-Télévision belge de la Communauté française
RTÉ	Radio Teilifís Éireann
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SMF	Sanoma Media Finland Oy
TG4	Teilifís na Gaeilge
YLE	Yleisradio Oy

1. Johdanto

Valtiontukien käsitettä ei voi pitää yksiselitteisenä. Lähtökohta valtiontukiasioiden tulkintaan on Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 107(1) artikla. Säännöksen mukaan valtiontukena on pidettävä jäsenvaltion myöntämää taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnettyä tukea, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, siltä osin kuin tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Lähtökohta valtion myöntämälle tuelle on siten kielteinen.¹

Samalla kuitenkin on kiistatonta, että unionin jäsenvaltiot tukevat sen alueelle toimivia yrityksiä erilaisin keinoin, myös rahallisesti. Tukia myönnetään esimerkiksi erilaisille sosiaali- ja terveyspalveluille, valtion liikennepalveluille ja aloittavien yritysten tukemiseen. Myös valtionmedian toimivia yleisradioyhtiöitä tuetaan jäsenvaltiokohtaisesti eri tavoin. SEUT 107(1) sisältääkin siis asiaa lähemmin tutkimatta lukuisia poikkeuksia. Useat näistä poikkeuksista kuuluvat SEUT 106(2) artiklan alaisiin yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviin palveluihin.²

Media on käsitteenä monialainen ja usean eri tuotannonalan ja toimijan sisältämä kokonaisuus. Media-alan merkitys yhteiskunnallisten uutisten julkaisijana, viihteen tarjoajana ja kulttuurin edistäjänä on alati kasvavassa roolissa erilaisten alustojen ja digitalisaation monipuolistaessa mediakenttää. Tämä on nähtävissä myös Euroopan unionin (EU) alueella. Useilla EU:n jäsenvaltioilla on myös oma mediayhtiö, yleisradio, jota jäsenvaltiot tavallisesti itse rahoittavat myöntämällä yhtiöille tarvittavat taloudelliset resurssit yleisradiotoimintaa varten valtion varoista. Yleisradioyhtiöitä voidaanakin pitää useissa EU:n jäsenvaltioissa merkittävinä mediatoimijoina.³

Tämän tutkimuksen konteksti on sidottu erityisesti yleisradiotoimintaan ja sen rahoitukseen. Yleisradiotoiminnalla ollut pitkät perinteet Euroopassa aina yleisradioyhtiöiden monopoliasemasta markkinoiden avautumiseen 1970- ja 1980-luvulla.⁴ Yleisradioiden asema on myös vahvistettu EU:ssa vuoden 1997 Amsterdamin sopimukseen liitettyllä pöytäkirjalla 29 jäsenvaltioiden julkisen palvelun

¹ Alkio-Hyvärinen 2016, s. 43–45.

² Raitio-Miettinen 2021, s. 137.

³ Public service media in the information society 2006, s. 5–6.

⁴ Ks. Donders 2015, 70–72.

yleisradiotoiminnasta (jatkossa *Amsterdamin pöytäkirja*) ja yleisradiotoiminnan rahoittamisen on katsottu olevan tietyissä rajoissa sallittua yleishyödyllisenä palveluna.⁵

Mediasektori on ollut laajan muutoksen kohteena viimeisen kahden vuosikymmenen aikana. Erityisesti teknologian nopea kehittyminen ja digitalisaatio ovat luoneet mediayhtiöille painetta kehittää uusia palvelumalleja perinteisten lähetystoimintojen – radion ja television – lisäksi. Esimerkiksi erilaiset sarjojen ja elokuvien suoratoisto- eli video-on-demand-palvelut (VOD-palvelut) ja uusinta- eli catch-up-palvelut ovat nostaneet päätään tarjoten audiovisuaalisten palveluiden tarjonnan räjähdysmäisen monipuolistumisen.

Digitalisaatio ilmiönä ei sinänsä ole millään tavalla erityisesti media- ja lähetystoimintaa koskeva ilmiö. Se pikemminkin lävistää kaikkia Euroopan unionin eri oikeudenaloja, politiikoita ja eri teollisuuden sektoreita. ”Digiloikan” merkitys on nähty Euroopan unionissa erityisesti suurena kestäväen kehityksen ja talouden mahdollistajana ja monipuolistajana. Euroopan komission julkaisemassa EU:n digitaalistrategiassa on asetettu tavoitteeksi luoda digitaalinen Eurooppa. Tämän digitaalisen Euroopan tarkoituksena ja tavoitteena on kehittää ja mahdollistaa digitaalisten palveluiden käyttö sisämarkkinoilla. Samalla unionin pyrkimys on edelleen toteuttaa toimivaa ja reilua kilpailua sekä kauppaa samalla huomioiden digikehitys ja sen mahdollisuudet. Edelleen unionin tarkoituksena on mahdollistaa avoimen, demokraattisen ja kestäväen digiyhteiskunnan toteutuminen Euroopan unionin alueella.⁶

Yleisradiotoiminnan EU-oikeudellinen pohja on johdettavissa edellä mainitusta Amsterdamin pöytäkirjasta. Tämä instrumentti luo mandaatin, johon jäsenvaltioiden järjestämä yleisradiotoiminta perustuu eurooppaoikeuden kontekstissa. Samalla Amsterdamin pöytäkirja on annettu aikana, jolloin yleisradiotoiminta ja laajemmin lähetystoiminta on pitkälti nähty ainoastaan perinteisten radio- ja televisiolähetysten tarjoamisena.

Ei olekaan yllättävää, että digitalisaation ja yleisen markkinakehityksen myötä myös yleisradiotoiminnan palvelut ovat ajan myötä kehittyneet näitä perinteisiä lähetysmuotoja laajemmalle. Tämä on huomioitu myös englanninkielisessä oikeuskirjallisuudessa. Perinteisestä ja juuri lähetystoimintaa heijastavasta termistä

⁵ Ks. Amsterdamin sopimukseen liitetty pöytäkirja 29 jäsenvaltioiden julkisen palvelun yleisradiotoiminnasta.

⁶ Ionescu ym. 2022, s. 62 sekä Commission Communications: Shaping Europe’s Digital future 2020.

public service broadcasting (PSB) on osin luovuttu ja se on korvattu laajemmalla termillä *public service media* (PSM).⁷⁸ Se, voidaanko tätä termimuutosta perustella pelkällä alan kokonaisvaltaisella kehityksellä, on kuitenkin vielä kyseenalainen yleisradiotoiminnan rajojen ollessa epäselvät.

Digitalisaatio ja markkinakehitys ovat myös aktivoineet yksityisiä mediatoimijoita miettimään yleisradiotoiminnan rajoja. Yleisradioiden levittäytyessä uusille alustoilla ja toiminnanaloille ne asettavat paineita yksityisille mediayhtiöille, jotka joutuvat kilpailemaan valtionrahoitteisia toimijoita vastaan. Tämä on johtanut yleisradiotoimijoiden rahoituksen ja palvelumallien haastamiseen Euroopan unionin komission valtiontukivalvonnassa. Myös esimerkiksi Suomen yleisradiotoimijaa Yleisradio Oy:tä (YLE) kohtaan on tehty viime vuosina valtiontukikanteluita Euroopan komissiolle liittyen YLE:n palveluiden monipuolistumiseen. Kantavana teemana näissä kanteluissa on ollut YLE:n levittäytyminen uusille palvelusektoreille aiheuttaen vääristymiä markkinoilla.⁹ Tätä kirjoittaessa Sanoma Media Finland Oy:n (SMF) tekemää kantelua käsitellään parhaillaan komissiossa.¹⁰

Aihe onkin tästä syystä ajankohtainen. Yleisradiotoimintaa on aikaisemmin tutkittu pitkälti vain jäsenvaltioiden ja komission välisen vastakkainasettelun kautta. Yleinen lähtökohta on ollut jäsenvaltioiden yleisradioautonomia ja komission pyrkimykset kaventaa tätä autonomiaa.¹¹ Tämän tutkimuksen tarkoituksena on kuitenkin tutkia yleisradiotoimintaa syvemmällä tasolla tarkastelemalla myös itse yleisradiotoimintaa ja sen moderneja rajoja.

1.1 Tutkimuskysymys ja metodi

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on selvittää, miten Euroopan unionin jäsenvaltiot ja sen eri toimielimet – erityisesti komissio ja unionin tuomioistuimet – ovat tulkinneet yleisradioiden toiminnan laajentumista uusien palvelujen kautta uusille mediasektoreille

⁷ Ks. esim. Buts ym. 2017 ja Donders 2015 .

⁸ Termejä *public service broadcasting* ja *public service media* tullaan pitämään tämän tutkielman kontekstissa synonyymeinä toisilleen ja yleisradiotoiminnalle ellei toisin mainita.

⁹ <https://www.medialiitto.fi/wp-content/uploads/2020/09/KAANNOS-Liite-4-Oikeudellinen-arvio-sisamarkkinoille-soveltumattomasta-valtiontuesta-ID-576907.pdf>, ja <https://www.lvm.fi/-/suomi-vastasi-eu-komissiolle-sanoman-ylea-koskevaan-kanteluun-1400054>

¹⁰ Ks. Case SA.62830 – State aid to public service broadcaster YLE for VOD and online learning services.

¹¹ Ks. esim. Donders 2015, Mortensen 2008, Buts ym. 2017 ja Repa–Tosics 2009.

ja tällaisten uusien palveluiden sallittavuutta. Samalla tutkin sitä, mitä voidaan pitää uutena palveluna suhteessa perinteiseen lähetystoimintaan. Tästä syystä lähestyn aihetta seuraavan kaksiosaisen tutkimuskysymyksen kautta: *Miten yleisradiotoiminnan rajat muodostuvat digitalisoituvassa Euroopan unionissa ja mitkä nämä rajat ovat?*

Yleisradiotoiminnan rajojen muodostumista tulee tällöin tarkastella ensin relevantin sääntelyn sekä jäsenvaltioiden ja unionin toimielinten välisen toimivaltajaon kautta. Tämän avulla pyritään selvittämään miten yleisradiotoiminnan rajat muodostuvat. Kun yleisradiotoiminnan rajojen muodostumista on tarkasteltu relevantin sääntelyn ja toimivaltajaon kautta, voidaan havaita myös yleisradiotoimintaa koskevia konkreettisia rajoja. Nämä rajat muodostuvat tällöin etenkin yleisradiotoiminnan palveluiden sallittavuuden kautta. Palvelut, joita voidaan sallittuna, ovat osa yleisradiotoimintaa. Vastaavasti palvelut, joita ei voida pitää sallittuina yleisradiotoiminnan alla, jäävät yleisradiotoiminnan rajojen ulkopuolelle.

Tutkimuskysymystä tullaan pitkälti tarkastelemaan lainopillisen eli oikeusdogmaattisen metodin kautta. Lainoppi nähdään tavallisesti aineellisoikeudelliseen tulkintaan ja systematisointiin keskittyvänä tulkintatieteenä. Sen tarkoituksena on avata oikeudellisten normien merkitystä ja tuottaa niistä perusteltuja tulkinta-, systematisointi- ja punnintakannanottoja. Tähän tulokseen päästään käyttämällä erilaisia oikeudellisia tulkintametoodeja.¹² Lainoppi tutkii näin ollen sitä, mikä on voimassa olevaa oikeutta. Toisaalta se tarkastelee sitä, mikä merkitys on voimassa olevalla lainsäädännöllä ja muilla oikeuslähteillä. Näitä muita oikeuslähteitä ovat esimerkiksi lainvalmisteluasiakirjat ja oikeuskäytäntö.¹³

Tässä tutkimuksessa merkityksellisimmät oikeuslähteet ovat Euroopan unionin perussopimusten valtioneuvoston säätelyn artiklat, Amsterdamin pöytäkirja ja näitä täydentävät muut unionin sääntelyinstrumentit ja ohjeet. Näiden ohella merkityksellisiä oikeuslähteitä ovat unionin tuomioistuinten oikeuskäytäntö ja unionin komission valtioneuvoston antamat päätökset. Lainopin avulla näistä oikeuslähteistä on tarkoitus saada aikaan tulkintakannanotto yleisradiotoiminnan rajoista ja niiden muodostumisesta sekä systematisoida näitä rajoja selkeämmin osaksi eurooppaoikeudellista valtioneuvoston säätelyä. Lainopillinen metodi on näistä syistä perusteltu tapa lähestyä tutkimuskysymystä.

¹² Hirvonen 2011, s. 36–40 ja Kolehmainen 2016, s. 107.

¹³ Hirvonen 2011, s. 23.

Tutkimuksen kohteena on voimassa olevien eurooppaoikeudellisten valtioneukisäännösten tutkiminen ja sen systeeminen *de lege lata*- tulkinta. Tämä ohella tutkimus sisältää siinä havaittujen oikeudellisten aukkojen ja puutteellisuuksien perusteella tehtyjä *de lege ferenda* -havaintoja ja uudistamishdotuksia voimassa olevaan sääntelyyn.¹⁴ Tämä on luonnollista, sillä tutkimuksessa on tarkoitus tehdä kannanotto voimassa olevaan yleisradiotoimintaa koskevan sääntelyn mielekkyydestä. Tällöin on vääjäämätöntä, että tutkimus ja relevantti aineisto synnyttää aiheita koskevia tutkimustuloksia, havaintoja ja kehitysehdotuksia.

Tutkimusta on usein vaikea ja ehkä jopa mahdotonta säilyttää puhtaan oikeusdogmaattisena. Oikeus ei synny tyhjiössä vaan se ja oikeustiede saa jatkuvasti vaikutteita ympäristösään.¹⁵ Tämä on havaittavissa myös valtioneukisääntelyssä, joka sisältää paljon taloustieteellisiä perusteita sen tarkoituksen ollessa markkinoiden toimivuuden toteutuminen. Samalla yleisradiotoiminnan historiallinen tausta, asema ja merkitys heijastuu sitä koskevaan oikeudelliseen keskusteluun. Tutkimus ottaa siis lainopin ohella vaikutteita oikeuden monitieteistä, joissa tarkoituksena on hyödyntää taustalla vaikuttavien tieteiden traditioita.¹⁶ Tämä on perusteltua, sillä tutkimuksen kohdetta, valtioneukisääntelyä yleisradiotoiminnan kontekstissa, on vaikea hahmottaa ilman laajempaa historiallista ja taloustieteellistä tarkastelua.

Taloustieteellisillä argumenteilla on huomattu olevan kasvava merkitys valtioneukien myöntämisen takana oikeudellisten argumenttien rinnalla. Tämä on myös jossain määrin tunnustettu unionin tasolla vuonna 2012 julkaistussa komission valtioneukiuudistuksessa, jossa on esimerkiksi huomioitu myönnettyjen tukien jälkivalvonta tapana tarkkailla tuen vaikutusta markkinoihin.¹⁷ Oikeustaloustieteellisen tutkimusmetodin tarpeellisuuden voidaan myös katsoa valtioneukitutkimuksessa johtuvan ensinnäkin sen talouspoliittisesta luonteesta. Taloudelliset argumentit selkeyttävät valtioneukien myöntämisen ja vastaavasti niiden myöntämättä jättämisen perusteita. Lisäksi useita taloustieteellisiä testejä hyödynnetään tutkittaessa tukien markkinoille soveltuvuutta.¹⁸

¹⁴ Kolehmainen 2016, s. 107.

¹⁵ Vuotilainen 2016, s. 78.

¹⁶ Hirvonen 2011, s. 54–55.

¹⁷ Ks. laajemmin Komission valtioneukiuudistus 2012.

¹⁸ Buts ym. 2017, s. 538.

Oikeustaloustiede on tapana jakaa monella eri tapaa. Positiivinen oikeustaloustieteellinen tutkimus pyrkii vastaamaan kysymykseen ”*miksi oikeudentila on sanotun mukainen?*” hyödyntämällä erilaisia taloustieteellisiä argumentteja laintulkinnassa. Positiivinen oikeustaloustiede eroaa siten esimerkiksi normatiivisesta oikeustaloustieteestä, jonka tavoitteena on selvittää ”*minkälainen oikeudentilan pitää olla?*”. Näitä kahta eri lähestymistapaa yhdistää oikeustaloustieteellinen sääntelyteoria, joka on lainsäädännön tarkoituksenmukaisuuteen keskittyvää tutkimusta. Esimerkiksi markkinahäiriöitä, joita kielletty valtiontuki voi aiheuttaa, on enenevässä määrin perusteltua tarkastella erilaisiin oikeustaloustieteellisiin argumentteihin nojautuen.¹⁹ Valtiontukia tulisikin lähestyä tarkastelemalla myös siihen liittyviä taloudellisia elementtejä.²⁰

Oikeushistoriassa oikeutta jäsenellään sen ajan ja paikan kontekstissa. Oikeushistorian tarkoituksena on tutkia oikeudellisten ilmiöiden, kuten oikeusnormien, käytäntöjen ja oikeudellisten organisaatioiden, historiallista kehitystä.²¹ Yleisradiotoiminnan legitimitetti perustuu juuri sen historialliseen viitekehykseen ja asemaan demokraattisessa Euroopassa.²² Yleisradioita ja niiden lainsäädännöllistä kehystä on tarkasteltava siis myös sen historiallisen tarkoituksen ja kontekstin kautta.

1.2 Tutkielman rajaukset ja rakenne

Tässä tutkielmassa pyritään tarkastelemaan julkisen yleisradiotoiminnan asemaa ja laajuutta EU:n sisämarkkinoilla ja tämän tyyppisen yleishyödyllisen palvelun suhdetta unionin valtiontukisääntelyyn. Tutkimuksen käsitellessä yleisradiotoiminnan moderneja rajoja, on perusteltua jättää tarkastelematta vanhojen oikeusohjeiden aikaista oikeuskäytäntöä tarpeettoman paljon. Tutkimuksen selvittäessä yleisradiotoiminnan palveluiden rajoja, on tarkastelun lähtökohtana katsottava olevan perinteisen radio- ja televisiolähetystoiminnan suhde näihin nähden uusiin palveluihin. Selvityksen kohteena

¹⁹ Määttä 2006, s. 31.

²⁰ Taloudellisten argumenttien puolesta puhuvat esimerkiksi Friederiszick, Röller ja Hancher. Muun muassa edellä mainittujen henkilöiden artikkeleissa on käsitelty valtiontukikäytänteitä eri talouden sektoreilla. Artikkeleissa on painotettu juuri taloudellisen analyysin tarpeellisuutta. Ks. tarkemmin Friederiszick–Röller. 2007 ja Hancher 2005.

²¹ Hirvonen 2011, s. 28.

²² Picard 2008, s. 197 ja Donders 2015, s. 70.

on toisin sanoen audiovisuaalisten eli liikkuvaan kuvaan ja ääneen liittyvien palveluiden sekä näiden liitännäispalveluiden suhde ei-audiovisuaalisiin palveluihin.

Tutkielma rakentuu luku kerrallaan seuraavalla tavalla: Luvussa 2 käsitellään valtioneukisääntelyn perusteita ja sen eurooppaoikeudellisia kehityssuuntia. Luku mahdollistaa valtioneukien oikeudellisen kontekstin ja peruskäsitteiden ymmärtämisen. Tämä puolestaan edesauttaa lukijaa ymmärtämään tutkielman muodostamaa laajempaa kokonaisuutta.

Luku 3 jatkaa lukua 2 avaamalla yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita koskevaa sääntelyä. Yleisradiotoiminta on valtioneukikontekstissa hahmotettu nimenomaan tämän tyyppiseksi palveluksi. Luvun tarkoituksena on esitellä lukijalle yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden asema ja merkitys Euroopan unionin valtioneukisääntelyssä. Tämä edesauttaa ymmärtämään itse yleisradiotoiminnan luonnetta ja oikeudellista kehystä.

Luku 4 keskittyy yleisradiotoiminnan historiallisiin juuriin. Tämä luo lukijalle paremman sektorikohtaisen tuntemuksen ja relevantin kontekstin. Käymällä läpi yleisradiotoiminnan lähtökohtia, lukija ymmärtää alan erikoisluonteen ja sen aseman Euroopan unionissa. Samalla luku auttaa hahmottamaan sitä toimintakenttää, millä yleisradiot toimivat.

Luvun 5 teemana on yleisradiotoiminnan oikeudellinen viitekehys. Luku kokoaa aiemmissa luvuissa käsitellyt valtioneukisääntelyn perusteet ja yleisradiotoiminnan juuret ja tarkastelee näitä yleisradiotoimintaa koskevan sääntelyn ja viimeaikaisen päätös- ja ratkaisukäytännön puitteissa. Luvun pääpaino on Amsterdamin pöytäkirjan luoman pohjan tulkinnassa Euroopan unionin valtioneukisääntelyn ja Euroopan komission luomien oikeusohjeiden kautta.

Kerään lukuun 6 tutkimuksesta syntyneet johtopäätökset sekä esittelen mitkä ovat yleisradiotoiminnan modernit rajat ja miten ne muodostuvat. Samalla luku tulee käsittelemään tulevaisuuteen katsovaa *de lege ferenda* -argumentaatiota, jonka tarkoituksen on esitellä lainsäädännöllisiä kehitysehdotuksia. Näiden ohella puran lukuun jatkotutkimukseen liittyviä ajatuksiani.

2. Valtiontukisääntelyn perusteet

(Yritys)tuki käsitteenä viittaa vahvasti tämän tutkimuksen kontekstissa yritysten avustamiseen. Tuet kuitenkin toimivat myös merkittävinä kannusteina. Valtiontukisääntelyn keskeisenä tehtävänä onkin asettaa rajoituksia sille, miten valtiot ja muut julkisen sektorin yksiköt, paitsi tukevat, myös kannustavat yrityksiä erilaisin tukimekanismein. Valtiontukisääntely on Euroopan unionin alueella pääsäännön mukaisesti unionitasoista. Lähtökohtaisesti valtiontukisääntelyn asettamat rajoitukset koskevat jäsenvaltioiden toimia unionin sisämarkkinoilla.²³

Vuonna 2019 unionin jäsenvaltiot myönsivät komission keräämien tietojen mukaan tavanomaisia unionin sääntelyn mukaisia valtiontukia noin 134,6 miljardin euron edestä. Myönnettyjen valtiontukien määrä on ollut tasaisessa nousussa vuodesta 2014 lähtien. Sama on nähtävissä myös tutkittavien valtiontukitapauksien määrässä.²⁴ Trendi on mielenkiintoinen, kun ottaa huomioon EU-oikeuden valtiontukisääntelyn lähtökohdan, jonka tarkoituksena on rajoittaa tukien jakamista. Tästä syystä ennen yleisradiotoimintaan paneutumista on syytä luoda katsaus valtiontukeen oikeudellisena käsitteenä ja sen perusteisiin.

2.1 Miksi valtiontukisääntelyä on?

Valtiontukisääntelyn pääasiallisena pyrkimyksenä on pitää huolta tehokkaasta kilpailusta ja kaupan vapauden toimivuudesta Euroopan unionissa. Sääntelyllä taataan tasapuoliset kilpailuedellytykset yritysten²⁵ välillä kaikkialla sisämarkkinoiden alueella. Samalla säästetään jäsenvaltioiden voimavaroja ei-haluttavan tukikilpailun osalta. Ilman asiallista valtiontukisääntelyä jäsenvaltiot saattaisivat pyrkiä houkuttelemaan yritystoimintaan omalle alueelleen kannattavilla yritystuilla. Valtiontukisääntelyllä

²³ Alkio–Hyvärinen 2020, s. 17–18.

²⁴ State Aid Scoreboard 2020, s. 14–16.

²⁵ Valtiontukien kontekstissa termiä yritys (engl. undertaking) tulee tulkita laueasti. Lähtökohtaisesti yrityksiä ovat kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt riippumatta niiden oikeudellista muodosta taikka rahoitustavasta. Siltä osin, kun yritys ei harjoita taloudellista toimintaa, se ei kuulu valtiontukisääntelyn piiriin. Ks. tarkemmin Raitio–Miettinen 2021, s. 3–6.

pyritään siis varmistamaan, että valtiot eivät omilla toimillaan vääristä kilpailua markkinoilla sekä yleisesti ehkäisemään kilpailun vääristämistä.²⁶

Koska unionin sisämarkkinat nojaavat vahvasti vapaan markkinatalouden ideaan, ovat jäsenvaltiot luopuneet useista kilpailuun vaikuttavista oikeuksistaan sekä protektionistisesta politiikoista. Myös valtion sen alueelle sijoittautuneille yrityksille myöntämät avustukset kuuluvat lähtökohtaisesti tämän tyyppisiin protektionistisiin toimenpiteisiin.²⁷ Perimillään valtiontukisääntelyn tarkoitus onkin yhtäältä sekä yritysten välisen kilpailun suojaaminen että siitä huolehtiminen, että jäsenvaltiot eivät pyri houkuttelemaan tukien avulla yrityksiä alueelleen. SEUT:n valtiontukia koskeva sääntely pyrkii lisäämään kilpailua yritysten välillä, vapauttamaan sisämarkkinoita ja samalla hillitsemään jäsenvaltioiden välistä epätervettä kilpailua.²⁸

Euroopan komission valtiontukien toimintasuunnitelmaa koskevan mietinnön mukaisesti erityistä huomiota tulee kiinnittää valtiontukitoimenpiteisiin, joilla annetaan valikoivia ja perusteettomia etuja joillekin yrityksille estäen tai hidastaen luonnollisten markkinoiden toimintaa. Tämän tyyppiset tuet heikentävät koko Euroopan kykyä kilpailla ja samalla ne kasaavat markkinavoimaa yrityksille, joilla ei sitä ilman tukitoimenpiteitä välttämättä olisi. Edelleen komission mietinnössä painotetaan valtiontuen keinotekoisesta vaikutuksesta ja markkinoihin. Valtiontuki ei ole korjauskeinona ilmainen tai automaattinen ratkaisu markkinoiden ongelmiin. Loppupeleissä veronmaksajat rahoittavat tuen. Valtion varoja olisi tästä syystä hyödyllisempää kohdistaa sen tyyppisille talouden sektoreille, joilla sille on tosiasiallinen tarve.²⁹

Valtioiden myöntämällä yritystuilla on kuitenkin niitä vierastavasta lähtökohdasta huolimatta monia sallittavina pidettäviä tarkoituksia. Valtiontukien myöntämiselle voidaan nähdä sallittuina perusteina esimerkiksi valtioiden pyrkimys tukea talouskehitystä huolehtimalla tai parantamalla jäsenvaltion alueella sijaitsevien yritysten kilpailukykyä. Lisäksi tukien pyrkimys voi olla teollisuuden rakennemuutosten tasapainottaminen tai ehkäiseminen. Samalla nämä syyt valtiontuen myöntämiselle saattavat kuitenkin olla markkinamekanismin ja reilun kilpailun kannalta haitallisia. EU:n kilpailupolitiikan näkökulmasta onkin olennaista, että sisämarkkinoilla toimivilla

²⁶ Alkio-Hyvärinen 2020, s. 19.

²⁷ Alkio-Hyvärinen 2020, s. 22–23.

²⁸ Alkio-Hyvärinen 2020, s. 19–20. Ks. myös Valtiontukien toimintasuunnitelma 2005, kohta 7.

