



Asetusmuistio: Valtioneuvoston asetus sanomalehtijakelun tukemisesta alueille, joilla ei ole saatavilla viisipäiväistä varhaisjakelua (luonnos)

1. Pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi valtioneuvoston asetus sanomalehtijakelun tukemisesta alueille, joilla ei ole saatavilla viisipäiväistä varhaisjakelua. Sanomalehtien jakelutuki on tarkoitus kohdentaa alueille, joilla ei ole kaupallisin perustein toimivaa varhaisjakeluverkkoa. Tuki toteutetaan kilpailutuksena.

Asetuksella annettaisiin tarkemmat säännökset mm. sanomalehtijakelun tukemista koskevan tuen tarkoituksesta, tavoitteista, myöntämisperusteista sekä hakijoilta vaadittavista selvityksistä. Asetus ehdotetaan annettavaksi postilain x §:n nojalla sekä valtionavustuslain (688/2001) 8 §:n nojalla.

Asetus tulisi voimaan mahdollisimman pian.

2. Tausta ja nykytila

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa on asetettu tavoite monipuoliseen, moni-ääniseen ja luotettavaan tiedon ja postipalvelujen oikeudenmukaisen saatavuuden varmistamisesta. Hallitusohjelman mukaan hallitus selvittää kokonaisvaltaisesti vaihtoehtoja postin ja sanomalehtien jakelun turvaamiseksi koko maassa.

Valtioneuvoston kanslia asetti 14.1.2020 ministeriöiden välisen työryhmän arvioimaan posti- ja jakelumarkkinan nykytilannetta ja tulevaisuuden näkymiä ja muutostarpeita mm. postilainsäädäntöön. Työryhmä ehdotti loppuraportissaan (diaarinumero) postitoiminnan jatkuvuuden turvaamiseksi siirtymistä kolmipäiväiseen postinjakeluun koko maassa. Tämän lisäksi työryhmä ehdotti samanaikaisesti toteutettavaa tiedonvälitystukea sanomalehtien jakamiselle, jonka tarkoituksena on varmistaa sanomalehtien jakelun jatkuminen myös harvaan asutuilla alueilla, joilla ei ole varhaisjakeluverkkoa. Taustalla on ollut ajatus siitä, että peruspostin kolmipäiväiseen jakeluun ei haluta siirtyä, mikäli sanomalehtien viisipäiväistä jakelua ei voida samalla turvata koko maassa. Sanomalehdet eivät kuulu yleispalveluvelvoitteeseen, vaan niiden jakelu tapahtuu tällä hetkellä kustantamoiden ja jakelijoiden välisin markkinaehtoisin sopimuksin. Työryhmä tilasi myös Aalto Economic Institutelta taloustieteellisen raportin viisipäiväisestä jakelusta. Raportissa nähtiin sanomalehtijakelun kilpailuttaminen varhaisjakelualuiden ulkopuolella



parhaana pitkän aikavälin vaihtoehtona.¹ Työryhmä esitti määräaikaisen jakelutuen käyttöönoton harkitsemista paperisten sanomalehtien jakeluun haja-asutusalueilla, joissa ei ole toteutettu kaupallisin ehdoin sovittua tilattujen sanomalehtien varhaisjakelua. Lisäksi työryhmä katsoi, että jakelutukimallin olisi syytä olla rajattu ja digitaalisten liiketoimintamallien ripeään kehittämiseen kannustava. Tuen hinnoittelun määrittämisessä olisi myös huomioitava kannustavuus uusien liiketoiminnan ansaintamallien ripeään kehittämiseen, sekä jakeluyritysten oman toiminnan tehostamisessa, että sanomalehtitaloissa. Avoimuuden ja läpinäkyvyyden varmistamiseksi työryhmä esitti, että ns. tukea saava liiketoiminta tulee eriyttää omaksi kirjanpitoyksiköksi, jonka kannattavuuden kehitystä ja kustannusrakenteita ja –ajureita voidaan selkeästi arvioida. Samassa yhteydessä yleispalvelun ja tuetun jakelun kustannuslaskennan periaatteita ja avoimuusvaatimuksia ja niiden tarkoituksenmukaisuutta ehdotettiin arvioitavaksi uudelleen. Työryhmän mukaan yleispalvelujen hinnoittelun kohtuullisuutta alueella tulisi lähtökohtaisesti arvioida kokonaisuutena eikä yksittäisten tuotteiden tasolla.²

Nykytila

Perinteinen postinjakelu ei ole enää kovin kannattavaa liiketoimintaa. Kirjeiden sekä painettujen lehtien jakelumäärät ovat laskeneet viime vuosina ja on todennäköistä, että tämä kehitys jatkuu myös tulevaisuudessa. Osana Suomen digitalisointitavoitteita valtion omat toimet paperipostin vähentämiseksi kiihdyttävät osaltaan Posti Oy:n ja muiden postin jakelusta vastaavien toimijoiden jakelumäärien laskua. Jakelumäärien laskun lisäksi jakelukustannuksia nostaa se, että Suomi on harvaan asuttu maa sen väestötiheyden ollessa Euroopan matalimpia ja väestön keskittyessä kaupunkialueille. Jakelumäärien laskiessa jakelusta saatavat tulot vähenevät, mutta kustannuksia ei ole mahdollista karsia samassa suhteessa, sillä esimerkiksi jakelureittejä ei välttämättä ole mahdollista supistaa jakelumäärien laskiessa. Postinjakeluun liittyvien kustannusten heikosta joustavuudesta johtuen jakelumäärien aleneminen johtaa jakelutoiminnan kannattavuuden heikkenemiseen.

Vaikka lehtien jakelumäärät ovat olleet tasaisessa laskussa 2010-luvulla, on paperisilla sanomalehdillä edelleen merkittävä asema uutislähteenä suomalaisessa yhteiskunnassa. Liikenne- ja viestintäviraston postimarkkinaselvityksen (2019) mukaan sanomalehtien varhaisjakelussa jaettavien lehtien määrä on laskenut vuosien 2011–2019 välillä yli 1,4 miljoonasta päivittäin jaettavasta lehdestä alle 900 000 päivittäin jaettavaan lehteen. Vastaavasti aikakauslehtiä jaettiin vuonna 2011 yli 300 miljoonaa, kun taas vuonna 2019 niitä jaettiin enää noin 150 miljoonaa.³ Digitalisaation mahdollistamasta uutis- ja viihdesisältöä sisältävien tuotteiden valtavasta kasvusta huolimatta Suomessa kotimaisilla mediayhtiöillä on Oxfordin yliopiston Reuters-instituutin Digital News Report 2020 –tutkimuksen mukaan edelleen vahva asema, eivätkä kansainväliset uutismediat ole nousseet Suomessa erityisen suosituiksi. Kuitenkin myös Suomessa

¹ Aalto-yliopiston taloustieteen työryhmä (2020). Viisipäiväinen jakelu, taloustieteen näkökulma päätöksenteon tueksi. http://www.aalto.fi/wp-content/uploads/2020/08/aei_postiraportti.pdf

² Valtiosihteerityöryhmän raportti: Arvioita posti- ja jakelumarkkinan nykytilanteesta, tulevaisuuden näkymistä ja sääntelykehityksen muutostarpeista, Valtioneuvosto, Helsinki 2020, s. 58-59. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/VN_2020_18.pdf

³ <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202019.pdf>



verkon aseman uutislähteenä vahvistuu jatkuvasti painetun lehden aseman heikentyessä. Tämä trendi näkyy etenkin alle 45-vuotiaiden keskuudessa, jossa verkko on pääasiallisena uutislähteenä ylivoimainen. Digital News Report 2020 – tutkimuksen kyselyyn vastanneista suomalaisista 88 prosenttia seuraa uutisia verkosta ja 54 prosenttia piti verkkomediaa pääasiallisena uutislähteenään. Painettua lehteä pääasiallisena uutislähteenään piti enää yhdeksän prosenttia vastaajista. Painettu sanomalehti korostuu uutislähteenä etenkin yli 65-vuotiaiden ikäryhmässä.

Kansallisen mediatutkimuksen (2020)⁴ mukaan painetulla lehdellä on edelleen vahva asema, vaikka myös digitaalisen sisällön kulutus on merkittävää. Painetun lehden vahvaa asemaa tukee myös Liikenne- ja viestintäviraston postimarkkinaselvitys, jonka mukaan vähintään neljästi viikossa ilmestyvien sanomalehtien kokonaislevikki suhteessa asukasmäärään on Suomessa maailman kolmanneksi korkein. Yhteensä Suomessa ilmestyy lähes 200 sanomalehteä. Vähintään viisipäiväisiä lehtiä ilmestyy Suomessa edelleen kutakuinkin koko maan alueella. Vähintään viitenä päivänä viikossa ilmestyviä sanomalehtiä on Suomessa yhteensä 37 kappaletta.

Sanomalehtien jakelua on periaatteessa saatavilla lähes koko maahan viisipäiväisenä. Sanoma- ja aikakauslehtien jakelupalveluita ja osoitteettomien mainosten jakelua tarjoavat lukuisat yhtiöt Suomessa. Ongelmana sanomalehtien jakelun osalta ei ole ollut palvelun saatavuus sinänsä vaan sen korkea hinta, mikä on lehtikustantajille osassa Suomea liian korkea. Sanomalehtien Liiton vuonna 2019 toteuttaman kyselyn vastausten mukaan päivälehtien kustannuksista suurin osa – noin 31 prosenttia – muodostui fyysisen jakelun kustannuksista.

Jaettavan postimäärän vähentyessä lehtien jakelukustannukset lähetystä kohden ovat nousseet. Osoitteellisten kirjelähetysten määrän vähentyessä sanomalehdet, ilmaisjakelulehdet ja mainosposti joutuvat kantamaan entistä suuremman osan Posti Oy:n viisipäiväisen jakeluverkon jakelukustannuksista

Jakelukustannukset ovat harvaan asutuilla alueilla käytännössä niin korkeat, että jotta lehtikustantajien olisi mahdollista tarjota jakelua koko maassa, olisi niiden nostettava merkittävällä tavalla lehtien tilaushintoja, mikä taas johtaisi tilaajamäärien laskuun. Niillä alueilla, joilla varhaisjakelua ei ole saatavissa tai mahdollista hankkia, lehtien jakelu hoituu useimmiten Posti Oy:n hoitaman päiväpostijakelun yhteydessä. Jakeluita on osin haja-asutusalueilla viime vuosina myös yhdistetty niin, että lehtijakelua ja muuta postin jakelua on hoidettu myös varhaisjakeluna.