²⁹ Valtiontukien toimintasuunnitelma 2005, kohdat 7–8.

yrityksillä on tasapuoliset kilpailuolosuhteet mahdollistaen innovatiivisimpien ja tehokkaimpien yritysten menestymisen.³⁰

Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että jäsenvaltioiden yrityksille myöntämät tuet olisivat aina kiellettyjä. Todellisuudessa valtioiden myöntämällä tuilla on suuri merkitys kansantalouksille sekä koko EU:n taloudelle. Myönteisimpiä vaikutuksia on todettu olevan sellaisilla valtiontuilla, jotka paikkaavat niin sanottua markkinapuutetta (engl. *market failure*). Markkinapuutetta esiintyy tyypillisesti esimerkiksi tutkimus- ja kehitystoiminnan alalla. Markkinoilla ei ole välttämättä luonnollista kiinnostusta kehittää markkinaehtoisesti tällaista toimintaa tai tuotannonalaa. Tähän voidaan puolestaan perustaa toiminnan hyväksyttävä tukeminen valtion varoista.³¹ Valtiontukisääntelyn tarkoituksena voidaan katsoa siten olevan tarpeettoman, sisämarkkinoita ja kilpailua vääristävien tukimuotojen kitkeminen. Samalle se kuitenkin mahdollistaa tuen myöntäminen sellaisille talouden sektoreille, joissa tukea katsotaan aidosti tarpeelliseksi.

2.2 Valtiontukisääntelyn luonteesta

Valtiontukisääntelyn lokeroiminen tietyn oikeusperheen alle on vaikeaa sen vaikuttaessa monella eri eurooppaoikeudellisella kentällä. Valtiontukien kannalta oikeudenalajaottelu kulminoituu perusvapauksien³² ja kilpailuoikeuden välille. *De Secco* pyrkii selkeyttämään tätä vastakkainasettelua kaksivaiheisesti: Ensin tulee tarkastella valtiontukisääntelyn samankaltaisuuksia ja eroja suhteessa muuhun sisämarkkinasääntelyyn. Toiseksi, kun valtiontukisääntelyn asema suhteessa kilpailuoikeuteen ja perusvapauksiin nähden on saatu selvitettyä, valtiontukisääntelyn omaleimaisuus itsessään auttaa ymmärtämään paremmin unionin valtiosääntöä.³³

Pohjimmiltaan kilpailu- ja valtiontukisääntelyssä on paljon yhteistä. Ne sijoittuvat molemmat SEUT:n VII osaston 1 lukuun *kilpailusäännöt* ja niiden tehtävä on sama: ehkäistä haitallista kilpailua. Tämä on tunnustettu myös unionin oikeuskäytännössä, jossa on katsottu, että sekä valtiontuki- että kilpailusääntelyllä on sama funktio suojata

³⁰ Alkio–Hyvärinen 2020, s. 21–22.

³¹ Parikka–Siikavirta 2010, s. 2–3 ja Alkio–Hyvärinen 2020, s. 22.

³² Tavaroiden, henkilöiden, palveluiden ja pääoman vapaa liikkuvuus jäsenvaltioiden välillä. Ks. esim. Raitio–Tuominen 2020, luvut 5–6.

³³ De Secco, 2013, s. 31.

sisämarkkinoita kilpailun vääristymiltä. Tämän ohella unionin yleinen tuomioistuin on katsonut, että kilpailu- ja valtioneukisäännöksiä tulisi myös tulkita yhdenmukaisesti, jotta vältetään ristiriitaisilta ratkaisuilta.³⁴

Samankaltaisuuksistaan huolimatta valtioneukisääntelyn erot kilpailuoikeuteen nähden ovat suuret etenkin suhteessa oikeustaloustieteellisen analyysin ja argumentaatioon. Kilpailuoikeudellisesti merkittävimpien SEUT 101 ja 102 artiklojen³⁵ analysointi edellyttää lähtökohtaisesti huomattavasti tarkempaa relevanttien markkinoiden määrittelyä.³⁶ Valtioneukisääntelyn tulkinnassa sekä unionin tuomioistuimet että komissio ovat ottaneet kevyemmän lähestymistavan. Tämä käy ilmi esimerkiksi varhaisessa unionin tuomioistuimen ratkaisussa *Philip Morris vastaan komissio*. Tässä tapauksessa unionin tuomioistuin piti riittävänä, että valtion myöntämä tuki yritykselle ainoastaan saattoi vaikuttaa kilpailuun. Erillistä markkina-analyysiä ei pidetty tästä syystä tarpeellisena. Merkitystä ei myöskään ollut myönnetyn tuen määrällä tai sen

³⁴ De Secco 2013, s. 32 ja Asia C-255/91 *Matra SA v. komissio*, kohta 42 sekä Asia T-49/93 *Société internationale de diffusion et d'édition (SIDE) vastaan Euroopan yhteisöjen komissio*, kohta 72.

³⁵ 101 Artikla: ”1. Sisämarkkinoille soveltumattomia ja kiellettyjä ovat sellaiset yritysten väliset sopimukset, yritysten yhteenliittymien päätökset sekä yritysten yhdenmukaistetut menettelytavat, jotka ovat omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja joiden tarkoituksena on estää, rajoittaa tai vääristää kilpailua sisämarkkinoilla tai joista seuraa, että kilpailu estyy, rajoittuu tai vääristyy sisämarkkinoilla,

ja erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat: a) joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja; b) joilla rajoitetaan tai valvotaan tuotantoa, markkinoita, teknistä kehitystä taikka investointeja; c) joilla jaetaan markkinoita tai hankintalähteitä; d) joiden mukaan eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin sovelletaan erilaisia ehtoja kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasemaan asettavalla tavalla; e) joiden mukaan sopimuksen syntymisen edellytykseksi asetetaan se, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

2. Tämän artiklan mukaan kielletyt sopimukset ja päätökset ovat mitättömiä.

3. Voidaan kuitenkin julistaa, että 1 kohdan määräykset eivät koske yritysten välistä sopimusta tai yritysten välisten sopimusten ryhmää, yritysten yhteenliittymän päätöstä tai yritysten yhteenliittymien päätösten ryhmää, yhdenmukaistettua menettelytapaa tai yhdenmukaistettujen menettelytapojen ryhmää, joka osaltaan tehostaa tuotantoa tai tuotteiden jakelua taikka edistää teknistä tai taloudellista kehitystä jättäen kuluttajille kohtuullisen osuuden näin saatavasta hyödystä: a) asettamatta asianomaisille yrityksille rajoituksia, jotka eivät ole välttämättömiä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi; b) antamalla näille yrityksille mahdollisuutta poistaa kilpailua merkittävältä osalta kysymyksessä olevia tuotteita.

102 artikla: Sisämarkkinoille soveltumattomia ja kiellettyä on yhden tai useamman yrityksen määräävän aseman väärinkäyttö sisämarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla, jos se on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tällaista väärinkäyttöä voi olla erityisesti: a) kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen; b) tuotannon, markkinoiden tai teknisen kehityksen rajoittaminen kuluttajien vahingoksi; c) erilaisten ehtojen soveltaminen eri kauppakumppaneiden samankaltaisiin suorituksiin kauppakumppaneita epäedulliseen kilpailuasemaan asettavalla tavalla; d) sen asettaminen sopimuksen syntymisen edellytykseksi, että sopimuspuoli hyväksyy lisäsuoritukset, joilla niiden luonteen vuoksi tai kauppatavan mukaan ei ole yhteyttä sopimuksen kohteeseen.

³⁶ De Secco 2013, s. 32.

tosiasiallisilla vaikutuksilla jäsenvaltioiden väliseen kauppaan tai markkinoiden kilpailutilanteeseen.³⁷

Edellä mainitun ohella myös tavoilla, joilla kilpailuoikeus ja valtioneuvoston sääntely suojelevat kilpailua, on fundamentalistisia eroja. Kilpailuoikeus keskittyy vahvassa asemassa olevien yritysten tai niiden yhteenliittymien tekemien markkinaväärinkäytösten ehkäisyyn. Valtioneuvoston sääntelyn tehtävänä on sen sijaan ehkäistä jäsenvaltioiden suorittamaa liiallisia markkinainterventioita. Perusajatuksena valtioneuvoston sääntelyn taustalla on luoda kaikille yrityksille yhtä hyvät – tai vastaavasti huonot – perusteet menestyä kilpailutilanteessa. Kilpailuoikeuden ja valtioneuvoston sääntelyn suojeluprioriteetteja voidaankin verrata toisiinsa siten, että kilpailuoikeus suojelee tehokkaan kilpailun (engl. *effective competition*) toteutumista. Valtioneuvoston sääntely suojelee puolestaan reilua kilpailua (engl. *fair competition*).³⁸

Myös verrattaessa valtioneuvoston sääntelyä unionin perusvapaussäännöksiin on löydettävissä paljon yhtäläisyyksiä. Molemmat alat löytävät juuri sisämarkkinoilta tärkeimmän merkityksensä, resurssien vapaan liikkumisen suojelun jäsenvaltioiden välillä. Tätä osaltaan selittää molempien vahvaa liityntää juuri EU:n sisämarkkinaoikeuteen verrattuna kilpailuoikeuteen.³⁹

Sen sijaan näiden kahden eri kokonaisuuden tärkeänä erona voidaan nähdä niiden suhtautuminen integraatioon sisämarkkinoilla. Perusvapaudet keskittyvät negatiiviseen integraatioon niiden tarkoituksen ollessa kaikkien sisämarkkinoita häiritsevien esteiden poistaminen. Myös valtioneuvoston sääntely sisältää negatiivisen elementin sen estäessä sellaiset toimet jäsenvaltioilta, mitkä eivät sovellu sisämarkkinoille. Valtioneuvoston sääntely sisältää kuitenkin perusvapaussääntelyä laajemmin elementtejä, sillä se ei rajoitu ainoastaan protektionismin estämiseen. Valtioneuvoston sääntely luo samalla yleisiä ja ylikansallisia käyttäytymisohjeita jäsenvaltioille sekä keinot niiden tehokkaaseen valvontaan. Tästä johtuen valtioneuvoston sääntelyllä on katsottu olevan perusvapauksiin nähden myös positiiviseen integraatioon liittyviä tavoitteita sen tuodessa laajemmin

³⁷ Jenny 1994, s. 534–535. Ks. myös asia 730/79 Philip Morris Holland BV vastaan Euroopan yhteisöjen komissio.

³⁸ De Secco 2013, s. 35. Ks. myös Valtioneuvoston toimintasuunnitelma 2005, kohta 7.

³⁹ Terveen kilpailun mahdollistaminen on ollut jo usean jäsenvaltion lainsäädännön kohteena ennen EU:n liittymistä. Mm. Suomen kilpailuoikeudellisen sääntelyn juuret ovat peräisin vuoden 1957 kilpailulaista (47/1957), jota myös kutsuttiin kartellilaiksi. Jäsenvaltiot ovat harmonisoineet kilpailulainsäädäntöään unionin sääntelyn kaltaiseksi jäseneksi liittyessään. Sen sijaan unionin sisämarkkinoiden suojeleminen ei ymmärrettävistä syistä ole vielä ennen jäsenvaltioksi ryhtymistä kuulunut ”täysin suvereenin” valtion agendalle. De Secco 2013, s. 38 ja Kuoppamäki 2018, s. 30–37.

esiin uusia sääntelytarpeita. Samalla valtioneukisääntelyn positiivisen integraation ulottuvuuden kautta voidaan löytää aikaisemmin huomaamatta jääneitä protektionistisia järjestelyjä esimerkiksi valtioneukia kokevan valvonnan kautta.⁴⁰

Valtioneukisääntelyä on vaikea asettaa jonkin tietyn oikeudenalan alle. De Secco kutsuukin valtioneukisääntelyä kilpailuoikeuden kaukaiseksi sukulaiseksi sen sijaan, että sen sälyttäisi kilpailuoikeuden alle.⁴¹ Tätä kantaa tukee myös komission valtioneukin toimintasuunnitelma, jonka mukaan valtioneukisääntely on tärkeä itsenäinen osa unionin sisämarkkinaoikeutta.⁴² Samalla toimintasuunnitelma vahvistaa kuitenkin kilpailuoikeuden vaikutusta valtioneukisääntelyn tulkinnassa.⁴³ *Kleiner* on puolestaan katsonut, että valtioneukisääntelyn tulkintaan vaikuttaa kolme toisistaan poikkeavaa mallia: perusvapauksiin tukeutuva *rajoitusmalli*, kilpailuoikeuteen tukeutuva *kilpailumalli* sekä *poliittinen integraatiomalli*. Viimeksi mainittu keskittyy valtioneukkeen enemmän politiikan välineenä. Poliittisessa integraatiomallissa valtioneuket voivat nojautua siihen sisämarkkinaoikeuden osaan, mikä on milloinkin poliittisesti suotuisin.⁴⁴ Tämä puhuu edelleen valtioneukisääntelyn omaleimaisuudesta ja mukautumiskyvystä. Valtioneukisääntelyn voidaankin tämän perusteella katsoa olevan oma itsenäinen EU-oikeuden lohko, jolla on yhtäältä kilpailua sekä toisaalta perusvapauksia turvaavia funktioita.⁴⁵

2.3 Valtioneukisääntelyn perusta

Valtioneukisääntelyn perusta löytyy Euroopan unionin perussopimuksista, tarkemmin sopimuksesta Euroopan unionin toiminnasta. Valtioneukisääntelyn perussäännös ja ”selkäranka” määritellään SEUT 107(1) artiklassa. Säännöksen mukaan:

”Jollei perussopimuksissa toisin määrätä, jäsenvaltion myöntämä taikka valtion varoista muodossa tai toisessa myönnetty tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin yritystä tai tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.”

⁴⁰ De Secco 2013, s. 38–39.

⁴¹ De Secco 2013, s. 54.

⁴² Valtioneukin toimintasuunnitelma 2005, kohta 7

⁴³ *Kleiner* 2011, s. 12–13.

⁴⁴ *Kleiner* 2011, s. 2–5.

⁴⁵ *Jenny* 1994, s. 534–535 ja *Friederiszick–Röller*. 2007, s. 5.

Artikla on kirjoitettu avoimeen muotoon eikä siinä erotella erikseen kielletyn tuen muotoja. Tuen määritelmän avoimeksi jättäminen on ollut lainsäätäjän osalta tarkoituksellinen ratkaisu. määritelmän tarkentaminen on jätetty tarkennettavaksi oikeuskäytännössä. Artiklan sisällöstä onkin unionin oikeuskäytännöstä saatu johdettua neljä⁴⁶ kiellettyä valtiontuen kriteeriä. Nämä kriteerit ovat kumulatiivisia eli niiden kaikkien on pääsääntöisesti toteuduttava yhtäaikaaisesti, jotta kyse olisi kielletystä valtiontukitoimesta.⁴⁷ Kielletyn tuen kriteerit ovat seuraavat:

1. Valtio rahoittaa toimenpiteen tai tuki myönnetään valtion varoista;
2. Toimenpide on valikoiva (selektiivisyyskriteeri);
3. Toimenpide vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua (kilpailukriteeri); ja
4. Tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan(kauppakriteeri).⁴⁸

Ensinnäkin kyse tulee siis olla valtion konkreettisesta toimenpiteestä taikka valtion rahoittamasta toimenpiteestä. Valtion käsite tulee tässä kontekstissa tällöin ymmärtää laajasti. Tuen lähde voi olla peräisin myös esimerkiksi yksityiseltä yritykseltä, jolle on määrätty valtionrahoitteisen tuen myöntämiseen liittyviä tehtäviä. Sen sijaan tuki, mistä ei synny valtiolle kuluja tai kustannuksia, ei lähtökohtaisesti ole valtiontukea 107(1) artiklan merkityksessä. Valtiontukena ei myöskään pidetä valtion myöntämiä tukia, jotka perustuvat esimerkiksi unionin sekundaarinormistoon tai siitä johdettuun kansalliseen lainsäädäntöön.⁴⁹

Toinen kielletyn valtiontuen kriteeri on ns. selektiivisyyskriteeri. Tämä tarkoittaa, että toimenpiteellä (annetulla tuella) on annettava taloudellista etua sille yritykselle, joka on toimenpiteen kohteena.⁵⁰

Selektiivisyyskriteerillä on ollut korostunut merkitys unionin ratkaisukäytännössä arvioitaessa, soveltuuko tukitoimi markkinoille, vääristääkö se kilpailua tai haittaako se sisämarkkinoita. Selektiivisyyskriteerin merkitys korostuu erityisesti ratkaisukäytännöstä. Siinä missä kilpailuasiat pyritään ratkaisemaan lähtökohtaisesti

⁴⁶ Tai viisi riippuen tutkijan halukkuudesta jaotella kriteerit. Esimerkiksi Heimler jaottelee kriteerit viiteen kriteeriin siten, että tuen luoma etu ja tuen selektiivisyys on eroteltu omiksi kriteereikseen ks. lisää Heimler 2020, s. 54. Tässä tutkielmassa olen päätenyt kuitenkin neliosaiseen jaotteluun sen ollessa enemmän linjassa unionin tuomioistuimen linjausten kanssa. Ks. esim. asia. C-345/02 Pearle BV, Hans Prijs Optiek Franchise BV ja Rinck Opticiens BV vastaan Hoofdbedrijfschap Ambachten, kohta 33.

⁴⁷ Raitio–Miettinen 2021, s. 1 ja Alkio–Hyvärinen 2020, s. 43–44.

⁴⁸ Ks. esim. C-345/02 Pearle BV, Hans Prijs Optiek Franchise BV ja Rinck Opticiens BV vastaan Hoofdbedrijfschap Ambachten, kohta 33 sekä Parikka–Siikavirta 2010, s. 17–18.

⁴⁹ Raitio–Miettinen 2021, s. 7–9.

⁵⁰ Alkio–Hyvärinen 2020, s. 44.

aina markkina-analyysin kautta, valtiontukiasioissa on vallalla presumptio tuen kilpailua vääristävästä vaikutuksesta. Sama presumptio on vallalla myös arvioitaessa sitä, miten tuki vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Komissio onkin ottanut lähtökohdaksi, että mikäli tukitoimi katsotaan selektiiviseksi, täyttää tukitoimi lähtökohtaisesti myös vaikuttamiskriteerit.⁵¹

Tuen yritykselle suomaan etua tarkastellaan sen kannattavuuden kautta. Toisin sanoen tuen myöntäminen tai sen myöntämättä jättäminen on riippuvainen siitä, miten markkinoilla toimiva rationaalinen yksityinen yritys sijoittaisi tuen kohteeseen. Tätä kutsutaan markkinasijoittajaperiaatteeksi (engl. *market investment principle* tai *market economy investor principle*).⁵²

Markkinasijoittajaperiaatteen mukaan valtion tekemää suoritusta yksityiselle yritykselle ei voida pitää valtiontukena, silloin kun se on tehty markkinaehtoisesti. Tämä tarkoittaa, että jos yksityisen puolen sijoittaja voisi tehdä samaan tai samankaltaiseen yritykseen vastaavanlaisen sijoituksen, kyse ei ole valtiontuesta. Testin tarkoituksena on selvittää, onko valtiolta saatua suoritusta pidettävä tavanomaisena sijoituksena suorituksen saaneen yrityksen toimialalla. Jos markkinaehtoisesti toimiva yksityisen puolen sijoittaja vastaavasti jättäisi sijoittamatta eli ei tekisi suoritusta kyseessä olevaan yritystoimintaan, on valtion tekemää suoritusta pidettävä lähtökohtaisesti valtiontukena SEUT 107(1) merkityksessä. Markkinasijoittajaperiaatteen toteutumista tulee aina tarkastella tapauskohtaisesti.⁵³

Kolmanneksi tukitoimenpiteen tulee SEUT 107(1) artiklan mukaisesti vääristää tai uhata vääristää kilpailua.⁵⁴ Valtiontukisääntelyllä ja EU:n kilpailuoikeudella on tässä mielessä läheinen yhteys toisiinsa, vaikka ne ovatkin tapana käsitteellisesti erottaa omiksi aloikseen.⁵⁵ Vaatimus korostaakin valtiontukisääntelyn tarkoitusta suojella kilpailun toimivuutta sisämarkkinoilla.⁵⁶

Kilpailukriteeriä on ollut tapana tulkita varsin laveasta. Nykyään vakiintunut kanta on, että komissio tutkii, onko kilpailun vääristymisen ollut mahdollista. Konkreettista kilpailun vääristymistä ei siis tosiasiallisesti edellytetä, jotta toimenpidettä voidaan pitää

⁵¹ Heimler 2020, s. 58.

⁵² Heimler 2020, 56.

⁵³ Cyndecka 2016, s. 381–382.

⁵⁴ Alkio–Hyvärinen 2020, s. 44.

⁵⁵ De Secco 2010, s. 31–32.

⁵⁶ Valtiontukien ja kilpailuoikeuden yhteyttä on tarkasteltu lähemmin luvussa 2.2.

SEUT 107(1) mukaisena. Samalla ei ole myöskään väliä sillä kuinka vähäinen tuki on taikka mikä on ollut tukea saavan yrityksen markkinaosuus. Poikkeuksena tästä on komission asetus N:o 1407/2013:n (*de minimis* -asetus) 3 artiklan mukainen vähämerkityksinen tuki. De minimis -asetuksen mukaisen tuen on katsottu olevan niin vähämerkityksellisiä, ettei se voi vaarantaa kilpailuolosuhteita.⁵⁷

Viimeisen kriteerin mukaan toimenpiteen tulee vaikuttaa tai olla omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Tätä kauppakriteeriä on ollut tapana tulkita yhdessä edellä mainitun kilpailun vääristymistä koskevan kilpailukriteerin kanssa.⁵⁸

Komissio tulkitsee tavallisesti kauppakriteerin edellytystä kilpailukriteerin tapaan laveasti. Riittävää on, että tukitoimenpide saattaa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Vaikuttamisen on katsottu tapahtuvan jo silloin kun valtion varoista myönnetty tuki vahvistaa tuensaajan asemaa suhteessa tämän kilpailijoihin. Merkitystä ei ole lähtökohtaisesti myöskään myönnetyn tuen tai yrityksen koolla, toiminnan merkityksellisyydellä tai toiminnan sijainnilla. Ainoastaan erittäin korostuneen paikallisissa tapauksissa komissio katsonut, että tukea voidaan pitää sallittuna. Myös de minimis -asetuksen mukainen vähämerkityksellinen tuen on katsottu olevan tämänkin kriteerin puitteissa sallittua.⁵⁹

On siis nähtävissä, että vaikka kriteerit ovatkin kumulatiivisia, niitä ei ole pidettävä keskenään yhtä merkittävänä. Selektiivisyyskriteeri ja tuen lähde ovat huomattavasti tärkeämmässä asemassa kuin kilpailu- tai kauppakriteeri. Erityisesti markkina-analyysin toissijaisuutena suhteessa tuen selektiivisyyteen ilmentää asiaa. Kriteerien eriarvoisuus on huomattavissa myös komission valtioneuvoston käsitettä koskevassa tiedonannossa, jossa valtaosa kriteeristön määrittelystä on varattu tiedonannossa kahdelle ensimmäiselle kriteerille.⁶⁰

2.4 Valtiontukien valvonta ja valtioneuvostokantelut

Paljon valtioneuvostukia koskevasta käytännöstä syntyy komission valvontavelvollisuuden kautta. Tästä johtuen on perusteltua luoda katsaus SEUT 108 artiklan alaiseen

⁵⁷ Parikka–Siikavirta 2010, s. 42–43.

⁵⁸ Alkio–Hyvärinen 2020, s. 44.

⁵⁹ Parikka–Siikavirta 2010, s. 43–44.

⁶⁰ Heimler 2020, s. 54–55. Ks. myös valtioneuvoston määrittelyä koskeva tiedonanto 2016.

valtioneukien valvontaan, jäsenvaltioiden ilmoittamisvelvollisuuteen ja valtioneukikanteluiden merkitykseen. Tämä luo pohjan myöhemmin etenkin luvussa 5 käsiteltävien komission tekemien valtioneukipäätösten merkityksen ymmärtämiseen ja tulkintaan.

Valtioneukijärjestelyt ja niiden sallittavuus ovat komission jatkuvan arvioinnin kohteena. Lähtökohtaisesti kaikki tuet ovat ilmoitettava komissiolle. Valtioneukien oikeellisuuden ja valvonnan osalta keskeisin säännös on SEUT 108 artikla. Säännöksen nojalla komission velvollisuus valvoa valtioneukia ja sen vastinpari jäsenvaltioiden velvollisuus ilmoittaa valtioneukista kohdistuvat sekä jo olemassa oleviin myönnettyihin tukiin että uusiin tai muutettuihin tukiin.⁶¹

SEUT 108(1) artiklan mukaan komissio seuraa alati jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä tehden jäsenvaltioille ehdotuksia sisämarkkinoiden asteittaisen kehittämisen tai sisämarkkinoiden toiminnan kannalta aiheelliseksi toimenpiteiksi.

SEUT 108(2) artiklan mukaisen valvontasäännöksen mukaan sen jälkeen, kun komissio on vaatinut niitä osapuolia, joita valtioneukiasia koskee, esittämään huomautuksensa, toteaa, että valtion myöntämä tai valtion varoista myönnetty tuki ei 107(1) artiklan mukaan sovellu sisämarkkinoille taikka että tämän tyyppistä tukea käytetään väärin, komissio tekee päätöksen siitä, että asianomaisen jäsenvaltion on komission asettamassa määräajassa poistettava tuki tai muutettava sitä. Mikäli jäsenvaltio ei reagoi tähän päätökseen määräajassa, voi komissio tai toinen jäsenvaltio, jota asia koskee, saattaa asian Euroopan unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Jäsenvaltioiden suorittama valtioneukien ilmoittaminen tapahtuu neljällä vaihtoehtoisella tavalla:

1. ennakkoilmoitus;
2. varsinainen ilmoittaminen SEUT 108(3) artiklan mukaisesti;
3. yksinkertaistettu ilmoitus; sekä
4. oikeusvarmuusilmoitus.⁶²

⁶¹ Raitio–Miettinen 2021, s. 99.

⁶² Raitio–Miettinen 2021, s. 102.

Ilmoitustavoista varsinaisena voidaan pitää SEUT 108(3) artiklan mukaista notifiointimenettelyä. Vaihtoehtoiset ilmoitusmallit ilmenevät komission asetuksen (EU) 2015/2282 liitteestä 1. Näihin muihin ilmoitusmalleihin eli ennakoilmoitukseen, yksinkertaistettuun ilmoitukseen ja oikeusvarmuusilmoitukseen ei ole tarkoituksenmukaista paneutua tässä tutkimuksessa tarkemmin.⁶³

SEUT 108(3) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on annettava tieto tuen myöntämistä tai muuttamista komissiolle hyvissä ajoin siten, että komissio voi esittää siitä huomautuksensa. Mikäli komissio katsoo, ettei suunniteltu tuki tai sen muutos sovellu sisämarkkinoilla, se käynnistää SEUT 108(2) artiklan mukaiset toimenpiteet. Poikkeuksena ilmoitusvelvollisuudesta on de minimis -asetuksen ja komission päätöksen 2012/21/EU Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (*SGEI-päätös*) mukaiset tilanteet, jolloin ilmoitusta ei tarvitse tehdä.⁶⁴

SEUT 108(3) mukaan komission saatua jäsenvaltiolta ilmoituksen mahdollisesti sisämarkkinoilla soveltumattomasta valtiontuesta, se aloittaa SEUT 108(2) artiklan mukaisen menettelyn viipymättä. Varsinaista notifiointia koskevat tarkemmat menettelysäännöt on annettu Neuvoston asetuksella (EU) 2015/1589 (*menettelyasetus*). Notifiointi johtaa alustavan tutkintamenettelyn käynnistämiseen menettelyasetuksen 4 artiklan mukaisesti. Tämän tarkoituksena on selvittää alustavasti, soveltuuko tuki sisämarkkinoille. Alustavan tutkinnan perusteella komission tulee tehdä päätös tuen soveltuvuudesta, poikkeuksellisesta sallittavuudesta tai soveltumattomuudesta sisämarkkinoille.⁶⁵

Jos komissio kokee, että tuki ei sovellu sisämarkkinoille, tulee sen käynnistää menettelyasetuksen 6 artiklan mukainen muodollinen tutkintamenettely. Muodollisen tutkintamenettely aloitetaan, mikäli komissio ei alustavan tutkinnan perusteella voi katsoa tuen sopivan sisämarkkinoille tai mikäli jäsenvaltio ei hyväksy komission ehdotusta tuen muuttamiseksi tai poistamiseksi SEUT 108(2) perusteella. Muodollisessa

⁶³ Samankaltaiseen rajaukseen ovat päätyneet esim. Raitio ja Miettinen kirjassaan Valtiontuet ja SGEL-palvelut. Ks. Raitio–Miettinen 2021, s. 102.