Liikenne- ja viestintävirasto on selvittänyt varhaisjakelun saatavuutta useana vuonna nyt voimassa olevan postilain 17.2 §:n mukaista kilpailutusta varten. Aluemäärittelyä on tehty aluksi postinumeroalueen tarkkuudella, vuosina 2019 ja 2020 jakelupistetarkkuudella ja vuonna 2021 uudestaan postinumeroalueen tarkkuudella. Kokemus aluemäärittelystä on osoittanut, että taajama-alueiden ulkopuolella varhaisjakelu on saatavilla osin pistemäisesti. Suurimmassa osassa

⁴ <https://mediaauditfinland.fi/2021/02/09/suomalaisten-vahva-enemmisto-lukee-sanomalehtia-paivittain-ja-aikakauslehtia-kuukausittain/>



postinumeroalueita varhaisjakelu on saatavilla ainakin osaan alueen talouksista. Esimerkiksi saman tien varrella osa talouksista saattaa kuulua varhaisjakelun piiriin, osa ei.

Suomessa on yhteensä n. 3100 postinumeroaluetta. Edellisessä aluemäärittelyssä sellaisia postinumeroalueita, joilla on kattava sanomalehtien varhaisjakelu, on yhteensä 1385. Näin ollen noin 1700 postinumeroalueella ei ole kattavaa varhaisjakeluverkkoa. Varhaisjakelun saatavuus myös vaihtelee riippuen lehtien tilausten kehityksestä sekä kustantajien ja jakeluyhtiöiden välisistä sopimuksista. Myös kausivaihtelu erityisesti haja-asutusalueilla voi olla todella suuri vapaa-ajan asutuksen takia. Monilla alueilla asukasluku moninkertaistuu loma-aikoina, jolloin myös tyypillisesti lehtien tilauksia siirretään vapaa-ajan asunnolle. Varhaisjakelun saatavuus saattaa siis muuttua hyvinkin nopeasti tietojen keruun jälkeen, mikä aiheuttaa sen, että sanomalehtien viisipäiväiseen jakelun saatavuuteen joko muodostuu aukkoja tai tuki vie jakeluliiketoiminnan mahdollisuuden alueilta, joilla jakelua olisi ollut myös markkinaehtoisesti saatavilla.

3. Asetusehdotuksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Asetusehdotuksessa ehdotetaan, säädettäväksi valtioneuvoston asetus sanomalehtijakelun tukemisesta. Asetusta sovellettaisiin valtion talousarvion mukaiseen sanomalehtijakelun tukemiseen, avustuksen myöntämiseen, maksamiseen ja käyttöön sekä julkisen palveluvelvoitteen antamiseen.

Asetusehdotuksen tavoitteena on luoda edellytyksiä viisipäiväisen lehtijakelun toteutumiselle alueilla, joilla ei ole saatavilla viisipäiväistä varhaisjakelua markkinaehtoisesti ja näin osaltaan varmistaa yhteiskunnallisesti tärkeän tiedonvälityksen saatavuus, tukea uutistoiminnan monimuotoisuutta sekä laadukasta ja monipuolista tiedonvälitystä.

Lisäksi asetusehdotuksen tavoitteena on varmistaa monipuolinen, moniääninen ja luotettavaan tiedon ja postipalvelujen oikeudenmukaisen saatavuus. Tukimallin on tarkoitus olla mahdollisimman kustannustehokas ja hallinnollisesti kevyt. Tuella tulisi olla mahdollisimman pieni vaikutus muulle posti- ja jakelualan kilpailulle.

4. Tuki EU:n valtioneuvoston sääntelyn näkökulmasta

EU:n valtioneuvoston sääntöjä koskevat puitteet määrittämään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikloissa 107–109. Artiklan 107 kohdan 1 mukaan lähtökohtaisesti jäsenvaltion myöntämä tuki, joka vääristää tai uhkaa vääristää kilpailua suosimalla jotakin tuotannonalaa, ei sovellu sisämarkkinoille, siltä osin kuin se vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Valtioneuvoston sääntöjä koskevat toimenpiteitä, joissa julkinen sektori myöntää yrityksille tukea tai muuta etua. Asetusehdotuksen mukaan tukea myönnettäisiin niille Liikenne- ja viestintäviraston määrittämille alueille, joissa ei ole kaupallisesti ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa. Varhaisjakeluverkon ulkopuolisten alueiden yksikkönä käytettäisiin postinumeroita. Jakelutukikelpoisiksi alueiksi määriteltäisiin sellaiset postinumeroalueet, joissa ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Postinumeroalueita voidaan yhdistellä suuremmiksi kilpailutusalueiksi. Näille alueille järjestetään Liikenne- ja



viestintäviraston toimesta sanomalehtien jakelun kilpailutus. Eri toimijat voivat asetuksessa määrätyin ehdoin osallistua kunkin alueen kilpailutukseen.

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

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

Ensimmäisen tunnusmerkin mukaan julkisia varoja tulee kanavoida yrityksiin, jotta kyseessä olisi EU:n lainsäädännön mukaan valtion tuki.⁵ Yrityksiä ovat EU-oikeuden mukaan kaikki taloudellista toimintaa harjoittavat yksiköt niiden oikeudellisesta tai rahoitustavasta riippumatta. Taloudelliseksi toiminnaksi luetaan kaikki toiminta, jossa tavaroita ja palveluita tarjotaan markkinoilla. Liikenne- ja viestintäministeriön arvion mukaan sanomalehtien jakeluun myönnettävä avustus täyttäisi ensimmäisen tunnusmerkin, sillä tuki kohdistuisi palveluita markkinoilla tarjoaville yrityksille. Tuki myös myönnettäisiin julkisista varoista.

Toisen kriteerin mukaan valtiontukitoimenpiteen tulee vääristää tai uhata vääristää kilpailua. Edellytyksen tulkinta on hyvin laaja, mikä merkitsee, että tämä valtiontuen tunnusmerkki täyttyy komission tapauskäytännössä lähes automaattisesti. Komissiolla ei ole velvollisuutta näyttää, että toimenpide tosiasiallisesti vääristää kilpailua, vaan riittävää on, että kilpailun vääristyminen on mahdollista. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tuen vähäinen määrä, yrityksen pieni koko tai vähäinen markkinaosuus eivät sulje pois kilpailun vääristymän mahdollisuutta⁶ etenkin jos kyseisillä markkinoilla kilpailu on kovaa. Vähäinenkin tuki vahvistaa edunsaajan asemaa kilpaileviin yrityksiin verrattuna, eikä näin ollen ole olennaista, onko kilpailun vääristymä merkityksellinen vai ei. Liikenne- ja viestintäministeriön arvion mukaan myös toisen kriteerin arvioidaan täyttyvän.

Kolmannen valtiontuen tunnusmerkin mukaan tuen tulee olla valikoiva, eli sen tulee kohdistua vain tiettyihin yrityksiin. Kolmas tunnusmerkki pitää sisällään kaksi eri elementtiä, joiden tulee täytyä. Yrityksen tulee ensinnäkin saada toiminnasta etua. Toimenpiteestä on siis koiduttava taloudellista hyötyä, jota yritys ei saisi tavanomaisessa

⁵ Asia 82/77, Van Tiggele, tuomio 24.1.1978, Kok., s. 25, 25 ja 26 kohta; asia T-358/94, Air France v. komissio, tuomio 12.12.1996, Kok., s. II-2109, 63 kohta.

⁶ Asia T-55/99, CETM, tuomio 29.9.2000, Kok., s. II-3207, 89 kohta. Asia C-280/00, Altmark Trans, tuomio 24.7.2003, Kok., s. I-7747, 81 kohta.



liiketoiminnassaan. Tällöin yritys asetetaan kilpailijoitaan edullisempaan asemaan.⁷ Jotta kyseessä olisi valtiontuki, toimenpiteellä tulee kuitenkin olla budjettivaikutusta eli toimenpiteen johdosta julkinen sektori joko menettää tuloja tai toimenpide kasvattaa menoja. Artiklan tarkoittama selektiivisyys tarkoittaa myös, että mahdollisia tuen saajia on rajattu esimerkiksi maantieteellisesti, toiminnan tai toimialan mukaan. Lisäksi sellaiset toimenpiteet ovat valikoivia, joissa viranomaiset käyttävät harkintavaltaa asiassa sen suhteen, keille etu myönnetään.⁸ Koska tuki myönnettäisiin vain tietyille yksityisille yrityksille, voidaan myös kolmannen kriteerin katsoa täyttyvän.

Neljännän tunnusmerkin mukaan valtiontuella on oltava vaikutus jäsenvaltioiden väliseen kaupankäyntiin. Riittää, kun voidaan osoittaa, että avustuksensaaja harjoittaa taloudellista toimintaa ja toimii markkinoilla, joilla esiintyy jäsenvaltioiden välistä kauppaa. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan avustuksensaajan liiketoiminnallisella tai oikeudellisella asemalla ei ole merkitystä.⁹ Voittoa tuottamaton järjestökin voi siis harjoittaa taloudellista toimintaa.¹⁰ Taloudellisen ja muun taloudellisen toiminnan erottamiseksi toisistaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa palveluja tai tavaroita tarjotaan markkinoilla. Tämän tunnusmerkin kohdalla ei ole tarpeen osoittaa, että tukitoimenpide tosiasiansa vaikuttaa jäsenvaltioiden väliseen kauppaan, vaan riittää että tällainen vaikutus saattaa syntyä. Kynnys kriteerin täyttymiseen on siis asetettu hyvin matalaksi ja käytännössä tämä kriteeri täyttyy lähes aina. Liikenne- ja viestintäministeriön arvion mukaan myös neljännän kriteerin voidaan katsoa täyttyvän.

EU:n valtiontukisäännöissä sallitaan kuitenkin avustuksen myöntäminen tarkoitukseen, joka koskee yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluita (Services of General Economic Interest - SGEI). Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvillä palveluilla tarkoitetaan palveluita, joiden saatavuuden kansalaisille viranomaisen haluaa turvata kaikissa olosuhteissa. Kyseessä on oltava viranomaisen arvion mukaan kansalaisille tärkeä tai yhteiskunnan toimivuuden kannalta merkittävä palvelu. SGEI-sääntelyn soveltaminen edellyttää puutteen havaitsemista markkinoiden toiminnassa, mikä tarkoittaa, että palvelua ei markkinaehtoisesti tarjota tai pystytä tulevaisuudessa tarjoamaan tyydyttävällä tavalla. Tällöin viranomaisen voi ryhtyä toimenpiteisiin palvelun saatavuuden turvaamiseksi antamalla yritykselle julkisen palvelun velvoitteen. EU:n jäsenvaltioilla on laaja harkintavalta sen suhteen, mitä ne pitävät yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvinä palveluina. Komissio voi asettaa kyseenalaiseksi sen, miten jäsenvaltio on määritellyt yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvät palvelut ainoastaan, jos kyse on ilmeisestä virheestä. SGEI-tuen tarkoituksena on varmistaa yhteiskunnan kannalta tärkeiden ja yleishyödyllisten palveluiden saatavuus kaikissa olosuhteissa.

⁷ Asia C-39/94, SFEI ym., tuomio 11.7.1996, Kok., s. I-3547, 60 kohta; asia C-342/96, Espanja v. komissio, tuomio 29.4.1999, Kok., s. I-2459, 41 kohta; asia 173/73, Italia v. komissio, tuomio 2.7.1974, Kok., s. 709, 13 kohta.

⁸ Ks. asia C-256/97, Déménagements-Manutention Transport SA (DMT), tuomio 29.6.1999, Kok., s. I-3913, 27 kohta.

⁹ Yhdistetyt asiat C-180/98–C-184/98, Pavlov ym., tuomio 12.9.2000, Kok., s. I-6451, 74 kohta.

¹⁰ Yhdistetyt asiat 209/78–215/78 ja 218/78, Van Landewyck, tuomio 29.10.1980, Kok., s. 3125, 88 kohta; asia C-244/94, FFSA ym., tuomio 16.11.1995, Kok., s. I-4013, 21 kohta; asia C-49/07, MOTOE, tuomio 1.7.2008, Kok., s. I-4863, 27 ja 28 kohta.



Sananvapaus on kaikille kuuluva perusoikeus ja demokraattisen oikeusvaltion perusta. Se on välttämätön edellytys yhteiskunnan totuus pohjaisuudelle ja päätöksenteon avoimuudelle, ja se lisää luottamusta yhteiskunnassa. Sananvapauteen kuuluu ilmaisunvapauden lisäksi oleellisesti yleisön oikeus saada tietoa. Kansalaisilla on tarve saada luotettavaa, totuudenmukaista ja ajantasaista tietoa paitsi valtakunnallisista asioista myös oman asuinpaikkakuntansa tilanteesta. Media-ala on ollut voimakkaan muutoksen alaisena koko 2000-luvun ajan digitalisaation aiheuttaman disruption johdosta. Kuluttajien valinnanvaran kasvu ja kulutuskäytöksen muutokset ovat johtaneet mediasisältöjen kulutuksen sirpaloitumiseen useampiin kanaviin ja lähteisiin. Perinteisen mainonnan myyntiin ja tilauksiin perustuvan ansaintalogiikan siirtäminen digitaaliseen ympäristöön on haastavaa, ja media-alan toimijat ovat onnistuneet siinä vaihtelevasti. Monikansalliset teknologiayritykset haastavat perinteisiä toimijoita mainonnan tulovirroista, ja digitaalisten tilausten kasvattamisen haasteena on suomalaisten kuluttajien tottuneisuus siihen, että digitaalinen sisältö on ilmaista.

Lehtien jakelumäärät ovat olleet 2010-luvulla laskusuuntaisia uutissisällön ja kuluttajien huomion siirtyessä yhä enemmän verkkoon. Liikenne- ja viestintäviraston postimarkkinaselvityksen (2019) mukaan sanomalehtien varhaisjakelussa jaettavien lehtien määrä on laskenut vuosien 2011–2019 välillä yli 1,4 miljoonasta päivittäin jaettavasta lehdestä alle 900 000 päivittäin jaettavaan lehteen. Vastaavasti aikakauslehtiä jaettiin vuonna 2011 yli 300 miljoonaa, kun taas vuonna 2019 niitä jaettiin enää noin 150 miljoonaa.¹¹

On selvää, että internetin ja sosiaalisen median suosion kasvu kuluneilla vuosikymmenillä on muuttanut myös painettujen lehtien toimintakenttää niiden taistellessa kuluttajien ajan- ja rahankäytöstä verkossa syntyneiden uudenlaisten palveluiden ja perinteisten mediatoimijoiden kanssa kilpailevien sisällöntuottajien kanssa. Sähköisen median yleistymistä on edesauttanut merkittävästi ilmaisen käytön mahdollisuus. Sanomalehtien maksullisten verkkoversioiden tilaajamaksut ovat painettua ja kotiin jaettua lehteä edullisemmat. Usein myös verkkolehden lukuoikeus tulee painetun lehden tilauksen mukana. Verkkolehden ja painettujen kotiin jaettujen lehtien välinen kustannusero saattaa edelleen kasvaa jakelukustannusten noustessa. Lisäksi verkkoyhteyksien parantuminen ja internetin käytön yleistymisen kaikissa ikäluokissa parantaa jatkuvasti verkkolehden saavutettavuutta.

Digitalisaation mahdollistamasta uutis- ja viihdesisältöä sisältävien tuotteiden valtavasta kasvusta huolimatta Suomessa kotimaisilla mediayhtiöillä on Oxfordin yliopiston Reuters-instituutin Digital News Report 2020 –tutkimuksen mukaan edelleen vahva asema, eivätkä kansainväliset uutismediat ole nousseet Suomessa erityisen suosituiksi. Kuitenkin myös Suomessa verkon aseman uutislähteenä vahvistuu jatkuvasti painetun lehden aseman heikentyessä. Tämä trendi näkyy etenkin alle 45-vuotiaiden keskuudessa, jossa verkko on pääasiallisena uutislähteenä ylivoimainen.¹² Digital News Report 2020 –tutkimuksen kyselyyn vastanneista suomalaisista 88 prosenttia seuraa uutisia verkosta ja 54 prosenttia piti

¹¹ <https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202019.pdf>

¹² Reunanen, Esa, Uutismedia verkossa 2020. Reuters-instituutin Digital News Report - Suomen maaraportti. [<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-03-1610-5>]



verkkomediaa pääasiallisena uutislähteenään. Painettua lehteä pääasiallisena uutislähteenään piti enää yhdeksän prosenttia vastaajista. Painettu sanomalehti korostuu uutislähteenä etenkin yli 65-vuotiaiden ikäryhmässä.

Verkossa menestyvät etenkin tunnetut valtakunnalliset mediatoimijat, kun taas maakunta-, paikallis- ja ilmaisjakelulehtien tavoitavuus on verkossa selvästi paperista lehteä heikompi. Paikallisuutisia seurataan edelleen hieman yleisemmin painetusta lehdestä kuin verkkolehdestä, mutta silti myös paikallislehdillä kehityssuunta on kohti verkkoa.

MediaAuditFinland Oy:n tilaaman ja Kantar TNS Oy:n tuottaman Kansallisen mediatutkimuksen (2020)¹³ mukaan painettua sanomalehteä lukee päivittäin 67 prosenttia suomalaisista, kun taas jopa 97 prosenttia yli 15-vuotta täyttäneistä suomalaisista lukee sanomalehteä päivittäin joko painettuna tai digitaalisena. Aikakauslehtien osalta 76 prosenttia suomalaisista lukee kuukausittain painettuja aikakauslehtiä ja 87 prosenttia joko digitaalisia tai painettuja aikakauslehtiä.

Tutkimuksen mukaan painetulla lehdellä on siis edelleen vahva asema, vaikka myös digitaalisen sisällön kulutus on merkittävää. Painetun lehden vahvaa asemaa tukee myös Liikenne- ja viestintäviraston postimarkkinaselvitys, jonka mukaan vähintään neljästi viikossa ilmestyvien sanomalehtien kokonaislevikki suhteessa asukasmäärään on Suomessa maailman kolmanneksi korkein. Yhteensä Suomessa ilmestyy lähes 200 sanomalehteä. 14 Vähintään viisipäiväisiä lehtiä ilmestyy Suomessa edelleen kutakuinkin koko maan alueella. Vähintään viitenä päivänä viikossa ilmestyviä sanomalehtiä on Suomessa yhteensä 37 kappaletta.

Jakelumäärien laskiessa jakelusta saatavat tulot vähenevät, mutta kustannuksia ei ole mahdollista karsia samassa suhteessa, sillä esimerkiksi jakelureittejä ei ole mahdollista supistaa samassa suhteessa. Mikäli yleispalveluvelvoitetta kevennetään kolmipäiväiseksi, ei varhaisjakelun ulkopuolisella haja-asutusalueilla ole nykyisessä mallissa mahdollisuutta puhtaasti markkinaehtoiseen viisipäiväiseen jakeluun. Jakelutuki voidaan edellä mainituin perustein katsoa SGEI-palveluksi.

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

5. Kansallinen valtionavustuksia koskeva sääntely

¹³ <https://mediaauditfinland.fi/2021/02/09/suomalaisten-vahva-enemmisto-lukee-sanomalehtia-paivittain-ja-aikakauslehtia-kuukausittain/>

¹⁴ Liikenne- ja viestintävirasto, 2020



Kansalliset valtionavustussäännöt on kirjattu valtionavustuslakiin, joka on harkinnanvaraisia valtionavustuksia koskeva yleislaki. Valtionavustuslaissa säädetään avustuksen myöntämisen perusteista ja yleisistä edellytyksistä sekä myöntämisen ja maksamisen muodoista, menettelyistä, käytöstä ja käytön valvonnasta ja tarkastuksista. Laissa säädetään valtionavustuksen hakijan ja saajan oikeuksien ja velvoitteiden perusteista. Laissa säädetään myös viranomaisten tietojensaantioikeuksista.

Valtionavustuslaissa säädetään myös valtionavustuksen lajeista. Lain 5 § 1 momentin mukaan valtionavustus voidaan myöntää yleisavustuksena tai erityisavustuksena. Asetusehdotuksen mukaan jakeluavustus myönnettäisiin yleisavustuksena. Lain 8 §:n mukaan tarkempia säännöksiä tämän lain soveltamisalaan kuuluvan valtionavustuksen talousarvion mukaisesta myöntämisestä, maksamisesta ja käytöstä voidaan antaa valtioneuvoston asetuksella.

6. Asetusehdotuksen vaikutukset

Sanomalehtien jakelutuen avulla pyritään luomaan edellytyksiä viisipäiväisen lehtijakelun toteutumiselle alueilla, joilla ei ole saatavilla viisipäiväistä varhaisjakelua markkinaehtoisesti ja näin osaltaan varmistaa yhteiskunnallisesti tärkeän tiedonvälityksen saatavuus, tukea uutistoiminnan monimuotoisuutta sekä laadukasta ja monipuolista tiedonvälitystä.

Taloudelliset vaikutukset

Esityksen budjettitaloudelliseksi vaikutukseksi on arvioitu enintään 10 miljoonaa euroa vuodessa.

Sanomalehtien levikki on supistunut vuodesta 1990 lähtien, jolloin kokonaislevikki oli 1 100 milj. kappaletta. Supistuminen kiihtyi erityisesti 2010-luvulla, jolloin vuotuinen levikki pieneni jopa 6,8 prosenttia vuodessa. Heikki Nikalin laatiman ennusteen mukaan sanomalehtien levikki edelleen puolittuu vuodesta 2020 vuoteen 2030 mennessä. Absoluuttisina lukuina tämä tarkoittaisi levikin supistumista n. 390 milj. numerosta 190 milj. numeroon.

Nikalin kysyntämallin mukaisesti levikin supistumista selittävät ns. sanomalehtien sähköinen korvautuvuus, eli sekä digitaalisen median tarjonta että median käyttäjien halu ja kyky käyttää mediasisältöjä digitaalisessa muodossa, sanomalehtien tilaushinta, yli 15-vuotiaan väestön määrä sekä bruttokansantuote, joka kuvaa talouden tilannetta ja siten myös ihmisten maksukykyä. Merkittävimmät vaikuttavat tekijät sanomalehtien levikkiin ovat mallinnuksen mukaan tilaushinta ja sähköinen korvautuvuus.