⁶⁴ Raitio–Miettinen 2021, s. 102–104.

⁶⁵ Raitio–Miettinen 2021, s. 104.

tutkintamenettelyssä turvataan myös kolmansien tahojen, kuten kilpailevien yritysten, oikeusturvaa tarjoamalla näille mahdollisuuden ja oikeuden tulla kuulluksi asiassa.

Muodollinen tutkintamenettely käynnistetään menettelyasetuksen 4(4) artiklan mukaisella päätöksellä, jossa komissio esittää tarpeellisella täsmällisyydellä asiaan liittyvät oikeudelliset faktat ja tosiseikat sekä alustavan perustellun arvionsa tuen soveltuvuudesta sisämarkkinoille. Päätöksessä pyydetään asianomaista jäsenvaltiota ja tapaukseen liittyviä kolmansia osapuolia esittämään huomatuksensa asiasta määräajassa menettelyasetuksen 6(1) artiklan mukaisesti. Tuensaajan pyrkimyksenä on osoittaa, että sen saama tuki soveltuu sisämarkkinoille.⁶⁶

Muodollinen tutkintamenettelyn tulee toteutua tapauskohtaisesti määräytyvässä kohtuullisessa ajassa. Komission muodollinen tutkintamenettely päättyy menettelyasetuksen 9 artiklan mukaisella päätöksellä. Komissio voi päätöksessä todeta, että tuki ei muodosta valtiontukea. Se voi myös katsoa tuen olevan sisämarkkinoille soveltuvaa valtiontukea joko sellaisenaan tai ehdollisesti. Vaihtoehtoisesti tuki voidaan todeta soveltumattomaksi sisämarkkinoille, mikä johtaa asian tilanteesta riippuen tuen maksamisen lopettamiseen ja takaisinperintään.⁶⁷

SEUT 108(2) artiklan mukainen notifiointi voi käynnistyä myös kolmannen osapuolen, kuten kilpailevan yrityksen, tekemän kantelun seurauksena. Jos tukea myöntävä jäsenvaltio ei ilmoita uutta tukea tai vanhan tuen muutoksia, se myöntää päätöksen vastaisesti tukea taikka täytöntöönpanee uuden tuen ennen komission hyväksyntää, on tuki laitonta. Tällöin kenellä tahansa asianosaisella on oikeus tehdä kantelu asiasta ja siten käynnistää SEUT 108(3) mukainen ilmoitusmenettely menettelyasetuksen 24(2) artiklan nojalla. Valtiontukikanteluiden tarkoituksena on paitsi sääntöjenvastaisen tuen ehkäiseminen myös tukea saaneen yrityksen kilpailijoiden oikeusturvan suojaaminen. Sääntöjen vastaisen tuen myöntäminen vääristää kilpailua ja tämän johdosta samalla sektorilla toimivilla on intressi ilmoittaa sopimattoman tuen olemassa olosta komissiolle.⁶⁸

Valtiontukikantelut ovat tärkeä oikeusturvakeino esimerkiksi tukea saavan yrityksen kilpailijoille, jonka avulla nämä voivat saattaa komissiossa vireille virallisen selvityksen

⁶⁶ Raitio–Miettinen 2021, s. 106–107.

⁶⁷ Raitio–Miettinen, s. 107–108.

⁶⁸ Parikka–Siikavirta 2010, s. 130.

tuista, joita se pitää EU-oikeuden vastaisena. Samalla kantelut ovat komissiolle tärkeä tietolähde, jonka avulla ilmoittamattomia tai sisämarkkinoille sopimattomia tukia tulee ilmi. Valtiontukikantelun tekeminen edellyttää kahden rinnakkaisen edellytyksen täyttymistä. Ensinnäkin kantelijan pitää olla menettelyasetuksen 1(h) artiklassa määritelty asianomainen eli tukitoimenpiteen tulee vaikuttaa jollain tapaa kantelijan etuihin. Toiseksi kantelijan tulee täyttää asianmukaisesti menettelyasetuksen 33 artiklan mukainen kantelulomake.⁶⁹

3. SGEI-palvelut

SEUT 107(1) artiklaa voidaan pitää pääsääntönä valtion yrityksille myöntämien tukien tulkinnalle. Valtion tukitoimenpiteet ovat artiklan mukaisesti lähtökohtaisesti sisämarkkinoille soveltumattomia, sillä ne saattavat asettaa tuen saavan yrityksen kilpailijoitaan parempaan asemaan. Samalla artikla ei kuitenkaan absoluuttisesti kiellä tukien myöntämistä. Se ainoastaan sulkee pois ne tilanteet, joita on pidettävä pääsääntöön mukaisesti kiellettyinä. Tähän pääsääntöön liittyy lukuisia poikkeuksia. Näistä poikkeuksista merkittävin on tämän tutkimuksen kannalta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut (engl. *services of general economic interest*, jatkossa *SGEI-palvelut* tai *yleishyödylliset palvelut*).

Euroopan komissio vuonna 2001 julkaisemassaan tiedonannossa määritellyt, että SGEI-palveluina pidetään sellaisia palveluita, jotka ovat jäsenvaltiolle erityisen merkittäviä taloudellisia toimintoja ja mitkä jäsenvaltio on erikseen määritellyt ja delegoinut yrityksille toteutettavaksi. Tämän lisäksi edellytetään palvelun olevan sen kaltainen, ettei yritys rupeaisi tavallisessa markkinatilanteessa tuottamaan tämän kaltaista palvelua ilman valtion asettamaa velvoitetta.⁷⁰ Tällä voidaan nähdä olevan kytkös markkinasijoittajaperiaatteeseen. Palvelun tuottaminen ei välttämättä ole siis itsessään kannattavaa, mutta sillä on havaittu olevan yhteiskunnallista merkitystä.

Monesti SGEI-palveluiden yhteydessä on tapana puhua myös julkisesta palvelusta ja julkisen palvelun velvoitteesta. Näiden termien on katsottu nivoutuvan yhteen

⁶⁹ Alkio–Hyvärinen 2016, s. 51–52.

⁷⁰ Ks. Komission tiedonanto koskien yleishyödyllisiä palveluita Euroopassa 2001 ja Rautio–Miettinen 2021, s. 135.

yleishyödyllisten palveluiden kanssa ja niillä viitataan jäsenvaltioiden yrityksille delegoimaan velvoitteeseen tuottaa yleishyödyllistä palvelua.⁷¹

SGEI-palveluiden sallittavuutta tarkastellaan kahden eri kokonaisuuden kautta. Ensinnäkin SGEI-palveluiden sallittavuutta tarkastellaan ns. *Altmark*-ratkaisussa⁷² luotujen *Altmark*-kriteerien valossa. Kriteerien perusteella on tarkoitus selvittää, voidaanko yritykselle maksettua korvausta SGEI-palvelujen tuottamisesta pitää SEUT 107(1) artiklan pääsäännöstä poiketen sallittuna siltä osin kuin maksettu korvaus ei ylitä palvelun tuottamisen aiheuttamia lisäkustannuksia.⁷³

Toiseksi SEUT:n valtioneukia koskevat säännökset sisältävät SGEI-palveluta mahdollistavia poikkeuksia. Näitä ovat enenevässä määrin yleishyödyllisiä palveluita tuottavia yrityksiä ja fiskaalisia monopoleja koskeva SEUT 106(2) artikla ja erilaisia tarkemmin eriteltyjä palveluita koskeva SEUT 107(3) artikla. SEUT 107(3) artikla mahdollistaa esimerkiksi jäsenvaltioiden tukitoimenpiteet vakavien talouden häiriöiden poistamiseksi sekä kulttuurin ja kulttuuriperinnön edistämisen erilaisilla tuilla. SEUT 107(3) artiklaan ei kuitenkaan syytä paneutua tässä tutkimuksessa tätä enempää pääpainon ollessa SEUT 106(2) artiklan mukaisessa yleishyödyllisiä palveluita koskevassa poikkeussäännöksessä.⁷⁴

Tarkastelen seuraavaksi *Altmark*-kriteerejä ja SEUT 106(2) artiklan poikkeussäännöstä erillisissä alaluvuissaan. Tämän jälkeen luon katsauksen siihen, miten komissio ja unionin tuomioistuimet ovat ratkaisukäytännössään soveltaneet näitä eri instrumentteja arvioidessaan valtioneukiasioita.

⁷¹ Raitio–Miettinen 2021, s. 129–130 ja 135–136. Ks. myös esimerkiksi komission tiedonanto valtioneukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan 2009, kohta 49.

⁷² Ks. Asia C-280/00 *Altmark Trans GmbH ja Regierungspräsidium Magdeburg vastaan Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, ja *Oberbundesanwalt beim Bundesverwaltungsgericht* 2003.

⁷³ 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 valtioneukien 2012, kohta 4. Ks. lisäksi *Altmark*-ratkaisua edeltävä *Ferring*-ratkaisu, jossa on luotu pohja tuen sallittavuudelle, Ks. Asia C-53/00 *Ferring SA vastaan Agence centrale des organismes de sécurité sociale* 2001, kohta 27.

⁷⁴ SEUT 107(3) artiklaa ei käsitellä tässä tutkimuksessa laajemmin, sillä artiklan mukaisia poikkeuksia ei sovelleta yleisradiopalveluihin paitsi tiukkojen edellytysten täyttyessä. Tällöinkin on kyse vain 107(3) artiklan d-kohdasta. ks. Tarkemmin Komission tiedonanto valtioneukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan 2009, kohdat 32–35.

3.1 Ferring-, Altmark- ja BUPA-ratkaisut

Unionin tuomioistuin määritteli yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palveluiden suunnatun sallitun tuen rajoja vuonna 2003 annetussa Altmark-ratkaisussa.⁷⁵ Tässä ratkaisussa luodut kriteerit korvasivat aikaisemmassa *Ferring*-ratkaisussa määritellyn lähtökohdan, jonka mukaan yritykselle maksettu korvaus SGEI-palvelujen tuottamisesta ei ole valtiontukea SEUT 107(1) artiklan merkityksessä siltä osin kuin maksettu korvaus ei ylitä palvelun tuottamisen aiheuttamia lisäkustannuksia. Toisin sanoen nämä lisäkustannukset ylittävät tuet puolestaan kuuluvat 107(1) artiklan pääsäännön piiriin.⁷⁶

Altmark-kriteerien avulla määritellään ne edellytykset, joiden perusteella jäsenvaltion suorittamat korvaukset ovat sallittua yleishyödylliselle palvelulle tarkoitettua tukea. Tällöin ne eivät ole kiellettyä valtiontukea SEUT 107(1) artiklan mukaisen pääsäännön merkityksessä. Kriteerien täytyessä korvausjärjestelyä ei myöskään tarvitse SEUT 108(3) artiklan edellyttämällä tavalla ilmoittaa komissiolle.⁷⁷

Altmark-kriteerit ovat seuraavat:

1. Lakiin tai toimilupaan perustuva julkisen palvelun velvoite. Etua saavan yrityksen tehtäväksi on tosiasiallisesti annettava julkisen palvelun velvoitteiden täyttäminen. Näiden velvoitteet on määriteltävä selkeästi ja niiden tulee ilmetä kansallisesta lainsäädännöstä taikka yrityksen toimiluvasta;
2. Ei-syrjivän korvauksen laskennan perusteet tulee olla etukäteen selvillä. Korvauksen laskemisen perusteet tulee vahvistaa ennalta läpinäkyvästi ja objektiivisesti. Näin pyritään välttämään se, että korvaukseen sisältyisi taloudellista etua, mikä olisi omiaan suosimaan edunsaajayritystä suhteessa muihin saman alan toimijoihin;
3. Ylikompensaation kielto. Korvaus ei saa ylittää sitä, mikä on tarpeen yleishyödyllisen palvelun aiheuttamien kustannusten kattamiseksi, kun otetaan

⁷⁵ Ks. Asia C-280/00 Altmark 2003.

⁷⁶ Ks. Asia C-53/00 Ferring 2001, kohta 27 (sic): ”Vastaavasti siltä osin kuin lääketehdaille määrätty suoramyyntivero vastaa tukkukauppiaas-jakelijoille heidän julkisen palvelun velvoitteidensa täyttämisestä todellisuudessa aiheutuneita lisäkustannuksia, sitä, ettei tukkukauppiaas-jakelijoilla ole velvollisuutta maksaa kyseistä veroa, voidaan pitää vastikkeena suoritetuista palveluista ja näin ollen toimenpiteenä, joka ei ole perustamissopimuksen 92 artiklassa tarkoitettu valtiontuki. Silloin kun myönnetyn vapautuksen ja aiheutuneiden lisäkustannusten vastaavuutta koskeva edellytys on täyttynyt, tukkukauppiaas-jakelijat eivät todellisuudessa saa perustamissopimuksen 92 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua etua, koska kyseisellä toimenpiteellä ainoastaan asetetaan tukkukauppiaas-jakelijat ja lääketehdät vertailukelpoiseen kilpailutilanteeseen.”

⁷⁷ Raitio–Miettinen 2021, s. 138–139.

huomioon toiminnan tulot ja kyseessä olevien velvoitteiden täyttämistä saatava kohtuullinen voitto; ja

4. Korvauksen laskenta silloin, kun taustalla ole julkista hankintaa. Jos SGEI-palveluja tarjoavaa yritystä ei ole valittu julkisia hankintoja koskevassa menettelyssä, korvauksen taso on määritettävä tarkastelemalla eri kustannuksia. Tällaisina kustannuksia voidaan pitää kulueriä, joita hyvin johdetulle ja riittävällä kalustolla varustetulle keskivertoyritykselle aiheutuisi kyseisten velvoitteiden täyttämistä. Myös tässä tilanteessa on syytä ottaa huomioon kyseisestä toiminnan tulot ja kohtuullinen voitto.⁷⁸

Altmark-ratkaisu selkeytti kiellettyjen valtiontukien ja sallitun yleishyödyllisille palveluille myönnettävien tukien välistä vastakkainasettelua. Samalla kuitenkin ratkaisusta johdettavat tiukat kriteerit jättivät auki useita kysymyksiä. Epäselväksi jäi esimerkiksi kysymys siitä, että voitiinko minkään tyyppisiä korvauksia hyväksyä komission toimesta, jos ne eivät täyttäneet Altmark-kriteerejä. Samalla oli myös epäselvää, millainen on päätöksen ex ante -vaikutus.⁷⁹

Altmark-ratkaisua pyrittiin selkeyttämään muutama vuosi myöhemmin annetussa yleisen tuomioistuimen⁸⁰ BUPA-ratkaisussa.⁸¹ Ratkaisu on merkittävä SGEI-palvelujen näkökulmasta, sillä se paitsi täsmensi, myös höllensi⁸² monilta osin Altmark-ratkaisun kriteerejä.⁸³

Esimerkiksi Altmark-kriteerien ensimmäisen vaatimuksen mukaan palvelutehtävä on annettava yritykselle viranomaistoimella esimerkiksi lainsäädännöllä tai toimiluvalla. Tällaisessa toimessa tulee silloin myös selkeästi määritellä kyseisen yleishyödyllisen palvelun velvoitteet. BUPA-ratkaisussa yleinen tuomioistuin korosti, että kaikkien relevanteilla markkinoilla toimivien yritysten suorittaessa näitä samoja toimia, ei

⁷⁸ Asia C-280/00 Altmark 2003, kohdat 87–93 ja 95. Ks. myös Sinnave 2011, s. 211.

⁷⁹ Biermeyer 2009, s.507–508.

⁸⁰ Tässä kohtaa on huomionarvoista mainita Euroopan unionin yleisen tuomioistuimen rooli kilpailuoikeudessa ja valtiontukiasioissa. Tavallisesti yleisen tuomioistuimen ratkaisuilla ei ole samanlaista prejudikaattiarvoa kuin unionin tuomioistuimella. Sen ratkaisuilla on kuitenkin katsottu olevan erityinen painoarvo kilpailuoikeudellisissa aiheissa, sillä yleinen tuomioistuin toimii näissä asioissa ensisijaisena forumina. Yleisen tuomioistuimen ratkaisusta voi vielä valittaa oikeuskysymyksen osalta unionin tuomioistuimeen. Huomioon pantavaa on kuitenkin myös se, että yleinen tuomioistuin ei käsittele kilpailuoikeudellisia ennakkoratkaisupyynnöitä. Ne käsitellään säännönmukaisesti unionin tuomioistuimessa. Oinonen 2016, s. 348 ja Raitio–Tuominen 2020, s. 121–123.

⁸¹ Asia T-289/03 BUPA vastaan Euroopan komissio 2008. Tapauksessa oli kyse Irlannin käyttöön ottamasta yksityisten sairausvakuutusmarkkinoiden (YSV) riskintausjärjestelmästä.

⁸² Matos 2011, s. 87.

⁸³ Sinnave 2011, s. 211–212.

tehtävää ollut tarpeen antaa toimenpiteellä tai yksittäisellä valtuutuksella erikseen joka ikiselle palveluvelvoitteiden piiriin kuuluvalla toimijalle.⁸⁴

Edelleen yleinen tuomioistuin myös purki yleishyödyllisten palveluiden määritelmää ja totesi, että yleishyödyllisten palvelujen määrittely kuuluu toissijaisuusperiaatteen mukaisesti jäsenvaltioille. Tästä huolimatta tiettyjen vähimmäiskriteerien tuli täytyä Altmark-kriteerien mukaisesti. SGEI-palvelun tuottaminen tulee olla jäsenvaltion puolesta ulkoistettu taloudelliselle toimijalle ja palveluiden tulee olla universaaleja ja tarpeellisia. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että palvelu tulee pystyä tarjoamaan koko jäsenvaltion alueella kaikille. Sen sijaan palvelun tulee olla sitä tarvitsevien saatavilla tarpeen mukaan.⁸⁵

Kolmannen kriteerin osalta yleinen tuomioistuin katsoi, että kriteerin edellyttämä kulujen ja kohtuullisen tuoton tasapaino tulee arvioida tilannekohtaisesti. Tilanteissa, joissa kriteeri ei suoraan täyty, mutta tuki on todellisuudessa tarpeellinen, voidaan kriteerin katsoa tulleen täytetyksi. Näin on esimerkiksi tilanteissa, joissa tukijärjestelmä tai yleishyödyllinen palvelu poikkeavat huomattavasti perinteisestä. Tällöin myös tarpeellisen tuen tulee olla laskettu tarkkojen, selkeiden ja kontrolloitavien elementtien perusteella.⁸⁶ Tuomioistuin päätyi siis tältä osin laveaan kriteerin tulkintaan.⁸⁷

Neljäs kriteeri koskien kustannusten määrää ei tuomioistuimen mukaan soveltunut sanamuodoltaan tapaukseen mukaiseen toimintaan kustannusten ollessa vaikeasti ennakoitavissa. Tapauksessa katsottiinkin, että tilanteessa, jossa ei ole mahdollista määrittellä kuluja etukäteen, ei voida tehdä myöskään vertailua tehokkaaseen toimijaan. Tältä osin komissio oli toiminut oikein sen sivuuttaessa kriteerin soveltamisen ja keskittyessä tapauskohtaiseen arviointiin.⁸⁸

BUPA-ratkaisun joustavampi tulkinta Altmark-kriteereistä saattaa *Matosin* mukaan johtaa johtopäätökseen, jonka mukaan kriteerit oli luotu liian ankariksi alun perin silmällä pitäen ainoastaan Altmark-tapauksen kontekstin kilpailua ja markkinoita. Tästä

⁸⁴ Sinnaeve 2011, s. 220 ja Alkio-Hyvärinen 2020, s. 160–161.

⁸⁵ Asia T-289/03 BUPA 2008, kohdat 186–187, 190 ja Biermeyer 2009, s. 511.

⁸⁶ Asia T-289/03 BUPA 2008, kohta 117.

⁸⁷ Biermeyer 2009, s. 512–513.

⁸⁸ Asia T-289/03 BUPA 2008, kohta 259 ja Biermeyer 2009, s. 513–514.

johtuen BUPA-ratkaisu voidaankin nähdä hyvänä kompromissina Ferring-ratkaisun vähäpätöisyyden ja Altmark-ratkaisun ankaruuden välillä.⁸⁹

BUPA-ratkaisun SGEI-palveluita yleisesti koskevana rationa voidaan pitää sitä, että jäsenvaltiolla on ensikäden oikeus määrittää SGEI-palvelujen sisältö. Tähän jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta. Komissio kuitenkin viimekädessä valvoo, että jäsenvaltiot eivät hyödynnä tätä oikeuttaan mielivaltaisesti. Näin on esimerkiksi silloin, jos jäsenvaltio on tehnyt selvän virheen sen määrittellessä julkista palvelua.⁹⁰ Altmark-kriteerien avulla määritellään siis sallitut valtiontukitoimet käänteisesti. Kriteerit eivät ole toisiaan poissulkevia ja on riittävää, että yksikin näistä kriteereistä jää täyttymättä, jotta tukea ei voida katsoa sallituksi SEUT 107(1) artiklan perusteella. Tällöin se on saman säännöksen pääsäännön perusteella siis kiellettyä valtiontukea.⁹¹

Edellä käsitellystä on merkityksellistä huomata, että vaikka Altmark-kriteereillä arvioidaan SGEI-palvelulle myönnettävän tuen sallittavuutta, niillä ei arvioida SEUT 106(2) artiklaa. Sen sijaan kriteerien kohteena on tuki, jota voidaan pitää sallittuna SEUT 107(1) artiklan rajoissa. Tämä luo jännitettä ja tiettyä epäselvyyttä tilanteissa, joissa Altmark-kriteerit eivät täyty, mutta valtiontukea on mahdollista pitää sallittavana tukena SGEI-palvelulle SEUT 106(2) artiklan perusteella.

3.2 SEUT 106(2) artikla ja SGEI-palvelut

SEUT 107(1) artiklan sisältämää kapeaa tuen sallivaa poikkeusta täydentää SEUT 106 artikla, jonka mukaan:

” Jäsenvaltiot eivät toteuta eivätkä pidä voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä taikka yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa tämän sopimuksen, etenkin sen 18 ja 101–109 artiklan määräysten kanssa.

Yrityksiin, jotka tuottavat yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, sekä fiskaalisiin monopoleihin sovelletaan tämän sopimuksen määräyksiä ja varsinkin kilpailusääntöjä siltä osin kuin ne eivät oikeudellisesti tai tosiasiallisesti

⁸⁹ Matos 2011, s. 89.

⁹⁰ Alkio–Hyvärinen 2020, s. 161–162 ja Raitio–Miettinen 2021, s. 145.

⁹¹ Raitio–Miettinen 2021, s. 140.

estä yrityksiä hoitamasta niille uskottuja erityistehtäviä. Kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa tavalla, joka olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa.

Komissio valvoo, että tämän artiklan määräyksiä noudatetaan, ja antaa jos se on tarpeen jäsenvaltioille osoitetut aiheelliset direktiivit tai tekee niille osoitetut aiheelliset päätökset.”

Erityisesti artiklan 2 kohta on merkityksellinen keskusteltaessa valtiontuista. 106(2) artikla koskee yrityksiä, jotka saavat tukea yleishyödyllisten palveluiden tuottamista varten. SEUT 106(2) artikla on kirjoitettu sekin käänteisesti toteamalla, että yleishyödyllisiä palveluita lukuun ottamatta yrityksen toimintaan sovelletaan EU:n kilpailusääntöjä sekä muita perussopimuksen määräyksiä. Tämän lisäksi todetaan, että kaupan kehitykseen ei saa vaikuttaa sellaisella tavalla, joka on unionin etujen kanssa ristiriidassa. Unioni ei ole tarkentanut SGEI-palvelujen sisällön määritelmää. Sen sijaan yleishyödyllisen palvelun määrittely on jätetty jäsenvaltioille. Määrittelyn tulee kuitenkin tapahtua EU-lainsäädännön puitteissa ja mukaisesti. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että kilpailu- ja valtiontukisääntelyn kiertäminen liian lavealla määrittelyllä ei ole hyväksyttävää.⁹²

SEUT 106(2) artiklasta on johdettu kolme yleishyödyllisiä palveluita koskevaa kriteeriä. Ensimmäinen valtiontukea saavan palvelun tulee olla selkeästi määritelty yleishyödylliseksi palveluksi. Toiseksi jäsenvaltion on annettava hoidettavaksi tämän yleishyödyllisen palvelun tuottaminen jollekin tietylle toimijalle tai toimijoille. Kolmanneksi tämä jäsenvaltion määrittelemä ja jonkin toimijan hoidettavaksi annettu yleishyödyllinen palvelu ei saa vääristää kilpailua ja kauppaa siten, että se olisi ristiriidassa unionin etujen kanssa.⁹³

EU-tuomioistuin on suhtautunut tavallisesti varauksella laajoihin ja epänormaaleihin yleishyödyllisen palvelun määritelmiin. Tilanteissa, joissa yleishyödyllisen palvelun määritelmä on katsottu liian laajaksi, unionin tuomioistuin on voinut tarkastella sitä, kuinka suuri osuus palvelun toimintaa liittyy välittömästi väitetyn julkisen taloudellisen palvelun tuottamiseen. Tavallisesti yleishyödyllisiksi palveluiksi on jäsenvaltioiden toimesta katsottu muun muassa yhteiskunnan infrastruktuurin palveluita. Näitä ovat

⁹² Raitio–Miettinen 2021, s. 136.

⁹³ Buts ym. 2017, s. 540. Kts myös Komission tiedonannot valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan 2001 ja 2009

esimerkiksi Posti-, satama- ja lentokenttäpalvelut sekä jäsenvaltioiden yleisradiotoiminta.⁹⁴

Komission 106(2) artiklan ja yleishyödyllisten palveluiden tulkinnan avuksi on annettu ns. SGEI-paketti, joka sisältää useamman eri komission sääntelyä tarkentavan instrumentin. Ensinnäkin se sisältää komission päätöksen 2012/21/EU Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtioneuvon (SGEI-päätös). Toiseksi se sisältää Komission tiedonannon 2012/C 8/02 Euroopan unionin valtioneuvon sääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta myönnettävään korvaukseen (SGEI-tiedonanto). Kolmanneksi se sisältää komission tiedonannon 2012/C/8/03 julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtioneuvon koskevat Euroopan unionin puitteet (SGEI-puitetiedonanto). Myöhemmin SGEI-pakettia on täydennetty vielä komission asetuksella N:o 360/2012 Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 ja 108 artiklan soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille myönnettävään vähämerkityksiseen tukeen (*de minimis*-asetus).

SGEI-päätöksessä ja SGEI-puitetiedonannossa on annettu tarkempia määräyksiä komission SEUT 108(2) artiklan mukaisesta oikeudesta valvoa artiklan määräyksiä toteutumista. Päätöksen ja puitetiedonannon mukaisesti jäsenvaltioiden on esimerkiksi raportoitava komissiolle kahden vuoden välein niiden mukaisista tuista.⁹⁵ Lisäksi SGEI-päätöksen edellytysten täytyessä yleishyödyllisten palvelujen toteuttamisesta maksettavaan korvaukseen ei sovelleta SEUT 108(3) artiklan mukaista ennakoilmoitusmenettelyä. Tuen katsotaan olevan silloin 106(2) artiklan mukaista. Päätöksen edellytykset määrittelevät muun ohella niiden korvaussummien enimmäismäärän, joita ei tarvitse ilmoittaa.⁹⁶

⁹⁴ Raitio–Miettinen 2021, s. 137.

⁹⁵ Ks. 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 valtioneuvon 2012, kohta 9 sekä Komission tiedonanto Julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtioneuvon koskevat Euroopan unionin puitteet 2012, kohta 62.

⁹⁶ 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 valtioneuvon 2012, 2 artikla.

SGEI-päätöstä sovelletaan ainoastaan silloin, kun yrityksen SGEI-palvelun tuottaminen kestää enintään kymmenen vuotta.⁹⁷ Päätöksen soveltamisala on muutenkin rajattu vain tiettyihin tuotannonaloihin ja vuosittaisiin yleishyödyllisen palvelun tuottamisen kustannuksiin. Tilanteissa, joissa SGEI-päätöksen soveltumisedellytykset eivät täyty, SEUT 106(2) artiklan soveltumista arvioidaan SGEI-puitetiedonnon kautta, ellei tiettyä tuotannonalaa ole erikseen nimenomaisesti suljettu puitetiedonannossa sen soveltamisalan ulkopuolelle.⁹⁸

3.3 Yleishyödyllisille palveluille suunnatun tuen sallittavuuden tulkinta

Tässä tutkielmassa käsiteltävä valtioneukisääntely ja yleishyödyllisiä palveluita koskeva EU-oikeudellinen kehys on vähintäänkin monisävyinen. *Mortensen* on jaotellut seuraavat kolme lähtökohtaa valtioneukitilanteiden tulkintaan, kun arviovana on yleishyödyllisen palvelun rahoitus ja tuen sallittavuus:

1. Valtioneukiasioden tulkinnallinen lähtökohta on aina SEUT 107(1) artikla. Tämän säännöksen pääsäännön mukaan valtioneukea on lähtökohtaisesti pidettävä kiellettyä. Ensiksi tulee siis selvittää se, onko kyseessä ylipäänsä valtion jakamasta tuesta.
2. Jos tilanteen katsotaan olevan valtioneukiasia, arvioidaan kyseessä olevan tuen soveltuvuus sisämarkkinoille yleishyödyllisenä palveluna. Tämä arvio tehdään alustavasti tarkastelemalla tukea luvussa 3.1 käsiteltyjen Altmark-kriteerien valossa. Edellä todetulla tavalla Altmark-kriteerejä käytetään sen tulkinnassa, voidaanko tukitoimenpidettä pitää jo pelkän SEUT107(1) artiklan mukaan sallittuna.
3. Jos kumulatiiviset Altmark-kriteerit eivät täyty, on tuki lähtökohtaisesti kiellettyä SEUT 107(1) artiklan mukaan. Tämän jälkeen on tutkittava se, onko

⁹⁷ Raitio–Miettinen 2021, s. 140–141.

⁹⁸ 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 valtioneukeen 2012, artikkelat 1 ja 2 sekä Komission tiedonanto Julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtioneukea koskevat Euroopan unionin puitteet 2012, kohdat 7–10.

tuki sallittavissa SEUT 106(2) artikla yleishyödyllisiä palveluita tuottavia yhteisöjä koskevan poikkeussäännöksen perusteella.⁹⁹

SEUT 106(2) artiklan ollessa poikkeus pääsäännöstä, tulee sitä kuitenkin tulkita lähtökohtaisesti suppeasti. Tuen soveltuvuus SEUT 106(2) artiklan perusteella arvioidaan tilannekohtaisesti joko SGEI-päätöksessä tai SGEI-tiedonannossa annettujen kriteerien mukaisesti.¹⁰⁰

SGEI-päätös ja SGEI-tiedonanto sisältävät myös Altmark-kriteereiden ja SEUT 106(2) artiklan soveltumista koskevia täsmennyksiä.¹⁰¹ SGEI-päätöksen vakiintuneen tulkinnan mukaan SEUT 106(2) artiklan soveltaminen edellyttää, että SGEI-palvelun tuottaminen on nimenomaisesti annettu jäsenvaltion toimesta yritykselle. SGEI-päätöksen 4 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset erittelevät sekä yritysten että valtion velvoitteet antamallaan asiakirjoilla. Tuki, joka ylittää yrityksen palvelun tuottamisen nettokustannukset ja mikä ei ole välttämätöntä palvelun tuottamiseksi, on lähtökohtaisesti kiellettyä valtiontukea SEUT 107 artiklan merkityksessä. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että SGEI-palvelua tuottava yritys ei saisi tehdä voittoa. Kohtuullinen, pääoman tuottoasteesta määritettävä voitto on sallittua, kunhan riskin suuruus tai sen puuttuminen on otettu huomioon.¹⁰²

Bruzzo ja *Boccaccio* ovat tutkimuksessaan kiinnittäneet huomiota SGEI-palveluiden viimeaikaiseen kehityssuuntaan. Yleishyödyllisten palveluiden valtiontukien valvontaa koskevat viimeaikaiset trendit ovat heidän mukaansa luoneet palveluille ja niiden määrittelylle joustavan toimintaympäristön. Tämä edelleen parantaa yritysten mahdollisuutta osallistua yleishyödyllisten palvelujen tarjontaan. Tämän lähtökohdan on kuitenkin katsottu olevan tulevaisuudessa altis muutoksille ja SGEI-palveluita saatetaan alkaa tarkastelemaan lähemmin pelkän 107(1) artiklan valossa. Tämä riippuu pitkälti markkinakehityksestä. Samalla myös komission ja unionin tuomioistuinten

⁹⁹ Mortensen 2008, s. 240.

¹⁰⁰ 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 ja Komission tiedonanto koskien Euroopan unionin valtiontukisääntöjen soveltamisesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamista maksettavaa korvausta 2012.

¹⁰¹ Ks. 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 sekä Komission tiedonanto koskien julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat Euroopan unionin puitteet 2012.

¹⁰² Raitio–Miettinen 2021, s. 140–142.

välinen yhteistyö edesauttaa jatkossa selventämään valtiontukien rajoja yhä laajemmin. On myös huomioitava, että mitä enemmän valtaa jäsenvaltioille myönnetään SGEI-palveluiden määrittämiseen, sitä laajemmaksi komission valvontavastuu muodostuu. Tästä johtuen sekä unionin sekundaarinormistolla että niiden tulkintaa ja komission toimintaa ohjaavalla soft law'lla on jatkossa huomattavan korostunut merkitys valtiontukien kansallisessa tulkinnassa.¹⁰³

4. Yleisradiotoiminta Euroopassa

Julkisilla varoilla rahoitetulla medialla – yleisradiotoiminnalla – on pitkät juuret eurooppalaisessa¹⁰⁴ ja laajemmin länsimaisessa yhteiskuntarakenteessa. Ymmärtääksemme paremmin yleisradiotoiminnan sääntelypohjaa ja oikeudellista asemaa, on tärkeää luoda kapea katsaus yleisradiotoiminnan historiallista kehitykseen Euroopassa ennen puhdasta sitä koskevaan valtiontukisääntelyyn paneutumista.

4.1 Juuret

Yleisradiotoiminnan historialliset juuret ovat johdettavissa 1920-luvulle. Radioteknologian kehittymisestä ja sitä seuranneesta käyttömahdollisuuksien parantumisen ansiosta mahdollistui ensimmäisten radiokanavien perustamisen Euroopassa. Ensimmäiset radiokanavat olivat tavallisesti ja hiukan käänteisesti yksityisomisteisia sekä poliittisesti orientoituneita. Puoluepoliittisesta näkökulmasta radiolähetykset nähtiin helppona tapana lähestyä ja päästä vaikuttamaa äänestäjiin riippumatta näiden alueellisesta sijainnista.¹⁰⁵

Valtiotasolla herättiin nopeasti tähän radiotoiminnan kehittymiseen ja se nähtiin monella tapaa ongelmalliseksi. Poliittissävytteinen radio-ohjelmisto nähtiin uhkana valtioiden yhteiskuntatasapainolle. Tämän johdosta kansallisvaltiot katsoivat käytännölliseksi vaihtoehdoksi monopolisoida radiotoiminta valtiojohtoisen yleisradiotoimijan alaisuuteen. Kehityssuunta poikkesi muun muassa Yhdysvalloista,

¹⁰³ Bruzzone–Boccaccio 2020, s. 96–98.

¹⁰⁴ Kirjoittajan huomautus: Koska tutkimus koskee Euroopan unionin jäsenvaltioiden yleisradiotoimintaa, ei aiheessa paneuduta tältä osin maakohtaisiin eroihin tavallisista kehityssuunnasta. Tarkoitus on kuvastaa Euroopan valtatrendiä radiotoiminnan kehityksessä.

¹⁰⁵ Donders 2015, s. 68–69.

jossa tukeuduttiin markkinajohtoiseen radio- ja mediatoiminnan kehittämiseen jo alan ensiaskeleista lähtien.¹⁰⁶ Selvyyden vuoksi todettakoon, että tässä tutkielmassa tullaan käsittelemään kaikkia valtio-omisteisia tai valtion hallinnoimia mediatoimijoita käsitteiden *yleisradioyhtiö* tai *yleisradiotoimija* kautta.

Yleisradioyhtiöille annettiin heti niiden perustamisesta lähtien laajakantoisia vastuualueita. Yhtiöiden pääasiallisiin tehtäviin kuuluivat kansalaisten informointi, viihdyttäminen ja kouluttaminen. Yleisradiotoiminnan merkityksen ja tehtävien yhteiskunnallisen tärkeyden johdosta yleisradioyhtiöt katsottiin nopeasti välttämättömyydeksi kansalaisyhteiskunnalle niiden tarjotessa laajan kompensoinnin silloiselle markkinavajeelle. Suurella osaa kansalaisia oli nimittäin mahdollisuus saada laajaa ja laadukasta ohjelmistotarjontaa samanlaisin ehdoin. Sinänsä asiassa oli nurinkurista, että tämä yhteiskunnan markkinavaje johtui juuri valtioiden itsensä asettamista markkinoille pääsyn esteistä, valtionmonopoleiksi muodostuneista yleisradiosta.¹⁰⁷

Valtionmonopolit kohtasivat vuosikymmenien saatossa laajasti kritiikkiä erityisesti talousoppineiden keskuudessa. Monopoleille oli kuitenkin useita hyväksyttäviä syitä radio- ja televisiotoiminnan alkuvuosikymmeninä. Ensinnäkin uudentyypiselle radiomedialle rakennettu infrastruktuuri oli hyvin aluksi rajallinen, eikä markkinoilla ollut tästä syystä aluksi tilaa kaupallisille radio- ja myöhemmin televisiokanaville. Toiseksi kansainvälisiä markkinoita ei vielä juurikaan ollut, vaan toiminta oli pikemminkin paikallista. Kolmanneksi television tai radion käytöstä ei pystytty alkuvaiheessa tehokkaasti perimään maksuja, mistä johtuen katsottiin paremmaksi tarjota palveluita yleishyödyllisesti. Tämän johdosta etenkin myös yleisradiotoiminnan yhteiskunnallista merkitystä painotettiin. Viimeiseksi valtiotasolla katsottiin, että radio- ja televisiotoiminnan merkitys yleisiin mielipiteisiin oli niin suuri ja kanavien määrän ollessa vähäinen, oli järkevämpää pitää valtionvastaiset poliittiset vaikuttajat toiminnan ulkopuolella.¹⁰⁸

Yleisradioiden monopoliasema säilyi pitkälti ennallaan aina 1970- ja 1980-luvuille saakka. Tällöin vallalla olevat monopolijärjestelmiä tukeneet argumentit, kuten monipuolisen ja kattavan infrastruktuurin puuttuminen sekä markkinavaje olivat

¹⁰⁶ Picard 2008, s. 197–198.

¹⁰⁷ Donder 2015, s. 70–71.

¹⁰⁸ Public service media in the information society 2006, s. 16.

alkaneet vuosikymmenten saatossa menettämään merkitystään. Erityisesti teknologioiden kehittyminen mahdollisti radio- ja televisiolähetysten laajemman tarjonnan. Yleisradioiden monopolijärjestelmälle ei koettua olevan enää samaan tapaan tarvetta. Sen sijaan tarve oli vapaammalle radio- ja televisio toiminnalle. Tämän johdosta valtaosa Länsi- ja Pohjois-Euroopan valtioista alkoi purkamaan yleisradiomonopolejaan ja siirtymään kohti vapaampaa markkinataloutta tälläkin sektorilla. Tämä näkyi myös Euroopan komission strategiassa 1980- ja 1990-luvuilla, joka keskittyi pitkälti radio- ja televisiomarkkinoiden vapauttamiseen.¹⁰⁹

Aluksi yleisradioiden aseman pelättiin murtuvan täysin ja katoavan markkinoiden kehittyessä. Yleisradiot kuitenkin sopeutuvat ajan kanssa hyvin avoimiin markkinoihin ja niiden toiminta saatiin eri keinojen – kuten yritys rakenteen muutosten, kanavabrändäyksen ja kysyntää vastaavien ohjelmien hankinnan ja tuottamisen – kautta kannattavaksi.¹¹⁰

4.2 Yleisradiotoimintaa avoimilla markkinoilla

Yleisradioyhtiöiden olemassaolo markkinoilla ei lähtökohtaisesti miellyttänyt niiden kanssa kilpailevia kaupallisia mediayhtiöitä. Ongelmalliseksi koettiin varsinkin yleisradiotoiminnan pääasiallinen rahoitus valtion rahoilla. Yleisradioyhtiöllä ei katsottu olevan samanlaista riskiä kuin sen kilpailijoilla. Kaupallisten markkinatoimijoiden rahoitus perustui pitkälti sen sijasta erilaisiin mainostuloihin, mitkä saatiin kerättyä myymällä mainostilaa ohjelmien välissä ja niiden aikana. Toisaalta myös osa yleisradioyhtiöistä käytti mainostuloja toissijaisena tulonlähteenä. Tämä tavallaan toi yleisradioille kaksinkertaiset tulonlähteet.¹¹¹

Yksityiset kaupalliset toimijat katsoivat myös, että yleisradioiden toiminta oli liian laajaa niiden tarjotessa myös viihdettä ja urheilua. Kaupallisten mediayhtiöiden oli suhteellisen helppoa lähestyä Euroopan komissiota kilpailuvaikutuksiin ja valtiontukisääntelyyn vedoten. Yleisradioiden aseman ei katsottu olevan yleishyödyllisen palvelun tarjoajana oikeutettu, sillä markkinavajetta ei enää katsottu esiintyvän radio- ja televisiolähetysten alalla. 1990-luvulla olikin varsin yleistä viedä

¹⁰⁹ Donder 2015, s. 71.

¹¹⁰ Donder 2015, s. 71.

¹¹¹ Donder 2015, s. 71–72.

yleisradiotoimintaan liitännäisiä asioita kilpailuviranomaisten ratkaistavaksi. Tilanne on luvussa 4 esiteltävien unionin käyttöön ottamien instrumenttien ansiosta rauhoittunut ja tasapainottunut kuitenkin jossain määrin.¹¹²

Alan kehitys on sen historiallisesta kontekstista riippumatta digitalisaation aikana jatkuvan muutoksen alla. Uudet toimijat ja alustat sekä erityisesti erilaiset uudet palvelut ovat tehneet luoneet täysin uudenlaisen toiminnan kentän, johon kaikkien mediatoimijoiden on tullut sopeutua. Tämä on puolestaan jättänyt avoimeksi, miten yleisradioyhtiöiden tulisi toimia näillä uusilla mediamarkkinoiden sektoreilla, ilman että ne ylittäisivät oman toimintansa rajoja.

5. Yleisradiotoiminta SGEI-palveluna

Luvuissa 2 ja 3 on käsitelty valtioneuvoston sääntelyn perusteita, sen paikkaa Euroopan unionin oikeudessa sekä yleishyödyllisiä palveluita sallittuna perusteena valtiontukien myöntämiselle. Tämän ohella luvussa 4 on tutustuttu yleisradiotoiminnan historiallisiin juuriin. Näiden tarkoituksena on ollut luoda pohja yleisradiotoiminnan tarkastelulle eurooppaoikeudellisessa kehyksessä. Yleisradiotoimintaa tai sen rajoja ei voida tarkastella ymmärtämättä valtioneuvoston sääntelyn yleistä sääntelypohjaa ja tai historiallista merkittävyyttä.

Euroopan unionin valtioneuvoston sääntelykehityksestä ja yleisradioyhtiöiden historiallisista juurista johtuen yleisradiotoiminnan asemaa yleishyödyllisenä palveluna voidaan pitää unionin oikeuden valtioneuvoston sääntelyn näkökulmasta sallittuna. Luvussa 3 todetulla tavalla palvelun yleishyödyllisyys ei kuitenkaan ole rajoittamaton peruste myöntää tukia valtion varoista. SEUT 107(1) valtiontukien jakamista koskevan pääsäännön mukainen kielto olla jakamatta valtiontukia ja yleisradiotoiminta ovatkin lähtökohtaisesti ristiriidassa keskenään. Tämän takia on välttämätöntä myös tarkastella yleisradiotoimintaa sekä siihen liittyvää EU-oikeudellista kontekstia ja sääntelykehikkoa.

Euroopan unionin oikeudesta on johdettavissa kolme yleisradiotoiminnan valtiontukia koskevaa kokonaisuutta. Näitä ovat ensinnäkin luvussa 1 sivuttu vuoden 1997 Amsterdamin sopimukseen liitetty pöytäkirja 29 jäsenvaltioiden julkisen

¹¹² Donders 2015, s. 72.

palvelun yleisradiotoiminnasta (*Amsterdamin pöytäkirja*). Toinen merkittävä lähde yleisradiotoiminnan valtioneuvoston päätöksiin tulkintaan ovat komission vuosina 2001 ja 2009 antamat valtioneuvoston päätösten soveltamista julkiseen yleisradiotoimintaan koskevat tiedonannot (*vuoden 2001 ja vuoden 2009 yleisradiotiedonannot*). Kolmanneksi yleisradiotoimintaa pitää arvioida myös unionin perussopimusten valtioneuvoston päätösten kautta.

On huomionarvoista tuoda esiin, että Eurooppaoikeudellisessa kontekstissa yleisradiotoiminnan spesifimpi valtioneuvoston päätöksiin on rakentunut ensisijassa perussopimustasoisien Amsterdamin pöytäkirjan ja sitä täydentävien soft law -tyyppisten komission tiedonantojen ympärille. Eurooppaoikeudellista primäärinormistoa ovat ensisijassa sen perussopimukset SEUT ja Euroopan unionista tehty sopimus (SEU). Tämän ohella aikaisempien perussopimusten täydentämiseksi ja modernisoinniksi laadittuja sopimuksia on pidettävä perussopimusten tasoisina primäärinormistoina. Amsterdamin sopimus on tällainen perussopimukseen rinnastettava aikaisempi perussopimus.¹¹³ SEU 51 artiklan mukaisesti perussopimusten pöytäkirjat ja niiden liitteet ovat erottamaton osa näitä sopimuksia. Näin ollen myös Amsterdamin pöytäkirja on osa primäärinormistoa.

Tiedonantojen asema soft law -instrumenttina tarkoittaa, ettei niillä ole samanlaista oikeudellista velvoittavuutta kuin unionin primääri- tai sekundäärinormeilla. Niiden legitimitetti voidaan kuitenkin perustaa esimerkiksi niiden saamalle painoarvolle unionin tuomioistuimissa.¹¹⁴ Kuten jäljempänä luvussa 5.2.2 on havaittavissa, yleisradiotiedonannot nauttivat oikeusohjeena varsin vahvaa asemaa Euroopan unionin tuomioistuimen tunnustaessa sen hyväksyttäväksi oikeuslähteeksi.

Yleisradiotoiminta on myös siinä suhteessa omaleimainen kokonaisuus, ettei luvussa 3.2 käsitellyt SGEI-pakettiin kuuluvia SGEI-päätöstä tai SGEI-puitetiedonantoa lähtökohtaisesti sovelleta yleisradiotoimintaan. Tämä on johdettavissa SGEI-puitetiedonannon sisältämästä nimenomaisesta rajauksesta. Tästä johtuen lähtökohtana yleisradiotoiminnan valtioneuvoston päätöksiin tulkinnalle ovat Amsterdamin pöytäkirja ja yleisradiotiedonannot.¹¹⁵

¹¹³ Raitio–Tuominen 2020, s. 73–75.

¹¹⁴ Raitio 2016, s. 206.

¹¹⁵ Ks. komission tiedonanto julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtiontukea koskevat Euroopan unionin puitteet 2012, kohta 8.

5.1 Amsterdamin pöytäkirja

Yleisradioiden asema yleishyödyllisinä palveluina on edellä todettuun tapaan historiallisesti vahva. Verrattuna muihin SGEI-palveluihin yleisradiotoiminnalla on kuitenkin erityinen paikka ja luonne Euroopan unionissa. Yleisradiotoiminnan EU-oikeudellinen legitimizeetti voidaan johtaa nimenomaisesti vuonna 1997 annetusta Amsterdamin pöytäkirjasta.¹¹⁶ Pöytäkirjan mukaan:

”Korkeat sopimusosapuolet, jotka

katsovat, että jäsenvaltioiden julkinen yleisradiotoiminta liittyy suoraan jokaisen yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus,

ovat sopineet seuraavista tulkitsevista määräyksistä, jotka liitetään Euroopan yhteisön perustamissopimukseen:

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen määräykset eivät rajoita jäsenvaltioiden toimivaltaa rahoittaa julkista yleisradiotoimintaa, siinä määrin kuin rahoitus myönnetään yleisradioyrittäjälle kunkin jäsenvaltion antaman, määrittelemän ja järjestämän julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi, ja siinä määrin kuin rahoitus ei vaikuta yhteisön kauppaa- ja kilpailuolosuhteisiin sellaisessa laajuudessa, että se olisi yleisen edun vastaista, kun samalla otetaan huomioon tällaisen julkisen palvelun tehtävän toteuttaminen.”

Pöytäkirja ilmentää jäsenvaltioiden tahtoa ylläpitää kansallisia yleisradiopalveluita, sillä niiden on katsottu olevan tärkeitä länsimäisen yhteiskunnan kunnalta. Yleisradiotoiminnan todetaan pöytäkirjassa olevan suoraan yhteydessä yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurillisiin tarpeisiin. Samalla yleisradiotoiminta edesauttaa median monipuolisuuden varmistamisessa.¹¹⁷

Amsterdamin pöytäkirjan ensimmäinen kohdan voidaan katsoa muuraavan yleisradiotoiminnan sallittavuuden osaksi eurooppalaista yhteiskuntaa. Samalla se kuitenkin jättää auki yleisradioyhtiöiden toiminnan laajuuden rajat. Koska yleishyödyllisenä palveluna yleisradiotoiminnalla on jossain määrin markkinoita

¹¹⁶ Grespan 2010, s. 79–80.

¹¹⁷ Tarhonen 2013, s. 93.

vääristävä vaikutus, on tätä toimintaa pystyttävä rajoittamaan valtiontukisääntelyn kontekstissa. Tästä johtuen Amsterdamin pöytäkirjan toisessa kohdassa todetaan, että yleisradiotoiminnan rahoittaminen tulee järjestää jäsenvaltion antaman julkisen palvelun tehtävän täyttämiseksi. Tämä maininta oikeuttaa yleisradiotoiminnan rahoittamisen valtion varoilla. Toisaalta se velvoittaa myös, että toiminta järjestetään juuri jäsenvaltiovetoisesti.

Edelleen yleisradiotoiminta ei saa yleisen edun vastaisesti vääristää kilpailuolosuhteita taikka häiritä jäsenvaltioiden välistä kauppaa. Amsterdamin pöytäkirjan toinen kohta kuvastaakin hyvin EU:n yleisempiä valtiontukisääntelyyn liittyviä linjauksia koskien yleishyödyllisiä palveluita. Jäsenvaltioilla on oikeus lähtökohtaisesti rahoittaa tällaisia yleishyödyllisiä palveluita tiettyjen rajojen puitteissa. Liian pitkälle meneviä rahoitustoimia tai liian laajoja palvelumalleja on taas mahdollista pitää kiellettyinä valtiontukien jakamisena.

Donders on nähnyt Amsterdamin pöytäkirjan ennen kaikkea poliittisena ulostulona yleisradiotoiminnan tarpeellisuudesta sen oikeudellisen painoarvon jäädessä vähemmälle. Samalla pöytäkirja kuitenkin tunnistaa jäsenvaltioiden lähtökohtaisen autonomian yleisradioita koskevissa asioissa. Yhdessä SEUT 106(2) artiklan sen voidaan katsoa luovan pohjan koko lähetystoimintaa¹¹⁸ koskevalle keskustelulle. Onkin huomioarvoista, että yleisradiot ovat ainoa yleishyödyllinen instituutio, jota on suojattu näin laajasti jäsenvaltioiden toimesta komission väliintulolta.¹¹⁹

Dondersin kanta on tietyllä tapaa mielenkiintoinen. Kuten tulevaisuudessa tullaan havaitsemaan, Amsterdamin pöytäkirjan sanamuoto on poikkeuksetta ratkaisevassa merkityksessä tarkasteltaessa palvelun tai valtiontukijärjestelyn sallittavuutta. Amsterdamin pöytäkirjan alkuperäinen tarkoitus on saattanut olla poliittinen, mutta samalla sen oikeudellinen merkitys kiistaton, kun lähdetään arvioimaan yleisradiotoiminnan rajoja ja uusien palveluiden sallittavuutta.

Amsterdamin pöytäkirja ei sen antamisen jälkeen tarjonnut juurikaan apua julkisen yleisradiotoiminnan määrittelylle. Jäsenvaltiot katsoivat yleisradiotoiminnan olevan niinkin välttämätöntä, ettei sen rajoittamista koettu suotavana. Vastapuolella olevat yksityiset mediatoimijat taas näkivät rajoitukset välttämättöminä, jotta markkinat ja

¹¹⁸ Erityisesti englanninkielisessä lähdeaineistossa radio-, television sekä yleisemmin yleisradiotoiminnasta käytetään termiä *broadcasting*. Termi kääntyy suomeksi lähetystoiminta.