Sanomalehtien kysynnän hintajousto Nikalin mallin mukaan on -0,65 eli käytännössä tilaushinnalla on suuri vaikutus levikkiin. Nikalin mallin hintajouston mukaisesti tilaushinnassa tapahtuva 10 prosentin hinnannousu vähentäisi levikkiä 6,8 prosenttia. Näin ollen nopea hinnannousu leikkaisi levikkiä hyvin nopeasti. Digitaalinen korvautuvuus on Nikalin



mukaan kuitenkin vielä hintajoustoa voimakkaampi sanomalehtien kysynnän laskua selittävä tekijä. Nikali estimoi, että vuoden 1990 jälkeen korvautuvuus on aiheuttanut kolmen prosentin vuotuisen levikin pienenemisen.¹⁵

Jakelusta aiheutuvat kustannukset ovatkin päivälehdille merkittävä kustannuserä. Uutismedian Liiton mukaan päivälehtien kustannuksista 30 prosenttia muodostui vuonna 2020 fyysisen jakelun kustannuksista. Jakelun osuus kustannuksista on kasvanut voimakkaasti viime vuosikymmenellä. Päivälehtien tuloista puolestaan noin kaksi kolmannesta muodostui kuluttajamyynistä, eli tilauksista ja irtonumeromyynistä.¹⁶

Digitaalisen korvautuvuuden merkittävä rooli sanomalehtien kysynnän laskun aiheuttajana tarkoittaa kuitenkin sitä, ettei ehdotettu jakelutuki tulisi pysäyttämään sanomalehtien levikin supistumista, vaikka hintojen nousukehitys katkaisikin tai hintojen nousu hidastuisi. Levikin lasku tulee jatkumaan digitaalisen korvautuvuuden vaikutuksesta tuesta huolimatta. Koska lehtitilauksen hinnalla on kuitenkin merkittävä vaikutus lehtien levikkiin, ja jakelutuki vähentäisi hinnannousun painetta jakelussa ja siten lehtien tilaushinnoissa, voidaan jakelutuen arvioida väliaikaisesti hidastavan levikin supistumista, jolloin sekä kustantajat että kansalaiset saavat lisäaikaa digitaalisen tiedonvälityksen murrokseen sopeutumiseen.

Postilähetysten määrien tasaisesta laskusta huolimatta paperisilla sanomalehdillä on tutkimusten mukaan edelleen merkittävä asema uutislähteenä suomalaisessa yhteiskunnassa.¹⁷ Liikenne- ja viestintäviraston postimarkkinaselvityksen mukaan vähintään neljästi viikossa ilmestyvien sanomalehtien kokonaislevikki suhteessa asukasmäärään on Suomessa maailman kolmanneksi korkein. Yhteensä Suomessa ilmestyy noin 250 sanoma- ja kaupunkilehteä.¹⁸ Vähintään viisipäiväisiä lehtiä ilmestyy Suomessa edelleen kutakuinkin koko maan alueella. Vähintään viitenä päivänä viikossa ilmestyviä sanomalehtiä on Suomessa yhteensä 37 kappaletta. Paperimuotoisille 5 – 7 päivänä ilmestyville sanomalehdille arvioidaan olevan kysyntää vielä useamman vuoden.¹⁹ Tähän viittaa myös Posti Oy:n ja Sanoma Media Finlandin vuoden 2021 alussa tekemä sopimus, joka kattaa sanomalehtien varhaisjakelun pääkaupunkiseudulla vuoden 2029 loppuun asti.²⁰

Sanoma- ja aikakauslehdet on tarkoituksella jätetty postilaissa määritellyn yleispalveluvollisuuden ulkopuolelle.²¹ Sanoma- ja aikakauslehtien jakelu linkittyy kuitenkin vahvasti yleispalveluvollisuuteen etenkin niillä alueilla, joissa ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa. Posti Oy:ltä saatujen tietojen mukaan yhtiön jakelupisteistä noin 20 prosenttia (noin 430 000) ei kuulu varhaisjakeluverkon piiriin. Näitä jakelupisteitä käyttävät taloudet ovat tällä hetkellä täysin Posti Oy:n toteuttaman perusjakelun varassa. Aalto Economic Institutun vuonna 2020

¹⁵ Nikali & Hoppu, 2021.

¹⁶ <https://www.uutismediat.fi/sanomalehtitieto/sanomalehtien-myyntin-kehitys-ja-kustannusrakenne/>

¹⁷ Ks. mm. Reuters Institute 2020. *Digital News Report 2020*. University of Oxford.

¹⁸ Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2020.

<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>

¹⁹ Valtiosihteerien työryhmän loppuraportti.

²⁰ Sanoma Media Finlandin tiedote, 28.1.2021. <https://www.sanoma.fi/news/2021/cision/postille-ja-sanomalle-pitka-jatkosopimus-varhaisjakelusta-yhteisty-tukee-paperilehtien-elinkaarta/>

²¹ Ks. perustelut mm. HE 272/2016 vp, s. 46 – 47.



laatimassa taloustieteellisessä raportissa parhaana pitkän aikavälin vaihtoehtona sanomalehtien viitenä päivässä viikossa tapahtuvan jakelun turvaamiseksi nähdään sanomalehtijakelun kilpailuttaminen varhaisjakelualuiden ulkopuolella.²²

Ehdotettu jakelutuki kattaisi sanomalehtien jakelusta, niinä jakelupäivinä kuin yleispalvelun mukaista jakelua ei ole, syntyneet nettokustannukset ja kohtuullisen voiton. Tukeen oikeuttavia jakelupäiviä olisi siten kaksi viikossa. Nettokustannusseurannan vuoksi tuen saaja ei voisi saada tukea toteutuneita kustannuksia ja kohtuullista voittoa suurempaa määrää.

Liikenne- ja viestintäviraston vuoden 2020 postimarkkinaselvityksen mukaan varhaisjakelualan ulkopuolella jaettiin 20 prosenttia kaikista sanomalehdistä eli noin 200 000 lehteä päivässä. Käytännössä jakelutuki kohdistuisi näiden lehtien jakeluun. Tuen 11 miljoonan euron enimmäismäärä tarkoittaisi vuodessa n. 55 euron suuruista tukea yhtä lehtitilausta kohden. Tuettuja jakelupäiviä olisi viikossa kaksi, joten viikossa tuen piirissä olevia lehtiä jaettaisiin 400 000 kappaletta ja vuositasolla yhteensä 20,8 miljoonaa kappaletta. Näin ollen tukea maksettaisiin n. 53 senttiä jokaista jaettua lehteä kohden.

Posti Oy:n 1.5.2021 hinnaston²³ mukaan 110 gramman painoisen lehden päiväjakelun yksikkökustannus on n. 0,76-0,45 euroa, riippuen jaettavan erän suuruudesta siten, että vaihteluvälin suurempi hinta on erällä, jonka koko on 1-999 kappaletta ja pienempi hinta yli 9000 kappaleen erillä. Yksikkökustannukseltaan 0,53 euroa käsittävän jakeluerän koko olisi Posti Oy:n hinnaston mukaisesti 4000-5000 kappaletta, jos lehden paino on edellä mainittu 110 grammaa. Hinta nousee tätä pienemmän eräkoon tai suuremman lehden painon myötä ja vastaavasti laskee, jos eräko on suurempi tai lehden yksikköpaino pienempi. Posti Oy:n päiväjakelu -palvelu on saatavilla lehdille niiden ydinilmestymisalueella. Ydinilmestymisalueen ulkopuolella Posti Oy tarjoaa etäjakelu -palvelua, jossa jakelun hinta on päiväjakelua korkeampi. Lisäksi jakeluun saattaa liittyä muita erikseen veloitettavia lisäpalveluja.

Vaikutukset kilpailuun jakelu- ja päivälehtimarkkinoilla

Jakeluyritysten näkökulmasta painettu lehti on säilyttänyt asemansa jakelutuotteena paremmin kuin kirje. Vaikka lehtienkin jakelumäärät ovat kirjeiden tapaan olleet pidempään laskussa, on pudotus ollut hitaampaa ja lehtien taloudellinen merkitys postinjakelussa on siten kasvanut. Sanomalehtien jäädessä ainoaksi viisipäiväistä jakelua vaativaksi tuotteeksi niiden yksikkökohtaiset jakelukustannukset nousevat nykyisestä merkittävästi.

²² Aalto-yliopiston taloustieteen työryhmä 2020. Viisipäiväinen jakelu, taloustieteen näkökulma päätöksenteon tueksi. Aalto yliopisto. http://www.aalto.fi/wp-content/uploads/2020/08/aei_postiraportti.pdf

²³



Sanomalehdistä noin 80 prosenttia jaetaan varhaisjakelussa, josta noin puolet lehtien omien jakeluyhtiöiden toimesta.²⁴ Varhaisjakelu on aina markkinaehtoisesti tapahtuvaa toimintaa, eikä siihen myönnetä yhteiskunnan tukea. Varhaisjakelu on lähinnä taajamissa käytettävä jakelutapa ja haja-asutusalueilla sanomalehdet jaetaan muun postin jakelun yhteydessä.²⁵

Esitetty tuki kohdistuisikin alueille, joilla ei ole varhaisjakelua ja näillä alueilla jaettavaan sanomalehtiin, joskin myös muun postin jakelu samassa yhteydessä olisi mahdollista.

Suomessa toimii Liikenne- ja viestintäviraston postitoimintareksiterin mukaan 17 lehti- ja kirjejakelua harjoittavaa yritystä. Suurin osa toimijoista toimii paikallisesti ja monen toiminta on keskittynyt varhaisjakelualueille. Varhaisjakelualueilla puolet sanomalehdistä jaetaan Posti Oy:n kilpailijoiden toimesta. Posti Oy:llä on sen sijaan edelleen vahva asema muualla maassa, ja Posti Oy:n jakeluverkko kattaa ainoana toimijana koko maan.

Käytännössä Posti Oy:n kilpailuaseman voidaan arvioida olevan vahva jakelutuen piiriin tulevilla varhaisjakelualueiden ulkopuolisilla jakelualueilla. Posti Oy:n vahvasta kilpailuasemasta kertovat kokemukset vuodesta 2018 alkaen voimassa olleesta hankintamenettelystä ja sen edellyttämistä kilpailutuksista. Yleispalvelun tarjoajana Posti Oy on toteuttanut hankintamenettelyn edellyttämän kilpailutuksen vuosittain vuodesta 2018 lähtien Liikenne- ja viestintäviraston määrittelemillä alueilla. Käytännössä Posti Oy on voittanut kilpailutuksen jokaisena vuonna lähes kaikilla kilpailutetuilla alueilla. Kilpailutusvelvollisuuden piirissä on ollut noin 80 prosenttia Suomen maantieteellisestä alasta, mutta ainoastaan noin 25 prosenttia väestöstä. Näin ollen etäisyydet jakelussa ovat pitkiä ja sen myötä yksikkökustannukset ovat muodostuneet korkeiksi. Kilpailutuksen tulokset ovat jääneet vaatimattomiksi, eikä uusia toimijoita ole tullut markkinoille. Kilpailutukseen osallistuneiden toimijoiden määrä on myös laskenut vuosittain. Voidaan arvioida, että edellä mainituista syistä ja valtakunnallisen jakeluinfratruktuurinsa perusteella Posti Oy menestyisi todennäköisesti myös jakelutuen tulevissa kilpailutuksissa hyvin.