¹¹⁹ *Donders* 2015, s. 75.

kilpailu toimisivat. Tämä vastakkainasettelu johti komissiolle tehtävien valtioneuvostokanteluiden huomattavaan kasvuun. Komissiolla oli tapana ottaa näissä kanteluissa jäsenvaltioiden puoli. Parhaimmillaan komissio ei edes suostunut ottamaan yleisradioita koskevia kanteluita asiallisesti tutkittavakseen. Tämä puolestaan johti näiden asioiden käsittelemiseen unionin tuomioistuimissa.¹²⁰

Jäsenvaltioiden ja niiden yleisradioyhtiöiden ylivaltaa käsiteltiin esimerkiksi asioissa *Telecinco vastaan komissio*, *TF1 vastaan komissio* ja *SIC vastaan komissio*. Kaikille tapauksille oli yhtenäistä komission passiivisuus yleisradiotoimintaa koskevia valtioneuvostokanteluita kohtaan. Yleinen tuomioistuin katsoi toistuvasti komission puuttumattomuuden sopimattomaksi sisämarkkinoiden eheyden ja kilpailun toimivuuden kannalta. Samalla se vaati komissiota ottamaan asiat käsittelyyn asiallisesti.¹²¹ Tapauksen samankaltaisuuden takia tarkastelen lyhyesti ainoastaan tapauksen Telecinco-ratkaisua.

Telecinco-tapauksessa oli kyse Espanjan televisiomarkkinoista ja siellä toimivien yleisradioyhtiöiden määräävästä asemasta suhteessa niiden yksityisiin kilpailijoihin. Julkisten yleisradioyhtiöiden asema perustui pitkälti Espanjan valtion myöntämään rahoitukseen suhteessa mainostuloilla rahoitettuihin yksityisiin televisiokanaviin.¹²² Gestevisión Telecinco SA, espanjalainen televisioyhtiö, päätti tehdä asiasta kantelun silloiselle Euroopan yhteisöjen komissiolle. Kantelun perusteella aloitettua valvonta-asiaa ei saatettu loppuun, jonka johdosta Telecinco päätti viedä asian Yhteisöjen ensimmäisen asteen tuomioistuimen ratkaistavaksi.¹²³

Ensimmäisen asteen tuomioistuin katsoi asiassa komission laiminlyöneen valtioneuvostokantelujen valvontaan liittyvät velvoitteensa. Se, että komissio oli jättänyt kantelun perusteella käynnistetyn valvonta-asian kunnolla käsittelemättä, loukkasi se osaltaan myös kantajan oikeusturvaa. Komissio myös velvoitettiin aloittamaan asianmukainen menettely tuen sallittavuuden arvioimiseksi.¹²⁴

¹²⁰ Donders 2015, s. 76.

¹²¹ Ks. asia T-95/96 Gestevisión Telecinco SA vastaan komissio 1998, asia T-17/96 TF1 vastaan komissio ja asia T-46/97 SIC vastaan komissio.

¹²² Asia T-95/96 Telecinco 1998, kohdat 1–3.

¹²³ Asia T-95/96 Telecinco 2008, kohdat 14 ja 15.

¹²⁴ Asia T-95/96 Telecinco 2008, kohdat 68–69 ja 90.

5.2 Vuoden 2001 yleisradiotiedonanto

Selkeyttääkseen yleisradiotoiminnan ja valtiontukien välistä suhdetta komissio antoi vuonna 2001 ensimmäisen valtiontukisääntöjen soveltamista julkiseen yleisradiotoimintaan koskevan tiedonantonsa. Yleisradiotoiminnan rajoja koskeva oikeustila oli jäänyt hyvin aukinaiseksi Amsterdamin pöytäkirjan antamisen jälkeen. Vuoden 2001 yleisradiotiedonannon ensisijaisena tarkoituksena olikin selkeyttää komission itsensä aikaansaamaa epäselvyyttä yleisradiotoiminnan asemasta EU:n valtiontukisääntelykokonaisuudessa. Tiedonanto sisältääkin monia merkittäviä yleisradiotoimintaa koskevia linjauksia.¹²⁵

Tiedoksiannossa ensinnäkin todettiin julkisen yleisradiotoiminnan omaleimainen asema unionissa. Yleisradiotiedonanto myös vahvisti yleisradiotoiminnan aseman yleishyödyllisenä palveluna. Yksikään muu palvelu ei pysty samanaikaisesti kattamaan yhtä laajaa väestöosuutta, tarjoamaan samalla tapaa tietoa ja ohjelmasisältöä kansalaisille ja vaikuttamaan julkiseen mielipiteeseen.¹²⁶

Toiseksi tiedonannossa vahvistettiin jo Amsterdamin pöytäkirjassa mainittu jäsenvaltioiden toimivalta määrittää se mitä tarkoitetaan yleisradiotoiminnalla niin kansallisella, alueellisella että paikallisella tasolla. Julkisen yleisradiotoiminnan erityisluonne ja mahdollisuus määritellä siihen liittyviä palveluita todettiin myös muita tavanomaisia yleishyödyllisiä palveluita laajemmaksi. Tämä osaltaan mahdollistaa yleisradioiden luonteeseen kuuluvan monipuolisen demokraattisen, yhteiskunnallisen ja kulttuurillisen palveluntarjonnan.¹²⁷

Kolmanneksi tiedonanto kytkee yleisradiotoiminnan sen historiallisiin juuriin, radio- ja televisiolähetystoimintaan. Samalla siinä kuitenkin ymmärretään ja hyväksytään yhteiskunnan ja teknologian kehittyminen ja muutokset. Tiedonannossa tunnustetaankin Amsterdamin pöytäkirjassa todettu jäsenvaltioiden laaja toimivalta määrittää yleisradiotoimintana. Tätä laajuutta on tarkennettu toteamalla, että yleisradiotoimintaan voi sisältyä myös vain välillisesti lähetystoimintaan liittyviä toimintoja. Tämän johdosta yleisradiotoimintaan voi kuulua myös digiteknologian kehityksen kautta syntyneitä palveluita, jotka eivät ole radio- tai televisio-ohjelmia niiden perinteisessä mielessä.

¹²⁵ Waidemann 2004, s. 596–597.

¹²⁶ Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan 2001, kohdat 6 ja 33.

¹²⁷ Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan 2001, kohta 33.

Tämä edellyttää kuitenkin, että tällaiset palvelut voidaan perustella Amsterdamin pöytäkirjan luoman mandaatin mukaisesti yleisradiotoimintaan kuuluvaksi.¹²⁸

Viimeiseksi vuoden 2001 yleisradiotiedonanto selvensi myös komission asemaa ja toimivaltaa suhteessa jäsenvaltioihin. Amsterdamin pöytäkirjan jäsenvaltioille luoman toimivallan johdosta komissiolla ei ole toimivaltaa määrittää, mitä kukin jäsenvaltio tarkoittaa milloinkin julkisella yleisradiotoiminnalla yleishyödyllisten palveluiden kontekstissa. Tämä kuuluu jäsenvaltioiden laajan toimivallan alle. Komissio voi ainoastaan valvoa ja puuttua jäsenvaltioiden toimivaltaylityksiin (engl. *manifest errors*) yleishyödyllisten palveluiden määrittelyssä. Komissiolla on näin ollen oikeus puuttua jäsenvaltioiden tekemiin selkeisiin virheisiin yleisradiotoimintaan kuuluvan palvelun määrittelyssä.¹²⁹ Komissio toisin sanoen tarkastaa yleisradioiden valtiontukiasioita koskevissa päätöksissään sen, liittyvätkö jäsenvaltioiden yleishyödyllisinä pidettävät yleisradiopalvelut suoraan yhteiskunnan demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja/tai kulttuurisiin tarpeisiin.¹³⁰

Waidemann on katsonut, että tiedonannon juurena on ollut tarjota jäsenvaltioille joustava ja teknologian nopean kehityksen huomioiva ohjeistus yleisradiotoiminnan saralla. Edelleen komissio on todennut, että jäsenvaltiolla on oikeus määrittää yleisradiotoiminnan palvelut, eikä näiden tarvitse olla alun perin käytössä olevaan teknologiaan sidottua. Tämä on ennen kaikkea perusteltua toiminnan dynaamisuuden mahdollistamiseksi nopeasti kehittyvällä alalla. Samalla tämä on havaittavissa komission tiedonantoa edeltäneistä ja sitä seuranneesta yleisradiotoimintaa koskevasta valtiontukikäytännöstä.¹³¹ Yleisradiotoimintaa koskevissa ratkaisussaan komissio on esimerkiksi katsonut, ettei yleisradiotoiminnassa esimerkiksi perinteistä televisiolähetystä tule pitää lähtökohtaisena ja tavallisena palvelukanavana. Audiovisuaalista toimintaa on pystyttävä järjestämään teknologiasta riippumattomalla tavalla.¹³²

Komission vuosituhannen vaihteessa omaksumaa teknologianeutraalia lähestymistapaa kritisoitiin esimerkiksi yhteisön kilpailun pääosaston viranomaisten puolesta.

¹²⁸ Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan 2001, kohta 34.

¹²⁹ Komission tiedonanto valtiontukisääntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan 2001, kohta 36.

¹³⁰ Donders–Van Rompuy 2012, s. 221.

¹³¹ Waidemann 2004, s. 597.

¹³² Ks. esim. N631/2001 BBC licence fee (2002), kohdat 27–30.

Yleisradiotoiminnan laajentumista internettiin ei sinänsä pidetty sopimattomana kilpailun ja toimivien markkinoiden kannalta, kunhan itse toiminnan muodot säilyisivät ennallaan. Sen sijaan yleisradiotoiminnan laajentaminen uusille toimialoille internetin välityksellä nähtiin ongelmallisena.¹³³ Huoli uusille toimialoille siirtymisestä on myös havaittavissa vuoden 2001 yleisradiotiedonannon antamisen jälkeisessä komission valtioneuvostokäytännössä.

5.2.1 Komission valtioneuvostokäytäntöä 2000-luvulla

Komission vuoden 2001 yleisradiotiedonanto annettiin ennen vuoden 2003 Altmark-ratkaisua, josta johdettuja kriteerejä voidaan pitää SGEI-palvelujen kannalta yhtenä merkittävimmistä oikeusohjeista.¹³⁴ Vuoden 2001 yleisradiotiedonannon voidaan siis katsoa vanhentuneen todella nopeasti tiedonannon ja Altmark-kriteerien ollessa ristiriitaiset keskenään.

Tiedonanto antoi myös yhdessä Amsterdamin pöytäkirjan kanssa jäsenvaltioille todella laajan toimivallan määrittää yleisradiotoimintansa. Jäsenvaltiot katsoivatkin, että tämä mahdollistaa yleisradioiden markkinalaajentumisen perinteisen lähetystoiminnan ulkopuolelle. Tämä aiheutti laajaa kritiikkiä yksityisellä mediasektorilla. 2000-luvun ensimmäisellä vuosikymmenellä annettiinkin paljon ratkaisuja, jotka ohjaavat yhä yleisradiotoiminnan laajuutta digitalisoituvassa Euroopassa. Esiin nousevana teemana ratkaisuihin voidaan nähdä komission pyrkimys korjata Amsterdamin pöytäkirjan ja yleisradiotiedonannon mahdollistamaa laajaa yleisradiotoiminnan tulkintaa sekä tätä kautta korjata jäsenvaltioiden selviä virheitä ja toimivaltaylityksiä yleisradiotoiminnan määrittelyssä.¹³⁵

Iso-Britannia ja BBC

Komission sai ensimmäisen tilaisuutensa puuttua yleisradiotoimintaa koskeviin toimivaltaylityksiin Altmark-kriteerien antamisen jälkeen Ison-Britannian BBC-

¹³³ Waidemann 2004, s. 595–596.

¹³⁴ Ks. lähemmin. C-280/00 Altmark 2003. Ratkaisua ja siitä johdettuja Altmark-kriteerejä on tarkasteltu lähemmin jaksossa 3.1.

¹³⁵ Ks. esim. Donders 2015, s. 74, Zeno-Zencovich 2012, s. 229–230 ja Wiedemann 2004, s. 596.

yleisradioyhtiön e-oppimispalveluita koskevassa *BBC Digital Curriculum* - päätöksessä.¹³⁶

Tapauksessa oli kyse Iso-Britannialaisten oppimispalveluita tarjoavien yritysten tekemästä valtioneuvoston Euroopan komissiolle, jotka katsoivat, ettei BBC:n internetissä tarjoamia ilmaisia opetuspalveluita voitu pitää yleisradiotoimintaan kuuluvaksi eikä siten yleisradion toimialaan ja sen julkisten yleishyödyllisten palveluiden tarjoamiseen liittyväksi. BBC:n *Digital Curriculum* -palvelu tarjosi internetin kautta ilmaisia interaktiivisia opetusmateriaaleja sekä kotikäyttöön että kouluopetuksellisiin tarkoituksiin.¹³⁷

Päätöksessään komissio katsoi, että yleisradioiden laajentuessa uusille alustoille ja mediasektoreille tulee toiminnan olla ”läheisessä yhteydessä” perinteiseen yleisradiotoimintaan eli radio- ja televisiolähetysiin. Samalla komissio myös katsoi, ettei e-oppimispalveluilla ollut tätä läheistä yhteyttä. Tästä johtuen komissio päätyi tarkastelemaan palvelua yleisradioyhtiön tarjoamana, mutta ei yleisradiotoimintaan liitännäisenä erillisenä yleishyödyllisenä palveluna.¹³⁸

Tämän linjauksen johdosta e-oppimispalveluita ei siten tarkasteltu Amsterdamin pöytäkirjan tai yleisradiotiedonannon valossa, vaan tavanomaisia SGEI-palveluita koskevien sääntöjen mukaisesti. Tässä arvioinnissa komissio päätyi ratkaisuun, jonka mukaa e-oppimispalvelut täyttivät yleishyödyllisen palvelun määritelmän yleisen valtioneuvoston sääntelyn valossa. Tapauksessa katsottiin, että palvelua oli pidettävä SEUT 106(2) artiklan mukaisena tavallisena yleishyödyllisenä palveluna.¹³⁹

Komissio siis erkaantui tavallaan teknologianeutraalisuudesta sen jaoteltaessa yleisradioyhtiön toiminnan yleisradiotoimintaan ja muiden yleishyödyllisten palveluiden tarjoamiseen. Lähestymistapaa on kritisoitu oikeuskirjallisuudessa. Jos uuden toiminnan tulee olla läheisessä yhteydessä perinteisiin toiminnan muotoihin, tulisi tältä osin myös tarjottavan datan olla neutraalia. Ratkaisun perusteella yleisradioyhtiöiden tarjoaman datan tulee olla radioon tai televisioon sopivaa. Tilanteen katsottiin olevan kestävä, sillä yleisradioille jäi sen aikaisiksi de facto alustoiksi ainoastaan radio ja televisio, sillä esimerkiksi internetin kautta tarjottavaa

¹³⁶ Ks. N 37/2003 *BBC Digital Curriculum* (2003).

¹³⁷ N 37/2003 *BBC Digital Curriculum* (2003), kohdat 2 ja 4.

¹³⁸ N 37/2003 *BBC Digital Curriculum* (2003), kohta 36.

¹³⁹ N 37/2003 *BBC Digital Curriculum* (2003), kohdat 62–63.

audiovisuaalista materiaalia ei voitu vielä pitää laadullisesti samantasoisena kuin perinteisillä lähetyksenoilla toimitettuna. Tämän johdosta internetin kautta mahdollistettavat palvelut jäivät vääjäämättä todella vähäisiksi.¹⁴⁰

Teknologianeutraalisuudesta erkaantuminen ei ole mielestäni todellisuudessa tässä tapauksessa ongelma. Vuoden 2001 yleisradiotiedonannon tarkoituksena on ollut nimenomaan yleisradiotoimintaan kuuluvien palvelujen tarjoaminen teknologianeutraalisti. Komissio totesi päätöksessään, että vaikka BBC:n yleisradiotoimintaan oli jo aikaisemmin kuulunut opetusohjelmat, tarkoitti e-oppimispalvelut myös siirtymistä kokonaan uudelle markkinasektorille. Tätä laajentumista ei voitu pitää yleisradiotoimintaan kuuluvana.¹⁴¹ Komissio ei kuitenkaan missään vaiheessa pitänyt uusien teknologioiden hyödyntämistä kiellettynä. Ongelmaksi muodostui se, millaisia palveluita yleisradioyhtiö tarjosi. Yleisradiotoimintaa voidaankin pitää teknologianeutraalina, muttei palveluneutraalina.

Tanska ja TV2

Komission toimia määrittellä rajoja yleisradiotoiminnan laajentumisen internetin välityksellä uusille toimialoille kuvastaa hyvin komission TV2/Danmark A/S - yleisradioyhtiötä koskeva valtiontukien takaisinmaksua koskeva ratkaisu.¹⁴² Tapauksessa oli kyse Tanskan yleisradioyhtiö TV2:tsta kohtaan tehdystä kantelusta liittyen sille Tanskan lainsäädännössä määriteltyihin tehtäviin. Näihin tehtäviin kuuluivat perinteisen lähetystoiminnan ohella myös internetin välityksellä toimitettavat palvelut.¹⁴³

TV2 tarjosi verkkosivuillaan esimerkiksi erilaisia peli- ja chatroom-palveluita. Komissio ei pitänyt näitä yleisradiotoiminnan julkisen palvelun alaan kuuluvana toimintana. Samalla komissio erotti TV2:n yleisradiotoiminnan palvelut ja niin sanotun informaatioyhteiskunnan palvelut toisistaan. Yleisradiotoimintaan kuuluvaksi katsottiin perinteinen audiovisuaalinen lähetystoiminta. Informaatioyhteiskunnan alle puolestaan

¹⁴⁰ Donders–Pauwels 2008, s. 305.

¹⁴¹ N 37/2003 BBC Digital Curriculum (2003), kohdat 35 ja 36.

¹⁴² 2006/217/EY TV2/Danmark (2004). Tapauskuvausta avataan enemmän yleisradiotoiminnan ja Altmärk-kriteerien yhteyttä käsittelevässä luvussa 5.2.2.

¹⁴³ 2006/217/EY TV2/Danmark (2004), kohta 2 ja 15.

sälytettiin pelit ja muut TV2:n selvästi yleisradiotoimintaan kuulumattomat onlinepalvelut.¹⁴⁴

Verrattuna BBC:lle annettuun päätökseen linjaus oli ankarampi. Informaatioyhteiskunnan palveluita ei voitu komission mukaan pitää lainkaan yleishyödyllisinä palveluina. Sen sijaan ne oli pidettävä puhtaasti sallitun valtiontuen ulkopuolisena kaupallisena toimintana.¹⁴⁵

Komission voidaankin tässä ratkaisussa katsoa erkaantuneen enemmän paitsi teknologianeutraliteetista, myös Amsterdamin pöytäkirjasta ja vuoden 2001 yleisradiotiedonannosta. Komissio katsoi perusteluissaan, etteivät pelit tai chatroom-palvelut täyttäneet yhteiskunnan demokraattisia, sosiaalisia tai kulttuurisia tarpeita, jonka johdosta ne eivät voineet olla yleisradiotoimintaan liittyviä palveluita.¹⁴⁶ Tämä on mielestäni ollut varsin suppea näkemys ja näille palveluille voitaisiin mielestäni perustella BBC Digital Curriculum -tapauksessa mainittu läheinen yhteys yleisradiotoimintaan. Pelit ja chatroom-palvelut voisivat olla esimerkiksi TV2:n ohjelmatarjontaan liittyviä oheistuotteita- tai palveluita.

Saksa, ARD ja ZDF

Palveluiden ja teknologioiden kehittyessä myös perinteisten radio- ja televisio-ohjelmien lähetystavat tulivat mahdolliseksi internetin välityksellä. Tämä on myös perimmäinen syy vuoden 2001 yleisradiotiedonannon teknologianeutraalisuudelle. Saksan yleisradiouudistusta ja yleisradiotoimijoiden ARD ja ZDF rahoitusta koskevassa valtiontukikantelussa oli kyse yhtiöiden telemediapalveluista, joissa perinteisten televisio- ja radio-ohjelmien levitystapoja laajennettiin internetalustoille.¹⁴⁷

Komissio kiinnitti palvelupaletin laajentumisessa huomiota siihen, että uusien internetpalvelujen tulee tarjota lisäarvoa suhteessa vanhoihin palveluihin. Uusilla palveluilla tarkoitetaan sen tyyppisiä palveluita, joita ei voida pitää televisio- tai radio-ohjelmina perinteisessä merkityksessä.¹⁴⁸ Komissio ei katsonut telemediapalveluiden olevan yhteensopimaton perinteisten yleisradiopalveluiden toimialan kanssa.

¹⁴⁴ 2006/217/EY TV2/Danmark, kohdat (2004) 90–92.

¹⁴⁵ 2006/217/EY TV2/Danmark (2004), kohdat 105 ja 130.

¹⁴⁶ 2006/217/EY TV2/Danmark (2004), kohta 92.

¹⁴⁷ Ks. E3/2005 Aid to the German public broadcasters (2007).

¹⁴⁸ E3/2005 Aid to the German public broadcasters (2007), kohta 222.

Telemediapalveluiden tuli kuitenkin olla perinteisiin palveluihin liittyviä eli tavallisia televisio- tai radio-ohjelmia tukevia toimintoja. Tällaisiksi oli katsottava esimerkiksi televisiossa esitettyjen ohjelmien uusintoja eli catch-up-palveluita tai rajoitetun ajan tarjolla olevia nauhoitteita. Palvelumuodon osalta komissio piti Saksan telemediapalveluita tarpeeksi tarkkaan määriteltynä. Sen sijaan Saksan telemediapalveluiden toistaiseksi voimassa oleva saatavuus koettiin ongelmalliseksi. Tältä osin yleisradiotoiminnan rahoitusta ei voitu pitää sisämarkkinoille sopivana.¹⁴⁹ Saksaa pyydettiin tekemään tarkennuksia internetin välityksellä tarjottavien ohjelmien keston.¹⁵⁰

Saksa päätyi komission päätöksen pohjalta sisällyttämään telemediapalveluita rajoittavaa sääntelyä omaan yleisradiolainsäädäntöönsä. Saksan yleisradiolainsäädäntöön omaksuttiin catch-up-palveluiden osalta pääsäännöksi seitsemän päivän katselumahdollisuus internetin välityksellä siitä alkaen, kun televisio- tai radio-ohjelma on ensikerran esitetty. Tätä seitsemän päivän sääntöä sovelletaan, kun kyse on tavallisesta ohjelmasisällöstä. Urheilun suhteen aikarajoite oli tiukempi, vain vuorokausi ottelusta tai muusta urheilutapahtumasta. Sen sijaan telemediatarjonnalle, jota voitiin pitää kulttuuriin ja historiaan liittyvänä, ei asetettu ajallisia rajoitteita. Nämä Saksan määrittämät yleisradiotoiminnan rajaukset säilyivät ennallaan myös yleisradiolainsäädännön uudistuksessa 2010.¹⁵¹ Komissio piti näitä Saksan toimenpiteitä riittävänä.¹⁵²

Komission vuoden 2001 yleisradiotiedonannon jälkeisestä valtioneuvostokäytännöstä on johdettavissa Dondersin mukaan neljä¹⁵³ komission tekemää linjausta. Ensinnäkin komissio vaatii selkeää määrittelyä kansallisille yleisradioille ja mitä niiden toimialaan kuuluu. Linjaus kuvastaa edellä kuvattua jäsenvaltioiden ja komission välistä tehtävänjakoa: jäsenvaltiolla on toimivalta päättää Amsterdamin pöytäkirjan puitteissa yleisradiotoiminnastaan. Komissio sen sijaan valvoo, etteivät jäsenvaltiot ole tehneet

¹⁴⁹ E3/2005 Aid to the German public broadcasters (2007), kohdat 236 ja 371–373.

¹⁵⁰ E3/2005 Aid to the German public broadcasters (2007), kohta 397.

¹⁵¹ Donders 2015, s. 76 ja Interstate Treaty on Broadcasting and Telemedia 2010, artikla 11d.

Huomionarvoista on, että Saksan vuonna 2020 uudistaessa lainsäädäntöään, myös telemediapalveluiden aikarajoituksia venytettiin. Ks. Interstate Media Treaty 2020, osa III.

(Interstate Broadcasting Treaty)

¹⁵² Repa–Tosics 2009, s. 97.

¹⁵³ Donders 2015, s. 76. Donders on itse jaotellut nämä viiteen eri linjaukseen. Tässä tutkimuksessa käsitellään kuitenkin rahoitukseen liittyvät linjaukset yhdessä.

selviä virheitä käyttäessään tätä toimivaltaa. Selkeä toimialan määrittely pitää huolen siitä, ettei yleisradiotoiminnan alaan kuulumattomia palveluita pyritä edes järjestämään yleisradioyhtiön kautta.¹⁵⁴

Toiseksi komissio on katsonut, että jäsenvaltioiden laajentaessa yleisradiotoimintaansa, tulisi uudentyypiset palvelut altistaa ennakkoarvioinnille. Näin voidaan etukäteen jo tarkastella sitä, voidaanko uuden palvelun katsoa kuuluvan yleisradiotoiminnan alle. Tämä korostunut uusien teknologioiden käyttöön otettaessa tilanteissa, joissa uutta palvelumuotoa koskevaa kansallista yleisradiolainsäädäntöä ei ole.¹⁵⁵

Kolmanneksi komission mielestä yleisradiotoiminnan tulee olla järjestetty siten, että sen valvonta on yleisradiotoimijaan nähden itsenäistä. Toisin sanoen yleisradiotoiminnan valvontaa tulisi suorittaa ulkopuolisen viraston tai muu tahon toimesta. Tämä itsenäisen valvontaosapuolen tehtävänä on varmistaa, että yleisradiotoiminta täyttää sille uskotut yleishyödyllisen palvelun velvoitteet.¹⁵⁶ Esimerkiksi Irlannin yleisradiotoimintaa koskevassa ratkaisussaan komissio kehotti Irlantia kehittämään sen yleisradiotoiminnan valvontaa itsenäisemmäksi. Tämä johti asiaa hoitavan viraston luomiseen.¹⁵⁷

Neljänneksi komissio on ottanut useissa päätöksissään kantaa yleisradioiden rahoituksen mitoittamiseen. Komission kanta on ollut, että rahoituksen tulisi olla läpinäkyvää ja oikeasuhtaista yleisradion menojen kanssa. Tämä on tarkoittanut käytännössä sitä, että SGEI-palvelun ja mahdollisen kaupallisen toiminnan varat on tullut pitää toisistaan erillään. Rahoitus tulee muutenkin hoitaa siten, että on helposti erotettavissa, mikä kuuluu juuri yleishyödylliseen toimintaan. Toisaalta komissio on edellyttänyt, ettei yleisradiotoiminnan rahoitus saisi olla suurempi kuin sen tarve.¹⁵⁸ Tarpeen mukaan komissio on myös vaatinut myönnettyjen tukien takaisinmaksamista jäsenvaltioille.¹⁵⁹

¹⁵⁴ Donders 2015, s. 76. Ks. myös 2006/217/EY TV2/Danmark (2004), kohdat 85 ja 93.

¹⁵⁵ Donders 2015, s. 77. Ks. myös E3/2005 Aid to the German public broadcasters (2007), kohta 173.

¹⁵⁶ Donders 2015, s. 78. Ks. myös E3/2005 Aid to the German public broadcasters (2007), kohta 255.

¹⁵⁷ E4/2005 State financing of RTE and TG4 (2008), kohta 151 (ks. myös luku 5.3.2) ja Donders 2015, s. 78.

¹⁵⁸ Ks. esim. E3/2005 Aid to the German public broadcasters (2007), kohdat 263 ja 279 sekä E4/2005 State financing of RTE and TG4 (2008), kohdat 104 ja 111.

¹⁵⁹ Ks. 2006/217/EY TV2/Danmark (2004).

5.2.2 Altmark-kriteerien soveltuminen yleisradiotoimintaan: Viasat Broadcasting vastaan komissio

Luvussa 3.1 käsiteltyjen Altmark-kriteerien merkitys on mittava, kun SGEI-palveluita ja niiden rahoittamisen sallittavuutta tarkastellaan. Kysymys SGEI-palvelun sallittavuudesta kuitenkin herää tilanteissa, joissa kaikki Altmark-kriteerit eivät täyty. Tällöin täytyy tutkia, että voidaanko palvelua silti pitää sallittuna SEUT 106(2) artiklan poikkeussäännöksen perusteella.¹⁶⁰

Mortensen on kiinnittänyt huomiota siihen, että ennen vuonna 2009 annettua uutta yleisradiotiedonantoa komission ratkaisukäytännössä on ollut selvästi nähtävillä kollisio yleisradiotoiminnan ja Altmark-kriteerien välillä. Yhdessäkään valtioneuvoston päätöksessä ei ole kyetty täyttämään kaikkia Altmark-kriteerejä. Tämän tyyppisissä tilanteissa komissio on tavallisesti sivuuttanut Altmark-kriteerien soveltamisen ja ratkaissut tapaukset SEUT 106(2) artiklan mukaisina. Tämä oikeuttaa SGEI-palvelujen valtionrahoituksen SEUT 107(1) artiklan pääsäännöstä poiketen.¹⁶¹

Euroopan unionin tuomioistuimet ovat ratkaisseet varsin vähän yleisradiotoimintaan liittyviä tapauksia yleisradiotiedonantojen aikakaudella pääpainon ollessa komission ratkaisemissa valtioneuvoston päätöksissä. Euroopan unionin tuomioistuimen vähäisessä oikeuskäytännössä ovat korostuneet tilanteet, joissa tuomioistuimen tarkasteltavaksi ovat tulleet yleishyödyllisten palvelujen sallittavuus julkisen yleisradiotoiminnan alla ja Altmark-kriteerien soveltuvuus järjestelyyn. Tämä ilmenee esimerkiksi *Viasat Broadcasting* -ratkaisussa.¹⁶²

Asioissa oli kyse Yhdistyneessä kuningaskunnassa ensisijaisesti, mutta myös muualla EU:n alueella toimivan Viasat Broadcasting UK Ltd:n valituksesta koskien Tanskan yleisradiokanava TV2:n rahoitusjärjestelmää. TV2 oli vuosien 1995–2002 aikana vastaanottanut monipuolisesti rahoitusta eri valtion lähteistä. Näitä olivat muun ohella sille kohdistettujen lupamaksujen tulot, suorat varojen siirrot, erilaiset markkinaehtoja paremmat lainat, yhtiöveron vapautukset, käyttöpääomallainan valtioneuvoston takaukset,

¹⁶⁰ Ks. tarkemmin luku 3.1.

¹⁶¹ Mortensen 2008, s. 239.

¹⁶² Asia T-125/12 *Viasat Broadcasting* vastaan komissio ja asia C-660/15 P *Viasat Broadcasting* vastaan TV2/Danmark A/S 2015.

edullisemmat taajuusmaksut sekä muille yhteisantennien omistajille kohdistetut velvoitteet lähettää TV2:n julkisen palvelun ohjelmia.¹⁶³

Komissio katsoi, ettei rahoitusjärjestely täyttänyt etenkin toista ja neljättä Altmark-kriteeriä. Tästä syystä sen katsottiin olevan SEUT 107(1) artiklan mukaista kiellettyä valtiontukea. Komissio kuitenkin tulkitsi, että suuri osa eri TV2:lle myönnettyistä tuista soveltui sisämarkkinoille SEUT 106(2) artiklan poikkeuksen mukaisesti. Tästä johtuen se edellytti ainoastaan TV2:n budjetin ylittävän rahoituksen takaisinperintää. Tämä takaisinperintä johti kuitenkin TV2:n maksukyvyttömyyteen.¹⁶⁴

Maksukyvyttömyyteen päätyminen jälkeen komissio piti hyväksyttävänä TV2:lle suunnattua tukea, jonka tarkoituksena oli vahvistaa yrityksen pääomarakennetta. Tämä tuki oli tarpeen, jotta TV2 olisi tarpeeksi vakavarainen pääomaltaan ja TV2:n kykenisi osakeyhtiöksi muuttamisen jälkeen suorittamaan sille annetun julkisen palvelun toteuttamisen.¹⁶⁵

Komission päätös hyväksyä yleisradiotoiminnan tukeminen kumottiin yleisessä tuomioistuimessa. Komission perustelujen katsottiin olleen osin epätarkkoja ja niihin liittyi puutteellista tutkimusta. Komissio antoi asiasta uuden päätöksen,¹⁶⁶ jota sittemmin käsiteltiin Euroopan unionin tuomioistuimessa asiassa C-660/15 P. Unionin tuomioistuin hyväksyi tässä asiassa vuoden 2001 yleisradiotiedonantoon nojaavan uuden komission päätöksen. Komissio oli tulkinnut asiaa vuonna 2003 luotuja Altmark-kriteerejä tiedonannon valossa ja sitoutunut hyväksymään tietyt tuet sisämarkkinoille soveltuvina riippumatta siitä, että ne eivät täyttäneet kaikkia kriteereitä. Koska tiedonannon pätevyyttä ei kiistetty, pidettiin sitä tuomioistuimessa sitovana. Asiassa C660/15 P viitattiin yleisradiotiedonannon ohella myös Amsterdamin pöytäkirjaan ja yleisradiotoiminnan erityisasemaan SGEI-Palveluna.¹⁶⁷

Komission linja Altmark-kriteerien soveltuvuudesta on siis myös vahvistettu unionin tuomioistuinkäytännöissä. Vaikka kaikki Altmark-kriteerit eivät olisikaan tutkittavassa asiassa täyttyneet, yleisradioiden kontekstissa komissio voi katsoa myönnetyn tuen vaihtoehtoisesti sallittavaksi ja sisämarkkinoille soveltuvaksi SEUT 106(2) artiklan

¹⁶³ Asia T-125/12 Viasat Broadcasting vastaan komissio 2015, kohta 6.

¹⁶⁴ Asia T-125/12 Viasat Broadcasting 2015, kohdat 7–9.

¹⁶⁵ Asia T-125/12 Viasat Broadcasting 2015, kohta 9.

¹⁶⁶ Päätös Tanskan toimenpiteistä (C 2/03) TV2/Tanskan hyväksi 2011, V. päätelmät ja 1–2 artikla.

¹⁶⁷ Asia T-125/12 Viasat Broadcasting vastaan komissio ja asia C-660/15 P Viasat Broadcasting vastaan TV2/Danmark A/S, kohdat 39, 68, 95, 102 ja 104. Ks. myös Raitio–Miettinen 2021, s. 142–143.

nojalla. Näin ollen linja, jonka komissio on omaksunut jo vuoden 2001 yleisradiotiedonannossa, säilyy samana, vaikka vuonna 2003 vahvistetut Altmark-kriteerit ovatkin muuten tiukentaneet yleishyödyllisten palvelujen rahoittamisen rajoja koskevaa tulkintaa.¹⁶⁸

Ratkaisusta on huomattavissa jo BUPA-ratkaisusta alkanut Altmark-kriteerien ”laimentaminen” myös yleisradiotoiminnan kontekstissa. Altmark-kriteerit eivät aseta ehdotonta estettä yleishyödyllisille palveluille. Siinä missä kriteeristö on alun perin ollut tiukka ja kumulatiivinen, on se alkanut mukautumaan tapauskohtaiseen ja teollisuuden alasta riippuvaan tarkasteluun. Yleisradiotoiminnan erityisasema SGEI-palveluna muodostaa Altmark-kriteereille hyväksyttävän ”vastavoiman”. Tämä puolestaan mahdollistaa tuen sallittavuuden arvioinnin myös SEUT 106(2) artiklan mukaisen poikkeussäännöksen kautta.

5.3 Vuoden 2009 yleisradiotiedonanto

Vuoden 2001 yleisradiotiedonannon jälkeinen komission valtioneuvostokäytäntö loi pohjaa uudistustarpeelle. Vuonna 2009 komissio antoi uudistetun valtioneuvostokäytäntöjen soveltamista julkiseen yleisradiotoimintaan koskevan tiedonannon, joka toimii nykyään yhä lähtökohtaisena pohjana Amsterdamin pöytäkirjan mukaisen yleisradiotoiminnan arvioinnille. Vuoden 2009 yleisradiotiedonannossa on esimerkiksi huomioitu komission päätöksissä esiintynyt vaatimus julkisten yleishyödyllisten palveluiden valvonnan ulkoistamisesta. Myös komission korostamat ennakoarvioinnin merkitys ja yleinen teknologiakehitys ovat huomioitu tiedonannossa.¹⁶⁹ Lisäksi vuoden 2009 yleisradiotiedonanto on edeltäjänsä tapaan ensisijainen suhteessa SGEI-puitetiedonantoon. Tämä tarkoittaa, että yleisradiotoimintaa arvioidaan nykyään ensisijaisesti tämän uudistetun yleisradiotiedonannon avulla.¹⁷⁰

Vuoden 2009 yleisradiotiedonannossa vahvistettiin myös komission linjauksia liittyen yleisradiotoiminnan tulkintaan unionin yleisten valtioneuvostokäytäntöjen valossa. Yleisradiotiedonannon mukaan lähtökohta on kaikissa valtioneuvostokäytöksissä SEUT 107(1)

¹⁶⁸ Raitio–Miettinen 2021, s. 142.

¹⁶⁹ Ks. Komission tiedonanto valtioneuvostokäytäntöjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan 2009, kohdat 1, 53 ja 84.

¹⁷⁰ Ks. komission tiedonanto julkisesta palvelusta maksettavana korvauksena myönnettävää valtioneuvostokäytöksä koskevat Euroopan unionin puitteet 2012, kohta 8.

artikla. Näin ollen tuen sallittavuutta arvioidaan Altmark-ratkaisussa vahvistettujen kriteerien avulla. Yleisradiotoimintaa ja sen järjestämisestä maksettavaa tukea kuitenkin lähtökohtaisesti arvioidaan SEUT 16(2) artiklan poikkeussäännöksen mukaisesti. SEUT 106(2) artiklaa sovellettaessa yleisradiotoimintaan tulee huomioida lisäksi Amsterdamin pöytäkirja.¹⁷¹

Viimeiseksi vuoden 2009 tiedonannossa on huomioitu puhtaasti kaupallisten palveluiden ja yleisradiopalveluiden erot. Tiedonannon mukaa yleisradion julkisen tehtävän määrittelyssä on tapahtunut selvä virhe, jos siihen sisältyisi toimintoja, joiden ei kohtuudella voitaisi katsoa täyttävän Amsterdamin pöytäkirjan mukaisia tarpeita. Tällaisia ovat esimerkiksi mainontaan, sähköiseen kaupankäyntiin, teleostoksiin, maksullisten palvelunumeroiden käyttöön palkintopeleissä, sponsorointiin tai markkinointiin liittyvät palvelut. Selvistä virheistä voi olla myös kyse silloin, kun valtiontuella rahoitetaan toimintaa, joka ei tuo lisäarvoa yhteiskunnan demokraattisten, sosiaalisten ja kulttuuristen tarpeiden palvelemiseen.¹⁷²

Grespan nostaa esiin avoimeen ja julkiseen kuulemiseen perustuvan ennakoarviomenettelyn (engl. *public value test* tai *ex ante evaluation*) merkittävämpänä uudistuksena vuoden 2001 ja 2009 yleisradiotiedonantojen välillä. Testin tarkoituksena on arvioida ”merkittävän uuden audiovisuaalisen palvelun” soveltuvuutta yleisradiotoiminnan osaksi. Arvioinnin tulee suorittaa läpinäkyvästi objektiivinen ja yleisradiotoimijasta erillinen taho. Ennakoarviointimenettelylle ei ole annettu unionitasolla jäsenvaltioita koskevaa yhteistä ohjeistusta. Sen sijaan ennakoarviointimenettelyn järjestäminen on jätetty jäsenvaltioiden vastuulle.¹⁷³

Tarhonen on korostanut ennakoarviointimenettelyn merkitystä rajanvetäjänä julkisten yleisradiopalveluiden ja kaupallisten palveluiden välillä. Samalla hän on painottanut vuoden 2009 yleisradiotiedonannon tarpeellisuutta yleisradiotoiminnan arvioinnissa. Vuoden 2001 tiedonanto ei tarjonnut jäsenvaltioille tarpeellista ohjeistusta siitä, miten esimerkiksi uusia internetpalveluita tulisi arvioida tuotettaessa yleishyödyllisiä palveluita. Komission voidaankin katsoa olevan vaikeassa asemassa, sillä sen tulee

¹⁷¹ Komission tiedonanto valtioneuvoston päätösten soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan 2009, kohdat 20–24, 32 ja 36–42.

¹⁷² Komission tiedonanto valtioneuvoston päätösten soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan 2009, kohta 48.

¹⁷³ Ks. tarkemmin Komission tiedonanto valtioneuvoston päätösten soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan 2009, kohdat 84–89 ja *Grespan* 2010, s. 85–88.

samalla valvoa valtiontukisääntelyn noudattamista ja kilpailun toimimista, mutta myös hyväksyä jäsenvaltioiden yleisradiotoimintaan liittyvä itsemääräämistahto. Tähän tahtoon liittyy myös halu ottaa monipuolisemmin käyttöön uusia julkisia yleisradiopalveluita.¹⁷⁴

Donders on kokenut jäsenvaltiolähtöisen ennakoarviointimenettelyn erityisen tarpeelliseksi. Tämä johtuu useammasta suoraan komissiolähtöisestä syystä. Ensinnäkin menettelyn tarkoituksena on vähentää yksityisen sektorin tekemiä valtiontukikanteluita saattamalla uudet palvelut objektiivisen arvioinnin alaiseksi ennen niiden käyttöönottoa. Samalla kuitenkin myös jäsenvaltiot haluavat välttää juuri unionitasoisen arviointimenettelyn käyttöönottoa. Tällainen menettely olisi lähtökohtaisesti ristiriidassa Amsterdamin pöytäkirjan suoman jäsenvaltioiden laajan yleisradioautonomian kanssa. Ennakoarviointimenettelyn voidaan katsoa toimivan tällä tavoin Amsterdamin pöytäkirjan tasapainoittajana. Yleisradiotoiminta on sallittua jäsenvaltioiden demokraattisten, yhteiskunnallisten ja kulttuurillisten palvelujen tuottamista varten. Suoritettavan ennakoarviointimenettelyn takia jäsenvaltioiden tulee kuitenkin pystyä perustelevaan jo varhaisessa vaiheessa, miten uusi merkittävä audiovisuaalinen palvelu sopii yleisradiotoiminnan toimialaan. Näin vältetään paremmin toimivaltaylityksiä ja selkeitä virheitä palvelun määrittelyssä sekä komission suorittamia interventioita¹⁷⁵

Ottaen huomioon, että vuosien 2001 ja 2009 yleisradiotiedonannot ovat soft law -instrumentteja, on mielenkiintoista ajatella niiden asemaa ja velvoittavuutta jäsenvaltioiden toiminnassa. Esimerkiksi vuoden 2009 yleisradiotiedonannon mukana tulleet uudistukset koskien yleisradiotoiminnan valvontaa ja ennakoarviointimenettelyä eivät EU-oikeudellisesti lähtökohtaisesti sido jäsenvaltioita.¹⁷⁶ Tästä herää kysymys liittyen jäsenvaltioiden velvollisuuteen noudattaa komission yleisradiotiedonannossa antamia velvoitteita.

Mielestäni yleisradiotiedonantojen velvoittavuus tai validiteetti ei ole kyseenalainen. Luvussa 5.2.2 käsitellyissä unionin tuomioistuimen Viasat Broadcasting -ratkaisuisissa todetulla tavalla voidaan katsoa, että Euroopan unionin tuomioistuin on tunnustanut yleisradiotiedonantojen merkityksen. Viime kädessä unionin tuomioistuimet arvioivat

¹⁷⁴ Tarhonen 2013, s. 92–95.

¹⁷⁵ Donders 2011, s. 34.

¹⁷⁶ Raitio 2016, s. 206.

tiedonantojen veloittavuuden.¹⁷⁷ Koska unionin tuomioistuin on nimenomaisesti viitannut ratkaisussa yleisradiotiedonantoon, on sillä merkitystä myös tulevissa tapauksissa.¹⁷⁸ Näin ollen komission esittämät ja yleisradiotiedonantoon perustuvat vaatimukset esimerkiksi ennakoarviointimenettelyn suorittamisesta yleisradioliitännäisissä valtioneuvostokasiossa omaavat suuremman painoarvon. Yleisradiotiedonantojen merkitystä ei tulisikaan vähätellä, vaikka ne eivät olekaan suoraan velvoittavaa sääntelyä.

5.3.1 Uudet merkittävät audiovisuaaliset palvelut ja ennakoarviointimenettely

Vuoden 2009 yleisradiotiedonannon jaksossa 6.7 *Julkisten palveluiden monipuolistaminen* komissio käsittelee tarkemmin kehittyviä mediamarkkinoita ja siihen liittyvää yleisradion roolia. Ensinnäkin komissio tunnistaa mediasektorin muutoskehityksen ja siitä syntyneen paineen kehittää myös yleisradiotoimintaa. Toiseksi komissio katsoo, että yleisradioyhtiöillä tulee olla mahdollisuus osallistua tähän muutokseen kehittämällä audiovisuaalisia palveluitaan. Nämä palvelut voivat ulottua perinteistä yleisradiotoimintaa laajemmalle. Tämä uusien palveluiden kehitystyö on mahdollista myös rahoittaa jäsenvaltion varoista. Uusilla audiovisuaalisilla palveluilla viitataan ennen kaikkea digitalisoinnin ja jakelukanavien monipuolistumisen kautta syntyviin palveluntarjoamismahdollisuuksiin. Näiden uusien palveluiden tulee kuitenkin sopia Amsterdamin pöytäkirjan jäsenvaltioille myöntämän mandaatin alle.¹⁷⁹

Jotta yleisradioyhtiöt voivat tarjota uusia audiovisuaalisia palveluita, tulee merkittävät uudet palvelut altistaa yleisradiotiedonannon mukaan ennakoarviointimenettelylle. Ennakoarviointimenettelyn tarkoituksena on selvittää vastaavatko nämä uudet merkittävät palvelut jäsenvaltioiden demokraattisia, yhteiskunnallisia ja kulttuurillisia tarpeita, kun otetaan asianmukaisesti huomioon niiden potentiaaliset vaikutukset kaupankäyntiin ja kilpailuun sisämarkkinoilla. Jäsenvaltioiden tehtävänä on määrittää, mitä voidaan ja tulee pitää merkittävänä uutena audiovisuaalisena palveluna. Tässä arvioinnissa tulee ottaa perinteisten yleisradiopalveluiden eli etenkin radio- ja

¹⁷⁷ Raitio 2016, s. 206.

¹⁷⁸ Asia C-660/15 P Viasat Broadcasting vastaan TV2/Danmark A/S, kohdat 39, 68, 95, 102 ja 104. Ratkaisussa viitattiin vuoden 2001 yleisradiotiedonannon ohella myös vuoden 2009 yleisradiotiedonantoon.

¹⁷⁹ Komission tiedonanto valtioneuvostokasien soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan 2009, kohdat 80–81.

televisiolähetystoiminnan ominaispiirteet, kehitys ja yleisradioyhtiöiden olemassa oleva palveluvalikoima huomioon.¹⁸⁰

Merkittävänä voidaan pitää komission vuoden 2009 yleisradiotiedonannossa tekemiä linjauksia liittyen *uuden* ja *merkittävän* palvelun määrittelyyn. Palvelun uutuus voi perustua, paitsi sen lähetystapaan, myös sen sisältöön tai kulutustapoihin. Palvelun merkittävyyttä arvioitaessa tulee puolestaan kiinnittää huomiota esimerkiksi palvelun kehittämisen taloudellisiin resursseihin ja vaikutuksiin kysynnässä. Uutuudella ei viitata tällöin niinkään uuteen tapaan tarjota palveluita. Sen sijaa kyse on yleisradiotoimintaan nähden uudesta kuluttajille suunnatusta palvelusta. Tällöin kyse ei ole pelkästään digitalisaation johdosta syntyvästä uudesta tavasta jakaa audiovisuaalista sisältöä vaan myös esimerkiksi uudet ohjelmat, jotka voidaan lähettää teknologianeutraalisti myös perinteisessä radiossa tai televisiossa, tulee altistaa ennakoarvioinnille. Palvelun merkittävyydellä taas viitataan enemmänkin palvelun rahoitukselliseen puoleen.¹⁸¹ Monissa tapauksissa yleisradiotoiminnan rahoitusjärjestelmät on otettu käyttöön jo kauan ennen yleisradiotiedonantoja.¹⁸² Tästä syystä tätä tapaa jaotella palvelun uutuus ja rahoitusmalli yleisradioliitännäisissä valtiontukiasioissa voidaan pitää perusteltuna.

Euroopan unioni ei tarjoa universaalia mallia ennakoarviointimenettelylle. Sen järjestäminen on jätetty täysin jäsenvaltioiden oman harkinnan varaan. Järjestäessä on kuitenkin turvattava audiovisuaalisten palveluiden yhdenmukaisuus Amsterdamin pöytäkirjan aineellisten edellytysten kanssa. Erityisesti tällöin on kiinnitettävä huomiota kansallisten radio- ja televisiolähetysjärjestelmien erityispiirteisiin ja tarpeeseen varmistaa julkisten yleisradioyhtiöiden toimituksellinen riippumattomuus.¹⁸³

Yhdenmukaisuuden lisäksi arviointimenettelyn tulee sisältää julkinen kuulemismenettely. Tämän tarkoituksena on varmistaa arvioinnin objektiivisuus. Samalla kuulemismenettelyn avulla mahdollistetaan kilpailua ja kauppaa vääristävien elementtien minimointi. Jäsenvaltioiden tulee julkisen kuulemisen perusteella arvioida markkinoiden toimivuutta ja uuden palvelun yhteiskunnallista merkitystä ennen ja

¹⁸⁰ Komission tiedonanto valtioneuvoston päätösten soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan 2009, kohdat 84–85.

¹⁸¹ Komission tiedonanto valtioneuvoston päätösten soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan 2009, kohta 85.

¹⁸² Komission tiedonanto valtioneuvoston päätösten soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan 2009, kohta 25.

¹⁸³ Komission tiedonanto valtioneuvoston päätösten soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan 2009, kohta 86.

jälkeen merkittävän uuden palvelun lanseerauksen. Jos palvelun markkinavaikutusten voidaan nähdä olevan pääasiassa kielteisiä, tulee valtion tukeman uuden merkittävän audiovisuaalisen palvelun kompensoida sen aiheuttamaa markkinahäiriötä olemalla oikeasuhtainen Amsterdamin pöytäkirjan valossa.¹⁸⁴

Vuoden 2009 yleisradiotiedonannossa esitelty ennakoarviointimenettelyn toteutustapa on siis jätetty jäsenvaltioiden oman harkinnan varaan. Jäsenvaltioilla ei ole edes suoraa EU-oikeuteen perustuvaa velvollisuutta implementoida tiedonannon määräyksiä sen omaan lainsäädäntöön tai vastaavaan yleisradiotoimintaa ohjaavaan järjestelmään.¹⁸⁵ Tämän takia jäsenvaltioiden välillä onkin huomattavia eroja ennakoarviointimenettelyn laajuudessa, laadussa olemassaolossa.¹⁸⁶ Vuoteen 2019 mennessä ainoastaan kymmenen jäsenvaltiota unionin 28 jäsenvaltiosta oli sisällyttänyt omaan lainsäädäntöönsä yleisradiotoimintaan liittyvän ennakoarviointimenettelyn. Tämän on katsottu voivan johtua myös osin jäsenvaltioiden haluttomuudesta kehittää omaa yleisradiotoimintaansa. Tarvetta ennakoarvioinnin käyttöönotolle ei ole, mikäli uusia palveluita ei olla ottamassa käyttöön.¹⁸⁷

Esimerkkinä maista ja niiden järjestämistä ennakoarviointimenettelyistä voidaan mainita Saksa ja Suomi. Saksassa oli jo ennen vuoden 2009 yleisradiotiedonantoa käytössä alueellisten radioneuvostojen suorittama ns. kolmen askeleen testiin (engl. *three step test*) perustuvaa menettelyä. Testin ensimmäisessä vaiheessa arvioidaan uuden palvelun tarkoitus ja soveltuvuus yleisradiotoiminnan palveluksi. Toisessa vaiheessa arvioidaan tämän uuden palvelun vaikutusta markkinoihin sen yhteiskunnalliseen arvoon nähden. Lopuksi arvioidaan uuden palvelun kustannukset ja palvelun hyödyt suhteessa sen kuluihin.¹⁸⁸ Saksan kolmen askeleen testiä on yleisesti pidetty dynaamisena ja aktiivisena tapana suorittaa ennakoarviointimenettelyä läpinäkyvästi ja objektiivisesti.¹⁸⁹

Suomessa ennakoarviointimenettelyä koskevat säännökset löytyvät Yleisradio Oy:stä annetun lain (1380/1993, *Ylelaki*) 6 ja 6 a §:stä. Lainkohtien mukaan

¹⁸⁴ Komission tiedonanto valtioneuvostojen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan 2009, kohdat 87–88.

¹⁸⁵ Kirjoittajan huomio: järjestelmän käyttöönottamatta jättämisen riskinä on tietty kiinnijääminen komission valtioneuvoston valvonnassa esimerkiksi kantelun kautta.

¹⁸⁶ Biggam 2011, s. 46.

¹⁸⁷ Rodríguez-Castro-Campos-Feire 2019, s. 915–916 sekä Biggam 2011, s. 46.