Liikenne- ja viestintävirasto seuraisi varhaisjakeluverkon tilannetta ja päivittäisi tiedot varhaisjakeluverkosta vuosittain. Jakelutukea voisi saada ainoastaan alueelle, jolla ei ole jonkin jakelutoimijan toteuttamaan markkinaehtoisesta varhaisjakelua. Riittävän tiheästi toteutettava varhaisjakelualueiden päivitys on perusteltu, sillä tilanne, jossa varhaisjakelu jäisi markkinaehtoisesti syntymättä alueelle sen vuoksi, että jakeluun kyseisellä alueella on jo myönnetty tukea ei ole toivottava. Voidaan arvioida, että varhaisjakelua ei synny tukikauden aikana alueelle, jolla jakeluun jokin toimija saa tukea. Tuki muodostaisi voimassa ollessaan tuen piiriin kuuluvalla alueella siten käytännössä kilpailun esteen tuen voimassa olon ajan. Toisaalta on epätodennäköistä, että varhaisjakelua olisi laajassa mitassa syntymässä tukikelpoisille alueille muutoinkaan, johtuen sanomalehtijakelun laskevista volyymeistä, heikosta kannattavuudesta, painettujen lehtien levikin laskusta sekä väestön keskittymisestä asutuskeskuksiin. Tässä mielessä laaja-alaisten markkinahäiriöiden syntymistä tuesta johtuen voidaan pitää epätodennäköisenä.

²⁴ Valtiosihteerityöryhmän loppuraportti

²⁵ Liikenne- ja viestintävirasto, Postimarkkinaselvitys 2020.

<https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/file/Traficom%20postimarkkinaselvitys%202020.pdf>



Kerrallaan kilpailutettava alue voisi olla enintään maakunnan suuruinen. Lopullisesti kilpailutettavien alueiden määrittäminen olisi Liikenne- ja viestintäviraston tehtävä. On mahdollista, että käytännössä kilpailutukseen osallistuu Posti Oy:n lisäksi vain harvoja toimijoita. Alustavasti voidaan arvioida kilpailutuksen tapahtuvan todennäköisimmän suurimmassa osassa maata maakunnittain, mutta Lapin osalta kunnittain. Posti Oy:n on tällä hetkellä Suomessa toimivista jakelijoista ainoa, jolla on koko maan kattava jakeluverkko. Lisäksi tyypillisesti muut jakelutoimijat ovat keskittyneet erityisesti asutuskeskuksissa tapahtuvaan jakeluun. Voidaan arvioida, että laajan jakeluverkkonsa vuoksi, kilpailutus suosii sitä voimakkaammin Posti Oy:tä mitä laajempia kilpailutettavat jakelualueet ovat. Tässä mielessä maakuntia pienemmät kilpailutettavat alueet olisivat kilpailumielessä perusteltuja.

Toisaalta maakuntia merkittävästi pienemmissä kilpailutusalueissa on riskinä, että hallinnolliset kustannukset viranomaiselle ja kilpailutuksiin osallistumisen kustannukset jakelijoille muodostuvat suuriksi ja järjestelmästä muodostuu tehoton, ilman että saavutetaan toivottuja kilpailua edistäviä vaikutuksia.

Tuen kilpailutukseen osallistuvien jakeluyhtiöiden hallinnollinen taakka kasvaisi hieman, sillä ne joutuisivat eriyttämään kirjanpidossa julkisen palvelun velvoitteen alaisesta toiminnasta johtuvat kustannukset ja tulot. Lisäksi avustuksensaajan tulisi toimittaa osana jälkiraportointia tuetun jakelun piirissä toteutuneet nettokustannukset Liikenne- ja viestintävirastolle. Jakelutuella osaltaan varmistettaisiin, että sanomalehtien sekä mainostajien toimintamahdollisuudet eivät heikkenisi postilain mukaisen yleispalveluvelvoitteen supistumisen johdosta.

Paperilehti on paikallislehdille valtakunnallisia lehtiä tärkeämpi jakelukanava. Valtakunnallisten lehtien kohdalla digitaalinen kanava on puolestaan paikallislehtiä merkittävämpi osa levikkiä. Tuen voidaan siten arvioida kohdistuvan erityisesti paikallislehdille, ja auttavan näitä sopeutumaan digitaalisen tiedonvälityksen murrokseen. Jakelutuki ei kuitenkaan asettaisi sanomalehtiä eriarvoiseen asemaan keskenään, sillä tuki kohdistuisi jaettavien lehtien sijaan jakelupäiviin. Sanomalehdet tekisivät edelleen jakelusopimukset markkinaehtoisesti valitsemansa ja mahdolliset erot siinä mitä lehtiä tuetun jakelun piirissä jaettaisiin, liittyisivät ainoastaan lehtien ilmestymis- ja tilausalueisiin.

Yhteiskunnalliset vaikutukset

Jakelutuen tarkoituksena on luoda edellytyksiä sanomalehtien jakelun jatkumiselle viisipäiväisenä myös harvaan asutuilla alueilla, joilla ei ole varhaisjakeluverkkoa. Jakelutuella luotaisiin taloudellinen kannuste ja näin edellytykset sille, että postilain mukaisen yleispalveluvelvoitteen supistumisesta huolimatta sanomalehtien jakelu niillä haja-asutusalueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakelua, voisi jatkua markkinaehtoisesti toimivien jakelijoiden toimesta. Tuella luotaisiin edellytyksiä sille, että sanomalehtien viisipäiväinen jakelu voisi toteutua niillä alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakelua ja luotaisiin edellytykset turvata näin osaltaan koko maassa postipalveluiden saatavuus ja laadukas yleispalvelu. Tukikauden pituudeksi ehdotetaan enimmillään kahta vuotta, joka voisi edesauttaa jakelutoimintaa harjoittavien yritysten taloudellisen toiminnan suunnittelua keskipitkällä aikavälillä ja näin osaltaan mahdollistaa myös esimerkiksi (kokopäivätoimisten)



henkilöstöressurssien hyödyntämistä osana jakelutoimintaa. Tukikauden pituuden mahdollistama selkeä liiketoimintanäkymä jakeluyrityksille liittyy myös postilain avustuksen yleisiä edellytyksiä koskevan 18 b §:n 2 momentin edellytykseen riittävästä henkilöstöstä.

Maakunnittain tarkasteltuna varhaisjakelu kattaa käytännössä täysin ainoastaan Kanta-Hämeen maakunnan. Uudellamaalla varhaisjakelu on saatavissa pääkaupunkiseudulla sekä Keski- ja Länsi-Uudellamaalla. Verkko kattaa myös Pohjanmaan maakunnan varsin kattavasti ja on varsin laaja myös Pirkanmaan, Varsinais-Suomen, Päijät-Hämeen ja Kymenlaakson maakunnissa. Muissa maakunnissa varhaisjakelu painottuu selkeästi taajama-alueille tai kattavuus on pistemäisistä. Pienin peitto varhaisjakelulla on Lapin, Pohjois-Pohjanmaan, Etelä-Pohjanmaan, Keski-Suomen ja Etelä-Savon maakunnissa, joissa verkko kattaa käytännössä vain suurimmat taajamat.

Kuten taloudellisten vaikutusten yhteydessä on todettu, Posti Oy:ltä saatujen tietojen mukaan yhtiön jakelupisteistä noin 20 prosenttia, eli noin 430 000 jakelupistettä, sijaitsee varhaisjakeluverkon ulkopuolella. Varhaisjakeluun kuulumattomilla alueilla jaetaan Liikenne- ja viestintäviraston tietoihin perustuen päivittäin n. 200 000 sanomalehteä.

Jakelutuella ylläpidettäisiin ja turvattaisiin varhaisjakeluverkon ulkopuolella haja-asutusalueilla yksittäisten kansalaisten ja kotitalouksien asemaa postipalvelujen käyttäjinä erityisesti sanomalehtijakelun näkökulmasta. Vaikka kaikki kansalaiset eivät tarvitsisi jakelua viitenä päivänä viikossa, on kaikilla kansalaisilla yhtäläinen oikeus tiedonsaantiin ja viestintään.

Kansallisen mediatutkimuksen mukaan digitaaliset painokset tavoittavat selvästi suuremman osan väestöstä kuin painettu sanomalehti. Ainoastaan vanhimmassa tutkimuksen kohteena olleessa ikäluokassa, yli 65-vuotiaissa, painetun lehden tavoitavuus oli digitaalista painosta suurempi. Tässäkin ikäluokassa digitaaliset painokset tavoittivat kuitenkin selvän enemmistön, eli 74 prosenttia väestöstä. Tutkimuksen mukaan painetulla lehdellä on kuitenkin edelleen vahva asema, vaikka myös digitaalisen sisällön kulutus on merkittävää. Jakelutuella turvattaisiinkin erityisesti sellaisten edellä kuvatuilla alueilla asuvien kansalaisten asemaa, joiden henkilökohtaiset edellytykset voivat olla esteenä sähköisten palvelujen käytölle ja joiden kohdalla postilain mukaisen yleispalveluvelvoitteen supistumisen vaikutukset kolmipäiväiseen yleispalveluvelvoitteeseen siirtymisestä olisivat näin ollen konkreettisempia. Painettujen sanomalehtien yleisössä painottuvat erityisesti iäkkäämmät kansalaiset.

Jakelutuki mahdollistaisi myös muiden postilähetysten kuten kirjepostin ja muiden postituotteiden jakelun tuetun sanomalehtijakelun yhteydessä. Tukea ei kuitenkaan saisi kohdistaa ko. tuotteiden jakelulle vaan ne tulisi erottaa kirjanpidollisesti toisistaan. Jakelutuki käytännössä pienentäisi näin postilain mukaisen yleispalveluvelvoitteen supistumisesta johtuvan jakelunopeuden hidastumisesta aiheutuvia vaikutuksia.

Jakelutuki kohdistuisi sanomalehtijakelun turvaamiseen alueilla, joilla ei ole markkinaehtoisesti toimivaa varhaisjakeluverkkoa. Käytännössä varhaisjakeluverkko puuttuu tällä hetkellä niistä postinumeroalueista, jota



sijaitsevat tiheämmin asutettujen keskusten ja taajamien ulkopuolella. Esitetty tuki turvaisi sanomalehtijakelua siten erityisesti maaseudulla ja haja-asutusalueilla.