¹⁸⁸ Dörr 2011, s. 60–61 ja 65

¹⁸⁹ Dörr 2011, s. 79–80.

ennakkoarviointimenettelyn suorittaa YLE:n hallintoneuvosto. Ennakkoarviointi on tehtävä sellaisista uusista palveluista, joilla katsotaan olevan vähäistä suurempaa vaikutusta tarjolla olevien sisältöpalveluiden kokonaisuuteen ja joita voidaan pitää merkittävyydeltään, ajalliselta kestoltaan ja kustannuksiltaan olennaisina. Ylelain mukainen ennakkoarviointi herättää kysymyksiä liittyen sen kattavuuden ja asiallisen järjestämiseen. Suomen järjestelmää onkin kritisoitu kotimaisessa oikeuskirjallisuudessa, jossa on nostettu esiin esimerkiksi hallintoneuvoston Ylelain mukaisen aseman ristiriitaisuus osakeyhtiölain (624/2006) 6 luvun 21 §:n mukaisten valvontatehtävien kanssa.¹⁹⁰

5.3.2 Komission valtioneuvostokäytäntöä vuoden 2009 yleisradiotiedonannon jälkeen

Komission ratkaisukäytännöllä on katsottu olevan vai vähäisiä eroja vuosien 2001 ja 2009 yleisradiotiedonantojen aikakausina. Lähtökohtaisesti komissio on pyytänyt jäsenvaltioilta molempien tiedonantojen puitteissa selkeämpää yleisradiotoiminnan määritelmää, läpinäkyvää ja oikeasuhtaista rahoitusta sekä objektiivista ja itsenäistä yleisradiotoimintaa suhteessa jäsenvaltioon. Päivitetty vuoden 2009 yleisradiotiedonanto kuitenkin toi mukanaan yksityiskohtaisempia perusteluja niin komission kuin jäsenvaltioiden osalta valtioneuvostokäytäntöön.¹⁹¹

Vuoden 2009 yleisradiotiedonannon aikana tutkitut yleisradioliittännäiset valtioneuvostokäytännöt ovat lähtökohtaisesti koskeneet rahoitusjärjestelyjä ja palveluita, jotka on otettu käyttöön jo vuoden 2001 yleisradiotiedonannon aikana.¹⁹² Tästä huolimatta komissio on hyödyntänyt vuoden 2009 tiedonannossa omaksuttuja ohjeita ja määräyksiä sekä tulkinnut yleisradiotoimintaa vuoden 2009 yleisradiotiedonannon valossa.¹⁹³ Koska vuoden 2009 yleisradiotiedonantoon on sisällytetty komission aikaisempaa valtioneuvostokäytäntöä, se soveltuu myös vanhan tiedonannon aikaisten järjestelyiden arviointiin. Tätä voidaan pitää luonnollisena kehityssuuntana, kun otetaan huomioon, että vuoden 2009 tiedonanto ottaa kantaa esimerkiksi uusien ja merkittävien audiovisuaalisten palveluiden käyttöönottoon ja hyväksyttävyyteen.¹⁹⁴

¹⁹⁰ Tarhonen 2013, s. 122–124.

¹⁹¹ Donders 2015, s. 82.

¹⁹² https://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm?fuseaction=dsp_result&policy_area_id=1,2,3

¹⁹³ Ks. esim. E2/2008 Financing of the Austrian public service broadcaster ORF (2009), kohta 135.

¹⁹⁴ Donders 2015, s. 82.

Itävalta ja ORF

Komissio antoi vain muutama kuukausi vuoden 2009 yleisradiotiedonannon antamisen jälkeisen ensimmäisen yleisradiotoimintaa koskevan valtioneuvoston päätöksensä. Itävaltalaisista yleisradiotoimijaa Österreichischer Rundfunkia (ORF) koskevassa päätöksessä¹⁹⁵ käsiteltiin vuoden 2001 yleisradiotiedonannon aikaista asiantilaa. Tästä huolimatta asiassa sovellettiin vuoden 2009 yleisradiotiedonantoa arvioitaessa rahoituksen ja yleisradiopalvelun soveltuvuutta sisämarkkinoille.

Tapauksessa oli kyse ORF:n rahoituksesta ja sen puutteellisesta julkisen palvelun toimialamääritelmästä. Tämän ohella erityisesti ORF:n monipuolista urheilutarjontaa ja laajaa digitaalista onlinepalvelutarjontaa pidettiin sellaisina uusina palveluina, joiden rahoittaminen oli katsottava uuden tuen myöntämiseksi. Näistä olisi täytynyt tästä syystä ilmoittaa komissiolle. Kun näin ei ollut toimittu, päätti Itävallan uutislehtijärjestö Verband Österreichischer Zeitungen tehdä asiasta valtioneuvoston päätös.¹⁹⁶

ORF:n tarjoamiin internetpalveluihin lukeutui muun ohella online-pelejä, uutisia, hakukonepalveluita, sarjakuvia, chat-huoneita, online-neuvontapalveluita, soittoäänien myyntipalveluita ja seuranhakupalveluita.¹⁹⁷ Valtioneuvoston käsittelyn aikana ORF luopui omatoimisesti monista näistä edellä luetelluista palveluista. ORF:llä katsottiin olevan myös määräävä asema media-alalla onlinepalvelujen saralla. Samalla ORF oli myös tulokseltaan huomattavan ylijäämäinen.¹⁹⁸

Komissio lähti tarkastelemaan ORF:n onlinepalveluiden sopivuutta sisämarkkinoille SEUT 106(2) artiklan ja Amsterdamin pöytäkirjan perusteella ja vuoden 2009 yleisradiotiedonannon valossa. Ensinnäkin se totesi, että Itävallan yleisradiolainsäädännössä säädetyn ORF:n toimialamääritelmän mukaan onlinepalvelut on tarkoitettu olemassa olevien televisio- ja radio-ohjelmien liitännäisiksi palveluiksi. Monien ORF:n tarjoamien onlinepalveluiden ei katsottu kuuluvan tämän voimassa

¹⁹⁵ E2/2008 Financing of the Austrian public service broadcaster ORF (2009).

¹⁹⁶ E2/2008 Financing of the Austrian public service broadcaster ORF (2009), kohdat 74–76.

¹⁹⁷ Itävallan päätös luopua näistä selkeästi kaupallisista palveluista oli myös vuoden 2009 yleisradiotiedonannon mukainen. Ks. Komission tiedonanto valtioneuvoston päätösten soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan 2009, kohta 48.

¹⁹⁸ E2/2008 Financing of the Austrian public service broadcaster ORF (2009), kohdat 60–62.

olevan toimialamääritelmän piiriin. Tästä syystä katsottiin, että yleisradiotoiminnan määritelmää tuli yleisesti täsmentää.¹⁹⁹

Komission todettua ORF:n toimialamäärittelyn puutteellisuuden onlinepalveluiden osalta, se katsoi oikeasuhtaiseksi toimenpiteeksi tilanteen korjaamisen kannalta sen, että Itävalta määrittelee kyseisen toiminnan tarkemmin. Tämän ohella komissio katsoi hyväksyttäväksi toimenpiteeksi perusteellisen listan toimittamisen, jossa Itävalta määrittää sallittavat yleisradiotoiminnan onlinepalvelut Amsterdamin pöytäkirjan puitteissa. Vaihtoehtoisesti Itävalta voisi toimittaa avoimemman listauksen yleisradiotoiminnan mukaisista palveluista, jota voidaan käyttää tapauskohtaisen arvioinnin pohjana.²⁰⁰ Itävalta antoi Komissiolle tämän pohjalta vastineen, missä se jaotteli onlinepalvelut kolmeen kategoriaan. Komissio piti Itävallan kategorisointeja ja toimitettua listausta riittävänä onlinepalveluiden toimialan määrittelyn kannalta.²⁰¹

Itävallan toimittaman listauksen ensimmäiseen kategoriaan kuuluvat palvelut, jotka eivät edellytä ennakoarviointimenettelyä eli niitä ei toisin sanoen pidetä uusina tai merkittävänä. Tämän tyyppisiä palveluita ovat esimerkiksi ORF:n omilla kotisivuilla tarjolla oleva informaatio yleisradioyhtiöstä itsestään ja yhtiön sen hetkisestä palvelutarjonnasta. Tämän lisäksi näihin palveluihin kuuluvat perinteiseen lähetystoimintaan suoraan liitännäiset uutiskoosteet ja televisio- ja radio-ohjelmien määräaikaiset uusinnat. Tavallinen radio- ja televisio-ohjelmisto saa olla esillä enintään seitsemän vuorokautta ensiesityksestä ja laatu-urheilu päivän ottelun pelaamisesta tai muusta tapahtumasta. Kulttuuri- ja historialiitännäiselle ohjelmistolle ei ole asetettu aikarajoitteita.²⁰² Itävallan linjauksessa on siis nähtävillä paljon samaa kuin Saksan kaksi vuotta aiemmin tekemissä rajauksissa.²⁰³

Toiseen kategoriaan kuuluvat palvelut, joita Itävalta piti uusina ja/tai merkittävänä ja siten ennakoarviointimenettelyn alaisena. Näihin ennakoarviointimenettelyä edellyttäviin palveluihin kuuluvat ensinnäkin internetissä tarjottavien catch-up-palveluiden laajentaminen ja parantaminen esimerkiksi suoratoistotoisto- eli on-

¹⁹⁹ E2/2008 Financing of the Austrian public service broadcaster ORF (2009), kohdat 143–145.

²⁰⁰ E2/2008 Financing of the Austrian public service broadcaster ORF (2009), kohdat 177.

²⁰¹ E2/2008 Financing of the Austrian public service broadcaster ORF (2009), kohta 228.

²⁰² E2/2008 Financing of the Austrian public service broadcaster ORF (2009), kohdat 180–185.

²⁰³ Ks. luku 5.2.1 E3/2005 Aid to the German public broadcasters (2007).

demand-palveluiksi. Toiseksi puhtaasti internetin välityksellä tarjottava ohjelmisto, jota ei esitettäisi lainkaan radiossa tai televisiossa, vaatisi ennakoarviointia.²⁰⁴

Viimeisenä kategoriana on kaupalliset ns. mustalla listalla olevat palvelut. Näitä palveluita ei voida pitää yleisradiotoimintaan kuuluvana missään tapauksessa. Itävalta on katsonut tämän tyyppisiksi palveluiksi kuuluvan muun ohella soittoäänten myynnin, seuranhakupalvelut, hakukonepalvelut, uhkapelit, erotiikkapalvelujen tarjonnan ja tietokoneohjelmien tarjonnan.²⁰⁵ Moni näistä palveluista ovat siis juuri samoja, mistä Itävalta luopui jo valtioneuvoston päätöksen aikana. Koska toimivalta yleisradiotoiminnan määrittelyyn kuuluu juuri jäsenvaltioille, tämä tapaus kuvaa hyvin myös jäsenvaltioiden omaa roolia yleisradiotoiminnan rajojen muodostajana.

Belgia ja RTBF

Tapauksessa oli kyse Belgian ranskankielisen alueen yleisradioyhtiö Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) kohtaan tehdystä valtioneuvoston päätöksestä. Belgian ranskankielistä lehdistöä edustava Journaux Francophones Belges katsoi nostamassaan kantelussa, ettei RTBF:n tarjoamia internetin välityksellä toimitettavia kirjallisia uutisia ja muuta julkaisutoimintaa voitu pitää perinteiseen lähetystoimintaan rinnastettavana. Samalla tällainen tarjonta kilpaili perinteisen printtimedian palveluiden kanssa. Näillä perusteilla RTBF:n julkaisutoimintaa ei olisi voinut pitää myöskään sisämarkkinoille soveltuvana tai yleisradiotoiminnan piiriin kuuluvana palveluna. Lisäksi RTBF:llä oli yleisradiotoiminnan ohella tavallista kaupallista toimintaa, jonka voitiin nähdä limittyvän helposti yhteen yleisradiotoiminnan kanssa.²⁰⁶

Komissio katsoi valtioneuvoston päätöksessään, että Belgia oli yleisradion toimialaa määriteltessään jättänyt uusien mediapalveluiden määritelmän liian avoimeksi. Samalla uusien palvelujen käyttöönottoa ja ennakoarviointia ei ollut otettu huomioon. Tämä puolestaan mahdollisti yleisradiotoiminnan kansallisen

²⁰⁴ E2/2008 Financing of the Austrian public service broadcaster ORF (2009), kohta 187.

²⁰⁵ E2/2008 Financing of the Austrian public service broadcaster ORF (2009), kohta 189.

²⁰⁶ 2012/E Financing of the Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) (2014), kohdat 1 ja 35.

sääntelyn liian väljän tulkinnan, jonka katsottiin johtavan helposti toimivaltaylityksiin.²⁰⁷

Komissio päätyi johtopäätöksen, jonka mukaan Belgia ei ollut järjestänyt yleisradiotoimintaansa RTBF:n osalta sisämarkkinoille soveltuvasti. Julkisista yleisradiotoimintaa ei ollut määritelty tarpeeksi selkeästi, jonka johdosta toimivaltaylityksiä oli tapahtunut. Samalla myös RTBF:n rahoitus oli yleisradiotiedonannon vastaisesti epäsuhtainen suhteessa tuotettaviin palveluihin.²⁰⁸

Asiantilan korjaamiseksi komissio katsoi oikeasuhtaiseksi toimenpiteeksi julkisen palvelun tehtävän yksityiskohtaisemman määrittelyn etenkin niiden tehtävien osalta, jotka liittyivät uusien mediapalvelujen käyttöönottoon. Lisäksi kaupalliset sekä puhtaasti yleisradiotoimintaan kuuluvat palvelut tuli pystyä erottaa toisistaan yksiselitteisemmin. Näiden ohella myös asiallinen ennakoarviointimenettely tuli ottaa osaksi yleisradiotoiminnan kansallista sääntelykehikkoa ja yhtiön rahoituksen oikeasuhtaisuus tuli jatkossa toteutua paremmin.²⁰⁹

Komissio ja Belgia pääsivät asiasta sopimukseen. Tämän sopimuksen mukaisesti Belgia teki tarvittavat muutokset kansalliseen lainsäädäntöönsä, jotta RTBF:n toimintaa voitiin pitää sisämarkkinoille sopivana. Näihin toimenpiteisiin lukeutuivat ensinnäkin toimivaltaylitykset mahdollistavan liian lavean yleisradion ja julkisen palvelun tehtävän määritelmän muokkaaminen asianmukaisemmaksi.²¹⁰ Tämä osaltaan heijastaa komission toimivaltaa puuttua toimivaltaylityksiin ja ilmeisiin virheisiin yleisradiotoiminnan alalla.

Belgian toimenpiteet sisälsivät myös edellä käsiteltyjen Saksan ja Itävallan tapausten tapaan hyvin samantyyppisiä rajoituksia audiovisuaalisten palveluiden laajentumiseen digitalisaation kautta. Tulevaisuudessa onlinepalveluna tarjottavat televisio- ja radio-ohjelmat voivat olla catch-up-palveluna uusintoina katseltavissa taikka kuunneltavissa seitsemän vuorokautta niiden ensilähetyksestä lukien riippumatta ohjelmatyypistä.²¹¹

²⁰⁷ 2012/E Financing of the Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) (2014), kohta 182 ja 186.

²⁰⁸ 2012/E Financing of the Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) (2014), kohta 252.

²⁰⁹ 2012/E Financing of the Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) (2014), kohta 253.

²¹⁰ 2012/E Financing of the Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) (2014), kohdat 256–258.

²¹¹ 2012/E Financing of the Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) (2014), kohta 261.

Catch-up-palveluiden aikarajoituksissa on siten havaittavissa maakohtaisia eroja ja poikkeuksia. Tämä puolestaan kuvastaa jäsenvaltiokohtaista toimivaltaa määrittää omaa yleisradiotoimintaansa.

Digitaalinen julkaisutoiminta pyritään järjestämään jatkossa siten, että sillä on suora liitännä perinteisiin radio- ja televisiolähetysiin. Toisin sanoen verkkouutisia ei julkaista itsenäisesti, vaan ne ovat kytköksissä esimerkiksi yleisradion uutislähetysiin. Tämä toteutetaan muun muassa lisäämällä julkaisuun ääniraitoja tai videokuvaa niistä uutisista, jotka toimivat verkkoartikkelin pohjana. Tämä liitännä tulee ottaa huomioon kaikessa yleisradion julkaisutoiminnassa.²¹²

Irlanti ja RTÉ

Tapauksessa oli kyse News 106 Ltd:n tekemästä valtintukikantelusta koskien Irlannin Gaelinkielisten yleisradiotoimijoiden Radio Teilifís Éireannin (RTÉ) ja Teilifís na Gaeilge (TG4) toiminnan objektiivista valvontaa. Kantelija oli katsonut, ettei Irlanti ollut tehnyt tarvittavia muutoksia yleisradiotoimintaansa komission aikaisemmasta vuoden 2008 päätöksestä poiketen.²¹³

Vuoden 2008 päätöksessä Irlanti sitoutui järjestämään yleisradiotoimintansa komission valtontukilinjauksia mukaillen objektiivisesti ja läpinäkyvästi. Tätä varten Irlanti päätti perustaa itsenäisen yleisradion valvontaviranomaisen nimeltä Broadcasting Authority of Ireland (BAI). BAI:n tarkoituksena oli valvoa Irlannin yleisradioita ja huolehtia, että ne täyttivät niille kuuluvat velvoitteet. News 106 Ltd:n näkemys oli, ettei valvontaa ollut suoritettu asianmukaisesti, mikä mahdollisti yleisradioiden väärinkäytökset markkinoilla. Lisäksi kantelussa katsottiin, että RTÉ:n rahoittamista ei valvottu tarpeeksi hyvin jättäen sille aiheutonta budjetillista ylijäämää.²¹⁴

Komissio katsoi, ettei kantelulle ollut perusteita. Irlanti oli järjestänyt BAI:n toiminnan esimerkillisesti. Myöskään yleisradioyhtiöiden toiminnasta ei löytynyt viitteitä

²¹² 2012/E Financing of the Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) (2014), kohdat 264–265.

²¹³ 2014/FC Implementation of Commission Decision in case E 4/2005 – State financing of Radio Teilifís Éireann (RTÉ) and Teilifís na Gaeilge (TG4) (2017), kohta 1. Ks myös E 4/2005 State financing of Radio Teilifís Éireann (RTÉ) and Teilifís na Gaeilge (TG4) (2008).

²¹⁴ 2014/FC Implementation of Commission Decision in case E 4/2005 – State financing of Radio Teilifís Éireann (RTÉ) and Teilifís na Gaeilge (TG4) (2017), kohdat 12, 14 ja 16.

markkinaväärinkäytöksistä eikä budjetillista ylijäämää havaittu.²¹⁵ Tapaus kuvastaa mielestäni hyvin komission valvontavallan sekä sen asettamien linjauksien merkitystä. Jäsenvaltiot eivät voi noin vain sivuuttaa yleisradioiden valvontaa liittyviä ohjeistuksia, sillä uhkana on uudet valtioneuvoston päätökset. Vaikka Irlanti oli toiminut oikein, ei se myöskään poista kaupallisten toimijoiden halua haastaa yleisradiotoiminnan oikeellisuutta. Komissiolla on vastaavasti SEUT 108(3) artiklaan perustuva velvollisuus ottaa nämä päätökset tutkittavakseen, jos se kokee, että EU-oikeuden vastaista valtiontukea on mahdollisesti jaettu.

Suomi ja YLE

Suomea ja yleisradioyhtiö YLE:ä koskeva valtioneuvoston päätös on poikkeuksellinen verrattuna muihin tässä tutkimuksessa käsitelyihin päätöksiin, sillä siinä Suomi ja komissio pääsivät sovintoon jo ennen komission päätöksen antamista.²¹⁶ Tapauksessa oli kyse Medialiitto ry:n tekemästä päätöksestä koskien YLE:n digitaalista julkaisutoimintaa. Päätöksen mukaan Ylelaissa ei ollut määritelty tarpeeksi yksilöidysti yleisradiotoiminnan alaa eikä YLE:n journalistisen verkkosisällön voitu katsoa kuuluvan miltään osin sen yleisradiotoiminnan alle.²¹⁷

Medialiiton päätös johti komission ja Suomen väliseen keskusteluun YLE:n tekstimuotoisten journalistisen verkkosisällön sallittavuudesta Ylelain perusteella. Tämän keskustelun perusteella käynnistettiin Ylelakia koskeva lainsäädäntöuudistus. Uudistusta koskeva hallituksen esitys on tällä hetkellä eduskuntakäsittelyssä.²¹⁸

Ylelakia koskevan hallituksen esityksen tarkoituksena on määrittää tarkemmin juuri tekstimuotoisen verkkosisällön soveltaminen osaksi yleisradiotoimintaa. nykyisen ehdotuksen mukaan YLE:n julkisen palvelun tehtävää koskevaan 7 §:ään tehdään tarvittavat muutokset siten, että lainkohdassa mainittaisiin erikseen YLE:n tarjoamat tekstisisältöiset palvelut. Näihin palveluihin kuuluu esimerkiksi sen verkkosivuilla julkaistava tekstipohjainen uutisisältö. Tällaista sisältöä on tarkoitus rajoittaa siten, että palveluiden pääpaino olisi liikkuvaa kuvaa tai ääntä sisältävissä julkaisuissa eli

²¹⁵ 2014/FC Implementation of Commission Decision in case E 4/2005 – State financing of Radio Teilifis Éireann (RTÉ) and Teilifis na Gaeilge (TG4) (2017), kohdat 56 ja 101–102.

²¹⁶ Ks. esim. HE 250/2020 vp, s. 1.

²¹⁷ Oikeudellinen arvio sisämarkkinoille soveltumattomasta valtiontuesta Yleisradio Oy:n tekstimuotoisten journalististen verkkosisältöjen rahoitus 2017, kohdat 9 ja 35.

²¹⁸ Ks. HE 250/2020 vp.

audiovisuaalisissa palveluissa. Tekstimuotoiset palvelut siten ainoastaan tukisivat audiovisuaalisia palveluita. Toiseksi YLE:n tekstisisältöä rajoitettaisiin siten, että tekstisisällön tulee liittyä juuri audiovisuaalisiin palveluihin. Tämä tarkoittaa, että julkaistun tekstisisällön tulee liittyä julkaistuun audiovisuaaliseen ohjelmaan.²¹⁹

Poikkeuksena tästä olisivat yhdessä Suomen tietotoimiston tai vastaavan kansallisen uutistoimiston kanssa tehdyt uutiset. Lisäksi nopeisiin ja nopeasti kehittyviin tilanteisiin liittyvät uutiset katsottaisiin kuuluvaksi YLE:n julkisen tehtävän alle. Tällaiset lyhyet ad hoc -tyyppiset uutiset olisivat perusteltuja etenkin yleisen edun ja kansalaisturvallisuuden perusteella. Viimeiseksi poikkeukseksi esitetään YLE:n julkaisemia viranomaistiedotuksia.²²⁰

YLE:n tapauksessa on havaittavissa paljon yhteneväisyyksiä Belgian yleisradiotoimija RTBF:n tapauksen kanssa. Molemmissa tapauksissa tarkoituksena on tehdä ero audiovisuaalisten palveluiden ja printtimediaan rinnastettavan digitaalisen julkaisutoiminnan välille. Tämä erottelu loitontaa mielestäni yleisradiotoimintaa sille suodusta teknologianeuraalisuudesta. Kirjoitetun, näköaistilla havaittavan mediatoiminnan tarjoaminen on katsottava rinnastuvan tai olevan vähintäänkin läheisessä yhteydessä audiovisuaalisen toiminnan kanssa.

6. Johtopäätöksiä

Edellisissä luvuissa on käsitelty Euroopan unionin valtioneuvoston sääntelyä ja yleishyödyllisten palveluiden asemaa yleisradiotoiminnan kontekstissa. Tutkimuksen tarkoituksena on ollut selvittää mitkä ovat yleisradiotoiminnan modernit rajat digitalisoituvassa Euroopan unionissa ja miten ne muodostuvat.

Valtioneuvoston sääntely ja siihen liitännäiset yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ovat moniasteinen kokonaisuus. Ne koostuvat ensinnäkin unionin perussopimusten artikloista, etenkin Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen 107(1) artiklasta. Säännöksen pääsäännön mukaan valtioneuvostoa tulee pitää lähtökohtaisesti kiellettyinä. Samalla SEUT sisältää lukuisia poikkeuksia tähän pääsääntöön, esimerkiksi SEUT 106(2) mukaisten yleishyödyllisten palveluiden

²¹⁹ HE 250/2020 vp, s. 23.

²²⁰ HE 250/2020 vp, s. 23–24.

muodossa. Myös yleisradiotoiminta lukeutuu tämän tyyppisiin poikkeuksiin. Toiseksi Euroopan unionin komissio on antanut lukuisia tarkentavia oikeusohjeita, joiden avulla eri valtioneuvostojärjestelyjä pystytään arvioimaan. Kolmanneksi sekä komissio että unionin tuomioistuimet ovat luoneet valtioneuvostoa koskevassa käytännössään eri linjauksia koskien eri tukimuotoja ja eri palvelujen rahoitusta. Julkinen yleisradiotoiminta ja sitä koskeva oikeudellinen kehitys esiintyvät vielä tavanomaisia yleishyödyllisiä palveluita syvemmällä tasolla. Sillä on muihin palveluihin nähden erityisasema ja tehtävä, joka on tunnustettu unionin oikeudessa ja jota jäsenvaltiot haluavat vaalia.

Tehdyn tutkimuksen pohjalta yleisradiotoiminnan rajat muodostuvat kahdella yhteen punoutuvalla tavalla. Ensinnäkin yleisradiotoiminnan rajat voidaan muodostaa Euroopan unionin primäärioikeuden ja sitä täydentävän soft law'n kautta. Tätä voidaan kutsua sääntelykehyksen mukaiseksi rajojen muodostumiseksi. Toiseksi sääntelykehyksen mukaista rajojen muodostumista täydentää yleisradiotoimintaan liittyvä komission ja jäsenvaltioiden välinen toimivaltajako ja siitä syntyneet tulkinnat. Kutsun tätä toimivallan mukaiseksi rajojen muodostumiseksi. Lopuksi sääntelykehyksen ja toimivaltajaon kautta muodostuvat yleisradiotoiminnan rajat konkretisoituvat Euroopan unionin toimielinten ja erityisesti komission sekä unionin jäsenvaltioiden yleisradiotoimintaa koskevien valtioneuvostokäytäntöjen kautta.

6.1 Rajojen muodostuminen sääntelykehyksen kautta

Yleisradiotoiminnan historiallisen kehityksen takia sillä on oma paikkansa Euroopan unionin perussopimuksissa. Vuonna 1997 allekirjoitettu Amsterdamin sopimus ja sen liitteenä oleva Amsterdamin pöytäkirja soveltuvat vielä tänäkin päivänä yleisradiotoimintaan. Amsterdamin sopimuksen ohella tulee lisäksi myös huomioida SEUT:n valtioneuvostosääntely, erityisesti sen 107(1) ja 106(2) artiklat, jotka luovat pohjan yleisradiotoiminnan rahoituksen sallittavuuden määrittelylle.

Amsterdamin pöytäkirjan mukaan jäsenvaltioiden rahoittama yleisradiotoiminta liittyy välittömästi jokaisen jäsenvaltion demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurisiin tarpeisiin samoin kuin tarpeeseen turvata viestinnän moniarvoisuus. Samalla Euroopan unionin perussopimukset eivät saa rajoittaa yleisradiotoimintaa niin pitkään kun

rahoitus on järjestetty jäsenvaltion antaman, järjestämän ja määrittelemän tehtävän täyttämiseksi kuitenkin huomioiden unionin kauppaja- ja kilpailuolosuhteet.

Pelkän Amsterdamin pöytäkirjan sanamuodon perusteella yleisradiotoiminnan rajat esittäytyvät todella selkeinä. Käytännössä kaikki järjestetty toiminta, joka edistää yhteiskunnallisia, kulttuurillisia ja demokraattisia tarkoituksia voidaan nähdä yleisradiotoiminnan piiriin kuuluvana. Voisi jopa sanoa, ettei yleisradioyhtiöiden toiminnalle ole tätä suurempia rajoja.