Hallinnolliset vaikutukset

Esityksellä olisi vaikutuksia tukiviranomaisena toimivan Liikenne- ja viestintäviraston tehtäviin. Liikenne- ja viestintävirasto toimisi tukiviranomaisena, mitä se ei ole aiemmin kyseisen tuen osalta tehnyt. Liikenne- ja viestintävirasto on vuosittain tehnyt aluemäärittelyn koskien Posti Oy:n toteuttamaa kilpailutusta sanomalehtien varhaisjakeluverkon ulkopuolisten alueiden postinjakelusta. Asetuksella ei olisi vaikutusta viraston hallinnollisiin kustannuksiin tältä osin, sillä aluemäärittely ei enää sen aloittamisen jälkeen ole vaatinut virastolta merkittävää työpanosta. Jatkossa Liikenne- ja viestintäviraston tulisi kuitenkin edelleen tehdä vastaava aluemäärittely vuosittain määrittääkseen sanomalehtien varhaisjakeluverkon ulkopuoliset ja siten valtionavustuksen nojalla tukikelpoiset alueet. Liikenne- ja viestintävirasto vastaisi kuitenkin tuetun jakelun kilpailuttamisesta, josta johtuen suurimmat hallinnolliset lisäykset aiheutuisivat tuen kilpailuttamisesta ja jälkitarkastuksesta. Ehdotus tulisi vaatimaan Liikenne- ja viestintävirastolta lisää arviolta 3 henkilötyövuotta. Lisäys vastaisi suunnilleen samaa työmäärää kuin mitä laajakaistahankkeisiin myönnettävien tukien hallinnointi vaatii Liikenne- ja viestintävirastolta tällä hetkellä. Liikenne- ja viestintäviraston hallinnolliset kustannukset kasvaisivat jo vuonna 2022 sen kilpailuttaessa tukea, vaikka tukea myönnettäisiinkin vasta vuodesta 1.1.2023 alkaen.

7. Asian valmistelu ja lausunnot

Valtioneuvoston asetus on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Valtioneuvoston kanslia asetti 14.1.2020 ministeriöiden välisen työryhmän arvioimaan Posti Oy:n mahdollisuuksia osallistua laajasti ja markkinaehtoisesti julkisten palvelujen tuottamiseen valtakunnallisesti. Työryhmän toimikausi määriteltiin päättymään 30.4.2020. Työryhmän työskentelyaikaa jatkettiin elokuun 2020 loppuun. Työryhmän tavoitteena oli tuottaa taustaa ja ohjeistusta lain valmistelun ja yleispalvelun järjestämiseksi laajassa yhteistyössä eri toimijoiden kanssa sekä valmistella postilain uudistamisen yhteydessä kannanotto muuttuvaan markkinaan sopeutumisessa.

Työryhmän keskeinen tehtävä oli hallitusohjelman mukaisesti selvittää kokonaisvaltaisesti vaihtoehtoja postin ja sanomalehtien jakelun turvaamiseksi koko maassa moniäänisen tiedonvälityksen varmistamiseksi sekä turvaamaan postinjakelun harvaan asutuilla alueilla sekä saaristossa saaristolain mukaisesti. Työryhmän tuli kiinnittää erityisesti huomiota yleispalveluvelvoitteen hoitamisen kustannustehokkuuteen ja tämän mahdollistaviin toimintamalleihin, kartoittaa yhteistyömahdollisuuksia muiden yksityisten, valtion toimijoiden ja ministeriöiden kanssa, sekä pohtia postimarkkinan muutoksesta johtuvia tarpeita postilainsäädännön uudistukseen. Työryhmä käsitteli myös palveluiden organisointiin liittyviä yhteistyömalleja ja -rakenteita, mutta niiden mahdolliset vaikutukset Posti Oy:n omistusrakenteisiin eivät kuuluneet kuitenkaan työryhmän tehtäviin.



Liikenne- ja viestintäministeriö valmisteli valtiosihteeriöryhmän raportin ja virkamiesnäkemyksen pohjalta arviomuistion postilain muuttamiseksi, joka lähetettiin laajalle lausuntokierrokselle tammikuussa 2021.²⁶ Lausuntoja saatiin kaikkiaan 41 taholta, joiden joukossa olivat Työ- ja elinkeinoministeriö, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Posti- ja logistiikka-alan unioni PAU ry ja Posti Oy. Postilakia koskevaan arviomuistioon annettujen lausuntojen ja kuulemistilaisuuden perusteella liikenne- ja viestintäministeriö katsoi, että ministeriöllä on tarpeelliset pohjatiedot hallituksen esityksen valmistelun käynnistämiseksi.

Jakelutukea koskevan arviomuistion lausuntokierros järjestettiin 15.4.2021-6.5.2021. Lausunto pyydettiin 64 taholta, joiden joukossa oli muun muassa Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosasto, maa- ja metsätalousministeriön saaristoasiain neuvottelukunta, kilpailu- ja kuluttajavirasto, Posti- ja logistiikka-alan unioni PAU ry ja Logistiikkayritysten Liitto ry. Liikenne- ja viestintäministeriö lähetti jakelutuen vaihtoehtoja koskevan arviomuistion lausuntokierrokselle 15.4.2021 ja lausunnot pyydettiin toimittamaan viimeistään 6.5.2021. Lausunto saatiin yhteensä 25 taholta. Arviomuistiosta esitetyistä lausunnoista suurin osa kannattivat esitystä ja pitivät esitystä perusteltuna. Posti- ja logistiikka-alan unioni PAU ry ja Harvaan astutun maaseudun verkosto MANE korostivat jakelutuen tärkeyttä harvaan asutuilla seuduilla. Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Logistiikkayritysten Liitto ry sekä useampi muu taho korostivat lausunnoissaan, että kilpailutuksen toteutustavan tulee mahdollistaa aito kilpailu. Lähtökohtaisesti lausunnoissa pidettiin noin neljän vuoden tukikautta perusteltuna. KKV:n näkemyksen mukaan tukikauden pituuden arvioinnissa tulisi ottaa huomioon, että tuen tulisi olla vain toimintaympäristön murrostilanteeseen liittyvä siirtymävaiheen väline. Tuen tarvetta tulisi siten tarkastella siirtymävaiheen päättyessä eikä tuen tulisi muodostua pitkäkestoiseksi. Lausunnoissa oltiin lähtökohtaisesti sillä kannalla, että kilpailutuksen aluekoot eivät saisi muodostua liian suuriksi. Osassa lausunnoissa puolestaan esitettiin nimenomainen huoli siitä, että kilpailutuksen aluekoot muodostuisivat liian pieniksi. Tällä voisi olla lausunnonantajien mukaan negatiivisia vaikutuksia kilpailuun.

Asetusehdotusta koskeva lausuntokierros järjestettiin xx.xx.2021 – xx.xx.2021. Lausuntopyyntö lähetettiin yhteensä xx taholle ja lausuntoja annettiin yhteensä xx. Lausunnot saatiin.....

8. Asetusehdotuksen sisältö

Yksityiskohtaiset perustelut

1 § *Soveltamisala*. Pykälän 1 momentin perusteella asetuksen mukaisessa tuessa olisi kyse valtionavustuslain (688/2001) 5 §:n 2 momentissa tarkoitettusta yleisavustuksesta, jota myönnettäisiin sanomalehtijakelun toimintakustannuksia varten alueilla, joilla ei ole saatavilla viisipäiväistä varhaisjakelua. Tukijärjestelmää sovellettaisiin ainoastaan Manner-Suomessa Ahvenanmaan itsehallintolain (1991/1144) 4 luvun 18 §:n (*Maakunnan lainsäädäntövalta*) perusteella.

²⁶<https://valtioneuvosto.fi/hanke>
https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/YHTEENVETO_20210503072812.PDF.



Pykälän 2 momentin perusteella asetuksen mukaiseen valtionavustusjärjestelmään sovellettaisiin valtionavustuslakia.

Pykälän 3 momentin mukaisesti asetuksen mukaiseen tukeen sovellettaisiin myös komission päätöstä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (2012/21/EU) ²⁷, jäljempänä nk. komission SGEI-päätös.

Erityisesti asetuksen tekstin kannalta tärkeitä ovat edellä mainitun komission SGEI-päätöksen soveltamisalaa koskeva 2 artikla ja korvausta koskeva 5 artikla. SGEI-päätöksen 2 artiklassa säädetään päätöksen soveltamisalasta. Sanomalehtien jakelutuen osalta kyse on 2 artiklan alakohdassa 1 a) mainitusta enintään 15 miljoonan euron vuotuinen korvauksesta yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen tuottamisesta muilla kuin liikenteen ja liikenneinfrastruktuurin aloilla. SGEI-päätöksen 5 artiklassa säädetään yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin tuotettavasta palvelusta maksetuista korvauksista ja kohtuullisesta voitosta. Korvauksen määrä ei voi ylittää sitä, mikä on tarpeen julkisen palvelun velvoitteiden täyttämiseksi aiheutuvien nettokustannusten kattamiseksi, mukaan lukien kohtuullinen voitto. 5 artiklan alakohdan 3 mukaan kustannuksina on otettava huomioon kaikki yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Huomioon voidaan ottaa ainoastaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen kustannukset, mikäli avustuksensaajalla on myös muuta toimintaa.

2 § Avustuksen tarkoitus. Pykälän mukaan avustuksen tarkoituksena olisi luoda edellytyksiä viisipäiväisen lehtijakelun toteutumiseksi alueilla, joilla ei ole saatavilla viisipäiväistä varhaisjakelua markkinaehtoisesti. Näin voitaisiin osaltaan varmistaa yhteiskunnallisesti tärkeän tiedonvälityksen saatavuus, tukea uutistoiminnan monimuotoisuutta sekä laadukasta ja monipuolista tiedonvälitystä joka puolella Suomea.

3 § Määritelmät. Pykälän 1 momentin 1) kohdan mukaan *sanomalehdellä* tarkoitettaisiin tilattavia, maksullisia lehtiä, jotka ilmestyvät vähintään kolme kertaa viikossa ja jotka sisältävät valtakunnallista tai kilpailutusalueeseen liittyvää paikallista uutisaineistoa. Kilpailutusalueeseen liittyväksi katsottaisiin ainakin lehdet, joissa on sitä maakuntaa koskevaa uutisaineistoa, jolla kilpailutusalue sijaitsee. Määritelmän tarkoituksena olisi, että avustus kohdistuisi nimenomaan niihin lehtiin, jotka ovat ilmestymispäiväsidonnaisia ja joiden asemaan postilain mukaisen yleispalveluvelvoitteen supistuminen kolmeen päivään vaikuttaisi merkittävästi. Sanomalehden määritelmän kautta tuen rajaaminen pienentäisi myös riskiä markkinahäiriöihin, kun avustus ei vaikuttaisi alle kolme kertaa viikossa ilmestyvien lehtien jakeluun. Edellä mainitun kaltaisten sanomalehtien jakeluun postilain mukaisen yleispalveluvelvoitteen supistumisella ei olisi vaikutusta, koska ko. lehtien jakelu voisi edelleen toteutua postilain mukaisen kolmipäiväisen yleispalveluvelvoitteen mukaisen jakelun yhteydessä.

²⁷ Komission päätös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 106 artiklan 2 kohdan määräysten soveltamisesta tietyille yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja tuottaville yrityksille korvauksena julkisista palveluista myönnettävään valtiontukeen (2012/21/EU)



Pykälän 1 momentin 2) kohdan mukaan *varhaisjakelulla* tarkoitettaisiin vähintään viitenä päivänä viikossa tapahtuvaa sanomalehtien jakelua, joka alkaisi yöllä ja päättyisi tyypillisesti ennen klo 7.