Kuten luvussa 4 kuitenkin käsiteltiin, tärkeää ei ole ainoastaan Amsterdamin pöytäkirjan sanamuoto, vaan myös yleisradiotoiminnan historialliset juuret ja tarkoitus. Tällöin ei tule pelkästään miettiä mitä tarkoittaa yhteiskunnalliset, kulttuuriset ja demokraattiset tarpeet, vaan myös mitä on tarkoitettu aikanaan yleisradiolla. Amsterdamin pöytäkirjan sanamuodon mukaisia laajoja rajoja selkeyttävätkin vuosien 2001 ja 2009 yleisradiotiedonannot. Vuoden 2009 yleisradiotiedonannon ollessa uudempi ja päivitetympi versio, koen ainoastaan sen käsittelyn tarpeelliseksi enää tässä yhteydessä. Yleisradiotiedonannolla voidaan katsoa olevan ensinnäkin Amsterdamin pöytäkirjan legitimizeettiä vahvistava vaikutus. Toisaalta se myös mahdollistaa komission selkeämmän puuttumisen pöytäkirjan luoman toimivallan mukaisiin toimivalta-ylityksiin.²²¹

Yleisradiotiedonannon sanamuoto ja tarkoitus liittyy yleisradiotoiminnan suoremmin audiovisuaaliseen televisio- radiolähetystoimintaan.²²² Yleisradiotoiminnan rajoittaminen juuri audiovisuaaliseen toimintaan on myös ollut hallitseva teema lukuisissa yleisradiotoimijoiden kilpailijoiden tekemissä valtioneuvoston päätöksissä.²²³ Yleisradiotoiminnan rajaaminen täysin pelkkiin audiovisuaalisiin palveluihin sopisi varmasti yksityisille mediatoimijoille.

Televisio- ja radiolähetykset ovat kuitenkin vain lähtökohta mietittäessä yleisradion palvelunkuvausta, koska yleisradiotiedonanto tunnustaa alan muutokset ja kehityspaineen. Yleisradiotoiminnan onkin katsottu olevan teknologianeutraali palvelu. Tämä mahdollistaa teknologiakehityksen ja digitalisaation huomioimisen yleisradiotoiminnassa. Palveluita tulee pystyä ulottamaan perinteistä yleisradiotoimintaa

²²¹ Ks. luvut 5.2 ja 5.3

²²² Ks. esim. komission tiedonanto valtioneuvoston päätöksien soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan 2009, kohdat 1, 5, 12 ja 16.

²²³ Ks. luvut 5.2.1 ja 5.6.

laajemmalle.²²⁴ Tämä ei kuitenkaan vaikuttaisi mahdollistavan juurikaan poikkeamista palvelun juurista eli audiovisuaalisten palveluiden tarjoamisesta.

Sääntelykehyksen puitteissa yleisradiotoiminnan rajat ovat pitkälti sidottu Amsterdamin pöytäkirjan ja yleisradiotiedonannon sanamuotoon. Yleisradiotoiminnan tulee siis ensinnäkin tarjota palveluita kansalaisten demokraattisiin, yhteiskunnallisiin ja kulttuurillisiin tarkoituksiin. Samalla palvelujen tulee olla audiovisuaalisia. Nämä audiovisuaaliset palvelut ne voivat olla teknologianeutraalisti toteutettuja. Palvelun tuottaminen ja tarjoaminen ei myöskään saa häiritä sisämarkkinoita sen enempää kuin on välttämätöntä. Koska pelkkää sanamuotoa seuraamalla ei saada tarpeeksi pätevää kuvaa yleisradiotoiminnan rajoista, on syytä tarkastella myös yleisradiotoimintaa sen järjestämisen ja valvonnan kautta.

6.2 Rajojen muodostuminen toimivallanjaottelun kautta

Yleisradiotoiminnan modernien rajojen muodostumista on mahdollista tarkastella myös niiden toimijoiden kautta, joilla on toimivaltaa yleisradiotoiminnan alalla. Tällöin rajat esittäytyvät jäsenvaltioiden, Euroopan unionin komission ja viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuiminten välisen toimivallanjaon kautta.

Ensimmäisenä yleisradiotoiminnan rajoja muodostavana tahona toimivat jäsenvaltiot. Näillä on Amsterdamin pöytäkirjan kautta laaja toimivalta ja oikeus, mutta samalla myös velvollisuus määrittää mitä yleisradiotoiminta tarkoittaa julkisena yleishyödyllisenä palveluna. Koska määrittely kuuluu jäsenvaltioiden yksimaisen toimivallan alle, on yleisradiotoiminta järjestetty eri jäsenvaltioissa toisistaan poikkeavilla tavoilla. Merkitystä on esimerkiksi jäsenvaltion yleisradiotoiminnan historiallisilla juurilla, lainsäädännöllisillä erityispiirteillä ja jäsenvaltion omalla innokkuudella kehittää omaa yleisradiotoimintaansa. Samalla kuitenkin jäsenvaltion laajaa toimivaltaa rajaa edellä käsitelty sääntelykehys. Erityisesti yleisradiotiedonanto sisältää velvoitteita koskien yleisradion toimialan ja palveluiden määrittelyn tarkkuutta, toiminnan objektiivista valvontaa ja merkittävien uusien palveluiden ennakoarviointimenettelyä.²²⁵

²²⁴ Komission tiedonanto valtioneuvoston päätöksen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan 2009, kohdat 80–82.

²²⁵ Ks. luku 5.2 ja 5.3.

Yleisradiotiedonannossa määriteltyjen, jäsenvaltioiden toimivaltaa rajaavien linjausten tarkoituksena on edesauttaa markkinoiden ja kilpailun toimivuutta unionin alueella. Siksi onkin luontevaa, että Euroopan unionin komissiolle on suotu toimivalta valvoa jäsenvaltioiden toimintaa. Tämän tehtävän mukaisesti komission tulee pitää huolta siitä, etteivät jäsenvaltiot käytä väärin niille suotua oikeutta eli tee toimivaltaylityksiä tai selkeitä virheitä yleisradiotoiminnan määrittelyssä. Komissio voi antaa näiden toimivaltaylitysten johdosta päätöksiä, joissa se arvioi yleisradiopalvelun sallittavuutta. Komissio voi esimerkiksi katsoa, ettei jäsenvaltion uutta yleisradiopalvelua ole määritelty tarpeeksi tarkasti, minkä johdosta se on soveltumaton yleisradion tarjoamaksi palveluksi. Vastaavasti kyse voi olla tilanteesta, jossa komissio katsoo, ettei uutta merkittävää palvelua ole alistettu ennakoarvioinnille. Komissio voi tällöin SEUT 108(2) artiklan mukaisesti määrätä palvelulle myönnetyn tuen poistamisesta tai muuttamisesta.²²⁶

Komissiolla on myös sen SEUT 108 artiklaan perustuvia yleisiä valvontatehtäviä. Yleishyödyllisten palveluiden rahoittamisen tulee tapahtua relevantin valtiontukisääntelyn mukaisesti. Komission valvontatehtävässä ei ole kyse siis pelkästä yleisradion palvelujen oikeellisuuden ja sopivuuden valvonnasta. Ohella komission tulee kiinnittää huomiota esimerkiksi yleisradioiden rahoituksen oikeasuhtaisuuteen ja läpinäkyvyyteen. Tällöinkin komission tulee kuitenkin ottaa myös huomioon yleisradiotoiminnan erityispiirteet ja asema, joka on Amsterdamin pöytäkirjan vuoksi poikkeuksellinen suhteessa muihin yleishyödyllisiin palveluihin unionin alueella.²²⁷

Komission ja jäsenvaltioiden yläpuolella toimivat vielä unionin tuomioistuimet. Ne tarjoavat mahdollisuuden muutoksenhauille esimerkiksi komission tekemiin linjauksiin. Samalla ne voivat myös vahvistaa komission linjauksia antamalla näistä perusteltuja päätöksiä.²²⁸ Edelleen unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntö on vahvistanut yleisradiotoiminnan oikeuslähteitä. Esimerkiksi yleisradiotiedonannot ovat saaneet soft law -instrumenttina velvoittavan vaikutuksensa juuri unionin ratkaisukäytännön kautta.²²⁹ Unionin tuomioistuinten rooli on toisaalta ollut yleisradioliitännäisissä asioissa tätä linjausta lukuun ottamatta varsin vähäinen. Pääpaino yleisradiotoiminnan

²²⁶ Ks. luku 2.4, 5.2 ja 5.3.

²²⁷ Donders 2015, s. 75.

²²⁸ Raitio–Tuominen 2020, s. 117–118 ja 122–123.

²²⁹ Asia T-125/12 Viasat Broadcasting vastaan komissio ja asia C-660/15 P Viasat Broadcasting vastaan TV2/Danmark A/S. Ks. myös Raitio–Miettinen 2021, s. 142–143

rajojen muodostumisessa on siis nimenomaan komission ja jäsenvaltioiden välisessä vuoropuhelussa ja toimivaltajaossa.

Sääntelykehikon ja toimivallan mukainen yleisradiotoiminnan rajojen muodostuminen täydentävät toisiaan monessa suhteessa. Siinä missä jäsenvaltiolla on laaja toimivalta järjestää yleisradiotoimintansa, asettavat Amsterdamin sopimuksen ja yleisradiotiedonannon kontekstispesifit oikeusohjeet rajauksia tälle toiminnalle. Samalla komissio ja viimekätisesti unionin tuomioistuimet tulkitsevat jäsenvaltioiden tekemien valtioneuvoston linjausten oikeellisuutta luoden uutta informaatiota siitä, mitä voidaan pitää yleisradiotoimintanaan kuuluvana. Yhdessä relevantti sääntely ja toimivaltaa omaavat toimijat luovatkin konkreettisia rajauksia yleisradiotoimintaan, joiden perusteella sen ulkopuolelle voidaan sulkea tiettyjä palveluita.

6.3 Konkreettisten rajausten mukainen rajojen määrittely

Yleisradiotoiminnan modernit rajat ovat muodostuneet niin sanotusti käytännön kautta. Unionin jäsenvaltiot ovat lukuisissa tapauksissa venyttäneet yleisradiotoimintansa rajoja uusilla palveluilla. Euroopan komissio on päätenyt näissä tapauksissa arvioimaan, voidaanko tällaisia palveluita pitää yleisradiotoimintaan kuuluvana. Samalla myös jäsenvaltiot ovat itse olleet proaktiivisia toimijoita ja luopuneet selkeästi toimintaan kuulumattomista palveluista jo valtioneuvoston tai ilmoitusmenettelyasian aikana. Näitä voidaan pitää konkreettisina rajauksina yleisradiotoimintaan niiden tosiasiallisesti kaventaessa yleisradiotoiminnan kenttää.

Konkreettisesti yleisradiotoimintaan kuulumattomia palveluita pystytään ensinnäkin lähteä rajaamaan komission linjauksella uuden palvelun yhteydestä yleisradiotoimintaan. Komissio on katsonut valtioneuvoston asioita koskevassa käytännössään, että uusilla yleisradiopalveluilla tulee olla läheinen yhteys yleisradiotoiminnan kanssa. Sen on tämän tutkimuksen perusteella katsottava tarkoittavan juuri läheistä yhteyttä audiovisuaaliseen lähetystoimintaan. Esimerkiksi BBC Digital Curriculum -tapauksessa e-oppimispalveluilla ei ollut havaittavissa tarpeeksi läheisestä yhteyttä.²³⁰

²³⁰ Ks. esim. Luku 4.2.1.

Läheisen yhteyden on katsottava liittyvän siis palvelun samankaltaisuuteen, sen audiovisuaalisuuteen. Samalla yhteys voi syntyä siitä, että palvelu tukee yleisradion toimintaan kuuluvia palveluita. Hyvänä esimerkkinä tästä voidaan mainita Itävallan yleisradiotoimijan ORF:n internetpalvelut, jonka kautta se tarjoaa televisio- ja radio-ohjelmiaan koskevaa lisämateriaalia, kuten tv-oppaita, lisätietoa ohjelmien sisällöstä ja niiden tuotantoon liittyvää tietoa. Tällaista palvelua oli pidettävä myös komission näkemyksen mukaan sallittava. Sallittaviksi on myös katsottu digitaalisesti internetin välityksellä tarjottavat audiovisuaaliset palvelut. Näitä ovat ensinnäkin historia- ja kulttuuriliitännäiset suoratoistopalvelut eli niin sanotut on-demand-palvelut, joita kuluttajat voivat katsoa tai kuunnella milloin haluavat.²³¹

Suoratoistopalvelut tulee kuitenkin erottaa käsitteellisesti uusintapalveluista eli catch-up-palveluista, joilla tarjotaan mahdollisuus katsoa esimerkiksi televisio-ohjelma ja urheilutapahtuma sen alkuperäisen televisiolähetyksen jälkeen. Näitä palveluita ei ole tarkoitettu rajattomiksi ja yleisradiotoimintaa koskevassa valtioneuvostokäytännössä catch-up-palveluille on asetettu eri pituisia rajoitteita uusintojen tarjolla oloon. Tämän tyyppisiä rajoitteita ei ole asetettu suoratoistopalveluna tarjottaville kulttuuri- ja historialiitännäisille ohjelmistoille, joita voidaan tarjota tämän tutkimuksen perusteella rajoittamattoman ajan.²³² Tämä vaikuttasi olevan myös digitaalisen ja internetin välityksellä tarjottavan audiovisuaalisen sisällön rajapyykki: tuleeko ohjelmaa pitää määräraikaisena uusintana vai rajoittamattoman ajan tarjottavana kulttuuri- tai historialiitännäisenä audiovisuaalisena palveluna?

Jäsenvaltioiden toimivalta määrittää yleisradioiden julkisen palvelun velvoitteita kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla näyttäisi aiheuttavan maakohtaisia eroja esimerkiksi catch-up-palveluiden laajuudessa. Käsitellyissä tapauksissa Belgian, Saksan ja Itävallan yleisradiot ovat voineet tarjota internetin välityksellä uusintoja erilaisilla määrärajoilla. Merkittävää on myös Saksan vuoden 2020 media-alaa koskeva lakiuudistus, jossa yleisradioyhtiöiden catch-up-palveluita laajennettiin. Televisiossa esitettyjen ohjelmien uusinnat voivat olla nykyään tarjolla 30 päivää alkuperäisen seitsemän päivän sijasta. Urheilun osalta 24 tunnin aikarajoitetta on venytetty

²³¹ Ks. esim. E2/2008 State funding for Austrian public broadcaster ORF (2009), kohdat 181 ja 183.

²³² E2/2008 State funding for Austrian public broadcaster ORF (2009), kohdat 181 ja 183, 2012/E Financing of the Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) (2014), kohta 261 ja Donders 2015, s. 76

puolestaan seitsemään päivään.²³³ Yleisradiotoiminnan digitaaliset palvelut siis vaikuttaisivat elävän ja mukautuvan ajan hengen ja markkinakehityksen mukaisesti.

Sallittujen yleisradioiden internetpalveluiden vastinparina ovat kielletyksi katsottavat internetin välityksellä tarjottavat palvelut. Näitä ovat ensinnäkin erilaiset selkeästi kaupalliseen toimintaan liittyvät palvelut, kuten esimerkiksi pelit ja chatroom-palvelut. Samaten hakukone- ja seuranhakupalvelut, soittoäänien myynti ja kaikki selkeästi audiovisuaalisesta tarjonnasta poikkeavat palvelut on katsottu yleisradiotoiminnan alle sopimattomaksi.²³⁴

Myös printtimedioihin, kuten sanomalehtiin, verrannollista digitaalista julkaisutoimintaa on pidetty lähtökohtaisesti yleisradiotoimintaan kuulumattomana. Tämän perusteella tekstipohjaisten uutisten tarjoaminen on siis kiellettyä. Valtiotukikäytännöstä on kuitenkin havaittavissa, että tämä kielto ei ole ehdoton. Sallituksi on katsottu audiovisuaalista tarjontaa täydentävä julkaisutoiminta.²³⁵ Tämän tyyppisen palvelun on siis katsottava olevan läheisessä yhteydessä yleisradiotoimintaan. Yleisradioiden digitaalista julkaisutoimintaa on siten sen laajuus ja tilannekohtainen arviointi huomioiden pidettävä joko sallittuna tai kiellettyinä. Tällöin digitaalinen julkaisutoiminta tietyllä tapaa operoi molemmilla puolilla yleisradiotoiminnan rajoja.

Komission valtioneuvostonkäsittelyssä ilmenneet toimivaltaylitykset ja ilmeiset virheet palvelun määrittelyssä auttavat rajaamaan yleisradiotoiminnan ulkopuolelle siihen selkeästi kuulumattomia palveluita. Toisaalta ne myös auttavat hahmottamaan digitalisoituvan alan kehityksen mukanaan tuomia sallittavia uusia palveluita. Jäsenvaltioiden suorittama ennakoarviointimenettely ja yleisradiotoiminnan objektiivinen valvonta mahdollistavat yleisradioiden palvelupaletin uudistamisen ennakkollisen arvioinnin. Tämän tarkoituksena on yhtäältä selkeyttää yleisradioiden toimialaa digitalisaation ja kehityksen tiellä sekä toisaalta keventää komission tutkimistaakkaa. Yleisradiotoiminnan palveluiden rajat ovatkin muotoutuneet käytännön kautta.

²³³ Ks. Interstate Media Treaty 2020, osa III.

²³⁴ Ks. Luvut 5.2.1 ja 5.4.1, E2/2008 State funding for Austrian public broadcaster ORF (2009), kohta 189 ja Komission tiedonanto valtioneuvostonkäsittelyjen soveltamisesta julkiseen yleisradiotoimintaan 2009, kohta 48.

²³⁵ Ks. esim. 2012/E Financing of the Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF) (2014), kohdat 264–265.

Digitalisoituvan Euroopan unionin yleisradiotoiminnan rajojen selvittäminen ei ole yksinkertainen tehtävä. Yleisradiotoimintaa ja yleisesti valtiontukia koskeva sääntely, unionin toimielinten ja jäsenvaltioiden toimivaltajako ja näiden tekemät konkreettiset rajaukset auttavat kuitenkin selkeyttävät näitä rajoja. Yleisradiotoiminnan rajat liittyvät konkreettisesti audiovisuaalisten palveluiden tarjoamiseen, mitkä puolestaan liittyvät suoraan jäsenvaltioiden demokraattisiin, yhteiskunnallisiin kulttuurillisiin tarpeisiin. Näiden ohella jäsenvaltiot voivat tarjota teknologianeutraalisti näitä palveluita sekä näihin palveluihin läheisessä yhteydessä olevia palveluita, jotka tukevat yleisradion toimintaa.

Audiovisuaalinen toiminta on katsottava radio- ja televisiolähetystoimintaan rinnastuvaksi. Tästä johtuen digitaaliset, internetin välityksellä tarjottavat video- ja äänipalvelut katsotaan yleisradiotoimintaan kuuluvaksi. Näitä palveluita tarjottaessa on kuitenkin kiinnitettävä huomiota siihen, onko kyse määräaikaisten uusintojen tarjonnasta catch-up-palveluna vai pysyvämpien historia- ja kulttuuripalveluiden tarjonnasta on-demand-palveluna. Lisäksi digitaaliset, yleisradiotoimintaa välittömästi tukevat palvelut, kuten esimerkiksi internetsivut, tietopaketit yleisradion ohjelmista ja palveluista sekä ohjelmisto-oppaat voidaan katsoa yleisradiotoimintaan kuuluvaksi. Myös audiovisuaalista toimintaa välittömästi tukevaa julkaisutoimintaa on pidettävä yleisradiotoimintaan kuuluvana.

Sen sijaan muut internetin välityksellä tarjottavat palvelut rinnastetaan lähtökohtaisesti kaupalliseen toimintaan. Näihin lukeutuu myös laajempi, printtimediaan rinnastuva julkaisutoiminta. Nämä palvelut jäävät siten lähtökohtaisesti yleisradiotoiminnan rajojen ulkopuolelle. Kaupallisten palveluiden ohella yleisradiotoiminnasta kuuluu myös erottaa palvelut, joita voidaan pitää yleishyödyllisinä, muttei yleisradion toimialaan kuuluvan. Näitä ovat esimerkiksi erilaiset e-oppimispalvelut.

6.4 De lege ferenda, jatkotutkimus ja muut havainnot

Tämän tutkimuksen perusteella on mielestäni ilmeistä, että komission tulisi antaa uusi yleisradiotiedonanto lähivuosina. Vuosien 2001 ja 2009 yleisradiotiedonannot on annettu varautumatta kunnolla teknologian ja digitalisaation kehittymiseen. Etenkin vuoden 2009 yleisradiotiedonannon voi katsoa vanhentuneen lähes välittömästi sen antamisen jälkeen. Vuoden 2009 tiedonannolla lähinnä implementoitiin 2000-luvun

ensimmäisen vuosikymmenen valtioneuvostokäytäntöä. Vuoden 2009 yleisradiotiedonannossa ei kuitenkaan huomioitu tarpeeksi kuluneen vuosikymmenen aikana tapahtunutta, saati tulevaisuudessa tapahtunutta ja tapahtuvaa kehitystä. Niin laitteisto kuin kulutustottumukset ovat muuttuneet täysin. Tämä ilmenee esimerkiksi Suomen liikenne- ja viestintäministeriön vastineesta Euroopan unionin komissiolle asiassa SA.62830, joka käsittelee YLE:n VOD-palveluita ja e-oppimispalveluita.²³⁶ Asia on parhaillaan komission käsittelyssä.

Markkinakenttä on muuttunut totaalisesti ja perinteinen lähetystoiminta – vaikkakin yhä relevantti – menettää jatkuvasti merkitystään suoratoistopalveluiden ja median monipuolistumisen myötä. Tämän takia mielestäni tulevassa yleisradiotiedonannossa tulisi huomioida paremmin yleisradiotoiminnan konkreettiset rajat. Tämä näkökanta on toisaalta ristiriidassa jäsenvaltioiden laajan yleisradioautonomian kanssa. Kyse ei kuitenkaan olisi tällöin jäsenvaltioiden toimivallan kaventamisesta, vaan pikemminkin toimivaltaylitysten ehkäisemisestä. Lokeroimalla valtioneuvostokäsittelyssä todetut, selkeästi yleisradiotoimintaan kuulumattomat palvelut suoraan toiminnan ulkopuolelle, vältyttäisiin jäsenvaltioiden toimivaltaylityksiltä, selviltä virheiltä ja turhilta valtioneuvostokanteluilta.

Media-alan ja digitalisaation kehittyessä yleisradiotoimintaa koskevan valtioneuvostokäsittelyllisen tutkimuksen ei kuulu myöskään jäädä stagnaatioon. Esimerkiksi asia SA.62830 tarjoaa loistavan tutkimuskohteen tarkastella modernia yleisradiotoimintaa, kunhan komissio antaa asiasta päätöksen. Ensinnäkin asiassa käsitellään laajasti yleisradiotoiminnan palveluita digitalisoituvassa Euroopan unionissa. Toisaalta tapauksessa on nähtävissä oikeustaloustieteellisten argumenttien lisääntyminen valtioneuvostokäsittelyn ja yleisradiotoiminnan piirissä.

Tapauksessa on kyse SMF:n tekemästä kantelusta liittyen YLE:n yleisradiotoiminnan määrittelyn puutteellisuuteen. SMF on katsonut kantelussaan, ettei YLE:n uusien e-oppimispalveluiden ja Yle Arena -suoratoistopalvelun osalta ole tehty uusia merkittäviä palveluita koskevaa ennakoarviointia. SMF:n mukaan E-oppimispalveluiden ei voida katsota kuuluvan lainkaan YLE:n toiminnan alaan. Sen

²³⁶ Case SA.62830 – Reply of the Finnish competent authorities to the Commission’s request for information of 30 April 2021, S.62830 State aid to public service broadcaster YLE for VOD and online learning services – FI, s 22–23.

sijaan Yle Arenaa koskevat väitteet liittyvät palvelun tarjonnan laajuuteen ja monipuolisuuteen.²³⁷

E-oppimispalveluiden kannalta tilanne on tämän tutkimuksen valossa selvä. Tällainen palvelu ei kuulu yleisradioiden toiminnan alaan. Yle Areenan suhteen tilanne on kuitenkin vielä avonainen. Palveluna se kuuluu yleisradiotoiminnan alle. Kysymys kuuluukin, onko nykyisessä VOD-palveluita täynnä olevassa digiyhteiskunnassa tarvetta yleisradioyhtiöiden suoratoistopalveluille tai tulisi yleisradioyhtiöiden tarjota huonompia palveluita suhteessa kilpailijoihin? Komissio antaessa päätöksen asiassa ovat yleisradiotoiminnan rajat jälleen selkeämmät.

Sekä SMF että Suomi ovat myös nojautuneet todella laajasti taloustieteelliseen argumentaatioon perustellessaan omia kantojaan.²³⁸ Unionin oikeuskäytännössä valtiontukien taloudellisille argumenteille on annettu perinteisesti huomattavasti vähemmän painoarvoa verrattuna esimerkiksi kilpailuoikeuteen.²³⁹

Taloudelliseen argumentoinnin merkitykseen valtiontukiasioissa on kiinnitetty aikaisemminkin huomiota. Esimerkiksi *Buts, Langenus ja Donders* tunnistavat neljä valtiontukisääntelyn taloudellista analyysiä tukevaa perustetta. Ensinnäkin se antaa selkeyttä valtiontukien myöntämisen perustavanlaatuisille syille. Näitä ovat tavallisesti markkinapuutteen korjaaminen ja pääomavajeen paikkaaminen. Toiseksi taloudelliset argumentit oikeuttavat unionitasoisen valtiontukisääntelyn tarpeen tutkittaessa jäsenvaltioiden taloudellista käyttäytymistä. Kolmanneksi monia taloustieteellisiä testejä, kuten esimerkiksi markkinasijoittajaperiaatetta, hyödynnetään tutkittaessa valtiontukien soveltuvuutta. Viimeiseksi talousteoreettisilla analyyseillä on merkittävä rooli, kun selvitetään myönnettyjen tukien todellisia vaikutuksia markkinoihin.²⁴⁰

Taloudellisten argumenttien tarpeellisuutta on painotettu myös tutkittaessa valtiontukia yleisradiotoiminnan kontekstissa. Esimerkiksi komission negatiivinen suhtautuminen

²³⁷ Case SA.62830 – Response of Sanoma Media Finland Oy to the Reply of the Finnish competent authorities to the Commission’s request for information of 30 April, dated 21 June 2021 and to the second Reply of Finnish competent authorities, dated 30 September 2021 Part I, s. 4 ja 7–8.

²³⁸ Ks. esim. Case SA.62830 –Response of Sanoma Media Finland Oy to the Reply of the Finnish competent authorities to the Commission’s request for information of 30 April, dated 21 June 2021 and to the second Reply of Finnish competent authorities, dated 30 September 2021 Part II ja Reply of the Finnish competent authorities to the Commission’s request for information of 30 April 2021, S.62830 State aid to public service broadcaster YLE for VOD and online learning services – FI.

²³⁹ Tällaiseen ratkaisuun päädyttiin esimerkiksi varsin varhaisessa asiassa 730/79 Philip Morris v. komissio, kohdat 11–12.

²⁴⁰ Buts ym. 2017, s. 538.

taloudellisiin argumentteihin on muuttunut vuosien varrella myöntyväisemmäksi erityisesti vuoden 2009 yleisradiotiedonannon julkaisemisen myötä.²⁴¹ Taloudellisten argumenttien laaja huomiointi YLE:n ja SMF:n välisessä asiassa onkin mielenkiintoista. Se osoittaa ensinnäkin oikeustieteessä havaitun muutoksen valtioneuvoston päätösten liittyvässä argumentaatiossa. Toisaalta oikeustaloustieteellisten argumenttien merkittävyys on vielä epäselvää. Asia SA.62830 saattaa mahdollisesti selkeyttää myös tätä asiantilaa.

²⁴¹ Buts ym. 2017, s. 543–545.