Pykälän 1 momentin 3) kohdan mukaan *varhaisjakeluverkolla* tarkoitettaisiin niiden jakelupisteiden muodostamaa aluetta, joihin postinsaajan on halutessaan mahdollista saada sanomalehti varhaisjakeluna.

Pykälän 1 momentin 4) kohdan mukaan *tukikelpoisella alueella* tarkoitettaisiin Liikenne- ja viestintäviraston määrittämiä alueita, joissa ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa ja, joissa ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Kohdassa määriteltäisiin näin alueet, joilla olevaa sanomalehtijakelua voitaisiin asetuksen nojalla tukea. Tukea voitaisiin myöntää niille Liikenne- ja viestintäviraston määrittämille alueille, joissa ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa ja, joissa ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Liikenne- ja viestintäviraston tulisi määrittellä alueet, joilla ei ole saatavilla sanomalehtien varhaisjakelua. Toteutustapa määrittelyn suorittamiseksi jätettäisiin viraston päätettäväksi, sillä se on tehnyt vastaavaa määrittelyä jo aikaisemminkin postilain perusteella. Käytännössä Liikenne- ja viestintävirasto on pyytänyt vuosittain sanomalehtien varhaisjakeluyrityksiä toimittamaan tiedot postinumeroalueista, jonne varhaisjakelu on kunkin yrityksen toimesta saatavilla. Mikäli varhaisjakelussa käytetään heittolaatikoita, on näissä tapauksissa tullut ilmoittaa lehdensaajan yksilöivä jakelupistetieto. Eri jakeluyhtiöiden toimittamien tietojen pohjalta muodostuu koko maan kattava listaus postinumeroalueista, joihin varhaisjakelu on saatavilla. Tämän ulkopuolelle jäävät jakelupisteet muodostavat alueen, missä tukea myönnettäisiin kilpailutuksen kautta. Liikenne- ja viestintävirasto selvittäisi vuosittain, miltä osin sanomalehtien varhaisjakeluvarkkoihin on tehty muutoksia, ja tarvittaessa määrittäisi edellä tarkoitettuja alueita uudelleen. Sanomalehtien jakelijat määrittäisivät jakelualueensa kukin omista lähtökohdistaan. Nämä alueet eivät välttämättä noudata mitään yleisesti määriteltyjä maantieteellisiä rajoja, kuten kuntarajoja tai postinumeroalueita. Varhaisjakelualueen muotoutumiseen ja laajuuteen vaikuttavat tilaajamäärien kautta jakelukustannukset, joita lehtikustantajat ja viime kädessä lehtien tilaajat ovat jakelusta valmiita maksamaan. Suomessa toimii useita yrityksiä, jotka harjoittavat sanomalehtien varhaisjakelua. Yritysten toiminta-alueet määräytyvät kaupallisten sopimusten perusteella.

4 § Avustuksen yleiset edellytykset. Pykälän 1 momentin mukaan Avustusta voitaisiin myöntää hakijalle, joka täyttää postilain 18 b §:n edellytykset. Avustusta voitaisiin myöntää hakijalle, joka on rekisteröitynyt sijoittumismaansa lainsäädännön mukaisesti ammatti- tai elinkeinorekisteriin ja joka on merkitty ennakkoperintärekisteriin, arvonnäköverovelvollisten rekisteriin sekä työnantajarekisteriin ennakkoperintälain (1118/1996) sitä vaatiessa. Hakijan tulisi olla myös suorittanut sijaintimaansa verot, sosiaaliturvamaksut eläkevakuutusmaksunsa ja muut lakisäätöiset maksunsa. Hakijalla tulisi olla harjoitetun toiminnan riskeihin suhteutettuna riittävä toiminnan vastuuvakuutus ja hakijan on oltava huolehtinut vakuutusmaksujen maksamisesta. Avustusta voitaisiin myöntää aluekohtaisesti yleispalvelun tarjoajalle, postiyritykselle tai muulle sellaiselle hakijalle, jolla on kokemusta kilpailutuksen kohteena olevasta toiminnasta, ja jolla on riittävästi henkilöstöä vastataksaan kilpailutuksen kohteena olevasta palvelusta. Avustusta ei voitaisi myöntää hakijalle, joka on tiettyjen tukimuotojen toteamisesta sisämarkkinoille soveltuviksi perussopimuksen



107 ja 108 artiklan mukaisesti annetun komission asetuksen (EU) N:o 651/2014 2 artiklan 18 kohdassa tarkoitettu vaikeuksissa oleva yritys. Lisäksi avustuksen myöntämisen edellytyksenä on, että hakija sitoutuu Liikenne- ja viestintäviraston asettamaan palveluveloitteeseen Liikenne- ja viestintäviraston erillisessä päätöksessä määrittelemäksi ajaksi. Julkisen palveluveloitteen mukaista toimintaa on sanomalehtien jakelu niinä päivinä, kun alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, ja joilla ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua, ei ole postilaissa säädettyä yleispalveluveloitteen alaista jakelua.

Pykälän 2 momentin mukaan avustuksen myöntämisen edellytyksenä olisi, että hakija sitoutuu 5 §:n mukaiseen palveluveloitteeseen Liikenne- ja viestintäviraston päätöksessä määrittelemäksi ajaksi avustusta voitaisiin myöntää vain sellaisina päivinä tapahtuvalle jakelulle, jolloin alueella ei ole postilaissa (415/2011) tarkoitettua yleispalveluun kuuluvaa jakelua. Valmisteilla olevassa postilain uudistuksessa ehdotetaan, että yleispalveluun kuuluvat kirjelähetykset on keräiltävä ja jaettava vähintään kolmena arkipäivänä viikossa, arkipäiviä lukuun ottamatta. Esiitetty postilain muutos mahdollistaisi yleispalveluun kuuluvien lähetysten keräilyn ja jakelun vähintään kolmena päivänä viikossa koko maassa nykyisen viisipäiväisen keräilyn ja jakelun sijaan.

5 § Julkinen palveluvelvoite. Pykälän 1 momentin mukaan julkisen palveluveloitteen mukaisesta toiminnasta säädetään postilain 18 b §:n 4 momentissa. Postilain 18 b §:n 4 momentin mukaan Sanomalehtijakeluun voidaan antaa valtionavustusta alueilla, joilla ei ole kaupallisin ehdoin toteutettua sanomalehtien varhaisjakeluverkkoa, ja joilla ei ole saatavilla täysin kattavaa viisipäiväistä varhaisjakelua. Jakelun tukemista koskevana valtionapuviranomaisena toimii pykälän mukaan Liikenne- ja viestintävirasto, joka päättää avustuksen myöntämisestä sekä julkisen palveluveloitteen asettamisesta.

Pykälän 2 momentin mukaan julkisen palveluveloitteen alkamisajankohta ja kesto määriteltäisiin Liikenne- ja viestintäviraston avustuspäätöksessä.

Pykälän 3 momentin mukaan avustusta voitaisiin maksaa vain julkisen palveluveloitteen ajalta. Julkinen palveluvelvoite voidaan valtionavustuslain (688/2001) 8 §:n nojalla säätää valtioneuvoston asetuksella valtionavustuksen myöntämisen ehdoksi. Julkinen palveluvelvoite asetettaisiin määrääjäksi viraston avustuspäätöksellä. Viraston tehtävänä olisi myös valvoa julkisen palveluveloitteen noudattamista.

Pykälän 4 momentin mukaan avustuksen kohteena oleva sanomalehtijakelu olisi tehtävä pääsääntöisesti varhaisjakeluna. Pääsäännöstä olisi mahdollista poiketa tiettyjen syrjäseutujen osalta, joissa varhaisjakelua ei ole käytännössä mahdollista toteuttaa.

6 § Julkisen palveluveloitteen mukaisen toiminnan kilpailutus. Pykälän 1 momentin mukaan avustus myönnettäisiin aluekohtaisesti toiminnanharjoittajalle, joka sitoutuisi tarjouksessaan 5 §:ssä säädettyyn julkiseen palveluveloitteeseen matalimmilla nettokustannuksilla mukaan lukien kohtuullinen voitto. Ennen tuen kilpailuttamista Liikenne- ja



viestintävirasto laatisi postilain 18 a §:n 2 momentin mukaisen markkina-analyysin, josta ilmenee sanomalehtien varhaisjakelun laajuus. Markkina-analyysin pohjalta kartoitettaisiin alueet, joilla ei ole saatavilla markkinaehtoisesti sanomalehtien varhaisjakelua viitenä päivänä viikossa. Tällaisille alueille voitaisiin myöntää sanomalehtien jakelutukea. Markkina-analyysin yhteydessä markkinoilla toimiville jakeluyrityksille varattaisiin tilaisuus ilmoittaa olemassa olevista varhaisjakeluverkoistaan. Virasto voisi harkintansa mukaan asettaa kilpailutuksen puitteissa aluekohtaisen lehtikohtaisen enimmäishinnan jonka jakelija voisi periä sanomalehtien kustantajilta kyseisellä alueella. Virasto voisi harkintansa mukaan hyödyntää markkina-analyysia edellä mainitun enimmäishinnan muodostuksessa,...Markkina-analyysin perusteella muodostettava aluekohtainen enimmäishinta voisi vastata markkinaehtoisilla alueilla toteutuvaa hintatasoa.

Pykälän 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi asettaa aluekohtaisen kilpailutuksen voittavalle toiminnanharjoittajalle enimmäishinnan, jota toiminnanharjoittaja saisi periä kilpailutusalueella sanomalehtikustantajilta. Enimmäishintoja voisi olla useampia, esimerkiksi mikäli tämä on tietyn lehden jakelusta aiheutuvien poikkeuksellisten kustannusten kannalta perusteltua.

Pykälän 3 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi kilpailutuksessaan poiketa 5 §:n 4 momentin mukaisesta pääsääntöisestä varhaisjakelujasta, jos se olisi perusteltua kilpailutettavan alueen sijainnin kannalta. Kuluttajille lehden saaminen luettavaksi mahdollisimman varhain aamulla on erittäin tärkeä lehden tilausperuste. Asetuksen yhtenä tavoitteena on taata haja-asutusalueillakin mahdollisimman varhainen jakelu, silloin kun se on mahdollista. Yleispalvelujakelupäivien väheneminen ja jakelutuki koskisivat käytännössä alueita, joilla ei tällä hetkellä ole varhaisjakelua. Jakelun suorittaminen harvaan asutuilla alueilla yöaikaan tai varhain aamulla voi tietyissä tapauksissa olla mahdotonta lehtien paino- ja kuljetusaikataulujen vuoksi. Momentti mahdollistaisikin sen, että Liikenne- ja viestintävirasto voisi tarvittaessa alueelliset ominaispiirteet huomioon ottaen poiketa varhaisjakelusta.

Pykälän 4 momentin mukaan kilpailutettavia tukikelpoisia alueita voitaisiin yhdistellä suuremmiksi kilpailutusalueiksi. Kilpailutusalue ei kuitenkaan voisi olla maakuntaa suurempi. Valtioneuvoston päätös maakunnista (978/2019) tuli voimaan 1.1.2021 ja sen 1 §:ssä luetellaan maakuntien nimet ja alueet. Manner-Suomessa maakuntia on yhteensä 18.

7 § Avustuskelpoiset kustannukset. Pykälän 1 momentin mukaan hyväksyttävänä kustannuksina otettaisiin huomioon kaikki 5 §:n mukaisen julkisen palveluvelvoitteen alaisten palveluiden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset vähennettynä edellä mainituista palveluista saaduilla tuloilla. Avustusta ei voisi käyttää muihin tarkoituksiin. Huomioon voidaan ottaa ainoastaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen kustannukset, mikäli avustuksensaajalla on myös muuta toimintaa.

Pykälän 2 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi antaa avustuspäätöksessä tarkempia ohjeita avustuskelpoisten kustannusten raportointiin liittyen.



8 § Avustuksen enimmäismäärä. Pykälän 1 momentin mukaan julkisen palveluvelvoitteen tarjoamisesta aiheutuvat nettokustannukset ja kohtuullinen voitto korvattaisiin avustuksensaajalle valtion talousarviossa tarkoitukseen otetusta määrärahasta Liikenne- ja viestintäviraston päätöksen mukaisesti. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että valtio korvaisi jakeluyhtiöille niitä tappioita, joita sille syntyisi julkisen palveluvelvoitteen alaisesta toiminnasta, jos se ei saisi avustusta. Hakijan olisi ilmoitettava hakemuksessaan julkisen palvelun velvoitteen alaisen ja tuettavan palvelun kokonaiskustannukset sekä arvio siitä saatavista tuloista kilpailutuksen mukaisen julkisen palvelun velvoitteen hoitamisesta yhden vuoden ajanjaksolta kahtena päivänä viikossa. Jos avustus kilpailutetaan useammaksi kuin yhdeksi vuodeksi kerrallaan tulisi tuen hakijan ilmoittaa kokonaiskustannukset ja tulot jokaisen tukivuoden osalta erikseen. Liikenne- ja viestintäviraston myöntämän tuen määrä ei voisi ylittää kulloinkin valtion talousarviossa päätettyä määrää. Asetus mahdollistaisi myös kohtuullisen voiton korvaamisen. SGEI-päätöksen mukaisesti julkisen palveluvelvoitteen alaisesta toiminnasta syntyviin nettokustannuksiin voidaan laskea mukaan myös kohtuullinen voitto. SGEI-päätöksen 5 artiklan 5 luvun mukaan kohtuullisella voitolla tarkoitetaan sitä pääoman tuottoastetta, jota keskivertoyritys edellyttäisi harkitessaan yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamisesta koko toimeksiannon keston ajan, ottaen huomioon riskin suuruus. SGEI-päätöksen 5 artiklan 7 luku antaa myös mahdollisuuden soveltaa tapauksesta riippumatta kohtuullisen voiton laskemiseen Euroopan komission julkaisemaa swap-korkoa lisättyinä sadalla peruspisteellä.²⁸ Käytännössä swap-koron avulla laskettu kohtuullisen tuoton määrä on nykyisillä korkotasolla varsin matala.

Pykälän 2 momentin mukaan, jos valtion talousarviossa osoitettu määräraha ei riitä 5 §:n mukaisen julkisen palveluvelvoitteen toteuttamiseen kaikilla kilpailutusalueilla, kohdennetaan määräraha sellaisille kilpailutusalueille, joissa arvioidaan olevan määrällisesti eniten sanomalehtien varhaisjakelutilauksia. Tuen kohdentaminen viime kädessä alueille, joissa olisi eniten määrällisesti sanomalehtien varhaisjakelutilauksia, voidaan arvioida parhaiten toteuttavan asetuksen 2 §:n mukaista tarkoitusta. Liikenne- ja viestintävirasto ei tekisi valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitetun määrärahan jyvitystä etukäteen vaan katsoisi tarjoukset saatuaan kuinka paljon jakelua voidaan ostaa ja jos myöhemmin tukikauden aikana tarkoitukseen osoitettu määräraha uhkaisi loppua kesken, tukea karsittaisiin niiltä alueilta, joissa olisi määrällisesti vähiten sanomalehtien varhaisjakelutilauksia. Tällöin Liikenne- ja viestintäviraston tulisi ilmoittaa valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen loppumisesta ja tuen maksatuksen keskeyttämisestä avustuksensaajalle kohtuullisessa ajassa. Liikenne- ja viestintävirasto voisi lisäksi asettaa muita tarkentavia ehtoja hankintasopimuksessa ja tukipäätöksessä. Siltä ajalta kuin tukea ei voitaisi maksaa johtuen valtion talousarviossa tarkoitukseen osoitettujen määrärahojen loppumisesta, avustuksensaaja ei olisi velvollinen tuottamaan 5 §:n mukaista julkista palveluvelvoitetta.

9 § Avustuksen hakeminen. Pykälän mukaan avustusta haettaisiin kirjallisesti Liikenne- ja viestintävirastolta. Hakemus tulisi toimittaa Liikenne- ja viestintäviraston kirjaamoon viimeistään viraston erikseen ilmoittamana päivänä.

10 § Avustuksen maksaminen. Pykälässä säädettäisiin avustuksen maksatuksesta. Avustusta voitaisiin maksaa ennakoon 50 prosenttia. Tukikauden alussa maksettaisiin ennakkoa 50 % eli ensimmäisen vuoden haettu tukimäärä.

²⁸ Sovellettavat swap-korot ja laskentakaavat:
http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/swap_rates_en.html



Avustuksen jäännöserä voitaisiin maksaa tukikauden päätyttyä, kun avustuksensaaja olisi esittänyt Liikenne- ja viestintävirastolle hyväksyttävän selvityksen tuen käytöstä ja kaikista tukikelpoisista kustannuksista.. Tällöin tuen loppuosasta voitaisiin tarvittaessa vähentää toteutuneiden kustannusten valossa liikaa maksettu avustusmäärä (avustuksen taseus). Kustannuksia olisi tässä mallissa tarpeen arvioida vain kerran, mikä keventäisi hallinnollista taakkaa ja nopeuttaisi tukikäsitteilyä.

11 § *Selvitys avustuksen käytöstä.* Pykälän 1 momentin mukaan avustuksensaajan tulisi toimittaa Liikenne- ja viestintävirastolle selvitys avustuksen käytöstä avustuspäätöksessä määritettyyn päivämäärään mennessä. Selvitykseen tulisi lisäksi liittää avustuksensaajan viimeksi vahvistettu tuloslaskelma ja tase. Valtionavustuslain 15 §:n mukaan valtionapuviranomaisen on huolehdittava valtionavustuksen asianmukaisesta ja riittävästä valvonnasta hankkimalla valtionavustuksen käyttö- ja seurantatietoja sekä muita tietoja samoin kuin tekemällä tarvittaessa tarkastuksia. Perustana valtionavustuksen valvonnassa ovat valtionavustuksensaajalta saatavat tiedot. Näitä tietoja todentavia muita tietoja ovat muun muassa valtionavustuksensaajan tilintarkastajan antama lausuma valtionavustuksen käytöstä sekä saajan taloutta ja toimintaa yleensä koskevat tilintarkastuskertomukset. Valvonnan on valtionavustuslain mukaan oltava asianmukaista ja riittävää. Valvonnan asianmukaisuudella tarkoitetaan, että valvonnan avulla saadaan kohtuullinen varmuus valtionavustuksen käytöstä oikealla tavalla ja varmistetaan oikeat ja riittävät tiedot valtionavustuksen käytöstä ja sen tuloksellisuudesta. Valtionapuviranomaisen valvonnan tavoitteena on todeta riskeihin ja kulloinkin kyseessä olevan valtionavustuksen taloudelliseen merkitykseen nähden riittävällä varmuudella: ovatko valtionavustuksen myöntämisen, käyttämisen ja maksamisen edellytykset olleet olemassa ja onko valtionavustuksen käytössä muutoin toimittu hyvän taloudenhoidon edellyttämällä tavalla. Myös SGEI-päätöksen 6 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvän palvelun tuottamiseen myönnettävä korvaus täyttää SGEI-päätöksessä vahvistetut vaatimukset ja erityisesti, että yrityksen saama korvaus ei ylitä 5 artiklan mukaisesti määritettyä määrää. Jäsenvaltioiden on tehtävä säännöllisiä tarkastuksia tai huolehdittava siitä, että tällaisia tarkastuksia tehdään vähintään kolmen vuoden välein toimeksiannon aikana ja sen päätyttyä. Liikenne- ja viestintävirasto voisi avustuspäätöksessään todeta, että avustuksensaajan tulisi toimittaa heille jälkiselvitys tuen käytöstä esimerkiksi vuosittain tai kahden vuoden tukikauden päätyttyä.

Pykälän 2 momentissa todettaisiin, että avustuksensaajaan sovellettaisiin eräitä yrityksiä koskevasta taloudellisen toiminnan avoimuus- ja tiedonantovelvollisuudesta annettua lakia (19/2003), jäljempänä nk. avoimuuslaki. Avustuksensaajan olisi eriteltävä palveluvelvoitteen mukaisen palvelun tuottamisesta syntyneet menot ja tulot kirjanpidossaan. Avoimuuslain 6 §:n mukaan erilliskirjanpitovelvollinen yritys on velvollinen pitämään erillistä kirjanpitoa eri toiminnoista siten, että siinä on johdonmukaisesti sovellettujen ja objektiivisesti perusteltavien kustannuslaskennan periaatteiden mukaisesti eriteltynä ja kohdistettuna kaikki toimintokohtaiset tulot ja menot, sekä lisätietona selkeä kuvaus edellä mainituista kustannuslaskennan periaatteista. Eriytettyjen toimintojen tuotot ja kulut tulee esittää tilikausikohtaisena tuloslaskelmana, jonka tulee olla johdettavissa yrityksen kirjanpidosta. Tuloslaskelman laatimisessa noudatetaan soveltuvin osin yrityksen soveltamia kirjanpitosäännöksiä. Eriytettyjen toimintojen tuloslaskelmat lisätietoineen ovat julkisia, ja ne esitetään yrityksen tilinpäätökseen sisältyvänä liitetietona. Käytännössä



avustuksensaajan tulisi siis erottaa julkisen palveluvelvoitteen alaisten palveluiden nettokustannukset omassa kirjanpidossaan avustuksensaajan muusta mahdollisesta kaupallisesta toiminnasta. Vaatimus eriyttämisestä perustuu komission SGEI-päätökseen. Vaatimuksella helpotettaisiin myös hakemuksen ja tukikelpoisten nettokustannusten arviointia sekä avustuksen käytön valvontaa.

12 § Voimaantulo. Pykälän mukaan asetuksen olisi on tarkoitus tulla voimaan X.X.2022. Asetus olisi voimassa 31.12.2027 asti.